ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย

อรัญญา พงศ์สะอาด

ดุษฎีนิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)
ปีการศึกษา 2564

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

PRIDI BANOMYONG AND THE CONCEPT OF FINANCIAL ADMINISTRATION REFORM IN THAILAND

ARANYA PHONGSAARD

A DISSERTATION PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY
(PUBLIC ADMINISTRATION)
2021

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องดุษฎีนิพนธ์ ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย

ชื่อผู้เขียน นางสาวอรัญญา พงศ์สะอาด

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณี แสงมหาชัย)

..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. วรพิทย์ มีมาก)

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ศุภผล)

คณะกรรมการสอบดุษฎีนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ธนิต ธงทอง)

..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณี แสงมหาชัย)

..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. วรพิทย์ มีมาก)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องดุษฎีนิพนธ์ ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย

ชื่อผู้เขียน นางสาวอรัญญา พงศ์สะอาด

ชื่อปริญญา ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ปีการศึกษา 2564

คณะกรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณี แสงมหาชัย
3. ศาสตราจารย์ ดร. วรพิทย์ มีมาก

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและผลงานของนายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยในด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลังและด้านวินัยทางการคลังและงบประมาณและใช้วิธีทางประวัติศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงและประสบการณ์ทำงานด้านการปฏิรูป-การบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น ประกอบด้วย หนังสือ บทสัมภาษณ์ ปาฐกถา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และเอกสารหอจดหมายเหตุ และเอกสารชั้นรอง ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 15 คน ซึ่งเลือกแบบเจาะจง การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะใช้วิธีพรรณนาและการอธิบายเชิงเหตุผล

ผลการวิจัยพบว่า นายปรีดี พนมยงค์ได้สังเคราะห์องค์ความรู้และประสบการณ์ส่วนตัว เพื่อนำมาใช้ในการอภิวัฒน์ประเทศ มีแนวคิดในการสร้างเศรษฐกิจแห่งชาติ

โดยเน้นบทบาทรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจ ปฏิรูปด้านเศรษฐกิจและการสร้างอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจเป็นโครงสร้างพื้นฐานการปฏิรูปการบริหารงานคลัง ด้านรายได้และภาษีอากร ประกอบด้วย การออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีใหม่ การลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ อากรค่านา ค่าสวน สมพัตสร และสถาปนาประมวลรัษฎากร เพื่อสร้างความ-เป็นธรรมให้กับระบบการจัดเก็บภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง ประกอบด้วย การเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาทางไมตรีพาณิชย์และการเรือจนสำเร็จนำไปสู่การยกเลิกภาษีร้อยชักสาม จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย และปรับปรุงทุนสำรองของประเทศรวมถึงดำเนินนโยบายผูกหูทองคำในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจช่วงระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ด้านการสร้างวินัยทางการคลังและเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐสภาในการงบประมาณ ได้ปรับปรุงระบบงบประมาณและออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเป็นไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 เป็นที่มาของพระราชบัญญัติเงินคงคลังที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันและเป็นการนำแนวคิดการบริหารงานคลังมาใช้ในการปฏิรูปประเทศอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การปฏิรูปการบริหารงานคลังโดยการปฏิรูปการบริหารรายได้ การบริหารรายจ่ายและสร้างวินัยทางการคลังรวมถึงสร้างความเข้มแข็งในการงบประมาณให้กับรัฐสภาภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมีคุณูปการทั้งในแง่การขยายองค์ความรู้ในการบริหารงานคลังภาครัฐและส่งเสริมบทบาทขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสน-ศาสตร์ในกระบวนการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนมาถึงปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารงานคลังซึ่งเป็นหนึ่งในวิชาแกนหลัก หรือ “Core Belief” ของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของนักบริหารงานภาครัฐในการพัฒนาประเทศดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้ผลิตงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารงานคลังในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างจริงจังและต่อเนื่องรวมถึงเปิดให้มีการจัดเวทีเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการร่วมเสนอแนวคิดในการปฏิรูปประเทศ โดยประยุกต์แนวคิดเรื่องภราดรภาพและการสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคมที่นายปรีดี พนมยงค์เสนอไว้มาทบทวนและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อ

องค์ความรู้ในการบริหารภาครัฐในขอบข่ายของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศต่อไป

ABSTRACT

Dissertation Title Pridi Banomyong and the Concept of Financial Administration Reform in Thailand

Student's Name Miss Aranya Phongsaard

Degree Sought Doctor of Philosophy

Field of Study Public Administration

Academic Year 2021

Advisory Committee

1. Assoc. Prof. Dr. Uthai Laohavichien Chairperson
2. Assoc. Prof. Dr. Suwannee Sangmahachai
3. Prof. Dr. Worapit Meemak

In this dissertation with a qualitative research approach, the researcher examines the concepts and works of Pridi Banomyong regarding financial administration reform in Thailand in the aspects of income and taxation; finance; and fiscal discipline and budget. The historical method was used to analyze change and work experience in financial administration reform of Pridi Banomyong between 1932 and 1946. Data were collected from primary documents consisting of books, interviews, speeches, minutes of the House of Representatives, and archives. Secondary documents consisted of in-depth interviews with fifteen key informants using the technique of purposive

sampling. Data were analyzed using descriptive technique and reasoning explanation.

Findings showed that Pridi Banomyong synthesized knowledge and personal experience to revolutionize the country. He had the concepts of building a national economy with the focus on the government's role in economic management and in reforming the economy and building economic sovereignty as a fundamental structure. The financial administration reform in the aspect of income and taxation consisted of an issuance of a law to collect new taxes; the reduction and cancellation of poll tax, farm tax, plantation tax, and tax on fruit trees. Revenue Code was established to ensure fairness in the tax collection system. The aspect of finance consisted of negotiations to successfully amend the Treaty of Amity, Commerce, and Navigation which led to the abolishment of import tax (Roi Chak Sam); the establishment of the Bank of Thailand; and an improvement in the national reserve capital, as well as the policy of pegged exchange rate during the Second World War. All of these resulted in Thailand having economic stability during and after the Second World War. The aspect of fostering fiscal discipline and enhancing the strength of the Parliament in budgeting saw an improvement of the budget system and an issuance of An Act Allowing the Government to Pay for the Time Being B.E. 2489 (1946) which was the origination of The Treasury Reserve Act in use until the present time. It was the implementation of the financial administration concept in a systematic manner for the first time after the change of government in 1932. The financial administration reform was

conducted by the reform of income administration, revenue administration, and fostering fiscal discipline, as well as building strength in budgeting to the Parliament under the democratic system. These are innumerable benefactions in the aspect of expanding knowledge in the financial administration of the public sector and enhancing the role of knowledge in public administration in the process of mobilization of Thailand to sustainable development until the present time.

Research findings show the significance of financial administration which is one of the core subjects or "Core Beliefs" in public administration as an important tool of administrators in the public sector for the development of the country. Therefore, the researcher has the following recommendations. Research should be conducted in the issues related to financial administration in the field of public administration in a serious and continuous manner. Forums should be offered to listen to the opinions of members of the general public and all those concerned regarding the country's reform. The concepts of fraternity and the fostering of economic and social democracy proposed by Pridi Banomyong should be reviewed and applied in an appropriate manner. This will be beneficial for knowledge in public sector management in the field of public administration which can be applied for efficiency in the development of the country.

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณี แสงมหาชัย ศาสตราจารย์ ดร. วรพิทย์ มีมาก กรรมการที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ธนิต ธงทอง ประธานกรรมการสอบ และศาสตราจารย์ ดร. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ กรรมการสอบที่ให้คำปรึกษาและแนวทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้วิจัย ทำให้การวิจัยครั้งนี้ สำเร็จลุล่วงได้ ขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่านที่เมตตาให้เข้าพบและให้ข้อมูลสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่งานวิจัย ขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติหอสมุดปรีดี พนมยงค์ สำนักหอสมุดสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยกรุงเทพ และมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่แม้ว่าจะมีบางช่วงต้องติดขัดในการสืบค้นข้อมูลเนื่องจากการระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 แต่ก็ได้รับความช่วยเหลือในการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบออนไลน์และส่งทางไปรษณีย์ ขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิจากแหล่งเรียนรู้นอกห้องสมุดทุกท่าน ที่ช่วยค้นหาเอกสารที่หายากต่าง ๆ ซึ่งบางฉบับมีอายุไม่น้อยกว่า 90 ปี ขอบคุณ สถาบันปรีดี พนมยงค์ และเจ้าหน้าที่สถาบันทุกท่านที่อำนวยความสะดวกและช่วยเหลืออย่างดียิ่ง และขอขอบคุณคณาจารย์รวมถึงบุคลากรในภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือ แต่มิได้เอ่ยนามไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ และครอบครัว ที่เป็นแรงบันดาลใจทำให้เกิดงานวิจัยนี้ กราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ครูผู้ไม่เคยปฏิเสธการให้ความรู้และความเมตตาตลอดระยะเวลากว่า 10 ปี ขอบคุณที่สุดสำหรับครอบครัวพงศ์สะอาด และครอบครัวเนตินันทน์ที่เป็นกำลังใจสำคัญตลอดระยะเวลาอันยาวนานในการศึกษางานวิจัยนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี

อรัญญา พงศ์สะอาด

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(7)
กิตติกรรมประกาศ	(10)
สารบัญตาราง	(14)
สารบัญภาพประกอบ	(15)
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
คำถามการวิจัย	12
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	13
ขอบเขตของการวิจัย	13
ข้อจำกัดของการวิจัย	15
นิยามศัพท์เฉพาะ	15
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	18
2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	19
แนวคิดการปฏิรูปการบริหาร	20
แนวคิดการคลังสาธารณะและการบริหารงานคลัง	41
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	76
3 ระเบียบวิธีวิจัย	83
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	88
การเก็บรวบรวมข้อมูล	88
เกณฑ์ในการเลือกเอกสาร	92
การสัมภาษณ์เชิงลึก	94

บทที่		หน้า

การวิเคราะห์ ตีความและให้ความหมาย 96
การสรุปและอภิปรายผล..... 100
การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลและการวิจัย 101
การเขียนรายงานผลการวิจัย 102
4 ภูมิหลังของนายปรีดี พนมยงค์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง..... 105
กำเนิดแนวคิดและอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ 108
ผลงานโดยสังเขป..... 119
บั้นปลายของชีวิต 131
5 ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิรูปรายได้และภาษีอากร 133
ระบบการจัดเก็บรายได้และภาษีอากรของสยามก่อนเปลี่ยนแปลง
การปกครอง 133
แนวคิดและผลงานในการปฏิรูปรายได้และภาษีอากรของ
นายปรีดี พนมยงค์..... 146
6 ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิรูปการเงินการคลัง..... 179
ระบบการเงินการคลังของสยามก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 179
แนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการเงินการคลังของ
นายปรีดี พนมยงค์..... 181
7 ปรีดี พนมยงค์กับการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ 231
วินัยทางการคลังและงบประมาณของสยามก่อนเปลี่ยนแปลง
การปกครอง 231
แนวคิดและผลงานในการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ
ของปรีดี พนมยงค์..... 235
8 สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ..... 261
สรุปผลการวิจัย 262
การอภิปรายผล..... 265

บทที่ หน้า

ข้อเสนอแนะ 280

ภาคผนวก

ก แบบสัมภาษณ์ 303

ข คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการคลังของประเทศสยาม..... 308

ค คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต่อสภาผู้แทนราษฎร เรื่องการปรับปรุงภาษีอากรเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมและเหตุผลในการเปลี่ยนปีงบประมาณ 313

บรรณานุกรม 316

ประวัติผู้เขียน..... 341

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	ดุลการค้าประเทศไทยในช่วงรัชกาลที่ 6 รัชกาลที่ 7 และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475	6
2	อัตราค่าจ้างรายวันแรงงานไร้ฝีมือในกรุงเทพมหานคร	6
3	เปรียบเทียบขั้นตอนของกระบวนการปฏิรูปการบริหาร	32
4	เอกสารปฐมภูมิ	89
5	เอกสารทุติยภูมิ	90
6	ภาษีที่ดินเฉลี่ยและค่ารัชชูปการเฉลี่ย จากปี พ.ศ. 2448-2481	167
7	ภาษีเงินเดือนและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บจากปี พ.ศ. 2475-2481	167
8	เปรียบเทียบการเสียภาษีอากรก่อนและหลังการใช้ประมวลรัษฎากร	168
9	เงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5	195
10	เงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6	196

สารบัญภาพประกอบ

ภาพ		หน้า
1	เครื่องมือนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน	49
2	ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล.....	73
3	โครงสร้างนโยบายและการวางแผนทางการคลัง.....	74
4	คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการคลังของประเทศสยาม	312
5	คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต่อสภาผู้แทนราษฎร เรื่องการปรับปรุงภาษีอากรเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมและเหตุผลในการเปลี่ยนปีงบประมาณ.....	315

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น มี “Core Belief” หรือวิชาแกนกลางหลักของรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ 3 วิชา ประกอบด้วย การบริหารงานบุคคล การบริหารงานองค์การ และการบริหารงานคลัง ซึ่งเป็นทั้งองค์ความรู้และเทคนิคการบริหารที่สำคัญและครอบคลุมสาระสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ ในขณะที่การปฏิรูประบบบริหาร (administrative reform) เป็นเรื่องของเทคนิคการบริหารที่เป็น 1 ใน 3 ของขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้แก่ การเมืองและนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์การและเทคนิคการบริหาร (อุทัย เลาหวิเชียร, 2547, หน้า 39-42)

เนื่องจากการบริหารงานคลัง เป็นศาสตร์ในการบริหารการคลังสาธารณะ (public fiscal administration) ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลครอบคลุมเรื่องรายรับ รายจ่าย การก่อหนี้และวินัยทางการคลัง รวมถึงการกำหนดโยบายการเงินการคลังที่จะนำไปสู่การดำเนินการต่าง ๆ ทางการคลังของรัฐบาลที่มีผลสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การบริหารงานคลังจึงมีความสำคัญในการเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ก, หน้า 1) วิชาการบริหารงานคลังซึ่งเป็นหนึ่งในวิชาแกนหลักของรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการบริหารงานภาครัฐ ประมาณปี ค.ศ. 1955-1960 การศึกษาวิชาการบริหารงานคลัง มีพัฒนาการของวิชางบประมาณจากระบบ Line Items มาเป็นแบบ Performance และ Program Budgeting แต่ยังไม่มีการนำเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์มาศึกษาเหมือนในปัจจุบัน การบริหารงานคลังในยุคสมัยดังกล่าวจึงมีความสนใจเกี่ยวกับการบัญชี การตรวจสอบ รวมถึงนโยบายการคลัง

และการบริหารงานด้านภาษีอากร (อุทัย เลาหวิเชียร, 2549, หน้า 57) ด้วยความสำคัญดังกล่าวการบริหารงานคลังจึงยังคงเป็นวิชาแกนหลักที่สำคัญในสาขาวิชารัฐประศาสน-ศาสตร์และเป็นองค์ความรู้ที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการบริหารภาครัฐรวมทั้งเทคนิคการบริหารที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักบริหารภาครัฐในปัจจุบันแม้จะมีการพัฒนากระบวนทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์ไปสู่ความสนใจเรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่และการบริการสาธารณะแนวใหม่มากขึ้นแล้วก็ตาม

การปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยยุคหลังรัชสมัยของพระบาทสมเด็จ-พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5[1] เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากในช่วงทศวรรษ 2470 สยามประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลต้องเผชิญหน้ากับปัญหางบประมาณขาดดุลเรื้อรัง ปัญหาการขาดดุลทางการค้า เศรษฐกิจโลกถดถอยและถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งในระหว่างปี พ.ศ. 2452-2453 และ พ.ศ. 2460-2462 ทำให้ภาวะการขาดดุลทางการค้าและการขาดดุลงบประมาณเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงช่วงการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทศวรรษ 1930 (1930’s depression) ที่ลุกลามไปทั่วโลก ปัจจัยหลายอย่างมีผลต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจรวมทั้งข้อจำกัดจากสนธิสัญญาเบาว์ริง แนวนโยบายอนุรักษ์ทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมและเสถียรภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก เริ่มจากสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1929 เข้าสู่ยุโรปและประเทศอื่น ๆ ส่งผลให้ธุรกิจปิดตัวลงและล้มละลาย การว่างงานเพิ่มขึ้นระดับสูง ราคาสินค้าทั้งอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมลดลงอย่างต่อเนื่อง หนี้สินต่างประเทศเพิ่มขึ้นหลายประเทศใช้นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการตั้งกำแพงภาษีและโควตานำเข้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรม และบรรเทาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน (Pasuk Phongpaichit & Baker อ้างถึงใน พอพันธ์ อุยยานนท์, 2556, หน้า 120)

ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะวิกฤติการณ์การเงินและการคลังของรัฐบาลที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ส่งผลให้ภาวะการเงินและการคลังของประเทศประสบปัญหา

---

[1]พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระปิยมหาราช) รัชกาลที่ 5 ขึ้นครองราชย์ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411 สิ้นสุดการครองราชย์ วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453

มากขึ้นตามลำดับ รัฐบาลต้องตัดทอนงบประมาณส่วนต่าง ๆ รวมทั้งมีการลดข้าราชการและกำลังคนลง ตัดทอนงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ[2] อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะพยายามแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการคลัง โดยการเพิ่มภาษีบางประเภท แต่การเพิ่มขึ้นของภาษีก็ไม่พอเพียงต่อการเพิ่มขึ้นของรายจ่าย ราษฎรที่ทำนาไม่ได้ผล ไม่มีเงินเสียค่านา ค่าอากร และค่าเช่านา ต้องขอให้รัฐบาลช่วยแก้ปัญหา[3]

เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว ยังไม่มีการนำแนวคิดเรื่องการบริหารงานคลังในด้านรายได้ ภาษีอากร และการเงินการคลังมาใช้ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยการลดงบประมาณรายจ่าย ส่งผลให้ข้าราชการจำนวนมากถูกปลดออก เช่น ในช่วงระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2472 มีข้าราชการถูกปลดมากถึง 1,292 คน (Seksan Prasertkul, 1989, p. 480) นโยบายการคลังที่เข้มงวดสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้คนเป็นจำนวนมากประกอบกับมีกระแสต่อต้านระบอบอภิสิทธิ์และสัมปทานผูกขาดของนักธุรกิจชาติตะวันตกในสยาม เกิดการกีดกันการเติบโตของทุนสยามและทุนจีนอพยพในสยาม พ่อค้าชาวตะวันตกได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจากสนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือ ทำให้ได้เปรียบพ่อค้าไทยและจีน สนธิสัญญาที่สยามได้ทำไว้กับชาติตะวันตกแล้วเสียเปรียบได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง พร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของกระแสเศรษฐกิจชาตินิยมในตะวันตก (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2557, หน้า 3)

---

[2]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากพระบรมราชโชวาทพระราชทานในที่ประชุมทหาร เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474 เรื่อง การเงินฝืดเคือง และกระแสพระราชดำรัสในการประชุมใหญ่กระทรวงกลาโหม วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 7 ก.1/37 เรื่องประชุมใหญ่ที่กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2474 เอกสาร สบ.2.47/233 เรื่องสำเนาบันทึกกระแสพระราชดำรัสในคราวประชุมใหญ่กระทรวงกลาโหมฯ และหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 7 ค.14/4 สำเนาพระราชดำรัสพระราชทานแก่ที่ชุมนุมนายทหารชั้นผู้ใหญ่ฯ เมื่อ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2474

[3]ดูรายละเอียดได้จาก หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร. 7 สบ 2.42 (358/385)/380 เล่ม 18 เรื่องพระยาวิฑูรธรรมพิเนตขอพระราชทานคัดฎีกาชาวนาร้องทุกข์ฯ พ.ศ. 2474 ประกอบกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร สบ 2.42 (386-411)/401 เล่ม 19 และเอกสารรัชกาลที่ 7 สบ. 2.42 (358/385)/380 เล่ม 18 รายงานสำรวจจังหวัดในลพบุรีฯ วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2474

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่า เนื่องจากสยามในขณะนั้นยังไม่มีการนำแนวคิดเรื่องการบริหารงานคลังมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ชนชั้นปัญญาชน ซึ่งได้รับโอกาสไปศึกษายังต่างประเทศในขณะนั้นจึงเกิดความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมุ่งวางรูปแบบการปกครองใหม่ให้เป็นประชาธิปไตยและบริหารงานด้านการเงินการคลังของสยามใหม่ให้มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งผู้มีแนวคิดเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคมหรือการเมืองก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยนั้น จะถูกเรียกว่า กบฏ เนื่องจากยังไม่มีศัพท์คำว่า "ปฏิวัติ" ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Revolution" และ "รัฐประหาร" หรือ "Coup d'Etat" ต่อมาจึงได้รับการบัญญัติความหมายโดยพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่น-นราธิปพงศ์ประพันธ์[4] ขณะดำรงฐานันดรศักดิ์เป็นหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร (ดูการให้ความหมายคำเพิ่มเติมได้ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493) ที่มาของศัพท์ดังกล่าวปรากฏเนื้อหาตรงกันในหนังสือเกี่ยวกับพระราชประวัติ เรื่อง *ศาสตราจารย์พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ องค์ประธานคณะกรรมการบริหาร-วิทยาลัยกรุงเทพ* (วิทยาลัยกรุงเทพ, 2519, หน้า 7) และ ปรีดี พนมยงค์ (2519, หน้า 5) หนังสือเรื่อง *ความเป็นมาของศัพท์ไทย "ปฏิวัติ, รัฐประหาร, วิวัฒน์, อภิวัฒน์"* ด้วยเหตุดังกล่าวการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะผู้ก่อการจึงใช้คำว่า "อภิวัฒน์" โดยให้หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้ายิ่งใหญ่ในทางวิทยาศาสตร์และเทคนิคแห่งการผลิตทางเศรษฐกิจ

ช่วงเวลาที่สยามประสบปัญหาเศรษฐกิจ และรัฐบาลยังไม่ได้นำแนวคิดใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานคลังมาใช้แก้ปัญหาอย่างเป็นหลักที่ชัดเจนแน่นอนนั้น ตรงกับช่วงเวลาที่ นายปรีดี พนมยงค์ ศึกษาอยู่ที่ประเทศฝรั่งเศสและได้ร่วมกับเพื่อนอีก 6 คน ประชุมก่อตั้ง "คณะราษฎร" และร่วมกันร่างหลัก 6 ประการ ประกอบด้วย การสร้าง

---

[4]พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ พระนามเดิมว่า หม่อมเจ้าวรรณ-ไวทยากร วรวรรณ เป็นโอรสของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนราธิปประพันธ์พงศ์ ในรัชกาลที่ 4 และหม่อมหลวงต่วนศรี วรวรรณ ในสกุล "มนตรีกุล" ซึ่งสืบสายมาจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้า-กรมหลวงพิทักษ์มนตรีทรงให้สัมภาษณ์ถึงชีวประวัติของพระองค์แก่ อัครวัฒน์ โอสถานุเคราะห์ ลงตีพิมพ์ในหนังสือ ประวัติบุคคลที่น่ารู้จักซึ่งจัดพิมพ์ในปี พ.ศ. 2516

เอกลักษณ์ประชาชาติไทย การบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระและให้การศึกษาอย่างเต็มที่หลัก 6 ประการนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการปฏิรูปประเทศที่ให้ความสำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเน้นบทบาทของรัฐ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมในโอกาสการประกอบอาชีพ รวมถึงมิติในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่พลเมืองในชาติตามแนวคิดการมีประชาธิปไตยสมบูรณ์ (ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล, 2556, หน้า 1-2) ทั้งนี้ การบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจจะเป็นเป้าหมายหลักที่ นายปรีดี พนมยงค์ ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากเห็นว่า การอภิวัฒน์ให้เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์นั้นจะต้องมีการสร้างประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจก่อน ดังจะเห็นได้จากคำพูดของนายปรีดี พนมยงค์ ที่กล่าวไว้ในที่ประชุมกรรมานุการ พิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ เดือน บุนนาค (2552) ความตอนหนึ่งว่า “การเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ไม่ใช่ Coup d’Etat แต่เป็น Revolution ทางเศรษฐกิจ” (หน้า 128) หมายถึงการจะอภิวัฒน์สยามให้เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์ได้นั้น จะต้องมีการสร้างประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจเสียก่อน ดังนั้น หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จในปี พ.ศ. 2475 จึงแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะแรกทันที โดยการประกาศใช้นโยบายและมาตรการลดภาษีที่ดินสำหรับการปลูกข้าวลงร้อยละ 50 ยกเลิกภาษีสมพัตรสร ปรับปรุงอากรธนาคารและการประกันภัย ลดพิกัดเก็บเงินค่านาและลดภาษีโรงเรือนที่ดิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการลดและเลิกอัตราเก็บเงินค่าที่สวนและพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2557, หน้า 3) ซึ่งสิ่งที่กระทำนี้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการคลังสาธารณะในสถานะของการเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับสภาวะทางเศรษฐกิจ และนายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการคลัง (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2526, หน้า 43)

การใช้การคลังสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในช่วงก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พบข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลการปฏิรูปงานด้านการบริหารงานคลังของสยามประเทศ ดังตัวอย่างข้อมูลสถิติ (ดูตาราง 1 และ 2)

ตาราง 1

ดุลการค้าประเทศไทยในช่วงรัชกาลที่ 6 รัชกาลที่ 7 และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475

ปี	สินค้าออก (ล้านบาท)	สินค้าเข้า (ล้านบาท)	ดุลการค้า (ล้านบาท)
พ.ศ. 2458	105.98	75.45	+30.53
พ.ศ. 2479	184.36	110.04	+14.32
พ.ศ. 2484	290.09	168.84	+121.25

ที่มา. จาก *Economic Change in Thailand 1850-1970* (p. 332), by J. C. Ingram, 1971, Kuala Lumpur, Malaysia: Oxford University Press.

จากตาราง 1 พบว่า ดุลการค้าของประเทศไทยลดอัตราลงในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกที่กระทบถึงเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่จากข้อมูลตัวเลขปริมาณการส่งออกและดุลการค้าในปี พ.ศ. 2484 ซึ่งตรงกับช่วงเวลาที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่า-การกระทรวงการคลัง (พ.ศ. 2481-2484) แสดงให้เห็นผลจากการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังและการออกมาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลัง ทำให้ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้าในอัตราก้าวกระโดดภายในระยะเวลาเพียง 5 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อัตราดุลการค้าในลักษณะเกินดุลดังกล่าว ส่งผลต่อสถานภาพทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในทิศทางบวก

ตาราง 2

อัตราค่าจ้างรายวันแรงงานไร้ฝีมือในกรุงเทพมหานคร

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ (บาท)
พ.ศ. 2458 (ค.ศ. 1915)	0.75
พ.ศ. 2478 (ค.ศ. 1935)	0.80

ตาราง 2 (ต่อ)

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ (บาท)
พ.ศ. 2483 (ค.ศ. 1940)	20.00

ที่มา. จาก *The Political Economy of Productivity: Thai Agricultural Development 1880-1975* (p. 18), by D. Feeny, 1982, British Columbia, Canada: University of British Columbia Press.

ผลจากตารางทั้งสองสะท้อนนัยว่า ในระหว่างที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง การดำเนินนโยบายและมาตรการในการปฏิรูปงานคลังหลายประการส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจในภาพรวมดีขึ้น ตัวอย่างเช่น แรงงานไร้ฝีมือได้ค่าจ้างแรงงานในอัตราที่สูงขึ้น ดังข้อมูลแสดงในตาราง 2 และมีอัตราการว่างงานลดน้อยลงอันเป็นเป้าหมายของทุกระบบเศรษฐกิจทั่วโลก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างรายวันแรงงานไร้ฝีมือตามตารางดังกล่าว เป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับปริมาณการผลิตข้าวในแต่ละช่วงเวลาของสยาม การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างรายวันแรงงานไร้ฝีมือดังกล่าวจึงเป็นเพียงตัวอย่างข้อมูลเบื้องต้นที่นำไปสู่ความสนใจในการศึกษา ทั้งนี้ผลของการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างแรงงานอาจเกิดจากปัจจัยอื่นในทางเศรษฐกิจร่วมด้วยหลายประการ ซึ่งควรค่าแก่การศึกษาเพิ่มเติม เช่น อัตราแลกเปลี่ยนหรือค่าเงินในขณะนั้น เป็นต้น

เมื่อพิจารณาข้อมูลข้างต้นประกอบกับ ปาฐกถาเรื่อง “สองปีที่ล่วงมาแล้ว” ของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (2477, หน้า 152) ซึ่งบรรยายผ่านทางวิทยุกระจายเสียงเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2477 ในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พบในหนังสือเรื่อง *ปรีดี พนมยงค์: ชีวิต งานและธรรมศาสตร์* สรุปความว่า รัฐบาลได้ดำเนินงานในการเปลี่ยนวิธีการเศรษฐกิจหลายประการ อาทิ สำนักงานจัดหางานช่วยเหลือกสิกร การออกกฎหมายห้ามยึดทรัพย์สินเกษตรกรควบคู่ไปกับการควบคุมการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราโดยตราเป็นกฎหมาย ลดภาษีอากรต่าง ๆ ลดและยกเลิกเงินรัชชูปการพร้อมกับการขยายการสหกรณ์ และจัดตั้งบริษัทจังหวัดในแต่ละพื้นที่เพื่อช่วยเหลือราษฎรทั่วไปและเกษตรกรและก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น งบประมาณสำหรับ

พ.ศ. 2475 แทบจะไม่สู่ดุลยภาพ ส่งผลให้เกิดความปั่นป่วนทางการคลังของประเทศ ภายหลังรัฐบาลได้พิจารณางบประมาณใหม่และในปลายปีทำให้มีรายได้มากกว่ารายจ่าย ในทางการคลังปรากฏข้อมูล ดังนี้

ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475 มีเงินเหลือคงคลัง 35 ล้านบาทเศษ

ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 มีเงินเหลือคงคลัง 47 ล้านบาทเศษ

ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2477 มีเงินเหลือคงคลัง 54 ล้านบาทเศษ

ในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2477 มีเงินเหลือคงคลัง 58 ล้านบาทเศษ

แสดงให้เห็นว่า ภายหลังการดำเนินมาตรการเปลี่ยนวิธีการบริหารการเงินและการคลังมีเงินเหลือคงคลังเพิ่มขึ้น 23 ล้านบาทเศษ นอกจากนั้นในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2475 สยามได้ใช้หนี้เงินกู้ 7 เปอร์เซ็นต์ เป็นเงินกว่า 20 ล้านบาท ซึ่งเงินใช้คืนนี้จ่ายจากเงินที่ได้สะสมไว้สำหรับใช้หนี้เงินกู้ จึงเป็นการปลดเปลื้องภาระของประเทศได้จำนวนมาก จากการค้นคว้าเอกสารอีก 2 ฉบับ พบข้อมูลที่ตรงกัน คือ ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2475 (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, 2477; หน้า 152; สภาผู้แทนราษฎร, 2475ข, หน้า 29) ประกอบกับ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475” (2475, หน้า 396) และ *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45: กฎหมาย พ.ศ. 2475*[5] (เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์, 2476, หน้า 115) และหนังสือเรื่อง *ดร. ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิวัติ* (ไสว สุทธิพิทักษ์, ม.ป.ป., หน้า 497)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นประกอบกับการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พบว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของสยามในขณะนั้น คือ นายปรีดี พนมยงค์ จากการค้นคว้าเอกสาร จำนวน 3 ฉบับ พบข้อมูลตรงกันเรื่องการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ ในเอกสารสัมมนาทางวิชาการเรื่องหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ หัวข้อเรื่อง

---

[5]ประชุมกฎหมายประจำศก คือ หนังสือที่เป็นคู่มือในการค้นตัวบทกฎหมายของสยามโดยถูกต้องและครบถ้วน ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แผนกกฤษฎีกาทุกเรื่องแล้ว

ปฏิทินชีวิต ปรีดีพนมยงค์ (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 2543, หน้า 11) และหนังสือเรื่อง *คือ ผู้อภิวัฒน์ . . . ถึงรัฐมนตรีอีสานถึงกวีพื้นบ้าน คือ อุดมการณ์ประชาธิปไตย* (จารุวรรณ ธรรมวัตร, 2543, หน้า 13-15) ข้อมูลตรงกันกับที่ ปรีดี พนมยงค์ (2553ข, หน้า 39) ได้กล่าวถึงผลงานของตนเองไว้ในหนังสือ *ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์* และ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ (2517) ได้รวบรวมข้อมูลคณะรัฐมนตรีและเอกสารชั้นต้นของรัฐสภาไว้ในหนังสือเรื่อง *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)* สรุปได้ ดังนี้ คือ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลคณะราษฎร ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2476[6] ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2477-2480[7] ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2479-2481[8] ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังระหว่างปี พ.ศ. 2481-2484[9] และดำรงตำแหน่ง

---

[6]คณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 ในรัฐบาลชุดที่มหาอำมาตย์โท พระยามโนปกรณ์นิติธาดา เป็นคณะกรรมการ ดูเพิ่มเติมได้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และประกาศพระบรมราชโองการ ประชาธิปก ป.ร. ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

[7]เนื่องจากการดำรงตำแหน่งมีหลายช่วงเวลา ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องนี้ได้จากประกาศตั้งรัฐมนตรี วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2476 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 46 วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 และประกาศตั้งรัฐมนตรี คณะที่ 6 ในราชกิจจุเบกษา เล่ม 50 วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2476 ประกอบกับราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2476

[8]เนื่องจากการดำรงตำแหน่งมีหลายช่วงเวลา ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องนี้ได้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2480 และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 3/2480 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2480 และในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2478 ประกอบกับประกาศตั้งรัฐมนตรีในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2480 และราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2480

[9]ดูรายละเอียดเนื้อหาได้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2481 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันจันทร์ที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2481 และรายละเอียดการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 วันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2481

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลชุดที่ 15 และ รัฐบาลชุดที่ 16 ในปี พ.ศ. 2489

ในการดำเนินงานด้านการปฏิรูปการบริหารงานคลังนี้ นายปรีดี พนมยงค์ มีพื้นฐานแนวคิดที่เรียกว่า ประชาธิปไตยสมบูรณ์ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานคิดเรื่องการปฏิรูปทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชน คือ การสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจไปพร้อมกับการสร้างการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย เดือน บุนนาค (2552, หน้า 124) โดยกล่าวไว้ว่า "การบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ คือ จะจัดมิให้ราษฎรอดอยาก จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในการจัดไม่ให้ราษฎรอดอยากนั้น ต้องจัดให้ราษฎรมีความเป็นอยู่พอสมควร หางานให้ราษฎรทำเหมือนกับพวกเราที่อยากทำงาน"[10] และ "ถ้าเราทำตามแบบเก่า การเปลี่ยนการปกครองคราวนี้ไม่มีประโยชน์ เพราะเราไม่ทำสาระสำคัญ คือ การแก้ปัญหาความฝืดเคืองของราษฎร" (หน้า 128) รวมทั้งได้มีการกล่าวย้ำแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจไว้ในหนังสือ *ปาฐกถาของนายปรีดี พนมยงค์ เรื่อง "อนาคตของประเทศไทย-ควรดำเนินไปในรูปใด"* (ปรีดี พนมยงค์, 2516) ดังกล่าวว่า

> รูปของสังคมใด ๆ นั้น ย่อมประกอบด้วย ระบบเศรษฐกิจ การเมือง ทัศนะสังคม ดังนั้น ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จึงต้องประกอบด้วย ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ . . . การมีระบบประชาธิปไตยทางการเมืองเท่านั้นแม้จะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรส่วนมากดีกว่าไม่มีระบบประชาธิปไตยทางการเมืองเลยก็จริงอยู่ แต่ถ้าไม่มีระบบประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจด้วยแล้ว ราษฎรส่วนมากก็ไม่มีโอกาสในการปฏิบัติที่จะใช้สิทธิประชาธิปไตยได้ (หน้า 4)

นอกจากนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ยังชี้ให้เห็นว่า การจะสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจนั้น รัฐจะต้องมีการวางแผนทางเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กันหลายอย่างทั้งส่วนบน

---

[10]การประชุมกรรมานุการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ณ วังปารุสกวัน วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2475 จดรายงานโดย อรรถสารประสิทธิ์ ข้อมูลตรงกับปาฐกถาของ นายปรีดี พนมยงค์ เรื่อง "อนาคตของประเทศไทยควรดำเนินไปในรูปใด" ในการชุมนุมสนทนาที่สามัคคีสมาคม (สมาคมนักเรียนไทย) ประเทศอังกฤษ วันเสาร์ที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2516 เอกสารเผยแพร่สาธารณะ

และส่วนล่าง ถ้าแผนเศรษฐกิจเกิดเฉพาะส่วนบนก็จะเป็นแค่ความฝันทางทฤษฎี แผนทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมจึงต้องเกิดจากทั้งส่วนบนและสภาวะที่แท้จริงของส่วนล่าง ซึ่งสามารถปฏิบัติได้ พร้อมกันนั้นการปฏิรูปจะต้องให้ความสำคัญกับการต่างประเทศควบคู่กันไปด้วย และแนวคิดนี้ยังคงใช้เป็นฐานคิดในการปฏิรูปอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, หน้า 25)

แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการเสนอร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2476 ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดใหม่ในการประกอบการเศรษฐกิจที่นับได้ว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับสยามประเทศในขณะนั้น กล่าวคือ การพยายามไม่ให้แรงงานสิ้นเปลืองโดยการปล่อยให้เอกชนต่างคนต่างทำ แต่ให้รัฐประกอบเศรษฐกิจโดยนำเครื่องจักรกลมาใช้ รัฐจะต้องสร้างงานให้ผู้ที่ไม่มีงานทำอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน นักวิชาการเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์แนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ในส่วนนี้ว่า เป็นการปฏิรูปการบริหารงานคลังภาครัฐที่สนับสนุนบทบาทของสหกรณ์และรัฐในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นการมองเห็นจุดอ่อนและความล้มเหลวของกลไกตลาด (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2563, หน้า 5)

เค้าโครงการเศรษฐกิจสามารถสะท้อนความคิดทางเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้อย่างเป็นระบบมากที่สุดเรียกได้ว่า เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของประเทศไทย เพราะไม่เพียงถูกร่างขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในระยะสั้นเท่านั้น แต่ยังมุ่งไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนโดยการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนาชนบท และเป็นความพยายามในการสร้างชีวิตที่สุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎรผ่านระบบเศรษฐกิจที่เป็นธรรมและการจัดสวัสดิการที่เสมอภาคและเท่าเทียม โดยผ่านมาตรการในการปฏิรูปการบริหารงานคลังและงบประมาณของรัฐบาล (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และเบเคอร์, 2542, หน้า 201; สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, 2544, หน้า 6) รวมทั้งยังมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย-การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบ-เศรษฐกิจ พุทธศักราช 2576 ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2527, หน้า 551-552)

ยิ่งไปกว่านั้น นายปรีดี พนมยงค์ ยังให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องการเสียเปรียบชาติตะวันตกในทางการศาลและการค้า ในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายปรีดี พนมยงค์ จึงเดินหน้าสานต่องานด้านการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญา ในนามของ “สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือ” ที่ไม่เป็นธรรมกับ 13 ประเทศได้จนสำเร็จลุล่วงลงในปี พ.ศ. 2480 ส่งผลให้สยามได้อธิปไตยสมบูรณ์ทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดเก็บภาษีอากร ทำให้อากรขาเข้าที่เดิมเก็บในอัตราตายตัว (ภาษีร้อยชักสาม) ได้รับการแก้ไขให้ประเทศไทยสามารถจัดเก็บอากรตามมูลค่าสินค้า ส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสร้างเสถียรภาพให้กับสถานะทางการเงินและการคลังของประเทศในระยะเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน (อภิรักษ์ กาญจนคงคา, 2562, หน้า 4-5)

เนื่องจากภารกิจด้านการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ดังที่กล่าวมาข้างต้นมีความสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจประกอบกับความสำคัญของการบริหารงานคลังในฐานะที่เป็นหนึ่งในวิชาแกนหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายกรัฐมนตรี โดยมุ่งเน้นศึกษางานด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง และด้านการสร้างวินัยการคลังและงบประมาณ โดยคาดหวังว่า ผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาจะเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ในเชิงวิชาการ รวมทั้งจะสามารถนำมาเป็นบทเรียนในการประยุกต์ใช้กับการบริหารงานคลังของประเทศไทยในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสมต่อไป

คำถามการวิจัย

นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดและผลงานเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง และด้านการสร้างวินัยการคลังและงบประมาณ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาแนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยศึกษาเฉพาะด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลังและด้านวินัยทางการคลังและงบประมาณ ในขอบเขตรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) แยกเป็นเอกสารชั้นต้น (primary sources) ประกอบด้วย เอกสารทางราชการ รายงานการประชุม คำแถลงรัฐบาล ราชกิจจานุเบกษา เอกสารจดหมายเหตุ พระราชบัญญัติ ปาฐกถา บทสัมภาษณ์ งานวิจัย และเอกสารของ นายปรีดี พนมยงค์ และเอกสารชั้นรอง (secondary sources) ได้แก่ เอกสารที่เป็นตำรา หนังสือหรือบทความ ซึ่งเขียนโดยนักวิชาการ นักบริหารงานภาครัฐ นักวิจัยผู้ที่เคยร่วมงานหรือเคยสัมภาษณ์ นายปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย และเป็นเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะประกอบกับการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) จำนวน 15 ท่าน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย เช่น ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และประวัติศาสตร์ ซึ่งได้ศึกษางานของ นายปรีดี พนมยงค์ และมีผลงานเผยแพร่สู่สาธารณะ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับ นายปรีดี พนมยงค์ โดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับชีวประวัติ ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับงานวิจัยเชิงประวัติศาสตร์

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื่องจากภารกิจในการบริหารงานภาครัฐของ นายปรีดี พนมยงค์ มีขอบเขตและรายละเอียดครอบคลุมการดำเนินงานของภาครัฐหลายด้าน หากจะศึกษาเนื้อหาทั้งหมดอย่างละเอียด ขอบเขตของการศึกษาก็จะกว้างมากจนเกินความจำเป็น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจำกัดสาระสำคัญของเนื้อหาที่ศึกษาเพียงส่วนที่เกี่ยวกับงานด้านการบริหารงานคลัง ซึ่งเป็นวิชาแกนหลักที่สำคัญในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

1. ด้านรายได้และภาษีอากร ประกอบด้วย การดำเนินงานในการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีใหม่ การยกเลิกภาษีร้อยชักสาม การลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ อากรค่านาค่าสวน สมพัตรสร และการสถาปนาประมวลรัษฎากร

2. ด้านการเงินการคลัง ประกอบด้วย การดำเนินงานในการแก้ไขสนธิสัญญาทางการค้าระหว่างประเทศกับคู่สัญญา 13 ประเทศ ที่เรียกว่า สนธิสัญญาทางไมตรีพาณิชย์และการเรือ ซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาการจัดเก็บภาษีและพิกัดศุลกากร การปรับปรุงระบบเงินคงคลังและเงินทุนสำรองของประเทศ การเจรจาลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้และจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย

3. ด้านการสร้างวินัยการคลังและงบประมาณ ประกอบด้วย การสร้างวินัยทางการคลังและการเสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณครั้งแรก โดยการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2489

ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาการปฏิรูปการบริหารงานคลังและรวบรวมข้อมูลเอกสารที่สำคัญในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้อจำกัดของการวิจัย

ผลการวิจัยนี้ อาจนำไปอ้างใช้กับกรณีอื่น (generalizability) ได้น้อยเพราะเป็นเรื่องศึกษาผลของคนซึ่งมีชื่อเสียงเพียงหนึ่งคน ซึ่งเป็นธรรมชาติของการวิจัยเชิงคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะใช้มุมมองแบบคนนอก (emic point of view) ในการวิเคราะห์และตีความข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้งานวิจัยนี้มีความเที่ยงตรง (validity) และเชื่อถือได้ (reliability) เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดดังกล่าวและเกิดประโยชน์ในเชิงวิชาการ รวมทั้งสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมกับบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทยอดีต ซึ่งอาจมีประโยชน์ในเรื่องของทัศนภาพของการศึกษาปัจจุบันหรืออนาคตในเรื่องประเภทเดียวกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิรูปหรือ Reform ในภาษาอังกฤษ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เหมาะสมตามสมควรทำให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม สมควร เมื่อพบว่า บางสิ่งบางอย่างผิดไปจากสภาพที่ควรจึงต้องปรับใหม่ การปฏิรูปมีความสลับซับซ้อนจึงต้องทำอย่างเป็นกระบวนการและใช้เวลาในการดำเนินการ ทั้งนี้ การปฏิรูปนั้นอาจส่งผลในระยะสั้น ระยะกลางหรือระยะยาว และการปฏิรูปไม่ใช่เพียงการพัฒนา ซึ่งเป็นการทำสิ่งที่มีอยู่เดิมให้ดียิ่งขึ้น ในการวิจัยนี้ศึกษาผลงานในการปฏิรูปการบริหารด้านการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งส่งผลทั้งในขณะดำเนินงานและในระยะยาวต่อระบบเศรษฐกิจของไทย การเปลี่ยนแปลงในลักษณะการปฏิรูปนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ใช้คำว่า อภิวัฒน์ ในความหมายเดียวกัน

2. การปฏิรูปเศรษฐกิจ หมายถึง การปฏิรูประบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของเศรษฐกิจส่วนรวม และกระจายผลการพัฒนาไปยังประชาชนทั้งประเทศ การปฏิรูปทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในการวิจัยนี้เกี่ยวข้องกับงานในการปฏิรูปการคลังของประเทศไทยของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งศึกษาใน 3 ประเด็น ได้แก่ ด้านระบบรายได้

และภาษีอากร การเงินการคลัง และวินัยทางการคลังและงบประมาณ มีเป้าหมายเพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม แก้ไขปัญหา ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างเอกราชทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

3. การบริหารงานคลัง หรือ Fiscal Administration หมายถึง บทบาทหน้าที่และการบริหารงานแผ่นดินของรัฐด้านการคลังครอบคลุมอำนาจหน้าที่ในการหารายได้หรือการจัดหาทรัพยากรเพื่อรองรับบทบาทหน้าที่ของรัฐ เช่น การจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การบริหารรายจ่าย การบริหารหนี้สาธารณะและการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การเงินและการคลังของรัฐให้มีความเหมาะสมตามสถานการณ์ การบริหารงานคลังมีความเกี่ยวข้องกับสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมสำคัญของรัฐ เป็นทางเลือกในการตัดสินใจและเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณหรือการบริหารรายจ่ายภาครัฐ (public expenditure management) เพื่อนำไปสู่การมีวินัยทางการคลัง (fiscal discipline) และความโปร่งใสทางการคลัง (fiscal transparency) ในการวิจัยครั้งนี้ ศึกษางานการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ เฉพาะในด้านการบริหารรายได้และภาษีอากร ด้านการบริหารการเงินการคลังและด้านวินัยทางการคลังและงบประมาณ

4. การปฏิรูปการบริหารงานคลัง หมายถึง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบ-การบริหารงานคลังให้มีสภาพที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเงิน การคลังและการเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้มีประสิทธิภาพ ในการวิจัยนี้ ศึกษาผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่เชื่อมโยงให้เห็นการดำเนินงานด้านการบริหารรายได้และภาษีอากร การบริหารงานคลังด้านการเงินการคลังและการบริหารรายจ่ายซึ่งเกี่ยวข้องกับการสร้างวินัยทางการคลังและกระบวนการงบประมาณ

5. ภาษีอากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเก็บจากประชาชนจะเป็นเงิน รายได้ สิ่งของหรือผลประโยชน์หรือบริการจากตัวผู้เสียภาษีก็ได้ ยกเว้น การกู้ยืมและการขายสินค้าหรือบริการในราคาทุนของรัฐบาล มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ มีลักษณะของการบังคับจัดเก็บ การจัดเก็บนั้นมิได้มีผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษีแต่นำไปใช้เพื่อสังคมส่วนรวมและมีลักษณะถาวรต่อเนื่อง ในการวิจัยนี้ ศึกษาจากการผลงานนายปรีดี

พนมยงค์ ในการปฏิรูประบบภาษีอากร โดยการออกกฎหมายจัดเพื่อจัดเก็บภาษีใหม่ การลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ อากรค่านา ค่าสวน และการสถาปนาประมวลรัษฎากร

6. วินัยทางการเงินและการคลัง หมายถึง ระเบียบแบบแผนในการจัดการการเงิน การคลังและงบประมาณแผ่นดินของประเทศให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่ การดำเนินงานเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง หนี้สาธารณะ และมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ควรควบคุมมิให้เกินจากรายได้ รวมไปถึง ความสามารถของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพในการดำเนินการด้านการเงิน การสร้าง ความเข้มแข็งทางการคลังในระยะยาวและการบริหารงบประมาณอย่างรัดกุม เป็นส่วนหนึ่ง ของการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยการผลักดันให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการงบประมาณ การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาผลงานการสร้างวินัยทางการเงินและการคลัง ของ นายปรีดี พนมยงค์ โดยการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2489 อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติเงินคลังในปัจจุบัน

7. งบประมาณ หมายถึง เครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นแผนการใช้เงิน ในอนาคต โดยแสดงออกมาในรูปของตัวเงิน รายรับและรายจ่าย รวมถึงการดำเนินงาน ทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง ประกอบด้วย แผนการดำเนินงาน โครงการและประมาณ การค่าใช้จ่ายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่พึงจะเกิดขึ้นในปีงบประมาณนั้น โดยที่รัฐบาลสัญญา ต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้จ่ายเงินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้ว และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมี ฐานะเป็นกฎหมายและมีผลบังคับใช้ได้ เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. .... ในการวิจัยนี้ ศึกษาการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาล จ่ายเงินไปพลางก่อน ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2489 ในขณะที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการริเริ่มสร้างเสริมอำนาจทางการคลังของรัฐสภา เป็นครั้งแรกของประเทศไทย

8. เงินรัชชูปการ หมายถึง เงินส่วย หรือส่วยแทนแรงงานเกณฑ์ ที่เก็บจากไพร่ส่วย ที่ไม่ต้องการเข้าเกณฑ์แรงงาน สามารถหาสิ่งของหรือเงินมาทดแทนการเกณฑ์แรงงาน ได้ เงิน ที่ใช้แทนแรงงานเรียกว่า ส่วย ในสมัยรัชกาลที่ 5 เรียกว่า เงินค่าราชการ ในสมัย รัชกาลที่ 6 เรียกว่า เงินรัชชูปการกำหนดให้ชายฉกรรจ์ ที่มีอายุ 18-60 ปี และข้าราชการ

ต้องเสียเงินรัชชูปการ ยกเว้น ทหาร ตำรวจ พระภิกษุสามเณร กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ที่มีร่างกายทุพพลภาพไม่ต้องเสียเงินรัชชูปการตามพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2468 การเก็บเงินรัชชูปการได้ยุติลงเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481

9. เค้าโครงการเศรษฐกิจ หมายถึง ร่างแผนเศรษฐกิจหรือสมุดปกเหลือง ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่างและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2476 ขณะมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ในการวิจัยศึกษาเค้าโครงการเศรษฐกิจและข้อเสนอต่าง ๆ ในเค้าโครงการเศรษฐกิจเฉพาะในส่วนที่เชื่อมโยงให้เห็นถึงแนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พมยงค์ อันนำไปสู่การปฏิบัติในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นำข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์ไปขยายองค์ความรู้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐและการบริหารงานคลัง รวมถึงเสนอการประยุกต์ใช้และต่อยอดแนวคิดบางส่วนของ นายปรีดี พนมยงค์ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยที่เหมาะสมกับโครงสร้างและบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน

2. นำไปสู่การจัดเวทีเสวนาและถอดบทเรียนจากข้อเสนอของ นายปรีดี พนมยงค์ และมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ประชาชน และองค์กรอิสระในการทำงานด้านการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

3. ผลการวิจัยจะเกิดประโยชน์ในเชิงวิชาการ ในแง่ของการทำให้งานวิจัยในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีความหลากหลายเป็นแนวทางสำหรับผู้วิจัยทางรัฐประศาสนศาสตรที่ให้ความสนใจศึกษาด้วยกระบวนการทางประวัติศาสตร์ เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่มีลักษณะการบูรณาการองค์ความรู้ในทางทฤษฎีและการปฏิบัติ ทั้งยังสามารถพิสูจน์และยืนยันองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อไป

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งหาคำตอบว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดและผลงานที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง และด้านการสร้างวินัยการคลังและงบประมาณ อย่างไร ในบทนี้จึงเป็นการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามการวิจัยและเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน ได้แก่ แนวคิดการปฏิรูปการบริหาร และแนวคิดการคลังสาธารณะ

การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน มีสองด้าน กล่าวคือ ภาคที่เป็นงานด้านวิชาการโดยตรงและการนำองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ในการบริหารภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมในการพัฒนาการบริหารประเทศ (จรูญ สุภาพ, 2518, หน้า 386) โดยภาพรวมแล้วประเด็นที่มีการศึกษามาก คือ เรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ในการบริหารภาครัฐและการบริการสาธารณะ (public service) การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารโครงการ ภาวะผู้นำ การพัฒนาองค์การ และปฏิรูประบบราชการ รวมถึงการนำเสนอปัญหาและทางออกในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้เหมาะสมกับบริบทด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในยุคปัจจุบัน กับอีกด้านที่เน้นการศึกษาเทคนิคทางการบริหาร (tools and techniques) เพื่อพัฒนาเทคนิค (nuts and bolts) ที่ใช้ในการบริหารภาครัฐ

เนื่องจากขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็น Core Beliefs ประกอบด้วยการบริหารองค์การ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลัง นักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งศึกษาทฤษฎีจะต้องทราบการพัฒนาของลักษณะวิชา (state of the art) และใช้เป็นแนวสำหรับการยืนยันทดสอบเพื่อสะสมความรู้และการนำไปปฏิบัติ (อุทัย เลาหวิเชียร, 2547, หน้า 42) และผู้วิจัยศึกษาอยู่ในสาขาการจัดการภาครัฐและเอกชน (public and

private management) การวิจัยครั้งนี้ จึงจะให้ความสำคัญกับแนวคิดการบริหารงานคลังในทางรัฐประศาสนศาสตร์มากกว่าจะเน้นไปทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งแบ่งเป็นการศึกษาการบริหารงานคลังออกเป็นระดับมหภาค (macro approach) ได้แก่ การกำหนดนโยบายและการบริหารเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายโดยมีเครื่องมือทางการคลัง ประกอบด้วยเครื่องมือด้านภาษีอากร รายจ่าย หนี้สาธารณะ รัฐวิสาหกิจ เงินคงคลัง และเครื่องมือทางการเงินอื่น ๆ และการบริหารงานคลังระดับจุลภาค (micro approach) ได้แก่ การบริหารหรือจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แนวคิดการปฏิรูปการบริหาร

การปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) เป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหารและเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารงาน เพื่อให้ระบบ-การบริหารงานของประเทศสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นของคนในประเทศเนื่องจากปัญหาทางการบริหารไม่เพียงเป็นอุปสรรคเฉพาะต่อการพัฒนาประเทศเท่านั้นแต่ยังเป็นภัยคุกคามความอยู่รอดของระบบบริหารนั้น ๆ ด้วย (Brown, 1964, pp. 67-68) จากการศึกษาประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ พบว่า อุปสรรคใหญ่ของการพัฒนาประเทศ คือ ปัญหาทางการบริหารแทนที่จะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจหรือการขาดแคลนทรัพยากร (Stone อ้างถึงใน ปฐม มณีโรจน์, 2518, หน้า 33-34) เนื่องจากการปฏิรูปการบริหารเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนและได้รับการให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามคำจำกัดความของนักวิชาการแต่ละคน ดังนั้น เพื่อให้ความเข้าใจความหมายของคำดังกล่าวไปในแนวทางเดียวกัน ผู้วิจัยจึงรวบรวมตัวอย่างการให้ความหมายที่กำหนดโดยนักวิชาการบางคนมาเสนอไว้พอสังเขป ดังนี้

Caiden (2017, pp. 23, 43) คือ ผู้ที่ได้ศึกษาเรื่องการปฏิรูปการบริหารอย่างจริงจังชี้ให้เห็นว่า การขาดคำจำกัดความอย่างเป็นสากลทำให้การศึกษาการปฏิรูปการบริหารประสบปัญหาทั้งการให้ความหมาย การตีความ การนำไปใช้ในงานวิจัย การสร้างทฤษฎีและตัวแบบในการศึกษาหรือคาดคะเนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว

ของการปฏิรูปการบริหารได้ยาก การปฏิรูปการบริหารเป็นการจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารโดยฝืนแรงต้านที่มีอยู่ ซึ่งในทัศนะของ Caiden พลังต่อต้าน คือ เงื่อนไขสำคัญของภาวการณ์ปฏิรูปการบริหาร และหากการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นโดยปราศจากแรงต้านก็จะเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร (administration change) ธรรมดามิใช่การปฏิรูปและการบริหารงานรัฐในเชิงธุรกิจนั้นมีข้อด้อยตรงที่จะทำให้การให้บริการประชาชนโดยภาพรวมเสื่อมลง รัฐบาลจะต้องเข้าใจว่าการบริหารงานภาครัฐในระบอบ-ประชาธิปไตยอาจนำแนวคิดใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิรูปการบริหารได้แต่ไม่ใช่การบริหาร-ธุรกิจหรือการสั่งการในกองทัพ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547, หน้า 13)

การปฏิรูปการบริหารมีคุณลักษณะสำคัญ คือ การเป็นระบบที่พยายามปรับลดและพยายามพัฒนาผลการทำงานของภาครัฐที่เกิดในช่วงปี ค.ศ. 1980 ในภาวะที่ทั่วโลกต่างตระหนักว่า โลกนั้นไร้พรมแดน และจำเป็นต้องเปิดรับเทคโนโลยีที่เข้ามา และส่งผลต่อการทำงานขององค์การและองค์การไม่สามารถยึดติดกับระบบการบริหารงานของรัฐแบบเดิมที่เน้นรวมศูนย์อำนาจได้อีกต่อไป รวมทั้งการสะสมอยู่เดิมของวิธีการทำงานที่ส่งผลเสียของระบบราชการหรือระบบการบริหารงานภาครัฐเอง (Caiden, 2017, p. 22)

นอกจากนั้น ยังมีการให้คำจำกัดความการปฏิรูปการบริหารที่แตกต่างกันออกไปตามทัศนะของแต่ละคน ได้แก่ การปฏิรูปการบริหาร คือ การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม ซึ่งทำให้คุณภาพการบริหารงานในกลไกรัฐดีขึ้นและเป้าประสงค์หลักของการปฏิรูปการบริหาร คือ การพัฒนาและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อทำให้กลไกทางการบริหารของรัฐสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิผล มีความรับผิดชอบและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง ดังนั้นการปฏิรูปการบริหารจะต้องมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับจุดหมายในการพัฒนาประเทศ (Finan & Dean, 1957, pp. 437-438) การปฏิรูปการบริหารเป็นเรื่องเดียวกับการปรับปรุงองค์การทางการบริหาร (administrative reorganization) (Mosher, 1965, p. 129) และมีความหมายครอบคลุมทั้งการปรับปรุงองค์การ (reorganization) และนวัตกรรมองค์การ (innovation) เป็นความพยายามอย่างจงใจที่จะใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย โครงสร้างหรือกระบวนการในการทำงานของระบบราชการ

รวมถึงเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการด้วย (Abueva, 1970, p. 22) การปฏิรูปการบริหารจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงซึ่งจะต้องเกิดจากความพยายามและตั้งใจ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความเข้าใจอย่างชัดเจนถึงธรรมชาติของการปฏิรูปการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทั้งที่ส่งเสริมและต่อต้านการปฏิรูป นอกจากนั้นกลยุทธ์ในการปฏิรูปการบริหารยังมีความแตกต่างกันในแต่ละสถานการณ์และมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันในกระบวนการบริหาร ดังนั้น ในการปฏิรูปการบริหารที่มีหลายแบบนั้น ผู้ทำการปฏิรูปจึงต้องอธิบายและชี้แจงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจอย่างชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในขั้นตอนการนำการปฏิรูปนั้นไปสู่การปฏิบัติ (Bhattacharya, 2014, p. 261)

ตามทัศนะของนักวิชาการบางคนการปฏิรูปการบริหารมีความหมายที่เจาะจงชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีก คือ การปฏิรูปการบริหารนั้นไม่ใช่เพียงแค่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องในบางประการเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมีความพยายามที่จะนำความคิดใหม่ ๆ หรือผสมผสานความคิดต่าง ๆ เข้าไปสู่ระบบการบริหารงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบให้ดีขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ (Lee, 1970, p. 17) และหากกล่าวถึงการปฏิรูปการบริหารที่เกี่ยวกับระบบราชการอย่างแคบ ๆ ก็คือ จะหมายถึง การเปลี่ยนแปลง การพัฒนาและการเตรียมการเพื่ออนาคต[1] (Brodie อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, 2523, หน้า 64)

จากการให้ความหมายของการปฏิรูปการบริหารตามทัศนะที่แตกต่างกันข้างต้นสามารถสร้างความเข้าใจได้ว่า การปฏิรูปการบริหารไม่ใช่การปรับปรุงองค์การและนวัตกรรมองค์การเท่านั้น เนื่องจากการปฏิรูปการบริหารมีขอบข่ายที่กว้างรวมความถึงการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านโครงสร้าง กระบวนการทำงานและพฤติกรรม การปรับปรุงองค์การและนวัตกรรมจึงเป็นเพียงด้านหนึ่งของการปฏิรูปการบริหาร และการปฏิรูป

---

[1]ศึกษาแนวคิดของ Brodie เพิ่มเติมได้จากงานเขียนต้นฉบับของ M. B. Brodie เรื่อง “Organizational Reform and Development,” ใน Interregional Seminar and Major Administrative Reforms in Developing Countries ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1971

การบริหารยังเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ เนื่องจากระบบบริหารเป็นระบบย่อยของระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้น เมื่อมีการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การปฏิรูปการบริหารก็จะเกิดขึ้นตามมาในฐานะที่เป็นวิธีการหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายของกระบวนการพัฒนา ดังนั้น การปฏิรูป (reform) จึงสามารถให้ความหมายที่เข้าใจได้ง่ายขึ้นว่า หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างจงใจและมีเป้าหมายที่แน่นอน กล่าวคือ ต้องมีการวางแผนการปฏิรูปไว้ล่วงหน้าภายใต้วัตถุประสงค์และขั้นตอนที่ชัดเจน

การปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศ จึงประกอบไปด้วย เป้าหมายย่อยหลายด้าน โดยทั่วไป ได้แก่ เป้าหมายด้านประสิทธิภาพและความประหยัด (efficiency and economy) และด้านประสิทธิผลของนโยบาย (policy effectiveness) ทั้งนี้ เป้าหมายย่อยแต่ละด้านอาจแยกจากกันหรือไม่แยกจากกันโดยเด็ดขาด หรือมีลักษณะผสมผสาน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและแต่ขั้นตอนการดำเนินงานที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการบริหาร (วรเดช จันทรศร, 2531, หน้า 4)

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ อาจมีความแตกต่างกันตามสภาพแวดล้อมของประเทศนั้น ๆ จากการศึกษาประสบการณ์ในการปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ Caiden (2017, pp. 90-97) พบว่า สภาวะของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ส่งผลให้รูปแบบหรือแนวทางในการปฏิรูปการบริหารมีลักษณะที่แตกต่างกันด้วย บางประเทศการปฏิรูปการบริหารเกิดขึ้นเพียงเพื่อรักษาสภาพเดิมของกลุ่มที่ได้รับประโยชน์หรือผู้มีอำนาจในการปกครองเท่านั้น ในขณะที่บางประเทศการปฏิรูปการบริหารเกิดขึ้นจากความต้องการที่แท้จริงในการแก้ปัญหาในการบริหาร บางประเทศเกิดขึ้นเพียงแต่เป็นสัญลักษณ์หรือเพียงแค่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอื่นเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้ Caiden จะไม่ได้ชี้ให้เห็นชัดว่า แนวทางการปฏิรูปการบริหารที่เป็นรูปธรรมเป็นอย่างไรแต่ก็สามารถช่วยให้เข้าใจความเป็นไปในการปฏิรูปการบริหารและขอบข่ายของการปฏิรูปการบริหารได้มากพอสมควร

สำหรับมุมมองที่ชี้ให้เห็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารได้ชัดเจนขึ้น ได้แก่ การพิจารณาว่า แนวทางในการปฏิรูปการบริหารในแต่ละกรณี แต่ละประเทศจะเป็นอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าใจปัญหาและการมีข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรง

เกี่ยวกับสมรรถนะในการบริหารของประเทศนั้น ๆ หากสภาพปัญหามีมากการปฏิรูปการบริหารก็อาจจำเป็นต้องใช้แนวทางเบ็ดเสร็จ (comprehensive) มากกว่าการปฏิรูปเฉพาะส่วนย่อย ทั้งนี้ การใช้แนวทางเบ็ดเสร็จดังกล่าวจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้น บริบทของสังคมตลอดจนทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในการปฏิรูป โดยทั่วไปการใช้แนวทางการปฏิรูปการบริหารตามแนวทางเบ็ดเสร็จสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอาจไม่ค่อยประสบความสำเร็จดังที่ต้องการ เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งสมรรถนะและคุณภาพของทรัพยากรบุคคล (Riggs, 1970, pp. 129-132) ดังนั้น แนวทางการปฏิรูปการบริหารแบบเฉพาะจุดจึงได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการอีกหลายคนดังเช่นข้อเสนอที่ว่า แนวทางการปฏิรูปการบริหารที่ไม่พยายามปฏิรูปทุกสิ่งทุกอย่างมากเกินไปหรือเร็วเกินไปมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป จะเอื้ออำนวยให้สามารถทดลองใช้และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนได้นอกจากจะสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้รับผิดชอบในการปฏิรูปการบริหารแล้วยังสามารถควบคุมและบริหารการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้ จากนั้นจึงขยายขอบข่ายให้กว้างขึ้นเพื่อให้ได้รับความสนใจและการสนับสนุนทางการเมืองมากขึ้นตามลำดับ (Quah, 1976, p. 61)

กระบวนการปฏิรูปการบริหาร (administrative reform process)

จากความหมายและความสำคัญดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปการบริหารเป็นกระบวนการที่รัฐบาลต้องพัฒนาปรับปรุงวิธีการและเครื่องมือในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาผู้ทำการปฏิรูปจึงต้องใช้ความรอบคอบในการวางแผนการปฏิรูปตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดปัญหาไปจนถึงการนำแผนการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีผู้เสนอขั้นตอนของกระบวนการปฏิรูปการบริหารไว้หลายแนวทาง เช่น การอธิบายด้วยแนวคิดเรื่องการตัดสินใจของ

Simon (Simon's model of decision-making)[2] โดยแบ่งกระบวนการปฏิรูปการบริหารเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการแสวงหา (search stage) คือ การเล็งเห็นและให้ความสำคัญกับความต้องการการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลง ขั้นตอนถัดมา คือ การออกแบบการปฏิรูป (design phase) ซึ่งจะเป็นการกำหนดทางเลือกที่หลากหลายในการปฏิรูป โดยพิจารณาถึงทั้งต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับจากผลการปฏิรูปนั้น และขั้นตอนสุดท้าย คือ การตัดสินใจเลือก (choice phase) เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกแนวทางและเครื่องมือที่เหมาะสมที่สุดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (Bhattacharya, 2014, p. 267)

ในเรื่องนี้ Caiden (2017, pp. 129-132) ได้เสนอรูปแบบกระบวนการที่คล้ายกัน โดยได้ขยายความและวิเคราะห์พร้อมนำเสนอขั้นตอนที่แตกต่างไป ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การตระหนักถึงความต้องการการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปการบริหาร ซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่เกิดปัญหาและมีการนำเสนอแนวทางแก้ไข การปฏิรูปจำเป็นจะต้องทำเมื่อพบว่าการดำเนินงานต่าง ๆ ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ และไม่สามารถคาดหวังความต้องการในอนาคตได้ รวมถึงเมื่อหน่วยงานขาดวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ

2. การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และยุทธวิธีในการดำเนินงาน ในขั้นตอนนี้จะเกี่ยวข้องกับทางเลือกและการดำเนินการแก้ไขที่เหมาะสม ซึ่งต้องใช้องค์ความรู้และการคิดเชิงสร้างสรรค์ในการกำหนดแนวทางแก้ไข เป้าหมายและวัตถุประสงค์จะต้องมีความชัดเจน รวมทั้งกลยุทธ์และยุทธวิธีที่นำมาใช้ในการปฏิรูปจะต้องรับมือกับการต่อต้านและข้อสงสัยในการปฏิบัติได้

---

[2]Herbert A. Simon มีแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการตัดสินใจว่า ความสำเร็จของการบริหารขึ้นอยู่กับการตัดสินใจที่ดีและได้เสนอ Rational Comprehensive Model ไว้ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจากหนังสือชื่อ Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization พิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1947

3. นำการปฏิรูปการบริหารไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้ผู้ทำการปฏิรูปจะต้องเผชิญหน้ากับการต่อต้านและอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งการปฏิรูปที่มีความซับซ้อนอาจจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการทำความเข้าใจและนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ผู้ทำการปฏิรูปจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง โดยอาจกำหนดเป็นแผนการปฏิรูประยะยาวหรือทำการทดลองก่อน นอกจากนั้นแผนการปฏิรูปยังควรต้องมีความยืดหยุ่นและผู้นำการปฏิรูปจะต้องการการยอมรับในความรู้ความสามารถด้วยซึ่ง วิธีการนำการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 4 แนวทาง ได้แก่ (1) การปฏิรูปที่กำหนดผ่านการปฏิวัติทางการเมือง (2) การปฏิรูปโดยการแนะนำให้กระทำเพื่อแก้ปัญหาขององค์การและสร้างความเข้มแข็งให้องค์การ (3) การปฏิรูปผ่านกระบวนการทางกฎหมาย และ (4) การปฏิรูปโดยการเปลี่ยนทัศนคติ (Caiden, 2017, pp. 145-146)

4. การประเมินผลการปฏิรูปตามวัตถุประสงค์ของนักปฏิรูป

ในส่วนของนักวิชาการคนไทย พบว่า มีการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหาร ซึ่งวัดจากโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ (adoption) และโอกาสที่แผนนั้นจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ (implementation) บนพื้นฐานของความเข้าใจว่า การปฏิรูปการบริหารเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ซึ่งปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระ จำนวน 10 ปัจจัย ประกอบด้วย (วรเดช จันทรศร, 2531, หน้า 82-86)

1. ขอบข่ายของการปฏิรูปพิจารณาจากความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ ผลการปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น กำหนดให้รวมหน่วยงานวางแผนเป็นหน่วยเดียวหรือสังกัดเดียวกัน เพื่อให้การกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือเปลี่ยนแปลงเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

2. ระยะเวลาที่คาดว่าจะบรรลุผล กล่าวคือ หากแผนการปฏิรูปมุ่งให้การเปลี่ยนแปลงบรรลุผลเร็วเพียงใด โอกาสที่แผนจะได้รับการยอมรับก็จะน้อยลง เพราะหากมีเวลาสร้างความเข้าใจกับผู้ถูกปฏิรูปน้อยเกินไปก็จะทำให้เกิดการต่อต้านสูงในทางกลับกัน ถ้าการปฏิรูปมุ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบช้า โอกาสที่การปฏิรูปจะได้รับการยอมรับก็จะมีมากขึ้น เพราะผลจากการปฏิรูปนั้นจะทำให้ผู้ถูกปฏิรูปรู้สึกถูกคุกคามความมั่นคงหรือรู้สึกเสียผลประโยชน์น้อย

3. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์หากวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปขาดความชัดเจนหรือเฉพาะเจาะจงมากเกินไปก็จะทำให้เกิดความยากลำบากในการนำไปปฏิบัติ

4. ความสอดคล้องของเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูป ยิ่งเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูปมีความสอดคล้องกันมากเท่าไร โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับก็จะสูงขึ้นและโอกาสที่แผนปฏิรูปจะถูกนำไปปฏิบัติให้เกิดผลก็จะสูงขึ้นด้วย

5. เครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน หมายถึงการนำวิธีการใหม่ ๆ หรือเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน โดยจะต้องพิจารณาถึงความซับซ้อนและความสอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติงานประจำวันของผู้ถูกปฏิรูปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากหากเครื่องมือนั้นมีความซับซ้อนหรือยากแก่การทำความเข้าใจหรือมีประโยชน์น้อย หรือวิธีการนำมาใช้ไม่สอดคล้องกับค่านิยมและพฤติกรรมดั้งเดิมของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โอกาสที่แผนปฏิรูปจะได้รับการยอมรับและการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จก็จะน้อยลงตามไปด้วย

6. ทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิรูป โดยทั่วไปแล้วหากแผนการปฏิรูปต้องใช้ทรัพยากร ซึ่งได้แก่ งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้และวิทยาการ ในการดำเนินการปฏิรูปมากเท่าใด โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จก็จะมีน้อย หลายประเทศจึงดำเนินการปฏิรูปการบริหารโดยใช้หลักประหยัด เช่น การมอบให้เอกชนดำเนินงานด้านการบริการแทน หรือการนำวิธีการของธุรกิจเอกชนมาใช้ในการบริหารภาครัฐมากขึ้น เป็นต้น

7. กิจกรรมปฏิรูป หมายถึง กิจกรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำไปปฏิบัติ (implementation process) เช่น จำนวนหลักสูตรการฝึกอบรม ฯลฯ ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นเครื่องมือให้ผู้ทำการปฏิรูปสามารถควบคุมและตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิรูปและสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในกระบวนการปฏิรูปได้

8. ผลผลิตของกิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลการปฏิรูป แผนการปฏิรูปที่สมบูรณ์ต้องพัฒนาเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิผล (effectiveness) และความเป็นธรรม (equity) ของกิจกรรม และต้องมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ ด้วย

9. สร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปให้เกิดขึ้นแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพื่อให้เกิดการยอมรับและนำไปสู่การปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จในที่สุด

10. การทดลองหรือสาธิตข้อเสนอในแผนการปฏิรูปหากแผนปฏิรูปการบริหารถูกทดลองหรือสาธิตมากครั้งก็จะมีโอกาสได้รับการยอมรับสูงและโอกาสการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลก็จะมีสูงขึ้นด้วย

ทั้งนี้ ปัจจัยทั้ง 10 ปัจจัย ต่างเป็นตัวแปรอิสระที่อาจมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและมีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จในการนำแผนการปฏิรูปการบริหารไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม อาจมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหารอีกมากมาย ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ความแตกต่างของแต่ละประเทศย่อมส่งผลให้รูปแบบหรือแนวทางในการปฏิรูปการบริหารมีลักษณะที่แตกต่างกันด้วย (Caiden, 2017, pp. 90-97)

นอกจากคำจำกัดความและลักษณะของการปฏิรูปการบริหารดังที่กล่าวมาข้างต้น การปฏิรูปการบริหารยังหมายความถึงการปฏิรูประบบราชการ โดยหมายถึงแนวทางเชิงปฏิบัติที่เกิดจากการประยุกต์แนวคิดการจัดการภาครัฐไปสู่การปฏิบัติจริง เป็นผลมาจากปรากฏการณ์ที่ภาครัฐต้องเผชิญหน้ากับปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ เหตุที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปตามเป้าหมายได้เท่าที่ควร มักพบว่า มีสาเหตุสำคัญมาจากการละเลยความสำคัญด้านสถาบันบริหาร กล่าวคือ กิจกรรมในการพัฒนาประเทศที่ต้องการการริเริ่มและประสานงานถูกมอบหมายให้ระบบบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่มุ่งแต่การรักษากฎหมาย การเก็บภาษีอากรมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ปธาน สุวรรณมงคล, 2523, หน้า 63-65) ดังนั้น การปฏิรูปการบริหารราชการจึงเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดที่รัฐต้องทำ เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะและประสิทธิผลของระบบบริหารราชการ โดยการจัดทำและปฏิบัติตามแผนและโครงการพัฒนา อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้เสมอในประเทศกำลังพัฒนา คณะผู้ปกครองที่มุ่งปฏิรูป (reform-oriented regime) จะมีนโยบายปฏิรูปและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในภาระหน้าที่ของรัฐ

ที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ต้องนำมาใช้ และการเรียกร้องจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลปฏิรูประบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Caiden, 2017, p. 67)

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ทำการปฏิรูปจะกำหนดวัตถุประสงค์และแผนงานไว้อย่างชัดเจนแล้วก่อนดำเนินการปฏิรูป แต่ยังพบว่า การปฏิรูปการบริหารราชการมักประสบปัญหาอุปสรรคที่ทำให้การแผนการปฏิรูปการบริหารไม่อาจบรรลุจุดมุ่งหมายได้ครบถ้วน ทั้งนี้เนื่องจาก (ปธาน สุวรรณมงคล, 2523, หน้า 67-68; Grosenick & Mosher, 1971, p. 26)

1. การปกครองและค่านิยมพื้นฐานทางสังคมของแต่ละสังคมแตกต่างกัน รวมทั้งความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่และดำเนินไปในสังคมกับจุดมุ่งหมายของผู้ทำการปฏิรูป

2. ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล อุปนิสัย วัฒนธรรมและวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่นานมาแล้วในแต่ละสังคม

3. ความรู้สึกไม่แน่นอนเกี่ยวกับอนาคตที่อยู่ภายในใจของผู้ทำการปฏิรูปและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปนั้น

4. ความไร้เสถียรภาพและความวุ่นวายต่าง ๆ ทางการเมือง

5. ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและงบประมาณ รวมถึงสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ

6. ข้อจำกัดด้านความรู้ สมรรถนะและทักษะของทั้งผู้ที่วางแผนการปฏิรูป ผู้นำการปฏิรูปและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิรูปซึ่งจะต้องได้รับการปรับปรุงให้ถูกต้อง

7. ปัจจัยอันเกิดจากแรงกดดันภายนอก เช่น สถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือจากประเทศผู้ให้ความร่วมมือ ซึ่งบางกรณีจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณ โดยอาจไม่ตรงตามความต้องการของผู้ปกครองประเทศ

8. ความล้มเหลวอันเกิดจากการผสมผสานการปฏิรูปการบริหารกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

9. การขาดความสนับสนุนด้านสถาบัน เนื่องจากการปฏิรูปให้สำเร็จลุล่วงนั้นจะต้องมีหน่วยงานหรือสถาบันหลักทำหน้าที่ดังกล่าว

10. การไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอจากประชาชน ซึ่งมิได้หมายความว่าประชาชนจะเห็นว่า ระบบการบริหารราชการนั้นมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว แต่เนื่องจากไม่สามารถรวมพลังเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริหารให้มีประสิทธิภาพได้

11. ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้นำทางการเมือง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการปฏิรูปการบริหารของทุกประเทศ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแล้ว จึงต้องนำแผนการปฏิรูปการบริหารมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้น การปฏิรูปการบริหารให้ประสบความสำเร็จได้จึงต้องมีกลยุทธ์ (strategy) ซึ่งอาจแบ่งประเภทได้ตามขั้นตอนระหว่างระบบย่อยภายในระบบบริหารอย่างสมดุล เป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่ (Grosenick & Mosher, 1971, pp. 14-15)

1. การวิจัยและวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ข้อบกพร่อง ค่านิยม และสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะทำการปฏิรูป

2. การวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่ความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับความต้องการและเป้าหมายในการปฏิรูปของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. การพยากรณ์ถึงสภาพของการบริหารในอนาคต รวมถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมถึงทรัพยากรที่จำเป็นในการปฏิรูปการบริหาร

4. การพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ ในการปฏิรูปการบริหาร

5. การทดลองทางเลือกต่าง ๆ รวมทั้งการคำนวณค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่จะได้รับ รวมทั้งผลเสียทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นได้

6. การตัดสินใจดำเนินตามแผนการปฏิรูปที่เป็นไปได้มากที่สุด

7. การปฏิบัติตามแผนการปฏิรูป รวมถึงการทำให้เกิดความมั่นใจว่า การตัดสินใจและการสั่งการบริหารงานประจำนั้นสอดคล้องกับแผนการปฏิรูป

8. การได้รับข้อมูลย้อนกลับอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับผลลัพธ์และการปรับปรุงแผนปฏิรูปให้เหมาะสมอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการบริหารของแต่ละประเทศนั้นอาจไม่มีกลยุทธ์ที่เหมาะสมที่สุด ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ รัฐบาลที่ดำเนินการปฏิรูปการบริหารจะต้องมีวิสัยทัศน์ในการมองที่ครอบคลุมทุกส่วนของการบริหารก่อน

วางแผนการปฏิรูป โดยอาจกำหนดเป็นแผนระยะยาว แผนระยะกลางหรือแผนประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นแผนพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ (comprehensive development plan) ดังนั้น ไม่ว่าแผนปฏิรูปการบริหารของประเทศจะเป็นแบบใด รัฐบาลจะต้องดำเนินการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ มีขั้นตอนและปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ ทั้งนี้ การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้นเป็นเพียงขั้นตอนแรกของการพัฒนาประเทศเท่านั้น การพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการนำแผนไปสู่การปฏิบัติซึ่งต้องอาศัยกลไกการบริหารเป็นสำคัญ การปฏิรูปการบริหารจึงมิอาจทำได้สำเร็จในรัฐบาลชุดเดียวแต่ต้องกระทำต่อเนื่องโดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงเทคนิคกฎหมายและโครงสร้าง ตลอดจนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสม การวางแผนพัฒนาประเทศจึงต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบบริหาร (ปธาน สุวรรณมงคล, 2523, หน้า 72-74) ซึ่งรัฐบาลแต่ละประเทศสามารถนำแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการปฏิรูปการบริหารที่หลากหลายไปปรับใช้ตามความเหมาะสม ดังสรุปไว้ (ดูตาราง 3)

ตาราง 3

เปรียบเทียบขั้นตอนของกระบวนการปฏิรูปการบริหาร

เฮจและเอเค่น	โมเซอร์	กู๊ดอีนัฟ	แมนน์และเนฟ	กินซเบิร์คและเรลลีย์	ลี
1. ประเมินสถานการณ์	1. จุดประทุ	1. ความบันดาลใจ	1. สภาพก่อนเปลี่ยนแปลง	1. รับรู้ปัญหาเบื้องต้น	1. กำเนิดความคิดปฏิรูป
2. การริเริ่ม	2. ศึกษาปรับปรุง	2. ติดต่อสื่อสาร	2. รับรู้ความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง	2. ตัดสินใจแก้ไข	2. กำหนดขอบข่าย
3. ดำเนินการตามแผน	3. ตัดสินใจ	3. เตรียมการ	3. วางแผนการ-เปลี่ยนแปลง	3. การวิเคราะห์ทางเลือก	3. กำหนดสาระสำคัญ
4. ปรับสู่สภาพปกติ	4. ศึกษาลู่ทาง	4. ปรับตัวกับแรงต่อต้าน	4. เริ่มดำเนินการ	4. วางแผน	4. หาความสนับสนุนจากผู้นำทางการเมือง
	5. ดำเนินการ	5. ร่างโครงการ	5. ปรับการเปลี่ยนแปลงให้มีเสถียรภาพ	5. ยอมรับแผน	5. กำหนดจังหวะที่เฉียบขาด
		6. ปรับสู่สภาวะปกติ		6. เสนอแผนให้องค์การทราบ	6. หมายตัวพันธมิตรและทรัพยากรภายนอก
				7. วางหน้าที่ความ-รับผิดชอบใหม่	7. ส่งเสริมนักปฏิรูป
				8. วางระเบียบปฏิบัติและสิ่งจูงใจ	8. โฆษณาอรรถ-ประโยชน์
				9. แนะนำบุคคลสำคัญ	
				10. ปรับปรุงแผนเมื่อได้ข้อมูลเพิ่ม	

ตาราง 3 (ต่อ)

เฮจและเอเค่น	โมเซอร์	กู๊ดอีนัฟ	แมนน์และเนฟ	กินซเบิร์คและเรลลีย์	ลี
					9. ดำเนินการและปรับตัว
					10. มอบอำนาจแก่นักปฏิรูป
					11. เตรียมรับช่วงงาน

ที่มา. จาก *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร* (หน้า 54), โดย ปฐม มณีโรจน์, 2518, กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์.

การปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบัน

การปฏิรูปเป็นการปรับปรุงสิ่งที่เห็นว่า เป็นปัญหาหรือผิดไปจากสภาพที่เหมาะสม โดยนำมาจัดรูปแบบใหม่ให้สมควรแก่ยุคสมัยการปฏิรูปประเทศจึงกลายเป็นนโยบายหลักของประเทศหลังจากประสบปัญหาทั้งด้านการบริหารราชการ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และด้านอื่น ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงให้ความสำคัญกับการปฏิรูปประเทศโดยบัญญัติให้การปฏิรูปประเทศเป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ[3] และได้บัญญัติถึงเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดองมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ (2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และ (3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานด้านการปฏิรูปประเทศเกิดผลตามที่กำหนด รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560[4] และพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560[5] รวมทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ-

---

[3]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดรายละเอียดเรื่องการปฏิรูป-ประเทศไทยไว้ในหมวด 16 มาตรา 257 - มาตรา 261 และประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560

[4]พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 กำหนดรายละเอียดแผนปฏิรูปประเทศไว้ 11 ด้าน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2560

[5]พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ (2) เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย และ (3) ยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2560

ปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 11 คณะ[6] เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศและต่อมามีการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561[7] เนื่องจากพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 กำหนดให้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)[8] มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2561 และประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)[9] มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2562 ส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ตามข้อเสนอของสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจ

---

[6]ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประเทศไว้ จำนวน 11 คณะ ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 205 ง วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

[7]ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ได้จัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2562 จึงได้ประกาศใช้แผนปฏิรูปประเทศพร้อมทั้งระบุวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไว้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 24 ก (เล่มที่ 1) วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561

[8]ยุทธศาสตร์ชาติฉบับนี้ เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเน้นความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2561

[9]วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2562 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2565) แต่ได้มีการยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าวและให้ใช้ประกาศแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แทนในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2562 โดยประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 51 ก

และสังคมแห่งชาติ และประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง)[10] โดยมีด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหาราชการแผ่นดินและด้านเศรษฐกิจ สรุปได้ดังนี้

แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มีเป้าประสงค์เพื่อให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในทุกมิติและรองรับผลกระทบของสถานการณ์ชีวิตวิถีใหม่และทิศทางที่กำหนดไว้ตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยกำหนดกิจกรรมปฏิรูปประเทศที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ จำนวน 5 กิจกรรม ประกอบด้วย ("ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง)," 2564, หน้า 4)

1. ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานและการบริการภาครัฐไปสู่ระบบดิจิทัล

2. จัดโครงสร้างองค์กร และระบบงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์

3. ปรับเปลี่ยนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐสู่ระบบเปิด เพื่อให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งคนเก่ง ดีและมีความสามารถอย่างคล่องตัว ตามหลักคุณธรรม

4. สร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

5. ขจัดอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการเบิกจ่ายเงินเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว คุ้มค่าโปร่งใส ปราศจากการทุจริต ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้ภาครัฐมีความโปร่งใส เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของประชาชนในความซื่อตรง และมาตรฐานการทำงานที่มีคุณภาพสูงในระดับสากล มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมุ่งเน้นการสร้างเอกภาพแห่งพลังในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การจัดทำบริการ

---

[10]เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการปรับปรุงองค์ประกอบและแต่งตั้งคณะกรรมการ-ปฏิรูปด้านต่าง ๆ รวม 13 ด้าน จากเดิม 11 ด้าน เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2563 จึงมีการปรับปรุงแผนปฏิรูปประเทศและประกาศใช้ใหม่ ดูรายละเอียดการปฏิรูปด้านที่เพิ่มเติมได้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 44 ง วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564

สาธารณะ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

แผนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ มีเป้าประสงค์เพื่อยกระดับศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศกระจายความเจริญและความเข้มแข็งของภาคสังคม และปรับบทบาทโครงสร้าง และกลไกสถาบันบริหารจัดการเศรษฐกิจของประเทศตามหลักแนวคิดการบริหารงานคุณภาพที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนประเด็นปฏิรูปเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และลดความเหลื่อมล้ำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยกำหนดกิจกรรมปฏิรูปประเทศที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ จำนวน 5 กิจกรรม ประกอบด้วย (“ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง),” 2564, หน้า 5)

1. การสร้างเกษตรมูลค่าสูง
2. การส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวคุณภาพสูง
3. การเพิ่มโอกาสของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กในอุตสาหกรรมและบริการเป้าหมาย
4. การเป็นศูนย์กลางด้านการค้าและการลงทุนของไทยในภูมิภาค
5. การพัฒนาคนเพื่อเป็นพลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

ในเรื่องการปฏิรูปประเทศไทยนี้ วิรไท สันติประภพ (2564) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปไว้อย่างน่าสนใจในการปาฐกถาเกียรติยศศาสตราจารย์ นายแพทย์กษานจาติกวนิช ครั้งที่ 11 เรื่อง *ปฏิรูปอย่างไรให้ไทยวัฒนา* เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2564 สรุปความได้ว่า ที่ผ่านมาหลายรัฐบาลมีแผนปฏิรูปมากมายแต่การปฏิรูปหลายเรื่องจบเพียงแค่การทำแผนปฏิรูปเสร็จโดยไม่มีผลในทางปฏิบัติ หลายเรื่องทำไม่ครบวงจรทำให้ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงได้จริง ทั้งยังขาดการปรึกษาหารือกับกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปนั้น ในขณะที่บางเรื่องเริ่มต้นวางรากฐานที่สำคัญไว้แต่ต้องใช้เวลาและการผลักดันอย่างต่อเนื่องจึงจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง สอดคล้องกับ ปธาน สุวรรณมงคล (2523, หน้า 70-71) และ วรเดช จันทรศร (2531, หน้า 81) ทั้งนี้ การปฏิรูปที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จได้ต้องทำผ่านองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ด้านหลัก ดังนี้

1. ด้านเป้าหมายการปฏิรูป กล่าวคือ การปฏิรูปจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนและเหมาะสม เนื่องจากในกระบวนการปฏิรูปนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบการปฏิรูปแต่ละเรื่องจะต้องเผชิญกับแรงกดดัน แรงต้านและข้อจำกัดหลายด้าน สอดคล้องกับ Caiden (2017, p. 1) โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากร การขาดการศึกษาวิจัยทั้งเชิงลึกและรอบด้าน และสิ่งสำคัญ คือ หลายหน่วยงานไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและพยายามรักษากรอบอำนาจและวิธีการทำงานของตนไว้ ส่งผลให้เป้าหมายของการปฏิรูปจำกัดอยู่กับกรอบเป้าหมายของหน่วยงานเป็นหลัก ในอีกทางหนึ่ง คือ การปฏิรูปหลายเรื่องกลับทำให้หน่วยงานราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น สร้างภาระทางงบประมาณซึ่งไม่สอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารในอนาคต ดังนั้น การปฏิรูปที่สร้างประโยชน์ให้สังคมและประชาชนในอนาคตจะต้องเกิดจากเป้าหมายที่ชัดเจน โดยมองไปในอนาคตและช่วยสร้างการเปลี่ยนแปลงแบบต่อเนื่องอย่างเป็นพลวัตร (dynamic momentum) หรือต้องส่งเสริมให้เกิดการปรับตัวได้อย่างทันการณ์ (agility) สอดคล้องกับบริบทและสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2. ด้านทิศทางการปฏิรูป การที่จะปฏิรูปเพื่อให้เกิดความก้าวหน้า มั่นคงและเห็นผลในทางปฏิบัติจะต้องให้ความสำคัญกับสามมิติต่อไปนี้ เนื่องจากเป็นสิ่งที่สามารถใช้ตรวจสอบการปฏิรูปทุกเรื่องได้ว่ามุ่งไปสู่ทิศทางที่เหมาะสมหรือไม่ ได้แก่

มิติด้านผลิตภาพ หรือ Productivity ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญสำหรับประเทศไทยเนื่องจากหลายประเทศคู่แข่งของไทยมีผลิตภาพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตร การบริการสาธารณะ ระบบราชการหรือระบบการศึกษา โดยต้องเปลี่ยนจากการเน้นเฉพาะเรื่องปริมาณมาเน้นเรื่องคุณภาพและสร้างมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งเรื่องผลิตภาพแรงงานให้มีทักษะและปรับวิธีการบริหารจัดการ เพิ่มความโปร่งใสในการตรวจสอบและยกเลิกกฎเกณฑ์ กติกา กระบวนการทำงานที่ซ้ำซ้อน ล้าสมัย

มิติด้านการลดความเหลื่อมล้ำ หรือ Inclusivity หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การสร้างโอกาสให้คนในสังคมได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปควรลดความเหลื่อมล้ำในสังคมหรืออย่างน้อยต้องไม่ส่งผลต่อผู้มีโอกาสน้อยให้เสียเปรียบมากขึ้น

มิติด้านการสร้างภูมิคุ้มกัน หรือ Immunity หมายถึง การสร้างภูมิคุ้มกันต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงพระราชทานเป็นหลักในการดำเนินชีวิตให้แก่คนไทยมาหลายสิบปี หลักการสร้างภูมิคุ้มกันนี้สอดคล้องกับหลักการบริหารองค์การสมัยใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการองค์การอย่างยั่งยืนให้สามารถทนทานต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ดี (resilience) นอกเหนือจากการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจแล้ว การปฏิรูปยังต้องให้ความสำคัญกับการสร้างภูมิคุ้มกันด้านจิตใจ เนื่องจากสังคมไทยประกอบด้วยคนกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น ความขัดแย้งและเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นก็จะส่งผลให้สังคมอ่อนไหวมากขึ้นตามลำดับ รัฐบาลผู้มีหน้าที่ในการปฏิรูปการบริหารจึงต้องสร้างความศรัทธาและความไว้วางใจในโครงสร้างหลักของประเทศควบคู่ไปกับการปฏิรูปด้านอื่น ๆ อย่างเหมาะสม

3. ด้านวิธีนำแผนปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลจริง เรื่องนี้มีแนวคิดหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง หรือ Transformation ซึ่งเกี่ยวข้องเนื้อหา 8 ประเด็นที่ส่งผลต่อการปฏิรูปให้ประสบความสำเร็จ ได้แก่

3.1 การปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นร่วมกันว่า ต้องเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการปฏิรูปทุกเรื่องและต้องใช้เวลารวมทั้งพลังความสามารถของผู้นำการเปลี่ยนแปลงนั้น การปฏิรูปเรื่องใหญ่ ๆ ของประเทศจึงต้องสร้างความตระหนักรู้ถึงปัญหา รวมทั้งต้องสร้างวิสัยทัศน์และเป้าหมายร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ทั้งนี้ ผู้กำหนดนโยบายการปฏิรูปจะต้องยอมเปิดใจรับฟังปัญหาจากผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้ปฏิบัติงานอย่างจริงใจและจริงจังด้วย

3.2 ต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานที่เป็นกลไกหลัก คือ ระบบราชการ ซึ่งบางครั้งมีกรอบกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือแรงต้านจากบุคลากรอันเกิดจากวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาในลักษณะของการไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ทำให้การปฏิรูปในองค์กรภาครัฐทำได้ยากกว่าเอกชน ดังนั้น จึงต้องมีการปรับโครงสร้างแรงจูงใจกับความเสี่ยง (risk reward structure) และวัฒนธรรมองค์การภาครัฐให้สนับสนุนการปฏิรูป

3.3 การปฏิรูปเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้เสียประโยชน์มักอยู่ในกลุ่มผู้มีอำนาจเดิมและกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ทำให้การปฏิรูปอาจถูกต่อต้านหรือบิดเบือน

ได้ หรือเมื่อมีการเริ่มต้นไว้แล้วต้องหยุดชะงักหรือค่อย ๆ เลือนหายไป เพราะแรงต้านจากผู้เสียประโยชน์ ดังนั้น จึงต้องมีการคาดการณ์ผลที่จะได้รับจากการปฏิรูปให้ชัดเจนตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายและออกแบบแผนการปฏิรูป รวมทั้งต้องมีการสื่อสารให้ภาคประชาสังคมทราบ โดยเปิดเผยข้อมูลและความคืบหน้าของการปฏิรูปอย่างโปร่งใสและต่อเนื่อง

3.4 การปฏิรูปที่ประสบผลสำเร็จไม่สามารถทำได้ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งห่วงโซ่การทำงาน ซึ่งภาครัฐต้องอาศัยเครื่องมือใหม่ ๆ หลายอย่างในการพัฒนากระบวนการทำงาน เช่น การทำ Design Thinking, การใช้ Scenario Analysis หรือ การบริหารแบบใหม่ ๆ ประกอบกับการปรับกรอบกฎหมายและกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เคยถูกออกแบบมาในอดีตให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนไป เช่น การนำแนวคิดเรื่อง Regulatory Sandbox มาใช้ในการปฏิรูปการบริหารการเงินของประเทศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ทางการเงิน เป็นต้น

3.5 เนื่องจากโลกก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีแบบทวีคูณ โดยเฉพาะเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence) องค์การภาครัฐจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยการปฏิรูปทุกเรื่องต้องใช้เครื่องมือทางเทคโนโลยีเป็นหลัก โดยเร่งพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลของประเทศ เพื่อนำไปสู่การสร้างเครื่องมือหลักในการทำงานขององค์การภาครัฐสมัยใหม่ เช่น ระบบการจัดเก็บภาษีที่กระทำผ่านระบบดิจิทัลจะสามารถตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีว่าระบบการบริหารภาษีอากรนั้นเป็นธรรม เป็นต้น

3.6 ต้องสร้างกลไกที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และสถาบันการศึกษา เข้ามาเป็นพันธมิตรในกระบวนการปฏิรูปร่วมกับภาครัฐ เพื่อสร้างกระบวนการร่วมคิดร่วมทำและต่อยอดองค์ความรู้จากผู้มีประสบการณ์หรือผู้เชี่ยวชาญในเชิงวิชาการและนำไปใช้ได้จริง

3.7 การยอมรับและเรียนรู้วิธีคิด วิธีการทำงานและเทคโนโลยีจากคนรุ่นใหม่ให้เข้ามามีบทบาทในการออกแบบและขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ทั้งนี้ ภาครัฐจะต้อง

สร้างสะพานเชื่อมต่อคนหลากหลายรุ่น ให้สามารถสานต่อประสบการณ์และองค์ความรู้จากนักบริหารรุ่นอดีตกับคนรุ่นใหม่ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ อนาคตของการปฏิรูปจึงขึ้นอยู่กับคนรุ่นใหม่กลุ่มนี้ด้วย

3.8 กระบวนการปฏิรูปประเทศที่ประสบผลสำเร็จต้องไม่เพียงแค่มุ่งสร้างหรือทำเรื่องใหม่ ๆ แต่ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการลดหรือเลิกทำเรื่องใดบ้าง เพื่อให้มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการทำสิ่งใหม่ เนื่องจากทุกประเทศต่างมีทรัพยากรจำกัด หากการปฏิรูปนั้นขาดความชัดเจนในเรื่องการลดหรือเลิกก็จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมักจะยังต้องทำแบบเดิมมากกว่าการพยายามปรับตัวทำเรื่องใหม่

สรุปได้ว่า การปฏิรูปเป็นกระบวนการที่จำเป็นของทุกประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐ การปฏิรูปการบริหารจึงต้องผ่านกระบวนการที่ชัดเจนและเหมาะสมกับบริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การปฏิรูปเพื่อให้ประเทศเจริญก้าวหน้าได้นั้นต้องเริ่มที่การปฏิรูปกระบวนการปฏิรูป ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น

แนวคิดการคลังสาธารณะและการบริหารงานคลัง

งานคลังหรือการคลัง ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Finance” ใช้ในความหมายของการบริหารงานคลังของรัฐบาลจะตรงกับคำว่า “Public Financial Administration” มีนัยความหมายเหมือนกับคำว่า การเงินสาธารณะ หรือการเงินของแผ่นดิน (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, หน้า 1) เดิมนิยามของการคลังเคยถูกพิจารณาว่า เป็นเพียงเรื่องของรายรับและรายจ่ายในภาครัฐและได้ขยายคำนิยามให้หลากหลายและกว้างขวางมากขึ้นทั้งมิติทางกฎหมาย ทางเศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และสังคมการเมือง (เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558, หน้า 19) จากการศึกษาการให้คำจำกัดความของคำว่า การคลังสาธารณะ พบว่ามีการให้ความหมายที่แตกต่างหลากหลายตามคำจำกัดความของนักวิชาการแต่ละคน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความหมายของคำดังกล่าวในแนวทางเดียวกัน ผู้วิจัยจึงรวบรวมตัวอย่างการให้ความหมายการคลังสาธารณะมาเสนอไว้พอสังเขป ดังนี้

การคลังสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลในการหารายได้และรายจ่าย ครอบคลุมเรื่องภาษีอากร รายจ่ายของรัฐบาล การใช้จ่ายเงินงบประมาณและการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหาร (Eckstein, 1979, p. 1) และเป็นการศึกษาว่าด้วยรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบ 4 ประการ คือ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะและปัญหาเกี่ยวกับระบบภาษี เช่น การคลังสาธารณะจึงเป็นเรื่องของการจัดให้ได้มาและใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างเหมาะสม โดยสามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ส่วนที่เป็นเรื่องของรายจ่ายสาธารณะ (public expenditure) ส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาล (public revenue) ความสัมพันธ์ของรายจ่ายและรายรับของรัฐบาล (public receipt) และการควบคุมและการบริหารการเงินของรัฐบาล (financial administration and control) (Bastable, 1928, p. 1)

ในมุมมองของนักวิชาการไทยการคลังสาธารณะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมและนโยบายที่ใช้เครื่องมือทางการคลัง 3 ประการ ได้แก่ รายจ่าย ภาษีอากร และการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ หรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกลไกทางการคลังที่จะมีผลต่อระบบเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน (อรัญ ธรรมโน, 2548, หน้า 1, 257) และเกี่ยวข้องกับเรื่องภาษีอากร การใช้จ่ายภาครัฐ และการจัดสรรงบประมาณ รวมไปถึงรายจ่ายของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553, หน้า 23) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การคลังสาธารณะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจที่เน้นบทบาทของภาครัฐและปฏิสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ และงานคลังเป็นการดำเนินการในเรื่องการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน เกี่ยวกับเงินทองและบัญชีของแผ่นดิน สามารถสรุปได้ว่า การคลังเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลใน 4 ประการ ได้แก่ (อนงค์นุช เทียนทอง, 2538, หน้า 29-30)

1. การจ่ายเงิน คือ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อบริหารงานตามภาระหน้าที่อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศโดยส่วนรวม

2. การหารายได้ หมายถึง การจัดหารายรับของรัฐบาล ซึ่งได้มาจากภาษีอากร และรายได้อื่นที่มิใช่ภาษีอากร รวมถึงการกู้เงินมาใช้จ่ายด้วย

3. การก่อหนี้สาธารณะ หมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาล ซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรง และการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล รวมทั้งการปริวรรตเงินตราที่รัฐบาลรับรอง

4. นโยบายการคลัง รวมถึงนโยบายการเงินที่รัฐบาลดำเนินงานอันก่อให้เกิดผลทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ

ในมุมมองที่กว้างขึ้นการคลังสาธารณะเป็นเรื่องการบริหารเงินของแผ่นดิน ที่ครอบคลุมวิธีที่รัฐบาลจะจัดการให้ได้เงินมา กิจกรรมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ เงินกู้จากในและนอกประเทศ รวมถึงเงินอุดหนุน เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ โดยการบริหารเงินนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การบริหารการคลัง ที่จะต้องมีระเบียบ กฎเกณฑ์ให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่กฎหมาย-รัฐธรรมนูญ กฎหมายการคลังที่สำคัญรวมทั้งพระราชบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, หน้า 1) กล่าวให้เข้าใจง่ายขึ้นว่า การบริหารงานคลังเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเงินทั้งหมดของรัฐว่า จะสามารถได้เงินมาจากไหน มีเป้าหมายในการใช้จ่ายอย่างไร มีวิธีการจัดการและความรับผิดชอบอย่างไร ซึ่งโดยปกติจะศึกษาเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ การภาษีอากรและนโยบายภาษีอากร (taxation and tax policy) การจัดการเงินคงคลัง (treasury operations) การบริหารหนี้ (debt management) การงบประมาณ (budgeting) การบัญชีและการตรวจสอบ (accounting and auditing) (ประเสริฐ ธิลาว, 2561, หน้า 188) ดังนั้น การคลังสาธารณะจึงเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายในทุกกิจกรรมของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนทางการเงินและการคลังของรัฐ รวมถึงการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ทางการคลัง โดยผู้มีอำนาจภายในรัฐ[11] (Orsoni อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558, หน้า 20)

---

[11]ศึกษาเนื้อหาเพิ่มเติมจากต้นฉบับภาษาฝรั่งเศสได้จากงานของ Gillbert Orsoni et Céline Viessant ปี ค.ศ. 2005 เรื่อง *Éléments de Finances Publoques*

ด้านความหมายในมุมมองที่อิงหลักกฎหมาย การคลังสาธารณะเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎเกณฑ์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดิน[12] (Molinier อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558, หน้า 20) ในมุมมองนี้สอดคล้องกับการอธิบายของ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (2553, หน้า 48) ในคำอธิบายการคลังของประเทศและการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหนังสือ *คำอธิบายกฎหมาย-ปกครอง* ซึ่งให้ความหมายกฎหมายการคลังไว้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน
ที่บัญญัติเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของประเทศ และเป็นส่วนหนึ่งของวิทยาศาสตร์การคลังและในมิติกฎหมายนี้การคลังสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับการศึกษาหลักกฎหมาย-การคลังว่าด้วยเรื่องการเงิน การคลัง วิธีการงบประมาณและระบบภาษีอากร ทั้งนี้ในการบริหารการคลังขององค์การภาครัฐทุกประเทศฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องใช้หลักการคลังตามกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารการคลังของประเทศ (ภูมิ โชคเหมาะ, 2555, หน้า 1)

สำหรับความหมายในมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์ เห็นว่า การคลังสาธารณะเป็นสาขาหนึ่งของเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหารายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล (James, 1969, p. 285) และผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะด้านการจัดสรร การกระจาย รวมถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จากงบประมาณของรัฐเสมอ (Reed & Swain อ้างถึงใน ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2556, หน้า 2) ดังนั้น การบริหารงานคลังสาธารณะ จึงต้องใช้หลักเศรษฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์จำเป็นจะต้องมีความรู้เรื่องการคลังเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ นักการค้าก็ต้องมีความรู้เรื่องภาษีอากรแต่เนื่องจากการใช้เงินของรัฐบาลนั้นเป็นไปเพื่อการบริหารแผ่นดิน ดังนั้น จึงต้องมีกลไกในการควบคุมรัฐบาล ซึ่งก็คือ ต้องมีสภาผู้แทนราษฎรตามหลักการคลังในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การเก็บภาษีอากรของรัฐบาลจะต้องได้รับ

---

[12]ศึกษาเนื้อหาเพิ่มเติมจากต้นฉบับภาษาฝรั่งเศสได้จากงานของ Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier ปี ค.ศ. 1996 เรื่อง *Finances Publique*

การอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่า No Taxation without Representation และการจ่ายเงินจากรายได้ที่เก็บจากภาษีอากร รัฐบาลต้องได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน (ปิ๋วย อึ๊งภากรณ์, 2559, หน้า 16, 20-21)

ความหมายของการคลังสาธารณะข้างต้นจึงแยกให้เห็นได้เป็น 2 มิติ คือ มิติด้านการเมืองที่ให้ความหมายการคลังสาธารณะในความเป็นเงินส่วนกลาง ประกอบไปด้วยรายได้และรายจ่ายที่รัฐบาลจะนำมาขับเคลื่อนประเทศ ซึ่งรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ต้องปฏิบัติภายใต้กรอบของระเบียบกฎหมาย อีกมิติ คือ ด้านกฎหมาย ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของประเทศและถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนที่จะบัญญัติเกี่ยวกับระบบ ระเบียบ ขั้นตอนในการปฏิบัติตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเงินของแผ่นดินทั้งหมด ในขณะที่ นักวิชาการบางกลุ่มมีมุมมองที่แตกต่างออกไปโดยมองว่า การคลังสาธารณะหรือการคลังภาครัฐหมายถึง การคลังของส่วนรัฐบาลเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ การคลังภาครัฐจึงเป็นส่วนหนึ่งของวิชาสังคมศาสตร์ ซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมการคลัง การเงินต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นหน่วยหนึ่งและเป็นหน่วยที่สำคัญของระบบสังคม (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ก, หน้า 1)

ดังนั้น การคลังสาธารณะจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลทั้งในการดำเนินนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ 2 ประการสำคัญ ได้แก่ การดำรงรักษาดุลการคลังและความยั่งยืนทางการคลังในมุมมองของ Buchanan (อ้างถึงใน จรัส สุวรรณมาลา, 2558, หน้า 3-4) ทุกรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับหลักการดำรงรักษาดุลการคลังและความยั่งยืนทางการคลัง และจุดหมายปลายทางของรัฐบาลประชาธิปไตย ก็คือ ความอยู่ดีกินดีและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน ดังที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า สวัสดิการสังคม หรือ Social Welfare ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องบริหารงานคลังเพื่อสร้างสวัสดิการสังคม หรืออย่างน้อยต้องไม่บั่นทอนสวัสดิการสังคมของประชาชน และรัฐบาลควรต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการคลัง กล่าวคือ (1) กำหนดนโยบายการคลังเพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ (2) ประชาชนมีงานทำและมีรายได้เพียงพอเพื่อการดำรงชีพ และ (3) จัดเก็บภาษีที่ไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชน

โดยสัดส่วนของภาษีต่อรายได้ต้องอยู่ในระดับต่ำเพื่อให้ประชาชนไม่ต้องแบกรับภาระมากเกินจำเป็น (Keynes, 1936) ทัศนะดังกล่าวของ Keynes นี้มีอิทธิพลต่อนโยบายของประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี. รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) และประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี้ (John F. Kennedy) เป็นอย่างมาก และเป็นที่มาของแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการด้วย

เมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงสรุปได้ว่า การคลังสาธารณะเป็นคำที่มีความหมายกว้าง รวมความถึงการบริหารงานคลังภาครัฐ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการบรรลุเป้าหมายของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน โดยใช้มาตรการทางการคลัง ได้แก่ ภาษีอากร การก่อหนี้สาธารณะ การลงทุน รายจ่ายสาธารณะและรวมถึงเงินคงคลัง ควบคู่กับการใช้มาตรการกึ่งการคลัง มาตรการนอกระบบงบประมาณและมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสม การบริหารงานคลังจึงเกี่ยวกับวิธีการหรือทางเลือกเชิงนโยบายในการบรรลุภารกิจของรัฐ ซึ่งควรประกอบด้วย ทั้งนโยบายการเงิน นโยบายการคลังและนโยบายเศรษฐกิจที่เหมาะสม เพื่อให้การใช้ทรัพยากรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า โปร่งใสตรวจสอบได้และเป็นธรรมให้มากที่สุด

บทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

เนื่องจากการคลังสาธารณะเป็นเรื่องที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ดังนั้น ภาครัฐจึงควรนำการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับการคลังมากขึ้น และต้องแสวงหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานด้านการคลังอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดจากการทำหน้าที่ของรัฐการใช้การบริหารงานคลังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจนั้นก็เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ 4 ประการ ประกอบด้วย[13] (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 7; ณัฐพัชร์ สถิตพรธนชัย, 2553, หน้า 15; Musgrave & Musgrave, 1989, pp. 3-14)

1. การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม (allocation) เพื่อผลิตสินค้าและบริการให้เหมาะสมกับความต้องการและประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยมีเป้าหมายว่า การจัดสรรทรัพยากรนี้จะนำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการสูงสุด

2. การกระจายรายได้อย่างทั่วถึง (distribution) รัฐบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการให้บริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ตลอดจนควบคุมและดำเนินการต่าง ๆ ในการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization) ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพของราคาสินค้าและบริการและลดระดับความผันผวนทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องควบคุมและดูแลให้เศรษฐกิจของสังคมเป็นไปด้วยความราบรื่น รักษาระดับการจ้างงานให้อยู่ในอัตราสูง กิจกรรมของรัฐบาลทั้งด้านรายจ่ายและรายรับต้องเป็นไปเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะมีต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงิน รวมทั้งอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลของประเทศกับต่างประเทศ

4. การประสานงบประมาณ (coordination of budget) การสร้างวินัยทางการเงินและการคลัง การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีและนโยบายการเงินการคลัง เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจ ไปสู่ความเจริญเติบโตในท้ายที่สุด

การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล

การบริหารงานคลังเกี่ยวข้องกับนโยบายหลักด้านเศรษฐกิจของประเทศ 3 นโยบาย ได้แก่

1. นโยบายการเงิน เป็นนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ หมายถึง การดำเนินมาตรการต่าง ๆ โดยผ่านกลไกทางการเงินเพื่อควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือทางการเงิน (กัมปนาท

---

[13]ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดของ R. A. Musgrave เรื่องการจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐและเอกชนของระบบเศรษฐกิจแบบต่าง ๆ ได้ในหนังสือชื่อ Fiscal Systems ต้นฉบับพิมพ์ในปี ค.ศ. 1969

วงษ์วัฒนพงษ์, 2561, หน้า 121) และนโยบายการเงินที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจนั้น ส่งผลต่ออัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน การบริโภค การลงทุน ตลอดจนการใช่จ่ายอื่น ๆ ของภาคเอกชนทั้งหมด การดำเนินนโยบายการเงินจึงเป็นการดูแลปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับความต้องการในการใช้เงิน (ธรรมรักษ์ หมื่นจักร, 2547, หน้า 7) สำหรับประเทศไทยนั้นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่และดูแลรับผิดชอบการบริหารงานคลังด้านนโยบายการเงิน ก็คือ ธนาคารแห่ง-ประเทศไทย

2. นโยบายเศรษฐกิจ เป็นนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดยรวม เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และกระตุ้นให้เกิดเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และเพื่อรักษาความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ

3. นโยบายการคลัง (fiscal policy) เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ มักใช้ร่วมกับนโยบายการเงินเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย นโยบายภาษีอากร นโยบายด้านรายจ่าย นโยบายการก่อหนี้และบริหารหนี้สาธารณะ และนโยบายในการบริหารเงินคงคลัง (สัญญา เคณาภูมิ และวัชราภรณ์ จันทะนุกูล, 2559, หน้า 188) นโยบายการคลัง จึงหมายถึง ความพยายามของรัฐบาลที่จะใช้เครื่องมือภาษีอากร งบประมาณและหนี้สาธารณะ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2561, หน้า 108) และเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลดำเนินการเพื่อที่จะให้มีผลในด้านที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ แบ่งเป็น 2 ภาค ได้แก่ (อรัญ ธรรมโน, 2518, หน้า 26)

3.1 ภาครายรับ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบภาษีอากร การค้ำประกัน การก่อหนี้สาธารณะ การออกพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่และดูแลรับผิดชอบการบริหารงานคลังภาครายรับ คือ กระทรวงการคลัง

3.2 ภาครายจ่าย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน หรือแผนการใช้เงินซึ่งเป็นแผนเบ็ดเสร็จที่แสดงไว้โครงการในการดำเนินงาน ตลอดรวมถึงเป้าหมายวัตถุประสงค์ และจำนวนเงินที่ต้องการใช้ โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจน หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่และดูแลรับผิดชอบการบริหารงานคลังภาครายจ่าย คือ สำนักงบประมาณ

นโยบายการคลังที่ดี จึงหมายถึง กระบวนการและมาตรการที่รัฐบาลจะบริหารรายได้และบริหารรายจ่ายให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศตามแนวคิดของ Musgrave (1969, pp. 3-14) ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สรุปได้ว่า เครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล ประกอบด้วย นโยบายการคลัง และนโยบายการเงิน โดยแต่ละนโยบายจะใช้เครื่องมือที่แตกต่างกัน กล่าวคือ นโยบายการคลัง เป็นการบริหารรายรับ รายจ่ายและหนี้สาธารณะของประเทศ โดยเครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีอากร งบประมาณแผ่นดินและหนี้สาธารณะ ส่วนนโยบายการเงิน จะเกี่ยวข้องกับการควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่ การซื้อขายพันธบัตร การกำหนดอัตราเงินสดสำรอง อัตราซื้อลด อัตราดอกเบี้ยและการควบคุมทางตรง ดังแสดงในภาพ 1

ภาพ 1 เครื่องมือนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน

ที่มา. จาก *การคลังสาธารณะ ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้* (หน้า 99), โดย กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2561, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์การบริหารงานคลังในขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ในงานวิจัยนี้ จะมิได้นำเครื่องมือทุกตัวมาวิเคราะห์ข้อมูล เช่น อัตราซื้อลด อัตราดอกเบี้ย และการควบคุมโดยตรง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับวิชาเศรษฐศาสตร์โดยตรง

ความสำคัญและขอบข่ายของการบริหารงานคลัง

การบริหารงานคลังครอบคลุมบทบาทหน้าที่รัฐบาลในระบบเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการคลัง การดำเนินงานเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังและกระบวนการบริหารงานคลัง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2561, หน้า 11) ซึ่งรวมกิจกรรมตั้งแต่การภาษีอากรและนโยบายภาษีอากร การจัดการเงินคงคลัง การบริหารหนี้ การงบประมาณ การบัญชีและการตรวจสอบ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550, หน้า 165) สอดคล้องกับ Smith (อ้างถึงใน อรัญ ธรรมโน, 2548, หน้า 7-9) ที่กล่าวไว้ในหนังสือ The Wealth of Nations[14] ถึงความสำคัญของการคลังภาครัฐไว้ ดังนี้

1. ขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ครอบคลุมกว้างขวาง ดังนั้น ผลกระทบจากการหารายได้ การใช้จ่ายและการกู้เงินของรัฐบาลที่มีต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชนจะมีมากขึ้นและรุนแรงขึ้น ทั้งเป็นผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพทางเศรษฐกิจของเอกชนและปัญหาด้านการแบ่งทรัพยากรระหว่างรัฐและเอกชน จึง

[14]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากหนังสือ An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations หรือมักเรียกชื่อสั้น ๆ ว่า The Wealth of Nations ของ Adam Smiths พิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1776 มุมมองของ Smiths เป็นการสะท้อนแนวคิดต่อระบบเศรษฐกิจในยุคต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องตลาดเสรี ผลิตภาพและการแบ่งงานกันทำและเป็นที่มาของวาทะกรรมทางเศรษฐศาสตร์เรื่องมือที่ไม่มองไม่เห็นหรือ Invisible Hand

จำเป็นที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินงานด้านการคลังที่จะก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างภาครัฐและเอกชน

2. รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินมากขึ้นตลอดเวลา การดำเนินนโยบายด้านการคลังของรัฐย่อมต้องส่งผลกระทบต่อระบบการผลิต การจ้างงานและราคาสินค้าในตลาด

3. การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งอาจนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจจนเกิดภาวะเงินเฟ้อ หากไม่บริหารงานคลังให้มีประสิทธิภาพก็จะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ผิดทิศทางส่งผลให้เกิดการชะลอตัวในทางเศรษฐกิจได้

4. รัฐบาล คือ ผู้ใช้จ่ายเงินรายใหญ่ที่สุดในประเทศ จึงจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มขึ้นโดยการเก็บภาษีอากรมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อประชาชนทั้งในเรื่องอำนาจซื้อและสวัสดิการทางเศรษฐกิจของประชาชน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการลงทุนและการออมของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เหมาะสม

5. ในกรณีที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่ไม่สามารถหารายได้จากการเก็บภาษีอากรได้เพียงพอ รัฐบาลอาจต้องชดเชยการขาดดุลโดยการกู้เงินมาเพื่อใช้จ่าย ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะซึ่งจะกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติในอนาคต

6. การบริหารรายได้และบริหารรายจ่ายของรัฐบาล เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรการในบริหารงานคลังด้านการจัดหารายได้และการใช้จ่ายให้เหมาะสม เพื่อมิให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจน

ในส่วนของขอบข่ายการคลังสาธารณะนั้น การคลังสาธารณะเป็นการศึกษาเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และรายจ่าย โดยมีขอบข่ายของการคลังสาธารณะ (the scope of public finance) จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ (Dalton, 2003)

1. รายได้ (public income) หมายถึง รายได้ของรัฐบาล ซึ่งได้มาจากรายได้ที่เป็นภาษีอากร ได้แก่ ภาษีที่เก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี ประกอบไปด้วย ภาษีรายได้ ภาษีการค้าเป็นต้น และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ รายได้จากผลประโยชน์อื่น ๆ ของประเทศ เช่น การลงทุนในทรัพย์สินของรัฐเป็นต้น

2. รายจ่าย (public expenditure) หมายถึง เงินที่รัฐบาลใช้จ่ายทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ เพื่อการพัฒนาประเทศและระบบสวัสดิการของรัฐ

3. หนี้สาธารณะ (public debt) เมื่อรายจ่ายของรัฐมีมากกว่ารายรับ ทำให้รัฐจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น World Bank การกู้ยืมของรัฐนี้จึงถือเป็นหนี้สาธารณะของประเทศ

4. การบริหารการเงินการคลัง (financial administration) มีความหมายครอบคลุมการบริหารงานคลังภาครัฐทั้งหมด ทั้งการบริหารรายได้และทรัพย์สิน การบริหารรายจ่าย การบริหารเงิน การบริหารหนี้ นโยบายและการงบประมาณ ฯลฯ

รายได้ของรัฐบาล

รายรับของรัฐบาล (government's receipt) และรายได้ของรัฐบาล (government's revenue) มีความหมายแตกต่างกัน โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลจะหาเงินจากแหล่งต่าง ๆ เป็นรายรับของรัฐบาล เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ ในแต่ละปีงบประมาณรายรับของรัฐบาลจึงมีทั้งรายรับที่ได้จากรายได้ คือ เก็บจากบุคคลและคณะบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดโดยรัฐบาลไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้คืนและรายรับที่ไม่เป็นรายได้ หมายถึงรายรับอื่น ๆ ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันที่ต้องชดใช้คืน เงินที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ จะประกอบด้วย ส่วนที่เป็นรายได้ของรัฐบาลและรายรับที่มิใช่รายได้ของรัฐบาล ในการศึกษาการบริหารงานคลังจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายได้และรายรับของรัฐบาลให้ถูกต้อง กล่าวคือ รายรับของรัฐบาล ที่มิใช่รายได้ หมายถึง เงินหรือทรัพยากรที่รัฐบาลได้มาเพื่อใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยมีข้อผูกพันที่ต้องชำระคืนเงินหรือทรัพยากรนั้น เช่น เงินที่รัฐบาลกู้ยืมจากประชาชนหรือต่างประเทศ ส่วนรายได้ของรัฐบาล หมายถึง เงินหรือทรัพยากรที่รัฐบาลได้มาและสามารถนำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลไม่มีข้อผูกพันที่จะต้องชำระคืนจำนวนเงินดังกล่าว โดยทั่วไป ได้แก่ ภาษีอากรต่าง ๆ ที่รัฐจัดเก็บ รวมถึงรายได้อื่น ๆ เช่น กำไรจากรัฐวิสาหกิจ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบริจาคจากประชาชนหรือองค์การต่าง ๆ เป็นต้น (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ข, หน้า 1)

เมื่อสรุปแนวคิดของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2543) ประกอบกับ พนม ทินกร ณ อยุธยา (2534ข) จะสามารถอธิบายได้ชัดเจนขึ้นว่า รายรับของรัฐบาล ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

1. รายได้ของรัฐบาล ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ใหญ่ ๆ ได้แก่

1.1 รายได้จากภาษี (tax income) เป็นรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล โดยรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการบังคับเรียกเก็บจากประชาชน เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ โดยไม่มีภาระต้องจ่ายคืนแบ่งเป็น ภาษีทางตรง เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น และภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีการขายทั่วไป ภาษีสินค้าเข้าออก ภาษีลักษณะอนุญาต เป็นต้น

1.2 รายได้ที่ไม่ใช่จากภาษี (non-tax income) หมายถึง รายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์หรือบริการที่รัฐจัดขึ้นเป็นการเฉพาะ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.2.1 รายได้จากการขายสินค้าและบริการ ประกอบด้วย รายได้จากการขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน เช่น ค่าขายอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สิน หรืออาคารราชพัสดุ ค่าขายผลิตภัณฑ์ธรรมชาติ ค่าขายหลักทรัพย์ไปยังตลาดหุ้นเอกชนหรือสถาบันการเงิน ค่าขายสิ่งของอื่น ได้แก่ ค่าขายของกลางที่ยึดมาจากผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย และค่าขายบริการของส่วนราชการ เช่น การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

1.2.2 รายได้จากรัฐวิสาหกิจ หมายถึง รายได้จากกิจการที่รัฐร่วมหุ้นเพื่อควบคุมการดำเนินงานนั้น ๆ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น กิจการนั้นมีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากและมีความเสี่ยง กิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมหรือเรียกว่า กิจการสาธารณูปโภค กิจการที่เป็นบริการสาธารณะซึ่งมิได้หวังกำไรเพราะเป็นการบริการที่จำเป็นต่อส่วนรวม รวมถึงกิจการที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและการป้องกันประเทศ เป็นต้น

1.2.3 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นที่เก็บโดยส่วนราชการต่าง ๆ เช่น ค่าปรับ ค่าแสตมป์ ค่าปรับเปรียบเทียบคดี เงินรับคืนที่เหลือจ่ายจากส่วนราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณ เงินรับคืนจากสินทรัพย์พาณิชย์ เงินชดเชยจากการละเมิด เป็นต้น

2. เงินกู้ (public debt) เป็นรายรับที่ได้จากการกู้ทั้งแหล่งผู้ให้กู้ในประเทศและและต่างประเทศเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลที่งบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในแต่ละปี ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องดำเนินการภายใต้วิธีการงบประมาณที่กฎหมายจำกัดอำนาจการกู้ของรัฐบาลไว้ เพื่อมิให้รัฐบาลกู้เงินมากจนเกินความสามารถในการใช้คืนของประเทศ เช่น การกู้โดยการขายพันธบัตรรัฐบาลการกู้จากธนาคารกลางหรือสถาบันการเงินต่างประเทศ

3. เงินคงคลัง (treasury cash balances) เป็นรายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่งโดยรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในที่นี้ครอบคลุมทั้งรายรับรายจ่ายในงบประมาณและนอกงบประมาณ

ภาษีอากร

หลักการพื้นฐานของการจัดเก็บภาษีอากร คือ ประชาชนของรัฐทุกคนควรมีส่วนช่วยออกเงินสนับสนุนรัฐให้ใกล้เคียงกับสัดส่วนความสามารถของแต่ละคนมากที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ประชาชนควรมีส่วนช่วยออกเงินสนับสนุนให้แก่รัฐตามรายได้ที่ประชาชนแต่ละคนได้รับภายใต้การคุ้มครองจากรัฐ (Smith, 1776, pp. 498-501) ซึ่งเงินที่ถูกบังคับจัดเก็บจากความมั่งคั่งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนี้ก็เพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะในนามของส่วนรวม (Bastable อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2561, หน้า 179) และเนื่องจากภาษีอากร คือ แหล่งรายได้ปกติของรัฐ สำหรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น การจ่ายภาษีของประชาชนจึงมิได้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ แต่มีลักษณะของการบังคับจัดเก็บและการกระจายภาระ และภาษีไม่จำเป็นต้องเป็นสัดส่วนเดียวกันกับผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากบริการของรัฐ (Mikesell, 2003, pp. 286-287)

ในส่วนของนักวิชาการไทยได้ให้ความหมายภาษีอากรไว้ ภาษีอากร คือ เงินที่เรียกเก็บจากบุคคล ทรัพย์สินหรือธุรกิจเพื่อการสนับสนุนรัฐบาล (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2516, หน้า 8) มีความหมาย 2 ลักษณะ คือ ความหมายในแนวของการบังคับจัดเก็บ ภาษี-อากร หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลบังคับจัดเก็บจากราษฎรและนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมโดยมิได้มีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี และ ความหมายของการเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล ภาษี หมายถึง เงินได้หรือทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายจากเอกชนไปสู่รัฐบาล ยกเว้น การกู้ยืมและการขายหรือบริการในราคาทุน

ของรัฐบาล (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 107-108) ดังนั้น ภาษีอากรจึงเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในการหารายได้ เพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาล (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, 2515, หน้า 31)

สรุปได้ว่า ภาษีอากร หมายถึง เงินที่รัฐบาลเรียกบังคับจัดเก็บจากประชาชนเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการสาธารณะหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศโดยส่วนรวม โดยรัฐไม่จำเป็นจะต้องมีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้ชำระภาษีอากร และเพื่อที่จะลดการใช้จ่ายของประชาชนด้วย ภาษีอากรจึงมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ เป็นลักษณะการบังคับจัดเก็บ มิได้มีผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงต่อผู้เสียภาษีและมีลักษณะถาวรต่อเนื่อง

ทั้งนี้ พนม ทินกร ณ อยุธยา (2534ข, หน้า 27) ได้สรุปวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรไว้ ดังนี้

1. รัฐเก็บภาษีอากรเพื่อหารายได้สำหรับใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ภาษีที่จะทำรายได้ดีจึงต้องเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่นที่จะสามารถเก็บได้เพิ่มขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจเจริญเติบโต

2. เนื่องจากภาษีอากรมีลักษณะในทางบังคับ คือ เป็นการเรียกเก็บจากประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมาย ซึ่งรัฐอาจจำกัดการอุปโภคบริโภคของประชาชนได้จากการใช้มาตรการทางภาษี เช่น การเพิ่มอัตราภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย หรือจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่เป็นภัยต่อสุขภาพของประชาชนในอัตราสูงเพื่อจำกัดการบริโภค

3. รัฐจัดเก็บภาษีอากรเพื่อการจัดสรรและกระจายรายได้ โดยรัฐต้องจัดสรรรายได้ของประชาชนให้เท่าเทียมกันและจัดเก็บภาษีในอัตราสูงจากผู้ที่มีรายได้มากกว่า

4. เนื่องจากการดำเนินนโยบายทางการเงินและการคลังของรัฐบาลต้องอาศัยเงินกู้จำนวนมากเพื่อใช้ในการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รัฐจึงจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้นเพื่อใช้ในการชำระหนี้สินของรัฐบาล

5. ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในนโยบายทางธุรกิจ โดยใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือสนับสนุนหรือจำกัดการลงทุนในธุรกิจบางประเภท เพื่อประโยชน์ของประเทศ เช่น การลดหรืองดภาษีให้กับการลงทุนจากต่างประเทศบางรายการหรือการตั้งอัตราภาษีศุลกากรสำหรับสินค้านำเข้าในอัตราสูงเพื่อช่วยเหลือการผลิตภายในประเทศ เป็นต้น

6. ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในนโยบายการคลังของประเทศ โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศประสบปัญหาเงินเฟ้อ รัฐบาลจะเพิ่มอัตราภาษีอากรเพื่อลดอำนาจในการซื้อ

ของประชาชนให้น้อยลง และในภาวะเงินฝืดรัฐบาลก็อาจดำเนินมาตรการในทางตรงกันข้าม คือ ลดอัตราภาษีอากรเพื่อช่วยให้ประชาชนมีอำนาจในการซื้อสูงขึ้น กระตุ้นการใช้จ่าย เพื่อให้มีเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น

ประเภทของภาษี

การแบ่งประเภทของภาษีอากรอาจจะแบ่งได้หลายวิธี ดังนี้

สมนึก แตงเจริญ (2515, หน้า 12) เสนอการแบ่งประเภทของภาษีอากรไว้ ดังนี้

1. แบ่งประเภทของภาษีอากรตามลักษณะของการผลักภาระภาษีอากร ซึ่งโดยวิธีนี้อาจแบ่งภาษีอากรออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 ภาษีทางตรง (direct tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ไม่สามารถที่จะผลักภาระไปยังบุคคลอื่น ๆ ได้ กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีอากรตามกฎหมายต้องรับภาระภาษีไว้เองทั้งหมด ภาษีประเภทนี้ ได้แก่ ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น

1.2 ภาษีทางอ้อม (indirect tax) หมายถึง ภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายสามารถจะผลักภาระภาษีไปยังบุคคลอื่น ๆ ได้ ภาษีประเภทนี้ ได้แก่ ภาษีการขาย ภาษี-สรรพสามิต ภาษีศุลกากร เป็นต้น

2. แบ่งประเภทของภาษีอากรตามลักษณะฐานของภาษีอากร เช่น ฐานของภาษี-เงินได้ ได้แก่ เงินได้ ฐานของภาษีการขาย ได้แก่ มูลค่าของปริมาณสินค้าที่ขาย ฐานของภาษีมรดกก็ได้แก่มูลค่ามรดก เป็นต้น

3. แบ่งประเภทของภาษีอากรตามวิธีการประเมินภาษีที่ต้องเสีย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.1 ภาษีที่เก็บตามราคาหรือมูลค่า เช่น ภาษีรายได้ ภาษีการขาย ภาษีมรดก เป็นต้น

3.2 ภาษีที่เก็บตามปริมาณ น้ำหนัก หรือจำนวนสิ่งที่ต้องเสียภาษี เช่น อากรแสตมป์

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548, หน้า 268-270) ได้จำแนกภาษีอากรไว้กว้างขึ้น ดังนี้

1. จำแนกประเภทตามฐานภาษีอากรที่จัดเก็บได้ คือ การจัดแบ่งประเภทภาษีตามประเภทหรือชนิดของฐานภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคลภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น

2. จำแนกประเภทตามสื่อที่ใช้ชำระภาษีอากร โดยพิจารณาว่า รัฐบาลจัดเก็บภาษีในรูปใดหรือสิ่งใด เช่น ภาษีที่ชำระในรูปตัวเงิน ภาษีที่ชำระในรูปสิ่งของ ภาษีที่ชำระในรูปของการเกณฑ์แรงงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจำแนกประเภทภาษีด้วยวิธีการเช่นนี้อาจไม่มีประโยชน์เท่าใดในปัจจุบันเนื่องจากภาษีแทบทุกประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บจะอยู่ในรูปตัวเงินทั้งสิ้น

3. จำแนกตามประเภทตามพรมแดนเขตการปกครอง โดยพิจารณาว่า ภาษีที่จัดเก็บนั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจของหน่วยงานใดของรัฐ เช่น ภาษีของรัฐบาล ภาษีขององค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4. จำแนกตามประเภทของโครงสร้างอัตราภาษี เป็นการจำแนกประเภทภาษีตามสัดส่วนของจำนวนภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของฐานภาษีประเภทนั้น ซึ่งสามารถจำแนกโครงสร้างอัตราภาษีออกเป็น ภาษีอากรที่มีอัตราแบบคงที่และภาษีอากรที่มีอัตราถดถอย

5. จำแนกตามวิธีการประเมินภาษีอากร โดยพิจารณาจากวิธีการคำนวณเงินภาษีที่ต้องชาระ เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จะคิดตามขนาดของเงินได้ เป็นต้น และภาษีที่เก็บตามปริมาณ เป็นภาษีที่เก็บตามจำนวนหน่วยของสิ่งที่ใช้เป็นฐานภาษี ซึ่งจำนวนเงินภาษีจะไม่เปลี่ยนไปตามมูลค่าของฐานภาษีนั้น เช่น ภาษีสรรพสามิตยาสูบ ภาษีสรรพสามิตน้ำมัน เป็นต้น

6. จำแนกตามลักษณะการใช้เงินภาษีอากร โดยพิจารณาว่า เงินภาษีที่จัดเก็บได้จะนำไปใช้จ่ายในลักษณะใด ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ภาษีเพื่อการใช้จ่ายทั่วไป หมายถึง ภาษีอากรที่จัดเก็บมาเพื่อการใช้จ่ายทั่วไปในกิจการของรัฐโดยไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเป็นการเฉพาะการ ส่วนภาษีอีกประเภท คือ ภาษีเพื่อการใช้จ่ายเฉพาะ หมายถึง ภาษีอากรที่จัดเก็บเพื่อนำไปใช้จ่ายในด้านใดด้านหนึ่งที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายไว้เฉพาะ

7. จำแนกตามความถาวรของการจัดเก็บภาษีอากรแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ภาษีที่มีการเก็บถาวร หรือจัดเก็บปกติ เป็นภาษีอากรที่มีการจัดเก็บอยู่เป็นประจำจนกว่าจะมีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย ส่วนภาษีชั่วคราว คือ ภาษีที่มีการจัดเก็บเป็นการชั่วคราวอาจจะใช้ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรืออาจเพื่อใช้ในกิจการบางด้านเฉพาะบางเวลาก็เป็นได้ และเมื่อวัตถุประสงค์ที่จัดเก็บนั้นหมดไปก็ทำให้ความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้นหมดลงด้วย

8. จำแนกตามวิธีการชำระภาษีอากร โดยวิธีการนี้สามารถแบ่งประเภทภาษีอากรออกเป็นภาษีที่ชำระโดยการประเมินตนเอง ซึ่งผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีพร้อมทั้งคำนวณภาษีที่จะต้องเสียด้วยตนเอง และยื่นแบบชำระภาษีตามจำนวนภายในเวลาและสถานที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น ส่วนภาษีที่ชำระโดยการประเมินของเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานจะต้องเป็นผู้ประเมินภาษีและแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น

9. จำแนกตามการแบกภาระภาษีอากร เช่น ภาษีทางตรง และภาษีทางอ้อม

นอกจากนั้น ยังสามารถแบ่งประเภทของภาษีอากรตามการจัดเก็บ ได้ดังนี้ (เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558, หน้า 80-82)

1. แบ่งตามหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดเก็บ ได้แก่ กรมสรรพากร ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม กรมสรรพสามิต ทำหน้าที่เก็บภาษี เช่น ภาษียาสูบ ภาษีสุรา ภาษีรถยนต์ และกรมศุลกากร จัดเก็บภาษี เช่น อากรขาเข้า อากรขาออก เป็นต้น

2. แบ่งตามการผลักภาระภาษี ได้แก่ ภาษีทางตรง คือ ภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้ และภาษีทางอ้อม คือ ภาษีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ต้องแบกรับภาระการเสียภาษีเอง แต่สามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้โดยการขายสินค้าในราคาที่สูงขึ้นแก่ผู้บริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต

3. แบ่งตามลักษณะเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการใช้เกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ภาษีรายได้ ซึ่งพิจารณาจากความมั่งคั่งในรูปแบบของรายได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีทุนหรือทรัพย์สิน มีรูปแบบหลากหลาย โดยเฉพาะกรณี

ที่เป็นเจ้าของทุนหรือทรัพย์สิน เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น ภาษีการบริโภค ได้แก่ ภาษีสินค้าต่าง ๆ และภาษีรายจ่ายเฉพาะ เก็บจากการลงทุน เช่น ภาษีสถานบริการ เป็นต้น

4. แบ่งตามลักษณะพื้นที่ ได้แก่ ภาษีที่รัฐจัดเก็บและภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ทั้งในส่วนที่รัฐบาลให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บโดยไม่ต้องนำส่งรัฐบาล เช่น ภาษีโรงเรือน-และที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น

ฐานภาษี (tax base)

ฐานภาษี คือ สิ่งที่เป็นมูลเหตุชั้นต้นที่ทำให้บุคคลต้องเสียภาษี ตามความหมายนี้ ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก็คือ เงินได้ อย่างไรก็ดี หากให้ความหมายฐานภาษีว่า คือ สิ่งที่เป็นฐานในการประเมินภาษีอากรหรือสิ่งที่รองรับอัตราภาษี ในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ฐานภาษี ก็คือ เงินได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่าง ๆ (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ข, หน้า 39) ฐานภาษีถูกใช้เป็นฐานในการประเมินการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทตามอัตราภาษีอากรที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปฐานภาษีมักเป็นสิ่งที่สามารถใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลไว้ (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 53-55) และการที่จะกำหนดให้สิ่งใดเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีนั้น ขึ้นอยู่กับหลักการและเหตุผลของการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท โดยทั่วไป สิ่งที่จะถูกกำหนดขึ้นเป็นฐานภาษีมีหลายลักษณะตั้งแต่ฐานรายได้การใช้จ่ายเพื่อการบริโภคความมั่งคั่ง หรือสิ่งอื่น ๆ ตามแต่จะกำหนด ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์, 2546, หน้า 97)

1. ฐานภาษีอากรจากรายได้ (income base) โดยทั่วไปรายได้ คือ ส่วนประกอบของส่วนที่ใช้จ่ายเพื่อบริโภคในปัจจุบัน และส่วนที่เก็บสะสมไว้เพื่อการบริโภคในอนาคต รายได้เป็นฐานภาษีที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ใช้วัดถึงความสามารถในการเสียภาษี (ability-to-pay) ของแต่ละคนซึ่งแสดงถึงอำนาจซื้อในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ภาษีที่จัดเก็บจากฐานรายได้มีสองประเภทที่สำคัญ ได้แก่

1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (personal income tax) เก็บจากบุคคลทั่วไปหรือจากหน่วยภาษีที่มีลักษณะพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดและมีรายได้เกิดขึ้นตามเกณฑ์

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถือว่าเป็นภาษีในอุดมการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากจัดเก็บโดยหลักความสามารถ ดังนั้น หากรัฐบาลจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศ นอกจากนี้ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดายังสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำหรือไม่ความยุติธรรมของการหารายได้ เพราะเป็นภาษีที่เก็บในอัตราก้าวหน้า จึงสามารถจัดเก็บจากผู้มีรายได้สูงในสัดส่วนที่มากกว่าผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่นในตัวเอง (built in flexibility) กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจดีประชาชนมีรายได้สูง รัฐก็จะจัดเก็บภาษีได้มาก และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ของประชาชนลดลง รัฐก็จะจัดเก็บภาษีได้ลดลงตามไปด้วย (กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2561, หน้า 141)

1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income tax) คือ ภาษีที่เก็บจากกำไรหรือรายได้จากธุรกิจการค้าที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่ง-และพาณิชย์ รวมถึงนิติบุคคลอื่นที่มิได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย เช่น บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น

2. ฐานภาษีอากรจากการบริโภคหรือการใช้จ่าย (consumption base/expenditure base) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าสำหรับการบริโภคในระบบเศรษฐกิจ เป็นผลมาจากแนวคิดที่ว่า การบริโภคทำให้ทรัพยากรของสังคมสิ้นเปลืองไป ดังนั้น ผู้บริโภคมากจึงต้องเสียภาษีให้แก่สังคมมากขึ้นตามไปด้วยเพื่อชดเชยทรัพยากรที่หมดเปลืองไปปัจจุบันภาษีที่เก็บจากฐานการบริโภคมีหลายประเภท เช่น (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ข, หน้า 40)

2.1 ภาษีการขาย (sales tax) เก็บจากสินค้าหรือบริการที่ทำการซื้อขายเพื่อการบริโภค ซึ่งอาจเก็บจากผู้ขายสินค้าหรือบริการ ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้บริโภค หรือเก็บจากทั้งผู้ขายและผู้ซื้อ

2.2 ภาษีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (expenditure tax) ประเมินจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ในช่วงเวลาหนึ่งปี เป็นต้น แต่เนื่องจากภาษีประเภทนี้ยากต่อการจัดเก็บเนื่องจากรัฐจะไม่สามารถรู้ได้เลยว่าในแต่ละปีผู้เสียภาษีใช้จ่ายเพื่อการบริโภคจำนวนเท่าใด จึงไม่มีประเทศใดจัดเก็บภาษีประเภทนี้

2.3 ภาษีสรรพสามิต (excise tax) เป็นรูปแบบหนึ่งของภาษีการค้าหรือภาษีการขายที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่างที่มีเหตุผลสมควรต้องรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เช่น การบริโภคที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรือสินค้าและบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย เช่น สุรา บุหรี่ เครื่องใช้ไฟฟ้า รถยนต์ ไนต์คลับ หรือเครื่องสำอาง เป็นต้น

2.4 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (value-added tax) เป็นภาษีการขายที่เรียกเก็บจากบุคคลที่ซื้อสินค้าหรือรับบริการคนสุดท้าย โดยจัดเก็บเฉพาะจากมูลค่าส่วนที่เพิ่มขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการผลิตและการจำหน่ายหรือการบริการ โดยผู้ประกอบการมีหน้าที่เก็บเงินภาษีจากผู้ซื้อแล้วนำส่งคืนให้แก่รัฐ

2.5 ภาษีสินค้าขาเข้า-ขาออก (import/export tax) เก็บจากการนำสินค้าเข้าและส่งออกไปยังต่างประเทศ หรือเรียกว่า อากรขาเข้า อากรขาออก โดยจะจัดเก็บตามราคาหรือร้อยละของมูลค่าสินค้าและจัดเก็บตามสภาพของสินค้า ตามปริมาณ น้ำหนัก ขนาด หรือปริมาตร เป็นต้น

3. ฐานภาษีอากรจากความมั่งคั่ง (wealth base) หรือ ฐานทรัพย์สิน พิจารณาจากระดับรายได้หรือทรัพย์สินต่าง ๆ หรือประโยชน์ที่เกิดจากทรัพย์สิน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความมั่งคั่ง ความกินดีอยู่ดีของผู้มีฐานะดี ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินนี้มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เช่น ภาษีที่ดิน ที่เก็บจากความเป็นเจ้าของทาส (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 169) การจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินนี้ มีทั้งที่เก็บจากทรัพย์สินเฉพาะอย่าง เช่น ภาษีรถยนต์ที่เก็บตามประเภทของรถยนต์ และทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

4. ฐานภาษีอากรอื่น ๆ ในบางกรณี ภาษีอากรอาจจัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะบางประการของรัฐ โดยอาจมิได้มีจุดประสงค์เพื่อการหารายได้เป็นสำคัญ เช่น ภาษีชายโสด หรือพระราชบัญญัติภาษีชายโสด พุทธศักราช 2486[15] (กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2561, หน้า 146)

สรุปได้ว่า ฐานภาษี หมายถึง สิ่งที่ถูกใช้เป็นฐาน ในการประเมินเพื่อจัดเก็บภาษี ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักการและเหตุผลของการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท ทั้งนี้ สิ่งที่จะถูกกำหนดขึ้นเป็นฐานภาษีมีหลายลักษณะตั้งแต่ฐานรายได้การใช้จ่ายเพื่อการบริโภค ความมั่งคั่งหรือสิ่งอื่น ๆ ตามแต่จะกำหนดขึ้น

หลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีอากรที่ดี

Smith (อ้างถึงใน กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร, 2556, หน้า 1) ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีไว้ โดย ราณี อิสิชัยกุล และเทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ (2541, หน้า 6) ได้นำมาสรุปและปรับปรุงให้เหมาะสมกับปัจจุบันมากขึ้น ดังนี้

1. หลักความแน่นอน (certainty) การจัดเก็บภาษีที่ดีมีประสิทธิภาพจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจนแก่ผู้เสียภาษีทุกคน ในเรื่องฐานภาษีอัตราภาษี วันและเวลา วิธีการที่จัดเก็บภาษี เพื่อให้ผู้เสียภาษีมีความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ตนต้องเสีย ช่วยให้การบริหารการจัดเก็บง่ายขึ้น และยังช่วยให้ช่องทางการทุจริตทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้ หลักความ-แน่นอนยังครอบคลุมถึงนโยบายที่แน่นอนในการจัดเก็บภาษีของรัฐ รวมทั้งความชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวปฏิบัติด้วย

2. หลักการประหยัด (low compliance and collections costs) ระบบบริหารจัดเก็บภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีต่ำที่สุดด้วย เพราะว่าข้อยุ่งยากในการเสียภาษีและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดเก็บนั้น เป็นการก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของสังคมไปทางที่สูญเปล่า

3. หลักความเสมอภาค (equity) การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีจะต้องก่อให้เกิดความ-ยุติธรรมหรือความเสมอภาคแก่ผู้เสียภาษีทุกคนและเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีที่ดี การพิจารณาความเป็นธรรมนั้น จะต้องพิจารณาทั้งความเป็นธรรมเกี่ยวกับภาษีที่จะจัดเก็บ

---

[15]เป็นเงินที่เรียกเก็บจากชายที่มีภาวะเป็นโสดหรือผู้ไม่มีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามนโยบายการเพิ่มจำนวนประชากรของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป ตามพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีชายโสด พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2488 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 62 ตอนที่ 3 วันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2488

ความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการจัดเก็บภาษีและคำนึงถึงหลักความสามารถในการเสียภาษี (ability to pay) นั้นอาจจำแนกออกเป็น 2 หลักใหญ่ คือ

3.1 ความเสมอภาคตามแนวนอน (horizontal equity) กำหนดว่า ผู้ซึ่งมีฐานะหรือรายได้เท่าเทียมกันจะต้องเสียภาษีเท่ากันในลักษณะที่เรียกว่า “Equals Should be Treated Equally”

3.2 ความเสมอภาคในแนวตั้งหรือแนวดิ่ง (vertical equity) กำหนดว่า ผู้ซึ่งมีความสามารถในการเสียภาษีหรืออยู่ในสภาวการณ์ในการเสียภาษี (taxpaying circumstance) ที่แตกต่างกัน ควรจะเสียภาษีในลักษณะที่แตกต่างกันในลักษณะที่เรียกว่า “Unequal Should be Treated Unequally”

4. หลักการยอมรับ (acceptability) ภาษีทุกชนิดที่จะจัดเก็บจากประชาชนต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจึงจะทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งการที่ประชาชนจะให้การยอมรับมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีของรัฐ นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีคาดว่าจะได้รับจากรัฐด้วย หากรัฐสามารถแสดงให้ประชาชนเห็นได้ว่า เงินที่เก็บภาษีไปจะกลับคืนเป็นผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในอนาคต ย่อมมีส่วนช่วยให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษีมากขึ้น และทำให้ความสำนึกในการเสียภาษี (tax consciousness) ของประชาชนมีมากยิ่งขึ้นด้วย

ทั้งนี้ การที่ประชาชนจะยอมรับภาษีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ดังนี้

4.1 ความยุติธรรมในการเก็บภาษี กล่าวคือ ก่อนที่จะออกกฎหมายเก็บภาษีแต่ละประเภทรัฐบาลควรฟังความคิดเห็นจากประชาชน เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างกว้างขวาง

4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับจากรัฐบาล กล่าวคือ หากรัฐบาลสามารถแสดงให้ประชาชนเห็นว่า เงินที่เก็บไปนั้นในที่สุดก็กลับคืนมาเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีเองในอนาคต ก็จะช่วยให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษีมากขึ้น

5. หลักความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (enforceability) รัฐต้องคำนึงถึงความสามารถในการบริหารการจัดเก็บภาษีในทางปฏิบัติ เนื่องจากภาษีอากรบางประเภทแม้จะมีเหตุผลดีในทางทฤษฎีแต่ในทางปฏิบัติการจัดเก็บเป็นไปได้ยาก ภาษีนั้นจะถือเป็นภาษีที่ดีไม่ได้

6. หลักการอำนวยรายได้ (productivity) ภาษีที่ดีควรเป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐเป็นอย่างดี เช่น เป็นภาษีที่มีฐานใหญ่ และฐานของภาษีขยายตัวได้รวดเร็วตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ ซึ่งจะทำให้รัฐได้รับรายได้จากภาษีอากรมากโดยที่ไม่ต้องเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษี

7. หลักความยืดหยุ่น (flexibility) ภาษีที่ดีควรจะเป็นภาษีที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าในขณะที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัว รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น แต่อัตราภาษีที่จัดเก็บจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น ภาษีที่จะเก็บนั้นจะไปลดอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชน และจะช่วยลดแรงกดดันของการเกิดภาวะเงินเฟ้อได้มาก แต่ในกรณีที่ตรงกันข้ามในขณะที่เศรษฐกิจซบเซา รายได้ของประชาชนลดลง อัตราภาษีที่เก็บจะลดลงในอัตราที่เร็วกว่ารายได้ที่แสดงซึ่งจะลดความเดือนร้อนของผู้เสียภาษี และมีส่วนช่วยลดภาวะความซบเซาของเศรษฐกิจได้บ้าง

8. หลักความเป็นกลางในทางเศรษฐกิจ ระบบภาษีที่ดีจะต้องมีความเป็นกลางในทางเศรษฐกิจมากที่สุด หมายถึง ระบบภาษีอากรจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนรูปแบบการบริโภคการออม การแข่งขัน ผลิตสินค้า และบริการของผู้ผลิตตลอดจนการทำงานของกลไกการตลาด หลักการนี้มาจากแนวคิดที่ว่า ภาษีที่ดีควรมุ่งก่อให้เกิดรายได้ต่อรัฐ และปล่อยให้การตัดสินใจทางธุรกิจของภาคเอกชนเป็นไปตามกลไกการตลาด

การใช้จ่ายของรัฐบาล (government expenditures)

รายจ่ายของรัฐบาลเรียกว่า รายจ่ายสาธารณะ หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด (พลภัทร บุราคม, 2551, หน้า 1) อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การใช้จ่ายด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐ การใช้จ่ายด้าน

รัฐวิสาหกิจและรายจ่ายด้านกองทุนของรัฐ และแยกย่อยออกเป็นรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ได้แก่ (พูนศรี สงวนชีพ, 2552, หน้า 295)

1. การใช้จ่ายในกิจการที่ผู้ได้รับประโยชน์จะต้องจ่ายค่าตอบแทน ได้แก่ บริการด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

2. การใช้จ่ายในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจในระยะยาว เช่น การใช้จ่ายทางด้านสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น

3. การใช้จ่ายไปในด้านที่จะทำให้รายได้ประชาชาติ และรายได้จากภาษีเงินได้เพิ่มขึ้นโดยทางอ้อม โดยใช้จ่ายไปในด้านการให้บริการ ด้านการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน เช่น สวนสาธารณะ เป็นต้น

4. การใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตขึ้นมา เช่น การใช้จ่ายไปในด้านการป้องกันประเทศ

5. การใช้จ่ายไปในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่คนบางกลุ่มของสังคม เพื่อเป็นสวัสดิการของสังคม เช่น การสงเคราะห์เด็กกำพร้า การสงเคราะห์คนพิการ เป็นต้น

นอกจากนั้นรายจ่ายสาธารณะยังเป็นการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐและเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ได้ 3 ประเภท ได้แก่ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2543, หน้า 367-367)

ประเภทแรก การใช้จ่ายเพื่อรักษาระดับการบริหารงานของรัฐบาล โดยรายจ่ายที่สำคัญที่สุด คือ เพื่อรักษาระดับการดำเนินงานขั้นพื้นฐานของรัฐบาล เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับการบริหาร การรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันประเทศ เป็นต้น รายจ่ายประเภทนี้มักพบในรายจ่ายประจำในแต่ละปีของรัฐบาล

ประเภทที่สอง การใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวม คือ รายจ่ายที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ได้แก่ รายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้มักปรากฏในรายจ่ายเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐบาล

ประเภทที่สาม การใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือต่างประเทศ รัฐบาลของประเทศที่สำคัญมักต้องใช้จ่ายเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศหรือแก่องค์การระหว่างประเทศในทุกปี

ในการบริหารงานของรัฐบาลนั้น การใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ จะต้องตราเป็นกฎหมายชัดเจน คือ พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน โดยจำแนกรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงานด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารประเทศ การเกษตร การเศรษฐกิจ การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น โดยจะต้องยึดหลักการใช้จ่ายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่ดีหลายประการ ได้แก่ (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 136-137)

1. หลักการประหยัด เนื่องจากทรัพยากรของทุกสังคมมีอยู่อย่างจำกัด การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงความประหยัดและการใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อมิให้การใช้จ่ายเงินนั้นสูญเปล่า ควรพิจารณาประเมินผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยมิใช่คิดเพียงว่าใช้จ่ายงบประมาณต่ำแต่ผลการดำเนินงานไม่เกิดประโยชน์

2. หลักผลประโยชน์ ต้องพิจารณาผลประโยชน์ของการดำเนินงานในแต่ละโครงการทั้งที่ประเมินเป็นตัวเงินได้และประเมินเป็นตัวเงินไม่ได้ อีกทั้งยังต้องพิจารณาผลกระทบทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร เช่น ผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ของสังคม เช่น การทุ่มงบประมาณในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจะส่งผลต่อประชาชนในด้านใดบ้าง เป็นต้น

3. หลักการกลั่นกรอง เนื่องการจากใช้จ่ายสาธารณะจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องดำเนินงานโดยผ่านกระบวนการกลั่นกรองในทุกระดับอย่างรอบคอบโดยรัฐบาลและสภาฯ เมื่อได้รับการอนุมัติจากสภาฯ แล้วจะต้องมีการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณรายการต่าง ๆ ของรัฐบาลด้วย

4. หลักการสร้างส่วนเกิน ในการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นบางครั้งอาจมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ทำให้เกิดภาวะงบประมาณขาดดุล ในภาวะดังกล่าวรัฐบาลควรแก้ไขมิให้ภาวะดังกล่าวเป็นอยู่นานเกินไปเนื่องจากอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเป็นหนี้ของรัฐบาล ซึ่งจะนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อและเป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนต่อไปในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้รัฐบาลระมัดระวังในการใช้จ่ายและพยายามหารายได้ให้

มากขึ้น รัฐบาลจึงควรยึดหลักการสร้างส่วนเกินที่รัฐบาลจะสามารถสะสมไว้ใช้ในระยะยาว หรือเมื่อเกิดสถานการณ์จำเป็นเร่งด่วน เช่น โรคระบาด เศรษฐกิจตกต่ำ หรือความวุ่นวายทางการเมือง เป็นต้น

งบประมาณ

งบประมาณแผ่นดิน คือ รายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและรายได้ที่คาดหวังไว้ของรัฐบาล (Eckstein, 1979, p. 21) เป็นแผนใหญ่ทางการคลังของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยรายได้ซึ่งคาดว่าจะเก็บได้ คือ วิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ และรายจ่ายซึ่งกำหนดว่าจะจ่าย คือ บัญชีกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะกระทำ (บุญชนะ อัตถากร, 2508, หน้า 13) งบประมาณจึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐบาลทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมือง (อเนก เธียรถาวร, 2539, หน้า 164) สรุปได้ดังนี้ คือ

1. งบประมาณเป็นเอกสารทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นนโยบายการคลังของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย

2. เป็นเครื่องมือที่ดีที่จะช่วยประกอบการคาดคะเนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศเมื่อประเทศใช้งบประมาณไปแล้ว

3. เป็นเครื่องมือในการวางแผนการดำเนินงานของรัฐบาลว่า จะมีรายได้จากทางใดจำนวนเท่าใด และควรใช้จ่ายเพื่อการใดจำนวนเท่าใด

4. เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเป็นทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาร่างงบประมาณประจำปี ที่รัฐบาลเสนอ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณของรัฐบาลมีสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายเพื่อควบคุมให้การดำเนินงานด้านการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเป็นไปตามที่รายการที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น

ในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลนั้น รัฐบาลจะต้องมีนโยบายในการจัดทำ โดยแบ่งนโยบายงบประมาณแผ่นดิน ออกเป็น 3 ชนิด ได้แก่ (ไพศาล ชัยมงคล, 2517, หน้า 76)

1. นโยบายงบประมาณสมดุล (balanced budget policy) ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายได้และรายจ่ายมีจำนวนเท่ากัน

2. นโยบายงบประมาณเกินดุล (surplus budget policy) ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายได้มีจำนวนสูงกว่ารายจ่าย

3. นโยบายงบประมาณขาดดุล (deficit budget policy) ได้แก่ งบประมาณซึ่งรายจ่ายมีจำนวนสูงกว่ารายได้ และสามารถแบ่งประเภทของงบประมาณ ได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

3.1 งบประมาณแบบแสดงรายการ (line-item budget) เป็นงบประมาณแบบเก่าหรือแบบประเพณี (conventional or traditional budget) เน้นในเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยส่วนกลางเป็นสำคัญ

3.2 งบประมาณแบบแสดงแผนงานหรือแบบปฏิบัติการ (program or performance budget) บางทีเรียกว่า งบประมาณแบบจัดการ (management budget) เน้นในด้านการบริหารหรือการจัดการเป็นสำคัญ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่นำมาใช้ ซึ่งงบประมาณชนิดนี้จะจำแนกรายจ่ายตามลักษณะงาน

3. งบประมาณแบบระบบการวางแผน-การวางโครงการ-การทำงบประมาณ (Planning-Programming-Budgeting System--PPBS) เป็นงบประมาณที่เน้นในเรื่องการวางแผนเป็นสำคัญ โดยจะรวมเอาหน้าที่ทั้ง 3 ประการ คือ การควบคุม การจัดการและการวางแผนเข้าไว้ด้วยกัน

ในกระบวนการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลนั้นขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณมีความสำคัญที่สุด รัฐบาลควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ได้แก่ หลักคาดการณ์ไกล (foresight) หลักประชาธิปไตย (democracy) หลักดุลยภาพ (balance) หลักสารัตถประโยชน์ (utility) หลักยุติธรรม (equity) และหลักประสิทธิภาพ (efficiency) (ป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2503, หน้า 206-214) โดยยึดหลักในการจัดทำงบประมาณที่ดีเป็นเกณฑ์ในการจัดทำ ได้แก่ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, 2549, หน้า 9-10)

1. หลักประหยัด หมายความว่า การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่ มิให้มีการจ่ายเกินความจำเป็นซึ่งก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยนั้น รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการประหยัดทั้งด้านรายรับและรายจ่าย กล่าวคือ ต้องพยายามเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการจัดหารายรับหรือระบบการจัดเก็บรายได้จะต้องมีประสิทธิภาพมากที่สุด

แต่สามารถจัดเก็บรายได้ได้มากที่สุด ส่วนทางด้านรายจ่ายก็จะต้องมีการป้องกันมิให้เกิดการรั่วไหล

2. หลักประสิทธิภาพ หมายถึงการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายรับ ซึ่งส่วนราชการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. หลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะต้องให้มีความชอบธรรมทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย เช่น รายการงบประมาณประเภทเงินเดือน จะต้องไม่ให้เกิดความแตกต่างกันมากจนกลายเป็นความไม่ยุติธรรม ส่วนด้านรายรับ การจัดเก็บภาษีจะต้องทำด้วยความความเสมอภาคไม่ให้เกิดการเหลื่อมล้ำและป้องกันมิให้มีการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรเกิดขึ้น

4. หลักดุลยภาพ ในการจัดทำงบประมาณทุกครั้งนั้น รายได้กับรายจ่ายของรัฐบาลอาจไม่สมดุลกันทุกปีหากเกิดงบประมาณขาดดุลรัฐบาลจะต้องหาเงินมาชดเชยส่วนที่ขาดดุลโดยการก่อหนี้ซึ่งวิธีการนี้อาจจะส่งผลให้รัฐบาลมีหนี้สินมากหรือเกิดภาวะเงินเฟ้อได้ ดังนั้น จึงควรให้มีงบประมาณในลักษณะดุลยภาพอย่างสม่ำเสมอ

5. หลักการคาดการณ์ไกล หมายความว่า ในกรณีที่หน่วยงานราชการใดมีแผนงานโครงการอย่างหนึ่งอย่างใดและต้องการใช้เงินงบประมาณเพื่อการนั้น ๆ เป็นจำนวนเท่าใดในปีใด ต้องมีกระบวนการวางแผน คิดอย่างคาดคะเนไว้ล่วงหน้า เนื่องจากงบประมาณรัฐเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งแสดงออกในรูปของนโยบายรัฐบาลในปีนั้น ๆ จึงต้องมีการคาดการณ์และวางแผนงบประมาณทั้งในด้านรายรับและการใช้จ่ายล่วงหน้า

6. หลักประชาธิปไตย เงินได้ของรัฐบาลทั้งหมดเกิดจากเงินของประชาชน ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่ประชาชนจะต้องได้รับรู้หรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อให้ประโยชน์เกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรม เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและการอนุมัติแก่รัฐบาลใน

การเก็บภาษีอากรและการใช้จ่าย ฉะนั้นการคลังและงบประมาณจึงจำเป็นต้องเปิดเผยให้ประชาชนรู้ทั่วไปอย่างโปร่งใส

หนี้สาธารณะ (public debt)

เดิมทีในทางวิชาการหรือในเอกสารทางงบประมาณประจำปีใช้คำว่า หนี้รัฐบาล ตามความเห็นของ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2503, หน้า 204) ที่อธิบายว่า Public Debt แปลว่า หนี้รัฐบาล แต่ในภายหลังได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า หนี้สาธารณะ (อรัญ ธรรมโน, 2529, หน้า 1) เนื่องจากไม่ว่ารัฐบาลใดจะเป็นผู้กู้ แต่ภาระหนี้ย่อมผูกพันทั้งรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ กล่าวคือ เป็นภาระหนี้ของทั้งประเทศและเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันตามรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายประเภทนี้ได้[16] ผู้รับภาระในการชำระเงินต้นและดอกเบี้ย คือ ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อให้รัฐบาลนำไปชำระหนี้ และเป็นการให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของหนี้และภาระที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนสำนึกถึงหน้าที่ของตนและสนใจการเมืองมากยิ่งขึ้น

หนี้สาธารณะจึงหมายถึงหนี้หรือภาระที่เกิดจากหนี้ คิดเป็นยอดคงค้าง ซึ่งท้ายที่สุดประชาชนทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการแบกรับภาระในรูปของการเสียภาษีประเภทต่าง ๆ (ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, 2556, หน้า 89) และ “พระราชบัญญัติการบริหารหนี้-สาธารณะ พ.ศ. 2548” (2548, หน้า 2)[17] ได้บัญญัติความหมายของหนี้สาธารณะตามกฎหมายไว้ รวมถึงหนี้ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

---

[16]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 144 กำหนดว่า ในการพิจารณาร่าง-พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

[17]พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ให้ความหมายหนี้สาธารณะว่า คือ หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน

1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง ได้แก่ การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ การกู้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้ตามกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชกำหนดไทยเข้มแข็ง การกู้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐกู้ต่อ

2. หนี้รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน ทั้งในส่วนที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน เช่น หนี้ของการบินไทย

3. หนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน เฉพาะที่รัฐบาลค้ำประกัน เช่น เงินกู้ของธนาคารเพื่อการเกษตรแห่งประเทศไทย (ธ.ก.ส.) ที่กู้มาเพื่อใช้ในโครงการรับจำนำพืชผลทางการเกษตร

4. หนี้ของหน่วยงานอื่น เช่น สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน อย่างไรก็ดี หนี้สาธารณะเหล่านี้ไม่รวมถึงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[18]

ประเภทของหนี้สาธารณะ

โดยทั่วไปหนี้สาธารณะอาจแบ่งได้ตามระยะเวลาการกู้และตามแหล่งที่มาของเงินกู้ ได้ดังนี้ (กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2561, หน้า 286-288)

1. แบ่งตามระยะเวลาของการกู้ คือ การแบ่งโดยถือเอาระยะเวลาของการชำระหนี้คืนเป็นหลัก ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ คือ

1.1 หนี้ระยะสั้น หมายถึง หนี้ที่มีระยะเวลาการไถ่ถอนคืนในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ ความจำเป็นในการก่อสร้างระยะสั้นอาจเนื่องมาจากรัฐบาลมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย เช่น ในช่วงต้นปีรัฐบาลยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้ตามเป้าหมาย

แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 12 ก วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548

[18]กรณีส่วนท้องถิ่นนี้ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ระบุไว้ในมาตรา 19 โดยกำหนดว่าในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมิใช่เป็นการกู้เงินจากกระทรวง การคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้นั้นหรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว

จึงจำเป็นต้องกู้เงินมาใช้จ่ายเป็นการชั่วคราว ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี เช่น การกู้ยืมโดยออกตั๋วเงินคงคลัง หรือการกู้ยืมโดยเบิกเงินกินบัญชี เป็นต้น

1.2 หนี้ระยะกลาง ได้แก่ หนี้ที่มีระยะเวลาในการชำระคืนตั้งแต่ 1-5 ปี โดยรัฐบาลอาจกู้เงินมาใช้จ่ายในกิจการที่จำเป็นบางอย่าง ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลยังหาเงินไม่ได้ และเมื่อกิจการนั้นเสร็จแล้วและได้ผลประโยชน์คืนในระยะเวลาไม่นานก็จะสามารถนำเงินไปชำระหนี้ดังกล่าวได้

1.3 หนี้ระยะยาว เป็นหนี้ที่มีกำหนดระยะเวลาคืนตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป โดยปกติจะอยู่ระหว่าง 10-20 ปี โดยการกู้หนี้ประเภทนี้รัฐบาลจะออกพันธบัตรรัฐบาลซึ่งเป็นสัญญาการชดใช้หนี้คืนตามกำหนดเวลาให้เจ้าหนี้ โดยราคาพันธบัตรรัฐบาลมักจะไม่กำหนดให้สูงนักและอัตราดอกเบี้ยจะใกล้เคียงกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำของธนาคารพาณิชย์ การกู้เงินประเภทนี้รัฐบาลจะนำมาใช้ในโครงการขนาดใหญ่หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ให้ผลตอนแทนในระยะยาว เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์และประปา

2. แบ่งตามแหล่งที่มาของเงินกู้ สามารถแบ่งออกเป็นหนี้ที่กู้จากภายในประเทศและหนี้ภายนอกประเทศ ดังนี้

2.1 หนี้ภายในประเทศ (internal debt) เกิดขึ้นโดยรัฐบาลกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ภายในประเทศ เช่น ภาคเอกชน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารกลางและสถาบันการเงินอื่น ๆ ซึ่งเงินที่กู้ยืมมานั้นอาจเป็นเงินตราต่างประเทศก็ได้ หรือเป็นการกู้เงินจากประชาชนทั่วไปโดยการเสนอขายพันธบัตรหรือหลักทรัพย์ของรัฐบาลทั้งระยะสั้นและระยะยาว

2.2 หนี้ภายนอกประเทศ (external debt) เกิดขึ้นโดยรัฐบาลกู้เงินจากแหล่งเงินกู้นอกประเทศ ซึ่งอาจกู้จากบุคคล รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การก่อหนี้สาธารณะนั้น แม้รัฐบาลจะจำเป็นต้องทำเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ขาดแคลนเงินทุน แต่หนี้สาธารณะก็ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหลายประการ ได้แก่ ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนสูงขึ้น เนื่องจากการกู้ของรัฐบาลจะส่งผลต่อสภาพคล่องในตลาดเงินทุน ดังนั้น หากตลาดเงินทุนมีสภาพคล่องต่ำ การดึงเงินออกมาจากตลาดเงินทุนย่อมทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดสูงขึ้นและกระทบต่อการบริโภคและการลงทุนของเอกชน นอกจากนั้น การก่อหนี้สาธารณะยังเป็นภาระด้าน

งบประมาณแผ่นดิน ทำให้เกิดภาระดอกเบี้ยและเงินต้น และรัฐบาลต้องนำเงินรายได้จากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่งมาใช้เพื่อการชำระหนี้และอาจไม่มีเงินเพียงพอที่จะขยายงานใหม่ ๆ ในการพัฒนาประเทศ นอกจากนั้น หนี้สาธารณะยังเป็นปัญหาต่อการกระจายรายได้ เนื่องจากผู้ที่ถือหลักทรัพย์ของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะดี การชำระหนี้ให้แก่คนกลุ่มนี้จึงทำให้คนกลุ่มนี้มีรายได้สูงกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ส่งผลต่อนโยบายกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำของรัฐบาล

จากแนวคิดการคลังสาธารณะที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สรุปได้ว่า ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารงานคลัง หรือหมายถึง องค์ประกอบหรือสถาบันการคลังต่าง ๆ ที่มีการดำเนินงานเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้ โดยโครงสร้างของระบบ-การบริหารงานคลังนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน การทำงานของสถาบันทางการคลังต่าง ๆ นอกจากจะเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันเองทำให้เกิดระบบการคลังแล้วยังต้องทำงานกับสถาบันอื่นนอกระบบการคลัง ซึ่งแต่ละสถาบันล้วนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ดังแสดงในภาพ 2 และ 3

ภาพ 2 ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล

ที่มา. จาก *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1: การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 64), โดย พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ก, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ศิลปสยามการพิมพ์.

ภาพ 3 โครงสร้างนโยบายและการวางแผนทางการคลัง

ที่มา. จาก *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1: การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 65), โดย พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534ก, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ศิลปสยามการพิมพ์.

จากภาพ 2 แสดงให้เห็นระบบความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารงานคลัง ซึ่งอธิบายได้โดยสรุป ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและการวางแผนทางการคลัง เป็นการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ดังแสดงในภาพ 3

2. การบริหารงบประมาณแผ่นดิน เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการต่อเนื่องเป็นวงจร เรียกว่า วงจรงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรมหลัก ๆ ได้แก่ การจัดเตรียม การพิจารณาอนุมัติ การบริหาร การตรวจสอบ การประเมินผลงบประมาณ

3. การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด เนื่องจากรัฐบาลทุกประเทศมีรายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บภาษีอากรเป็นหลัก การจัดเก็บภาษีอากรจึงกระทบกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและรัฐบาลต้องคำนึงถึงความยุติธรรมและความสะดวกในการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีจะเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบายภาษีอากรแล้ว

4. การบริหารหนี้สาธารณะ รัฐบาลจะต้องดำเนินการไปตามแผนงานว่าด้วย-การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะที่กำหนดไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจมีรายละเอียดหลายประการที่ไม่ได้ปรากฏในแผนการบริหารหนี้ เช่น การบริหารหนี้ภายในประเทศอาจมีหลายวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน รวมทั้งวิธีการบริหารหนี้และปัญหาในการก่อหนี้ที่มีความแตกต่างกันไป

5. การบริหารเงินคงคลัง หมายถึง ปริมาณเงินสดหรือทรัพย์สินอย่างใดที่สามารถเปลี่ยนรูปมาเป็นเงินสดได้โดยง่ายที่รัฐบาลมีอยู่ในคลัง ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเงินจำนวนนี้รัฐบาลสามารถนำมาใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

6. การบริหารเงินนอกงบประมาณ เป็นกิจกรรมที่มีบทบาทต่อการบริหารงานคลังของรัฐบาลมาก เนื่องจากเงินนอกงบประมาณทุกกองทุนเป็นกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้จัดทำและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม จึงเป็นภาระของกระทรวงการคลังที่จะต้องพัฒนาระบบบัญชีและระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณให้เกิดความโปร่งใสในการควบคุมดูแลและติดตามผลได้ รวมทั้งจะต้องมีการรายงานข้อมูลเพื่อใช้ประกอบทำภาพรวมฐานะทางการคลังของรัฐบาลและมีการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานเพื่อกำหนดนโยบายการบริหารเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภท

7. การบริหารเงินทุนหมุนเวียนและกองทุนพิเศษ เป็นเงินที่อยู่ในประเภทเงินนอกงบประมาณ จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวใจการรับจ่ายเงิน

8. การบริหารพัสดุ เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานใหญ่ที่สุดที่เป็นผู้ซื้อและใช้พัสดุครุภัณฑ์รายใหญ่ที่สุดในประเทศจึงต้องมีการบริหารพัสดุให้มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยให้การใช้งบประมาณเป็นไปโดยประหยัด

9. การบริหารทรัพย์สินของแผ่นดิน เช่น สาธารณสมบัติต่าง ๆ ที่ราชพัสดุ พระคลัง-ข้างที่ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ฯ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหลายหน่วยงาน รัฐบาลจึงต้องบริหารการจัดการทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นรายได้เพิ่มของรัฐ

10. การบริหารบัญชีภาครัฐและการจัดระบบข้อมูลข่าวสารทางการคลัง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในทุกกิจกรรมของกระบวนการบริหารงานคลัง ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษีและรายได้ การบริหารเงินคงคลัง การงบประมาณ การบริหารหนี้ ระบบบัญชีภาครัฐ

มีทั้งระบบบัญชีส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมการบัญชีของหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

11. การบริหารการตรวจสอบและรายงานทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำ เพื่อให้การบริหารการคลังของรัฐเป็นไปด้วยความถูกต้อง มีความน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

12. การบริหารการประเมินทางการคลัง แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (1) การประเมินผลงานในแต่ละกิจกรรมของกระบวนการบริหารงานคลัง เช่น การประเมินผลการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร งบประมาณ การบริหารหนี้ เป็นต้น และ (2) การประเมินการบริหารงานคลังในภาพรวมระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายและแผนงานคลังทั้งหมดที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและแผนงานการคลังของประเทศ

สรุปได้ว่า การบริหารงานการเงินและการคลัง เป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลทุกประเทศ ที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ รวมถึงการพิจารณาเรื่องการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณให้เหมาะสม เพื่อเสถียรภาพทางการเงิน การคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและผลงานของนายปรีดี พนมยงค์ แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับบทบาททางการเมืองการปกครอง บทบาทในขบวนการเสรีไทยและบทบาทในทางการเงินการคลังและการแก้ปัญหาเศรษฐกิจซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทในทางการเงินการคลังและการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่มีลักษณะเฉพาะเรื่องมีผู้ศึกษาจำนวนไม่มากหากเปรียบเทียบกับการศึกษาบทบาทด้านการเมืองการปกครอง อย่างไรก็ตาม การบริหารงานภาครัฐนั้นเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันทั้งการเมืองและการเศรษฐกิจ ดังนั้น เพื่อแก้ข้อจำกัดดังกล่าวผู้วิจัยจึงใช้วิธีการอนุมานจากงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2475-2489 เนื่องจากเนื้อหาที่เกี่ยวกับ

การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ จะแทรกอยู่ในเนื้อหาหลักของงานวิจัยต่าง ๆ โดยกลุ่มนักวิชาการและปัญญาชนที่มีแนวคิดประชาธิปไตยแบบก้าวหน้าต่างมีทัศนะต่อแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ในเชิงความสำคัญต่อพัฒนาการทางการเมืองและการปฏิรูปประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2528) ไม่ว่าจะเป็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแก้ไขสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเสียเปรียบ การปรับปรุงตัวบทกฎหมาย การปรับปรุงระบบภาษีที่ไม่เป็นธรรม การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน และการเงินคลังของประเทศ (ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล, 2556) การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการภาครัฐและการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคมการเมืองที่เปลี่ยนประเทศไทยในเวลาต่อมา (พรภิรมณ์ เชียงกูล, 2551)

การศึกษานโยบายการปฏิรูปการบริหารงานคลังในสมัยพระบาทสมเด็จ-พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชี้ให้เห็นแนวทางการดำเนินงานด้านการปฏิรูปการบริหารงานคลังและนโยบายการคลังของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2411-2453 ซึ่งส่งผลต่อเศรษฐกิจในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 และระยะเริ่มต้นหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พวงเพชร สุรัตนกวีกุล, 2524) กล่าวคือ การปฏิรูปการคลังและพัฒนาการของระบบภาษีในระหว่างปี พ.ศ. 2393-2493 ประเทศไทยได้รับอธิปไตยที่สมบูรณ์รวมทั้งอธิปไตยทางการคลังในปี พ.ศ. 2480 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนยุคการปฏิรูปการคลังที่สำคัญ และในช่วงเวลาดังกล่าว คือ ช่วงที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและได้ประกอบภารกิจในการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้สำเร็จกับประเทศคู่สัญญา 13 ประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับเอกราชทั้งทางการศาลและเศรษฐกิจการค้าที่สมบูรณ์ การศึกษาพัฒนาการของระบบภาษีอากรในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2325-2503 พบว่า ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้พยายามผลักดันให้มีการ-เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบภาษีอากร มีการจัดเก็บภาษีอากรประเภทใหม่ที่ไม่เคยมีการจัดเก็บมาก่อน เช่น ภาษีเงินได้ (พ.ศ. 2475) อากรมฤดก (พ.ศ. 2476) เป็นต้น รวมทั้งได้มีการยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรม เช่น เงินรัชชูปการ อากรค่านา ภาษีค่าที่ไร่อ้อย อากรส่วนใหญ่ เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกือบทั้งหมดเกิดในยุคสมัยที่ นายปรีดี

พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Ingram, 1971) และการศึกษาการปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2485 สรุปงานด้านการปฏิรูป-ฐานเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ นายปรีดี พนมยงค์ ไว้ว่า ได้มีการออกกฎหมายยกเลิกภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรม การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ สร้างสถาบันควบคุมการให้เครดิต ตลอดจนส่งเสริมการสร้างอุตสาหกรรมรากฐาน มีการเร่งรัดแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคให้เสมอภาค ส่งผลให้มีการเปิดศุลกากรบางแห่งตามชายแดนแม่น้ำโขงการยกเลิก ภาษีร้อยชักสาม การผลักดันให้มีการจัดตั้งธนาคารชาติและการแปลงดอกเบี้ยเงินกู้ โดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้รับมอบหมายให้ไปเจรจากับทางการประเทศอังกฤษขอแปลงดอกเบี้ยเงินกู้ลดลงจากร้อยละหกเป็นร้อยละสี่นับเป็นการแบ่งเบาภาระจำนวนเงินงบประมาณที่จะต้องจ่ายสำหรับการชำระหนี้สินประจำลดลงได้ปีละ 6-7 แสนบาท รวมทั้งการผลักดันให้มีการลดและยกเลิกภาษีอากรบางอย่างที่ไม่เป็นธรรมและสร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรผู้ยากจน เช่น ภาษีนาเกลือ สมพัตรสร รัชชูปการ เป็นต้น อีกทั้งยังมีการตราพระราชบัญญัติประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 กำหนดภาษีอากรขึ้นใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานด้านการปฏิรูปฐานทางเศรษฐกิจดังกล่าวก็ยังไม่สามารถทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีได้เท่าที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ เนื่องจากการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตยังมีน้อย อำนาจเก็บส่วนเกินจากการผลิตของประเทศส่วนใหญ่ก็ยังอยู่กับรัฐบาล นายทุน พ่อค้าชาวจีนและยุโรป แต่ก็ถือได้ว่ามีการปฏิวัติเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการปฏิวัติทางการเมืองนับตั้งแต่มีการประกาศยกเลิกอากรค่านาและรัชชูปการเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 (ชวลิต วายุภักตร์, 2519)

การศึกษาเกี่ยวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นแนวคิดด้านการปฏิรูปงานคลังที่เป็นระบบที่สุดของ นายปรีดี พนมยงค์ พบว่า ความขัดแย้งเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ และผลกระทบทางการเมืองหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ก่อให้เกิดการโต้แย้งอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในประเด็นการมีแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ เนื่องจากโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐมากจนทำให้ นายปรีดี พนมยงค์ ถูกกล่าวหาว่า เป็นคอมมิวนิสต์จากการเสนอแนวคิดทางเศรษฐกิจดังกล่าว (ธานี สุขเกษม, 2522) อย่างไรก็ตาม เค้าโครงการเศรษฐกิจก็ได้นำเสนอเนื้อหาที่ครอบคลุมเรื่อง ทุนนิยมโดยรัฐ

การจัดตั้งธนาคารกลางและนำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่ช่วยปัญหาเงินเฟ้อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยนโยบายทางการเงิน การคลังที่สอดคล้องกัน เช่น เปลี่ยนระบบทุนสำรองเงินตรา เป็นต้น (รวิพรรณ สาลีผล, 2555)

การมีอำนาจทางการเมืองของ นายปรีดี พนมยงค์ นั้นเกิดจากความรู้ความสามารถอันเป็นลักษณะของความเป็นปัญญาชน และเป็นผู้นำรูปแบบและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยตลอดจนวิถีทางของกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐสภา มาใช้เป็นพื้นฐานในการปฏิรูปประเทศทั้งด้านการเมืองและการบริหารงานคลัง นอกจากนั้นการมีอุดมการณ์ชาตินิยมยังนำไปสู่แนวคิดเศรษฐกิจแห่งชาติที่เป็นความพยายามในการแสวงหาระบบเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจแบบใหม่ เพื่อแก้ปัญหาของสยาม เห็นได้จากแผนงานต่าง ๆ ในร่างเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ รวมถึงผลจากการเจรจายกเลิกสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ทำให้สยามได้รับเอกราชทางการศาลและเศรษฐกิจ (ชวลิต ทรงกิตติ, 2530) โดยในระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2443-2477) นายปรีดี พนมยงค์ ได้พยายามเผยแพร่ความคิดและความรู้ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ด้วยการอาศัยการสอนในโรงเรียนกฎหมายและชี้ให้เห็นถึงปัญหาของประเทศสยามในเวลานั้นทั้งในเรื่องเอกราชทางการศาลและการค้า รวมถึงปัญหาการจัดการทางเศรษฐกิจ โดยประสงค์จะให้รัฐเข้ามาดำเนินการทางเศรษฐกิจเอง เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและเป็นการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรผ่านการจัดการเศรษฐกิจเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ และให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการดูแล ควบคุมและดำเนินการทางเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดการปฏิวัติทางเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยคาดหวังว่า ถ้ารัฐบาลประกอบการทางเศรษฐกิจดังที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจแล้วประเทศจะเจริญรุ่งเรืองทัดเทียมอารยประเทศและประชาชนมีความสุขความเจริญ ประเสริฐดังในสังคมพระศรีอาริย์ ทั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เลือกข้อดีของลัทธิเศรษฐกิจต่าง ๆ มาประสานกันเข้าเป็นเค้าโครงการเศรษฐกิจ ประกอบด้วย แนวคิดสังคมนิยมทั้งแบบสมาคม แบบกรรมสิทธิ์ร่วม แบบสหกรณ์และลัทธิโซลิดาริสม์ รวมทั้งปรัชญาศาสนาพุทธหลักมนุษยธรรมและอุดมการณ์ชาตินิยม แต่เนื่องจากเค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ก้าวหน้าสำหรับการรับรู้ของคนไทยในสมัยนั้นและข้อเสนอในเค้าโครงการเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทำให้เค้าโครงการเศรษฐกิจไม่ได้รับการยอมรับ แม้ว่าแนวคิดทางเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ จะแสดงให้เห็น

ความพยายามและความตั้งใจให้สังคมไทยพัฒนาไปในทางที่ดี เจริญก้าวหน้ามากขึ้น มีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทันสมัย รวมทั้งการพัฒนาการเกษตร สร้างสหกรณ์และมีการประกันสังคมและสวัสดิการสังคมด้วยความคาดหวังว่าราษฎรจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและมีความสุขสมบูรณ์มากขึ้นแต่เมื่อเค้าโครงการเศรษฐกิจได้รับการคัดค้าน นายปรีดี พนมยงค์ จึงยินยอมงดไม่ดำเนินการทางเศรษฐกิจตามเค้าโครงการเศรษฐกิจแสดงให้เห็นถึงลักษณะของแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมาที่มีลักษณะประนีประนอมมากขึ้น (ทิพวรรณ บุญทวี, 2528) และแม้ว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจจะได้รับการคัดค้านอย่างเป็นหลักฐาน แต่เค้าโครงเศรษฐกิจก็เป็นแผนเศรษฐกิจที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแสวงหาแนวทางในการปฏิรูประบบการคลังและระบบเศรษฐกิจใหม่ที่ผสานแนวคิดสังคมนิยมกับเสรีนิยม ในแง่ที่ยอมรับให้มีกรรมสิทธิ์เอกชนในระดับหนึ่ง และรัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจในกิจการที่จำเป็นสำหรับราษฎร (พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, 2516) และงานวิจัยของ ไมตรี เด่นอุดม (2516, หน้า 50-59) ชี้ให้เห็นระบบความคิดสังคมนิยมอุดมคติที่ นายปรีดี พนมยงค์ นำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐว่า เกิดจากการบูรณาการความรู้ ซึ่งได้ศึกษามาจากนักคิดหลายคน อาทิเช่น ศาสตราจารย์เดส์ชองส์ (Deschamps) แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปารีส ความคิดของโทมัส มอร์ (Thomas More) เรื่องการจำกัดทรัพย์สินส่วนบุคคล การบังคับให้ทุกคนทำงานกำจัดความเกียจคร้าน ความคิดของแซงต์ ซีมอง (Saint Simon) เรื่องการจัดระบบคอมมูน จากหลุยส์ บล็องค์ (Louis Blank) ในการนำเครื่องจักรมาใช้ และปรูดอง (Proudhon) เรื่องการใช้เช็ค หรือตั๋วเงินแทนธนบัตรเงินตรา

นอกจากนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ยังมีแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินงานภาครัฐที่สอดคล้องกับค่านิยมหลักในรัฐประศาสนศาสตร์เรื่อง ความเป็นธรรมในสังคม (social equity) แต่มิได้ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียม (equality) โดยไม่คำนึงถึงข้อแตกต่างของแต่ละบุคคล ในการเศรษฐกิจนั้นจะต้องมีความเสมอภาค (equity) โดยเฉพาะในมุมมองทางกฎหมายซึ่งไม่ใช่เรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกันอย่างสิ้นเชิงโดยไม่คำนึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ เลย เช่น บุคคลทุกคนจะต้องเสียภาษีอย่างเท่าเทียมกันหมดโดยไม่ต้องคำนึงถึงรายได้ของบุคคลนั้น หรือทุกคนจะต้องได้รับสิทธิเรียกร้องในการได้รับความสงเคราะห์อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นของบุคคลนั้น ๆ

เพราะในที่สุดจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เสมอภาคต่อบุคคลบางกลุ่ม แต่ในทางการปกครองและทางเศรษฐกิจราษฎรจะมีสิทธิเสมอภาคกันในการที่จะไม่อดตาย มิใช่เสมอภาคในการที่คนหนึ่งมีเงิน 100 บาท จะต้องริบเอามาแบ่งเท่ากันในระหว่าง 100 คน คนละ 1 บาท แนวคิดนี้ถูกเสนอครั้งแรกในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์-มนูธรรม (ไพโรจน์ พลเพชร, 2547, หน้า 6) และร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจก็ยังผสมผสานแนวคิดในทฤษฎีภาวะทันสมัย (modernization theory) (ปกรณ์ ปรียากร, 2538, หน้า 27) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการของการพัฒนาทุนนิยม (capitalist development) และการสร้างการเมืองการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย (democracy)

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรม ยังพบว่า งานวิจัยของ สุรัยยา (เบ็ญโส๊ะ) สุไลมาน (2540) ซึ่งศึกษาลักษณะของ Soft Power แต่แทรกเนื้อหาและบทวิเคราะห์ด้านการปฏิรูปเศรษฐกิจ กล่าวคือ ได้วิเคราะห์แนวคิดสันติวิธีในวรรณกรรมและภาพยนตร์เรื่องพระเจ้าช้างเผือกของ นายปรีดี พนมยงค์ พบข้อมูลที่ขัดแย้งกันว่า แนวคิดเรื่องสันติวิธีในทางการเมืองของ นายปรีดี พนมยงค์ แตกต่างจากทัศนะของนักสันติวิธี ในแง่ที่ นายปรีดี พนมยงค์ ยอมรับการใช้ความรุนแรงในบางกรณี อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวก็เป็นเรื่องของสันติภาพเชิงบวก คือ การส่งเสริมสันติสุขหรือความกินดีอยู่ดีของคนในสังคมโดยไม่ใช้ความรุนแรง และงานวิจัยที่เสนอมุมมองในอีกด้านหนึ่ง ที่ชี้ให้เห็นว่า เป้าหมายของคณะผู้ก่อการ ซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำ เป็นเพียงความพยายามช่วงชิงอำนาจทางการเมืองการปกครองกลับคืนมาของกลุ่มพลเรือนที่สูญเสียอำนาจ โดยมิได้มีวัตถุประสงค์อย่างชัดแจ้งที่จะแก้ไขปัญหาสังคมและเศรษฐกิจแต่อย่างใด (สุเพ็ญ ศิริคูณ, 2518) และถึงแม้ นายปรีดี พนมยงค์ จะมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นสร้างระบบ-การเมืองการปกครองและการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญสูงสุดกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ราษฎรแต่การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ นายปรีดี พนมยงค์ จากสายพลเรือน ทำให้ไม่มีอำนาจต่อรองและขาดฐานพลังต่อรองและสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการใช้กลยุทธ์ทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทำให้สูญเสียอำนาจในการบริหารประเทศต่อพลังอำนาจทางการเมืองและการทหาร การต่อสู้ทางการเมืองและบทบาทในการบริหารงานภาครัฐของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงเป็นตัวอย่าง

และบทเรียนที่สำคัญสำหรับนักการเมือง นักบริหารงานภาครัฐและเอกชน ที่ควรศึกษาค้นคว้าเพื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน (เอกชัย พิมลศรี, 2536)

บทที่ 3
ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (historical research) ทั้งในกระบวนการเข้าถึงข้อมูล การวิเคราะห์การตีความ อภิปรายผล และสรุปผลการวิจัย (สุภางค์ จันทวานิช, 2546, หน้า 37-38)

เหตุที่ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีวิจัยนี้เนื่องจากคุณูปการของการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ประการหนึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า มนุษย์สามารถที่จะหาประโยชน์ได้จากประสบการณ์ของบรรพบุรุษที่ไม่เหมือนวิวัฒนาการตามธรรมชาติ แต่ขึ้นอยู่กับการถ่ายทอดสิ่งที่ได้มา คือ สมบัติทางเอกสารและความสามารถที่จะปรับเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการในการตีความระหว่างอดีต ปัจจุบันและอนาคตได้ (Gottschalk, 1956, pp. 57-58) และจากการศึกษาธรรมชาติของการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของ Marsak (1970) ที่เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง *The Nature of Historical Inquiry* สรุปความได้ว่า เนื่องจากประวัติศาสตร์เป็นเรื่องราวอันต่อเนื่องของการโต้ตอบกันระหว่างประวัติศาสตร์กับข้อเท็จจริงระหว่างปัจจุบันกับอดีต การวิจัยครั้งนี้ จึงใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ คือ พยายามอธิบายด้วยการใช้การตั้งคำถามและหาคำตอบด้วยระเบียบวิธีวิจัยและใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ในการกลั่นกรองข้อเท็จจริงจากอดีตในส่วนที่เห็นว่า นำมาอธิบายได้ด้วยเหตุผลในขอบเขตของคำถามการวิจัยและองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้นเนื่องจากคติในสังคมแต่ละยุคสมัยและการตีความของคนแต่ละรุ่นและต่างสาขาวิชาอาจแตกต่างกัน

นอกจากนั้นในบทที่ 4 ของงานวิจัยนี้ยังมีลักษณะการนำเสนอแบบวิจัยประวัติชีวิต (life history research) (งามพิศ สัตย์สงวน, 2558, หน้า 138; สุภางค์ จันทวานิช, 2554, หน้า 113-127) ซึ่งได้จากการศึกษาชีวประวัติ อุดมการณ์ ประสบการณ์ และการกระทำของ นายปรีดี พนมยงค์ เพื่อเน้นการเข้าถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในอดีต (Guba & Lincoln, 1994, pp. 105-117) โดยศึกษาปัจจัยภายนอก ซึ่งได้แก่ บริบทแวดล้อมต่าง ๆ และปัจจัย

ภายใน ได้แก่ ความนึกคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ เพื่ออธิบายว่า ทำไม นายปรีดี พนมยงค์ จึงคิดเช่นนั้นและการปฏิบัติเกิดจากแรงจูงใจใด อย่างไรก็ตาม การศึกษาประวัติชีวิตอย่างละเอียดก็จะทำให้ขอบเขตการศึกษากว้างเกินจำเป็น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจำกัดสาระสำคัญของการศึกษาประวัติชีวิต นายปรีดี พนมยงค์ เพียงในส่วนที่มีความสำคัญแก่การศึกษาและการวิเคราะห์ในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานคลังเท่านั้น

การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีลักษณะทั่วไปเป็นการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงและประสบการณ์ทำงานด้านการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ส่วนที่เน้นด้านภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง และด้านงบประมาณ ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม มิใช่เพียงการเรียบเรียงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต แต่จะพิจารณาความน่าเชื่อถือของหลักฐานเพื่อนำไปสู่การตีความและสรุปอย่างมีเหตุผล ซึ่งผู้วิจัยเลือกศึกษาผลการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ด้วยวิธีการทางประวัติศาสตร์ (historical method) โดยอาศัยหลักฐานที่ยังหลงเหลืออยู่เป็นเครื่องมือหลัก ประกอบด้วย เอกสารชั้นต้น ได้แก่ ประกาศ รายงานการประชุม ราชกิจจานุเบกษา เอกสารจดหมายเหตุ พระราชบัญญัติ ปาฐกถา คำแถลง คำสัมภาษณ์ ฯลฯ งานวิจัยและเอกสารของ นายปรีดี พนมยงค์ และเอกสารชั้นรอง (secondary sources) ได้แก่ เอกสารที่เป็นตำรา หนังสือหรือบทความ ซึ่งเขียนโดยนักวิชาการ นักบริหารงานภาครัฐ นักวิจัย ผู้ที่เคยร่วมงานหรือเคยสัมภาษณ์ นายปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย และเป็นเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ ประกอบกับการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) วิธีการนำเสนองานวิจัย นอกจากจะเป็นแบบประวัติศาสตร์แล้วยังเป็นการบอกเล่าเรื่องราว (narrative research) (ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์, 2560, หน้า 52-53) บนแนวคิดที่ว่า ความหมายต่าง ๆ แฝงอยู่ในเรื่องราวชีวิตของบุคคลที่สามารถถ่ายทอดและนำกลับมาได้ (biographical study) โดยผู้วิจัยทำหน้าที่เป็นผู้บรรยายเรื่องราว (narrator) และใช้วิธีอุปนัย (inductive) ในการหาข้อสรุปจากปรากฏการณ์และความรู้ที่ได้มาจากความจริง (truth) และความเป็นจริง (reality) (อุทัย เลาหวิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย, 2556, หน้า 16-17)

การวิจัยครั้งนี้ มีขั้นตอนการวิจัย ซึ่งสรุปจาก อุทัย เลาหวิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย (2556, หน้า 33-37) ประกอบกับ พวงรัตน์ ทวีรัตน์ (2531, หน้า 22-25) ดังนี้

ขั้นตอนแรก การเลือกและกำหนดปัญหาในการวิจัย (research questions)

เป็นกิจกรรมขั้นตอนแรก ซึ่งเมื่อผู้วิจัยทราบแล้วว่า จะทำการวิจัยเรื่องอะไร จากนั้นจะกำหนดว่า ต้องการศึกษาอะไร เรื่องราวในอดีตส่วนไหนของ นายปรีดี พนมยงค์ และเพราะเหตุใด เพื่อนำไปสู่การสืบค้นที่สำคัญ คือ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเมินจำนวนและความสามารถของผู้วิจัยในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่จะใช้ในการวิจัย โดยทั่วไปแล้วปัญหาในการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์จะมีความกว้างขวางมาก มีหลายแง่มุม หลายมิติ ผู้วิจัยจึงตั้งคำถามการวิจัยครั้งนี้ โดยจำกัดสาระสำคัญของเรื่อง เพียงข้อมูลที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารงานคลังที่เป็นรูปธรรม ในขณะที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 3 กระทรวงว่า มีอะไรบ้าง กำหนดประเด็นปฏิรูปเฉพาะด้านภาษีอากร การเงินการคลัง และงบประมาณให้ชัดเจนประกอบกับการศึกษาความรู้กว้าง ๆ ทางประวัติศาสตร์และบริบทของสังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อทำให้มองเห็นภาพทั้งหมดของงานวิจัย และเป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัย และนำไปสู่การตีความและสรุปผลการวิจัยในทิศทางที่สอดคล้องกับทฤษฎีและวัตถุประสงค์การวิจัย

ขั้นตอนที่สอง การกำหนดวัตถุประสงค์และออกแบบการวิจัยให้เหมาะสม

เมื่อมีการกำหนดปัญหาหรือคำถามในการวิจัยแล้ว ขั้นตอนถัดไป คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ คือ เพื่อศึกษาผลงานการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 โดยการศึกษาวิจัยและการนำเสนอจะแยกเนื้อหาเป็นแต่ละบท เพื่อแสดงให้เห็นปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาแต่ละด้านก่อนการปฏิรูปโดยสังเขป ประกอบกับชี้ให้เห็นภาพบริบทของสังคมไทยในห้วงเวลาที่แตกต่างกัน การกำหนดขอบเขตของการวิจัยจะกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาตามวัตถุประสงค์เท่านั้น และออกแบบการวิจัยให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งจะครอบคลุมการดำเนินการวิจัยที่มีคุณภาพตั้งแต่กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล การใช้เครื่องมือที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ ตีความ และการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล

อย่างไรก็ตาม การวิจัยเชิงคุณภาพ และวิธีการทางประวัติศาสตร์ที่ใช้ในการวิจัยนี้ ไม่มีการกำหนดสมมติฐานในการวิจัยไว้ล่วงหน้าเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายใน

การศึกษาผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงในอดีตที่เกิดขึ้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องคาดเดาคำตอบหรือตั้งสมมติฐานในการวิจัยไว้ล่วงหน้าแต่อย่างใด

ขั้นตอนที่สาม คือ การเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูล โดยทำการสำรวจ (survey) หลักฐานที่จะนำมาใช้ในการวิจัย ได้แก่ เอกสารหลักฐานต่าง ๆ สถานที่ บุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยสำรวจและวิเคราะห์หลักฐานที่จะใช้เป็นข้อมูลในการวิจัยแยกเป็นเอกสารชั้นต้น (primary document) และเอกสารชั้นรอง (secondary document) และเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews)

ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยจะแยกประเภทเอกสารและจัดหมวดหมู่เอกสารที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลโดยสำรวจตรวจสอบว่า เอกสารนั้นบันทึกเมื่อใดและใกล้เคียงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ใครเป็นผู้จดบันทึก จดไว้ว่าอย่างไร และประการสำคัญ คือ จดไว้ทำไม เพื่อประโยชน์อะไร เป็นเอกสารประเภทไหน ซึ่งการสำรวจเอกสารในกระบวนการนี้จะเป็นการวินิจฉัยความน่าเชื่อถือได้ของเอกสารด้วย

เมื่อสำรวจเอกสารแล้ว จากนั้นผู้วิจัยจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ตีความข้อมูล (interpretation of data) ซึ่งจะต้องอาศัยความเข้าใจแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ เข้าใจบริบทสังคมและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการบริหารราชการแผ่นดินตลอดรวมถึงแนวคิดการปฏิรูปเป็นพื้นฐาน และใช้แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารและการบริหารงานคลังเป็นเครื่องนำทางและเป็นกรอบในการวิเคราะห์ที่ปราศจากอคติ ทั้งนี้ ผู้วิจัยตระหนักว่า เหตุแห่งการเกิดปรากฏการณ์ในประวัติศาสตร์นั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 อย่าง คือ เหตุปัจจัย (immediate causes) ซึ่งมองเห็นและเข้าใจง่าย กับเหตุที่แท้จริง (underlying causes) ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจหรืออาจจะไม่สามารถรู้ได้เลยก็ได้ เนื่องจากเป็นสิ่งที่อยู่ฝังลึก ในการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงต้องพิจารณาไตร่ตรองให้ครอบคลุมทุกแง่มุมก่อนสรุปผลการวิจัย

ขั้นตอนที่สี่ การวิเคราะห์ข้อมูลหรือตรวจสอบข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ จะใช้แนวทางการตีความหมาย (interpretive approach) ซึ่งเป็นการศึกษาและตีความหมายจากเอกสาร ผลการดำเนินงานและ

การสัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงศึกษาสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริง (natural setting) ศึกษาการกระทำและตีความหมายเบื้องหลังการกระทำต่าง ๆ เหล่านั้นภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องการปฏิรูปการบริหารงานคลัง เพื่อแปลความหมายให้ได้ว่า ทำไม นายปรีดี พนมยงค์ จึงทำเช่นนั้น[1] (Smith, Flowers, & Larkin อ้างถึงใน ชมพูนุท ศรีจันทร์นิล, 2562, หน้า 195) อย่างไรก็ตาม การตีความจะกระทำบนพื้นฐานของกรอบแนวคิดและใช้มุมมองแบบคนนอก (emic point of view) เนื่องจากข้อมูลของการวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในอดีตและเมื่อตกทอดมาถึงปัจจุบันจึงมีโอกาสคลาดเคลื่อนและบิดเบือนได้ง่าย ดังนั้น การศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริงเหล่านั้นจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์จึงมีกระบวนการในการตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ด้วยการวิพากษ์วิจารณ์ภายนอกและภายใน (external and internal criticism)

ขั้นตอนที่ห้า การสรุปผลและการอภิปรายผลการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยนี้ไม่มีการตั้งสมมติฐานไว้ล่วงหน้า ในขั้นตอนสรุปผลการวิจัยจึงเป็นการตอบคำถามการวิจัย จากนั้นอภิปรายผลการวิจัยว่า เกี่ยวข้องกับสถานะขององค์ความรู้ในการบริหารงานคลังและสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยที่ตรงกับช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในขอบเขตการศึกษาและปัจจุบันอย่างไร เพื่อชี้ให้เห็นว่า ผลการวิจัยสามารถช่วยขยายองค์ความรู้ในสาขาวิชาที่ศึกษาได้ในประเด็นใด หรือไม่ แนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ มีจุดเด่น จุดด้อย หรือไม่และผลการวิจัยครั้งนี้ สนับสนุนหรือขัดแย้งกับแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม จากนั้นจึงจะให้ข้อเสนอแนะบนพื้นฐานของผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษา

---

[1]เพื่อให้เข้าใจวิธีการวิเคราะห์และตีความเชิงปรากฏการณ์ได้ชัดเจนมากขึ้น ขอให้ศึกษาเพิ่มเติมจากงานของ Smith, J. A., Flowers, P., and Larkin, M. พิมพ์ในปี ค.ศ. 2009 ชื่อเรื่อง Interpretative Phenomenological Analysis: Theory, Method, and Research

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการ และไม่จำกัดคำตอบ โดยผู้วิจัยได้ออกแบบสัมภาษณ์ในลักษณะคำถามปลายเปิดเพื่อให้มีกรอบในการสัมภาษณ์แต่เปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีอิสระที่จะตอบคำถามและแสดงความเห็นได้อย่างกว้างขวาง

2. การจดบันทึกข้อมูล ในระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการจดบันทึกข้อมูลอยู่ตลอดเวลา ทั้งข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ จากนั้นยังนำรายการการจดบันทึกนั้นมาจัดระบบ จัดกลุ่ม แยกประเภท เพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ตีความและเขียนรายงานผลการวิจัยต่อไป

3. เครื่องบันทึกเสียง และบันทึกภาพเคลื่อนไหว ใช้เพื่อบันทึกบทสนทนาระหว่างผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากการสัมภาษณ์ในลักษณะของคำถามปลายเปิดนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอาจให้ข้อมูลจำนวนมากและหลากหลาย การจดบันทึกระหว่างการสัมภาษณ์อาจเกิดการผิดพลาด ตกหล่น ทำให้ข้อมูลที่สำคัญไม่ครบถ้วน ผู้วิจัยจึงต้องใช้เครื่องบันทึกเสียงคำสัมภาษณ์เพื่อนำมาฟังซ้ำและถอดความ เพื่อตีความข้อความที่เป็นประเด็นสำคัญได้อย่างครบถ้วนรวมถึงการบันทึกภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหว (วิดีโอคลิป) ทำให้ผู้วิจัยสามารถใช้ประกอบการตีความการแสดงออกด้านสีหน้า แววตา หรือพฤติกรรมด้านอื่นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ในอีกทางหนึ่ง

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (relevant documents) ที่คัดเลือกแบบเจาะจง รวมถึงสื่อออนไลน์ อันได้แก่ การสัมมนาทางวิชาการและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เลือกแบบเจาะจง ซึ่งผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญไว้ คือ เป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับ นายปรีดี

พนมยงค์ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับชีวประวัติและแนวคิด หรือ เป็นผู้ที่ได้ศึกษางานของ นายปรีดี พนมยงค์ และมีผลงานวิชาการในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะ

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แยกเป็น 2 แหล่ง ได้แก่ ข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ (primary source) ประกอบด้วย ข้อมูลเอกสาร (documents) ซึ่งเป็นประจักษ์พยานที่แท้จริง ประกอบด้วย เอกสารของทางราชการ ตำราวิชาการ งานวิจัย บทสัมภาษณ์ คำแถลง ปาฐกถา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เอกสารหอจดหมายเหตุ ราชกิจจานุเบกษา ประชุมกฎหมายประจำศกและกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงเอกสารที่ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้เขียน

ข้อมูลลักษณะที่ 2 เป็นข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ (secondary source) ได้แก่ เอกสารที่บันทึกโดยบุคคลอื่นที่อยู่ในเหตุการณ์ ผู้ร่วมในเหตุการณ์ ผู้รวบรวมขึ้น รวมทั้งคำให้การหรือคำสัมภาษณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ (oral testimony) รวมถึงเอกสารของผู้ที่มิได้อยู่ร่วมในเหตุการณ์หรือเห็นเหตุการณ์จริง แต่ได้รวบรวมไว้ ทั้งตำราทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจและการเมือง ทั้งนี้ ในงานวิจัยนี้บางประเด็น ผู้วิจัยอาจจำเป็นต้องศึกษาข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิก่อนแล้วจึงย้อนกลับไปหาข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิเพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือของข้อมูล (เครือวัลย์ ลิ้มปิยะศรีสกุล, 2530, หน้า 162) เนื่องจากเอกสารแต่ละฉบับนั้นอาจถูกเขียนขึ้นโดยมีเป้าหมายหรือตั้งอยู่บนสมมติฐานที่แตกต่างกัน (Mogalakwe, 2006, p. 222) สามารถสรุปได้ (ดูตาราง 4)

ตาราง 4

เอกสารปฐมภูมิ

ชื่อเอกสาร	ปี พ.ศ. ที่เขียน
1. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ นายปรีดี พนมยงค์	พ.ศ. 2474
2. เค้าโครงการเศรษฐกิจ	พ.ศ. 2476
3. ปาฐกถา และสุนทรพจน์ นายปรีดี พนมยงค์	พ.ศ. 2477-2516
4. อนาคตของเมืองไทย	พ.ศ. 2518
5. ชีวประวัติย่อของปรีดี พนมยงค์ (จนถึง 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2525)	พ.ศ. 2526

ตาราง 4 (ต่อ)

ชื่อเอกสาร	ปี พ.ศ. ที่เขียน
6. ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย	พ.ศ. 2526
7. ชีวิตผันผวนของข้าพเจ้าและ 21 ปี ที่ลี้ภัยในสาธารณรัฐราษฎรจีน	พ.ศ. 2529
8. Pridi By Pridi	พ.ศ. 2543
9. ความเป็นอนิจจังของสังคมไทย	พ.ศ. 2552
10. ชีวประวัติย่อของ นายปรีดี พนมยงค์	พ.ศ. 2553
11. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ในส่วนที่เกี่ยวข้อง)	พ.ศ. 2475-2489
12. ประกาศราชกิจจานุเบกษา (ในส่วนที่เกี่ยวข้อง)	พ.ศ. 2475-2489
13. กฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติ กฎหมายอื่น ๆ (ในส่วนที่เกี่ยวข้อง)	พ.ศ. 2475-2489
14. เอกสารที่แสดงค่าสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการ	
15. ชีวประวัติ (biography) อัตชีวประวัติ (auto-biography) และหนังสืออนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังและปรีดี พนมยงค์	

หมายเหตุ: เอกสารที่เขียน โดย ปรีดี พนมยงค์ จะคัดเลือกเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์

ตาราง 5

เอกสารทุติยภูมิ

ชื่อหนังสือ	ผู้เขียน	ปี พ.ศ.
1. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี	ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์	พ.ศ. 2517
2. ความคิดหรือแนวคิดทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์	ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์	พ.ศ. 2526
3. ปรีดีปริทัศน์ ปาฐกถาชุดปรีดี พนมยงค์ อนุสรณ์	เสน่ จามริก และคณะ	พ.ศ. 2526
4. ดร. ปรีดี พนมยงค์	ไสว สุทธิพิทักษ์	พ.ศ. 2526

ตาราง 5 (ต่อ)

ชื่อหนังสือ	ผู้เขียน	ปี พ.ศ.
5. แนวคิดทางเศรษฐกิจของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์	วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร	พ.ศ. 2536
6. ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์: สัมภาษณ์ ณ กรุงปารีส	ฉัตรทิพย์ นาถสุภา	พ.ศ. 2542
7. พลิกแผ่นดินจากประดิษฐ์มนูธรรมสู่สันติประชาธรรม	ส. ศิวรักษ์	พ.ศ. 2542
8. ผู้กำเนิดรัฐธรรมนูญ	อมร รักษาสัตย์	พ.ศ. 2543
9. ปรีดี พนมยงค์ กับภูมิปัญญาไทยร่วมสมัย	สันติสุข โสภณสิริ	พ.ศ. 2543
10. ขุมปัญญาของ ปรีดี พนมยงค์	สุพจน์ ด่านตระกูล	พ.ศ. 2544
11. นายปรีดี พนมยงค์ กับการอภิวัฒน์	สุพจน์ ด่านตระกูล	พ.ศ. 2545
12. ทางเลือกด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ตามแนวคิดของ ท่านปรีดี พนมยงค์	วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร	พ.ศ. 2548
13. บางหน้าในประวัติศาสตร์ไทย อัตชีวประวัติของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์	วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร	พ.ศ. 2549
14. การอภิวัฒน์ประเทศไทยกับแนวคิด ดร. ปรีดี พนมยงค์	สำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ	พ.ศ. 2549
15. ปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไทยคนแรก	เดือน บุนนาค	พ.ศ. 2552
16. รัฐบุรุษ ปรีดี พนมยงค์ ผู้อภิวัฒน์	อนุสรณ์ ธรรมใจ	พ.ศ. 2552
17. ชีวิตและงานของ ดร. ปรีดี พนมยงค์	สุพจน์ ด่านตระกูล	พ.ศ. 2552

หมายเหตุ: เอกสารทุติยภูมิ จะคัดเลือกเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์

เกณฑ์ในการเลือกเอกสาร

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ ศึกษาแนวคิดและผลงานในอดีตของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งหากนับเวลาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบันจะเป็นระยะเวลาถึง 89 ปี หรือนับจากปีที่ นายปรีดี พนมยงค์ ถึงแก่อสัญกรรมผ่านมาแล้วถึง 38 ปี บุคคลที่เคยใกล้ชิดกับ นายปรีดี พนมยงค์ ส่วนมากได้ถึงแก่อนิจกรรมไปแล้วตามกาลเวลา คงเหลือเพียงบางท่านที่สามารถให้ข้อมูลได้ ประกอบกับในช่วงเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) การสื่อสารบางช่วงเวลาจึงไม่สะดวกเช่นในสถานการณ์ปกติ ดังนั้น ข้อมูลในการอ้างอิงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการศึกษานี้ จึงเป็นการวิจัยเอกสารต่าง ๆ เป็นส่วนสำคัญด้วยเหตุนี้ การคัดเลือกเอกสารเพื่อนำมาใช้ในงานวิจัยจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีเกณฑ์สำหรับการคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัยดังนี้ (Scott, 1990, pp. 1-2)

1. ความจริง (authenticity) ผู้วิจัยจะคัดเลือกเอกสารที่เป็นเอกสารที่แท้จริง (origin) การพิจารณาว่า เอกสารนั้นเป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลแท้จริงหรือไม่ ด้วยการตรวจสอบแหล่งที่มาของเอกสาร กล่าวคือ ใช้เอกสารชั้นต้นเป็นเอกสารหลัก อาทิเช่น เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอจดหมายเหตุธนาคารแห่งประเทศไทย หอจดหมายเหตุ-มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประชุมกฎหมายประจำศก ราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ ซึ่งเป็นเอกสารของทางราชการที่ยืนยันความถูกต้องได้ในส่วนของเอกสารชั้นรองจะทำการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้เขียนหรือหน่วยงานที่เขียนเอกสารว่ามีความน่าเชื่อถือหรือไม่ อย่างไรเพื่อยืนยันข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารนั้น พิจารณาว่า ผู้เขียนคือ ใคร มีชีวิตอยู่หรือเขียนในช่วงเวลาใด ข้อมูลในเอกสารนั้นสอดคล้องกับข้อมูลในบริบทอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น ณ ช่วงเวลาที่มีการเขียนเอกสารนั้นหรือไม่ และตรวจสอบย้อนกลับไปหาเอกสารชั้นต้นซึ่งบันทึกเรื่องราวเดียวกันนั้นว่า ถูกต้องตรงกันหรือไม่ในที่นี้ขอยกตัวอย่างวิธีการตรวจสอบ เอกสารเรื่องรัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี ผู้เขียน คือ นายประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ เนื้อหาในเอกสารจะมีการอ้างอิงถึงรายงานการประชุมสภาฯ ประชุมกฎหมายประจำศก หรือเอกสารเกี่ยวกับประวัติและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ผู้วิจัยจะตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารของทางราชการและเอกสารที่เขียนโดยผู้เขียนคนอื่น

เช่น ไสว สุทธิพิทักษ์ และสุพจน์ ด่านตระกูล ซึ่งเขียนในช่วงเวลาแตกต่างกัน เพื่อตรวจสอบว่า ข้อมูลในเรื่องดังกล่าวมีความถูกต้องตรงกันหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

2. ความถูกต้องน่าเชื่อถือ (credibility) เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในความจริง ผู้วิจัยจะคัดเลือกเอกสารด้วยการพิจารณาว่า เอกสารนั้นต้องไม่มีข้อมูลที่ผิดพลาด บิดเบือนหรือคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เช่นในเรื่องผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ จะใช้ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นเป็นหลัก เช่น รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ และในการเสนอข้อมูลจากเอกสารชั้นรองในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลในแต่ละประเด็นที่ได้จากศึกษาเอกสารที่มีข้อมูลตรงกันมากกว่า 1 แหล่ง ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องถูกต้องตรงกับเอกสารชั้นต้นด้วย นอกจากนั้น ในงานวิจัยนี้ยังจะเสนอข้อมูลจากเอกสารจำพวกหนังสือพิมพ์หรือบทวิจารณ์ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์ในบางประเด็น ซึ่งอาจมีลักษณะขัดแย้งหรือสอดคล้องกับข้อมูลในเอกสารชั้นรองเพื่อให้เห็นมุมมองที่หลากหลายโดยไม่ตีความโดยผู้วิจัย

3. การเป็นตัวแทน (representativeness) ในการคัดเลือกเอกสาร ผู้วิจัยจำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า เอกสารดังกล่าวมีความเป็นตัวแทนหรือไม่ ในที่นี้หมายถึง การที่เอกสารนั้นสามารถใช้แทนหรือเป็นแบบฉบับที่แทนเอกสารประเภทเดียวกันได้หรือไม่ เช่น บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระต่าง ๆ อาจไม่ใช่ต้นฉบับที่จดบันทึกด้วยลายมือ หรือมาจากแหล่งข้อมูลเดียวกัน แต่ต้องเป็นเอกสารซึ่งได้รับการรับรองและเผยแพร่โดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงจะนำมาอ้างอิงในงานวิจัยนี้รวมทั้งเอกสารประเภทปาฐกถา คำแถลงการณ์ หรือจดหมาย จะต้องอ้างอิงแหล่งที่มาของสำเนาเอกสารดังกล่าวจากหน่วยงานที่มีอยู่จริงและตรวจสอบได้ เช่น จากหอจดหมายเหตุ หอสมุดรัฐสภา หอจดหมายเหตุธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ จึงจะนำเอกสารดังกล่าวมาใช้ในงานวิจัยนี้

4. ความหมาย (meaning) คือ การคัดเลือกเอกสารที่มีความชัดเจนและสามารถที่จะเข้าใจได้ง่ายผู้วิจัยจะตรวจสอบเอกสารในเบื้องต้นด้วยการพิจารณาข้อมูลคร่าว ๆ ว่าเอกสารที่นำมาพิจารณานั้น มีข้อมูลใดที่เป็นนัยสำคัญหรือจะสร้างความหมายให้กับการวิจัยหรือไม่ เช่น การทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ นายปรีดี พนมยงค์

ด้านผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลัง ส่วนใหญ่จะอนุมานได้จากงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการเมืองและเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2475-2489 เนื่องจากเนื้อหาที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ จะแทรกอยู่ในเนื้อหาหลักของงานวิจัยต่าง ๆ เป็นต้น

เมื่อผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากเอกสารดังกล่าวแล้วจะนำมาจัดทำเป็นบันทึกย่อหรือชุดข้อมูลประกอบ (subset) หรือตารางข้อมูลเปรียบเทียบและจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลโดยแยกเก็บเป็นหมวดหมู่ (categories) และสร้างดัชนีอ้างอิงไว้ทั้งในรูปแบบเอกสาร แผ่นการ์ดและไฟล์เอกสารในระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยได้จัดแยกข้อมูลไว้ตามหมวดหมู่ตามแนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลังในแต่ละด้านตามวัตถุประสงค์การวิจัย

การสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้วิจัยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ในงานวิจัยนี้คัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) ประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งด้านการเมืองและนักวิชาการที่มีงานวิจัยหรืองานเขียนเกี่ยวกับ ปรีดี พนมยงค์ ที่ได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณะและบุคคลที่เคยสนทนาหรือมีประสบการณ์ตรงในการรับรู้แนวคิดหรือผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกรายละเอียดดังปรากฏรายชื่อในภาคผนวกโดยผู้วิจัยมีขั้นตอนในการดำเนินการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามจำนวนที่กำหนดไว้จากนั้นผู้วิจัยได้ติดต่อทำการนัดหมาย วัน เวลาและสถานที่ในการสัมภาษณ์โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นสำคัญ

2. ในการเข้าพบผู้ให้ข้อมูลสำคัญนั้น การสัมภาษณ์เริ่มต้นด้วยการขออนุญาตบันทึกเสียงและภาพในระหว่างการสนทนา จากนั้นผู้วิจัยได้แนะนำตัว กล่าวสรุปถึงที่มาและความสำคัญของงานวิจัยตามลำดับรวมทั้งอธิบายให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ทั้งนี้ เนื่องจาก นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ที่มีบทบาท

และประสบการณ์ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทั้งการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและสถาบันพระมหากษัตริย์ และการสัมภาษณ์เปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแสดงความเห็นโดยอิสระเพื่ออธิบายประกอบเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงกับช่วงเวลาในอดีต ผู้วิจัยจึงต้องแจ้งจริยธรรมในการวิจัยให้ผู้ข้อมูลสำคัญทราบว่าข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์นั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือนำมาซึ่งปัญหากับผู้ให้ข้อมูลสำคัญในภายหลังอีกทั้งยังมีการขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลสำคัญในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลยืนยันตัวตนและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพื่อประโยชน์ในเชิงวิชาการด้วย

3. ในระหว่างการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้ทำการจดบันทึกย่อ และคำสำคัญ (jotted notes) และเมื่อการสัมภาษณ์เสร็จสิ้นลงผู้วิจัยได้แจ้งให้ผู้ให้สัมภาษณ์ทราบว่า จะขออนุญาตติดต่อเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมในภายหลัง หากพบว่า มีข้อมูลส่วนใดไม่สมบูรณ์หรือผู้วิจัยประสบปัญหาในการตีความหมายข้อความในประเด็นที่จำเป็นสำหรับงานวิจัย จากนั้นผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่จดบันทึกมาสรุปและเรียบเรียงทำการถอดเทปและจัดทำเป็นเอกสารสรุป (full field note) ส่งเอกสารดังกล่าวกลับไปให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้อ่านตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อพบว่า มีประเด็นสำคัญที่ตกหล่นไปในการสัมภาษณ์ครั้งแรกผู้วิจัยได้ติดต่อขอข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ข้อมูลเพิ่มเติม

4. ในขั้นตอนสุดท้ายของการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้จัดเก็บรวบรวมข้อมูลโดยบันทึกเป็นแฟ้มข้อมูลอิเลคทรอนิกส์ด้วยการสร้างแฟ้มข้อมูลลงในที่เก็บเอกสาร (folder) แยกข้อมูลผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละคน ประกอบด้วย บันทึกที่มีการจดไว้ระหว่างการสัมภาษณ์ ข้อมูลจากเสียงและการถอดเทปบันทึกเสียง รายงานสรุปการสัมภาษณ์ โดยทำดัชนีบัญชีรายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ วัน เวลา และสถานที่ในการสัมภาษณ์ไว้อย่างเป็นระบบ และจัดทำตารางจัดระเบียบข้อมูล และตารางถ้อยคำ (word table) แยกตามประเด็นหลักของการศึกษา เพื่อพิจารณาความสอดคล้องและความชัดเจนของเนื้อหา รวมไปถึงความขัดแย้งของข้อมูล เพื่อใช้การวิเคราะห์ และการอภิปรายผลต่อไป

ทั้งนี้ การสัมภาษณ์ข้อมูลสำคัญจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญมิได้กระทำเพียงครั้งเดียว แต่ผู้วิจัยได้ประสานขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญในประเด็นที่จำเป็นสำหรับงานวิจัยด้วยตนเองผ่านการสื่อสารด้วยโทรศัพท์ การส่งข้อมูลผ่านช่องทาง Messenger

และ Line ซึ่งเป็นช่องทางสื่อสารที่จำเป็นโดยเฉพาะในช่วงหลังของการเขียนงานวิจัย เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังหาข้อมูลเพิ่มเติมด้วยการเข้าร่วมเวทีเสวนาต่าง ๆ เช่น เวทีเสวนาเรื่อง "แนวคิดปรีดี พนมยงค์ กับบทเรียน และพัฒนาการประชาธิปไตย"[2] 88 ปี 2475: ความทรงจำของสามัญชน[3] เศรษฐกิจแปรผัน สันติภาพแปรเปลี่ยน: จากขบวนการเสรีไทยสู่ยุคปัจจุบัน[4] "รัฐธรรมนูญ" บนเส้นทางของประชาธิปไตยจาก 2475 ถึงปัจจุบัน[5] Onlab รัฐธรรมนูญเพื่อประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ Workshop ร่วมคิด ร่วมร่างอนาคตรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน[6] และ 89 ปี แห่งการอภิวัฒน์สยาม: สวัสดิการและบทบาทของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจแก่ประชาชน[7] เป็นต้น

การวิเคราะห์ ตีความและให้ความหมาย

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่จัดเป็นระบบมาคัดกรองเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษาเป็นหลัก โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาจัดทำตารางจัดระเบียบข้อมูลแยกตามประเด็นหลักของการศึกษา และนำข้อมูลที่ได้จากเอกสารมาพิจารณาความหมาย

---

[2]การเสวนาเนื่องในวันปรีดี พนมยงค์ วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 เวลา 09.30-12.00 น. ณ ตึกโดม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

[3]การเสวนาออนไลน์ ในวันพุธที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2563 ตั้งแต่เวลา 13.00-17.30 น.

[4]จัดขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2563 เวลา 13.00-17.00 น. ณ ห้องประชุมประกอบหุตะสิงห์ ชั้น 3 อาคารอเนกประสงค์ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

[5]จัดขึ้นในพฤหัสบดีที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2563 เวลา 13.00-16.30 น. ณ ห้องจิ๊ด เศรษฐบุตร (LT.1) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

[6]จัดขึ้นในวันเสาร์ที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2564 เวลา 09.00-17.30 น. ณ Function Room ชั้น 4 ศูนย์สร้างสรรค์การออกแบบ (TCDC) อาคารไปรษณีย์กลาง บางรัก

[7]เวทีเสวนาผ่าน Facebook Live เพจ สถาบันปรีดี พนมยงค์ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2564 เวลา 14.00-17.15 น.

ที่สอดคล้องและประกอบเข้ากับตารางข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ที่แบ่งตามประเด็นการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหา รวมไปถึงการเปรียบเทียบความหมายและค้นหาความเชื่อมโยงของประเด็น ตลอดจนความขัดแย้งของข้อมูลที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ การตีความและการให้ความหมาย การดำเนินการจำแนกเป็นขั้นตอนดังนี้

1. การจัดระเบียบข้อมูล (data organizing) ด้วยการจำแนกข้อมูลและการจัดกลุ่มเพื่อให้พร้อมต่อการนำไปวิเคราะห์ การจัดระเบียบข้อมูลแบ่งเป็น (1) ข้อมูลงานวิชาการโดยรวบรวมงานวิจัย บทความ ที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่ แยกตามประเด็นที่เกี่ยวข้อง (2) ข้อมูลเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิจากหน่วยงานต่าง ๆ และ (3) ข้อมูลภาคสนามเป็นข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

2. การนำเสนอข้อมูล (data display) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่จัดระเบียบทั้งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และเอกสารมาคัดกรองเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษาเป็นหลัก และนำข้อมูลทั้งสองชุดมาพิจารณาแบบแผนและประเด็นสำคัญ ที่ปรากฏขึ้นมาจากข้อมูล (noting patterns and themes) ความสอดคล้องของเนื้อหากับข้อเท็จจริง การเปรียบเทียบความหมาย การเชื่อมโยงของประเด็นจากหลักฐานอย่างสมเหตุ-สมผล รวมไปถึงความขัดแย้งของข้อมูล เพื่อให้ได้มโนทัศน์ที่สะท้อนสิ่งที่ศึกษาและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยนำเสนอให้เห็นความสัมพันธ์

3. การหาข้อสรุปจากการวิเคราะห์ข้อมูล (conclusion) ดำเนินการ ดังนี้

3.1 การวิเคราะห์แบบอุปนัย (analytic induction) เป็นการหาข้อสรุปโดยการตีความข้อมูลจากจากข้อเท็จจริง (fact) ส่วนย่อยหลาย ๆ ส่วนที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและนำมาสรุปความจริงชุดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมครอบคลุมข้อเท็จจริงส่วนย่อยเหล่านั้น

3.2 การเปรียบเทียบข้อมูล (constant comparison) โดยการนำข้อเท็จจริงที่ประมวลได้หลายประการมาจำแนกตามประเด็นเพื่อเปรียบเทียบกัน

3.3 การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ในการวิเคราะห์เน้นความเป็นวัตถุ-วิสัย (objectivity) และคำนึงถึงบริบท (context) ของข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ รวมทั้งอิงกับกรอบทฤษฎีในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การวิเคราะห์จะเน้นเนื้อหาตามที่ปรากฏ

(manifest content) ซึ่งได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลมากกว่าการตีความหรือการหาความหมายที่แฝงเร้น (latent content)

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าข้อมูลนั้นเป็นข้อเท็จจริง ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลัก 2 ประการ คือ (Neuman, 2003, p. 421)

การวิพากษ์วิจารณ์ภายนอก (external criticism) เป็นการตรวจสอบประวัติความเป็นมาที่แท้จริงของข้อมูล โดยผู้วิจัยจะทำการตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลนั้น เวลา สถานที่ ชื่อผู้แต่ง ความมุ่งหมายในการเขียน ในที่นี้ขอยกตัวอย่างการตรวจสอบเอกสารชั้นรองเรื่อง รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พ.ศ. 2475-2517) ผู้เขียน คือ นายประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ การวิพากษ์ภายนอก พบว่า เป็นบันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับเหตุการณ์สำคัญตั้งแต่เปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยผู้เขียนเป็นผู้ปฏิบัติงานในสภาผู้แทนราษฎรและบันทึกเหตุผลในการจัดทำเอกสารฉบับดังกล่าวไว้ว่า เพื่อบันทึกความเป็นมาของสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทน-ราษฎรที่เห็นว่า เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและเป็นคู่มือศึกษาค้นคว้าเหตุการณ์ในอดีต เอกสารดังกล่าวเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทั้งที่ผู้บันทึกปฏิบัติงานนั้นด้วยตนเอง จากข่าวสารทางราชการ และการถ่ายทอดเสียง การประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียง เอกสารทุกฉบับในบันทึกดังกล่าวจึงมีต้นฉบับ มีหลักฐานจริง ปรากฏอยู่ในหนังสือของหน่วยงานราชการ เช่น รายงานการประชุมสภาฯ ราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น รวมทั้งมีการนำไปอ้างอิงในงานวิจัยด้านประวัติศาสตร์จำนวนมาก จึงเป็นเอกสารที่มีความน่าเชื่อถือ และสามารถพิสูจน์ยืนยันได้ รวมทั้งสามารถนำออกเผยแพร่และตรวจสอบต้นฉบับจากราชกิจจา-นุเบกษา หอจดหมายเหตุ ได้ทุกฉบับ เป็นต้น

นอกจากนั้น เพื่อให้งานวิจัยนี้มีความเชื่อมั่นว่าเอกสารที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้เป็นข้อเท็จจริง โดยเฉพาะข้อมูลที่ได้จากเอกสารขั้นต้น ผู้วิจัยจึงใช้ข้อมูลที่มีการบันทึกโดยหน่วยงานราชการ เช่น บันทึกรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี คำแถลงการณ์ของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี กฎหมาย พระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติต่าง ๆ ตลอดรวมถึงเอกสารของทางราชการต่าง ๆ ได้มาจากหลายแหล่ง เช่น หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุด-มหาวิทยาลัยกรุงเทพ หอสมุดสถาบันเทคโนโลยีพระคุณเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

หอสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง กองจดหมายเหตุธนาคารแห่งประเทศไทย หอสมุด-รัฐสภา ฯลฯ ซึ่งเอกสารทั้งหมดที่รวบรวมมามีทั้งรูปแบบของหนังสือ สำเนาเอกสาร และไฟล์เอกสารที่บันทึกด้วยโปรแกรม Microsoft Word และ PDF Files

เนื่องจากเอกสารหลายฉบับที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยในยุคเปลี่ยนผ่านและเป็นเอกสารที่จัดให้อยู่ในกลุ่มหนังสือเก่า หนังสือลับ เอกสารบางฉบับจึงถูกจำหน่ายออกจากระบบของสำนักหอสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงต้องใช้วิธีการรวบรวมเอกสารเหล่านี้เพิ่มเติมด้วยการหาซื้อจากร้านหนังสือเก่า ทั้งตลาดหนังสือเก่าย่านจตุจักร และช่องทางจำหน่ายออนไลน์ ร้านที่จำหน่ายหนังสือ งานวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ทุกสาขา เช่น ร้านซาเล้ง ร้านหนังสือเก่าลุงทอง ร้านหนังสือเก่าสยามบุ๊คดอทเน็ต ร้านหนังสือแสงอรุณ ร้านสยามบรรณาคม ร้านเพลินจิตต์ สิ่งพิมพ์พระนคร ฯลฯ รวมระยะเวลาในการค้นคว้าและรวมรวมเอกสารต่าง ๆ เป็นเวลา 2 ปี นับจากปี พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เอกสารต่าง ๆ ที่ได้มา จะนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากเอกสารเล่มอื่น ๆ ด้วย

การวิพากษ์วิจารณ์ภายใน (internal criticism) เป็นการตรวจสอบสืบหาความหมายและความน่าเชื่อถือได้ในเนื้อหาเชิงประวัติศาสตร์ของข้อมูล โดยผู้วิจัยจะพิจารณาจากเอกสารว่าผู้เขียนหมายความว่าอย่างไร มีมูลเหตุจูงใจอะไร มีวิธีดำเนินงานอย่างไร ในการพิจารณาเนื้อหาของข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิจัยจะดูจากความน่าเชื่อถือและการเป็นที่ยอมรับของผู้เขียน วิธีการบันทึกเรื่องราวนั้นได้จากการสังเกต สัมภาษณ์หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ มีความเกี่ยวข้องอย่างไรกับสิ่งที่เขียน ทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ การศึกษาและอาชีพของผู้เขียนเป็นอย่างไร เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและศาสนามีอิทธิพลต่อการนำเสนอของผู้เขียนหรือไม่ และวิธีการเขียนเป็นการถ่ายทอดข้อเท็จจริง วิเคราะห์ วิจารณ์ หรือนำเสนอเพื่อให้ได้อรรถรสแบบวรรณคดี เป็นต้น ทั้งนี้ เอกสารทั้งหลายที่นำมาใช้ผู้วิจัยจะตรวจสอบเนื้อหาที่ตรงกันมากกว่า 2 เล่ม ก่อนการนำเสนอเนื้อหาในงานวิจัยนี้

สรุปได้ว่า การวิพากษ์วิจารณ์ภายนอกเป็นการมุ่งตรวจสอบความเป็นมาที่แท้จริงของข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ส่วนการวิพากษ์วิจารณ์ภายในเป็นการมุ่งตรวจสอบความจริงในเนื้อหาของข้อมูล ซึ่งการตรวจสอบทั้งสองด้านจำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยซึ่งกัน

และกัน กล่าวคือ การพิสูจน์ความจริงของประวัติศาสตร์ทั้งด้านเนื้อหาและที่มาจะต้องกระทำไปด้วยกันอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์มีความน่าเชื่อถือได้มากที่สุด

การสรุปและอภิปรายผล

การหาข้อสรุปงานวิจัยผู้วิจัยจะสรุปว่า มีข้อค้นพบอะไรบ้างมีปัจจัยอะไรที่เข้ามาเกี่ยวข้องบ้างและข้อค้นพบที่ได้มานั้นสอดคล้องและตรงกับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนักวิชาการคนใดและเป็นไปตามกรอบแนวคิดและคำถามการวิจัยและได้ตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้อย่างครบถ้วนทุกประเด็นหรือไม่อย่างไร

การอภิปรายผลจะเป็นขั้นตอนที่ผู้วิจัยนำข้อค้นพบในประเด็นต่าง ๆ มาตีความและนำเสนอความเห็นของผู้วิจัยประกอบข้อค้นพบที่ได้ทำการศึกษามาตามขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ทั้งในแง่ทฤษฎีวิชาการและแง่ของการนำไปประยุกต์ใช้โดยแยกสาระสำคัญในส่วนที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ (1) แนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ มีความทันสมัยหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำหลักการบริหารงานคลังที่ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ในสมัยนั้นมาใช้และเป็นเหตุให้ประสิทธิภาพของงานด้านดังกล่าวดีขึ้นหรือไม่อย่างไร (2) แนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นที่ศึกษามีความสอดคล้องกับเหตุการณ์ในสมัยนั้นหรือไม่ (3) แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ มีความยั่งยืนหรือไม่ และการดำเนินงานตามความมุ่งหมายนั้นช่วยแก้ปัญหาที่สำคัญของประเทศอย่างไรบ้าง และ (4) แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารของ นายปรีดี พนมยงค์ สอดคล้องกับกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยนั้นหรือไม่อย่างไร โดยอภิปรายผลด้วยกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการแยกการเมืองกับการบริหาร (the politics/administration dichotomy) และยุคหลักการบริหาร (the principles of administration)

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลและการวิจัย

เนื่องจากการตีความในงานวิจัยเชิงคุณภาพเป็นกระบวนการในการดึงความหมายจากข้อมูลศึกษา ซึ่งไม่มีสูตรสำเร็จหรือโจทย์ตายตัว (เบญจา ยอดดำเนิน-แอ็ตติกจ์ และกาญจนา ตั้งชลทิพย์, 2552, หน้า 88) จึงต้องมีแนวทางในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือ (trustworthiness) การวิจัย (Guba & Lincoln อ้างถึงใน พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติ์ขจร, 2559, หน้า 42-44) เพื่อให้งานวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ มีความเที่ยงตรง เชื่อถือได้ และเพื่อมิให้เกิดความลำเอียง (bias) ของผู้วิจัยในการตีความในการวิจัยนี้ ตรวจสอบความน่าเชื่อถือดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความเชื่อถือได้ (credibility) การอธิบายความเชื่อถือได้ของการวิจัยมีหลายแนวทาง ในงานวิจัยนี้ทำการตรวจสอบคุณภาพและความถูกต้องของข้อมูล โดยใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง ได้แก่ ข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ในส่วนของข้อมูลเอกสารจะแยกเป็นข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น และเอกสารชั้นรอง การตรวจสอบ (validation) และยืนยัน (confirmation) ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นกระทำโดยการพิสูจน์ความถูกต้องตรงกันของเนื้อหาในเอกสารชั้นต้นเรื่องเดียวกันจากต่างแหล่งข้อมูล ได้แก่ จากหอจดหมายเหตุ ราชกิจจานุเบกษา ประชุมกฎหมายประจำศก และหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาไทย ในส่วนของเอกสารชั้นรองกระทำโดยการตรวจสอบความตรงกันของเนื้อหาในเอกสารมากกว่า 2 ฉบับ ทั้งนี้ เอกสารทั้งหมดจะต้องเป็นเอกสารที่เผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่เขียนต่างเวลา ต่างบุคคลจะเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่

นอกจากนั้น ในงานวิจัยนี้ยังตรวจสอบว่า ข้อมูลที่ได้จากวิธีการต่างกันจะนำไปสู่ข้อค้นพบที่อยู่ในแนวเดียวกันหรือไม่ คือ ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญถูกกำหนดไว้แบบเจาะจง จำนวน 15 คน โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ด้านรัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ การบริหารงานภาครัฐ การบริหารงานคลัง หรือมีประสบการณ์ตรงในเหตุการณ์หรือเคยสื่อสารสนทนาเกี่ยวกับแนวคิดและผลงานกับ นายปรีดี พนมยงค์ เพื่อให้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลเหล่านี้มีความถูกต้องแม่นยำชัดเจนและมีความน่าเชื่อถือ ด้านเวลาในการสัมภาษณ์จะกำหนดให้

มากเพียงพอที่จะทำให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีโอกาสได้แสดงความเห็นอย่างอิสระเต็มที่ในทุกคำถามโดยไม่มีการชี้นำหรือโน้มน้าวใจผู้ให้ข้อมูลสำคัญและตรวจสอบแนวคิดด้านการปฏิรูปการบริหารและการบริหารงานคลังในขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพื่อประกอบการตีความว่า มีความแตกต่างกันหรือไม่ เพียงใด

2. การวิจัยนี้ใช้วิธีเขียนอธิบายอย่างเข้มข้น (thick description) เพื่อให้ผู้อ่านเห็นประเด็นการอธิบายอย่างมีตรรกะเพียงพอที่จะเชื่อมโยงไปสู่ข้อสรุปของงานวิจัย และการอภิปรายผลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนทัศน์ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อให้สามารถถ่ายโอนผลการวิจัย (transferability) ไปยังสภาพการณ์ปัจจุบันและอนาคตในส่วนที่คล้ายคลึงกันหรือสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมในเชิงวิชาการ

3. การพึ่งพากับเกณฑ์อื่น (dependability) เป็นความเที่ยงในเชิงคุณภาพ (qualitative reliability) (ชำนาญ ปาณาวงษ์, 2562, หน้า 8) ในงานวิจัยนี้ จะพิจารณาผลการวิจัยว่าแนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่ได้จากการศึกษามีความสอดคล้องกับแนวคิดหรือทฤษฎีเรื่องการปฏิรูปการบริหารและการบริหารงานคลังในลักษณะที่สนับสนุนหรือขัดแย้งกันอย่างไร

4. ผลการวิจัยที่ได้จากการสืบค้น (inquiry) ในงานวิจัยนี้จะไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการสนับสนุนหรือโต้แย้ง และไม่ได้เป็นการทดสอบสมมติฐานแต่สรุปผลการวิจัยด้วยการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากข้อมูลเพื่อการยืนยันได้ (confirmability) ในเชิงคุณภาพ และนำเสนอผลการศึกษาว่า แนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นอย่างไร มีคุณูปการมากน้อยเพียงใดต่อองค์ความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์และการพัฒนาประเทศในภาพรวม

การเขียนรายงานผลการวิจัย

การนำเสนอรายงานการวิจัยนี้ จะแบ่งเนื้อหาในแต่ละบทออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย เนื้อหาที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้เทคนิคการเขียนแบบประวัติศาสตร์เพื่อแสดงให้เห็นลำดับเหตุการณ์ตามช่วงเวลา

โดยการนำเสนอเนื้อหาในแต่ละบทผู้วิจัยจะแทรกเรื่องบริบทของสังคมไทยและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไป เพื่อให้ผู้อ่านได้ข้อมูลที่ชัดเจนขึ้นการนำเสนอเนื้อหาแยกเป็นบท มีรายละเอียดดังนี้ คือ

บทที่ 1 บทนำเป็นความเบื้องต้นที่แสดงให้เห็นความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาอันนำไปสู่คำถามการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัย รวมทั้งขอบเขตของการวิจัยทั้งด้านระเบียบวิธีวิจัย ด้านเนื้อหาและด้านเวลา นอกจากนั้น ยังชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการของงานวิจัยและเนื่องจากคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยนี้มีความเฉพาะเจาะจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ผู้วิจัยจึงกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะไว้เพื่อให้ผู้วิจัยและผู้อ่านมีความเข้าใจตรงกันและในส่วนท้ายของบท คือ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

บทที่ 2 เป็นบทที่กล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน ได้แก่ แนวคิดการปฏิรูปการบริหารและแนวคิดการคลังสาธารณะ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดที่จะนำไปสู่การตอบคำถามการวิจัยและการอภิปรายผล

บทที่ 3 ว่าด้วยเรื่องระเบียบวิธีวิจัย ตั้งแต่วิธีดำเนินการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เกณฑ์ในการเลือกเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก การวิเคราะห์ตีความและให้ความหมาย รวมถึงการสรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและการเขียนรายงานการวิจัย

บทที่ 4 เป็นการเสนอภูมิหลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่เกี่ยวข้องกับการคลังสาธารณะ โดยถือหลักเกณฑ์ทางประวัติศาสตร์และพฤติกรรม (historical and behavioral approach) ซึ่งให้ความสำคัญกับข้อมูลอัตชีวประวัติ แนวคิด อุดมการณ์ และประสบการณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในอดีต ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสนอเนื้อหาข้อมูลประวัติชีวิตของ นายปรีดี พนมยงค์ ตั้งแต่วัยเด็กจนถึงบั้นปลายชีวิตเพื่อที่จะช่วยให้เข้าใจดีขึ้นถึงประวัติความเป็นมาและเป็นไปในแต่ละช่วงชีวิต อย่างไรก็ดี ความสำคัญสูงสุดของเรื่องจะอยู่ที่แนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ เกี่ยวกับการบริหารงานคลัง

บทที่ 5 เป็นเรื่อง นายปรีดี พนมยงค์ กับการปฏิรูปรายได้และภาษีอากรนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บรายได้และภาษีอากรของสยามก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่สำคัญ ทั้งที่เห็นผลในช่วงเวลานั้นและที่ส่งผลในเวลาต่อมา เช่น การสถาปนาประมวลรัษฎากร เป็นต้น

บทที่ 6 ว่าด้วยเรื่อง นายปรีดี พนมยงค์ กับการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านการเงินการคลัง เป็นการพิจารณาบทบาทของ นายปรีดี พนมยงค์ ผ่านผลงานในเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญาระหว่างประเทศอันนำมาสู่เอกราชทางเศรษฐกิจของประเทศและการยกเลิกภาษีร้อยชักสาม การเจรจาเพื่อลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างประเทศ การปรับเปลี่ยนระบบทุนสำรองเงินตรา การตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยและการดำเนินนโยบายการเงินการคลังในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ส่งผลต่อดุลการคลังและความยั่งยืนทางการคลังในเวลาต่อมา

บทที่ 7 กล่าวถึง นายปรีดี พนมยงค์ กับการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ เป็นบทบาทในการปฏิรูปการบริหารงานคลังตามแนวคิดการบริหารรายจ่ายภาครัฐจากผลงานในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ-กระทรวงการคลัง ในปี พ.ศ. 2489 ด้วยการริเริ่มสร้างวินัยทางการคลังและเสริมสร้างความเข้มแข็งในกระบวนการรัฐสภาจากการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติเงินคงคลังในปัจจุบัน

บทที่ 8 เป็นการสรุปผลการวิจัย และอภิปรายผลเกี่ยวกับแนวคิดและผลงานของนายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังตามกระบวนทัศน์และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะความเป็นนักปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของ นายปรีดี พนมยงค์ ความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินงาน ความเหมาะสมของแนวคิดกับบริบทของสังคมในช่วงเวลาที่ต่างกันระหว่างอดีตกับปัจจุบัน ตลอดรวมถึงคุณูปการในเชิงวิชาการต่อสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันและอนาคต

บทที่ 4
ภูมิหลังของนายปรีดี พนมยงค์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยในครั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับชีวประวัติของ นายปรีดี พนมยงค์ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจรากฐานความเป็นมาและแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ รวมถึงทราบข้อมูลเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าวก่อนที่จะนำไปสู่การศึกษาปรากฏการณ์ในด้านต่าง ๆ และเชื่อมโยงถึงสภาพปัจจุบันอันเป็นบริบทของการปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบริบททางประวัติศาสตร์มีขอบเขตที่กว้างขวางและครอบคลุมทุกสิ่งทุกอย่างแวดล้อมตัว นายปรีดี พนมยงค์ ตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งทุกสิ่งทุกอย่างไม่ได้มีอิทธิพลหรือมีความสำคัญเท่าเทียมกันหมด ดังนั้น เหตุการณ์บางเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับตัว นายปรีดี พนมยงค์ เท่านั้นที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อตัวเขา เช่น ในการสัมมนาเรื่องการอภิวัฒน์ประเทศไทยกับแนวคิด ดร. ปรีดี พนมยงค์ ผ่านหลัก 6 ประการ ภายใต้โครงการปฏิรูปประเทศไทยนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และการเมืองของประเทศไทย เช่น วิเชียร วัฒนคุณ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ฯลฯ แสดงความเห็นไว้สอดคล้องกันว่า การอภิวัฒน์สังคมไทยเป็นผลมาจากการที่ นายปรีดี พนมยงค์ ไปศึกษาที่ประเทศ-ฝรั่งเศสแล้วนำแนวคิดมาใช้ในสังคมไทยโดยสะท้อนผ่านงานเขียน คือ รัฐธรรมนูญ-สยามฉบับแรก (พันธุ์อาจ ชัยรัตน์, 2549, หน้า 1) การวิจัยครั้งนี้ จึงต้องศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับชีวประวัติของ นายปรีดี พนมยงค์ โดยนำเสนอเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเศรษฐกิจการเงินการคลัง เพื่อเป็นพื้นฐานนำไปสู่คำตอบคำถามการวิจัยต่อไป

นายปรีดี พนมยงค์ เกิดเมื่อวันที่ 11 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2443 (ค.ศ. 1900) ที่ตำบลท่าวาสุกรี อำเภอกรุงเก่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นบุตรคนที่ 2 ในจำนวน 6 คน ของ นายเสียง และนางลูกจันทร์ พนมยงค์ บรรพบุรุษของ นายปรีดี พนมยงค์ มีบุตรอีกคน คือ พระยาไชยวิชิตสิทธิสาตรา (นาค) บิดาของพระยาชัยวิชิตวิศิษฎ์ธรรมธาดา (ขำ ณ

ป้อมเพชร) อดีตอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (พ.ศ. 2458-2469) ซึ่งก็คือ บิดาของท่านผู้หญิง-พูนสุข ณ ป้อมเพชร ภรรยาของ นายปรีดี พนมยงค์ และเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการปลูกฝังจิตสำนึกประชาธิปไตยให้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ กล่าวคือ ในขณะที่พระยา-ไชยวิชิตสิทธิศาสตราดำรงบรรดาศักดิ์เป็นหลวงวิเสศสาลี ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยสถานทูต-สยามประจำกรุงลอนดอน ในปี ค.ศ. 1885 ท่านได้ร่วมกับพระราชวงศ์และข้าราชการสถานทูต รวมทั้งสิ้น 11 คน ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า-เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ขอให้ทรงเปลี่ยนการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิ-ราชย์เป็นระบบคอนสติตูชาแนลโมนากี แม้รัชกาลที่ 5 จะยังไม่ทรงเห็นชอบ แต่เมื่อหลวงวิเสศสาลีเดินทางกลับมายังสยามประเทศ ท่านก็ได้นำความคิดดังกล่าวมาชี้แจงให้ลูกหลานฟัง ซึ่งนายเสียง บิดาของนายปรีดี พนมยงค์ ก็เป็นหนึ่งในผู้ได้รับคำชี้แจงจากท่านและนำมาอธิบายให้ นายปรีดี พนมยงค์ ฟังอยู่เป็นประจำ (วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, 2543, หน้า 3; สันติสุข โสภณสิริ, 2543, หน้า 100)

ก่อนที่ นายปรีดี พนมยงค์ จะเข้าศึกษาในโรงเรียนกฎหมายเนื่องจากไม่สามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนรัฐประศาสนศาสตร์ดังตั้งใจได้เพราะอายุไม่ถึงเกณฑ์ ได้ใช้ช่วงเวลาดังกล่าวช่วยบิดาทำนาและใช้ชีวิตคลุกคลีอยู่กับชาวนาทำให้เข้าใจความลำบากและขัดสนของชาวนา ถึงขนาดกล่าวไว้ว่า ถ้าเมืองไทยมี Parliament คือ สภาที่ราษฎรเลือกผู้แทนไปประชุม เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลให้บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรได้ ก็จะแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรได้ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2524, หน้า 86)

การศึกษาของ ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล (2531, หน้า 12-14) เกี่ยวกับปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ ชี้ให้เห็นอย่างสอดคล้องกันว่า จิตสำนึกที่นำไปสู่การอภิวัฒน์สยามโดยเฉพาะเรื่องการปฏิรูปเศรษฐกิจ เกิดขึ้นตั้งแต่ครั้งที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับรู้ความเดือดร้อนในการทำมาหากินของชาวบ้านจากบิดา และได้รับการถ่ายทอดว่า ที่ประเทศอังกฤษมีสภาผู้แทนราษฎร ผู้ใดมีความทุกข์ร้อนให้แจ้งแก่ผู้แทนของตนเพื่อขอร้องรัฐบาลได้ รวมทั้งคำให้สัมภาษณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2552, หน้า 41-42) ที่ระบุว่า ตนได้ไปอยู่กับบิดาและได้เห็นความขัดสนของชาวนาทั่วไปและเมื่อได้ไปศึกษาต่อที่ประเทศฝรั่งเศสจึงเห็นสภาพการเศรษฐกิจของสังคมไทยและสังคมต่างประเทศที่แตกต่างกันมากขึ้น ตรงกันกับที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้บันทึกไว้

ในชีวประวัติ ว่า ในปี พ.ศ. 2458-2459 การที่ได้ออกไปช่วยบิดาทำนาทำให้ได้สัมผัสกับภาวะความเป็นอยู่จริง ได้รับรู้ถึงความยากลำบากและอัตคัดขัดสนของชาวนา ทำให้ระลึกถึงเหตุการณ์ที่เคยได้รับการถ่ายทอดครูและเหตุการณ์อื่น ๆ ว่า ถ้าเมืองไทยมีปาเลียเมนท์ก็จะแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรทางเศรษฐกิจได้ด้วยจิตสำนึกนี้จึงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอภิวัฒน์สยามและปฏิรูปเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ ในเวลาต่อมา (ปรีดี พนมยงค์, 2526ก, หน้า 3)

นายปรีดี พนมยงค์ เริ่มเรียนหนังสือครั้งแรกที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาต่อมาในปี พ.ศ. 2454 ได้เดินทางเข้ามาศึกษาที่โรงเรียนเบญจมบพิตร โรงเรียนสวนกุหลาบ และโรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมตามลำดับ จนสามารถสอบผ่านวิชากฎหมายขั้นเนติบัณฑิตชั้นหนึ่งได้เป็นเนติบัณฑิตที่อายุน้อยที่สุดในขณะนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว นายปรีดี พนมยงค์ ได้มาอาศัยอยู่กับพระวิชิตมนตรี (สุต กุณฑลจินดา) อดีตอธิบดีศาลมณฑลชุมพร และอดีตผู้ช่วยเจ้ากรมพระธรรมนูญทหารบกและได้ปฏิบัติงานเป็นเสมียนสำนักงานทนายความของพระวิชิตมนตรี และในปี พ.ศ. 2462-2463 ได้เข้ารับราชการในตำแหน่งเสมียนโท สังกัดกรมราชทัณฑ์ (ปรีดี พนมยงค์, 2526ก, หน้า 4) ภายหลังเมื่อได้ดำรงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้สานต่องานด้านราชทัณฑ์ โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และร่างพระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยศึกษาพบในบันทึกของ ประดิษฐ์ พานิชการ (2564) ซึ่งเป็นอดีตอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ประกอบกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร[1] จากบันทึกดังกล่าวยังพบข้อมูลว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำริจัดตั้งทัณฑนิคมขึ้นโดยให้

---

[1]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26 สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง วันอังคารที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2478 เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2478 ซึ่งรัฐบาลใช้เวลาร่างมา 1 ปี และรายละเอียดพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2479 ประกอบกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16 สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 54 วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2480

อพยพนักโทษที่มีกำหนดโทษสูงจากเรือนจำกลางบางขวางไปอยู่นิคมธารโต จังหวัดยะลา และเป็นผู้ดำริตั้งเกาะตะรุเตา จังหวัดสตูล เพื่อให้เป็นนิคมฝึกอาชีพ รวมทั้งจัดตั้งองค์การ-สรรพาหารขึ้นในช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือประชาชนในการครองชีพ และให้กรมราชทัณฑ์ตั้งเรือนจำเกษตรขึ้นที่บางบัวมีการดำเนินงานให้นักโทษเลี้ยงสัตว์และปลูกพืช เพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนในราคาถูก แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานตามหลักการลดค่าครองชีพอย่างที่ไม่เคยมีผู้ใดคิดทำมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทยและกรมราชทัณฑ์

กำเนิดแนวคิดและอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ

ปรีดี พนมยงค์ (2517, หน้า 16) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย เป็นเรื่องอุดมการณ์ที่แตกต่างจากสังคมสยามในยุคนั้น เป็นปฏิกิริยาต่อระบอบการปกครอง ความไม่พอใจต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการปฏิบัติงานภาครัฐ รวมถึงความไม่พอใจต่อระดับความเจริญก้าวหน้าของประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ จึงมีการรวมตัวกันของคนรุ่นใหม่พยายามผลักดันประเทศไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชา-ธิปไตย

จากการค้นคว้าเอกสารเรื่องบันทึกการให้สัมภาษณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ โดย นายฉัตรทิพย์ นาถสุภา นายกนกศักดิ์ แก้วเทพ และนางกาญจนา แก้วเทพ ณ บ้านพักกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งบันทึกไว้เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2525[2] สรุปความได้ว่า

---

[2]ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้สัมภาษณ์นายปรีดี พนมยงค์ เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2525 ในปัญหาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งมีประเด็นสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ สภาพและปัญหาต่าง ๆ ของสังคมไทยก่อน พ.ศ. 2475 ผลงานของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการเมืองและเศรษฐกิจ และทัศนะความเห็นที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในสมัยปัจจุบัน (ในขณะนั้น) การให้สัมภาษณ์ดังกล่าวนับเป็นการให้สัมภาษณ์ขนาดยาวครั้งสุดท้ายที่ นายปรีดี พนมยงค์ แสดงต่อสาธารณะ และหลังจากนั้นเพียงปีเดียวท่านก็ถึงแก่กรรม

ก่อนเดินทางไปศึกษาที่ฝรั่งเศส นายปรีดี พนมยงค์ ได้พัฒนาการรับรู้และจิตสำนึกเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากพระเจ้าแผ่นดินเหนือกฎหมายมาเป็นพระเจ้าแผ่นดินทรงอยู่ใต้กฎหมาย ตั้งแต่สมัยที่ยังเรียนอยู่ในชั้นประถมศึกษา และรับรู้ความเดือดร้อนของชาวนาทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ภาระหนี้สินที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าหนี้และเจ้าที่ดิน ซ้ำยังต้องถูกเรียกเก็บค่ารัชชูปการ อากรค่านา ค่าสวนจากทางราชการ ชาวนาบางคนสิ้นเนื้อประดาตัวเพราะถูกเจ้าหนี้ยึดทรัพย์สินและเครื่องมือที่ใช้ในการประกอบอาชีพไม่เว้นแม้แต่โค กระบือ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2552, หน้า 53-54) ประกอบ การค้นคว้าเอกสารที่รวบรวมจากหลายแหล่ง เช่น สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง ฯลฯ พบเอกสารหลายฉบับเนื้อหาตรงกัน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ประสบพบเห็นปัญหาทางเศรษฐกิจและความไม่มีสิทธิเสรีภาพกับความเสมอภาคทางการเมืองทำให้มีความคิดก่อนไปศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศสว่า จะมีวิธีใดที่ทำให้ความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจของราษฎรดีขึ้นและจะนำกลับมาใช้กับสยามในเวลานั้น (ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล, 2531, หน้า 19) หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐจึงได้ริเริ่มปฏิรูปการบริหารงานคลังในด้านการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร อาทิเช่น ยกเลิกภาษี ค่ารัชชูปการและอากรค่าสวนค่านาที่ไม่เป็นธรรม ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร (เสถียร ลายลักษณ์, และคนอื่น ๆ, 2476, หน้า 299) และดำเนินงานด้านการเงินการคลัง และงบประมาณในเวลาต่อมา[3]

ในปี พ.ศ. 2460 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เข้าเรียนในโรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้มีการเรียนการสอนวิชากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา แต่ในวิชา

---

[3]ความเดือดร้อนที่ราษฎรได้รับจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำและต้องแบกรับภาระในการจ่ายภาษีอากรหลายประเภทให้รัฐ พบในเอกสารร้องทุกข์หลายฉบับ เช่น เอกสารกองจดหมายเหตุ เอกสาร ร. 7 สบ. 2.42 (358-385)/380 เล่ม 18 เรื่อง พระยาวิฑูรธรรมพิเนตฯ วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2474 ประกอบกับเอกสาร กจช., เอกสาร ร. 7 สบ. 2.42 (358-385)/380 เล่ม 18 รายงานสำรวจในจังหวัดลพบุรีฯ และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2475

พระธรรมนูญศาลยุติธรรมและวิชาพิจารณาความอาญาและความแพ่งนั้น ได้มีการกล่าวถึงคนสัญชาติในบังคับต่างประเทศที่มีสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับสยามทำให้เป็นกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิพิเศษนอกอำนาจศาลยุติธรรมและมีสิทธิพิเศษในทางอาญาและทางแพ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่ นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่า เป็นความไม่เสมอภาคและเท่าเทียมสำหรับสามัญชนชาวสยามเป็นอย่างยิ่ง (ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 20) แรงจูงใจจากการได้รับรู้เรื่องความไม่เสมอภาคนี้ จึงเป็นที่มาของหลักข้อแรกของหลัก 6 ประการ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อนำประเทศไปสู่ความมีเอกราชทางเศรษฐกิจที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการอภิวัฒน์และผลักดันให้ นายปรีดี พนมยงค์ ดำเนินนโยบายในการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคจนสำเร็จในเวลาต่อมา ข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยศึกษาพบทั้งในเอกสารชีวประวัติ นายปรีดี พนมยงค์ ที่เขียนโดย ไสว สุทธิพิทักษ์ (2526, หน้า 445-449) และสุพจน์ ด่านตระกูล (ม.ป.ป., หน้า 23) ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เป็นอดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและหลายประเทศ ซึ่งเขียนดุษฎีนิพนธ์-ปริญญาเอกเรื่อง Thai Foreign Policy 1932-1946 กล่าวถึงประเด็นนี้ (การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 5 มีนาคม 2564) กล่าวว่า “จากที่พูดเรื่องเอกราช คือ สิทธิสภาพนอกอาณาเขตไม่ว่าจะการศาล ด้านกฎหมายหรือการเศรษฐกิจ เพราะว่าเราถูกภาษีร้อยชักสามบังคับอยู่บางประเทศก็ยังมีกฎหมายที่สามารถผูกขาด ข้ออ้าง คือ กฎหมายไทยยังไม่ดีดังนั้นเรื่องนี้จึงเป็นเป้าหมายแรกที่ท่านเข้ามาทำ”

สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เป็นนักประวัติศาสตร์และเคยเขียนบทความโจมตีนายปรีดี พนมยงค์ แต่ก็ยอมรับในผลงานหลายด้านของ นายปรีดี พนมยงค์ (การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 5 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> อาจารย์ปรีดีอยู่แต่ละกระทรวงสั้น ๆ ทั้งนั้น ท่านก็สามารถไปแก้กฎหมายและเจรจากับทุกประเทศเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้หมดเลย เพราะสิทธิสภาพนอกอาณาเขตนี้เสียไปตั้งแต่รัชกาลที่ 4 และพยายามแก้มา ฝรั่งบอกว่า ต้องแก้กฎหมายให้เท่าเทียมกัน เพราะกฎหมายไทยสมัยก่อนต้องร่างเป็นภาษาอังกฤษ ฝรั่งเห็นดีเห็นงามแล้ว อาจารย์ปรีดีก็เร่งแก้กฎหมายเสร็จก็สามารถไปเจรจาเลิก

สิทธิสภาพนอกอาณาเขตหมด เสร็จในปี พ.ศ. 2481 ถ้าจำไม่ผิด พวกคุณเกิดไม่ทันหรอก

ในปี พ.ศ. 2463 นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการคัดเลือกให้ไปศึกษาวิชากฎหมาย ณ ประเทศฝรั่งเศส แม้ นายปรีดี พนมยงค์ ในเวลานั้นจะได้เนติบัณฑิตสยามแล้ว แต่เนื่องจากมีอายุเพียง 20 ปี จึงได้รับคำแนะนำให้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยขั้นต้นเหมือนนักเรียนฝรั่งเศสทั่วไปตามหลักสูตรกฎหมาย (Faculte'de Droit) ที่ต่างจากการศึกษาในสยามและประเทศแองโกล-แซกซอน คือ ก่อนสถาปนาสาธารณรัฐฝรั่งเศส ครั้งที่ 3[4] (Le Republique, ค.ศ. 1870) นั้น คณะกฎหมายของฝรั่งเศสจะสอนเฉพาะกฎหมายเอกชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญแบบเดียวกับประเทศแองโกล-แซกซอน แต่ต่อมารัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ครั้งที่ 3 ได้เพิ่มหลักสูตรคณะกฎหมาย คือ มีวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ถือว่าเป็นรากฐานของสังคมและให้มีกฎหมายมหาชนอีกหลายสาขา เพราะถือว่าเป็นโครงสร้างเบื้องบนของสังคม[5]

นายปรีดี พนมยงค์ ได้ศึกษาทั้งวิชาเศรษฐศาสตร์ของปริญญาตรีกฎหมายวิชากฎหมายการคลังและกฎหมายแรงงานในปริญญา Licence และด้วยความสนใจในวิชาเศรษฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ภายหลังจากสอบไล่ได้ปริญญาเอกกฎหมายฝ่ายนิติศาสตร์แล้ว นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้ศึกษาเพิ่มเติมอีกจนได้รับประกาศนียบัตร-การศึกษา ชั้นสูงทางเศรษฐกิจการเมือง (Diplome d' Etudes Superieures d'Economie

---

[4]อ่านประวัติศาสตร์สมัยการปฏิวัติฝรั่งเศสเพิ่มเติมได้จากงานนิพนธ์ของพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพยอาภา (2477) เรื่อง ประวัติศาสตร์สมัยการปฏิวัตร์ฝรั่งเศสและสมัยนโปเลียนโบนาปารฺต ภาคที่ 1 (สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ)

[5]ปรีดี พนมยงค์เคยเขียนบทความ เรื่อง "การเรียนกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสโดยย่อ" ลงตีพิมพ์ในบทบัณฑิตย์ เล่ม 4 ตอนที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2469 เพื่ออธิบายรายละเอียดว่า ตามกฎ-ประธานาธิบดีและกฎเสนาบดี (ประกอบด้วย กฎประธานาธิบดี ค.ศ. 1895, กฎประธานาธิบดี ค.ศ. 1921 และกฎเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ ค.ศ. 1912) นักเรียนนิติศาสตร์แต่ละชั้นแต่ละดีกรีปริญญาจะต้องเรียนวิชากฎหมายอะไรบ้าง ในคำอธิบายดังกล่าวระบุถึงกฎหมายการคลังไว้ด้วย

Polotique)[6] (ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล, 2563, หน้า 28-30) ซึ่งมีการศึกษาในวิชาเศรษฐศาสตร์-พิสดาร ประวัติศาสตร์ลัทธิเศรษฐกิจ กฎหมายและวิทยาศาสตร์การคลัง กฎหมายและวิทยาศาสตร์แรงงาน ทำให้มีความรู้ทั้งด้านปรัชญา นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ (การเมือง) และรัฐประศาสนศาสตร์

ประเด็นการศึกษานี้ยังพบได้ในการให้สัมภาษณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ โดยนายแอนโทนี่ พอล ผู้สื่อข่าวนิตยสารเอเชียวีคประจำกรุงปารีส ณ บ้านพักที่ชานกรุงปารีส ภายหลังได้นำคำสัมภาษณ์ดังกล่าวลงไว้ในนิตยสารเอเชียวีค ฉบับวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 1979-4 มกราคม ค.ศ. 1980 ภายใต้หัวเรื่องว่า Pridi Through a Looking Glass ในการสนทนา พอล ขอให้ นายปรีดี พมยงค์ สรุปทรรศนะที่มีต่อสังคมไทยเมื่อครั้งที่ยังเป็นนักศึกษาที่ปารีสในปี ค.ศ. 1920 (ปรีดี พนมยงค์, 2524, หน้า 76) กล่าวว่า

> ข้าพเจ้าศึกษากฎหมายในคณะนิติศาสตร์ฝรั่งเศส (Faculti de Droit) โครงการศึกษาในสมัยโน้นมีกว้างขวาง เพราะว่าเราไม่ได้เรียนเพียงแต่กฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนเท่านั้น หากต้องเรียนเศรษฐศาสตร์การเมืองอีกด้วย นี่แหละที่ทำให้ข้าพเจ้าจึงเข้าใจว่า เศรษฐกิจเป็นรากฐานของสังคม กฎหมายและสถาบันต่าง ๆ เป็นโครงสร้างชั้นบน ความคิดในทางอภิวัฒน์ของข้าพเจ้ามีพื้นฐานอยู่บนเศรษฐกิจ

และเมื่อ พอล ตั้งคำถามเกี่ยวกับความคิดในสังคมประชาธิปไตยว่า เรื่องใดเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรก นายปรีดี พนมยงค์ ตอบว่า เศรษฐกิจ คือ สิ่งสำคัญอันดับแรก (พอล, 2524, หน้า 76-77) สอดคล้องกับบันทึกของ ’รงค์ วงษ์สวรรค์ (2552, หน้า 351) ที่สัมภาษณ์นายปรีดี พนมยงค์ สรุปความได้ว่า ความปรารถนาที่ นายปรีดี พนมยงค์ อยากจะบอก

---

[6]การได้ประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงทางเศรษฐกิจ จะต้องสอบไล่วิชาในหลักสูตรเพิ่มเติมจากการเรียนดุษฎีบัณฑิตกฎหมายปกติอีก 2 ภาค คือ ภาค 1 ปากเปล่า (1) เศรษฐวิทยาทั่วไป (2) พงศาวดารของลัทธิเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ และ (3) กฎหมายและศาสตร์ของการคลังหรือกฎหมายและศาสตร์ของการโรงงานภาค 2 ตำรากฎหมาย Thèse ในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์สามารถศึกษารายละเอียดเรื่องนี้เพิ่มเติมได้จากวิทยานิพนธ์เรื่อง แนวคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของ ปรีดี พนมยงค์ ของวิเชียร เพ่งพิศ

กับชาวไทย คือ การยืนยันว่า ตนเองตั้งความปรารถนาว่า ให้ราษฎรไทยได้ร่วมมือกันพัฒนาประเทศ โดยถือว่าเศรษฐกิจเป็นรากฐานสำคัญและการได้ศึกษาระบบเศรษฐกิจหลายแบบรวมทั้งระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมที่เกี่ยวกับแผนเศรษฐกิจ ทำให้เกิดจิตสำนึกว่า สยามควรจะมีแผนเศรษฐกิจตามทฤษฎีสังคมนิยมที่เป็นวิทยาศาสตร์ อันเป็นที่มาของการร่างโครงการเศรษฐกิจเสนอต่อที่ประชุมผู้ก่อตั้งคณะราษฎรที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส (ปรีดี พนมยงค์, 2525, หน้า 101) สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2525 (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2552, หน้า 84) ความว่า

> ผมจึงเกิดจิตสำนึกว่า สมควรที่สยามจะได้มีแผนเศรษฐกิจตามทฤษฎีสังคมนิยมที่เป็นวิทยาศาสตร์โดยสมานกับสภาพท้องที่กาลสมัยของสยามเท่าที่ผมประสบพบเห็นและที่ได้เปลี่ยนแปลงต่อ ๆ มาในระหว่างที่ผมศึกษาอยู่นั้น ฉะนั้นผมจึงได้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจเสนอที่ประชุมเพื่อนที่ร่วมผู้ก่อตั้งคณะราษฎรที่กรุงปารีส

ระบบการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ได้ศึกษาอยู่ในช่วงเวลานั้น มีเนื้อหาที่ครอบคลุมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ด้วย ทำให้ นายปรีดี พนมยงค์ มีพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังตามแนวตะวันตก และนำกลับมาใช้กับประเทศไทย เมื่อตนเองได้ดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2552, หน้า 83; ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2543, หน้า 121) เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวนี้ นายปรีดี พนมยงค์ เองก็ยอมรับว่า ตนได้รับอิทธิพลทางความคิดหลายเรื่องจากการที่ได้ไปศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศส (คณะอนุกรรมการฝ่ายศึกษาวิจัยและประมวลผลงานของศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 31-33) ในบรรดาแนวคิดต่าง ๆ ที่ได้รับรู้และศึกษามานี้ รวมถึงแนวคิดที่ นายปรีดี พนมยงค์ เรียกว่า ประชาธิปไตยสมบูรณ์ หรือแนวคิดแบบสังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย ที่มีพื้นฐานแนวคิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐบาลว่า การบริหารภาครัฐในเรื่องต่าง ๆ เป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลที่ต้องกระทำโดยยึดหลักความเสมอภาคและความเท่าเทียม ในการเปลี่ยนแปลงประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยนั้น รัฐจะต้องยึดถือหลักการที่ว่า “ประชาชนต้องมีความเสมอภาคกันในทางการปกครองและทางเศรษฐกิจ” รวมทั้งได้เสนอแนวคิดแบบลัทธิสมานฉันท์นิยม (la solidarisme)

หรือภราดรภาพนิยม[7] (solidarisme) ไว้อย่างชัดเจนในเค้าโครงการเศรษฐกิจ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นศาสตราจารย์ทางด้านรัฐศาสตร์และประวัติ-ศาสตร์ท่านหนึ่ง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 เมษายน 2564) กล่าวว่า

> ยุโรป ในศตวรรษที่อาจารย์ปรีดีไปเรียนต่อ เป็นยุโรปช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งที่เริ่มฟื้นฟูประเทศ เริ่มอะไรต่าง ๆ อย่าง Government อาจารย์ปรีดีได้รับอิทธิพลของบรรยากาศความคิดแบบยุโรปนักศึกษาไทยรุ่นอาจารย์ปรีดีไปยุโรปก็เจอบรรยากาศอย่างหนึ่ง ภาคปฏิบัติก็ได้เห็นกับตาว่า เกิดอะไรขึ้น มีส่วนในการโน้มน้าวว่าสังคมมันกำลังหาทางออก การเปลี่ยนแปลงและมันต้องสร้างอะไรขึ้นมาใหม่ เพราะฉะนั้นในตอนนั้นทางการเมืองก็มีแนวคิดสังคมนิยมก็เกิดขึ้น เพราะว่ารัสเซียก็ปฏิวัติแล้วปี ค.ศ. 1920 ก็เริ่มมีสังคมนิยม ขณะเดียวกันทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ก็พูดกันเยอะขึ้น แล้วก็มีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์อันหนึ่งคือ National Economy ของฟรีดริช ลิสต์ (Friedrich List) นักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมัน อาจารย์ฉัตรทิพย์จะอ้างเรื่องนี้ด้วยตั้งแต่ตอนเป็นนักศึกษาที่ปารีส แล้วก็คงได้ยินการถกเถียงเรื่องนี้แล้วว่า เศรษฐกิจต่อไปจะต้องมีรัฐเป็นประชาชาติดำเนินการภายใต้กรอบของความเป็นชาติ รัฐบาลเป็นส่วนกลาง ผลประโยชน์ก็ต้องมาร่วมกัน

และผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกท่านหนึ่งที่เป็นนักเขียนและนักประวัติศาสตร์ ได้กล่าวถึงประเด็นที่สอดคล้องกัน (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า “ท่านไม่ได้แค่ Technocrat ที่อุตส่าห์ไปร่ำเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์มา ท่านคิดไว้ ก่อนเดินทางไปเรียนแล้วว่าจะต้องเอาวิชาความรู้ที่เรียนจากตะวันตกมาผสมผสานเรื่องเศรษฐกิจ คือ ท่านจะต้อง

---

[7]แนวคิดแบบภราดรภาพนิยม มีความสอดคล้องกับหลักการทางวิทยาศาสตร์สังคม ซึ่งถือกำเนิดขึ้นเพื่อตอบโต้ระบบเสรีนิยมที่ถือเอาแต่ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก กับสังคมนิยมที่ถือเอาประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักโดยภราดรภาพนิยมจะถือเอาความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นความคิดแบบมนุษยนิยม Humanisme ในทางปฏิบัติแล้วลัทธิโซลิดาริตี้ ถือได้ว่าเป็นลัทธิ-สังคมนิยมโดยรัฐ (state socialism) ศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานของ ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล เรื่อง ภราดร-ภาพนิยม และ Charles Gide and Charles Rist (1950) เรื่อง A History of Economic Doctrines

ให้มีการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายใต้การเมืองที่เป็นประชาธิปไตย”

ประเด็นการได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากตะวันตกนี้ นักวิชาการด้านเศรษฐกิจแสดงความเห็นไว้ในเอกสารหลายฉบับ สรุปได้ว่า แนวคิดตะวันตกเรื่องลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับอิทธิพลมา แม้จะเป็นความพยายามในการหาคำตอบให้กับสิทธิเสรีภาพ สร้างความผาสุกของประชาชนช่วยปลดปล่อยทุนนิยมจากอำนาจผูกขาดของเหล่าขุนนางในระบบเก่าและเอื้ออำนวยให้ชนชั้นกลางสะสมทุนมากขึ้น แต่ประชาชนยังคงอดอยากและถูกขูดรีดแรงงาน ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจแบบเต็มรูปแบบ หรือ Laissez-faire มีฐานคิดที่มุ่งจำกัดมิให้รัฐแทรกแซงกิจกรรมของเอกชน เพราะเชื่อว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกอย่างถูกกำกับด้วยมือที่มองไม่เห็น (The invisible hand) ซึ่งก็คือ กลไกตลาด รัฐมีหน้าที่เพียงอำนวยให้เกิดการปกป้องสิทธิตามกฎธรรมชาติ อันได้แก่ เสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ สิทธิการดำรงอยู่และกรรมสิทธิ์ของเอกชน ท้ายที่สุดส่งผลให้เกิดการสะสมทุนและปัจจัยการผลิต และลิดรอนศักดิ์ศรีและละเมิดความเป็นมนุษย์ ทำให้คนกลายเป็นแรงงานที่มีค่าไม่ต่างจากทุนอื่น ๆ ในกระบวนการผลิตซึ่งนายทุนสามารถสะสมได้ นายปรีดี พนมยงค์ จึงไม่สนับสนุนแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจแบบเต็มรูป แต่การวางแผนเศรษฐกิจสยามจะทำโดยการผสมผสานแนวคิดทั้งเสรีนิยมและสังคมนิยมที่เป็นวิทยาศาสตร์ โดยผ่านการศึกษาวิเคราะห์ข้อดีข้อด้อยของแต่ละแนวคิดก่อนนำมาสรุปและเสนอเป็นแนวทางที่ลงตัวในการบริหารงานคลังและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2552, หน้า 2) สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักวิจัยด้านการพัฒนาประเทศ (การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 4 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> แนวคิดทางเศรษฐกิจที่น่าสนใจ คือ ท่านไม่ได้เชื่อสำนักใดสำนักหนึ่งท่านเชื่อในความสามารถของรัฐค่อนข้างมาก ว่ารัฐจะเป็นตัวรวบรวมความต้องการของประชาชนและจัดสรรความต้องการของประชาชนอาจารย์พยายามใช้รัฐเข้ามาเป็นกลไกในการช่วยเหลือคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างลำบากให้สามารถทำงานการเกษตรโดยการเช่าที่ดินจากรัฐ รัฐจัดสรรให้ แนวทางการปฏิรูประบบ-เศรษฐกิจของท่านมีลักษณะผสม บางส่วนเป็นสังคมนิยมบางส่วนท่านยอมรับเรื่องการค้า เรื่องตลาดเสรี ท่านยังมองว่าอาชีพบางอย่างต้องใช้กลไกเรื่องตลาดเสรี

เพื่อทำงาน ไม่อย่างนั้นเขาไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน และอาชีพเขาโดยสภาพมาทำงานราชการไม่ได้

ด้านการศึกษาซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการนำความรู้มาใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้เข้าศึกษาวิชากฎหมายที่มหาวิทยาลัยกอง (Université de Caen) จนสอบไล่ได้ปริญญารัฐเป็น "บาเชอลิเอร์" กฎหมาย (Bachelier en Droit) และได้ปริญญารัฐเป็น "ลิซองซิเอ" กฎหมาย (Licencié en Droit) ตามลำดับจนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขานิติศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยปารีส พ.ศ. 2469 ด้วยคะแนนเกียรติ-นิยมดีมาก (Trés Bien) เป็นคนไทยคนแรกที่ได้ปริญญาเอก (Doctorat d'état) "ดุษฎีบัณฑิต-กฎหมาย" (Docteur en Droit) ฝ่ายนิติศาสตร์ (Sciences Juridiques)[8]

จากการค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับรายชื่อผู้ได้รับทุนเรียนกฎหมาย อังกฤษ-ฝรั่งเศส ของกระทรวงยุติธรรมในปี พ.ศ. 2459 พบข้อมูลที่บันทึกไว้ในหนังสือ *อนุสรณ์งาน-พระราชทานเพลิงศพ พระสารสาสน์ประพันธ์ (ชื้น จารุวัสตร์) ท.ช. อดีตรัฐมนตรี-ว่าการกระทรวงเกษตร ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 27 พฤศจิกายน 2516* (2516, หน้า 5) ชี้ให้เห็นข้อมูลอีกด้านหนึ่งว่า นายปรีดี พนมยงค์ ไม่ใช่คนไทยคนแรกที่ได้ปริญญาเอกทางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยปารีส แต่มีคนไทยคนแรกที่ได้รับปริญญาเอกทางด้านกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศสก่อน นายปรีดี พนมยงค์ คือ พระสารสาสน์ประพันธ์ (ชื้น จารุวัสตร์)[9] อย่างไรก็ตาม ปริญญาเอกทางกฎหมายที่พระสารสาสน์ประพันธ์ได้รับนั้นเป็นปริญญาเอกของมหาวิทยาลัย (Docteur de l' Université) จึงแตกต่างจากปริญญาเอกแห่งรัฐที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับและในเรื่องการศึกษานี้ ไสว สุทธิพิทักษ์ (2526, หน้า 8) ได้บันทึกถึงที่มาของการไปศึกษาต่อในประเทศฝรั่งเศสของ นายปรีดี พนมยงค์ ไว้ว่า

---

[8]ดูรายละเอียดเรื่องการศึกษากฎหมายในฝรั่งเศสและรายละเอียดหลักสูตรการเรียนได้จากงานวิจัยของ วิเชียร เพ่งพิศ ซึ่งมีการบันทึกรายละเอียดหลักสูตรการเรียนในสมัยที่ นายปรีดี พนมยงค์ ศึกษาอยู่ไว้โดยละเอียด

[9]พระสารสาสน์ประพันธ์ (ชื้น จารุวัสตร์) เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี-ว่าการกระทรวงธรรมการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตราธิการในรัฐบาล ซึ่งพลเอกพระยา-พหลพลพยุหเสนาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

เมื่อเริ่มปี พ.ศ. 2463 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ ให้กระทรวง-ยุติธรรมจัดการสอบแข่งขันนักเรียนเพื่อรับทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษากฎหมายต่อในประเทศฝรั่งเศส มีผู้สมัครเข้าสอบแข่งขั้นครั้งนี้มาก ล้วนแต่เป็นบุตรเจ้าขุน-มูลนายและก็มี นายปรีดี พนมยงค์ ลูกราษฎรสามัญแห่งอยุธยานี้ด้วยผู้หนึ่ง ผลการสอบปรากฏว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับคะแนนสูงสุดและแสดงความรู้อย่างดีเยี่ยม ฉะนั้นในวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2463 จึงได้ย้ายจากกรมราชทัณฑ์มาเป็นนักเรียนหลวง และโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงยุติธรรมส่งไปศึกษากฎหมายเพิ่มเติม ณ ประเทศฝรั่งเศส

เมื่อศึกษาย้อนไปถึงที่มาของ นายปรีดี พนมยงค์ และชนชั้นนำใหม่ที่นำแนวคิดการปฏิรูปเศรษฐกิจและการบริหารงานคลังแบบใหม่มาใช้หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พบว่า คณะราษฎร จำนวน 100 คนเศษ (ปรีดี พนมยงค์, 2517, หน้า 127-128) เป็นส่วนหนึ่งของ “ระบบราชการใหม่” จากการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ด้านการศึกษาและการสร้างสถาบันข้าราชการมีการเน้นให้สร้างคนรุ่นใหม่ด้วยการศึกษาแบบใหม่ที่ได้รับอิทธิพลมาจากตะวันตก ในช่วงแรกอิทธิพลเรื่องดังกล่าวเข้ามาสู่สยามผ่านทางหมอสอนศาสนา และในที่สุดราชสำนักก็ได้ตั้งโรงเรียนขึ้นเพิ่มจากการศึกษาที่ได้รับจากวัง (บ้าน) และวัดในแบบเดิม เช่น มีการตั้งโรงเรียนหลวงสอนภาษาไทยในขึ้นปี พ.ศ. 2414 และโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษในปีถัดมา เป็นต้น การศึกษาแบบใหม่ จึงหมายถึง โอกาสใหม่ที่จะช่วยเลื่อนฐานะและสถานภาพทางสังคมให้กับคนยุคใหม่ ทั้งนี้ ผู้นำใหม่ที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐในช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองอาจมาจากผู้ที่มีฐานะปานกลาง เป็นคหบดีที่มิใช่เจ้าหรือขุนนางดังในอดีต และเป็นผู้ที่ปรารถนาจะนำพาสยามไปสู่การเปลี่ยนแปลง คือ ผู้ได้ทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาต่อต่างประเทศ และ นายปรีดี พนมยงค์ คือ หนึ่งในผู้นำหัวก้าวหน้า ที่เป็นผลผลิตจากระบบการศึกษาใหม่นี้ ดังที่ เสนีย์ เสาวพงศ์ ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ในหนังสือ ชีวิตบ้านเรา (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, 2560, หน้า 28-30) ว่า

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 . . . ในประเทศเรา

เริ่มมีอะไรใหม่ ๆ ที่รับรู้กันได้เร็วกว่าหลักการอย่างอื่นของประชาธิปไตย คือ เรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค อันเป็นทัศนคติใหม่ที่การเปลี่ยนแปลงการปกครองนำมาให้แก่ประชาชนพลเมืองที่เป็นบุคคลธรรมดาสามัญซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนชั้นกลางในเมือง โดยผ่านการถ่ายทอดความคิดไปสู่นิสิต นักเรียน ปัญญาชนรุ่นใหม่ในช่วงนั้นโดยกลุ่มนักประพันธ์ นักหนังสือพิมพ์และครูบาอาจารย์เป็นพาหะแห่งการแพร่ขยาย

ผู้นำใหม่ในอดีต เช่น อองซาน ซูการ์โน ฝานบอยเจา โฮจิมินท์ ฯลฯ จึงมีลักษณะของความเป็นนักชาตินิยม ที่มีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยม เสรีนิยม ไปจนถึงสังคมนิยมมีพื้นเพมาจากชนชั้นกลาง และได้รับการศึกษาระบบใหม่จากตะวันตก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2540, หน้า 65) ลักษณะดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ด้วยเช่นกัน จากการเสนอแนวคิดเศรษฐกิจแบบที่เรียกว่า เศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2536, หน้า 1)

ประเด็นเรื่องการศึกษานี้ จากการค้นคว้ายังพบข้อมูลที่น่าสนใจในอีกมุมหนึ่งที่กล่าวไว้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งของการเลื่อนฐานะทางสังคมในสังคมไทยจากไพร่เป็นมูลนาย โดยผ่านระบบการศึกษาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงวางรากฐานไว้ ความสำเร็จในระบบการศึกษาของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงมิได้เกิดจากความสามารถหรือความหัวแหลมของ นายปรีดี พนมยงค์ เพียงด้านเดียว แต่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ ระบบราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษาจากระบบโรงเรียนเข้ารับราชการทำให้มีการขยายโครงข่ายระบบโรงเรียนไปทั่วราชอาณาจักร จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนบ้านนอกที่มีผลการเรียนดีได้มีโอกาสเรียนหนังสือในระบบโรงเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, หน้า 148; สมโชติ อ๋องสกุล, 2542, หน้า 46, 48) และฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีที่นาริมคลองที่บริษัทขุดคลองคูนาสยามขุดถึงจำนวน 200 ไร่ ถือว่าเป็นไพร่ผู้มั่งมีหรือกระฎุมพี ทำให้มีโอกาสทางการศึกษา (สุพจน์ ด่านตระกูล, ม.ป.ป., หน้า 1-6) สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องการศึกษาของ นายปรีดี พนมยงค์ ไว้สอดคล้องกับ สมโชติ อ๋องสกุล (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 เมษายน 2564) กล่าวว่า “เรื่องทุนไปเรียนนอก

ของท่านปรีดีนั้น มักสับสนกันบ่อยว่า ท่านสอบได้ทุนเล่าเรียนหลวง ตามหลักฐานไม่มีการสอบไล่ทุนดังกล่าวในสมัยนั้น หากแต่เป็นการคัดเลือกจากนักเรียนที่มีผลการเรียนดีให้ไปเรียนต่อต่างประเทศ”

ความสำเร็จในการศึกษาของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงเกิดจากทั้งความขยันหมั่นเพียร ความมานะและสามารถเฉพาะตัวของ นายปรีดี พนมยงค์ ประกอบกับปัจจัยแวดล้อมในขณะนั้นที่ส่งเสริมและเอื้ออำนวย

ผลงานโดยสังเขป

หลังจากสำเร็จการศึกษา นายปรีดี พนมยงค์ ได้เดินทางกลับมายังประเทศไทย และรับราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และสอนหนังสือที่โรงเรียนกฎหมาย แต่เนื่องจากในช่วงเวลานั้น มีกฎหมายห้ามสอนลัทธิการเมืองหรือลัทธิเศรษฐกิจ และไม่มีการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์ในโรงเรียน นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้อาศัยการสอนนักเรียนที่โรงเรียนกฎหมายฯ เป็นพื้นฐานไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองควบคู่ไปกับการเผยแพร่แนวคิดที่เกี่ยวกับการปฏิรูปเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ[10] โดยเฉพาะนักศึกษาของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และเมือง (นภาพร อติวานิชยพงศ์, 2552, หน้า 26; ปรีดี พนมยงค์, 2553ก, หน้า 78-79)

จากการศึกษาผลงาน นายปรีดี พนมยงค์ พบว่า มีการปูพื้นฐานแนวคิดในการปฏิรูปงานด้านเศรษฐกิจรวมถึงการบริหารการเงินการคลังของรัฐให้แก่นักศึกษาด้วยการบรรจุ

---

[10]พัฒนาการของการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เริ่มขึ้นตั้งแต่พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) เขียนหนังสือชื่อ ทรัพยศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2454 และกระทรวงธรรมการอนุญาตให้ใช้เป็นตำราเรียนในสมัยนั้น แต่ต่อมาได้รับการวิจารณ์อย่างรุนแรง เช่น ไม่เหมาะสมกับสังคมขณะนั้น ฯลฯ จึงมีการออกกฎหมายห้ามสอนลัทธิการเมืองหรือลัทธิเศรษฐกิจ และถือเป็นความผิดในทางอาญาตามพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2470 ภายหลังจึงได้มีการอนุญาตให้สอนแต่วิชากฎหมายปกครองในโรงเรียน โดยผู้ที่สอนวิชานี้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2474 คือ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม

เนื้อหาดังกล่าวไว้ในตำราวิชากฎหมายปกครอง (Administratif) (ปรีดี พนมยงค์, 2553ก, หน้า 31)[11] ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ริเริ่มให้มีการเรียนการสอนและเป็นผู้เขียนตำราเรียนวิชานี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิดการปฏิรูปเศรษฐกิจและการคลังในตำราโดยแบ่งเนื้อหาเป็นหมวดหมู่ชัดเจน ได้แก่ ภาค 3 ว่าด้วยเรื่อง การคลังของประเทศ แยกเป็นหมวด 1 เรื่อง งบประมาณ ประกอบด้วย เนื้อหาเกี่ยวกับความหมายและการเตรียมทำงบประมาณ หมวด 2 เรื่องรายได้ ประกอบด้วย เนื้อหาเกี่ยวกับรายได้ตามวิธีปกติ (ภาษีอากรและผลแห่งอุตสาหกรรมแลทรัพย์สินของรัฐ) รายได้ตามวิธีพิเศษ (เรี่ยราย ออกสลากกินแบ่ง การกู้เงิน รวมถึงวิธีที่รัฐบาลกระทำเพื่อระงับหนี้และเพื่อลดหนี้) และหมวด 3 คือ เรื่องรายจ่าย ประกอบด้วย เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับ เงินเดือน ค่าใช้สอย และงบประมาณการจ่าย (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, 2553, หน้า 181-186) คำให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์ กล่าวถึงผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในเรื่องนี้ (การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ท่านได้เขียนไว้เกี่ยวกับการเงินการคลังด้วย ตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2475 คือ ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์ ต้องไปอ่านจะได้ข้อมูลที่สำคัญในแนวคิด แนวทางของท่านอย่างมากท่านเป็นคนแรกที่เปิดสอนกฎหมายมหาชนหรือ Administrative Law ซึ่งท่านโยงกับเรื่องเศรษฐกิจ เยอะ เพราะหลักการปกครองบ้านเมืองมันไม่ได้อยู่ที่หลักการปกครองอย่างเดียว มันอยู่ที่หลักการเงินการคลัง ท่านปูทางทุกอย่าง และเรื่องสาธารณสมบัติเป็นอย่างไร เรื่องรัฐเป็นอย่างไร ท่านเขียนไว้หมด จะจัดการเรื่องพระคลังข้างที่อย่างไร มันมีตั้งแต่สมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้วแต่เราไม่ได้มาอ่านกัน ถ้าเราต้องการที่จะศึกษาเรื่อง Young Pridi เกี่ยวกับการจัดการเรื่องการเงินการคลังอย่างไรก็ควรศึกษาเล่มนี้ จะเห็นว่า Young Pridi คิดอย่างไรไม่เฉพาะเรื่องการเมือง

---

[11]หนังสือได้รับการตีพิมพ์ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2553 โดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประกอบด้วย เนื้อหา อาทิ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ร่วมกับพระสารสาส์นประพันธ์) คำพิพากษา-ศาลฎีกาที่ 115 พ.ศ. 2463 คดี “พลาติสัย” ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า เหตุสุดวิสัย ในประมวลกฎหมายแพ่ง-และพาณิชย์และตัวอย่างการพิจารณาคดีทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐกับเอกชน ฯลฯ

การปกครอง แต่รวมทั้งเรื่องเศรษฐกิจ เรื่องการหารายได้สอนเรื่องเศรษฐศาสตร์ด้วย เรื่องการเงินการคลังด้วย และไม่ใช่เฉพาะเรื่องการคลังของประเทศ ท่านสอนเรื่อง Local Government Fiscal ด้วย คือ การคลังท้องถิ่น เรื่องหาเงินรายได้ของท้องถิ่น

ในขณะที่ สมโชติ อ๋องสกุล (2542, หน้า 52) ได้เสนอข้อมูลอีกด้านที่น่าสนใจว่า การเขียนตำราและคำอธิบายกฎหมายนั้น มิใช่ผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ เพียงผู้เดียว แต่ได้รับความร่วมมือจากนักกฎหมายหลายคนสำคัญช่วยเขียนด้วย เช่น ดร. แอล ดูปลาตร์ เขียนคำสอนกฎหมายฝรั่งเศส ดร. เอกูต์ เขียนคำอธิบายธรรมศาสตร์ หม่อมหลวงเดช สนิทวงศ์ เขียนคำอธิบายเศรษฐวิทยา เป็นต้น และ ปรีชา สุวรรณทัต (2559, หน้า 12-15) ได้กล่าวถึงผู้ที่เขียนตำราเกี่ยวกับการคลังนอกเหนือจาก นายปรีดี พนมยงค์ ไว้ว่า นายทวี ตะเวทีกุล และนายวิจิตร ลุลิตานนท์ ได้เขียนคำสอน “กฎหมายการคลัง” ร่วมกันเป็นคำสอนในวิชาการบัญชีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2483 ซึ่งนับได้ว่าเป็นตำราที่มีความสมบูรณ์ของวิชากฎหมายการคลัง เพราะมีทั้งส่วนที่เป็นกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2484 หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยยันต์[12] (พ.ศ. 2442-2503) (พระประวัติพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย, 2504) ได้เขียนตำราการคลังของประเทศไทย โดยใช้ชื่อว่า “กฎหมายการคลัง” ซึ่งในบทนำของหนังสือดังกล่าว หม่อมเจ้าวิวัฒนชัย ไชยยันต์ (2493 หน้า 2) ได้กล่าวว่า “วิชาการคลังเป็นวิชาที่กว้างขวางเพราะเกี่ยวโยงไปถึงกฎหมาย เศรษฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ ถ้าเราศึกษาแต่เฉพาะตัวบทกฎหมายก็จะเป็นการศึกษาในวงแคบ”

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2498 ก็ได้มีการจัดพิมพ์คำบรรยาย “วิชาการคลัง” ของ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (พ.ศ. 2459-2542) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย คนที่ 10 (11 มิถุนายน0 พ.ศ. 2502-15 สิงหาคม พ.ศ. 2514) เป็นการรวบรวมคำบรรยายวิชาการคลัง สำหรับนักศึกษา

---

[12]พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย คือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนแรก (27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2485-16 ตุลาคม พ.ศ. 2489 และ 3 กันยายน - 2 ธันวาคม พ.ศ. 2491) ศึกษาพระประวัติเพิ่มเติมได้จากอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงพระศพพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า-วิวัฒนไชย พิมพ์โดยกระทรวงการคลัง ในปี พ.ศ. 2504

รัฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์และการบัญชี ชั้นปีที่ 3 และนักศึกษาเศรษฐศาสตร์ชั้นปีที่ 1 ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[13] โดย ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2559, หน้า 16) ได้นิยามไว้ว่า "การคลัง คือ การเงินของส่วนกลางของชาติ" และการคลัง ประกอบด้วย เนื้อหา 5 ส่วน ได้แก่ (1) เงินคงคลัง (2) งบประมาณแผ่นดิน (3) รายจ่ายสาธารณะ (4) รายได้สาธารณะ และ (5) หนี้สาธารณะ

นอกจากนี้ ยังมีบุคคลสำคัญซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนทำให้งานด้านการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ สำเร็จลุล่วงหลายประการ คือ ศาสตราจารย์วิจิตร ลุลิตานนท์ (พ.ศ. 2449-2530) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (24 สิงหาคม พ.ศ. 2489-8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490) ได้เขียนคำบรรยาย "วิชาการคลังและกฎหมายการคลัง"[14] เมื่อ พ.ศ. 2503 หลังจากที่ได้เขียนคำบรรยายกฎหมายการคลังร่วมกับ ทวี ตะเวทีกุล เมื่อปี พ.ศ. 2483 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น คำบรรยายของวิจิตร ลุลิตานนท์ได้พิมพ์อีกครั้งในปี พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงความเป็นสหวิทยาการของการคลังว่า การพิจารณาปัญหาทางการคลังให้ละเอียดรอบคอบนั้น ต้องพิจารณาทั้งด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม (วิจิตร ลุลิตานนท์, 2512, หน้า 8) สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ท่านหนึ่งที่ได้กล่าวถึงบุคคลที่เป็นแรงสำคัญช่วยให้การดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ สำเร็จลุล่วงได้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 กันยายน 2564) กล่าวว่า

> อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เป็นเหมือนผู้คิด ผู้คุมนโยบาย และการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ท่านไม่ได้ทำคนเดียว มีคนช่วย อย่างมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ท่านเป็นผู้ประศาสน์การ ท่านก็ไม่ได้ลงมาทำทุกอย่างเอง คนที่ทำทุกอย่าง คือ

---

[13]ศึกษา "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495" มีผลบังคับใช้แทน "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476" ที่ถูกยกเลิกไป ประกอบกับ ปรีชา สุวรรณทัต "ตำแหน่งผู้ประศาสน์การที่ถูกยกเลิกไปอย่างแยบยล" ใน *ปรีดี บรรณานุสรณ์ 2559* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับมูลนิธิปรีดี พนมยงค์ จัดพิมพ์ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2559

[14]คำบรรยายวิชากฎหมายการคลังและวิชาอื่น ๆ ของวิจิตร ลุลิตานนท์ สามารถสืบค้นและเข้าถึงได้จาก http://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Creator/personDc/946

> ดร. เดือน บุนนาค และด้านการคลังก็เหมือนกัน คนที่ช่วยงานท่านและทำงานแทนท่านก็มีหลายคน เช่น อาจารย์วิจิตร ลุลิตานนท์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้มีผลงานเขียนคำอธิบายกฎหมายต่าง ๆ และบทความลงในนิติสาส์นหลายเรื่อง เช่น คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเขียนเป็นตอน ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2471-2473 เนื่องจากประมวลกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2468 แต่ยังไม่มีผู้ใดเขียนคำอธิบาย รวมถึงเขียนบทความหลายเรื่อง เช่น เศรษฐวิทยา กฎหมายการคลัง การกู้เงินของรัฐบาล เป็นต้น (เดือน บุนนาค, 2552, หน้า 40) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 เมษายน 2564) กล่าวว่า

> เนื่องจากไม่สามารถแสดงความคิดเห็นในทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรีในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองการตีความปัญหาที่มาจากด้านเศรษฐกิจ อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ จึงอาศัยกรอบทฤษฎีสองสำนักในการวิเคราะห์ปัญหา คือ มองจากทางมานุษยวิทยา ฝรั่งเศสเรียกว่า ลัทธิเอโกละอองโตรโปจิก และลัทธิเอโกลโซซิโอ-โลจิก ซึ่งเห็นว่า ความผิดเกิดจากสิ่งแวดล้อมภายนอกอาจเป็นโดยฐานแห่งความเจริญทางศีลธรรมและฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ อันนี้เป็นสิ่งที่ท่านทำและช่วยเรื่องการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจได้เยอะมากพอสมควร แสดงว่าท่านให้ความสำคัญกับทั้งเรื่อง กฎหมายและเรื่องการเงินการคลังและการเศรษฐกิจของประเทศควบคู่กันตลอดเวลา

สอดคล้องกับที่ เดือน บุนนาค (2552, หน้า 46) กล่าวถึงการให้ความสำคัญกับการคลังของประเทศของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่นำมาสอนเป็นครั้งแรกในโรงเรียนกฎหมาย ข้อความดังกล่าวปรากฏในหนังสือชื่อ “ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก” สรุปความได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้สอนวิชาหนึ่งซึ่งไม่ใช่กฎหมายแท้และได้สร้างชื่อเสียงให้ท่าน คือ วิชากฎหมายปกครอง นายปรีดี พนมยงค์ ได้พูดถึงธรรมนูญการปกครองแผ่นดินซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญ และได้อธิบายเรื่องทางเศรษฐกิจซึ่งท่านเรียกในขณะนั้นว่า การงานซึ่งฝ่ายปกครองกระทำ เพื่อส่งเสริมบำรุงฐานะและความเป็นอยู่ ความสุขสมบูรณ์ของราษฎร นายปรีดี พนมยงค์ ได้แบ่งงาน ซึ่ง

ฝ่ายปกครองต้องกระทำออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ หนึ่งในทางเศรษฐกิจ (economi quepoligique) สองในทางสมาคมกิจ (economiesociale) และคำอธิบายกฎหมายปกครองด้วยการคลังของประเทศเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย การกู้เงิน และการชำระหนี้ของรัฐรวมทั้งได้เขียนบทความเรื่อง การกู้เงินของรัฐบาลและได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายการคลัง คือ อะไรอันเป็นรากฐานที่สมบูรณ์ของวิชานี้จนถึงปัจจุบัน (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, หน้า 11) ดังปรากฏในบทความของนิติสาส์นปีที่ 3 เล่ม 6 เดือนกันยายน พ.ศ. 2473 ความว่า

> กฎหมายการคลังเป็นส่วนหนึ่งของวิชากฎหมายมหาชนที่บัญญัติถึงระเบียบ ธุรการอันเกี่ยวกับรายได้และการจ่ายรายได้ของประเทศหนึ่ง กฎหมายการคลังเป็นส่วนหนึ่งของวิทยาศาสตร์การคลัง วิทยาศาสตร์ชนิดนี้เป็นหลักของการคลังทั่วไปซึ่งทุก ๆ ประเทศควรต้องปฏิบัติตาม หลักทั่วไปนี้ย่อมเกิดขึ้นฤาเก็บมาจากการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติว่าด้วยการคลังของหลาย ๆ ประเทศและการสังเกตถึงผลที่ประเทศต่าง ๆ ได้รับจากกฎหมายการคลัง ซึ่งได้บัญญัติขึ้นไว้ว่า ได้รับผลดีและผลร้ายอย่างไร วิทยาศาสตร์นี้ย่อมเกี่ยวกับเศรษฐวิทยาและกฎหมายมหาชน กฎหมายการคลังของประเทศหนึ่ง ๆ นั้นจะศึกษาแต่เฉพาะโดยไม่พิจารณาถึงวิทยาศาสตร์การคลังไม่ได้

ผลงานในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 เมื่อมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว ฉบับ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475[15] นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น “กรรมการราษฎร” ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 แล้ว คณะกรรมการราษฎรและเสนาบดีได้เลิกไป โดยมี “คณะรัฐมนตรี” ขึ้นแทน นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งเป็น “รัฐมนตรี” ประเภทไม่ดำรงกระทรวงใดที่เรียกกันว่า “รัฐมนตรีลอย” และพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็น

---

[15]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 เรื่องพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

นายกรัฐมนตรี (ปรีดี พนมยงค์, 2526ก, หน้า 18-19) และเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจเพื่อให้เป็นหลักสำหรับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศและดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลชุดที่พระยาพหลพลพยุหเสนาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติงานด้านปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญหลายประการ (ปรีดี พนมยงค์, 2526ก, หน้า 21-22) เช่น มีการริเริ่มและผลักดันให้สร้างโรงพยาบาลหลายแห่งรวมทั้งจัดให้มีเรือพยาบาลตามลำน้ำโขง โดยใช้สลากกินแบ่งของท้องที่และได้ตั้งเทศบาลทั่วราชอาณาจักรสยามตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476[16] ซึ่ง ปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่าง เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักรัฐศาสตร์และนักประวัติศาสตร์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 กันยายน 2564) กล่าวว่า

> เรื่องที่สำคัญถือว่าเป็นผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ คือ เรื่องการริเริ่มและผลักดันเทศบาล เพราะเทศบาลเป็นพื้นฐานสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การกระจายรายได้และแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ทุกวันนี้ถ้าคุณดูการบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานของเทศบาล จะพบว่า ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มาก แต่ที่น่าเสียดาย คือ เทศบาลที่ ปรีดี พนมยงค์ พยายามจะสร้างในตอนนั้นมีจำนวนน้อยเกินไป ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ มันจึงไม่เห็นผลเท่าที่ควรจะเป็น นี่เป็นทั้งแนวคิดที่ดีของปรีดี และข้อผิดพลาดของปรีดีด้วย

ผลงานที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างเศรษฐกิจแห่งชาติของ นายปรีดี พนมยงค์ คือ การเสนอร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจซึ่งถือได้ว่าเป็นร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกและฉบับเดียวของประเทศไทยที่เสนอแนวทางเศรษฐกิจแห่งชาติแบบสังคมนิยมภายใต้กรอบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล, 2531, หน้า 276)

---

[16]พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ร่างและเสนอ โดย นายปรีดี พนมยงค์ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477 และภายหลังถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482

แนวคิดที่ปรากฏในเค้าโครงการเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นการเสนอให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจและวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดของ Walt Whitman Rostow และ Samuel P. Huntington ที่กล่าวไว้ว่าการพัฒนาประเทศจำเป็นที่หน่วยงานรัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการวางแผนพัฒนา (development planning) โดยมีหลักประกันในด้านความร่วมมือและการมีส่วนร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนในกระบวนการผลิต รัฐมีหน้าที่ในการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (economic infrastructure) และการพัฒนาสังคม (social development) และแนวคิดในการพัฒนาโดยให้รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้ประชาชนมีงานทำ โดยใช้นโยบายการคลังและการเงิน และการใช้มาตรการทางด้านภาษี (Keynes, 1936, p. 285) ซึ่งแนวคิดนี้มีอิทธิพลต่อนโยบายของประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. รูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) และประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี้ (John F. Kennedy) เป็นอย่างมากเช่นกัน

นอกจากนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ยังได้เสนอหลักการประกันสังคมไว้ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือและจัดหาปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชนซึ่งมีหลักการคล้ายกับระบบประกันสังคมในปัจจุบัน และเหมือนกับแนวคิดการสร้างระบบเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมของธนาคารโลก ซึ่งแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ เรื่องนี้มีทิศทางเดียวกับความคิดแบบรัฐสวัสดิการ รวมทั้งเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ[17] ที่มีเนื้อหาหลายหมวดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารงานคลัง อาทิเช่น หมวดที่ว่าด้วยการจัดซื้อที่ดิน มาตรา 4 ถึงมาตรา 6 ได้ให้อำนาจรัฐบาลในการเข้าไปจัดการที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยเฉพาะที่ดินซึ่งรกร้างว่างเปล่า หมวดที่ 2 ว่าด้วยการจัดหาเงินทุนและเครดิต มีการวางกฎเกณฑ์และอำนาจไว้หลายเรื่อง

---

[17]รายละเอียดเกี่ยวกับเค้าโครงพระราชบัญญัตินี้ศึกษาเพิ่มเติมได้จากหนังสือของเดือน บุนนาค เรื่อง ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก มีเนื้อหาเค้าโครงการเศรษฐกิจ การประชุม คณะอนุกรรมการเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร พ.ศ. 2475 และเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ พุทธศักราช ....

ทั้งเรื่องระบบภาษี ภาษีมรดก ภาษีรายได้ของเอกชน นอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนาการจัดเก็บภาษีอากรระบบใหม่ ตามหลักความเป็นธรรมและหลักพื้นฐานที่สำคัญของการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐที่เรียกว่า "ประมวลรัษฎากร"[18] และมีการจัดเก็บภาษีเงินได้หมวดที่ 3 ว่าด้วยการจัดตั้งธนาคารชาติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2483 จึงมีการก่อตั้งสำนักงาน-ธนาคารชาติไทยขึ้น[19] ("พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482," 2482, หน้า 1391) ซึ่งก็เป็นจุดกำเนิดของธนาคารแห่งประเทศไทยในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยค้นคว้าข้อมูลทั้งจากรายงานการประชุมกรรมานุการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ณ วังปารุสกวัน วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2475 ประกอบกับข้อมูลรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 56 ปี พ.ศ. 2475 และข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักวิจัยสังกัดสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ท่านได้นำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ หรือที่คนเรียกว่า สมุดปกเหลือง หลาย ๆ หัวข้อท่านจะพูดถึงการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งแนวคิดของการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรอาจไม่เหมือนกับยูนิเวอซอล เบสิค อินคัม (universal basic income) เสียทีเดียวแบบสวัสดิการของประเทศทางด้านสแกน-ดิเนเวียเสียทีเดียว แต่ท่านเชื่อว่าถ้ารัฐเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจและเข้ามาประกันความเป็นอยู่พื้นฐานของประชาชน โดยใช้วิธีการจ้างงานเต็มอัตรา รัฐเข้ามาเป็นผู้สร้างงานประชาชนก็จะมีเงินเดือน มีรายได้มั่นคง และจะสามารถยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจของตนเองได้ เมื่อมีรายได้มั่นคงไม่ต้องพะวงกับเรื่องค่าใช้จ่าย เรื่องการหางาน เรื่องรายได้ เขาก็จะสามารถเอ็นจอยกับสิทธิและเสรีภาพของเขา

---

[18]แนวคิดดังกล่าวนำมาสู่การสถาปนาประมวลรัษฎากรและพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

[19]แนวคิดเรื่องธนาคารชาติปรากฏในเค้าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ และนายปรีดี พนมยงค์ ได้ผลักดันจนสามารถตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยได้สำเร็จและประกาศจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482

ทางระบอบประชาธิปไตยได้มีหลายประเด็นที่เค้าโครงฯ พยายามอธิบาย เช่น เราจะหาเงินได้อย่างไร รัฐจะเข้ามามีทรัพย์สินได้อย่างไร

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้หยุดชะงักลงในช่วงแรก เนื่องจากในวันที่ 1 เดือนเมษายน พ.ศ. 2476 พระยามโนปกรณ์นิติธาดาได้นำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกา ปิดสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ได้ร่วมกันออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ 2476[20] มีผลบังคับให้ นายปรีดี พนมยงค์ และภรรยาต้องเดินทางออกจากประเทศไทยไปยังประเทศฝรั่งเศส นับเป็นการลี้ภัยทางการเมืองครั้งแรก อย่างไรก็ตาม นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้รับการเชิญกลับมาประเทศไทยอีกครั้งและได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาตั้งแต่วันที่ 1 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 เมื่อวันที่ 20 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2476 (“ประกาศการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลพระยาพหลพยุหเสนาตั้งแต่วันที่ 1 เดือน ตุลาคม 2476 เมื่อวันที่ 20 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2476,” 2476, หน้า 385)

ผลงานในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

วันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2480 นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และดำรงตำแหน่งนี้จนถึงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศนี้ นายปรีดี พนมยงค์ มีผลงานที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูปประเทศและปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย คือ การได้รับอธิปไตยในทางการคลังและทำให้ประเทศสามารถบริหารการจัดเก็บรายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านพิกัดอัตราภาษีขาเข้าที่สามารถกำหนดและจัดเก็บได้อย่างเป็นธรรม (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517, หน้า 258-259; ปรีดี พนมยงค์, 2544,

---

[20]ค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมโดยละเอียดได้จากพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 ตอนที่ 10 วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2476 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกา เรื่อง ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 รายละเอียดพบได้ในประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2477

หน้า 42)[21] ภารกิจที่สำคัญ คือ การที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการมอบหมายให้รับผิดชอบสานต่องานด้านการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเพื่อให้สยามมีเอกราชทั้งทางการศาลและการพาณิชย์ ในการดำเนินงานสำคัญดังกล่าวครั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ รับผิดชอบเป็นผู้เจรจา โดยใช้ยุทธวิธีการบอกเลิกสัญญาที่ไม่เสมอภาคกับประเทศ-จักรวรรดินิยมต่าง ๆ ทั้งในทางศาลและทางเศรษฐกิจ จำนวน 13 ประเทศ และได้เจรจาขอลงนามสนธิสัญญาฉบับใหม่กับนานาประเทศ ในคราวเดียวกัน เพื่อให้สยามมีเอกราชและอธิปไตยสมบูรณ์ รวมทั้งได้เจรจากับรัฐบาลอังกฤษเพื่อขอให้โอนดินแดนสยามส่วนหนึ่งที่อังกฤษได้จากสยามไปตามสนธิสัญญาปักปันเขตแดน ค.ศ. 1869 (สมัยรัชกาลที่ 4) ที่ปากน้ำจั่นระหว่างจังหวัดระนองกับวิคตอเรียพอยท์ของอังกฤษซึ่งมีดินงอกทางฝั่งไทย และอีกแห่งหนึ่งที่มีดินแดนริมฝั่งไทยด้านริมแม่น้ำสาย จังหวัดเชียงราย (อรุณ เวชสุวรรณ, 2541, หน้า 101)

ทั้งนี้ ผลแห่งการดำเนินงานในการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาที่เป็นธรรมดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยได้รับเอกราชทางการศาลและทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการยกเลิกภาษีร้อยชักสามและนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการจัดเก็บรายได้จากอัตราพิกัดศุลกากรให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น ส่งผลให้เสถียรภาพทางการคลังของประเทศมีความมั่นคงมากขึ้นตามลำดับในเวลาต่อมา

ผลงานในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ในระหว่างวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ถึง 16 ธันวาคม พ.ศ. 2484 เป็นช่วงเวลาที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

---

[21]ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ บันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับเหตุการณ์สำคัญตั้งแต่เปิดประชุมสภาผู้แทน-ราษฎรครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2517 ไว้ในหนังสือชื่อ รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี โดยมีจุดประสงค์เพื่อบันทึกความเป็นมาของสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทน-ราษฎรเอกสารดังกล่าวเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทั้งที่ผู้บันทึกปฏิบัติงานนั้นด้วยตนเอง จากข่าวสารทางราชการ และการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียง เอกสารทุกฉบับในบันทึกดังกล่าวจึงมีต้นฉบับ และมีหลักฐานจริง

โดยมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี คณะที่ 9 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 และได้ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศขณะนั้นส่งผลให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ในระยะเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันหลายประการ อาทิ (ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ, 2515)

1. ยกเลิกเงินภาษีรัชชูปการซึ่งเป็นซากตกค้างจาก "เงินส่วย" หรือภาษีส่วยซึ่งราษฎรที่เป็นไพร่ของเจ้าศักดินาต้องเสียให้เจ้าศักดินาและเป็นเงินภาษีที่ราษฎรถูกเรียกเก็บจากความเป็นราษฎร ซึ่งเซอร์ จอห์น ครอว์ฟอร์ด[22] ทูตอังกฤษใน พ.ศ. 2364 ได้อธิบายไว้ว่า เงินส่วยที่เรียกเก็บจากผู้ที่ไม่สามารถเข้าร่วมประจำการได้นั้น แม้จะไม่อำนวยประโยชน์แก่ประเทศกว่ารายได้อื่นใด ก็นับเป็นภาษีที่เป็นภาระอย่างหนักแก่ประชาชน คงไม่มีมนุษย์ที่มีเล่ห์กลที่ไหนอีกแล้วที่สามารถคิดหาวิธีที่ทำลายล้างความขยันขันแข็งของประชาชนลงเสียได้ อันเป็นการขัดต่อความเจริญมากเท่าวิธีนี้

2. ยกเลิกอากรค่านาที่เป็นซากของบรรณาการ ซึ่งชาวนาต้องบรรณาการให้แก่เจ้าศักดินาสูงสุด

3. ปรับปรุงภาษีอากรให้เป็นธรรมต่าง ๆ เช่น ภาษีเกลือ อากรค่าสวน สมพัตรสร ฯลฯ

4. สถาปนา "ประมวลรัษฎากร" เป็นแบบฉบับแรกในประเทศไทย ซึ่งรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรทางตรงที่เป็นธรรมแก่สังคม

นอกจากดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ ยังได้ดำรงตำแหน่งสำคัญอีกตำแหน่งหนึ่งที่ได้รับการจารึกไว้ในประวัติศาสตร์ชาติไทย คือ การได้รับความเห็นชอบแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทน

---

[22]รัฐบาลอังกฤษที่อินเดียได้แต่งตั้งให้ ดร. จอห์น ครอว์ฟอร์ด เป็นทูตเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีกับกรุงสยามในปี พ.ศ. 2364 ตรงกับรัชสมัยในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย และได้เขียนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ไทย ซึ่งได้รับการรวมพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษชื่อว่า "Crawford Papers" พิมพ์ในพระนครเมื่อ พ.ศ. 2458 ต่อมากรมศิลปากรมอบหมายให้ นายไพโรจน์ เกษแม่นกิจ แปลเอกสารดังกล่าวเป็นภาษาไทยว่า "เอกสารของครอว์ฟอร์ด" ในปี พ.ศ. 2514

พระองค์[23] และการดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้เองที่เป็นช่องทางในการดำเนินงานกู้ชาติของขบวนการเสรีไทย หรืออีกชื่อหนึ่งว่า สันติบาลใต้ดิน หรือ Underground ที่จะทำให้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงประเทศไทยไม่ต้องตกเป็นประเทศผู้แพ้สงคราม

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ช่วงเวลาดังกล่าวก็เป็นช่วงสุดท้ายแห่งอำนาจของคณะราษฎรด้วยเช่นกันในขณะนั้น นายปรีดี พนมยงค์ คือ ผู้ที่มีบทบาททางการเมืองมากที่สุด ทำให้มีโอกาสสานต่องานในการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะด้านการสร้างวินัยทางการคลังและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ ช่วงปี พ.ศ. 2488-2489 ที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นคณะรัฐมนตรีคณะที่ 15 ของประเทศไทย และคณะรัฐมนตรี คณะที่ 16 และเป็นระยะเวลาที่มีประชาธิปไตยมากที่สุดนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา (เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์, 2489, หน้า 98-98) ของประเทศไทยและคณะรัฐมนตรี คณะที่ 16 (เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, 2489, หน้า 440-450) และเป็นระยะเวลาที่มีประชาธิปไตยมากที่สุดนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา (สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ และทิพย์พาพร ตันติสุนทร บรรณาธิการ, 2556, หน้า 22-27)

บั้นปลายของชีวิต

ในขณะที่การปฏิรูปประเทศกำลังเดินหน้าไปตามเป้าหมายที่ นายปรีดี พนมยงค์ตั้งเจตนารมณ์ไว้นั้น ได้เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ชาติไทยขึ้น นั่นคือ กรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความสับสนทางการเมืองและการรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ส่งผลให้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ

---

[23]นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมติสภาผู้แทนราษฎร ดูรายละเอียดได้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2484 สมัยวิสามัญเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2484 และได้มีการประกาศตั้งซ่อมคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2484

ฉบับ พ.ศ. 2489 และนำธรรมนูญชั่วคราวที่เรียกว่า ฉบับใต้ตุ่ม ของหลวงกาจสงคราม มาใช้แทน และท้ายที่สุดความพยายามในการนำประชาธิปไตยกลับคืนมาสู่สังคมไทย และบทบาทของ นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ ร่วมกับกองกำลังของฝ่ายเสรีไทยและกองพันนาวิกโยธินทหารเรือ ได้พยายามก่อการยึดอำนาจที่เรียกว่า กบฏวังหลวง หรือ “ขบวนการประชาธิปไตย 26 กุมภาพันธ์ 2492” แต่ประสบความล้มเหลว ส่งผลให้ผู้ร่วมขบวนการถูกกวาดล้าง และนายปรีดี พนมยงค์ ต้องลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศโดยเดินทางไปยังประเทศสิงคโปร์ เวียดนาม ฮ่องกง และประเทศจีนในระหว่างปี พ.ศ. 2492-2513 จากนั้นได้ย้ายไปพำนักอยู่ที่ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสจนถึงปี พ.ศ. 2526 และถึงแก่อสัญกรรมในวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 สิริอายุ 83 ปี

บทที่ 5
ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิรูปรายได้และภาษีอากร

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย ในบทนี้ จะนำเสนอเนื้อหา 2 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการนำเสนอระบบ-การจัดเก็บรายได้และภาษีอากรของสยามก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง และส่วนที่สองเป็นการนำเสนอแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์ ในเรื่องการปรับปรุงรายได้โดยการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีใหม่ การยกเลิกภาษีร้อยชักสาม การลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ อากรค่านา ค่าสวน สมพัตรสร การสถาปนาประมวลรัษฎากร และพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน ดังนี้

ระบบการจัดเก็บรายได้และภาษีอากรของสยามก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ตั้งแต่สมัยสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยา รายได้ของรัฐบาลไทยได้มาจากการเก็บ "ส่วยสาอากร" ซึ่งมี 4 ประการ ได้แก่ (บุญรอด แก้วกันหา, 2518, หน้า 176-177)

1. จังกอบหรือจกอบ เก็บจากส่วนผลกำไรในการประกอบการค้าสัตว์และสิ่งของต่าง ๆ ที่นำเข้ามาขายและนำออกไปขายนอกประเทศกับเก็บผลประโยชน์ตามขนาดยานพาหนะที่ใช้ขนส่ง เช่น เรือผ่านขนอนน้ำให้เก็บจังกอบตามพิกัดความกว้างของปากเรือ โดย สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (2512, หน้า 1) ได้ทรงอรรถาธิบายไว้ว่า ขนอน คือ ด่านภาษีที่เรียกกันมาแต่เดิม ด้วยเหตุที่จังกอบจัดเก็บจากสินค้าผ่านด่านนี้ จึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "ภาษีผ่านด่าน" เช่น การเก็บชักส่วนสินค้าผ่านด่านตามพิกัดเก็บ 10 หยิบ 1 หรืออาจเก็บเป็นตัวเงินตามขนาดของยานพาหนะ จังกอบจึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "ภาษีปากเรือ"

2. อากร คือ การเก็บค่านา ค่าอากรสวน สมพัตสร ค่าน้ำ ค่าอากรสุรา ค่าอากรตลาด ค่าอากรบ่อนเบี้ย ซึ่งในสมัยนั้น อากรอาจไม่ได้เก็บเป็นตัวเงินเสมอไป อาจเก็บอากรเป็นสิ่งของแทนเงินได้ด้วย

3. ส่วย เป็นรายได้จากการที่รัฐบาลอนุญาตให้บุคคลบางพวกส่งสิ่งของให้แก่ทางราชการแทนการเข้าเวรประจำ

4. ฤชา คือ ค่าธรรมเนียมความ เป็นเงินที่เก็บจากราษฎรที่มาขอรับบริการจากทางราชการในเรื่องต่าง ๆ และรัฐบาลได้อำนวยความสะดวกให้ เช่น ค่าธรรมเนียมการรังวัดโฉนดนาหรือสวน เป็นต้น

ในสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325) เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาไม่ยาวนานและมีการสงครามอย่างต่อเนื่องจึงใช้รูปแบบการเก็บภาษีอากรแบบอยุธยาโดยมิได้มีการแก้ไขกฎหมายหรือรูปการบริหารภาษีอากร ต่อมาในสมัยกรุงเทพฯ ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2416) การเก็บภาษียังเลียนแบบกรุงธนบุรีแต่มีการเปลี่ยนพิกัดอัตราบางรายการและพบว่าราษฎรคนหนึ่ง ๆ มักต้องเสียภาษีซ้ำซ้อน เช่น ผู้มีทำสวนต้องเสียอากรค่าสอน หากนำผลผลิตไปขายก็ต้องเสียค่าผ่านด่านและต้องจ่ายส่วยแทนแรงงานด้วย การเปลี่ยนแปลงภาษีอากรในสมัยกรุงธนบุรีเริ่มมีลักษณะเด่นชัดในช่วงรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367-2394) รายได้จากภาษีอากรรุ่งเรืองมาก เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ทรงใช้วิธีการประมูลผูกขาดภาษีอากรอย่างเข้มข้น (ญาดา ประภาพันธ์, 2519, หน้า 58, 66-67)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527, หน้า 130-131) ได้เสนอข้อมูลการจำแนกรายได้และภาษีอากรยุคหลังรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 จนถึงปี พ.ศ. 2475 สรุปได้ว่า คำว่า “ภาษี” ในความหมายที่เป็นรายได้ของแผ่นดินนั้นเพิ่งถือกำเนิดในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อรัฐบาลเริ่มตีพิมพ์หนังสือ สมุดสถิติ-พยากรณ์แห่งราชอาณาจักรสยาม เริ่มตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2459 ในข้อมูลสถิติการคลังมีการจำแนกรายได้ของรัฐบาลเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1. รายได้โดยตรง ประกอบด้วย รัฐสามิตต์ คือ รายได้จากการป่าไม้ แร่ รายได้จากการขายรัฐสมบัติและค่าเช่าของรัฐสมบัติ รายจากรัฐพาณิชย์ ประกอบด้วย รายได้จากการรถไฟ ไปรษณีย์และธนานัติ และการวิทยุโทรเลขและโทรศัพท์ และรายได้โดยตรง

ลักษณะอื่น ๆ ประกอบด้วย รายได้จากการผลิตเหรียญกษาปณ์ รายได้จากดอกเบี้ย ค่าป่วยการและกำไรจากการซื้อขาย

2. รายได้จากภาษีอากร ประกอบด้วย รายการสำคัญ 3 รายการ คือ ภาษีทางตรง ได้แก่ ภาษีที่ดินและเงินรัชชูปการ สอดคล้องกับการศึกษาของ ชวลิต วายุภักตร์ (2519, หน้า 167) ภาษีลักษณะอื่น ๆ ได้แก่ ภาษีฝิ่น ภาษีศุลกากร ค่าผ่านด่าน อากรค่าน้ำ อากรบ่อนเบี้ย ฯลฯ และค่าปรับและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

3. รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

ทั้งนี้ จากการสรุปความจากปาฐกถาเรื่องเศรษฐกิจและความเปนอยู่แห่งชีวิตของอำมาตย์โท หลวงบุญปาลิตวิชชาสาสภ์ (บุญเลี้ยง บุณโยประการ) (2474) พบว่า เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของคนไทยในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองไว้ว่า[1] อาชีพทำนาเป็นอาชีพที่สำคัญที่สุดของคนไทยเป็นกลุ่มอาชีพประเภทที่ทางเศรษฐวิทยาเรียกว่า Productive และ Constructive คือ ผลผลิตที่ได้มาจากพื้นดินโดยตรงและได้แสดงข้อมูลเพิ่มเติมไว้ว่า สถิติสินค้าขาออกคิดเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2465-2469 การส่งออกเข้า (ข้าว) มีมูลค่าสูงถึง 148,861,888 บาท คิดเป็นร้อยละ 70.28 ของสินค้าออกทั้งหมด แต่ชาวนาซึ่งเป็นพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศกลับไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาและไม่สามารถพัฒนาการผลิตให้ดีได้อย่างสม่ำเสมอเมื่อการทำนาไม่ได้ผลผลิตดีในปีใด ชาวนาก็จะต้องกู้ยืมหรือจำนำสิ่งของหรือไร่นาโดยยอมให้ดอกเบี้ยอัตราสูง ซึ่งผู้ให้กู้มักเรียกดอกเบี้ยชั่งละ 2 บาท หรือ 10 สลึงต่อเดือน เมื่อถึงเวลาที่กำหนดก็จะไปบังคับให้ผู้กู้ขายข้าวให้เพื่อไถ่ถอนและให้ค่าดอกเบี้ยโดยให้ราคาข้าวต่ำที่สุด ฐานะของชาวนาจึงยากลำบาก เนื่องจากไม่ได้มีภาระที่เกิดจากการกู้หนี้ยืมสินและการขายผลิตทางการเกษตรได้ในราคา

---

[1]ศึกษาได้จากปาฐกถาเรื่องเศรษฐกิจและความเปนอยู่แห่งชีวิต โดยอำมาตย์โท หลวงบุญปาลิต-วิชชาสาสภ์ (บุญเลี้ยง บุณโยประการ) ซึ่งแสดง ณ สามัคยาจารยสโมสรสถาน วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2471 เป็นเอกสารรวมปาฐกถาของผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจของไทยในระหว่างปี พ.ศ. 2470-2474 รวบรวมไว้ โดย อำมาตย์ตรี หลวงเลขาวิจารณ์ (ศรีศุกร์ บุรณศิริ)

ต่ำเท่านั้น แต่ชาวนายังต้องแบกรับภาระการจ่ายอากรและภาษีต่าง ๆ ให้กับทางราชการเป็นประจำทุกปี ทั้งเงินค่าราชการ อากรค่าสวน อากรค่านา ฯลฯ

นอกจากนั้น ซิมเมอร์แมน (2525, หน้า 75) ยังศึกษาข้อมูลที่สอดคล้องกัน และชี้ให้เห็นว่า[2] ลักษณะของสยามในระหว่างปี พ.ศ. 2473-2474 พลเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ เช่น โค กระบือ สุกร และเป็ดไก่ ชาวนาในทุกภาคมีสภาพความเป็นอยู่แบบพอเลี้ยงปากเลี้ยงท้องและมีภาระต้องจ่ายภาษีอากรให้แก่รัฐบาลจำนวนมาก และเมื่อสินค้าในตลาดโลกตกต่ำกลายเป็นสาเหตุให้ชาวนาไทยได้รับผลกระทบและไม่สามารถหาเงินมาจ่ายให้รัฐตามอัตราภาษีได้ ชาวนาหลายคนขาดทุนจากการประกอบอาชีพต้องกู้ยืม มิฉะนั้นจะไม่มีเงินสำหรับใช้จ่ายหรือต้องนำเงินเก็บมาใช้ และการกู้เงินจากพ่อค้าข้าวเปลือกหรือพ่อค้าที่ตั้งร้านค้าอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ ชาวนาจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง เช่น ร้อยละ 20 ต่อปี โดยสาเหตุที่ต้องกู้เพื่อนำไปใช้ในการซื้อที่ดิน และเมื่อขาดการออมและผลผลิตตกต่ำเกษตรกรที่เป็นหนี้จึงมีชีวิตที่ยากลำบากมาก (ทวีป มหาสิงห์, 2559, หน้า 65-66)

พัฒนาการของระบบการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร

การศึกษาของ Ingram (1955) เรื่อง *Economic Change in Thailand Since 1850* การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยระหว่างปี ค.ศ. 1850-1970 ได้จำแนกยุคแห่งพัฒนาการทางการคลังของประเทศไทยโดยใช้เกณฑ์อำนาจอธิปไตยทางการคลังเป็นหลัก และถือว่า พ.ศ. 2469 เป็นจุดเริ่มต้นของยุคอธิปไตยทางการคลังสมัยใหม่พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2416-2475 มีเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดเก็บภาษีอากรของไทย ซึ่งนับได้ว่าเป็นพัฒนาการในการปฏิรูปด้านการคลังของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างน้อย 2 ครั้ง ได้แก่ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

---

[2]ซิมเมอร์แมน คือ นักวิชาการชาวอเมริกันที่รัฐบาลสยามได้เชิญเข้ามาทำการสำรวจสภาพเศรษฐกิจของชนบทสยามระหว่างปี พ.ศ. 2473-2475

รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าให้จัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์[3]ในปี พ.ศ. 2416 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังเข้าสู่ส่วนกลาง (fiscal centralization) และ ปี พ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 มีการแยกงบประมาณรายจ่ายส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ออกจากงบประมาณแผ่นดินเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นประเทศไทยก็ประสบปัญหาวิกฤติทางการคลังและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างต่อเนื่อง เรื่อยมาจนถึงช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรจึงได้ผลักดันให้มีการเปลี่ยนโครงสร้างระบบภาษีอากรและจัดเก็บภาษีอากรใหม่ แบบที่ไม่เคยมีการจัดเก็บมาก่อน เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า อากรแสตมป์ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีการธนาคารและการประกันภัย รวมทั้งอากรมฤดก เป็นต้น รวมทั้งได้มีการลดและยกเลิกภาษีบางประเภทที่ไม่เป็นธรรม เช่น เงินรัชชูปการ อากรค่านา อากรสวนใหญ่ ฯลฯ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดขึ้นในยุคสมัยที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และในช่วงเวลานั้นเองที่ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ได้ถือกำเนิดขึ้น (Wale อ้างถึงใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2527, หน้า 85)

ตั้งแต่ยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยมี 2 ชนชั้น ได้แก่ ชนชั้นเจ้านายและข้าราชการ กับราษฎรซึ่งเป็นไพร่ หน้าที่ประการหนึ่งของราษฎรทั่วไป คือ การต้องถูกเกณฑ์แรงงานเข้าเวรทำงานให้รัฐหรือหากไม่สามารถเข้าเวรได้จะต้องเสียค่าช่วยราชการให้แก่รัฐแทนการเข้าเวรนั้น การแบกภาระเงินค่าช่วยราชการนี้ส่งผลให้ไพร่ต้องเสียเวลาของตนเองในการประกอบอาชีพและขาดเงินออมในการลงทุนทำการค้าหรือการผลิตสินค้าซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมของประเทศ สยามประเทศในยุคนั้นจึงขาดชนชั้นกลางและเป็นเหตุให้ชาวต่างชาติเข้ามามีบทบาททางการค้าแทน

---

[3]พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช 1235 เป็นสำนักงานกลางสำหรับเก็บเงินผลประโยชน์รายได้ภาษีอากรของแผ่นดินมารวมไว้ในที่แห่งเดียว มิให้แยกย้ายกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ดังที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ให้หน่วยงานราชการทุกแห่ง นำส่งเงินผลประโยชน์เข้าสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นรายได้แผ่นดิน รวมทั้งให้มีพนักงานบัญชีกลางสำหรับรวบรวมบัญชีผลประโยชน์แผ่นดิน และตรวจตราการเก็บภาษี

คนไทยส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างหรือแม้แต่เป็นกรรมกร อาชีพหลัก คือ การทำนา ทำสวน ดังนั้น การเศรษฐกิจทั้งการค้าขาย การผลิตและการส่งออกในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จ-พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงตกอยู่ในกำมือชาวต่างชาติ (พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, 2514, หน้า 582) จากบันทึกของกงสุลอังกฤษ กล่าวไว้ว่า ร้อยละ 94 ของสินค้าออก คือ การขนส่งโดยเรือชาวตะวันตก การค้าเฉพาะในกรุงเทพ-มหานครร้อยละ 26 อยู่ในการควบคุมของบริษัทอังกฤษและชาวจีนถึงร้อยละ 62 (Fistié, 1967, p. 66)

ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เปิดให้ต่างชาติได้ทำการค้าอย่างเสรี ทำให้รัฐบาลขาดรายได้จากการผูกขาดในการเก็บภาษีอากร รัฐบาลต้องพึ่งรายได้จากอากรค่านาและเงินค่าราชการจากประชาชน ในขณะที่ขุนนางหลายท่านได้หันไปประกอบการพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากฐานเศรษฐกิจก็ยังเป็นชาวต่างชาติส่งผลให้ช่วงเวลาดังกล่าว เศรษฐกิจของสยามประเทศเป็นเศรษฐกิจทุนนิยมต่างชาติทับซ้อนกับฐานเศรษฐกิจเดิมแบบศักดินายิ่งไปกว่านั้น การจัดเก็บภาษีอากรยังตกอยู่กับชาวจีนที่ต้องการเป็นเจ้าภาษีนายอากร โดยการประมูลภาษีอากรเพื่อจะได้เป็นผู้รับเหมาผูกขาดการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ จากท้องพระคลัง ซึ่งผู้ที่เสนอแบ่งเงินผลประโยชน์ที่เก็บได้ต่อปีจำนวนสูงสุดจะได้เป็นผู้ผูกขาดการจัดเก็บภาษีที่เรียกว่า “เจ้าภาษีนายอากร” ซึ่งส่วนมากจะเป็นชาวจีนทั้งสิ้น ทำให้ราษฎรถูกขูดรีดเอาภาษีตลอดมา[4] (พระยาอนุมานราชธน, 2494, หน้า 30)

ระบบเจ้าภาษีนายอากร มีลักษณะที่เรียกว่า ทุนนิยมพ่อค้า หรือ Merchant Capitalist นี้ ในงานวิจัยของ บุญรอด แก้วกันหา (2518) ศึกษาเรื่อง *การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์-ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2411)* ผลการวิจัย พบว่า เป็นบทบาทสำคัญของชาวต่างชาติโดยเฉพาะ

---

[4]ประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยค้นคว้าเอกสารพบความสอดคล้องกันของข้อมูลใน เอกสารกองจดหมายเหตุ แฟ้ม ร. 7 เรื่องพระยาโกมารกุลฯ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เรื่อง ปัญหาการขาดเงินซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2469 ถึงปี พ.ศ. 2472 และการศึกษาเรื่องวิกฤตการณ์ข้าวกับปัญหาเศรษฐกิจไทย โดย จุรีรัตน์ เกียรตุมาพันธ์ และคณะ ในปี พ.ศ. 2527

ชาวจีนที่เพิ่มมากขึ้นในหน่วยเศรษฐกิจ คือ การมีบทบาทเป็นพ่อค้าและเป็นกลไกสำคัญในการเก็บอากรให้แก่รัฐบาล บุคคลเหล่านี้มีฐานะทางสังคมเป็น "กึ่งข้าราชการ" และเป็นผู้จัดเก็บภาษีตลอดมาจนถึงยุคกรุงเทพมหานคร ตอนต้น และเป็นผู้ทำลายเศรษฐกิจของไทยเนื่องจากกลุ่มเจ้าภาษีนายอากรจะได้รับเงินมาโดยการขูดรีดเอาจากราษฎรเกินกว่าที่รัฐต้องจัดเก็บ แม้ในสมัยอยุธยาจะมีการออกกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเพื่อห้ามการเบียดบัง ฉ้อโกงทรัพย์ของหลวง เช่น กฎหมายอาญาหลวง (เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์, 2478ก, หน้า 199) อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า ตลอดสมัยอยุธยาเรื่อยมา ยังมีการเบียดบังผลประโยชน์จากรายได้ของรัฐ การรับสินบนและขูดรีดราษฎรโดยการจัดเก็บภาษีเสมอ[5] ส่งผลให้เกิดการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์จากการได้รับไม่เท่ากันจนกลายเป็นการทะเลาะวิวาท[6] รวมถึงยังเกิดการทุจริตเช่นเดียวกันในระบบการควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรตามหัวเมืองที่ใช้ระบบการ "เหมาเมือง" (บุญรอด (แก้วกันหา) ชลารักษ์, 2527, หน้า 89) ซึ่งเจ้าเมืองพยายามจะผูกขาดกิจการทุกอย่างทั้งการตั้งกงสีซื้อขายสินค้าเข้าออกและรับผูกขาดทำภาษีอากร ผลประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีจึงมิได้ตกมาถึงรัฐ ดังที่ควรจะเป็น[7] ผลเสียที่เกิดขึ้นต่อระบบรายได้และภาษีของไทย คือ รัฐขาดรายได้ในขณะที่เจ้าภาษีร่ำรวยและราษฎรต้องแบกรับภาระภาษีที่ไม่เป็นธรรมทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อมที่มีการจัดเก็บอย่างซ้ำซ้อน ดังที่ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย (2504, หน้า 45) ได้กล่าวไว้ว่า "การตั้งบุคคลเป็นเจ้าภาษีหรือนายอากร รับผูกขาดไปเก็บภาษีอากรแก่

---

[5]สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากดหมายเหตุของเดอ ลา ลูแบร์. (2510) ฉบับสมบูรณ์ ซึ่งได้รับการแปลเป็นภาษาไทยโดย สันต์ ท. โกมลบุตร

[6]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ต. 21/7 เรื่อง สโมสรจีน, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงพระยายมราช (30 กันยายน ร.ศ. 129)

[7]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ม 2.14/74 เรื่อง เสนาบดี-กระทรวงมหาดไทยตรวจราชการเมืองปักษ์ใต้ของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ร.ศ. 115 (7 ธันวาคม ร.ศ. 115)

ราษฎร เป็นวิธีเก็บเงินที่หมดเปลืองเกินควร เพราะเงินที่ออกจากกระเป๋าของประชาชนแต่ไม่เข้ามาสู่คลัง หากตกอยู่ในกระเป๋าของเจ้าภาษีนายอากรแห่งนั้นย่อมมีมากมาย”

ปัญหาเรื่องเจ้าภาษีนายอากรที่กดขี่ราษฎร นำไปสู่ข้าราชการทุจริตหาประโยชน์เข้าตนเอง เกิดการยักยอกค้างเงินหลวงจำนวนมาก ทำให้เงินไม่พอจ่ายในระบบราชการ รวมถึงการแย่งชิงประมูลภาษี ความไม่สงบจากกลุ่มอิทธิพลแทรกแซงการภาษีอากร ล้วนเกิดจากการขาดระเบียบแบบแผนและการตรวจสอบรายได้จากภาษีอากร การไม่มีระบบกฎเกณฑ์ที่แน่นอนและบทลงโทษที่เด็ดขาด ทั้งด้านการภาษีและการปกครอง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงประสบและทรงพยายามแก้ไขปรับปรุงระบบที่ทรงเห็นว่า ล้มเหลว[8] โดยทรงตั้งส่วนราชการ[9] และระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เข้มงวดขึ้น รวมทั้งมีข้าราชการทั้งไทยและที่ปรึกษาชาวต่างชาติช่วยเหลือ ทรงตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ ขึ้นในปี พ.ศ. 2416 เพื่อจัดตั้งเป็นธรรมเนียมเจ้าพนักงานบัญชีกลางสำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์ของท้องพระคลังในหอรัษฎากร-พิพัฒน์ แต่ก็ได้ยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2456 (พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรณ์พิพัฒน์ จ.ศ. 1235[10] อ้างถึงใน เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรื่อง นาคินพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์, 2478ข, หน้า 83-84) นโยบายด้านภาษีอากร จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงมิได้ส่งผลให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นเท่าที่ควร มิหนำซ้ำรายได้จากภาษีอากรยังลดน้อยลงเรื่อย ๆ ส่งผลให้มีการปรับอัตราภาษีศุลกากร

---

[8]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 14/3 เรื่องเงินภาษีอากรต่าง ๆ

[9]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากกองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 1/5 เรื่องการจัดราชการกระทรวงการคลัง พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และเอกสาร รัชกาลที่ 5 ม. 2.11/1 เรื่องประชุมเทศาภิบาล (12 ตุลาคม ร.ศ. 114-19 กันยายน ร.ศ. 119) เรื่อง จัดการคลังและผลประโยชน์แผ่นดินตามหัวเมืองฯ

[10]ศึกษาประวัติการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ และการตราพระราชบัญญัติกรมพระคลัง-มหาสมบัติ จ.ศ. 1235 เพิ่มเติมได้จากเอกสารชื่อ เทิดพระเกียรติ 150 ปี สมเด็จพระปิยมหาราช

ให้สูงขึ้นแต่คนจนส่วนใหญ่ก็ยังต้องแบกภาระของภาษีที่เรียกว่า ภาษีรัชชูปการ ซึ่งเก็บจากราษฎรทุกคนโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษี (สอ เสถบุตร, 2514, หน้า 5-7)

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ของหอรัษฎากรพิพัฒน์ และการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้ในสมัยรัชกาลที่ 5[11] ส่งผลให้ช่วงตอนปลายรัชกาล รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้น เช่น รายได้จากเงินรัชชูปการเพิ่มจากร้อยละ 2 ใน พ.ศ. 2435 เป็นเกือบร้อยละ 7 ในปี พ.ศ. 2443 (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์, 2527, หน้า 191) แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของเศรษฐกิจเงินตรา เนื่องจากเก็บภาษีในรูปเงินตราแทนสิ่งของ ตัวอย่างอากรที่เก็บนอกจากเงินรัชชูปการแล้ว ยังได้แก่ ภาษีสมพัตรสรที่เก็บจากต้นไม้สวนและภาษีการประมง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บรายได้และภาษีอากรของประเทศในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2453-2475 ก็ยังอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากผลิตภาพของประเทศอยู่ระดับต่ำ การเก็บอากรขาเข้าได้ต่ำ (อัตราอากรขาเข้าเป็นร้อยละ 3 ตามมูลค่าสินค้าโดยสัญญาเบาว์ริ่ง) รัฐบาลล้มเหลวในการสร้างอำนาจทางการเงิน[12] ไม่มีการปฏิรูประบบภาษีที่ล้าหลัง ภาษีบางประเภทยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการผลิตในประเทศ เช่น อากรค่าขนอน[13] และการจัดเก็บรายได้และภาษีอากรที่ได้ต่ำเนื่องจากการถูกจำกัดโดยสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ทำกับมหาอำนาจ ดังที่ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังท่านหนึ่ง (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 1923, หน้า 8-9) ได้กล่าวไว้ว่า “เป็นการยากที่จะ

---

[11]ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบภาษีอากรในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้จากงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาทางการคลังในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวของ ดวงฤดี กาลบุตร และเรื่อง ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ตอนต้นของ ญาดา ประภาพันธ์

[12]ศึกษารายละเอียดได้เอกสารหอจดหมายเหตุ รัชกาลที่ 6 กษ. 6/9 และ รัชกาลที่ 6 ค. 12.3/8 เรื่อง การเงิน การออมและการสะสมทุน

[13]อากรขนอน หรือภาษีผ่านด่าน คือ จังกอบ (สุโขทัยถึงอยุธยา) เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้นำเข้าสินค้าผ่านด้านทั้งบางบกและทางน้ำ จัดเก็บในอัตรา “สิบหยิบหนึ่ง”

เสนอแนะภาษีใหม่เพื่อหารายได้เพิ่ม เพราะเราต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนต่างประเทศด้วย มิฉะนั้นแผนแบบนี้ก็ไม่มีทางสำเร็จ”[14]

ตลอดช่วง ปี พ.ศ. 2453-2475 จึงเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยประสบปัญหาความไม่มีเสถียรภาพ เป็นระยะแห่งการเปลี่ยนแปลงระหว่างระบบศักดินาเก่ากับระบบนายทุนที่กำลังก่อตัวขึ้น ในช่วงรัชกาลที่ 6 มีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างน้อย 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2456 และ พ.ศ. 2462 และปัญหาเศรษฐกิจโลกที่กระทบมาถึงประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 7 ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยศึกษาและตรวจสอบความถูกต้องตรงกันของข้อมูลทั้งจากเอกสารหอจดหมายเหตุและสังเคราะห์จากงานวิจัยเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย 3 ยุค ในหนังสือ ซึ่ง ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (2527) เป็นบรรณาธิการหนังสือเรื่อง *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484*

สภาพเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นทั่วโลกในระหว่างปี พ.ศ. 2472-2475 ส่งผลกระทบต่อสยามประเทศเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ราคาข้าวและราคาที่ดินได้ตกต่ำลงมาก ส่งผลให้ชาวนาขาดเงินสดที่ใช้ในการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค และเงินที่จะเสียภาษีอากร ซึ่งภาษีหลัก คือ เงินรัชชูปการกับเงินเสียอากรค่านา ทั้งยังไม่สามารถจะหาเงินกู้หรือเครดิตมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ ทำให้เกิดหนี้สินและอัตราการว่างงานสูง ในขณะที่รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังที่เป็นอนุรักษ์นิยม ได้เน้นการจัดงบประมาณประจำปีให้เกิดดุลภาพ ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการตัดงบประมาณรายจ่าย ลดเงินเดือน ลดจำนวนข้าราชการดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อชนชั้นกลางมากที่สุด ในขณะที่ส่งผลกระทบต่อชนชั้นสูง เช่น เจ้าขุนนางและนักธุรกิจชาวจีนและชาวต่างชาติน้อยมาก (พอพันธ์ อุยยานนท์, 2555, หน้า 1, 4) ข้อมูลปัญหาเศรษฐกิจของสยามในช่วงเวลาดังกล่าวแสดงไว้ตรงกันกับการศึกษาของ มยุรี นกยูงทอง (2527) บทความเรื่อง “ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จ-พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468-2477)”

---

[14]ศึกษาได้จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 6 ด. 14/15 เรื่อง หม่อมเจ้า-ศุภโยคเกษม กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

สภาพปัญหาดังกล่าว สอดคล้องกับที่ ปรีดี พนมยงค์ (2552) บรรยายไว้ในหนังสือเรื่อง *ความเป็นอนิจจังของสังคม* สรุปได้ว่า ก่อน พ.ศ. 2475 ปัจจัยการผลิตได้แก่ที่ดินซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของตามคติความเชื่อแบบดั้งเดิมส่งผลให้ความสัมพันธ์การผลิตเป็นไปแบบสมาชิกของสังคมเป็นข้าแผ่นดิน ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของนากับลูกนาเปลี่ยนแปลงเป็นระบบความสัมพันธ์แบบใหม่ คือ ระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่าในระบบทุน สังคมไทยจึงเริ่มเข้าสู่หัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่ สอดคล้องกับ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ (2563, หน้า 322, 333) สรุปสถานการณ์ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองไว้ว่า มโนทัศน์เรื่องปัจเจกธรรม (individuality) ยังไม่เกิดขึ้น สภาพชีวิตทางสังคมของราษฎรไทยยังจำกัดและขึ้นอยู่กับสภาวการณ์ภายนอกตนเองมาก ซึ่งสอดคล้องกับระบบอุปถัมภ์และพึ่งพาในระบบศักดินาบรรยากาศและแนวโน้มของการปกครองในระยะทศวรรษปี พ.ศ. 2463-2473 จึงเป็นการค้นหาและสร้างฐานให้กับระเบียบสังคมใหม่ ในช่วงนั้นสังคมไทยมีบางส่วนของระบบศักดินา ผสมกับระบบธนานุภาพ (เศรษฐกิจโลกในขณะนั้น) สังคมไทยจึงมีความเป็นกึ่งศักดินาและกึ่งนายทุน

จากการค้นคว้าเอกสาร พบว่า ในช่วงทศวรรษที่ 2470 (พ.ศ. 2470-2479) กลุ่มคนไทยผสมซึ่งรวมตัวกัน ในนามสโมสรสยามจีนางกูรและสโมสรจีนสยาม ฯลฯ จะมีความคิด แบบแผนชีวิต สำนึกทางสังคมรวมทั้งทัศนคติทางการเมืองต่างจากกลุ่มคนที่รวมตัวกันอยู่รอบ ๆ เช่น สมาคมพาณิชย์จีน หรือเชียงหวย ซึ่งมีนายม้าเลียบคุ้น (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นนายมา บูลกุล) นายตันซิวเม้งและนายเหียกวงเอี่ยม สลับกันเป็นผู้นำ กลุ่มคนจีนในสมาคมพาณิชย์นี้จะให้ความสำคัญกับความเป็นชาติจีนมากกว่าและได้ดำเนินกิจกรรมทางสังคมทั้งการจัดตั้ง ขยายและพัฒนาโรงเรียนจีนให้อยู่ในระดับสูงขึ้น เช่น การจัดตั้งโรงเรียนมัธยมจงหัว เป็นต้น (ปรารถนา โกเมน, 2533, หน้า 330) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2475 กลุ่มผู้นำชาวจีนซึ่งมีพลังทางเศรษฐกิจนี้ก็ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในชุดแรกของประเทศโดยการเชิญของคณะราษฎร ได้แก่ นายซุ่นใช้ คูตระกูล เจ้าของห้างรัตนมาลา และเจ้าของบริษัทสยามภาพยนตร์ (ร่วมกับนายเซียวซองอ๊วน สีบุญเรือง) นายมังกร สามเสน พ่อค้าข้าว เจ้าของโรงงานน้ำมันมะพร้าว และนายมานิต วสุวัต เจ้าของบริษัท-

ศรีกรุง ซึ่งมีธุรกิจโรงพิมพ์ หนังสือพิมพ์และอุตสาหกรรมภาพยนตร์ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2542, หน้า 21-26) กลุ่มทุนดังกล่าวได้รับการบันทึกไว้ว่า เป็นผู้ที่ให้การสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของสยาม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวของนักวิชาการทางเศรษฐกิจและประวัติศาสตร์แต่ละคนก็มีความแตกต่างกันออกไป เช่น ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์ (2564, หน้า 249) ชี้ให้เห็นว่า แกนนำสายทหารอย่าง หลวงพิบูลสงคราม และแนวคิดสายพลเรือนอย่าง หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) มีแนวคิดที่ไปด้วยกันได้เกี่ยวกับการปลดแอกทางเศรษฐกิจจากกลุ่มนายทุนเอกชน โดนใช้ภาครัฐเป็นผู้สถาปนากลุ่มทุนธุรกิจไทย และ อุกฤษฎ์ ปัทมานันท์ (2533, หน้า 46-47) ชี้ให้เห็นว่า ในช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองหลัง ปี พ.ศ. 2475 ความมั่นคงทางการเมืองยังมีน้อย ดังนั้น ฐานสนับสนุนทางการเมืองจึงมีความจำเป็นโดยเฉพาะเงิน และกลุ่มที่หาความสนับสนุนทางการเมืองโดยอาศัยเงินในช่วงนั้น คือ กลุ่มของ นายปรีดี พนมยงค์ โดยที่คนกลุ่มนี้พยายามผลักดันการแสวงหาแนวทางเศรษฐกิจใหม่พร้อมทั้งชักนำนักธุรกิจจีนบางตระกูล เช่น ตระกูล-ล่ำซำ ตระกูลหวั่งหลี มาดำรงตำแหน่งผู้จัดการหรือกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ตนตั้งขึ้น ทั้งนี้ เพื่ออาศัยความสามารถทางการจัดการและแหล่งเงินทุนเพื่อเล่นการเมืองด้วย เพราะคนกลุ่มนี้เกี่ยวพันกับแหล่งเงินสำคัญอย่างน้อย 2 แหล่ง คือ ธนาคารเอเชียและธนาคารกรุงศรีอยุธยา ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักวิชาการและนักวิจัยกล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ท่านเชื่อว่ารัฐยังทำหน้าที่ในการรักษาหลักภราดรภาพของคนในสังคมได้ แต่เปลี่ยนวิธีการ เช่น ยืมความเชี่ยวชาญของพ่อค้าชาวจีนมาทำ เช่น พวกตระกูล-หวั่งหลี เป็นตัวอย่าง โดยการยืมความรู้ทางการค้าของเขาและเริ่มพัฒนานโยบายที่เกี่ยวกับบริษัทการค้าของรัฐและเอาเอกชนเข้ามาช่วยในการเอาความรู้ความชำนาญมาบริหาร

และนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์อีกคนหนึ่งที่พูดในประเด็นเดียวกัน (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เป็นคนมองการณ์ไกล ท่านมีความพยายามดึงกลุ่มนักธุรกิจชาวจีนให้มาช่วยเรื่องปฏิรูปงานด้านการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในอีก

ด้านหนึ่งก็มองได้เป็นการสนับสนุนทางการเมืองของท่าน ซึ่งมีนักประชาธิปไตยหลายคนมองประเด็นนี้ว่า อาจเกี่ยวข้องกับฐานอำนาจทางการเมืองของอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มคณะราษฎรสายพลเรือนด้วย

ประเด็นความพยายามของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้วยการนำระบบใหม่มาใช้กับเศรษฐกิจไทยนี้ สอดคล้องกับการศึกษาของ ทรงชัย ณ ยะลา (2524) วิจัยเรื่อง “ปัญหาการศึกษาวิถีการผลิตของไทยอันเนื่องมาจากทฤษฎีกึ่งเมืองขึ้นกึ่งศักดินา” ก็ได้อ้างถึงงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นการเปลี่ยนอำนาจรัฐศักดินาและเปิดทางให้กับวิถีการผลิตแบบทุนนิยมพึ่งพาของไทย รวมทั้งได้สร้างวิถีการผลิตใหม่โดยเปลี่ยนความสัมพันธ์การผลิตแบบเก่าด้วยการออกกฎหมายฉบับสำคัญ ๆ เช่น พระราชบัญญัติห้ามยึดทรัพย์สินกสิกร พ.ศ. 2475 การยกเลิกเงินรัชชูปการและอากรค่านา รวมถึงการสถาปนาประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2482 เป็นต้น คำอธิบายเรื่อง ทุนนิยมขุนนาง ของ สังศิต พิริยะรังสรรค์ (2526) ในหนังสือ *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)* ที่เสนอว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจไทยเป็นระบบทุนนิยมขุนนาง (bureaucratic capitalism) โดยสภาพเศรษฐกิจไทยช่วง พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2490 เป็นยุคทุนนิยมขุนนางใหม่ ใน 3 ลักษณะ คือ รัฐวิสาหกิจของคณะราษฎร วิสาหกิจส่วนตัวของสมาชิกคณะราษฎร และธุรกิจการค้าที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะราษฎร และการศึกษาของ Akira (1989) เรื่อง *Capital Accumulation in Thailand 185-1985* ชี้ให้เห็นตรงกันว่า การเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่นำไปสู่การเกิด กลุ่มทุนใหญ่ (dominant capital) สามกลุ่ม ประกอบด้วย ทุนรัฐ ทุนข้ามชาติและทุนขนาดใหญ่ในประเทศ กลุ่มนายทุนที่มีบทบาทมากกลุ่มหนึ่ง คือ ทุนชาวจีน ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2490 รัฐไทยพยายามเข้ามามีบทบาทในการเศรษฐกิจ และแกนนำคณะราษฎรอย่าง นายปรีดี พนมยงค์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่างมีเป้าหมายเหมือนกันในเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางการเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนเดิมของระบบเก่าด้วยการนำแนวคิดการบริหารและวิธีการทางธุรกิจแบบใหม่จากกลุ่มทุนต่างชาติ โดยเฉพาะนักธุรกิจชาวจีนมาใช้

แนวคิดและผลงานในการปฏิรูปรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์

แนวคิดและที่มาที่นำไปสู่การปฏิบัติ

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การปฏิรูปการคลังสำคัญเกิดขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเร่งปรับปรุงสิ่งบกพร่องทางการคลัง โดยการคิดรวมอำนาจทางการคลังไว้ส่วนกลางจากการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นสำนักงาน ทรงตรากฎหมายหลายฉบับควบคุมเจ้าพนักงานของรัฐและเจ้าภาษีนายอากรโดยกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนเฉียบขาด ภาษีใดที่ไม่ให้รายได้มากพอแต่ทำให้ราษฎรเดือดร้อนและเป็นการชะลอความเจริญของเศรษฐกิจก็ทรงยกเลิก และภาษีอากรที่ทำให้รายได้สูงแต่เป็นการมอมเมาประชาชน เช่น บ่อนเบี้ย การพนันต่าง ๆ ก็ทรงลดแหล่งให้น้อยลง การเกณฑ์แรงงานและส่วยที่เป็นสิ่งของยกเลิกให้เก็บเป็นเงินค่าราชการแทนโดยทรงพยายามปรับให้สอดคล้องกับหลักภาษีที่ดี คือ ยุติธรรม แน่นอน สะดวกและประหยัด ส่งผลให้ในระหว่างปี พ.ศ. 2435-2445 รายได้เพิ่มขึ้นจาก 15 ล้านบาท เป็น 40 ล้านบาท (Ingram, 1971, p. 173) แต่เนื่องจากภาระค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศมีจำนวนมาก ประกอบกับคนไทยยังพัฒนาการผลิตได้น้อย ภาพรวมของเศรษฐกิจจึงยังไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น สืบเนื่องมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 แม้การผูกขาดภาษีโดยเอกชนจะถูกยกเลิกไปตั้งแต่ พ.ศ. 2462 แต่ก็ยังพบว่า มีระบบการผูกขาดอยู่ เช่น การอนุญาตให้ผูกขาดการเก็บของป่า การต้มกลั่นสุรา ซึ่งส่งผลให้ราษฎรที่เกี่ยวข้องยังคงอยู่ขูดรีดอยู่ ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจตกต่ำและภัยธรรมชาติที่ยาวนานต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ส่งผลราษฎรจำนวนมากต้องประสบภาวะขาดแคลน และยังต้องแบกรับภาระหนี้สินและจ่ายภาษีอากรอีกหลายประเภท (ญาดา ประภาพันธ์, 2519, หน้า 163-164) ก่อนการเปลี่ยนการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงมีชาวนาจำนวนหนึ่งได้ทำฎีการ้องทุกข์ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือและงดการเก็บเงินรัชชูปการและอากรค่านา เนื่องจากทำนาไม่ได้ผลและต้องเป็นหนี้เป็นสิน

เรื่องราวการร้องทุกข์และความเดือดร้อนต่าง ๆ เกิดขึ้นจำนวนมากและต่อเนื่องเป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่สนับสนุนแนวคิดในการปฏิรูปรายได้และการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรมของ นายปรีดี พนมยงค์ ตัวอย่างความเดือดร้อนของราษฎรที่พบ อาทิเช่น

เรื่องร้องทุกข์ซึ่งศึกษาพบในเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เรื่อง นายสิน พันธุ์ชุ่ม กับพวกขอให้ช่วยเหลือ ไม่มีเงินเสียรัชชูปการ นายสังวาล สังทรัพย์ ร้องทุกข์ว่า ตาบอดทั้งสองข้าง ทำมากินเลี้ยงชีพไม่ได้แต่ต้องเสียเงินรัชชูปการ นายสมบุญ อันภู่ ร้องขอยกเว้นเงินรัชชูปการเนื่องจากพิการ[15] ฯลฯ และการต้องใช้แรงงานแทนหากไม่มีเงินเสียค่ารัชชูปการ[16] ฯลฯ

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2475 จึงมีการสรุปเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรจำนวนมากที่ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ ข้อสรุปแบ่งได้ 4 ประการ ได้แก่ ขอให้ลดราคาเงินบาท ขอให้รอการเก็บอากรค่านาและรัชชูปการ ขอให้ออกกฎหมายระงับการเรียกหนี้และค่าเช่าชั่วคราวและขอเงินทุนเพื่อการกสิกรรม จึงได้มีการประชุมสภาเผยแพร่พาณิชย์เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2475 และได้ตั้ง หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย อธิบดีกรมสรรพากรให้เป็นผู้ศึกษาและรายงานเรื่องรอการเก็บอากรค่านาและรัชชูปการ[17] แต่ก็ไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนตามข้อเรียกร้องดังกล่าวของราษฎรแต่อย่างใด

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงมิได้นิ่งนอนใจกับความเดือดร้อนของราษฎร แต่เนื่องจากเงินรายได้จากรัชชูปการในขณะนั้น เป็นรายได้ภาษีอากรหลักของรัฐ จึงทรงแก้ไขโดยวิธีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการและกฎเสนาบดีกำหนดวิธีการเก็บ พ.ศ. 2462 พระราชบัญญัติเพิ่มเติมการเก็บเงินรัชชูปการ

---

[15]ศึกษาได้จากหอจดหมายเหตุเอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี สร 0201.40/1813 เอกสาร สร 0201.40/372 เอกสาร สร 0201.40/1154 เอกสาร สร 0201.40/515 เอกสาร สร 0201.40/1330 เอกสาร สร 0201.40/1848 และเอกสาร สร 0201.40/705 ซึ่งล้วนเป็นเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรจากการไม่สามารถเสียเงินรัชชูปการได้

[16]ศึกษาได้จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติชุดมณฑลจันทบุรี (13) มท. 2.2.4/87 พ.ศ. 2469 เรื่องคนไทยถูกกักใช้งานโยธาเพราะไม่เสียเงินรัชชูปการเอกสาร (13) มท. 2.1/158 เรื่องตักเตือนให้ข้าราชการแผนกมหาดไทย เสียเงินรัชชูปการ เอกสาร (13) มท. 2.2.3/26 เรื่องอำเภอส่งคนไม่เสียค่ารัชชูปการมาทำงานโยธาที่จังหวัดเอกสาร เป็นต้น

[17]ค้นคว้าเพิ่มเติมได้จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร ร.7 สบ. 2.42 (386-411)/401 เล่ม 19 (1) เรื่องประชุมปรึกษาฎีการ้องทุกข์ (7-14 พฤษภาคม พ.ศ. 2475)

พ.ศ. 2462 ประกาศแก้และยกเลิกข้อความในมาตราแห่งพระราชบัญญัติภาษีอากร พ.ศ. 2462 ตามลำดับ[18] นอกจากนั้น ยังมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2473[19]

ที่มาของแนวคิดที่นำไปสู่งานในการปฏิรูปรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์ นั้น มาจากการได้รับรู้ความเดือดร้อนของราษฎรมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงเวลาที่ได้ใช้ชีวิตคลุกคลีอยู่กับชาวนาในช่วงปี พ.ศ. 2458-2489 (ปรีดี พนมยงค์, 2553, หน้า 38) การมีประสบการณ์กับการได้รับรู้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรด้วยตนเอง ทำให้ได้รับรู้ความอัตคัดลำบากของชาวนา ดังข้อความตอนหนึ่งที่ให้สัมภาษณ์ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2552, หน้า 52-53, 56) ว่า

> ผมได้อธิบายไว้ในหนังสือ ความเป็นอนิจจังของสังคม ว่าในสังคมศักดินามีวรรณะหรือชนชั้นอย่างไรและขัดแย้งกันอย่างไร ความขัดแย้งที่สำคัญ ประการแรก คือ ราษฎรที่เป็นข้าไพร่ต้องเสีย “ส่วย” ซึ่งต่อมาเรียกว่า “เงินรัชชูปการ” และเสียอากรค่านา ซึ่งสืบมาจากบรรณาการให้แก่เจ้าแผ่นดินที่ถือว่าเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดิน

และได้กล่าวถึงที่มาและแนวคิดอันนำไปสู่การออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร ไว้ว่า

---

[18]ศึกษาได้จากเอกสารจดหมายเหตุแห่งชาติเอกสาร สบ. 2.37/12 เรื่อง เงินรัชชูปการ (พ.ศ. 2467) ประกอบกับเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เรื่อง พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าศุภโยค-เกษมเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย และถวายร่าง-พระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2468 และเอกสาร สบ. 2.42/28 เรื่อง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติถวายร่างพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการมา รวมทั้ง เอกสาร สบ. 2.42/130 เรื่องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติ-เงินรัชชูปการ แก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติเดิม พ.ศ. 2468 (13-20 เมษายน พ.ศ. 2471)

[19]ศึกษาได้จากเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ สบ. 2.42/279 เรื่องร่างพระราชบัญญัติเงิน-รัชชูปการแก้ไขเพิ่มเติมของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (17-27 มกราคม พ.ศ. 2473) เอกสาร สบ. 2/29 เรื่อง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นสมควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ-เงินรัชชูปการ พ.ศ. 2468 ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2473

เนื่องจากชาวนาต้องประสบภัยธรรมชาติ เช่น โรคพืช ฝนแล้ง น้ำท่วมมากเกินไป ป่วยไข้ทำงานไม่ได้ ต้องถูกขโมยลักควาย แต่เจ้าที่ดินก็ไม่ปรานี คือ เรียกเก็บค่าเช่าที่ดินตามที่ตกลงกันไว้ให้ได้ จึงทำให้ลูกนาอัตคัดขัดสน เจ้าของนาก็ทำการยึดทรัพย์ ตลอดจนข้าวกินข้าวปลูกที่ชาวนาพอมีบ้างนั้น ฉะนั้นภายหลังอภิวัฒน์มิถุนายน 2475 รัฐบาลของคณะราษฎรจึงได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรให้ลงมติใช้พระราชบัญญัติห้ามยึดทรัพย์สินกสิกร

นอกจากนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ยังได้ให้สัมภาษณ์ในคราวเดียวกันโดยระบุว่า บทเรียนที่ทำให้ทราบถึงความยากลำบากของชาวนาและเป็นแรงผลักดันที่นำไปสู่การร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายหนึ่งในการปฏิรูปรายได้และภาษีอากรของรัฐเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในทางเศรษฐกิจ ดังนี้ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2552, หน้า 64-66)

อาทิ 1. ในบริเวณเนื้อที่นา เนื้อที่ประมาณ 1 ล้านไร่ ที่อยู่ภายในเขตบริษัทขุดคลองคูนาสยาม ชาวนาร้อยละ 60 เป็นผู้เช่านา ซึ่งต่างกับชาวนาในท้องที่อื่น ๆ ซึ่งผู้เช่านามีจำนวนน้อยกว่านั้น และต่างกับชาวนาในท้องที่ซึ่งราษฎรบุกเบิกที่ว่างเปล่าหรือจับจองเป็นเจ้าของเอง . . .

2. ชาวนาที่เป็นเจ้าของนาเองก็ดี ที่เช่ามาจากผู้อื่นก็ดีนั้น ต้องประสบความอัตคัด เช่นเดียวกับดังจะกล่าวในข้อ 3 แต่ชาวนาที่เช่านาผู้อื่นต้องแบกภาระโดยต้องเสียค่าเช่าให้เจ้าของนาเป็นเงินหรือข้าว เจ้าของนาหลายรายกดขี่เบียดเบียน

3. ในฤดูแล้งชาวนาที่อยู่ห่างลำคลองที่มีน้ำตลอดปีนั้น อัตคัดน้ำกินสำหรับคนและสัตว์ ส่วนฤดูฝนชาวนาต้องประสบภัย เช่น ฝนน้อยไม่พอเพาะปลูกหรือฝนตกมากเกินไปทำให้พันธุ์ข้าวที่ปลูกไว้เสียหาย แม้พันธุ์ข้าวที่งอกงามแล้วก็มีศัตรูพืช อาทิ ชาวนาเรียกว่า เพลี้ยมาลงกินข้าวเสียไปเป็นอันมาก ควายซึ่งเป็นพาหนะช่วยแรงคนอย่างสำคัญ ก็ต้องตายเพราะโรคระบาดสัตว์ ชาวนาช่วยตัวเองไม่ไหว จึงทำนาไม่ได้ผลตามที่ลงแรงไว้ เมื่อถึงหน้านามาใหม่ก็ต้องกู้เงินผู้มีเงินมาทำทุนเสียดอกเบี้ยแพงมาก และปีต่อไปถ้าประสบเหตุการณ์เช่นเดิมชาวนาก็ต้องมีหนี้สินเพิ่มขึ้นล้นพ้นตัว ทางราชการไม่สามารถช่วยได้

4. โจรผู้ร้ายชุกชุม เพราะมีคนมิจฉาชีพ ลักขโมยควายของชาวนาเพื่อเรียกค่าไถ่ ชาวนาก็ต้องกู้เงินมาไถ่ ซึ่งเป็นการเพิ่มหนี้สินของตน ทางราชการก็ไม่สามารถช่วยได้

5. ปีใดชาวนาพอทำข้าวได้บ้าง แต่ก็ต้องขายข้าวเปลือกให้พ่อค้าซึ่งเอาเปรียบในการชั่ง ตวง วัด และกดราคาข้าว

6. ถ้าส่งข้าวเปลือกไปสีที่โรงสี แต่โรงสีมีอุบายล่อใจชาวนาว่าไม่คิดค่าสีข้าวโดยขอเอาแต่แกลบ ปลายข้าว และรำเท่านั้น ชาวนาส่วนมากที่ไม่รู้เท่าทันก็พอใจที่ตนไม่ต้องเสียค่าสีข้าวแต่ความจริงโรงสีมีทางเอาเปรียบชาวนาโดยเดินเครื่องให้มีปลายข้าวมากขึ้นเพื่อเป็นของโรงสี ซึ่งคิดแล้วโรงสีได้กำไรจากการสีข้าวมาก

7. ปีหนึ่ง ๆ ชาวนาต้องตายเพราะโรคระบาดจำนวนไม่น้อย

8. ความอัตคัดขัดสนของชาวนามีอีกมากมายหลายประการที่แสดงว่าชาวนาไม่ได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการ แต่ชาวนาก็มีภาระที่ต้องเสียเงินรัชชูปการ ถ้าไม่มีเงินเสียก็ต้องถูกเกณฑ์ไปทำงานประมาณปีละ 15-30 วัน และต้องเสียอากรค่านา[20]

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นพบได้ตรงกันกับการศึกษาของ ทวีป มหาสิงห์ (2559) วิจัยเรื่อง “บทสำรวจข้อเสนอความเป็นธรรมทางสังคมในสังคมไทย: กรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์”

---

[20]ในปาฐะ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวแก่การลงอาชญาผู้กระทำผิดกฎหมาย ที่ปรีดีแสดงที่สามัคยาจารย์ ณ วันที่ 10 สิงหาคม พระพุทธศักราช 2471 ปรีดีได้แสดงถึงสาเหตุแห่งการที่ความผิด ได้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากฐานในทางเศรษฐกิจอันเป็นเหตุภายนอก หรือสิ่งที่แวดล้อมผู้กระทำผิดไว้ ตอนหนึ่ง “ความผิดความประทุษร้ายนั้น อาจเกิดขึ้นฐานในทางเศรษฐกิจ คือ ความขาดแคลนในสิ่งที่จำเป็นสำหรับความเป็นอยู่ เช่น การขาดอาหาร สถานที่อยู่เครื่องอุปโภคต่าง ๆ หรือนัยหนึ่งที่เราเรียกกันว่า “ความจน” . . . ความจนอาจเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลอื่น เช่น ชาวนาที่ทำการเพาะปลูกได้เข้าดี แต่ถูกพวกซึ่งเรียกกันว่า “เจ้าทุ่ง” กดราคาเสียให้ต่ำดังนี้ เป็นต้น”

สภาพของชาวนาที่ปรีดีได้ประสบมาข้างต้นนี้ดูคล้ายกับสภาพที่ จิตร ภูมิศักดิ์ (2550, หน้า 49) เรียกว่าเป็น “สภาพการผลิตขั้นสุดท้ายของระบบศักดินาทางเกษตร” ซึ่งเป็นขั้นที่การอุตสาหกรรมและเครื่องจักรกลในระบบทุนนิยมถือกำเนิดขึ้น การผลิตทางการเกษตรจึงถูกทอดทิ้งให้ล้าหลังรวมถึงการขูดรีดของเจ้าที่ดินหรือเจ้าขุนมูลนายที่ทำให้ชาวนาผลิตได้ไม่เพียงพอบริโภค เพราะถูกขูดรีดไปอย่างหนักหน่วง ครั้นจะเพิ่มผลิตผลหรือจะพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำนาของตนก็ไม่สามารถทำหรือซื้อหาได้ เพราะปราศจากเงินลงทุน สภาพชีวิตจึงแร้นแค้น การกู้ยืมอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ นำชาวนาไปสู่การเป็นลูกหนี้และการขูดรีดอีกชั้นหนึ่ง เมื่อหนี้สินรุงรัง ดอกเบี้ยท่วมท้น ที่ดินก็ตกเป็นของเจ้าของเงินไป ชาวนากลายสภาพเป็นชาวนาล่มละลาย พวกชาวนาเช่าที่ก็ต้องประสบกับปัญหาการเป็นทาสดอกเบี้ยเงินกู้ และความอดอยากยากแค้น ต้องกลายสภาพไปเป็นชนชั้นกรรมาชีพของสังคมทุนนิยมในที่สุด

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรจากการต้องเสียเงินรัชชูปการมาตามลำดับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเนื่องจากยังไม่มีการยกเลิกภาษีดังกล่าว ผู้วิจัยได้ศึกษาพบเอกสารชั้นต้นที่ยืนยันว่า ยังคงมีเรื่องร้องทุกข์ของราษฎรอย่างต่อเนื่อง[21]

การศึกษาของ ชวลิต วายุภักตร์ (2519) ศึกษาเรื่อง *การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 275-2485* ผลการวิจัย พบว่า หลังจากคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลคณะราษฎรจึงได้เริ่มดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยเฉพาะด้านการจัดเก็บภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรม ดังข้อความในบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการราษฎร ครั้งที่ 3/2475 วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นเอกสารจากแผนกเก็บและห้องสมุด กองกลาง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

---

[21]ศึกษาได้จากเอกสารหอจดหมายเหตุ เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี สร 0201.40/1102 เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี สร 0201.40/1105 เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. สร 0201.40/1115 เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี สร 0201.40/971 เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. สร 0201.40/663 และเอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. สร 0201.40/1301 ฯลฯ

หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ได้เสนอว่า อากรค่านาและรัชชูปการเป็นภาษีที่ทำให้ราษฎรผู้ยากจนเดือดร้อน แม้จะยังไม่สามารถยกเลิกได้ตอนนี้ก็ขอให้ลดหย่อนลง ข้อเสนอดังกล่าวของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้รับการรับรองจากพระยาประมวล ที่ประชุมจึงมีมติให้เลิกภาษีนาเกลือ ภาษีอากรสมพัตรสร และลดอากรค่านาลงเหลือไร่ละ 50 สตางค์ รัชชูปการลดลงเหลือคนละ 2 บาท

หลังจากนั้น รัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2475 เพื่อจำกัดสิทธิอันทารุณของนายทุนไม่ให้ใช้สิทธินั้นจนเป็นภัยแก่กสิกร เพื่อให้กสิกรสามารถประกอบอาชีพต่อไปได้ ซึ่งคำว่า กสิกรตามความหมายในพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ผู้ที่มีอาชีพในการทำกสิกรรม เช่น การทำนา ทำสวน ทำไร่หรือเลี้ยงสัตว์ ตามพระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดมิให้เจ้าหนี้ยึดทรัพย์สิน คือ พืชผลที่ยังไม่ถึงเวลาเก็บเกี่ยว พืชพันธุ์ที่จะใช้ในปีต่อไป พืชผลที่เกษตรกรเก็บไว้สำหรับเลี้ยงตัวและครอบครัว (เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, 2476, หน้า 299) สอดคล้องกับบทความตอนหนึ่งของหนังสือพิมพ์เจริญกรุง ฉบับวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ซึ่ง นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2540) ได้นำมาเปิดเผยไว้ในหนังสือที่ชื่อว่า *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475* สรุปความได้ว่า รัฐบาลคณะราษฎรได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์ของกสิกร พ.ศ. 2475 ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้เสนอและประกาศใช้ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสัมพันธ์ทางการผลิตระหว่างเจ้าของนาและลูกนาให้เป็นความสัมพันธ์แบบผู้ให้เช่ากับผู้เช่าในระบบธนานุภาพหรือระบบทุนนิยม และจะไม่มีการยึดทรัพย์ของกสิกรดังสังคมไทยในอดีตก็จะไม่มีอีกต่อไป รวมทั้งเงินรัชชูปการและอากรค่านาอันเป็นซากของเงินส่วยก็ได้ถูกยกเลิกไปโดยประมวลรัษฎากรซึ่งถูกจัดทำขึ้นเพื่อปรับปรุงภาษีอากรให้เป็นธรรมตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 เป็นต้นไป[22]

---

[22]ประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยค้นคว้าเอกสารพบข้อมูลที่สอดคล้องตรงกันในประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 เรื่อง พระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 และ ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 31 เรื่องยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2462ฯ ประกอบกับรายงานการประชุมคณะกรรมการราษฎรครั้งที่ 3 พ.ศ. 2475

การปฏิรูปรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์

การออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีใหม่ หลังจากที่คณะราษฎรได้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และ นายปรีดี พนมยงค์ เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ-กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการคลังตามลำดับ ได้ดำเนินการในการปฏิรูปการบริหารงานคลัง ด้านรายได้และภาษีอากร โดยให้มีการออก-กฎหมายเพื่อช่วยเหลือราษฎรในเรื่องการทำมาหากินหลายฉบับ เช่น กฎหมายยกเลิกอากรนาเกลือ กฎหมายเลิกภาษีสมพัตสรที่เก็บจากต้นไม้ล้มลุก ต้นกล้วย กฎหมายลดภาษี-พืชสวนลงครึ่งหนึ่ง กฎหมายลดอัตราค่าธรรมเนียมตั๋วพิมพ์รูปพรรณสัตว์พาหนะ กฎหมาย-ลดอัตราค่าธรรมเนียมไปรษณีย์โทรเลข กฎหมายลดค่าเล่าเรียน กฎหมายลดอัตราภาษี-ศุลกากรใบยาสูบและบุหรี่ ลดค่านา กฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายเก็บ-ภาษีธนาคาร บริษัทรับประกัน ออมสิน และเครดิตฟองซิเออ รวมทั้งการจัดตั้งสำนักงาน-จัดหางาน และออกพระราชบัญญัติในการจัดเก็บภาษีขึ้นใหม่[23] สรุปได้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติภาษีเงินเดือน พ.ศ. 2475[24]
2. พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. 2475[25]
3. พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475[26]

---

[23]เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยได้ค้นคว้าพบเอกสารรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15 วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2475 หน้า 94 รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 28 วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2475 หน้า 279 ประกอบกฎกระทรวงพระคลัง ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ-ภาษีเงินได้ พุทธศักราช 2475

[24]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 เรื่องพระราชบัญญัติเงินเดือน พ.ศ. 2475

[25]พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. 2475 เป็นรายได้อีกประเภทที่นำเงินเข้าสู่ระบบของรัฐบาลได้อย่างต่อเนื่อง ศึกษาพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จาก ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 หน้า 635

[26]พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2476

4. พระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พ.ศ. 2475[27]

5. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475[28]

6. พระราชบัญญัติภาษีการธนาคารและประกันภัย พ.ศ. 2476

7. พระราชบัญญัติภาษีอากรมรดกและอากรทางรับมรดก พ.ศ. 2476[29]

8. พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475[30]

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์ ได้กล่าวถึงผลงานในด้านการปรับปรุงระบบรายได้และภาษีใหม่นี้ไว้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ท่านเป็นทั้งนักปรัชญาการเมืองและขณะเดียวกันก็เป็นนักปฏิบัติ เค้าโครงการเศรษฐกิจที่ถูกลบไปแต่ท่านก็ยังยึดมั่นในแผนงาน เช่น ยึดมั่นว่า ต้องมีสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นรายได้ของรัฐบาลเพื่อที่จะเอาไปใช้ในการสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งทุกวันนี้ก็ยังตั้งอยู่ และระหว่างที่ อาจารย์ปรีดี ถูกเนรเทศไปอยู่ฝรั่งเศสครั้งแรกด้วยกฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ของพระยามโนฯ และเป็นคนโดนข้อหาคอมมิวนิสต์คนแรก ปรากฏว่ารัฐบาลก็ตั้งสลากกินแบ่งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 เหมือนกันและเป็นเรื่องเดียวที่สมุดปกขาวไม่วิจารณ์ ซึ่ง อาจารย์ปรีดี บอกไว้แล้วว่า สลากกินแบ่งนี้จะได้เอาไปใช้เพื่อการสาธารณูปโภคอย่างอื่นและคนจะได้มีช่องทางแค่ 25 สตางค์ แล้วคนเล่นการพนันก็จะต้องมาตีตั๋วแต่ห้ามเล่นในเวลากลางวัน ให้เล่นในเวลากลางคืน ไม่ให้พวกมาเฟียมาเก็บค่าต๋ง รายได้ต้องเอามา

---

[27]พระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พ.ศ. 2475 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2475

[28]พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2475

[29]ภายหลังพระราชบัญญัติภาษีอากรมรดกและอากรทางรับมรดก พ.ศ. 2476 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช 2476 พุทธศักราช 2475 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 61 วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2487

[30]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45 เรื่องคำแถลงการณ์คณะกรรมการราษฎรเกี่ยวแก่การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475

ให้รัฐ อันนี้ คือ ด้วยความคิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ท่านคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบ-รายได้และภาษีใหม่เยอะแยะทั้งภาษีเงินได้ ภาษีการค้า เช่น ทำไม้ขีดก็ต้องมาเสียภาษีอันละไม่เท่าไรสัก 50 สตางค์ เก็บทีละเล็กละน้อยแต่จำนวนมาก ภาษีการค้า ภาษีรายได้ นี่ก็เป็นที่มาของประมวลรัษฎากร”

สอดคล้องกับการศึกษาของ สรายุทธ์ วุฒเยาภรณ์ (2548, หน้า 40-41) ที่ได้ศึกษาและชี้ให้เห็นว่า การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยนั้น มิได้มีเพียงในปี พ.ศ. 2481-2482 หากแต่มีการดำเนินงานมาตั้งแต่ภายหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2475 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้ร่างพระราชบัญญัติในการจัดเก็บภาษีใหม่หลายฉบับและได้นำไปสู่การประกาศใช้ คือ พระราชบัญญัติภาษีเงินเดือน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติอากรแสตมป์ พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีการธนาคาร-และประกันภัย พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติภาษีอากรมรดกและอากรทางรับมรดก พ.ศ. 2476 ซึ่งในปี พ.ศ. 2482 ได้รวบรวมภาษีอากรเหล่านี้ไว้ในประมวลรัษฎากรที่ประกาศให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482

ยกเลิกภาษีร้อยชักสาม อันเป็นผลมาจากการแก้ไขสนธิสัญญา ประเทศไทย แม้จะมิได้ตกเป็นอาณานิคมของประเทศโลกตะวันตกโดยตรง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ได้รับภัยคุกคามจากลัทธิเจ้าอาณานิคมและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของตะวันตก รวมถึงการสูญเสียสิทธิทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม นับตั้งแต่ การทำสนธิสัญญาที่ประเทศอังกฤษเคยเข้ามาขอเจรจาทำสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับสยามตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 โดยส่ง จอห์น ครอว์เฟิด เข้ามาเจรจาใน พ.ศ. 2364 แต่การเจรจาครั้งนั้นไม่สำเร็จ ต่อมาในสมัยพระบาท-สมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 รัฐบาลอังกฤษก็ได้ส่ง เฮนรี เบอร์นี เข้ามาอีกครั้งหนึ่ง การเจรจาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จทั้งสองฝ่ายตกลงทำสนธิสัญญากันในปี พ.ศ. 2369 แต่ประเทศอังกฤษก็ยังแสดงท่าทีไม่พอใจเนื่องจากเห็นว่า ประเทศไทยไม่ได้ยกเลิกระบบพระคลังสินค้าและยังเก็บภาษีเพิ่มอีก 38 อย่าง รัฐบาลอังกฤษพยายามเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาหลายครั้งแต่ไม่ประสบผลสำเร็จจนกระทั่งเมื่อพระบาทสมเด็จ-

พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทรงเสด็จขึ้นครองราชย์ (พ.ศ. 2394-2411) สมเด็จ-พระนางเจ้าวิกตอเรียแห่งอังกฤษทรงแต่งตั้ง เซอร์ เบาว์ริง เป็นอัครราชทูตผู้มีอำนาจเต็ม เชิญพระราชสาสน์มาเจรจาทำสนธิสัญญาทางไมตรีกับสยาม ในการเจรจาครั้งนี้ พระบาท-สมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการฝ่ายสยาม 5 คน คือ พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงวงศาธิราชสนิท สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาพิไชยญาติเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์และเจ้าพระยารวิวงศ์ (ต่อมาเปลี่ยนเป็นทิพากรวงศ์) เป็นผู้แทนการเจรจา การเจรจาครั้งนี้ประสบความสำเร็จด้วยดี จึงเกิดสนธิสัญญาเบาว์ริ่งในปี พ.ศ. 2398 ที่ทำให้ประเทศไทยต้องเสียอำนาจอธิปไตยทางการศาลและสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (พอพันธ์ อุยยานนท์, 2558, หน้า 7) รวมถึงเป็นที่มาของภาษีร้อยชักสามที่ประเทศไทยต้องเสียเปรียบชาติตะวันตกในด้านค้าและการเก็บภาษีศุลกากรตลอดระยะเวลาหลายปี เกี่ยวกับประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์ มีงานเขียนเกี่ยวกับ นายปรีดี พนมยงค์ และเป็นบรรณาธิการหนังสือหลายฉบับ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวไว้ว่า

> สิ่งที่ อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ตั้งเป้าหมายจะทำจึงไม่ใช่แค่เปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างเดียว หัวใจสำคัญที่ท่านต้องการ คือ เอกราช และมันเชื่อมโยงถึงกันหมด เอกราชที่เราได้จากการแก้ไขสนธิสัญญานำไปสู่เอกราชทางเศรษฐกิจ เรื่องภาษี-ร้อยชักสาม เมื่อได้เอกราชแล้วเราก็จะได้จัดการดำเนินนโยบายเรื่องภาษีอากรได้อย่างเป็นอิสระ เอกราชอันดังหนึ่งจึงไม่ใช่เอกราชทางการเมืองอย่างเดียว แต่คือเอกราชทางเศรษฐกิจด้วย รวมถึงเอกราชทางการศาล

การยกเลิกภาษีซึ่งเป็นผลการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญ คือ ภาษีร้อยชักสาม ซึ่งเป็นผลมาจากการลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริ่งระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลสหราชอาณาจักรบริเตนและไอแลนด์ในปี พ.ศ. 2398 และสนธิสัญญาประเภทเดียวกันอีกมากกว่า 13 ฉบับ ที่ทำไว้กับประเทศมหาอำนาจ ส่งผลให้สยามต้องเปิดเสรีทางการค้าให้กับต่างชาติและต้องสูญเสียอธิปไตยทางการคลัง ภาษี-ร้อยชักสามนี้ คือ ข้อตกลงที่ประเทศไทยจะสามารถเก็บอากรขาเข้าจากประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ได้ไม่เกินร้อยละ 3 ของมูลค่าสินค้านำเข้า ในระหว่างปี พ.ศ. 2477-2481 นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการ-

กระทรวงการต่างประเทศ ได้มีผลงานในการเจรจายกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งประเทศไทยลงนามมีข้อผูกพันไว้กับประเทศมหาอำนาจ จำนวน 13 ประเทศ ได้สำเร็จ ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับเอกราชในการศาลและเอกราชในด้านเศรษฐกิจการค้า ทำให้ภาษีร้อยชักสามได้รับการยกเลิกนับตั้งแต่นั้นเป็นมา และประเทศไทยไม่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบทางการค้า รวมถึงมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากการเรียกเก็บ อากรขาเข้าจากประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ได้ตามความเป็นจริงมากกว่าร้อยละ 3 ของมูลค่าสินค้านำเข้า

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เป็นอดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและหลายประเทศ รวมทั้งเขียนดุษฎีนิพนธ์ปริญญาเอกเรื่อง Thai Foreign Policy 1932-1946 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> เมื่อเราได้เอกราชแล้วท่านเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือ ก็พอดีได้รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับพาณิชย์ต่าง ๆ เพื่อสิ่งที่ต่างประเทศต้องเป็นเอก ต้องผูกขาด เมื่อมีกฎหมายที่เป็นธรรมแล้วก็ทำไม่ได้ เมื่อแก้กฎหมายและสนธิสัญญาให้เท่าเทียมกันแล้ว ก็ไม่มีภาษีแบบร้อยชักสามแล้ว ทำไม่ได้แล้ว ก็ต้องมาแก้กฎหมายเกี่ยวกับภาษี และประมวลรัษฎากร ตอนนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวกับที่นาคนทำนาต้องเสียอากร ท่านก็ยกเลิก และเงินจะได้มาจากอะไรเพื่อมาทดแทนที่ยกเลิกไป เงินก็มาจากการค้า ภาษีก็เก็บได้มากขึ้นเพราะไม่มีการผูกขาด

การลงนามในสัญญายกเลิกสภาพนอกอาณาเขต ที่นำไปสู่การยกเลิกภาษีร้อยชักสาม มีตัวอย่างไปนี้ (ปรีดี พนมยงค์, 2553, หน้า 99-100)

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2480 ลงนามในสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและยกเลิกภาษีร้อยชักสามกับประเทศเนเธอร์แลนด์

วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 ลงนามในสัญญายกเลิกสภาพนอกอาณาเขตและภาษีร้อยชักสามกับประเทศอังกฤษ

วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 ลงนามในสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและยกเลิกภาษีร้อยชักสามกับประเทศประเทศเบลเยี่ยม

วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 ลงนามในสัญญายกเลิกสภาพนอกอาณาเขตและภาษีร้อยชักสามกับสหรัฐอเมริกา

วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2480 ลงนามในสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและยกเลิกภาษี-ร้อยชักสามกับประเทศประเทศอิตาลี

วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2480 ลงนามในสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและยกเลิกภาษี-ร้อยชักสามกับประเทศประเทศฝรั่งเศส

วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2480 ลงนามในสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและยกเลิกภาษี-ร้อยชักสามกับประเทศประเทศญี่ปุ่น

วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2480 ลงนามในสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและยกเลิกภาษี-ร้อยชักสามกับประเทศประเทศเยอรมนี ส่วนรายละเอียดในเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญาจะปรากฏอยู่ในเนื้อหาของงานวิจัยในบทถัดไป

ลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ อากรค่านา ค่าสวน สมพัตรสร เงินรัชชูปการ หรือเงินค่าราชการ เดิมคือ ส่วยแทนแรงงานเกณฑ์ตามระบบไพร่ในสมัยโบราณ กล่าวคือ ชายฉกรรจ์มีหน้าที่ต้องเข้ารับราชการโดยให้แรงงานแก่ทางราชการโดยมิได้รับผลตอบแทน ในสมัยอยุธยากำหนดให้รับราชการปีละ 6 เดือน แต่ต่อมาลดเหลือ 4 เดือน และปีละ 3 เดือนในสมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งผู้ที่ไม่ต้องการรับราชการก็อาจยอมเสียส่วยเพื่อให้ราชการไปจ้างคนอื่นมาทำงานแทน เมื่อระบบเกณฑ์แรงงานได้รับการยกเลิกไปทางราชการได้เปลี่ยนมาจ้างแรงงานและเปลี่ยนวิธีการเก็บเงินในปี พ.ศ. 2440 และรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444)[31] ซึ่งระบุให้ชายฉกรรจ์ทุกคนที่มีอายุ 18-60 ปี ต้องจ่ายเงินค่าราชการในอัตราปีละ 6 บาทเท่ากันทุกคน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2527, หน้า 101) ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จ-พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้เปลี่ยนชื่อเรียกเงินค่าราชการเป็น เงินรัชชูปการ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัชชูปการใหม่ในปี พ.ศ. 2462[32] และแก้ไขใหม่โดย

---

[31]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 18 เรื่องพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ พ.ศ. 120

[32]พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินรัชชูปการ พุทธศักราช 2462 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 35 วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2461

ออกเป็นพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พ.ศ. 2468[33] ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พรเพ็ญ ฮั่นตระกูล, 2517, หน้า 207) ด้วยเหตุผลว่า มีชายฉกรรจ์จงใจไม่เสียเงินดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยจัดกลไกให้กรมการอำเภอเป็นผู้จัดเก็บและพยายามจัดให้มีหัวหน้าในแต่ละแห่งเพื่อจ่ายเงินรัชชูปการแทนผู้นั้น รวมทั้งหากลูกบ้านไม่จ่าย เจ้าบ้านต้องเป็นผู้จ่ายเงินรัชชูปการแทน สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำในสมัยนั้น ปัญหาเงินรัชชูปการนี้ปรากฏเป็นข้อร้องเรียนถึงความเดือดร้อนของราษฎร และปรากฏในคำ ประกาศของคณะราษฎรครั้งปฏิวัติสยาม 2475 (ภัทรัตน์ พันธุ์ประสิทธิ์ และภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์, 2561, หน้า 237) การเก็บเงินรัชชูปการได้ยุติลงเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2527, หน้า 102) ทั้งนี้ ในการเก็บเงินค่าราชการนั้นได้มีการยกเว้นให้บุคคล 14 ประเภท ได้แก่ (เขมภัทร ทฤษฎิคุณ, 2564ข)

1. ราชนิกูล ในพระราชบัญญัตินี้หมายถึง สายสกุลวงศ์ ณ บางช้าง ซึ่งเป็นพระญาติกับสมเด็จพระอมรินทราพระบรมราชินีนาถ ได้รับพระบรมราชานุญาตให้ต้องถูกสักเลกเป็นไพร่และตั้งคนในตระกูลเป็นเจ้าหมู่ควบคุมกันเอง

2. ข้าราชการที่รับพระราชทานเบี้ยหวัด เงินเดือน หรือเงินบำนาญ

3. ข้าราชการที่รับพระราชทานสัญญาบัตร หรือประทวนตราเสนบดีตั้งโดยพระบรมราชานุญาต

4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสารวัตรกำนัน

5. ทหารบก ทหารเรือที่ประจำการ หรือที่ปลดออกจากราชการแล้ว

6. ผู้ซึ่งได้บริจาคทรัพย์ช่วยราชการในปีนั้น เกินกว่าอัตราค่าราชการที่ต้องเสียอยู่แล้ว

7. ผู้ได้รับตราภูมิคุ้ม (การเก็บเงิน) ค่าราชการ

8. ภิกษุ สามเณร นักบวช และปะขาว

---

[33]พระราชบัญญัติเงินรัช์ชูปการ พุทธศักราช 2486, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 หน้า 400 (28 มีนาคม พ.ศ. 2486)

9. นักเรียนที่สอบวิชาได้ชั้นประโยค 1 ยกเว้นเก็บเงินค่าราชการให้ปีหนึ่งถ้าสอบชั้นประโยค 2 ได้ยกเว้นเก็บเงินค่าราชการให้อีกปีหนึ่ง

10. ผู้ที่มีบุตรเสียค่าราชการ 3 คนแล้ว

11. ผู้ที่เริ่มอพยพเข้ามาตั้งภูมิลำเนาเป็นปีแรก

12. คนพิการและทุพพลภาพที่ไม่สามารถประกอบการหาเลี้ยงชีพได้เอง

13. คนจำพวกอื่น ๆ ซึ่งทรงพระกรุณายกเว้นให้

14. ชาวจีนและบุตรชาวจีน หลานชาวจีนที่เสียเงินผูกปี้[34]

เงินค่าราชการจึงเป็นรายได้แผ่นดินที่สำคัญซึ่งฐานในการจัดเก็บไม่ได้มาจากรายได้ การบริโภค ทรัพย์สินหรือการหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติแต่เป็นเงินบังคับเก็บจากราษฎรชายทุกคนที่บรรลุนิติภาวะ หากบุคคลใดเป็นบุคคลอนาถาไม่สามารถชำระเงินค่าราชการได้ ข้าหลวงเทศภิบาลมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวไปทำงานโยธาเป็นเวลาไม่เกิน 30 วัน[35] และหากผู้ใดมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ชำระและได้ไต่สวนว่าเป็นความจริง บุคคลนั้นจะต้องถูกลงโทษโดยการยึดทรัพย์มาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าราชการและค่าใช้จ่ายในการขายทอดตลาด

แม้จะเป็นเงินรายได้ที่เก็บบนพื้นฐานของความไม่เป็นธรรมแต่เมื่อเทียบกับรายได้แผ่นดินทั้งหมดเงินค่าราชการก็เป็นรายได้ที่สำคัญประเภทหนึ่ง เช่น ในปี พ.ศ. 2445 เก็บเงินค่าราชการได้ถึงร้อยละ 10.08 ของรายได้แผ่นดิน (อัญชลี สุสายัณห์, 2524, หน้า 215, 254, 279; สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, 2534, หน้า 198) ได้แสดงข้อมูลการเก็บเงินรัชชูปการให้เห็นชัดเจนในงานวิจัยเรื่องการเก็บเงินรัชชูปการและผลกระทบต่อ

---

[34]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 17 เรื่องพระราชบัญญัติผูกปี้จีน ร.ศ. 119 การศึกษาของบุญรอด แก้วกันหา เรื่อง “การผูกปี้ชาวจีนในประเทศไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นอันเป็นรูปหนึ่งของการเก็บส่วย” ใน การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2411)

[35]ข้อมูลในเรื่องนี้ผู้วิจัยค้นคว้าข้อมูลประกอบเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติเก็บเงินค่าราชการ ร.ศ. 120 มาตรา 5 ประกอบกับข้อมูล เอกสารกองจดหมายเหตุ กจช.ร. 6 น.11.4.6 เรื่องทูลเกล้าถวาย-บัญชีชายฉกรรจ์ที่เสียเงินค่าราชการ

สังคมไทย พ.ศ. 2444-2482 ว่า ในปี พ.ศ. 2454 เงินค่าราชการเป็นรายได้ถึงร้อยละ 12.35 ของรายได้แผ่นดิน คือ เงินค่าราชการมีจำนวน 7,342,308 บาท ในขณะที่รายได้รวมมีจำนวน 59,462,278 บาท

แม้การจัดเก็บเงินรัชชูปการจะเป็นการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม เพราะไม่คำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของราษฎร แต่จากข้อมูลสถิติรายได้จากภาษีของรัฐบาลในระหว่าง ปี พ.ศ. 2448-2474 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลเก็บเงินค่ารัชชูปการจากประชาชนได้เฉลี่ยถึงปีละ 7,598,657.15 บาท เงินรัชชูปการจึงแสดงให้เห็นลักษณะการใช้อำนาจของรัฐในการเก็บภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรมจากแรงงานและผลผลิตของราษฎร ค่ารัชชูปการและอากรค่านาค่าสวนที่ราษฎรโดยเรียกเก็บนี้ส่งผลให้เกษตรกรขาดการสะสมทุนเพราะส่วนเกินต้องนำจ่ายให้แก่รัฐบาลหมดสิ้น (สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล, 2534, หน้า 128, 152)

อากรสมพัตรสร เป็นอากรที่เก็บจากพืชสวนไม้ล้มลุก โดยมีการจัดเก็บตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นต้นมา อากรสมพัตสรต่างจากอากรสวน คือ จะเก็บเฉพาะที่ดินที่ทำการเพาะปลูกจริง ๆ ในขณะที่อากรสวนใหญ่ เก็บค่าอากรเท่ากันทุกปี ดังนั้น พิกัดการจัดเก็บอากรสมพัตสรจึงอยู่ในรูปของภาษีการผลิตมิใช่ภาษีค่าเช่าที่ราษฎรได้รับประโยชน์จากการทำมาหากิน รัฐบาลมอบหมายให้กรมพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่ดูแลบริหารการจัดเก็บอากรประเภทนี้ โดยพระคลังสวนจะเป็นผู้ประเมินค่าอากรส่วนการจัดเก็บ

รัฐบาลได้อนุญาตให้เอกชนเข้ามาประมูลขาดเก็บส่งรัฐ ดังปรากฏข้อมูล เรื่องการประมูลผูกขาดอากรสมพัตสรโดยนายอากรในสมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงรัชกาลที่ 5 และมีการเสนอให้ลดและยกเลิกระบบการประมูลจัดเก็บแบบผูกขาดกับอากรที่ไม่เป็นธรรมมาตามลำดับ ดังเช่นได้จากข้อความที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 119) ได้กล่าวไว้ว่า

> การที่ให้ทำภาษีอากรเป็นผูกขาด ซึ่งถึงจะเป็นการสะดวกโดยราชาธิปไตยมีต้องขวนขวายอันใดก็จริงอยู่ แต่ราชาธิปไตยได้ผลประโยชน์น้อยกว่าที่สมควรจะได้ด้วยเหตุที่ตกไปเป็นกำไรของผู้รับทำเสียปีละมาก ๆ และราษฎรมักจะต้องถูกเบียดเบียนของเจ้าภาษีนายอากร อันย่อมมุ่งหมายเบียดแว้งกำไรให้ได้มากนั้น

เป็นประมาณ ใช่แต่เท่านั้น การทำภาษีอากรเป็นผูกขาดเช่นนี้ย่อมปราศจากความทนุบำรุงสิ่งซึ่งเกิดภาษีอากร เพราะเหตุที่ผู้รับเป็นภาษีอากรในปีใดย่อมมุ่งหมายเพียงแต่จะเก็บได้มากที่สุดในปีนั้น ไม่ได้คิดถึงการทะนุบำรุงให้ทวีขึ้นในปีหน้า ด้วยใช่กิจและผลประโยชน์ของตนที่จะพึงทำ

และในสำเนาตราของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพที่ 28/24038 ได้ทรงเสนอแนวคิดในการยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรมไว้ ดังข้อความว่า

ประการที่ 1 การภาษีซึ่งเก็บอยู่ทุกวันนี้มีอยู่หลายอย่าง ที่ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน เพราะเหตุที่ภาษีอากรเหล่านั้นหาให้ทำมาหากินยาก เช่น อากรสมพัตสรเป็นตัวอย่าง . . . ราชาธิปไตยเห็นสมควรจะเลิกบรรดาภาษี ซึ่งเป็นศัตรูแก่การทำมาค้าขายเสียให้สิ้น

ประการที่ 2 ภาษีอากรที่เก็บปัจจุบันไม่เสมอกัน เก็บได้แต่คนในบังคับของไทย[36]

ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนหน้าที่มาเป็นกรมสรรพากรทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรจากปี พ.ศ. 2441-2475 (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2527, หน้า 215-217) และรัฐบาลได้ยกเลิกการเก็บอากรประเภทนี้ไปโดยพระราชยกเลิกภาษีสมพัตสร พ.ศ. 2475[37]

อากรสวน หรืออากรสวนใหญ่ จัดเก็บจากผู้ที่ทำประโยชน์ในที่แผ่นดิน โดยเรียกเก็บอากรสวนในแขวงกรุงเทพ นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครไชยศรี ราชบุรี สมุทรสงคราม เพชรบุรี และฉะเชิงเทรา เก็บจากการปลูกผลไม้ 8 อย่าง ได้แก่ ทุเรียน มังคุด มะม่วง มะปราง ลางสาด หมาก พลูค้าทองหลาง มะพร้าว

---

[36]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสาร รัชกาลที่ 5 ม.2.11/1 เรื่องประชุมเทศาภิบาล (12 ตุลาคม ร.ศ. 114-19 กันยายน ร.ศ. 119) สำเนาตราส่งพระราชบัญญัติที่ดินไปหารือข้าหลวงเทศาภิบาล หนังสือพระเจ้าน้อยยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพถึงพระยาศรีสุริยราชวรานุวัตรพิพัฒนพิไชยฯ ข้าหลวงเทศาฯ มณฑลพิศณุโลก วันที่ 7 ตุลาคม ร.ศ. 114

[37]ศึกษาพระราชยกเลิกภาษีสมพัตสร พ.ศ. 2475 ได้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2475

(เก็บภาษีน้ำมะพร้าวแทนในสมัยรัชกาลที่ 4[38]) นอกจากนั้น ยังเก็บจากผลไม้ 7 อย่างที่เรียกว่า พลากร ได้แก่ ขนุน สะท้อน เงาะ ส้มต่าง ๆ มะไฟ ฝรั่ง สาเก สับปะรด (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2527, หน้า 220-221) รัฐบาลได้ยกเลิกการเก็บอากรประเภทนี้ไปโดยพระราชบัญญัติยกเลิกอากรสวนใหญ่ พ.ศ. 2475 ประกอบกับข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์ มีงานเขียนเกี่ยวกับ นายปรีดี พนมยงค์ และเป็นบรรณาธิการ หนังสือหลายฉบับ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) ได้กล่าวไว้ว่า

> ท่านให้เหตุผลไว้หมดเรื่องยกเลิกรัชชูปการและเปลี่ยนโครงสร้างการจัดเก็บภาษี ภาษีฟุ่มเฟือยมีอะไรบ้าง ภาษีรายได้มีอะไรบ้าง ท่านได้เห็นชีวิตชาวนาจริง ได้คลุกคลีกับชาวบ้านราษฎรที่เดือดร้อน จากการไปใช้ชีวิตช่วงช่วยบิดาทำนา เห็นการกดขี่ขูดรีด เห็นการเก็บค่ารัชชูปการภาษีต่าง ๆ ที่เป็นภาษีระบบศักดินา ภาษีผักบุ้งก็มี ภาษีที่นา ค่าสวน สมพัตรสร ซึ่งรัชชูปการนี่หนักที่สุด ท่านก็เก็บเอามาคิดว่าอยากจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้และเมื่อมีโอกาสทางการเมืองท่านก็เสนอแก้ไขยกเลิกภาษีพวกนี้หมด และก็มีหลักฐานในอดีตเยอะแยะที่ชี้ให้เห็นชัดเจน

และผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกท่านหนึ่งที่เป็นนักประวัติศาสตร์และได้รับฉายาในวงการวิชาการว่า เป็นปราชญ์ของเมืองไทย ได้กล่าวสั้น ๆ เกี่ยวกับผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2564) กล่าวว่า “ท่านได้ปฏิรูประบบภาษีมากมาย ผมไม่พูดรายละเอียด ที่สำคัญ คือ ท่านเป็นคนมองการณ์ไกล”

รวมทั้งผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักวิจัยและพัฒนา (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> เงินรัชชูปการ คือ การเก็บเงินจากระบบไพร่ในศักดินาเดิม ซึ่งแปลงมาจากเงินค่าราชการที่ไพร่หลวงต้องจ่ายแทนการเดินทางมาใช้แรงงาน กลายเป็นว่า ชายไทยอายุ 25-60 ปี ทุกคนต้องถูกเก็บเงินส่วยชนิดนี้ ซึ่งเงินรัชชูปการไม่ได้เก็บจากฐานเงินได้ ไม่สนใจว่า มีเงินได้ไหมคนยากดีมีจนก็ต้องจ่าย เศรษฐกิจไม่ดี

---

[38]ดูรายละเอียดได้จาก ประกาศเลิกภาษีมะพร้าวเรียกเปนอากร 3 ต้นสลึง ในประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 5 วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2478

> คนทำมาหากินก็ต้องจ่าย ลำบากมากยิ่งขึ้น บางคนยอมไปอยู่ในบังคับต่างชาติ หรือเป็นคนอนาถา เพื่อไม่ต้องจ่าย ท่านอาจารย์ปรีดี จึงให้ยกเลิกเงินรัชชูปการ และภาษีที่ไม่จำเป็น

ในขณะที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักกฎหมายด้านภาษีอากรท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกัน (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 19 กันยายน 2564) กล่าวว่า

> มีการยกเลิกภาษีต่าง ๆ ที่ไม่เป็นธรรมในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 จริงและมีผลต่อเนื่องถึงเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันไม่น้อย แต่การดำเนินงานดังกล่าวก็เป็น “งาน” ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ อาจเป็นผู้ริเริ่มหรืออยู่เบื้องหลัง ผลักดันให้มีผลในการตัดสินใจของรัฐบาลเนื่องจากเป็นผู้มีความรู้และได้ชื่อว่า เป็นมันสมองของคณะราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากมีการบันทึกหลักฐานในข้อเสนอของท่านค่อนข้างน้อย ผลงานดังกล่าวจึงน่าจะถือได้ว่า เป็นของนายปรีดี พนมยงค์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอีกจำนวนหนึ่งร่วมกัน

สถาปนาประมวลรัษฎากร แม้จะมีการแก้ไขและยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรหลายฉบับ แต่ในขณะนั้นยังมิได้มีการรวบรวมเข้าเป็นฉบับเดียวกัน โดยได้มีการแยกการจัดเก็บออกเป็นตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ข้างต้น นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้กำหนดนโยบายการเงินการคลังใหม่เพื่อผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจ และเน้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของภาษีด้วยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้น จากการปล่อยให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของต่างชาติและกำหนดการวางแนวทางในการจัดเก็บภาษีตามความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนกำหนดรูปแบบภาษีสมัยใหม่โดยมีเทคนิคและวิธีการคำนวณเป็นแบบสมัยใหม่ ซึ่งได้แก่ การกำหนดฐานการคำนวณภาษี อัตราภาษี วิธีการคำนวณ การให้หักค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน ฯลฯ และได้มีการรวบรวมกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเป็นหมวดหมู่บรรจุไว้เป็นกฎหมาย นั้น คือ การสถาปนาประมวลรัษฎากร ฉบับปี พ.ศ. 2481 ขึ้นและให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482

การปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านรายได้และภาษีอากร โดยการยกเลิกภาษีและอากรที่ไม่เป็นธรรมนี้ จึงเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่อมาในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 รัฐบาลได้แถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร คำแถลงนโยบายดังกล่าว ประกอบด้วย นโยบายทั่วไปและนโยบายสำหรับกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำหรับกระทรวงการคลังนั้น นโยบายข้อหนึ่งมีใจความว่า จะจัดการปรับปรุงภาษีอากรให้ยุติธรรมแก่สังคม ส่วนเงินรัชชูปการนั้นจะยกเลิกโดยหาเงินรายได้อื่นมาชดเชย เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว หลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้จัดทำประมวลรัษฎากรขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2481 ในการนี้ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรสรุปความว่า ได้ดำเนินการปรับปรุงภาษีอากร โดยคำนึงถึงความรู้สึกของผู้เสียภาษีและมีเจตนารมณ์ที่จะแสดงให้ผู้เสียภาษีเห็นว่า การเสียภาษีอากรนั้น เพื่อนำไปบำรุงประเทศบำรุงความสุขของประชาชนผู้เสียภาษีเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรมีศรัทธา เต็มใจและยอมเสียสละภาษีใด ๆ ที่ราษฎรเสียอยู่โดยไม่เป็นธรรม ก็ได้ประกาศยกเลิก เช่น เงินรัชชูปการซึ่งเคยเก็บจากคนมีเงินหรือแม้แต่คนจนที่ไม่มีรายได้ก็ต้องเสียค่ารัชชูปการในอัตราที่เท่ากัน ภาษีพัตรสรและอากรการเช่านา ซึ่งผู้เสียภาษีเหล่านี้เป็นผู้ยากจน เป็นเสมือนกระดูกสันหลังของประเทศก็ต้องเสียภาษีนี้ด้วย จึงให้ยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรมทั้งหมด ดังนั้น เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ให้ยกเลิกระบบเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม จึงมีการประกาศกฎหมายให้ยกเลิกอากรค่านาค่าสวน สมพัตรสรและเงินรัชชูปการตามมาใน วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 ผลงานดังกล่าวจึงเป็นการปฏิรูปการบริหารงานคลังในด้านรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่ถือได้ว่าเป็นการยกเลิกระบบเสมือนศักดินาของสังคมไทยด้วย ข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัย

สืบค้นได้จากเอกสารเรื่องชีวประวัติของ ปรีดี พนมยงค์ (2544, หน้า 35) ประกอบกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30 วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2481

ทั้งนี้ การสถาปนาประมวลรัษฎากร มีรายละเอียดดังนี้ คือ กระทรวงการคลังโดยนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้เสนอให้มีการออกพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2482[39] เป็นต้นไป ในการศึกษาเรื่องนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาจากประกาศราชกิจจานุเบกษา พบว่า มีการยกเลิกกฎหมายภาษีอากรหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง คือ ("พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481," 2482, หน้า 1)

1. พระราชบัญญัติรัชชูปการ พ.ศ. 2468[40]

2. พระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ. 119

3. พระราชบัญญัติลักษณะการเก็บภาษีค่าที่ไร่อ้อย พ.ศ. 2464

4. พระราชบัญญัติเปลี่ยนวิธีเก็บภาษียา ร.ศ. 119

5. ประกาศพระราชทานยกเลิกอากร สวนใหญ่ค้างเก่าและเดินสำรวจต้นผลไม้ใหม่สำหรับเก็บเงินอากรสวนใหญ่ ร.ศ. 130

จากข้อมูลสถิติ พบว่า ในปี พ.ศ. 2482-2484 จำนวนเงินที่ได้จากภาษีอากรของรัฐบาลมิได้เพิ่มมากขึ้น คิดค่าเฉลี่ยแล้วอยู่ที่อัตราปีละ 20 ล้านเศษ เนื่องจากมีการยกเลิกภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรมหลายอย่าง ในขณะที่การจัดเก็บภาษีแบบใหม่ก็ยังไม่ได้ผลดีนัก

---

[39]ศึกษาพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 เพิ่มเติมได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482

[40]ศึกษาพระราชบัญญัติเงินรัชชูปการ พุทธศักราช 2486 ได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2486

ตาราง 6

ภาษีที่ดินเฉลี่ยและค่ารัชชูปการเฉลี่ย จากปี พ.ศ. 2448-2481

ปี	ค่าภาษีที่ดินโดยเฉลี่ย (ล้านบาท)	รัชชูปการโดยเฉลี่ย (ล้านบาท)
พ.ศ. 2448-2474	8,799,874.33	7,598,657.15
พ.ศ. 2475-2481	7,419,934.00	7,163,674.43

ที่มา. จาก *Statistical Year Book of the Kingdom of Siam B.E. 2474-75 (1931-93) Seventeenth Number* (p. 292), by Bureau of General Statistic Ministry of Economic Affairs, n.d., Bangkok: The Bangkok Times.

ตาราง 7

ภาษีเงินเดือนและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บจากปี พ.ศ. 2475-2481

ปี	เงินได้และเงินเดือน
พ.ศ. 2475	691,205
พ.ศ. 2476	680,326
พ.ศ. 2477	1,454,174
พ.ศ. 2478	1,325,638
พ.ศ. 2479	1,385,622
พ.ศ. 2480	1,438,505
พ.ศ. 2481	1,848,869

ที่มา. จาก *สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ 21 พ.ศ. 2482-2487* (หน้า 278), โดย กองประมวลสถิติ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป., กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-บางกอกไทม์.

จากตาราง 7 เป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า เมื่อรัฐบาลปฏิรูปการบริหารงานคลัง โดยการปรับปรุงระบบภาษีอากร ส่งผลให้รายได้ค่าที่ดินและค่ารัชชูปการซึ่งเป็นรายได้หลักของประเทศลดลง อย่างไรก็ตาม จากตาราง 7 ข้อมูลเชิงสถิติตัวแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีการยกเลิกภาษีอากรและเงินรัชชูปการซึ่งเคยเป็นรายได้หลักของประเทศลง

แต่การปรับปรุงระบบภาษีโดยกำหนดจัดเก็บภาษีรูปแบบใหม่ให้มีความเป็นธรรมภายใต้หลักความสามารถในการจ่ายภาษีของราษฎรที่ นายปรีดี พนมยงค์ เสนอ ทำให้รายได้ของรัฐบาลมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นนับจากปี พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2481 (เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น ๆ, 2476, หน้า 635)

ตาราง 8

เปรียบเทียบการเสียภาษีอากรก่อนและหลังการใช้ประมวลรัษฎากร

ก่อนใช้ประมวลรัษฎากร	หลังใช้ประมวลรัษฎากร
1. กรรมกรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 600 บาท เสียเงินรัชชูปการปีละ 5 บาท (มีอัตรา 3, 2 และ 1 บาทในบางท้องที่)	1. กรรมกรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 600 บาท ไม่เสียเงินรัชชูปการ แต่เสียเงินช่วยการประถมศึกษาปีละ 1 บาท
2. ชาวนามีนา 40 ไร่ ราคาปานกลางไร่ละ 6 บาท มีเงินได้สุทธิหรือกำไรจากการทำนา ต่ำกว่าปีละ 600 บาท เสียเงินรัชชูปการปีละ 5 บาท เสียอากรค่านาปีละ 8 บาท รวม 13 บาท	2. ชาวนามีนา 40 ไร่ ราคาปานกลางไร่ละ 6 บาท มีเงินได้สุทธิหรือกำไรจากการทำนา ต่ำกว่าปีละ 600 บาท ไม่เสียเงินรัชชูปการ แต่เสียเงินช่วยการประถมศึกษาปีละ 1 บาท ไม่เสียอากรค่านา แต่เสียเงินช่วยบำรุงท้องที่ปีละ 5 บาท รวม 5 บาท
3. ชาวสวนมีสวนทุเรียนรวง 1 ขนัด เป็นเนื้อที่ 1 ไร่ อยู่ในเขตต์เทศบาล ราคารวมทั้งค่าต้นไม้บนที่ดินไร่ละ 1,000 บาท มีรายได้สุทธิ หรือกำไรจากการทำสวนต่ำกว่าปีละ 600 บาท เสียเงินรัชชูปการปีละ 5 บาท เสียอากรสวนใหญ่ปีละ 8 บาท รวม 13 บาท	3. ชาวสวนมีสวนทุเรียนรวง 1 ขนัด เป็นเนื้อที่ 1 ไร่ อยู่ในเขตต์เทศบาล ราคาปานกลางไม่รวมค่าต้นไม้และสิ่งปลูกสร้างแลที่ดินไร่ละ 600 บาท มีเงินได้สุทธิหรือกำไรจาการทำสวนไม่ต่ำกว่าปีละ 600 บาท ไม่เสียเงินรัชชูปการ แต่เสียเงินช่วยการประถม-รวม 2 บาท 13 สตางค์

ตาราง 8 (ต่อ)

ก่อนใช้ประมวลรัษฎากร	หลังใช้ประมวลรัษฎากร
	ศึกษาปีละ 1 บาท ไม่เสียอากรสวนใหญ่ (ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกอากรสวนใหญ่ พ.ศ. 2481) แต่เสียเงินช่วยบำรุงท้องที่ ปีละ 1 บาท 13 สตางค์
4. ชนชั้นกลางมีรายได้ปีละ 3,000 บาท มีบ้านอยู่ 1 ไร่ อยู่ในเขตต์เทศบาล ราคารวมทั้งบ้าน 3,600 บาท มีรถยนต์ยี่ห้อออสติน 7 แรงม้า 1 คัน มีภริยาและบุตร 4 คน ภาษีอากรที่ต้องเสีย ได้แก่ (1) ภาษีเงินได้ ปีละ 24 บาท (2) ภาษีรถยนต์ปีละ 30 บาท และ (3) เงินรัชชูปการปีละ 5 บาท รวม 59 บาท	4. ชนชั้นกลางมีรายได้ปีละ 3,000 บาท มีบ้านอยู่ 1 ไร่ อยู่ในเขตต์เทศบาล ราคาปานกลางของที่ดินไม่รวมบ้าน 3,600 บาท มีรถยนต์ยี่ห้อออสติน 7 แรงม้า 1 คัน มีภริยาและบุตร 4 คน เงินที่ต้องเสียตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ (1) ภาษีเงินได้ปีละ 14 บาท (2) ภาษีรถยนต์ปีละ 15 บาท (3) เงินช่วยเหลือการประถมศึกษาปีละ 1 บาท และ (4) เงินช่วงบำรุงท้องที่เมื่อยินยอมให้หักตามประมวลรัษฎากร มาตรา 150 แล้ว ไม่ต้องเสีย รวม 30 บาท
5. คนมีเงินมีรายได้จากค่าเช่าในการให้เช่าโรงเรือนปีละ 24,000 บาท มีบ้านอยู่ 3 ไร่ อยู่ในเขตต์เทศบาล ราคารวมทั้งบ้าน 30,000 บาท มีรถยนต์ยี่ห้อเมอร์เซเดซ์-เบ็นซ์ เก๋ง 1 คัน มีภริยาและบุตร 4 คน ภาษีอากรที่ต้องเสีย คือ (1) ภาษีโรงเรือนปีละ 3,000 บาท (2) ภาษีเงินได้ ส่วนภาษีปกติ ไม่ต้องเสียตามกฎหมาย (3) ภาษีเสริมปีละ 620 บาท (4) ภาษี	5. คนมีเงินมีรายได้จากค่าเช่าในการให้เช่าโรงเรือนปีละ 24,000 บาท มีบ้านอยู่ 3 ไร่ ในเขตต์เทศบาล ราคาปานกลางไม่รวมบ้านไร่ละ 6,000 บาท มีรถยนต์ยี่ห้อเมอร์เซเดซ์เบ็นซ์ เก๋ง 1 คัน มีภริยาและบุตร 4 คน เงินที่ต้องเสียตามประมวลรัษฎากร คือ (1) ภาษีโรงเรือนปีละ 3,000 บาท (2) ภาษีเงินได้ส่วนภาษีปกติไม่ต้องเสียตามประมวลรัษฎากร

ตาราง 8 (ต่อ)

ก่อนใช้ประมวลรัษฎากร	หลังใช้ประมวลรัษฎากร
รถยนต์ปีละ 50 บาท และ (5) เงินรัชชูปการปีละ 6 บาท รวม 3,675 บาท	(3) ภาษีเสริมปีละ 150 บาท (4) ภาษีรถยนต์ปีละ 25 บาท (5) เงินช่วยการประถมศึกษาปีละ 1 บาท และ (6) เงินช่วยบำรุงท้องที่ปีละ 16 บาท รวม 3,192 บาท

ที่มา. จาก *ไทยในสมัยรัฐธรรมนูญ ที่ระลึกในงานฉลองวันชาติและสนธิสัญญา 24 มิถุนายน 2482* (หน้า 34), โดย สำนักนายกรัฐมนตรี, 2482, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พานิชศุภผล.

จากตาราง 8 จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงภาษีอากรโดยยกเลิกภาษีรัชชูปการ ยกเลิกค่านา และการสถาปนาประมวลรัษฎากรเป็นแบบฉบับครั้งแรกในประเทศไทย โดยรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรทางตรงที่เป็นธรรมให้แก่สังคม ผู้มีรายได้มากก็จะต้องเสียภาษีมาก ผู้ใดที่บริโภคฟุ่มเฟือยมากก็ต้องเสียภาษีทางอ้อมมาก และหากผู้ใดมีเครื่องบริโภคที่ไม่จำเป็นแก่การดำรงชีพก็ต้องเสียภาษีอากรมากตามลำดับ สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาและเขียนบทความเกี่ยวกับปรีดี พนมยงค์ และเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้กล่าวถึงการปฏิรูปรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 เมษายน 2564) กล่าวว่า

> การให้ความสำคัญกับหลักความเป็นธรรมในการปฏิรูปการเก็บภาษีของ นายปรีดี พนมยงค์ ว่าต้องให้คนร่ำรวยเสียภาษีมากขึ้น โดยเพิ่มภาษีนำเข้าในกลุ่มคนที่รวยจากสงคราม และเพิ่มภาษีที่ช่วยปกป้องอุตสาหกรรมบางประเทศ แต่ก็ไม่ได้ถึงกับแพงมาก เพราะต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายภาษีของแต่ละคนด้วย สามารถหาอ่านได้จากรายงานการประชุมสภาฯ ในช่วงต่าง ๆ จะเห็นการซักถามโต้ตอบกันระหว่างสมาชิกสภาฯ กับ นายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง-การคลัง เช่น มีคนถามว่า ทำไมไม่กำหนดภาษีขาเข้า เช่น หูฉลามให้แพง นายปรีดี พนมยงค์ ตอบว่า ถ้าแพงมากเขาก็จะไม่สามารถเสียภาษีได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นายปรีดี พนมยงค์ ก็มิได้พิจารณาเรื่องเหล่านี้ลำพัง ท่านมีที่ปรึกษาซึ่งเป็น

ผู้เชี่ยวชาญด้านภาษีอากรคอยช่วยวิเคราะห์และกำหนดอัตราภาษีต่าง ๆ เช่น สมมติว่า หูฉลามเดิมราคา 100 บาท ถ้าขึ้นเป็น 300 คนรวยก็จะไม่กิน เนื่องจากเห็นว่าขึ้นภาษีแพง แทนที่จะได้ภาษีก็จะจัดเก็บไม่ได้ เพราะฉะนั้นจะต้องขึ้นภาษีในอัตราที่ทำให้ผู้เสียภาษีรู้สึกไม่เดือดร้อนมาก เขาก็จะไม่รู้สึกว่าต้องจ่ายภาษีแพงเกินกำลังและคิดว่าเขาได้มีส่วนช่วยในการเสียภาษีด้วย

นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์อีกคนหนึ่ง (การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

ชัดเจนในเรื่องประมวลรัษฎากร เอาตั้งแต่แรกเลยเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ก็เกี่ยวกับเรื่องภาษี เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่เพราะทำให้เรามีเอกราชในด้านการจัดเก็บรายได้และภาษี ผมยืนยันเอกสารให้ คุณดูไปด้วยกันกับผมเลย ท่านบอกว่า ในเรื่องพิกัดอัตราศุลกากรก็มีข้อจำกัดการเก็บอากรสินค้าขาเข้าบางอย่าง เช่น ฝ้าย วัสดุทำด้วยฝ้าย เหล็ก วัสดุทำด้วยเหล็ก รถยนต์ เครื่องจักร หมวก นมข้น เหล้า ทั้งนี้ ซึ่งจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2489 แต่ท่านทำได้ก่อน และข้อ 2 ไทยถูกผูกมัดฝ่ายเดียวในเรื่อง (ก) การคืนอากรกระสอบ ป่าน ท่านจะคิดหมดทุกเรื่องในการลงรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ (ข) สิทธิเก็บศุลกากรในเขต 25 กิโลเมตร ทางชายแดนแม่น้ำโขง และ (ค) การให้ผลปฏิบัติอย่างคนต่างชาติพื้นเมืองในเรื่องอสังหาริมทรัพย์ นี่ก็เป็นเรื่องเศรษฐกิจทั้งสิ้น ยกตัวอย่าง หากเราไปอ่านเกี่ยวกับการแก้ไขสนธิสัญญาว่า ที่ท่านทำเพราะมันเกี่ยวข้องกับเอกราชทางเศรษฐกิจอย่างมากและท่านก็เขียนไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจด้วย แต่เมื่อเค้าโครงการเศรษฐกิจถูกลบไปท่านก็มุ่งมั่นทำต่อไปเรื่อย

คำแถลงการณ์ของกระทรวงการคลัง โดย นายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการ-กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2481 ดังต่อไปนี้จึงเป็นสิ่งยืนยันผลงานและความพยายามในการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แถลงต่อประชาชนว่าได้พยายามปลดเปลื้องภาษีที่เก็บทางตรง เช่น เงินรัชชูปการ และอากรค่านา ฯลฯ ให้แก่ราษฎรและได้พิจารณาร่างประมวลรัษฎากร (revenue code) เสร็จแล้ว และได้ยกร่าง-

ยกเลิกภาษีเหล่านั้นในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลรัษฎากร ส่งผลให้มีภาษีที่ยกเลิกดังนี้ (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517, หน้า 288)

1. ภาษีเงินรัชชูปการ คิดเป็นเงิน 6,800,000 บาท

2. อากรค่าน้ำ คิดเป็นเงิน 5,400,000 บาท

3. อากรสวน คิดเป็นเงิน 320,000 บาท

4. ภาษีไร่อ้อย คิดเป็นเงิน 18,500 บาท

5. ภาษีไร่ยาสูบ คิดเป็นเงิน 60,000 บาท

รวมภาษีอากรที่ยกเลิกไปคิดเป็นเงินประมาณ 12,598,500 บาท

และจากการปรับปรุงภาษีอากรใหม่ คาดว่าจะมีมูลค่าเงินภาษีที่จัดเก็บได้ ดังนี้

1. ภาษีเงินได้ ประมาณว่าจะได้เพิ่ม 280,000 บาท

2. ภาษีการค้า ซึ่งเปลี่ยนมาเรียกว่า โรงค้า จะได้เพิ่ม 380,000 บาท

3. ภาษีธนาคาร ซึ่งได้ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บใหม่และมิได้คำนวณในทางเพิ่ม

4. อากร ประมาณว่าได้เพิ่ม 1,850,000 บาท

รวมภาษีอากรปรับปรุงใหม่เป็นเงิน 2,510,000 บาท

จึงแถลงให้ประชาชนทราบ[41] นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้ดำเนินวิธีการหาภาษีทางตรงที่เก็บใหม่ ซึ่งก็คือ อากรมหรสพ ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บตามอัตราค่าเข้าดูการมหรสพจากผู้เข้าดู คิดเป็นรายได้เพิ่มอีกราวปีละ 200,000 บาท และรัฐบาลได้พิจารณาเพิ่มภาษีอากรประเภทค่าธรรมเนียมบางชนิดซึ่งจะได้เสนอเป็นพระราชบัญญัติต่อไป (สภาผู้แทนราษฎร, 2481ก, หน้า 951)

นอกจากนั้น ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังได้กล่าวถึงหลักการเรื่องการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรม ไว้ดังคำกล่าวของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ (การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 1 เมษายน 2564) กล่าวว่า “คนอยู่ใต้กฎหมายเดียวกันไม่พอ คนจะต้องมีชีวิต

---

[41]ข้อมูลจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2481 (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 17 หน้า 946 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ตอนที่ 1 หน้า 1

ใกล้เคียงกัน ต้องลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน อันนี้ท่านใส่ไว้ในงานที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกภาษีต่าง ๆ”

และผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งที่เป็นนักประวัติศาสตร์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า “การร่วมกันในสังคมเป็นเหมือนการที่คนมาช่วยชดเชยกัน ท่านพยายามให้รัฐเข้ามาช่วยโดยการเก็บภาษี คนรวยเป็นสิ่งที่ดีแต่ต้องไม่เอาเปรียบคนที่ลำบาก เงินภาษีเอามาช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนของคนที่ได้รับผลกระทบ”

ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่ง ซึ่งเป็นทั้งนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ รวมทั้งเป็นนักเคลื่อนไหวทางสังคม (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 กันยายน 2564) กล่าวว่า “นายปรีดี พนมยงค์ อาจต้องการปฏิรูปเศรษฐกิจด้วยอย่างแน่นอนตามหลักการคณะราษฎร แต่การดำเนินงานต่าง ๆ ด้านปฏิรูปรายได้นี้เป็นไปแบบไม่ต่อเนื่อง ขาดความชัดเจนบางระยะ อาจเป็นไปได้ว่า ท่านมัวให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการต่อสู้ทางการเมืองมากเกินไป”

พระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำสงคราม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2485[42] ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2485 เงินช่วยชาติในภาวะคับขันตามพระราชบัญญัตินี้มีหลายประเภท ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นภาษีเสริมจากภาษีที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว ได้แก่

1. เงินช่วยชาติการประถมศึกษา เป็นเงินช่วยชาติในภาวะคับขันประเภทเงินช่วยการประถมศึกษา โดยเรียกเก็บจากผู้มีหน้าที่ต้องชำระเงินช่วยการประถมศึกษาตามประมวลรัษฎากรเพิ่มอีกคนละ 1 บาท

2. ภาษีเงินได้ กำหนดให้บุคคลธรรมดาต้องเสียภาษีเงินได้ต้องเสียเงินช่วยชาติในภาวะคับขันเป็นจำนวนเท่ากับภาษีเงินได้ที่ต้องเสียในปีนั้น

---

[42]ศึกษาพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2485 ได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 24 วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2475

3. ภาษีโรงค้า[43] กำหนดให้ผู้ที่ต้องเสียภาษีโรงค้าต้องเสียเงินช่วยชาติในภาวะคับขันเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของภาษีโรงค้าที่ต้องเสียในปีนั้น นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการค้าในร้านค้าซึ่งมีค่ารายปีตั้งแต่ 60 บาทขึ้นไปแต่ไม่ถึง 120 บาท จะต้องเสียเงินช่วยชาติในภาวะคับขันในอัตราร้อยละ 12 ของค่ารายปีหากมิได้อาศัยอยู่ในสถานที่ร้านค้านั้น หากอาศัยอยู่จะเสียเพียงร้อยละ 9 ของค่ารายปี ต่อมารัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติ-เงินช่วยชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2487 มีผลบังคับใช้ 18 มกราคม พ.ศ. 2487 กำหนดอัตราเงินช่วยชาติในภาวะคับขันที่เก็บจากค่ารายปีเป็นร้อยละ 20 ของค่ารายปีสำหรับโรงค้าที่มิได้อยู่อาศัยและร้อยละ 12 ของค่ารายปีสำหรับโรงค้าที่อยู่อาศัย

4. เงินช่วยชาติจากการซื้อข้าว กำหนดให้เก็บจากโรงสีข้าวในอัตราหาบหลวงละ 40 สตางค์ สำหรับปลายข้าว ปลายข้าวกล้อง และปลายข้าวนึ่ง ส่วนข้าวประเภทอื่นเสียหาบหลวงละ 60 สตางค์[44]

5. อากรแสตมป์ เรียกเก็บเพิ่มอีกเท่ากับค่าอากรจากการปิดอากรแสตมป์

6. อากรมหรสพ ให้ผู้มีหน้าที่เสียอากรมหรสพต้องเสียเงินช่วยชาติในภาวะคับขันเท่ากับอากรมหรสพ[45]

---

[43]ภาษีโรงค้าเป็นภาษีที่รัฐบาลบังคับเก็บแทนภาษีการค้าตามพระราชบัญญัติภาษีการค้า พ.ศ. 2485 ภายหลังได้เลิกเก็บไปในปี พ.ศ. 2496 โดยผลของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล-รัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 ศึกษาเพิ่มเติมได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอน 12 ฉบับพิเศษ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496

[44]เงินช่วยชาติในภาวะคับขันลักษณะที่ 1-4 เริ่มเรียกเก็บตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2485 ตามพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2487

[45]เงินช่วยชาติในภาวะคับขันลักษณะที่ 5-6 เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2487 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 6 ตอนที่ 61 วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2487

7. อากรโรงแรม ภัตตาคาร กำหนดให้เสียเงินช่วยชาติในภาวะคับขันในอัตราร้อยละ 20 ของเงินที่โรงแรมและภัตตาคารเรียกเก็บจากลูกค้า[46]

เนื่องจากการเก็บเงินช่วยชาติในภาวะคับขันนี้ สร้างภาระให้กับประชาชนเพิ่มจากภาระเดิมที่ต้องเสียภาษีอากรอยู่เป็นปกติแล้ว ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจหลังสงครามก็ส่งผลให้ธุรกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยถดถอย ประชาชนได้รับความลำบากฝืดเคือง เมื่อสงครามโลกครั้งที่สอง สงบลงในปี พ.ศ. 2489 และนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับหลักการจัดเก็บรายได้และภาษีอากรที่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักของความเสมอภาค (equity) การจัดเก็บภาษีอากรที่ดีจะต้องก่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความเสมอภาคแก่ผู้เสียภาษีทุกคน หลักของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (enforceability) รวมถึงหลักของการประหยัด (low compliance and collections costs) ระบบบริหารจัดเก็บภาษีที่ดีนั้น ภาษีอากรแต่ละประเภทที่จัดเก็บจะต้องเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีน้อยที่สุดแต่เพิ่มมิให้รัฐสูญเสียรายได้ในการพัฒนาประเทศ นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้เปลี่ยนแปลงภาษีดังกล่าวเป็นภาษีการซื้อข้าว ภาษีการซื้อน้ำตาล ภาษีโรงแรมและภัตตาคารและให้รวมอยู่เป็นส่วนหนึ่งของประมวลรัษฎากร (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2527, หน้า 95-98)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงสามารถแสดงให้เห็นว่า ในระหว่างที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น แม้จะพบว่า ในแต่ละช่วงการดำรงตำแหน่งและแต่ละช่วงเวลาขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน เนื่องจากสภาวะความผันผวนทางการเมือง แต่ นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้ปฏิบัติภารกิจในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศหลายประการอย่างต่อเนื่อง สร้างเสถียรภาพทางการเงินและการคลัง นอกจากการยกเลิกเงินรัชชูปการและอากรค่านา ค่าสวนแล้ว ยังมีการยกเลิกภาษีไร่อ้อย ภาษียาสูบ

---

[46]เงินช่วยชาติในภาวะคับขันลักษณะที่ 7 เรียกเก็บตามพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2487 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 6 ตอนที่ 61 วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2487

เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายประมวลรัษฎากร (revenue code) ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ คือผู้ร่างและดำเนินการ (สมโชติ อ๋องสกุล, 2542, หน้า 46) จะเห็นได้ว่า การจัดทำประมวล-รัษฎากรขึ้นเป็นครั้งแรก และปฏิรูประบบภาษีอากร โดยคำนึงถึงความรู้สึกของผู้เสียภาษี เพื่อให้ผู้เสียภาษีเห็นว่า ภาษีเสียไปเพื่อไปบำรุงความสุขของประชาชนผู้เสียภาษี และยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรม เช่น เงินรัชชูปการ ภาษีพัตรสร และอากรเช่านา ทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม (social justice) และทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นแห่งชาติ (national solidarity) ที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศมาจนถึงปัจจุบัน สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นอาจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์และมีผลงานเขียนด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยมากกว่า 5 เรื่อง ได้กล่าวยืนยันอย่างชัดเจน (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 เมษายน 2564) กล่าวว่า “การปฏิรูประบบภาษีของ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นการริเริ่มระบบภาษีที่เรียกเก็บอย่างเป็นธรรมและคำนึงถึงความสามารถและความรู้สึกของผู้เสียภาษี ซึ่งไม่เคยปรากฏหลักการดังกล่าวในการจัดเก็บภาษีอากรของสยามมาก่อน”

และผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกท่านหนึ่งที่เป็นอดีตอัครราชทูต (ฝ่ายเศรษฐกิจและ-การคลัง) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และปัจจุบันดำรงตำแหน่งสำคัญในกรมสรรพากร ได้กล่าวถึงผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในด้านการปฏิรูปรายได้และภาษีอากร ซึ่งส่งผลมาถึงปัจจุบัน (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 กันยายน 2564) กล่าวว่า

> ประมวลรัษฎากรฉบับแรก ที่นายปรีดี พนมยงค์ ได้สถาปนาขึ้นในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในปี พ.ศ. 2481 เป็นการวางรากฐานการวางบทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรทางตรงที่เป็นธรรมแก่สังคม โดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของราษฎรตามส่วนซึ่งราษฎรจะเสียได้ หลักในเรื่องความแน่นอน หลักความสะดวก และหลักประหยัดค่าใช้จ่าย และคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนในการเต็มใจเสียภาษี ทั้งนี้ ประมวลรัษฎากรที่ได้ร่างไว้ในครั้งนั้นเป็นการวางรากฐานที่มีความคลาสิค และยังคงใช้สืบเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน โดยใช้โครงสร้างการแบ่งหมวดหมู่ตามประมวลรัษฎากรฉบับแรก และปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับยุคสมัยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกท่านหนึ่งซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ด้านกฎหมายและรัฐศาสตร์ ได้ให้มุมมองที่กว้างขึ้นเกี่ยวกับผลงานต่าง ๆ ของ นายปรีดี พนมยงค์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 กันยายน 2564) กล่าวว่า

> การศึกษางานของปรีดี พนมยงค์ หรือผู้นำที่มีผลงานในการบริหารประเทศท่านอื่น ๆ นั้น ต้องมีความเข้าใจพื้นฐานว่า งานทุกอย่างปรีดี พนมยงค์ หรือผู้นำคนนั้น ๆ ไม่ได้ทำเพียงคนเดียว ในการทำงานโดยเฉพาะการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ จะต้องมีผู้ช่วยเหลือ เช่น นายปรีดี พนมยงค์ เองก็จะมีผู้ช่วย ก็คือ กลุ่มที่เป็นลูกศิษย์ นักการเมืองท้องถิ่นอีสาน และนักธุรกิจ ซึ่งบางส่วนก็เข้ามาเพื่อผลประโยชน์ของตนเองในอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

จากการศึกษาแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปรายได้และภาษีอากรของ นายปรีดี พนมยงค์ ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีความพยายามในการปฏิรูปรายได้ของรัฐบาล (public revenue) โดยใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือ โดยการยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรมและจัดเก็บภาษีใหม่ทั้งภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม จากผลงานสำคัญ คือ การสถาปนาประมวลรัษฎากร ซึ่งใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ผลแห่งการดำเนินงานด้านการปฏิรูปรายได้ พบว่า นายปรีดี พนมยงค์ ยังใช้เครื่องมือเพียงด้านภาษีอากรในการแก้ไขปัญหา แม้มิได้ปฏิรูปการบริหารรายได้ด้านอื่น ๆ เช่นรายได้จากทรัพย์สินของรัฐบาลหรือด้านการลงทุนอื่น ๆ แต่การดำเนินงานดังกล่าวก็สื่อให้เห็นถึงผลการปฏิรูปที่มุ่งเน้นให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร ลดความเหลื่อมล้ำ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การสร้างโอกาสให้คนในสังคมได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปควรลดความเหลื่อมล้ำในสังคมหรืออย่างน้อยต้องไม่ส่งผลต่อผู้มีโอกาสน้อยให้เสียเปรียบมากขึ้น ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ มีความชัดเจนแน่นอน โดยตราไว้เป็นกฎหมายซึ่งมีพื้นฐานจากประมวล-รัษฎากร และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการจัดเก็บภาษีมหรสพ เป็นต้น สอดคล้องกับ ไสว สุทธิพิทักษ์ (ม.ป.ป., หน้า 512-513) ที่ได้ศึกษาและรวบรวมผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในส่วนที่เกี่ยวกับงานด้านการปฏิรูปรายได้และภาษีอากร สรุปความได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้ระมัดระวังถึงการที่ราษฎรจะเกิดความเข้าใจผิดในเรื่องการปรับปรุงภาษีอากรให้เป็นธรรมแก่สังคม โดยการดำเนินงานเป็นไปเป็นขั้น

เริ่มจากอาศัยความร่วมมือและร่วมความคิดเห็นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการภาษีอากรต่าง ๆ ว่าควรจะเป็นไปอย่างไร และชี้แจงให้ราษฎรทราบเป็นระยะผ่านการแถลงการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีและถูกต้องผ่านทางหนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียงเป็นครั้งคราวและเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีที่ค้าง ในการปรับปรุงภาษีอากรนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้ยึดหลักโดยคำนึงถึงความสามารถ (ability to pay) ในการเสียภาษีของราษฎรตามส่วนซึ่งราษฎรจะเสียได้ หลักในเรื่องความแน่นอน ความสะดวกทั้งผู้เก็บภาษีและผู้เสียภาษี หลักประหยัดค่าใช้จ่าย และเกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งหลักการภาษีแบบนี้เป็นหลักผสมจากหลายตำราแต่เป็นหลักภาษีอากรที่เหมาะสมกับสภาพการของประเทศไทย

บทที่ 6
ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิรูปการเงินการคลัง

การนำเสนองานวิจัยในบทนี้ จะมีเนื้อหาแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 เรื่อง ระบบการเงินการคลังของสยามก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง และส่วนที่ 2 เกี่ยวกับแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการเงินการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ดังนี้

ระบบการเงินการคลังของสยามก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทยระหว่างปี ค.ศ. 1850-1970 ของ Ingram (19718) ได้ศึกษาพัฒนาการของระบบการคลังในประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2393-2493 โดยได้จำแนกพัฒนาการของระบบ-การคลังในประเทศไทยออกเป็น 3 ระยะ คือ

1. ระหว่างปี พ.ศ. 2393-2435 เป็นช่วงเวลาที่การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นไปโดยปราศจากระบบใด ๆ เรียกว่า The Prebudget Period

2. ระหว่างปี พ.ศ. 2435-2469 (from fiscal reform to fiscal autonomy) แม้ว่าช่วงเวลานี้จะเริ่มมีการปฏิรูประบบการงบประมาณ โดยแยกงบประมาณรายจ่ายส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ออกจากงบประมาณของแผ่นดิน แต่ก็ได้เสียอธิปไตยทางการคลังด้วยผลจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริ่งและสนธิสัญญาอันไม่เท่าเทียมกันกับประเทศต่าง ๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 ส่งผลให้รัฐบาลมีข้อจำกัดด้านรายได้และต้องพยายามเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาที่ทำไว้กับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดเก็บอากรขาเข้าได้ตามมูลค่าสินค้า

3. ระหว่างปี พ.ศ. 2469-2493 ประเทศไทยได้มีอธิปไตยทางการคลัง (fiscal autonomy) อีกครั้งในปี พ.ศ. 2469 ซึ่งจากการศึกษาของ Ingram พบว่า มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราภาษีอากรประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีศุลกากร และเริ่มมี

ประมวลรัษฎากรในปี พ.ศ. 2481[1] เป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ตาม การจำแนกจุดแห่งการเปลี่ยนยุคที่ Ingram ใช้ปี พ.ศ. 2469 เป็นปีที่ได้รับอธิปไตยทางการคลังนั้น ปรีดี พนมยงค์ (2526ก, หน้า 105, 147) ได้ชี้ให้เห็นในมุมต่างกันว่า การรณรงค์เพื่อขอแก้ไขสนธิสัญญากับมหาอำนาจต่าง ๆ ในระหว่างปี พ.ศ. 2462-2469 แม้ประเทศไทยจะได้อธิปไตยทางการคลังคืนกลับมาแต่ได้เพียงบางส่วนและหาใช่อธิปไตยที่สมบูรณ์ไม่ เพราะประเทศไทยได้รับอธิปไตยที่สมบูรณ์รวมทั้งอธิปไตยทางการคลังในปี พ.ศ. 2480 ดังนั้น ปี พ.ศ. 2480 ย่อมถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญด้วยส่วน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527, หน้า 55-56) มิได้เห็นว่า ข้อเสนอของใครเป็นฝ่ายถูกที่สุด และมีความเห็นว่า การแบ่งเกณฑ์พัฒนาการทางการคลังในอดีตของ Ingram อาจขาดแคลนข้อมูลทางสถิติและขาดโอกาสในการค้นคว้าข้อมูลชั้นต้นของฝ่ายไทย จึงอาจไม่มีความละเอียดเพียงพอ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ผลจากการลงนามในสนธิสัญญา-เบาว์ริ่ง[2] ของไทยกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 และกับมหาอำนาจอื่น ๆ ในระยะเวลาต่อมา มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ สนธิสัญญาเบาว์ริ่งมีผลเกิดการทำลายการผูกขาดทางการค้าของพระคลังสินค้า การถูกจำกัดการเรียกเก็บภาษีนำเข้าทำให้รัฐบาล

---

[1]อิงแกรม จำแนกยุคพัฒนาการทางการคลังโดยใช้เกณฑ์อธิปไตยทางการคลังเป็นหลัก คือ ถือเอาปี พ.ศ. 2469 เป็นจุดเริ่มต้นของยุคอธิปไตยทางการคลังสมัยใหม่ ในขณะที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527) เสนอว่า หากใช้เกณฑ์การปฏิรูประบบการคลังในการจำแนก จะแบ่งได้ 4 ยุค ได้แก่ (1) พ.ศ. 2416 เป็นปีที่มีการสถาปนาหอรัษฎากรพิพัฒน์และเริ่มกระบวนการรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง (fiscal centralization) (2) พ.ศ. 2435 เป็นปีเริ่มมีการแยกงบประมาณรายจ่ายส่วนพระองค์ออกจากงบประมาณแผ่นดิน (3) พ.ศ. 2476 เป็นปีที่รัฐสภาเริ่มมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน และ (4) พ.ศ. 2504 เป็นปีที่เริ่มใช้ระบบการงบประมาณสมัยใหม่

[2]สาระสำคัญของสนธิสัญญาเบาว์ริ่ง คือ รัฐบาลไทยต้อง (1) ยกเลิกการผูกขาดข้อจำกัดทางการค้า (2) จัดเก็บภาษีนำเข้าได้ไม่เกินร้อยละ 3 ของมูลค่าสินค้าเข้า และ (3) ให้สิทธิแก่ชาวอังกฤษในการค้าขายและสามารถพักอาศัยในกรุงเทพฯ ได้และหากเกิดคดีความและข้อพิพาทระหว่างชาวอังกฤษกับชาวไทย รัฐบาลไทยจะต้องให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ชาวอังกฤษฯ

มีรายได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น รวมถึงรัฐบาลไม่มีการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเท่าที่ควร และรัฐบาลในขณะนั้นดำเนินนโยบายการเงินการคลังแบบดั้งเดิม (orthodoxy) ซึ่งส่งผลให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านการค้าและการลงทุนน้อย (พอพันธ์ อุยยานนท์, 2558, หน้า 7, 36)

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการเงินการคลังตามแนวดั้งเดิมหรือแบบอนุรักษ์นิยมนี้ ก็เป็นไปเพื่อรักษาฐานะของเงินบาทในระหว่างประเทศให้มีความมั่นคงเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากต่างชาติ ในระหว่างปี พ.ศ. 2470-2471 ได้มีพัฒนาการในการปฏิรูปการเงินการคลังเกิดขึ้นหลังจากมีการแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศในระยะแรก ส่งผลให้ภาษีศุลกากรกลายเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งของประเทศ (มยุรี นกยูงทอง, 2527, หน้า 497) แต่การปฏิรูปการเงินและการคลังของประเทศก็ยังไม่มีเหตุการณ์ใดเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนจนกระทั่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

แนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการเงินการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์

แนวคิดในการปฏิรูปการเงินการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์

การปฏิรูปการบริหารด้านการเงินการคลังเป็นอีกภารกิจหนึ่งของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่มีผลงานชัดเจน การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาพบว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้ทำการสถาปนากรรมการกฤษฎีกา[3] ดำเนินนโยบายและมาตรการทางการเงินของประเทศ โดยเปลี่ยนการเก็บรักษาเงินทุนสำรอง[4] เป็นทองคำแท่งแทนเงินปอนด์ ด้วยวิธีการนำเงินปอนด์ที่เป็นทุนสำรองจำนวนหนึ่งไปซื้อทองคำแท่ง จำนวน 273,815 ออนซ์ จน

---

[3]ดูรายละเอียดได้จาก พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 50 (9 ธันวาคม พ.ศ. 2476)

[4]ดูแถลงการณ์กระทรวงการคลัง เรื่องการแสดงรายการยอดเงินคงคลังและเงินทุนสำรองเงินตราในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 (7 สิงหาคม พ.ศ. 2482)

กลายเป็นทุนสำรองในช่วงสงครามในเวลาต่อมา (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, 2543, หน้า 71-73) ดำเนินการเจรจาขอลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากประเทศอังกฤษที่กู้มาในปี พ.ศ. 2467 จำนวน 2,340,300 ปอนด์ จากเดิมที่ต้องชำระดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี เหลือเพียงร้อยละ 4 ต่อปี (วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, 2543, หน้า 81) ปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญ-บริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476[5] แยกความแตกต่างระหว่างการเมืองกับการบริหารหรืออำนาจในงานนโยบายกับอำนาจในงานประจำ เป็นครั้งแรก (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, หน้า 102-105) วางรากฐานการจัดตั้งธนาคารกลางของประเทศไทย โดยจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยเป็นทบวงการเมือง สังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อประกอบธุรกิจอันอยู่ในหน้าที่ของธนาคารกลาง นำไปสู่การตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2485 นอกจากนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ยังเป็นตัวแทนประเทศไทยเดินทางไปเจรจาเปลี่ยนแปลงข้อตกลงสมบูรณ์แบบเพื่อเลิกสถานะสงครามระหว่างประเทศไทยกับบริเตนใหญ่และอินเดีย จากการที่ประเทศไทยมีพันธะต้องส่งข้าวสารให้อังกฤษแบบให้เปล่าเป็นค่าปฏิกรรมสงครามตามสัญญาการซื้อข้าวจากไทย จำนวน 1 ล้าน 2 แสนตัน[6] (วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, 2543, หน้า 90) รวมทั้งเป็นตัวแทนประเทศไทยไปเจรจาให้อังกฤษคืนเงินไทยที่อังกฤษยึดไว้ประมาณ 15 ล้านปอนด์ และออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 จำนวน 2 ฉบับ ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของแผ่นดิน ซึ่งการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้นับได้ว่าเป็นการริเริ่มสร้างเสริมอำนาจทางการคลังของรัฐสภาเป็นครั้งแรกของประเทศไทย (อิสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2537, หน้า 44-48)

---

[5]พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2476 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2476

[6]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ลับ) ครั้งที่ 29/2488 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 11 ตุลาคม พุทธศักราช 2488

ผลงานในการปฏิรูปการเงินการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์

การแก้ไขสนธิสัญญา การที่ประเทศตะวันตกได้เข้ามาบังคับให้สยามยินยอมทำสนธิสัญญายกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนในบังคับของประเทศตะวันตกนั้น ทำให้สยามต้องทำการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลโดยสิ้นเชิงโดยการมีประมวล-กฎหมายที่ทันสมัย แต่การปฏิรูปตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ การสร้างนักกฎหมายสยามยังเป็นงานสำคัญอีกอย่างหนึ่งด้วยเพราะการมีประมวลกฎหมายที่ทันสมัย แต่ขาดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพก็เหมือนกับประมวลกฎหมายนั้นไร้ประโยชน์ รัฐบาลต่างประเทศอาจพอใจกับการมีประมวลกฎหมายของสยาม แต่ยังไม่แน่ใจว่านักกฎหมายสยามจะใช้กฎหมายนั้นในลักษณะใด ปัญหาประเด็นหลังนี่เองที่ทำให้รัฐบาลต่างประเทศไม่ยอมให้ชาวต่างประเทศขึ้นศาลสยาม[7]

อนึ่ง การที่โรงเรียนกฎหมายไทยต้องสอนทั้งกฎหมายอังกฤษและกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ด้วยสาเหตุหนึ่งมาจากการที่สยามต้องทำตามข้อเสนอของอังกฤษตามสนธิสัญญาที่สยามทำกับอังกฤษใน พ.ศ. 2467 โดยจ้างครูสอนกฎหมายชาวอังกฤษในโรงเรียน-กฎหมาย และใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของอังกฤษพิจารณาคดีในกรณีที่กฎหมายสยามไม่มีบทบัญญัติบังคับไว้[8] และขณะเดียวกันก็ต้องทำตามข้อเรียกร้องของฝรั่งเศสในการปรับปรุงระบบกฎหมายสยามตามสนธิสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส พ.ศ. 2468 โดยการตั้งกรมร่างกฎหมาย จัดระเบียบหลักสูตรในโรงเรียนกฎหมายใหม่ โดยให้

---

[7]ดูรายละเอียดได้จากเอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารกระทรวงยุติธรรม รัชกาลที่ 6 ย 2/7 เรื่องบันทึกของนายปาดู เสนอหม่อมเจ้าจรูญศักดิ์กฤดากร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

[8]ดูรายละเอียดได้จากเอกสารกองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ เกี่ยวกับการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2468

ชาวฝรั่งเศสเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน และจ้างที่ปรึกษาชาวฝรั่งเศสไว้ในกระทรวงยุติธรรม[9] การจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นผู้สอนนั้น นอกจากมี ดร. แอล ดูปลาตร์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส และชาวฝรั่งเศสอีก 2 คน และชาวอังกฤษอีก 1 คน สำหรับชาวฝรั่งเศสอีก 2 คน สันนิษฐานว่า น่าจะได้แก่ ดร. เอกูต์ และ ร. แลงกาต์ เพราะชาวฝรั่งเศสที่เข้ามาสอนกฎหมายอยู่ในสยามสมัยนั้น นอกจาก ดร. ดูปลาตร์ แล้ว ก็คงมีแต่ ดร. เอกูต์ และ ร. แลงกาต์[10] เท่านั้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2539, หน้า 114; วิเชียร เพ่งพิศ, 2559, หน้า 44)

การรักษาเอกภาพของชาติย่อมสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการดำรง "เอกราชของชาติ" และ "อธิปไตยของชาติ" สำหรับ ปรีดี การพิทักษ์เอกราชและอธิปไตยของชาติไว้ให้ได้ เป็นหน้าที่สูงสุดของคนไทยที่รักชาติ นายปรีดี พนมยงค์ กล่าวถึง "ภยันตรายจากการคุกคามเอกราชสมบูรณ์ของชาติ" ที่มีหลากหลายรูปแบบ ที่ประเทศไทยควรป้องกันภยันตรายจากสงครามใหญ่นั้น โดยการเตรียมการป้องกันเอกราชและอธิปไตยของชาติไว้ให้พร้อม เพื่อต่อสู้การรุกราน และเพื่อรักษาความเป็นกลางระหว่างประเทศที่กระหายสงคราม และต้องไม่ตกหลุมพรางและกลวิธีใด ๆ ของพวกที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นตัวแทน (proxy) ทำสงครามให้แก่มหาอำนาจใด ๆ การดำรงเอกราชและอธิปไตยสมบูรณ์ของชาติ เป็นเรื่องที่ นายปรีดี พนมยงค์ กล่าวถึงอยู่เสมอ นอกจากนี้ เรื่องที่สำคัญอีกประการ นั่นคือ การที่มหาอำนาจพยายามมีอำนาจหรืออิทธิพลทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมเหนือบางประเทศในลักษณะของ "อาณานิคมแบบใหม่"[11]

---

[9]ดูรายละเอียดได้จากเอกสารกองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ เอกสารเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ลายพระหัตถ์พระองค์เจ้าไตรทศประพันธ์ถึงเจ้าพระยามหิธร วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2466

[10]ร. แลงกาต์ เป็นชาวฝรั่งเศสที่ได้รับจ้างเข้ามาทำงานในเมืองไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2476 อยู่เมืองไทยประมาณ 16 ปี และเป็นผู้ตรวจสอบกฎหมายตราสามดวงในนามของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง

[11]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำสัมภาษณ์ นายปรีดี พนมยงค์ เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2523 เรื่อง ประเทศที่ชนะสงครามอย่างแท้จริง คือ ประเทศที่รักษาความเป็นกลางไว้ได้

ข้อความคิดเหล่านี้ไม่ปรากฏให้ประเทศหรือประชาชนรุกรานหรือคุกคามประเทศอื่นหรือแม้แต่ประชาชนเชื้อชาติอื่น และนี่เอง คือ ความหมายของ “สันติภาพ” หลักประชาธิปไตยสมบูรณ์เรียกร้องสันติภาพไม่ใช่สงคราม แต่ในขณะเดียวกันเมื่อถูกคุกคามในด้านต่าง ๆ ก็ต้องพยายามในการดำรงชาติไว้ ทัศนะเช่นนี้ของปรีดีปรากฏในผลงานเรื่อง “พระเจ้าช้างเผือก” รวมถึงการปฏิบัติการต่าง ๆ ในสมัยที่ปรีดีอยู่ในอำนาจทางการเมือง ในการที่จะให้ประเทศดำรงอยู่อย่างสงบสุขในสังคมโลกอีกหลักการหนึ่งในการดำรงเอกราชและอธิปไตยสมบูรณ์ของชาติ คือ การรักษา”ความเป็นกลาง” สำหรับ นายปรีดี พนมยงค์ นั้น “ประเทศที่ชนะสงครามอย่างแท้จริง คือ ประเทศที่รักษาความเป็นกลางไว้ได้” (เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, 2529, หน้า 315-316) ในแง่นี้อาจพิจารณาได้ว่า “สันติภาพ” เป็นหลักการ ส่วน”ความเป็นกลาง” ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ณ จุดนี้เมื่อพิจารณาตามหลักห้าประการของปรัชญา “สังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย” กล่าวคือ เอกราชของชาติ อธิปไตยของชาติ สันติภาพ ความเป็นกลาง ความไพบูลย์ของประชาชนพร้อมด้วยประชาธิปไตยของประชาชน แล้วจะเห็นว่า พื้นฐานของปรัชญาสังคมนิยม-วิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย คือ ความไพบูลย์ของประชาชน พร้อมด้วยประชาธิปไตยของประชาชนเกิดจาก “ประชาธิปไตยสมบูรณ์” นั่นเอง ความไพบูลย์ ความกินดีอยู่ดีของราษฎรและความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมือง ย่อมนำมาซึ่งความเป็นเอกภาพของคนในชาติ หมายถึง คนในชาติจะมีทัศนะที่รักชาติรักประชาธิปไตย ก็ต่อเมื่อเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นได้ให้ประโยชน์แก่เขาอย่างไร จากนั้นก็เป็นหน้าที่ของผู้รักชาตินั่นเองที่จักต้องดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและอธิปไตยของชาติแห่งตน ควบคู่กันไปกับการยึดมั่นในสันติภาพและความเป็นกลางระหว่างประเทศ ทั้งหมดนี้จะเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ ต่อเมื่อราษฎรมีความสมบูรณ์พูนสุขอย่างประชาธิปไตยที่แท้จริง[12]

ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้สยามประเทศจะไม่ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศตะวันตกอย่างประเทศเพื่อนบ้านรอบข้าง แต่เนื่องจากสถานะทาง

---

[12]ศึกษาเพิ่มเติมได้โดยดูจากแผนผังโครงสร้างของปรัชญา “สังคมนิยมวิทยาศาสตร์-ประชาธิปไตย” ของฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล ในปาฐกถาปรีดี พนมยงค์ ประจำปี พ.ศ. 2549

ภูมิศาสตร์ของสยามที่เป็นประเทศกลางระหว่างพม่าซึ่งเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ และอินโดจีนที่เป็นเมืองขึ้นของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอาณานิคมทั้งสองจึงตกลงกันยกเอาสยามเป็นประเทศกันชนเพื่อป้องกันความขัดแย้ง แต่สยามก็หนีไม่พ้นสถานะความเป็นกึ่งเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจจากข้อผูกมัดทางสัญญาที่เรียกว่า สภาพนอกอาณาเขต (extraterritoriality)

เมื่อทุนนิยมสมัยใหม่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกและพัฒนากลายเป็นทุนข้ามชาติหรือที่เรียกว่า จักรวรรดินิยมจึงได้แผ่อำนาจไปยังประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ รวมทั้งสยามประเทศด้วย ส่งผลให้สยามต้องถูกบังคับให้ทำสนธิสัญญากับประเทศทุนนิยมหรือจักรวรรดินิยมต่าง ๆ นับแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา สยามก็ต้องตกเป็นประเทศกึ่งอาณานิคม ทำให้การค้าตกไปอยู่ในมือชาวต่างชาติ รัฐบาลต้องสามารถจัดเก็บภาษีจากสินค้าเข้าได้เพียงร้อยละสามตามสัญญา หรือที่รู้จักกันในนาม “ภาษี-ร้อยชักสาม” รวมทั้งสิทธิพิเศษอื่น ๆ เช่น การสัมปทานป่าไม้ สัมปทานเหมืองแร่และการเดินเรือ เป็นต้น ตัวอย่างของสิทธิพิเศษที่จักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศสมีอำนาจเหนือเศรษฐกิจของสยามในขณะนั้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ กรณีสิทธิในการเก็บภาษีศุลกากรในดินแดนริมฝั่งแม่น้ำโขง แม้สยามจะมีดินแดนริมแม่น้ำโขงแต่ก็ไม่มีอธิปไตยที่จะตั้งด่านศุลกากรในท้องที่ภายในเขต 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวาของแม่น้ำโขงได้ แม่น้ำโขงจึงเป็นจุดที่มีสินค้าจากอินโดจีนและอาณานิคมเข้ามาขายอย่างเสรี โดยไม่ต้องเสียภาษีศุลกากรให้แก่สยามแต่ประการใด ซึ่งเป็นผลมาจากสนธิสัญญา ร.ศ. 112[13] (ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 54) ส่งผลให้สยามต้องสูญเสียรายได้จำนวนไม่น้อยที่เกิดจากการค้าบริเวณเขตปลอดศุลกากรนั้น เพราะสยามกับฝรั่งเศสไม่ได้ทำข้อตกลงพาณิชย์และศุลกากรกัน นอกจากนั้นผลแห่งสนธิสัญญาเบาว์ริ่งในปี พ.ศ. 2398 เป็นต้นมาทำให้ประเทศไทยต้องเปิดเมืองท่าค้าขายกับประเทศอังกฤษอย่างเสรี ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปจากแบบเลี้ยงตนเองได้กลายเป็นเศรษฐกิจเพื่อการค้าขาย

---

[13]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมของสนธิสัญญาดังกล่าวได้จากประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 14

แต่เนื่องจากสยามประเทศในเวลานั้นยังมีความล้าหลังเกี่ยวกับเครื่องมือในการผลิต และความสามารถในการผลิต ประกอบกับผลผลิตไม่มีความแน่นอนต้องพึ่งพาธรรมชาติ แม้จะเปิดการค้าขายเสรีแล้วแต่เครื่องมือการผลิตและวิธีการผลิตของสยามก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

การสรุปผลสำรวจครอบครัวในชนบทและการกสิกรรม จากงานของ ซิมเมอร์แมน (2525) ศึกษาเรื่อง *การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม* สำรวจและรายงานว่า ในปี พ.ศ. 2473 ชาวนาส่วนใหญ่ของสยามทำการเกษตรแบบเพาะปลูกด้วยตนเอง ยังไม่มีการใช้เครื่องมือทางการเกษตรที่ทันสมัย ใช้แรงงานโคกระบือเป็นหลัก เทคนิคทางกสิกรรมและทางเศรษฐกิจยังล้าหลังอยู่มาก

นับตั้งแต่ประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาว์ริ่ง ผลการทำสัญญามีส่วนทำให้เกิดการพัฒนาพลังการผลิตของประเทศบ้าง แต่ในทางเกษตรกรรมแทบจะไม่มีการพัฒนาการผลิตเลย ยิ่งไปกว่านั้นสนธิสัญญาเบาว์ริ่งและสนธิสัญญาทางไมตรีที่ประเทศไทยทำไว้กับประเทศอื่น ๆ ยังทำให้ชาวต่างชาติมีสิทธิ์เข้ามาค้าขายภายในประเทศ ชนชั้นที่เป็นตัวแทนพลังการผลิตที่ก้าวหน้าจึงนำเครื่องจักรเข้ามาดำเนินการผลิตในประเทศ ทำให้ผู้ที่มีทุนทรัพย์ในสังคมเท่านั้นที่ได้ประโยชน์ประกอบกับการปรับตัวของสถาบันศักดินาที่ปรับปรุงภายในตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับสัญญาที่ทำไว้กับต่างประเทศ ซึ่งสัญญาเหล่านั้นเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเก็บภาษีอากรของประเทศ ทำให้จักรวรรดินิยมคู่สัญญาได้ประโยชน์จากการเสียภาษีในพิกัดอัตราที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศไทย การค้าขายของพระคลังสินค้าลดลง ส่งผลให้รายได้ของประเทศลดน้อยลงจนต้องมีวิธีการแก้ไขการเก็บภาษี เปลี่ยนวิธีการคำนวณและต้องตั้งภาษีขึ้นใหม่เพื่อทดแทน (สมเด็จกรมพระ-ยาดำรงราชานุภาพ, 2507, หน้า 122) แม้เราจะกล่าวว่า ประเทศไทยไม่เคยเป็นเมืองขึ้นของชาติใด ก็อาจจะได้รับการสนับสนุนแนวคิดนี้แต่ในเรื่องความเป็นเอกราชของชาติไทยเศรษฐกิจและทางกฎหมายนั้น ผลแห่งสนธิสัญญาทำให้สรุปได้ว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 สยามประเทศได้สูญเสียเอกราชทางกฎหมายและทางเศรษฐกิจอย่างปฏิเสธได้

ปัญหาเอกราชของชาติไทยหากจะศึกษาและอ้างอิงกันโดยตัวบทกฎหมายและที่เป็นลายลักษณ์อักษร นักวิชาการสายเศรษฐศาสตร์และการเมืองจึงมักยกให้ปรากฏการณ์

ที่กษัตริย์สยามยอมลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริ่งกับอังกฤษในเดือนเมษายน พ.ศ. 2398 เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาเอกราช เนื่องจากสนธิสัญญาดังกล่าวมีความไม่เสมอภาคเรียกว่าเป็น Inequal Treaties เพราะสยามจำต้องยอมให้อังกฤษได้รับสิทธิพิเศษด้านการศาลในสยาม คือ เมื่อชาวอังกฤษหรือคนในบังคับอังกฤษกระทำความผิดจะไม่ต้องขึ้นศาลสยาม หากแต่จะต้องพิจารณาคดีในศาลกงสุลที่อังกฤษจะจัดตั้งขึ้น รวมถึงยังต้องยกเลือกภาษีทุกชนิดแก่สินค้าอังกฤษ นอกจากภาษีสินค้าขาเข้าซึ่งเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 3 ทั้งยังต้องปฏิบัติต่ออังกฤษในฐานะชาติที่ต้องได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 2543, หน้า 27-29) ทั้งนี้ เงื่อนไขของสนธิสัญญายังระบุไว้ว่า การจะบอกเลิกสัญญาจะทำได้ต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากทั้งสองฝ่าย และสนธิสัญญาเบาว์ริ่งนี้เองที่เป็นต้นแบบให้ประเทศตะวันตกทั้งหลายเอาเปรียบสยามประเทศเรื่อยมา นับตั้งแต่การลงนามในสัญญากับสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2399 โปรตุเกส พ.ศ. 2402 เนเธอร์แลนด์ พ.ศ. 2403 ปรัสเซีย พ.ศ. 2405 ออสเตรีย-ฮังการี พ.ศ. 2412 และรุสเซียใน พ.ศ. 2442

การแก้ไขสนธิสัญญาเพื่อให้ประเทศไทยได้รับเอกราชสมบูรณ์ทั้งทางศาลทางนิติบัญญัติและพิกัดอัตราภาษีอากรนั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 โดยมีผู้ดำเนินงานเรื่องนี้เรื่อยมานับตั้งแต่สมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ (ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6) กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย (ในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7) และโดยการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาต่าง ๆ ของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้สานต่องานดังกล่าวจนสำเร็จสมบูรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 7 และรัชกาลที่ 8 (สุลักษณ์ ศิวรักษ์, 2540, หน้า 10) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นนักประวัติศาสตร์และมีงานเขียนเกี่ยวกับปรีดี พนมยงค์มากว่า 10 เรื่อง ให้ข้อมูลในอีกด้านหนึ่ง กล่าวว่า

> ผู้ที่ชื่นชมความสามารถของ นายปรีดี พนมยงค์ มักกล่าวถึงเฉพาะผลงานการแก้ไขสนธิสัญญาว่าเป็นความสำเร็จของ นายปรีดี พนมยงค์ จริงอยู่ว่า นายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้มีวิสัยทัศน์และมีความสามารถในการใช้เทคนิคในการเจรจาทางการทูตจนการแก้ไขสนธิสัญญาต่าง ๆ สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์ แต่ผลงานดังกล่าวสำเร็จมาเป็นขั้นตอนตั้งแต่การดำเนินงานของสมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการและกรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย มิใช่ผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ทั้งหมด

สอดคล้องกับคำกล่าวที่ ปรีดี พนมยงค์ (2526ก, หน้า 135) ได้เคยกล่าวถึงความสำเร็จในการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาโดยถวายพระเกียรติแด่สมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการและกรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย อดีตเสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ไว้ว่า ทั้งสองพระองค์ทรงมีวิริยะอุตสาหะในการแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศเป็นระยะเวลานานถึง 7 ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2463-2469 เป็นผลให้นานาประเทศยอมลดหย่อนผ่อนอำนาจและสิทธิพิเศษหลายประการที่มีอยู่เหนือสยามลงได้ ข้อเท็จจริงปรากฏตามหลักฐานของกระทรวงการต่างประเทศว่า เมื่อได้มีการประกาศใช้สัญญาสันติภาพฉบับแวร์ซายส์และฉบับแซงต์-แยร์แมงฯ ใน พ.ศ. 2462 แล้ว สมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีว่าการต่างประเทศขณะนั้น ได้เจรจาทำสนธิสัญญาใหม่กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเป็นผลสำเร็จใน พ.ศ. 2463 หลังเสร็จสิ้นการเจรจาสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกา สมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ ก็ทรงเริ่มเจรจากับรัฐบาลญี่ปุ่น แต่พระองค์ทรงสิ้นพระชนม์ก่อนในขณะที่การเจรจายังไม่เสร็จสิ้น พระเจ้าไตรทศ ซึ่งต่อมาทรงพระอิสริยศเป็น กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย ได้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการต่างประเทศสืบต่อและได้ทรงเจรจาสนธิสัญญาใหม่กับรัฐบาลญี่ปุ่นจนกระทั่งลงพระนามได้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2466 ส่วนสนธิสัญญากับประเทศอื่น ๆ ที่ทำไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2467 ถึง พ.ศ. 2469 กรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย ทรงอำนวยการรับผิดชอบในฐานะเสนาบดี โดย ดร. แซร์ หรือพระยากัลยาณไมตรี คนที่สองเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น[14] (ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 87)

ข้อเท็จจริงการแก้ไขสนธิสัญญาครั้งนั้น ที่นำไปสู่การเจรจาในยุคของ นายปรีดี พนมยงค์ จนสำเร็จได้บันทึกไว้เป็นหลักฐานชัดเจน จากหนังสือที่เรียบเรียงโดยข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ชื่อ ประวัติการทูตไทย พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้าดิลกฤทธิ์ กฤดากร อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์

---

[14]ศึกษารายละเอียดเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญาสำเร็จครั้งแรกเพิ่มเติมได้จาก ทรงศรี อาจอรุณ เรื่อง การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พ.ศ. 2501 (ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 57-59) ได้มีการกล่าวโดยสังเขปตามหลักฐานจริงในหัวข้อการแก้ไขสนธิสัญญากับนานาชาติ พ.ศ. 2462-2469 ว่า เริ่มมีการขอเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาตั้งแต่ พ.ศ. 2462 ซึ่งใช้ระยะเวลาหลายปีกว่าจะได้หลักในสนธิสัญญาที่แก้ไขใหม่ โดยกำหนดให้ยกเลิกอำนาจศาลกงสุล แต่มีเงื่อนไขว่า จนกว่าจะประกาศใช้ประมวลกฎหมายครบถ้วนแล้วและต่อไปอีกเป็นระยะเวลา 5 ปี เรื่องพิกัดอัตราศุลกากรให้ไทยมีอิสรภาพในการตั้งพิกัดอัตราศุลกากร แต่มีข้อจำกัดบางประการ เช่น สนธิสัญญา-พาณิชย์และการเดินเรือกับอังกฤษ มีข้อจำกัดว่า ภายในระยะเวลา 10 ปี ประเทศไทยจะไม่เก็บศุลกากรด้ายดิบ ด้ายเย็บผ้า ผ้าและสิ่งที่ทำด้วยฝ้าย เหล็ก เหล็กกล้า และสิ่งที่ทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้า กับทั้งเครื่องจักรและส่วนของเครื่องจักรในอัตราสูงกว่าร้อยละ 5 ของราคา จากตัวอย่างข้อจำกัดดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สินค้าซึ่งประเทศไทยถูกจำกัดอัตราการเก็บศุลกากร คือ สินค้าที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศคู่ค้าอย่างมหาศาลและเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมด้วย

มีการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญา จำนวนทั้งสิ้น 13 ฉบับ ดังนี้ (ปรีดี พนมยงค์, 2553, หน้า 112-115)

1. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2463
2. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศญี่ปุ่น พ.ศ. 2466
3. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. 2468
4. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศเนเทอร์แลนด์ พ.ศ. 2468
5. สนธิสัญญาทั่วไปว่าด้วยไมตรีกับประเทศอังกฤษ พ.ศ. 2468
6. สนธิสัญญาทาง พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศอังกฤษ พ.ศ. 2468
7. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศสเปญ พ.ศ. 2468
8. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศโปรตุเกส พ.ศ. 2468
9. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศเดนมาร์ก พ.ศ. 2468
10. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศสวีเดน พ.ศ. 2468
11. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศอิตาลี พ.ศ. 2469

12. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับสหภาพเศรษฐกิจเบลโก-ลุกเซมเบอร์ก พ.ศ. 2469

13. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศนอร์เวย์ พ.ศ. 2469

เนื่องจากการแก้ไขสนธิสัญญาครั้งนั้น ประเทศจักรวรรดินิยมยังคงมีอำนาจและสิทธิพิเศษเหนือประเทศไทยอยู่หลายประการการแก้ไขสนธิสัญญาครั้งสำคัญจึงเกิดขึ้นภายหลังจากที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้วางรากฐานของกระทรวงมหาดไทยยุคใหม่แล้ว จึงได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง-การต่างประเทศในรัฐบาลของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2478 และรับผิดชอบการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมที่ทำให้ประเทศไทยเสียเอกราชทางการศาลและทางเศรษฐกิจ คือ สัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและสัญญาเกี่ยวกับศุลกากร

จุดเริ่มต้นของการปฏิบัติงานในการแก้ไขสนธิสัญญาในปี พ.ศ. 2478 เริ่มจากการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งขณะนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่า-การกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้นมีการพิจารณาเรื่องเงินกู้ต่างประเทศ เพราะรัฐบาลใช้วิธีแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำด้วยการเก็บภาษีจากประชาชนให้มากขึ้น ดุลข้าราชการออกจากตำแหน่งและกู้เงินต่างประเทศ ปรากฏว่า การกู้เงินจากประเทศอังกฤษนั้นต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง นายปรีดี พนมยงค์ จึงเสนอตัวขอเป็นตัวแทนไปเจรจาลดอัตราดอกเบี้ยและแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศในคราวเดียวกัน

เนื่องจากตามข้อสัญญาเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่รัฐบาลในระบอบ-สมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ทำไว้กับนานาชาติเหล่านั้นมีเงื่อนไขว่า ประเทศต่าง ๆ ที่มีอำนาจอธิปไตยทางศาลเหนือสยาม จะคืนอำนาจอธิปไตยหรือยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้ก็ต่อเมื่อสยามได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งตลอดจนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและความแพ่งโดยครบถ้วนแล้วห้าปี ดังนั้น เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ สำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสและกลับมารับราชการในกรมร่างกฎหมาย จึงเร่งดำเนินงานในการร่างประมวลกฎหมายอาญาและแพ่งเป็นการด่วน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เป็นอดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและหลายประเทศ รวมทั้งเขียนดุษฎีนิพนธ์ปริญญาเอกเรื่อง Thai Foreign Policy 1932-1946

กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ท่านทำได้โดยการแก้กฎหมายและให้ประโยชน์ให้ประชาชนลืมตาอ้าปากได้ นี่คือ เอกราชที่ท่านพูดถึง เมื่อได้มาแล้วก็อยู่ที่เราจะใช้ แต่ถ้าไม่มีมันก็ทำอะไรไม่ได้ ถ้าจะถามว่า เป็นประโยชน์อย่างไร แต่เมื่อได้เอกราชมันก็เป็นประโยชน์ตามหลักทั้ง 6 ประการ แต่ถ้าคุณจะพูดเรื่องเศรษฐกิจ ผมก็จะพูดเรื่องเศรษฐกิจ

สอดคล้องกับการศึกษาของ พระกษิดิศ สุหชฺโช (2563, หน้า 3) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่า งานร่างกฎหมายที่สำคัญได้สำเร็จลุล่วงและประกาศใช้อย่างครบถ้วน ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสร็จสมบูรณ์ และประกาศใช้ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2478 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 และกฎหมายวิธี-พิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 และกฎหมายพระธรรมนูญศาลยุติธรรมซึ่งหมายความว่า หากถือตามสัญญาเก่าที่รัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทำไว้กับนานาประเทศ สิทธิสภาพนอกอาณาเขตจะถูกยกเลิกในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2483 ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ได้ถูกบันทึกไว้ใน *ประวัติการทูตของไทย* (พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, 2501, หน้า 59-67) ว่า รัฐบาลคณะราษฎรซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีและเป็นบุคคลสำคัญในการแก้ไขกฎหมาย ได้ออกประมวลกฎหมายครบถ้วน คือ ประมวล-กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 และบรรพ 6 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ธรรมนูญศาล และได้ประกาศใช้ครบถ้วนใน พ.ศ. 2478 เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นนักประวัติศาสตร์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ท่านบอกว่า ท่านเจ็บแค้นมากเวลาที่ท่านไปฝึกว่าความและเห็นพวกต่างชาติมีอำนาจทางการศาล แม้จะมีคนที่เป็นคนไทยแต่อยู่ในบังคับของอังกฤษหรือฝรั่งเศสก็ไม่ต้องขึ้นศาลของไทย และทำไมพวกเจ้าถึงไม่ต้องมาขึ้นศาลเหมือนสามัญชน ท่านเริ่มรู้สึกแต่ที่รุนแรงมาก คือ การเสียเอกราชและการเสียสิทธิทางด้านภาษีทั้งขาเข้าและขาออก ท่านเห็นว่า นี้คือ ปัญหาเศรษฐกิจ และหากไม่แก้ตรงนี้ก็จะไม่ได้เอกราชทางเศรษฐกิจ แต่ปัญหา คือ คนมักจะบอกว่า เรื่องนี้รัชกาลที่ 6 ทำแล้ว ต้นรัชกาลที่ 7 ทำแล้ว แต่ถามว่า ถ้าเราไม่เร่งแก้กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายอาญา ก็แก้ไขสนธิสัญญาไม่สำเร็จ เพราะมีเงื่อนไขทางกฎหมาย ท่านต้องเร่งทั้งวันทั้งคืนในการเขียนกฎหมาย ภารกิจของท่านจึงเป็นเหมือน

> โรงงานผลิตกฎหมายไม่ใช่ทำแต่รัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงการปกครองเฉย ๆ สิ่งสำคัญ คือ ต้องมีการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้ครบถ้วนและร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่ขึ้นมารอ ตรงนี้เป็นสิ่งที่นักกฎหมายและนักการทูตล้วนยอมรับว่าเป็นความสามารถของท่านมากที่เขียนกฎหมายขึ้นมารอไว้เลยไม่ต้องมานั่งร่าง

ในการดำเนินงานด้านการต่างประเทศนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ใช้ยุทธวิธีบอกเลิกสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับประเทศคู่สัญญาและยื่นร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่แทน โดยอาศัยหลัก “ดุลยภาพแห่งอำนาจ” ทำให้สยามได้เอกราชทางการศาลและเอกราชทางเศรษฐกิจกลับคืนมา และมีสิทธิเสมอภาคกับนานาประเทศทุกประการ การดำเนินงานด้านการต่างประเทศดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นหนึ่งผลงานที่สะท้อนวิสัยทัศน์และแนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของรัฐด้วย จนทำให้หนังสือพิมพ์สเตรตไทม์ของสิงคโปร์ ได้กล่าวยกย่องไว้ในบทบรรณาธิการว่า “ดร. ปรีดี พนมยงค์ เสมือนหนึ่งเป็นแอนโทนี อีเดน” ผู้เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศคนสำคัญของรัฐบาลอังกฤษด้านการคลัง (วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์, 2543, หน้า 81; อภิรักษ์ กาญจนคงคา, 2562) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นอดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและหลายประเทศ รวมทั้งเขียนดุษฎีนิพนธ์ปริญญาเอกเรื่อง Thai Foreign Policy 1932-1946 กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างเป็นกลางว่า ไม่ได้เป็นผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ เพียงผู้เดียว (การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 5 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> เรื่องที่ท่านแก้ไขสนธิสัญญาเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดจริง ๆ มันต้องทำกันเป็นทศวรรษ แต่ท่านมีเวลาแค่ปีกว่า ๆ หรือสองปีเท่านั้น ท่านก็ต้องรู้จักใช้คนในฐานะผู้นำ ท่านคงต้องคิดว่า จะทำอย่างไรให้งานสำเร็จให้ได้ มีพวกที่ปรึกษาต่างประเทศที่ท่านใช้ให้เจรจากับประเทศเล็ก ๆ โดยท่านเป็นคนกำหนดไปแล้วให้ไปเจรจาในฐานะที่ปรึกษา แต่ที่สำคัญก็ได้พระองค์วรรณ อาจารย์ดิเรก และอีกหลาย ๆ คนช่วยกัน

นอกจากนั้น รายละเอียดของสัญญาที่ประเทศไทยยังคงเสียเปรียบ ระบุว่า ในกรณีที่ชาวต่างชาติมีข้อพิพาทกันจนต้องขึ้นศาลหรือชาวต่างชาติรวมทั้งคนในบังคับต่างชาติมีกรณีพิพาทกับคนไทยจนต้องขึ้นศาล ศาลไทยไม่มีอำนาจพิจารณาคดี จะต้องนำคดีขึ้นพิจารณาในศาลกงศุลที่ต่างชาตินั้นจัดตั้งขึ้น และให้มีผู้พิพากษาเป็นชาวต่างชาติเพื่อให้

ความคุ้มครองความยุติธรรมให้คนของตน ประเทศตะวันตกที่มีสถานทูตในประเทศไทยจึงมีศาลกงสุลของตนเอง ส่วนในด้านภาษีอากรขาเข้าตามสัญญาเจ้าของสินค้าจำเป็นผู้กำหนดให้รัฐบาลเก็บภาษีได้ไม่เกินร้อยละสาม หรือร้อยชักสาม ข้อเสนอในการเจรจาสนธิสัญญาเพื่อความเสมอภาคของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงเสนอให้ศาลไทยมีอำนาจพิจารณาคดีเพียงศาลเดียว และให้ยกเลิกศาลกงสุลทั้งหมด รวมทั้งให้ประเทศไทยเก็บภาษีสินค้าขาเข้าโดยเสรีตามความเหมาะสม

เมื่อได้รับการอนุมัติให้เป็นตัวแทนดำเนินงานเรื่องดังกล่าว นายปรีดี พนมยงค์ และคณะจึงได้ออกเดินทางด้วยเรือโดยสารไปยังประเทศอิตาลี เพื่อเข้าพบมุโสลินี ผู้นำฟาสซิสม์ของประเทศอิตาลี และเข้าพบนายปิแอร์ ลาวาล นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส เพื่อเจรจาขอยกเลิกสัญญาที่ไม่เป็นธรรม หลังจากนั้นเดินทางต่อไปยังประเทศเยอรมนีเพื่อเข้าพบตัวแทนของอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ โดยมีเป้าหมายเพื่อเปิดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกันใหม่ และเดินทางไปกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ เพื่อเจรจาเงินกู้กับเซอร์แซมมวล ฮอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษ ผลการเจรจาปรากฏว่าประเทศอังกฤษยอมลดดอกเบี้ยเงินกู้ที่ประเทศไทยกู้มาเมื่อปี พ.ศ. 2467 จำนวนเงิน 2,340,300 ปอนด์ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี เหลือเพียงร้อยละ 4 ต่อปี นับได้ว่าเป็นผลงานหนึ่งของการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านการเงินและการคลังของประเทศที่ชัดเจนและส่งผลดีต่อสถานะและเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศไทยในขณะนั้นและในระยะเวลาต่อมาอย่างยิ่ง (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517, หน้า 209-210; ไสว สุทธิพิทักษ์, 2526, หน้า 474-476)

การก่อหนี้สาธารณะหรือการกู้เงินของประเทศไทยนั้น เริ่มต้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นยุคแรกแห่งการปฏิรูปการคลัง โดยทรงโปรดให้มีชาวต่างประเทศที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาช่วยราชการในงานด้านต่าง ๆ โดยมีบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการคลังในประเทศไทยท่านหนึ่ง คือ Monsieur Gustave Rolin-Jacquemyns ซึ่งต่อมาได้รับพระมหากรุณาธิคุณแต่งตั้งเป็นเจ้าพระยาอภัยราชาสยามนุกูลกิจและเป็นบุคคลสำคัญที่กราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจ้างชาวต่างประเทศที่เชี่ยวชาญด้านการคลังโดยเฉพาะมาเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลัง และที่ปรึกษาต่างประเทศนี้เองที่เป็นผู้เสนอ

ให้รัฐบาลกู้เงินมาเพื่อทำการบำรุงบ้านเมืองให้เจริญ ในปลายปี พ.ศ. 2445 พระยาสุริยานุวัตร อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีสและ Mr. C. Rovett Carnac ตัวแทนการคลังของรัฐบาลไทยในกรุงลอนดอนได้ร่วมกันเจรจากู้เงินจากตลาดการเงินกรุงลอนดอนจำนวน 500,000 ปอนด์ และตลาดการเงินกรุงปารีส จำนวน 500,000 ปอนด์ โดยมีธนาคารฮ่องกงลอนดอนและธนาคารอินโดจีนปารีสเป็นผู้จัดจำหน่าย โดยการกู้เงินต่างประเทศครั้งนั้นนับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการคลังเป็นครั้งแรกจากการจ่ายเฉพาะจากรายได้มาเป็นการใช้จ่ายเงินจากแหล่งเงินกู้ หลังจากนั้นรัฐบาลสยามก็ได้กู้เงินจากต่างประเทศและต้องรับภาระในการชำระหนี้เรื่อยมา จนถึงสมัยที่ นายปรีดี พนมยงค์ เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและได้ดำเนินทางไปเจรจาขอลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ พร้อมกับเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมจนสำเร็จ (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, หน้า 208-210)

ตาราง 9

เงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

ครั้งที่	พ.ศ.	วัตถุประสงค์	ผู้ให้กู้	จำนวนเงิน (ปอนด์)	อัตราดอกเบี้ยต่อปี
1	พ.ศ. 2448	สร้างทางรถไฟลพบุรี-อุตรดิตถ์และนำเงินเข้าคลัง	ตลาดการเงินลอนดอน ตลาดการเงินปารีส	500,000 500,000	ร้อยละ 4.5
2	พ.ศ. 2450	สร้างทางรถไฟและนำเงินเข้าคลัง	ตลาดการเงินลอนดอน ตลาดการเงินปารีส	1,125,000 1,125,000	ร้อยละ 4.5
3	พ.ศ. 2452	สร้างทางรถไฟสายใต้	รัฐบาลสหพันธรัฐมลายู	4,630,000	ร้อยละ 4
	รวม			8,630,000	

ที่มา. จาก 1. *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21: กฎหมาย ร.ศ. 125-126* (หน้า 119), โดย เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์, 2477ก, พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

2. *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 19: กฎหมาย ร.ศ. 122-123* (หน้า 387), โดย เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์, 2478ค, พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

ตาราง 10

เงินกู้จากต่างประเทศสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6

ครั้งที่	พ.ศ.	วัตถุประสงค์	ผู้ให้กู้	จำนวนเงิน (ปอนด์)	อัตราดอกเบี้ยต่อปี
1	พ.ศ. 2465	สร้างทางรถไฟ การชลประทาน ช่วยเหลือเงินคงคลังและกิจการอื่น	ตลาดการเงินลอนดอน	2,000,000	ร้อยละ 7
2	พ.ศ. 2467	สร้างทางรถไฟ การชลประทาน ช่วยเหลือเงินคงคลังและกิจการอื่น	ตลาดการเงินลอนดอน	3,000,000	ร้อยละ 6
	รวม			5,000,000	

ที่มา. จาก *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 34: กฎหมาย พ.ศ. 2464* (หน้า 473), โดย เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์, 2477ข, พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

จากตาราง 9 เงินกู้[15] ทั้งสามรายการใช้งบประมาณแผ่นดินชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2487 พ.ศ. 2498 และ พ.ศ. 2492 ตามลำดับ ในขณะที่การกู้เงินในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ดูตาราง 10) รายการแรกชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2475 ส่วนรายการที่ 2 แม้อายุสัญญาจะกำหนดไว้ 40 ปี แต่เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง ภายหลัง นายปรีดี พนมยงค์ เจรจาขอลดอัตราดอกเบี้ยลงเหลือร้อยละ 4 สำเร็จ เงินกู้รายการนี้จึงชื่อใหม่ว่า Conversion Loan 1936 ซึ่งเป็น

---

[15]เกี่ยวกับเรื่องเงินกู้นี้ศึกษาข้อมูลจาก ศึกษาข้อมูลได้จากประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 19 กฎหมาย เรื่อง พระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาสุริยานุวัตร์จัดการยืมเงินต่างประเทศและประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21 เรื่อง พระราชหัตถ์เลขา พระราชทาน-พระบรมราชานุญาตให้พระยาวิสูตรโกษาจัดการยืมเงินต่างประเทศ ประกอบกับประชุมกฎหมาย-ประจำศก เล่ม 34 เรื่อง พระราชหัตถเลขา พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้พระยาบุรีนวราษฐ์จัดการกู้เงินต่างประเทศ และประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 36 เรื่อง พระราชหัตถเลขา พระราชทาน-พระบรมราชานุญาตให้พระยาประภากรวงศ์จัดการกู้เงินต่างประเทศ

การแปลงหนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติกำหนดแปลงเงินกู้รายดอกเบี้ยร้อยละหก พ.ศ. 2478 (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, หน้า 214)

หลังจากเสร็จสิ้นการเจรจากับรัฐบาลอังกฤษแล้ว นายปรีดี พนมยงค์จึงได้เดินทางต่อไปยังสหรัฐอเมริกาและได้เจรจากับคอร์เดล ฮัลล์ (Cordell Hull) รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ปรากฏว่า ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาตกลงที่จะเลิกสัญญาไม่เสมอภาคกับสยามโดยเร็ว จากนั้นก็ได้เดินทางไปเจรจากับญี่ปุ่นเป็นประเทศสุดท้าย ซึ่งก็ได้ผลดีพอสมควร (ไสว สุทธิพิทักษ์, 2493, หน้า 446-450)

เมื่อเดินทางกลับมายังประเทศไทยแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้ดำเนินงานในเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญาทางไมตรี การพาณิชย์ และการเดินเรือใหม่ และสัญญาดังกล่าวนี้ได้แล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2479 จากนั้นจึงได้เสนอให้นานาประเทศลงนามสนธิสัญญาใหม่จนครบถ้วนเรียบร้อยในเดือนพฤศจิกายนและธันวาคม พ.ศ. 2480 โดยประเทศสำคัญที่ลงนามในสนธิสัญญาใหม่ ได้แก่ (ไสว สุทธิพิทักษ์, 2493, หน้า 478)

วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 ผู้แทนสหรัฐอเมริกาลงนามที่กรุงเทพมหานคร

วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 ผู้แทนประเทศอังกฤษ ลงนามที่กรุงเทพมหานคร

วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2480 ผู้แทนประเทศอิตาลี ลงนามที่กรุงเทพมหานคร

วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2480 ผู้แทนประเทศฝรั่งเศสลงนามที่กรุงเทพมหานคร

วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2480 ผู้แทนประเทศญี่ปุ่น ลงนามที่กรุงเทพมหานคร

สอดคล้องกับบันทึกจากหนังสือประวัติการทูตไทยที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ยืนยันข้อมูลไว้ในหนังสือชีวประวัติย่อของ ปรีดี พนมยงค์ (2544, หน้า 65-67) ว่า ภายหลังการเจรจายกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาใหม่ที่เป็นสนธิสัญญาเสมอภาค จำนวน 15 ฉบับ ซึ่งส่งผลดีอย่างยิ่งต่อการพาณิชย์และการภาษีอากรของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. สนธิสัญญาทางไมตรีและพาณิชย์กับสวิส พ.ศ. 2480

2. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับสหภาพเศรษฐกิจเบลโก-ลุกเซมเบอร์ก พ.ศ. 2480

3. อนุสัญญาการตั้งถิ่นฐานกับประเทศเบลเยี่ยม พ.ศ. 2480

4. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศเดนมาร์ก พ.ศ. 2480

5. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศสวีเดน พ.ศ. 2480

6. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2480

7. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศนอร์เวย์ พ.ศ. 2480

8. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศอังกฤษ พ.ศ. 2480

9. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศอิตาลี พ.ศ. 2480

10. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. 2480

11. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศญี่ปุ่น พ.ศ. 2480

12. ข้อตกลงพาณิชย์และศุลกากรกับประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับอินโดจีน พ.ศ. 2480

13. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศเยอรมัน พ.ศ. 2480

14. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับเนเทอร์แลนด์ พ.ศ. 2480

15. สนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือกับประเทศโปรตุเกส พ.ศ. 2481

ดังนั้น เพื่อเป็นการเชิดชูคุณความดีของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นมีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ขอพระราชทาน-เหรียญดุษฎีมาลาเข็มราชการแผ่นดินแก่ หลวงประดิษฐมนูธรรมและหม่อมเจ้าวรรณ-ไวยทยากรณ์ วรวรรณ (พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการเจรจา ดังปรากฏในคำประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2481 สรุปใจความได้ว่า (สุพจน์ ด่านตระกูล, 2552, หน้า 183-184)

ตามที่ประเทศสยามได้แก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศเสร็จสิ้นลงรวม 13 ประเทศแล้วนั้น ทำให้ชาติไทยได้รับสิทธิ์เสมอภาคทุกประการ และในการทำสนธิสัญญาใหม่จนประสบผลสำเร็จนี้ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการมาโดยตลอด รวมถึงได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดียิ่ง จาก หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ที่ปรึกษาสำนัก-นายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษาฝ่ายไทยในกระทวงการต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 เห็นชอบให้นำความกราบบังคมทูลต่อไป

เกี่ยวกับรายละเอียดการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญานี้[16] และรัฐบาลได้ประกาศตราความดีความชอบอันยิ่งใหญ่นี้ไว้เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 (สุพจน์ ด่านตระกูล, 2552, หน้า 185) สอดคล้องกับ โทชิฮารุ (2538, หน้า 6) นักวิชาการชาวญี่ปุ่นที่ได้บันทึกไว้ว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2478-2481 (ค.ศ. 1935-1937) นายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และได้เริ่มแก้ไขสัญญาต่าง ๆ ที่ฝ่ายไทยเสียเปรียบ ให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของลัทธิการพึ่งพากัน ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2480 นอกจากทำสัญญาด้านการค้าและการเดินเรือ ยังได้ทำสัญญากับประเทศสำคัญในยุโรปและอเมริกา 5 ประเทศ ตัวอย่างผลของการทำสนธิสัญญาใหม่และข้อเสนอของ นายปรีดี พนมยงค์ เกี่ยวกับการพาณิชย์และศุลกากรกับประเทศฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอินโดจีน ซึ่งลงนามกัน ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2480 มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากร ดังนี้ (สุพจน์ ด่านตระกูล, 2552, หน้า 162-164)

1. ยกเลิกเขตปลอดศุลกากร 25 กิโลเมตร จากฝั่งขวา (ฝั่งไทย) ของแม่น้ำโขงตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาเมื่อปี ค.ศ. 1893 (พ.ศ. 2436) โดยกำหนดพิกัดศุลกากรตามกฎหมายแห่งประเทศที่สินค้าถูกนำเข้าไปในอาณาเขตและให้ประเทศไทยได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง หมายความว่า ประเทศไทยสามารถเรียกเก็บอากรศุลกากรจากสินค้าได้ตามราคาหรือตามสภาพตามเห็นสมควร ทั้งนี้ ให้เรียกเก็บในอัตราเดียวกันในสินค้าประเภทเดียวกันจากทุกประเทศ

2. สินค้าซึ่งจะเรียกเก็บอากรที่บริเวณชายแดนได้ ประกอบด้วย ไม้ขีดไฟ บุหรี่ซิการ์ บุหรี่ซิกาเรตต์และยาสูบที่จัดทำแล้วอย่างอื่น น้ำมันเบนซิน น้ำมันเดโรซีนและน้ำมันหยอดเครื่อง อัลกอฮอล์และเครื่องดื่มที่มีอัลกอฮอล์ โสม สีย้อมที่ได้จัดทำแล้ว แพรผืน

---

[16]ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลที่ได้มาจากรัฐสภาสาร ฉบับประจำเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2498 ประกอบกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2480 ครั้งที่ 14 หน้า 780 และหนังสือประวัติศาสตร์การทูตไทย ซึ่งเรียบเรียงโดยข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2501 ไว้ 2 ตอน พบว่ามีทั้งภาพถ่ายและเอกสารต้นฉบับตรงกัน

และเครื่องนุ่งห่มไหมแท้ แพรผืนและเครื่องนุ่งห่มไหมผสมมีไหมล้วนเกินกว่าร้อยละ 50 เครื่องจักร เครื่องกลไกและส่วนประกอบต่าง ๆ ของรถยนต์ เครื่องอุปกรณ์และส่วนต่าง ๆ (ซึ่งอาจมีบัญชีเพิ่มเติมแนบท้ายสนธิสัญญาได้)

3. สินค้าอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ราษฎรในเขตชายแดนนั้น จะเก็บอากรได้ต่อเมื่อสินค้านั้นผ่านแนวศุลกากรของแต่ละฝ่ายที่ได้มีข้อตกลงร่วมกันไว้

ตัวอย่างข้อตกลงพาณิชย์และศุลกากรดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงแสดงให้เห็นผลที่เป็นรูปธรรมจากการแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โดย นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งปรากฏหลักฐานอยู่ที่กระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ นอกจากเรื่องการพาณิชย์และศุลกากรแล้ว การแก้ไขสนธิสัญญายังทำให้เกิดความเสมอภาคและยุติธรรมในเรื่องต่าง ๆ อีกหลายประการ เช่น เรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศของคนไทยและต่างชาติ การจับสัตว์น้ำในน่านน้ำอาณาเขตและการค้าชายฝั่ง การเข้าเมืองและการแปลงสัญชาติ อาชีพสงวนบางอย่างแก่คนไทย สิทธิการขึ้นศาล การผูกขาดสินค้าต่าง ๆ เป็นต้น[17]

สรุปการดำเนินงานได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ที่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในครั้งนั้น ประกอบด้วย สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยี่ยม สวีเดน เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ อังกฤษ อิตาลี ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เยอรมนี เนเธอร์แลนด์และโปรตุเกส โดย นายปรีดี พนมยงค์ ได้เตรียมความพร้อมไว้อย่างรอบด้านโดยการร่างกฎหมายในประเทศเพื่อเป็นพื้นฐานการปฏิบัติ และได้ร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่เพื่อนำไปเสนอให้ประเทศเหล่านั้นลงนามในคราวเดียวกัน โดยอาศัยหลักการถ้อยทีถ้อยอาศัยในทางปฏิบัติต่อกัน ยึดหลักความเป็นธรรมและคุณประโยชน์แก่กันและกัน เพื่อให้เป็นไปตามหลักแบบเสมอภาคอย่างสมบูรณ์ เนื้อหาส่วนที่จำกัดเสรีภาพของประเทศไทยในการวางนโยบายแห่งชาติก็จะยกเลิก ทำให้

---

[17]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการแก้ไขสนธิสัญญากับนานาชาติเป็นผลสำเร็จนับเป็นความชอบในราชการของชาติ ควรตราไว้เป็นสำคัญฯ (ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2481) ประกอบกับงานวิจัยของเรื่อง การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ประเทศไทยได้รับอิสรภาพเต็มบริบูรณ์ในทางรัษฎากรและทางศาล นับว่าเป็นการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตโดยสิ้นเชิง

ตลอดระยะเวลาที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง-การต่างประเทศ ได้ใช้ความพยายามทางการทูตเจรจาขอยกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมสองประเด็นนี้กับประเทศต่าง ๆ อันประกอบด้วย สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยี่ยม สวีเดน เดนมาร์ก สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ อังกฤษ สเปน อิตาลี ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเยอรมนี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เป็นอดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและหลายประเทศ กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 5 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

สามารถเจรจายกเลิกสัญญาทาสและสนธิสัญญาทางไมตรี พาณิชย์และการเดินเรือได้สำเร็จ และสยามได้รับเอกราชทางศาลและเอกราชทางเศรษฐกิจกลับคืนมา ต้องนับว่าเป็นความสามารถเฉพาะตัว พร้อมกันนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ยังได้ร่างสนธิสัญญาใหม่ที่ใช้หลักการ “ดุลยภาคแห่งอำนาจ” เจรจาของลงนามร่วมกับประเทศที่ยกเลิกสัญญาส่งผลให้สยามได้เอกราชอธิปไตยสมบูรณ์และมีสิทธิเสมอภาคกับต่างชาติทุกประการ นับได้ว่าเป็นความสามารถพิเศษเฉพาะตัวของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่แตกต่างจากผู้นำคนอื่นในช่วงเวลานั้นและปัจจุบันด้วย

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของ นายปรีดี พนมยงค์ ยึดถือหลักว่า นโยบายที่ดีที่สุดคือความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ดังสะท้อนได้จากคำสัมภาษณ์สื่อมวลชนว่าได้ยึดหลักเดียวกับพระพุทธเจ้าหลวง (รัชกาลที่ 5) ที่เรียกว่า Balance of Power ทำให้สามารถเจรจาเลิกสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่ผูกพันโดยสนธิสัญญากับนานาประเทศได้สำเร็จ (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, 2548, หน้า 27-28)

ด้วยผลแห่งการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยจึงได้รับอธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบจากต่างประเทศ สามารถยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ยกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมทั้งทางศาลและการเศรษฐกิจรัษฎากรได้ในสมัยรัฐบาล-คณะราษฎร ที่มีหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หลังจากที่ถูกอิทธิพลทางสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเข้าครอบงำจนมีผลให้ไทยต้องเสียเอกราชทางการศาลเป็นเวลาถึง 83 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398-2481 ทั้งนี้ สนธิสัญญาใหม่ที่ประเทศไทยได้เอกราชสมบูรณ์ทุกประการทุกฉบับ โดยสนธิสัญญาฉบับใหม่ได้ถูก

เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นชอบที่จะให้สัตยาบัน ในการนั้นสภาผู้แทน-ราษฎรได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 11 นาย เพื่อพิจารณาสนธิสัญญาดังกล่าว แล้วรายงานต่อสภาฯ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2480 และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบในสนธิสัญญานั้นทุกฉบับ ปรากฏตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2480 (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 18 หน้า 1073 ความว่า นายกิมเส็ง สินธูเสก ผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี โดยการเลือกตั้ง ได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรขอให้ลงมติขอบคุณรัฐบาลที่ได้ดำเนินงานแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศ จนทำให้สยามได้เอกราชทางศาล ทางเศรษฐกิจและทางการเมืองเท่าเทียมนานาประเทศที่เป็นเอกราชแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติเห็นชอบด้วยและแสดงความขอบคุณด้วยการปรบมือ จากนั้นหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ได้กล่าวขอบคุณสภาในนามของรัฐบาลว่า “ข้าพเจ้าขอถือโอกาสขอบคุณท่านกรรมาธิการและท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายในการที่ได้ช่วยพิจารณาหนังสือสัญญา ซึ่งสยามประเทศได้ทำกับนานาประเทศด้วยดี จนกระทั่งสภาฯ ได้ให้ความเห็นชอบ ขอท่านทั้งหลายที่ได้กล่าวมาแล้วได้รับความขอบคุณจากรัฐบาลด้วย” (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517, หน้า 262; ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 93)

อย่างไรก็ตาม ผลงานในการแก้ไขสนธิสัญญาในครั้งนี้ แม้จะประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ก็มีการตั้งกระทู้ถามโต้แย้งไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรง รายละเอียดดังตัวอย่างในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้ (สภาผู้แทนราษฎร, 2478ข, หน้า 198)

เนื่องจากในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรปิดสมัยประชุม มีข่าวว่า หลวงประดิษฐ์-มนูธรรม ถูกส่งตัวไปต่างประเทศ เมื่อเปิดสมัยประชุม นายสรอย ณ ลำปาง ผู้แทนราษฎร-จังหวัดลำปาง ได้ตั้งกระทู้ด่วนถามนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2478 ว่า “ได้ทราบว่า หลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องไปต่างประเทศจริงหรือไม่ ถ้าเป็นจริง จะไปส่วนตัวหรือราชการ กำหนดกลับของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ครั้งนี้ มีกำหนดแน่นอนหรือไม่” นายกรัฐมนตรีได้ตอบว่า

> ตามที่ท่านสมาชิกตั้งกระทู้ถามมาโดยด่วนนี้ ข้าพเจ้าขอตอบว่า รัฐมนตรีว่า-การกระทรวงการต่างประเทศนั้น ข้าพเจ้าได้ให้ไปจริง . . . ไปเป็นทางราชการ กำหนดกลับของ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ครั้งนี้ ข้าพเจ้ากำหนดให้ไปอย่างน้อย

ไม่เกิน 6 เดือน หรือถ้าไม่แล้วก็ 7 เดือน 8 เดือน เท่านั้นไม่มากอะไร . . . รัฐมนตรีผู้นี้เกี่ยวกับเป็นผู้ที่ได้ร่วมงานกันมา เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงอย่างดี เพราะฉะนั้นบ้านเมืองเราจะก้าวหน้า เราจะต้องเลือกคนที่มีความสามารถออกไปดูกิจการต่าง ๆ ที่เราต้องการว่า จะก้าวหน้าอย่างไร แล้วให้ไปดูกิจการอันนั้นเท่าที่จะแบกเอามาได้ เท่าที่จะจดจำเอามาได้ แล้วเอามาปฏิบัติการ ข้าพเจ้าเห็นว่า การทำดังนี้เป็นการเหมาะเป็นการที่ดีแล้ว การปรับปรุงต่าง ๆ เช่น เป็นต้นว่า ที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ อะไรที่ควรจะก้าวหน้า อะไรที่ควรจะทรงไว้ ท่านรัฐมนตรีคนนี้ ได้รับมอบหมายไปโดยดี แล้วก็มีเลขานุการไปคอยช่วยเหลือ ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นการไปสนุก ต้องไปราชการจริง ๆ . . . เราเป็นประเทศเล็ก จะเอาคนโน้นเป็นอย่างนี้ ตั้งคนนี้เป็นอย่างนั้นไม่ได้ ต้องดูว่า ต่างประเทศเขาจะเชื่อถือคนนี้เพียงไร เราให้เขาเข้าไปเรียกว่า เข้าไปสมาน เข้าไปเอาความรู้จากต่างประเทศ แล้วกิจการของเราจะดำเนินไปด้วยดี โดยที่มีต่างประเทศช่วยสนับสนุนโดยแท้จริง จะทำให้มีเครดิตในความเชื่อถือของต่างประเทศ มีความเชื่อมั่นในเรายิ่งขึ้น

ดังนั้น เมื่อ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ได้เดินทางไปต่างประเทศและเจรจากับทางการประเทศอังกฤษเรื่องลดอัตราดอกเบี้ยสำเร็จแล้ว จึงได้ติดต่อมายังคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้ตราพระราชกำหนดแปลงเงินกู้ดอกเบี้ยร้อยละหก พ.ศ. 2478 เมื่อเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2478 รัฐบาลจึงได้เสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่ง ขุนวรสิษฐ์ ดรุณเวชย์ ผู้แทนราษฎรได้กล่าวในที่ประชุม (สภาผู้แทนราษฎร, 2478ก, หน้า 198) ความตอนหนึ่งว่า

ในการที่เราได้ผลประโยชน์หรือคุณประโยชน์มานี้ ก็อาศัยความสามารถของรัฐบาลนี้ คือ ว่า ท่านได้จัดสรรบุคคลไปถูกกาลเทศะ โดยเฉพาะ คือ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ท่านได้ใช้ความสามารถอันนี้ทำให้เราได้เงิน ทุนเงินที่จะต้องใช้จ่ายปีละ 800,000 บาท . . . นี่เรียกว่า หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ได้ทำงาน คือ ทำเงินให้สยาม

นอกจากเรื่องเอกราชและภาษีศุลกากรแล้ว ผลงานซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญา คือ การซื้อกิจการโรงงานยาสูบของบริษัทบริติช-อเมริกันมาเป็นของ

รัฐบาลไทยในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองเพียง 6 เดือน ก่อนที่ญี่ปุ่นจะรุกรานประเทศไทย กล่าวคือ ตามสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับอังกฤษและอเมริกานั้น บริษัทอังกฤษ-อเมริกันใช้สิทธิพิเศษในการผูกขาดการทำบุหรี่ซิกาแรตจำหน่ายในเมืองไทย ในโปรโตคอลหรือข้อตกลงต่อท้ายสนธิสัญญากำหนดไว้ว่า หากรัฐบาลสยามจะทำการผูกขาดบุหรี่ซิกาแรต ซึ่งบริษัทบริติช-อเมริกันดำเนินการอยู่นั้น รัฐบาลสยามต้องจ่ายเงินทดแทน คือ นอกจากราคาโรงงานแล้วต้องจ่ายเงินที่บริษัทขาดทุนกำไรที่ควรจะได้อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาผลในทางปฏิบัติ จะพบว่า สยามไม่อาจซื้อกิจการดังกล่าวนั้นได้ด้วยราคาที่เป็นธรรมและบริษัทบริติช-อเมริกันก็จะได้สิทธิในการดำเนินการค้าบุหรี่ต่อไป ถือเป็นการผูกขาดทางพฤตินัย (monopoly de facto) ของบริษัทบริติช-อเมริกันและนำรายได้ที่เป็นผลกำไรจำนวนมหาศาลมาสู่บริษัทในทุกปี นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้เจรจาเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยต่อรองว่าหากสยามทำการผูกขาดยาสูบและต้องซื้อกิจการโรงงานทำบุหรี่ซิกาแรตแล้ว สยามจะชำระเพียงราคาที่เป็นธรรมและไม่ให้ค่าทดแทนกำไรที่บริษัทใด ๆ ควรได้ในอนาคต ภายหลังเมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ เจรจาแก้ไขสนธิสัญญาและทำสนธิสัญญาฉบับใหม่กับนานาประเทศแล้วจึงได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และได้ทำการปฏิรูประบบการเงินการคลัง การจัดเก็บรายได้และภาษีอากร โดยสถาปนาประมวลรัษฎากรแล้วจึงได้เสนอพระราชบัญญัติยาสูบต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้ประกาศใช้ จากนั้น นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้เจรจาซื้อโรงงานยาสูบของบริษัทบริติช-อเมริกัน ในราคาโรงงาน หลังจากนั้น 6 เดือน ประเทศไทยก็เข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่สอง โดยญี่ปุ่นยกพลขึ้นบกผ่านประเทศไทย ซึ่งหาก นายปรีดี พนมยงค์ ไม่ทำการซื้อกิจการโรงงานยาสูบของบริษัทบริติช-อเมริกันก่อนแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นก็คงยึดเอากิจการและทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นของเชลย และหากเป็นเช่นนั้นญี่ปุ่นก็จะสามารถผลิตยาสูบจำหน่ายในประเทศไทยตลอดช่วงเวลาสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งสร้างรายได้เป็นเงินหลายพันล้านบาท นายปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวถึงการดำเนินงานเรื่องนี้ของตนเองว่า รู้สึกภูมิใจที่โรงงานยาสูบไทยทำรายได้สำคัญให้แก่ประเทศและเป็นการช่วยเกษตรกรชาวไร่ให้มีรายได้จากการขายใบยาสูบให้แก่โรงงานของประเทศด้วย (ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 90, 96)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการซื้อโรงงานยาสูบ British American Tobacco ว่า แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความเป็นนักปฏิบัตินิยมของ นายปรีดี พนมยงค์ การซื้อโรงงานยาสูบในระหว่างที่อังกฤษกำลังอ่อนแอพร้อม ๆ กับการสร้างรากฐานเรื่องธนาคารกลางชาติไทยให้เป็นรูปร่างสำเร็จ ทำให้ประเทศไทยมีรายได้เข้าเงินแบบ 100% และสามารถรักษาสถานภาพทางการเงินการคลังในช่วงสงครามได้ ผลงานดังกล่าวจึงเรียกได้ว่า เป็นความฉลาดและพยายามฉกฉวยโอกาสเพื่อประเทศชาติในด้านการเงินและการคลังในยุคนั้นเลย

และผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้รับฉายาทางวิชาการประวัติศาสตร์ว่า เป็นปราชญ์ของเมืองไทยได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 23 กุมภาพันธ์ 2564) กล่าวว่า

> นายปรีดี พนมยงค์ ได้ ปฏิรูประบบภาษีมากมาย ที่สำคัญ คือ ท่านเป็นคนมองการณ์ไกล ยกตัวอย่างเช่น เวลานั้นบริษัทบริติช-อเมริกัน โทแบคโก คุมการผลิตบุหรี่แบบตะวันตกแห่งเดียวในเมืองไทย แต่จะเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง จึงต้องยอมขายให้กระทรวงการคลัง โดยท่าน นายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงตัดสินใจขอซื้อได้ในราคาถูกมาก

นายปรีดี พนมยงค์ ได้บันทึกไว้ในหนังสือชีวประวัติย่อของ นายปรีดี พนมยงค์ ตอนหนึ่งว่า จะเขียนเรื่อง ยุทธวิธี (tactics) เจรจาสนธิสัญญาเป็นบทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะในหนังสือชื่อ ชีวิตและการงานของปรีดีฯ-พูนศุข แต่เป็นที่น่าเสียดายเพราะ นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้เสียชีวิตก่อนหนังสือเล่มดังกล่าวจะมีการนำออกมาเผยแพร่ จากการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล ผู้ให้ข้อมูลหลายท่านเชื่อว่า ต้นฉบับหนังสือเล่มดังกล่าวน่าจะมีอยู่และบุคคลที่น่าจะมีข้อมูลเรื่องนี้ คือ นางวาณี พนมยงค์ สายประดิษฐ์ บุตรสาวของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้เสียชีวิตไปเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ดังนั้น เอกสารบางส่วนของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงน่าจะได้รับการเก็บรักษาไว้โดยทายาทที่ยังมีชีวิตอยู่และรอการเผยแพร่เพื่อเป็นความรู้ต่อไป อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์และได้รับการขนานนามว่า ปราชญ์เมืองไทย ได้กล่าวถึงบุคลิกอีกด้านของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งอาจเป็นด้านที่ไม่ค่อยมีใคร (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล,

23 กุมภาพันธ์ 2564) กล่าวว่า “นายปรีดี พนมยงค์ เป็นคนดื้อรั้น ไม่ยอมลดอุดมการณ์ ไม่ยอมไกล่เกลี่ยหลักการ และในขณะเดียวกันเขาก็ไม่ยอมสยบยอมกับอำนาจอันไม่ชอบธรรม คนเช่นนี้ เกือบจะหาไม่ได้แล้วในบ้านเมืองเราในบัดนี้”

สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกท่านที่เป็นนักวิจัยและนักประวัติศาสตร์รุ่นใหม่ ได้กล่าวถึงปรีดี พนมยงค์ ในอีกมุมหนึ่งไว้อย่างน่าสนใจ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 30 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ผมคิดว่าปรีดีมีความ Radical คือ เป็นคนมีความแข็งในอ่อนนอก และมีหลายคนเกลียด ปรีดี เช่น ในเล่มงานเขียนของ ดร. จริย์วัฒน์ ท่านยังบอก ดร. จริย์วัฒน์ว่า คุณพูดเล่นได้แต่อย่ามากจนเสีย Charisma ของคุณเราจะเห็นชัดเจนว่าอย่างหลายคนที่เคยมีมิตรภาพที่ดีมาก เช่น ดำริห์ ปัทมะศิริ เป็นคนที่ชื่นชมอาจารย์ปรีดี มากหลัง พ.ศ. 2475 แต่ปรากฏว่า เกลียดปรีดีมากหลังคดีสวรรคต และเป็นคนที่มีบทบาทมากในการเขียนกรณีสวรรคตโจมตีปรีดี คนนี้เขียนเรื่อง 25 ปีของคณะราษฎรด้วย ฉะนั้นหากเราอยากเห็นด้านไม่ดีหรือด้านอื่น ๆ ของปรีดี เราจะเห็นจากมุมจากปฏิปักษ์เหล่านั้นด้วย เพราะฉะนั้นหากจะมองว่า ปรีดีเป็นอย่างไร สำหรับผมคนที่จะอยู่ในระดับเปลี่ยนแปลงประเทศได้มันไม่ใช่คนธรรมดา มันหนีไม่พ้นคนที่จะมี Charisma อย่างนั้น คนที่จะเป็นผู้นำทำเสรีไทยได้ ทำเปลี่ยนแปลงการปกครองได้จะต้องมีอะไรบางอย่าง จะมีต้องมีความโหด คือ อาจไม่ใช่โหดเหี้ยมนะ เราเห็นแน่ ๆ คือ ตอนเค้าโครงเศรษฐกิจ อย่างเอกสารการทูตมองสายกลุ่มปรีดีว่า เป็น Extremist คือ กลุ่มสายอาจารย์ปรีดีไม่ใช่สาย Moderate เป็นสายที่แตกหัก และกลุ่มนี้จะเป็นอย่างนี้ และมีหลายคนนิยามกลุ่มสายอาจารย์ปรีดี เป็นอย่างนั้นจริง ๆ ซึ่งแม้แต่ตอนประชุมเค้าโครงเศรษฐกิจเราจะเห็นว่า มีการเอาอาวุธเข้าไปในสภาฯ เราดูได้จากทัศนคติ ซึ่งไม่ได้เห็นจากอาจารย์ปรีดี แต่จะเห็นจากลูกศิษย์ เช่น คนอย่าง สงวน ทองประเสริฐ จรูญ สืบแสง สงวน ตุลารักษ์ เป็นผู้ที่มีความโหด มีความคึกคัก แต่คนจะไม่เห็นลักษณะแบบนี้ในตัวอาจารย์ปรีดี จะเห็นแต่ความสุขุม สุภาพ แต่สำหรับผมความเป็น Master Mind ของอาจารย์ปรีดีที่จะจัดการเรื่องต่าง ๆ มีแน่นอน ถ้าคนที่ใจไม่เหี้ยมพอคงไม่ได้

การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่ รัชกาลที่ 5 หนังสือพิมพ์ได้มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องประชาธิปไตยและคัดค้านสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดย นายเทียน วัณณาโก (พ.ศ. 2385-2458) ผู้ใช้นามปากกาว่า เทียนวรรณ หรือ ต.ว.ส. วัณณาโก ได้ออกหนังสือชื่อ "ตุลวิภาคพจนกิจ" และ "ศิริพจนภาค" ที่เสนอบทความต่าง ๆ มากมายเรียกร้องให้ปฏิรูปสังคม ให้สิทธิสตรี ยกเลิกระบบเมียมาก และให้แก้ไขวิธีการปกครองให้ทันสมัยโดยมีระบอบรัฐสภา (สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, 2543, หน้า 15) จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ข้อมูล (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 เมษายน 2564) กล่าวว่า "การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นคนดำริจัดตั้งคนแรก แต่คนที่เสนอคนแรก คือ เทียนวรรณ และนายมังกร สามเสน ได้ คือ ผู้เสนอเรื่องนี้เช่นกัน"

ในสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลักการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2476 ถึงวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2477 พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) อดีตอัครราชทูตสยามประจำกรุงปารีสได้เสนอโครงการธนาคารของชาติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรับไปพิจารณาก่อน จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้ส่งเรื่องให้นายแบกซเตอร์ ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษและพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ขณะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศุลกากร เสนอความเห็นนำไปพิจารณาในคณะรัฐมนตรี โดย นายแบกซเตอร์ ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษได้ทำบันทึกแสดงความเห็นคัดค้านการตั้งธนาคารชาติไทยว่า ถ้าสยามตั้งธนาคารชาติแล้วธนาคารอังกฤษจะไม่ร่วมมือด้วย นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้เสนอความเห็นโต้แย้งจนนายแบกซเตอร์ต้องลาออกจากตำแหน่ง (ปรีดี พนมยงค์, 2544, หน้า 104) ในขณะที่พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยก็ทรงแสดงความเห็นไม่ให้รัฐบาลพิจารณาโครงการดังกล่าวเช่นกัน ข้อคัดค้านดังกล่าวปรากฏในหนังสือธนาคารแห่งประเทศไทยชื่อ *ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย 12 กรกฎาคม 2525* (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2525, หน้า 50) ในการโต้แย้งกันครั้งนั้นแม้ นายปรีดี พนมยงค์ จะพยายามเสนอความเห็นสนับสนุนโครงการธนาคารชาติไทยที่พระยาสุริยานุวัตรเสนอ แต่ก็ไม่ผ่านการพิจารณาในขั้นรับหลักการ โครงการจัดตั้งธนาคารชาติไทยที่พระยาสุริยานุวัตรเสนอจึงถูกระงับไว้

ต่อมาในภายหลัง นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งที่ปรึกษาฝ่ายไทยของกระทรวงการคลัง จึงขอให้พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ทรงรับตำแหน่งที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น ในเบื้องแรกพระองค์ทรงปฏิเสธโดยอ้างว่า หากจะต้องทรงประทานคำปรึกษาเรื่องการจัดตั้งธนาคารชาติไทยก็จะขัดกับที่ทรงเคยประทานความเห็นคัดค้านไว้ แต่เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ ทูลว่า เป็นเรื่องในอดีตก่อนที่สยามจะมีสนธิสัญญาใหม่กับนานาประเทศที่มีรากฐานบนความเสมอภาคและเอกราชอธิปไตยสมบูรณ์แล้ว การวางรากฐานก่อตั้งธนาคารชาติไทยก็จะไม่ได้รับการคัดค้านจากชาติทุนนิยมแล้ว พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย จึงทรงรับตำแหน่งที่ปรึกษานั้น และได้รับทราบถึงความตั้งใจของนายปรีดี พนมยงค์ ที่จะบุกเบิกจัดตั้งธนาคารกลางชาติไทยให้สำเร็จ

ธนาคารชาติหรือธนาคารแห่งชาติ (National Reserves Bank) เป็นหน่วยบริหารนโยบายการเงินของรัฐ ซึ่งรัฐประชาธิปไตยควรมีธนาคารแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารนโยบายการเงิน ในขณะที่คณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารนโยบายการคลัง (จรัส สุวรรณมาลา, 2558, หน้า 9) ในการดำเนินงานของธนาคารชาตินั้นจะต้องมีฐานะเป็นอิสระจากรัฐบาลในระดับที่เหมาะสม (Buchanan, 1967; Friedman, 1962, pp. 219-240) และมีหน้าที่ในการควบคุมปริมาณเงินให้เหมาะสมกับสภาการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบเงินตราของประเทศนั้น ๆ การดำเนินนโยบายของธนาคารชาติจะกระทำโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องสนับสนุนกันระหว่างนโยบายการเงินและนโยบายการคลังและส่งผลให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจระดับมหภาคร่วมกันในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม ธนาคารชาติจำเป็นต้องพิจารณาดำเนินงานด้วยความรอบคอบอย่างยิ่งในการดำเนินการตามข้อเสนอของรัฐบาลเพื่อมิให้เกิดความเสี่ยงสูงในทางการเงินการคลังของประเทศมากเกินไป ธนาคารชาติก็อาจปฏิเสธข้อเสนอของรัฐบาลได้ (Cukierman, 1992, p. 351)

บุคคลสำคัญท่านหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้ นายปรีดี พนมยงค์ จัดตั้งสำนักงาน-ธนาคารชาติไทยได้สำเร็จ คือ พ.ท. พระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สุนทานนท์)[18] หรือนามปากกา “555” เป็นที่รู้จักกันกว้างขวางทั้งในฐานะนักเศรษฐศาสตร์และนักวิจารณ์นโยบายสาธารณะ (พงศ์ศักดิ์ เหลืองอร่าม, 2561, หน้า 1) และเป็นนักวิชาการสายเศรษฐศาสตร์แต่งหนังสือหลายเล่ม อาทิ ตำราเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์ภาษาไทย เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเศรษฐกิจการค้า เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเศรษฐกิจการเงิน ในปี พ.ศ. 2478 ประเทศไทยยังไม่มีธนาคารชาติหรือธนาคารกลาง ในประเด็นนี้ พระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สุนทานนท์) (2481, หน้า 163) ได้กล่าวไว้ว่า

> มีหลายครั้งหลายคราที่รัฐบาลคำนึงถึงแบงก์ชาติคิดจะตั้งแบงค์กลางเพื่อออกธนบัตร แต่เมืองไทยจะฉมังอย่างไรรู้ไม่ได้ ทุกคราวที่ปัญหาเรื่องแบงก์กลางเกิดงัดขึ้นมาใคร่ครวญกันดูแล้ว เป็นต้องมีอุปสรรค ไม่รัฐบาลเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีก็รัฐบาลลาออกทั้งชุด เรื่องแบงก์กลางจึงกลายเป็นปัญหาโลกแตกในเมืองไทย ถึงแม้ใคร ๆ แทบทุกคนก็ว่าได้ อยากให้มีแบงก์ชาติเป็นแบงก์กลางที่ดี แบงก์ชาติก็ผุดขึ้นไม่ได้ ประดุจมีโสมเฝ้าทรัพย์เสกคาถาเอารัฐบาลจังงังไปทุกครั้ง

ซึ่งนอกจากธนาคารชาติแล้ว พระสารสาสน์พลขันธ์ ยังเห็นความสำคัญอย่างยิ่งของระบบการเงินการธนาคารสำหรับอำนวยการดำเนินธุรกิจให้หมุนเวียนเปลี่ยนมือ ซึ่งประเทศไทยในเวลานั้นระบบการเงินการธนาคารในประเทศไทยยังไม่ได้พัฒนาและธนาคารพาณิชย์ยังทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในด้านการเงินของการนำเข้าและส่งออกเป็นหลักต่อมาในปี พ.ศ. 2482 ข้อเสนอของพระสารสาสน์พลขันธ์ ในเรื่องการจัดตั้งธนาคารกลางหรือธนาคารชาติก็บรรลุผล เมื่อหลวงประดิษฐ์มนูธรรม หรือ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ผลักดันให้มีการประกาศใช้

---

[18]พระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สุนทานนท์) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง-เศรษฐการ ในปี พ.ศ. 2480 ในรัฐบาลพลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา และมีผลงานตำราหลายเรื่องด้านเศรษฐกิจ อาทิเช่น เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเศรษฐกิจการเงิน (2481) และเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเศรษฐกิจ-การค้า (2480)

พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยขึ้น มีอำนาจหน้าที่ ประกอบการอันเป็นกิจธุระของธนาคารกลางและเตรียมการจัดตั้งธนาคารชาติไทย และได้มีการเปิดทำการธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นในอีกสามปีต่อมาในระหว่างสงครามมหาเอเซียบูรพา (พงศ์ศักดิ์ เหลืองอร่าม, 2561, หน้า 2)

สำนักงานธนาคารชาติไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นโดย นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งต่อมาได้แปรสภาพเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในขั้นแรก ได้จัดตั้งสำนักงานธนาคาร-ชาติไทยเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับธนาคารกลางชั่วคราว และเตรียมการที่จะวางรากฐานของธนาคารแห่งชาติในอนาคต เป็นการวางรากฐานทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการเงินการคลังของประเทศที่เข้มแข็ง ทั้งนี้ ในการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ไม่ได้นำเงินภาษีอากรมาใช้ แต่ใช้ผลกำไรจากทุนสำรองเงินตรา และดอกเบี้ยจากทุนสำรองเงินตราที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ให้รัฐบาลซื้อทองและเหรียญดอลลาร์ที่สหรัฐอเมริกา ทำให้หลักทรัพย์ของรัฐบาลมีมูลค่าเพิ่มขึ้น นำมาเป็นทุนในการตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย

การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยนี้เกิดขึ้นเมื่อครั้งที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลที่มี นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำหรับกระทรวงการคลังนั้น รัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบาย ข้อ 2 ว่า "จะจัดให้มีเครดิตหมุนเวียนเพิ่มเติมขึ้นตามกำลังของประเทศที่จะทำได้" เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคาร-ชาติไทยต่อสภาผู้แทนราษฎร[19]

---

[19]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารกรมที่ดิน มท. 0601.1/451 คำสั่งกรมที่ 8/2475 เรื่องกระทรวงพระคลังฯ อนุญาตให้ธนาคารต่าง ๆ ประกอบกิจการได้รวม 7 ธนาคาร (แบงค์) ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่ง-สาธารณชน พ.ศ. 2471 (16 มกราคม พ.ศ. 2473-23 มกราคม พ.ศ. 2473) และเอกสารหอจดหมายเหตุ-แห่งชาติ เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี สร 0201.25/201 เรื่อง ร.ต.ท. หยง จุลกะเดียน แสดงความเห็นเรื่องควรติดตั้งธนาคาร และกงสุลผู้ดูแลการค้าขายควรเป็นคนไทย พ.ศ. 2475

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แถลงหลักการและเหตุผลในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร[20] สรุปความได้ว่า ในการดำริที่จะให้มีธนาคารชาติไทยนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกประเทศจะต้องมีธนาคารซึ่งเป็นองค์การที่จะช่วยให้เครดิตของประเทศหมุนเวียน แต่ในการที่จะจัดตั้งธนาคารชาติไทยซึ่งเป็นกิจการอันใหญ่โตนี้และจะต้องกระทำไปด้วยความระมัดระวังและดำเนินการไปทีละขั้น เหตุฉะนั้น ทางรัฐบาลจึงมีความประสงค์ในชั้นแรกนี้ที่จะจัดตั้งองค์การขึ้นให้เป็นทบวงการเมือง ขึ้นอยู่ในกระทรวงการคลัง กิจการยังหาใช่เป็นธนาคารชาติซึ่งเป็นรูปบริษัทเหมือนดังกับในต่างประเทศไม่ ในขั้นแรกที่จะให้มีสำนักงานธนาคารชาติไทยนี้ ก็มีความประสงค์ที่จะให้สำนักงานธนาคารชาติไทยนี้ได้กระทำหน้าที่อันเกี่ยวแก่ธนาคารกลางไปชั่วคราวก่อน และไม่ใช่ว่าจะให้กระทำกิจการหน้าที่ของธนาคารกลางทั้งหมดก็หามิได้ จะต้องค่อยทำค่อยไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด และในระยะนี้เองจะเป็นระยะเตรียมการขึ้นไปสู่ธนาคารชาติไทยที่สมบูรณ์ในภายหน้า นายปรีดี พนมยงค์ (สภาผู้แทนราษฎร, 2482, หน้า 1053) กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า

> รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482[21] โดยมีหลักการว่า เพื่อจัดตั้งสำนักงานธนาคารแห่งชาติไทยขึ้นในกระทรวงการคลัง และให้มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ประกอบการอันเป็นธุระของธนาคารกลาง และเตรียมการที่จะจัดตั้งธนาคารชาติไทย เพื่อจัดระเบียบการเงินตราและรักษาทุนสำรองไว้ให้เป็นหลักแห่งความมั่นคงในทางการเงิน และดำเนินวิธีเงินตราและเครดิตของประเทศ

---

[20]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 18/2482 สมัยสามัญสมัยที่ 2 ชุดที่ 3 เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2482

[21]ศึกษารายละเอียดพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482 ได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2482

ในการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยดังกล่าวนั้น กระทรวงการคลังไม่ได้นำเงินภาษีอากรมาใช้ แต่ได้ใช้จากผลกำไรแห่งทุนสำรองเงินตรา และจากผลดอกเบี้ยอันเกิดแก่ทุนสำรองเงินตราและเงินคงคลัง ดังที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร (สภาผู้แทนราษฎร, 2482, หน้า 1053) กล่าวว่า

> . . . ในเวลานี้ก็ประจวบกับที่ทางรัฐบาลได้ซื้อทองมา และในประเทศอังกฤษก็ได้มีการกำหนดราคาทองกับเงินปอนด์ไว้แล้ว ก็เป็นที่หวังได้ว่า ในการที่เราได้ซื้อทองและซื้อเหรียญดอลลาร์ที่อเมริกา ก็จะทำให้หลักทรัพย์ของรัฐบาลในการนั้นมีค่าเพิ่มขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ก็ถือว่าเป็นผลกำไรส่วนหนึ่งซึ่งเราอาจนำมาใช้จ่ายเป็นทุนของสำนักงานนี้ได้ รัฐบาลจึงเห็นว่า เป็นการอันสมควรแล้วที่เราจะได้ริเริ่มเรื่องธนาคารชาตินี้เสียทีหนึ่ง ทุนนั้นเราจะกำหนดไว้ไม่เกิน 10 ล้านบาท

ตามข้อความจาก หนังสือ ธ.ป.ท. ปริทรรศน์ ฉบับที่ 1 (ปทุมรัตน์, 2564) ได้กล่าวไว้ว่า กระทรวงการคลังได้ซื้อทองคำด้วยเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาจำนวนหนึ่งซึ่งได้มาจากการจำหน่ายเหรียญบาทและด้วยเงินปอนด์สเตอร์ลิง จากเงินทุนสำรองของเงินตราอีกจำนวนหนึ่งในราคาออนซ์ละ 148 ชิลลิง 6 เพนนี ภายหลังเกิดสงครามแล้ว ราคาทองคำสูงขึ้นกว่าเดิม เป็นออนซ์ละ 168 ชิลลิง และมีกำไรจากการตีราคาหลักทรัพย์ทุนสำรองเงินตราประจำปี พ.ศ. 2483 ประมาณ 10 ล้านบาท ผลกำไรที่เกิดขึ้นนี้

กระทรวงการคลัง

ได้จ่ายให้แก่สำนักงานธนาคารชาติไทยเพื่อเป็นทุนเสีย 10 ล้านบาท หลวงประดิษฐ-มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้คำนวณแล้วว่า เมื่อรัฐบาลไทยพิมพ์ธนบัตรออกใช้แทนเหรียญกษาปณ์แล้ว ให้ใช้ธนบัตรหมุนเวียนในท้องตลาดทั่วไป เหรียญกษาปณ์คงเหลือเก็บอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้ง น้ำหนักของเหรียญโลหะหนักกว่าธนบัตร ซึ่งพิมพ์ด้วยกระดาษมากทีเดียว ทำให้เปลืองที่เก็บรักษาไว้ในห้องมั่นคง (strongroom) ขืนทิ้งไว้เฉย ๆ คงราคาตกสู้นำไปยุบเสียก่อน (ถลุงเป็นแท่ง) นำเนื้อเงินโลหะนี้ออกขายในต่างประเทศโดยเร็ว คงจะได้กำไรดี แล้วนำเงินที่ขายเหรียญบาทไปซื้อทองคำเพิ่มเข้าฝากเป็นทุนสำรองต่อไป ส่วนกำไรที่เหลือนำไปเป็นทุนตั้งธนาคารชาติได้ดีจึงได้นำเรื่องนี้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ในปีพุทธศักราช 2481 ขอมติอนุมัติให้รัฐบาลนำเหรียญบาทออกขายโดยจ้างให้บริษัทในต่างประเทศทำการถลุงให้เป็นเนื้อเงินเสีย ก่อนนำไปขายต่อ

ให้บริษัทช่างทำเครื่องเงินในสหรัฐอเมริกา 2 บริษัท คือ Gorham Silver Smith และ Reed and Barton ให้ธนาคารสยามกัมมาจลเป็นนายหน้าในการจำหน่าย เพื่อนำไปทำเครื่องเงินจำหน่ายอีกที เพราะเนื้อเงินนี้บริสุทธิ์มากจะไม่ลอกไม่ดำได้ง่าย เป็นที่นิยมต่อผู้ใช้มาก

ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482 มาตรา 3 และมาตรา 4 กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยขึ้นในกระทรวงการคลัง มีฐานะเป็นทบวงการเมือง และให้มีสำนักงานธนาคารชาติไทย มีอำนาจหน้าที่ประกอบการอันเป็นกิจธุระของธนาคารกลางตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และเตรียมการจัดตั้งธนาคาร-ชาติไทยเพื่อจัดระเบียบการเงินตราและรักษาทุนสำรองไว้ให้เป็นหลักแห่งความมั่นคงในการเงินและดำเนินวิธีเงินตราและเครดิตของประเทศ และกฎกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2482[22] ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 กำหนดให้สำนักงานธนาคารชาติไทยมีอำนาจและหน้าที่ประกอบกิจการเรื่องรับฝากเงิน ให้กู้ยืมเงินแทนรัฐบาลและองค์การสาธารณะและเกี่ยวแก่องค์การสาธารณะธนาคารและเครดิตธนาคาร การออกเงินกู้และจัดการเงินกู้แทนรัฐบาลและองค์การ-สาธารณะและมีอำนาจหน้าที่ประกอบกิจการธนาคารอื่นใดอันคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติเป็นรายไป

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าสำนักงานธนาคารชาติไทยจะยังมิได้กระทำกิจการซึ่งเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางทั้งหมดก็ตาม แต่การจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวขึ้น ก็เป็นการวางรากฐานของธนาคารแห่งชาติ ที่จะจัดตั้งขึ้นในวันข้างหน้า โดยในช่วงที่ปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น ยังได้ตรากฎกระทรวงขึ้นมา 2 ฉบับ กฎกระทรวงฉบับแรกได้ประกาศใช้ในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2482 และฉบับที่สองได้ประกาศใช้ในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2483 กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับสำนักงานธนาคารชาติไทยเพิ่มเติมซึ่งปรับเปลี่ยนบทบาทของธนาคารชาติไทยให้เป็นธนาคารกลางมากขึ้น ได้แก่

---

[22]กฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2483

1. การรับฝากเงินและให้กู้ยืมเงินแทนรัฐและองค์การสาธารณะ และเกี่ยวแก่องค์การสาธารณะ ธนาคาร และเครดิตสถาน

2. การออกกู้เงินและจัดการเงินกู้ แทนรัฐและองค์การสาธารณะ

3. การธนาคารอื่นใดอันคล้ายคลึงกัน แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องอนุมัติเป็นราย ๆ ไป

4. สำนักงานธนาคารชาติไทยจัดการออกประกาศเป็นครั้งคราวแจ้งอัตราภายในประเทศสำหรับการซื้อและขายค่าปริวรรตแห่งเงินตราต่างประเทศ

หลังจากที่สำนักงานธนาคารชาติได้ดำเนินงานมาแล้ว 3 ปี ก็ได้มีการจัดตั้งธนาคาร-แห่งประเทศไทยขึ้น ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 12 บัญญัติให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสำนักงาน-ธนาคารชาติไทยไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังโดยการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยของ นายปรีดี พนมยงค์ นี้จึงเป็นการวางรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศมั่นคง บนพื้นฐานของการเงินการคลังของประเทศที่เข้มแข็งมาจนถึงปัจจุบัน

ในวันเปิดธนาคารชาติไทยเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 นั้น พระบริภัณฑยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กล่าวถึง นายปรีดี พนมยงค์ ไว้ว่า การตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทย เป็นความดำริของรัฐบาล ฯพณฯ ปรีดี พนมยงค์ได้มีมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 ซึ่งขณะนั้นท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้วางรากฐานไว้โดยจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไปไทยเป็นทบวงการเมือง สังกัดกระทรวงการคลังเพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางไปก่อนบางประเภทและเตรียมจัดตั้งธนาคารกลางต่อไป การงานของสำนักงานธนาคารชาติไทยได้เจริญมาเป็นลำดับด้วยอาศัยความปรีชาสามารถของท่านอดีตรัฐมนตรีท่านนั้นเป็นสำคัญ (อรุณ เวชสุวรรณ, 2526, หน้า 60) โดยคำกล่าวรายงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 ในพิธีเปิดธนาคารแห่งประเทศไทย ต่อประธานในงาน คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี แสดงให้เห็นว่า นายปรีดี พนมยงค์ คือ ผู้วางรากฐานในการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย (สุลักษณ์ ศิวรักษ์, 2543, หน้า 120) ดังนี้

การตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทย เป็นความดำริของ ฯพณฯ ท่านได้มีมานานแล้ว เมื่อ พ.ศ. 2483 ฯพณฯ ท่านปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้วางรากฐานไว้ โดยจัดตั้งสำนักงานธนาคาร-ชาติไทยเป็นทบวงกรเมืองสังกัดขึ้นอยู่ในกระทรวงการคลัง เพื่อประกอบธุรกิจอันอยู่ในหน้าที่ของธนาคารกลางไปก่อนบางประเภท และเตรียมการจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นต่อไป การงานของสำนักงานธนาคารชาติไทยได้เจริญมาเป็นลำดับ ด้วยอาศัยปรีชาสามารถของท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผู้นั้นเป็นลำดับ ความมุ่งหวังของ ฯพณฯ ท่าน ที่จะให้มีธนาคารกลางในประเทศไทยเพื่อประกอบธุรกิจอันเป็นสาธารณประโยชน์นั้น ก็จะได้สำเร็จเป็นรูปในวันรัฐธรรมนูญนี้

ตาราง 11

สถานภาพทางการเงินการคลังภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

หนี้ของรัฐบาล (บาท)		เงินคงคลัง (บาท)	
พ.ศ. 2474	พ.ศ. 2481	พ.ศ. 2474	พ.ศ. 2481
118,638,796	73,000,499	39,700,898	67,582,020

ที่มา. จาก *ไทยในสมัยรัฐธรรมนูญ ที่ระลึกในงานฉลองวันชาติและสนธิสัญญา 24 มิถุนายน 2482* (หน้า 28), 2482, พระนคร: โรงพิมพ์พานิชศุภผล.

จากตาราง 11 แสดงข้อมูลสถานภาพทางการเงินการคลังหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ภายหลังการดำเนินนโยบายปฏิรูปการเงินการคลัง การเจรจาลดอัตราดอกเบี้ยและแก้ไขสนธิสัญญา ทำให้ประเทศไทยมีหนี้สินลดลง 45,635,297 บาท ในขณะที่เงินคงคลังเพิ่มขึ้น 27,881,122 บาท แสดงให้เห็นถึงเสถียรภาพทางการเงินการคลังและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 3 ท่าน ให้ข้อมูลคล้ายกันว่า การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยแม้จะเป็นหลายคน

จะยอมรับว่าเป็นผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ แต่มิใช่ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นคนเริ่มต้นคิดและมิใช่คนเดียวที่คิดเรื่องนี้ โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักกฎหมายและนักประวัติ-ศาสตร์คนหนึ่ง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> การตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยสร้างคุณูปการต่อการเงินการคลังของประเทศมาก อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ผลักดันเรื่องนี้มาตลอด แต่ต้องเข้าใจว่า ไม่ใช่ท่านเป็นคนแรกที่คิดและเสนอเรื่องนี้มีมาตั้งแต่สมัยเทียนวรรณ และมีการเสนอมาเรื่อย ๆ อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ เห็นด้วยกับเรื่องนี้จึงผลักดันและเป็นคนสำคัญที่ทำให้สำเร็จแต่ท่านไม่ใช่คนเดียวที่ทำ

และผู้ให้ข้อมูลอีกคนหนึ่งกล่าวในลักษณะสอดคล้องกัน (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 มีนาคม 2564) กล่าวว่า “เรื่องธนาคารชาติ นายปรีดี พนมยงค์ ทำจนสำเร็จ แต่ต้องฝ่าฟันอุปสรรคเยอะทั้งจากต่างชาติและคนในชาติเอง ต่อสู้ทางความคิดพอสมควร ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ทำเรื่องนี้คนเดียวไม่สำเร็จหรอกหากไม่มีคนช่วยและเป็นแรงสำคัญอย่างพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย พระสารสาสน์พลขันธ์ อีกหลายคน”

และผู้ให้ข้อมูลอีกท่านหนึ่ง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 กันยายน 2564) กล่าวว่า “เรื่องธนาคาร เราควรใช้คำว่า เป็นงานที่ ท่านปรีดี พนมยงค์ สานต่อจนสำเร็จ ซึ่งก็ต้องยอมรับว่าเป็นการมองการณ์ไกลและอุตสาหะของท่าน แต่จะบอกว่า ท่านทำคนเดียวจนสำเร็จไม่ได้”

บริษัทจังหวัด กิจการบริษัทจังหวัด เป็นอีกผลงานหนึ่งในการปฏิรูปการเงินการคลังของประเทศ เพื่อสร้างเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้จัดตั้งขึ้นตามโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติในระยะแรก บริษัทจังหวัดได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2483 ขณะที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ-กระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นหน่วยส่งเสริมการค้าที่ฝึกการค้าให้กับคนไทย ช่วยแก้ปัญหาให้ร้านค้าปลีกย่อยและร้านสหกรณ์ทุกรูปแบบในจังหวัด เป็นองค์กรหลักของการค้าในระดับภูมิภาค เป็นหน่วยส่งเสริมอุตสาหกรรมในครัวเรือนและการดำเนินอุตสาหกรรมย่อยในระดับท้องถิ่น ช่วยรักษาและตรึงราคาสินค้าที่จำเป็นในการครองชีพของราษฎรไม่ให้สูงเกินกว่าปกติ นอกจากนั้น ยังช่วยรักษาระดับราคาพืชผล

ทางการเกษตรของราษฎรในท้องถิ่น เป็นช่องทางในการระบบสินค้าและการประสานงานกับส่วนกลาง รวมทั้งเป็นตัวแทนราชการในเรื่องสินค้าผ่านแผนสำหรับจังหวัดชายแดนในเรื่องที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความขาดแคลนของประเทศเพื่อนบ้าน

โดยการดำเนินงานจัดตั้งบริษัทจังหวัดในทุกจังหวัดของประเทศไทยนี้ รัฐบาลจะมีหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 51 ในระยะแรกส่วนที่เหลือเป็นหุ้นของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อศึกษาการดำเนินการของรัฐ จะพบว่า นายปรีดี พนมยงค์ วางขั้นตอนการดำเนินการของรัฐไว้อย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการคัดเลือกคนไทยที่มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับเศรษฐกิจการค้าและจบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองมาฝึกอบรมและจัดส่งให้ไปปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้จัดการและผู้ช่วยผู้จัดการของบริษัท พร้อมทั้งมีการวางระเบียบปฏิบัติแบบกึ่งราชการเพื่อความสะดวกในการทำงานและการควบคุม ในขั้นตอนถัดมาจะเริ่มใช้ระบบตั๋วเงินและตั๋วแลกเงิน ซึ่งนับว่าเป็นช่วงที่มีการใช้ตั๋วเงินดังกล่าวอย่างแพร่หลายขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการเกิดธนบัตรหมุนเวียนในตลาดมากจนเกินไป จากนั้นจะมีการส่งสินค้าที่รัฐบาลเป็นผู้จัดทำทุกประเภทให้บริษัทจังหวัดทั้งหมด ได้แก่ สุรา บุหรี่ ไม้ขีดไฟ น้ำมัน ไพ่ เป็นต้น รวมถึงรับซื้อพืชผลทางการเกษตรจากเกษตรกรเพื่อป้องกันการถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง และส่งเสริมให้คนไทยทำการค้าย่อยและอุตสาหกรรมย่อยในท้องถิ่น เช่น การทอผ้า ทำร่ม ทำเครื่องเงิน และส่งเสริมร้านสหกรณ์ในท้องถิ่นจากวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินงานของบริษัทจังหวัด สะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูประบบ-เศรษฐกิจซึ่งส่งผลทั้งต่อรายได้ของรัฐ เสถียรภาพทางการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

บริษัทจังหวัดได้รับการจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดและมีสาขาอยู่ทุกอำเภอภายในจังหวัด รวมทั้งมีการจัดตั้งหอสินค้าขึ้นในกรุงเทพมหานครและได้ดำเนินงานตามวิธีการและวัตถุประสงค์ได้เกือบเรียบร้อยและก็ต้องหยุดชะงักเนื่องจากอุปสรรคใหญ่หลายด้าน และที่สำคัญ คือ การเกิดสงครามขึ้นในปี พ.ศ. 2484 ส่งผลให้สินค้าจำเป็นที่มีอยู่ลดจำนวนลง ตลอดช่วงสงครามในปี พ.ศ. 2484-2488 บริษัทจังหวัดจึงต้องหยุดชะงักการดำเนินงานและเปลี่ยนสภาพเป็นเพียงหน่วยงานของทางราชการในการส่งสิ่งของจำเป็น

ให้แก่ราษฎรเท่าที่พอจะเฉลี่ยให้ได้เท่านั้น ดังนั้น เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ในปี พ.ศ. 2488 รัฐบาลจึงมีคำสั่งให้ยุบเลิกกิจการบริษัทจังหวัดทุกแห่งทั่วประเทศ (พยุง ย. รัตนารมย์, 2538, หน้า 114)

เรื่องการจัดตั้งบริษัทจังหวัดนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 ท่าน ซึ่งเป็นนักประวัติศาสตร์ ได้กล่าวให้ทราบว่ามีความสำคัญต่อการกระจายรายได้ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แต่ไม่ค่อยมีคนพูดถึง โดยคนแรก (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> คุณเคยได้ยินคำว่า บริษัทจังหวัดหรือเปล่า นี่ก็คล้าย ๆ สหกรณ์ ท่านปรีดี น่าจะปรับมาจากแนวคิดเรื่องสหกรณ์ในเค้าโครงการเศรษฐกิจของท่าน และท่านมาผลักดันให้เกิดบริษัทจังหวัด ทำหน้าที่กระจายสินค้าและรายได้ในภูมิภาค กระตุ้นเศรษฐกิจดี และเป็นการบริหารงานการเงินการคลังที่ถูกยกเลิกไป น่าจะนำกลับมาคิดทำใหม่

และผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่ง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า “บริษัทจังหวัด เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ นายปรีดี พนมยงค์ ตั้งขึ้น เพื่อส่งเสริมการค้า และเป็นการปฏิรูปงานคลังที่น่าสนใจอีกเรื่องหนึ่ง ที่ทำให้คนในต่างจังหวัดมีรายได้มากขึ้น จากการขายสินค้าและประหยัดรายจ่ายจากการซื้อของได้ในราคายุติธรรม”

การริเริ่มและดำเนินงานจัดตั้งบริษัทจังหวัดนี้ เป็นผลงานที่สำคัญเรื่องหนึ่งที่แสดงให้เห็นวิสัยทัศน์ในด้านการปฏิรูปรายได้และการเศรษฐกิจในภาพรวม ด้วยการกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งนับว่าเป็นแนวคิดที่ทันสมัยในสมัยนั้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในการปกครองสอดคล้องกับพระราชบัญญัติ-ระเบียบเทศบาลที่นายปรีดี พนมยงค์ผลักดันให้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ในประเด็นดังกล่าว ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่นักเป็นเศรษฐศาสตร์การเมืองคนหนึ่ง กล่าวเชื่อมโยงถึงบทบาทรัฐและการกระจายรายได้ที่สอดคล้องกับการจัดตั้งบริษัทจังหวัด (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ท่านเชื่อว่าถ้ารัฐเข้ามาจัดการทางเศรษฐกิจและเข้ามาประกันความเป็นอยู่พื้นฐานของประชาชน . . . โดยการมีรายได้และสามารถยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองไปสู่ความสุขสมบูรณ์ทั้งทางเศรษฐกิจและด้านอื่น ประชาชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี ท่านคิดไม่เหมือนใคร ท่านพยายามผลักดันสหกรณ์ ตั้งบริษัทจังหวัดให้

เป็นศูนย์การค้าขายในต่างจังหวัด น่าเสียดายที่ไม่สามารถดำเนินงานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันได้ ไม่เช่นนั้นองค์การรูปแบบเหล่านี้จะช่วยเหลือประชาชนด้านเศรษฐกิจและการครองชีพได้ดีมาก

นโยบายผูกหูทองคำ ในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2484 - พ.ศ. 2488 ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2484-2487) และนายควง อภัยวงศ์ (พ.ศ. 2487-2488) สภาวะเศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในสภาพระส่ำระสาย และประสบกับภาวะเงินเฟ้อครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยมีสาเหตุสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาทางด้านงบประมาณที่รายจ่ายสูงกว่ารายได้ ปัญหาการลดค่าของเงินบาท และปัญหาการใช้จ่ายของกองทัพญี่ปุ่นในไทย และการค้าของญี่ปุ่นในไทย สงครามส่งผลให้ประเทศไทยมีงบประมาณรายจ่ายสูงกว่ารายได้ เนื่องจากไทยได้ตกลงร่วมรบกับญี่ปุ่น จึงต้องลงทุนใช้จ่ายทางการทหารมากกว่าภาวะปกติ นอกจากนี้ ไทยยังสูญเสียรายได้ในการขายสินค้าเกษตรกรรม ทั้งจากภาวะสงครามและมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2485

รายจ่ายในช่วงปี พ.ศ. 2484-2487 มีสูงกว่ารายได้เรียงตามลำดับ ได้แก่ ปี พ.ศ. 2484 รายจ่ายสูงกว่ารายได้ 37,347,262 บาท ปี พ.ศ. 2485 จำนวน 56,556,949 บาท ปี พ.ศ. 2486 จำนวน 72,322,192 บาท และปี พ.ศ. 2487 สูงถึง 96,317,839 บาท รายจ่ายที่สูงกว่ารายได้ส่งผลให้ รัฐบาลต้องแก้ปัญหาโดยการนำเงินคงคลังมาใช้จ่าย รวมถึงกู้เงินสาธารณะเพื่อใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็นเงินกู้เพื่อชาติใน พ.ศ. 2485 (พันธบัตรทองคำ) หรือเงินกู้จากธนาคาร-แห่งประเทศไทยตามกฎหมายพระราชบัญญัติเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2484 ซึ่งนับเป็นการพิมพ์ธนบัตรออกมาให้รัฐบาลใช้จ่าย การกู้เงินและพิมพ์ธนบัตรเพื่อใช้จ่ายมากขึ้น นับเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้ค่าเงินตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง (สุพจน์ ด่านตระกูล, 2552, หน้า 319-320)

การศึกษาของ เขมภัทร ทฤษฎิคุณ (2563ก) ศึกษาเรื่อง *ภาวะเงินเฟ้อกับชีวิตคนไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2* ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการลดค่าของเงินบาทเท่ากับเงินเยนเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ทั้งนี้ ก่อนการเกิดสงครามโลก ครั้งที่ 2 ไทยได้ผูกค่าเงินบาทไว้กับค่าเงินปอนด์สเตอร์ลิงของสหราชอาณาจักรมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 แต่การผูกมิตรกับญี่ปุ่นในการสงครามส่งผลให้ไทยต้องเปลี่ยนมาผูกค่าเงินบาทไว้กับ

เงินเยน โดยผูกค่าเงินบาทให้เท่ากับเงินเยน ทั้งที่ในขณะนั้นเงินบาทไทยมีอัตราเปรียบเทียบเท่ากับ 100 บาทต่อ 155.70 เยน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ส่งผลให้ค่าเงินบาทไทยลดลงมากถึงร้อยละ 36

นอกจากนั้น การใช้จ่ายของกองทัพญี่ปุ่นในไทย และการค้าของญี่ปุ่นในไทย กองทัพญี่ปุ่นที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ทำการเบิกค่าใช้จ่ายจำนวนมากเพื่อใช้ในการสงคราม ก็เป็นอีกปัจจัยที่สร้างภาวะเงินเฟ้อให้รุนแรงขึ้น ตัวอย่างเช่น จากเอกสารบันทึกเรื่องเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการทหารญี่ปุ่น งวดเดือนมกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2488 และเรื่องเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการทหารญี่ปุ่น งวดเดือนกรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2488 ของศูนย์การเรียนรู้ธนาคารแห่งประเทศไทย (2559ก; ข) ในเดือนมกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2488 ญี่ปุ่นขอเบิกเงินจากรัฐบาลไทยมากถึง 420 ล้านบาท และเดือนกรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2488 ญี่ปุ่นได้ขอเบิกเงินอีก 700 ล้านบาท นอกจากนั้น การศึกษาของ เขมภัทร ทฤษฎิคุณ (2563ข) ศึกษาเรื่อง *สงครามโลกครั้งที่ 2 กับสภาวะเงินเฟ้อ* ยังชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาทให้เท่ากับเงินเยนยังส่งผลสืบเนื่องให้ธนาคารไทยต้องคอยจัดเตรียมเงินบาทเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินเยนของทางญี่ปุ่น ในขณะนั้น เมื่อเงินไทยถูกลงเท่ากับเงินญี่ปุ่น ส่งผลให้ญี่ปุ่นซื้อสินค้าจากไทยเป็นจำนวนมาก เท่ากับว่าเงินเยนที่หมุนเวียนในตลาดมีมาก แต่ในทางกลับกัน ไทยแทบจะไม่ได้ซื้อสินค้าจากญี่ปุ่น เนื่องจากญี่ปุ่นทุ่มเทผลิตอาวุธสำหรับการสงคราม และการขนส่งสินค้าจากญี่ปุ่นมาที่ไทยยังทำได้ยากลำบาก การค้าของญี่ปุ่นในสมัยนั้นมีส่วนอย่างมากที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องออกธนบัตรเพิ่ม ส่งผลให้ค่าเงินบาทลดลง จำนวนเงินบาทเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ปริมาณสินค้าในประเทศกลับลดน้อยลง เพราะต้องแบ่งจำหน่ายให้แก่กองทัพญี่ปุ่น ปัจจัยดังกล่าวนี้ส่งผลให้ค่าครองชีพและราคาสินค้าอุปโภคบริโภคสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2484 ดัชนีค่าครองชีพอยู่ที่ 139.90 แต่ในปี พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของสงคราม ดัชนีค่าครองชีพพุ่งสูงไปถึง 1,069.54 โดยในปี พ.ศ. 2488 นี้ ราคาน้ำตาลทรายขาวสูงกว่าปี พ.ศ. 2480-2483 มากถึง 39 เท่า และราคาผ้าฝ้ายเพิ่มสูงขึ้นถึง 29 เท่า

ประเทศไทยต้องเผชิญกับความยากลำบากในการบริหารเศรษฐกิจภายในประเทศ ภาวะสงครามส่งผลให้ประเทศไทยมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ทั้งยังบีบคั้นให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงสกุลเงิน นำไปสู่การแลกเปลี่ยนค่าเงินที่เสียเปรียบ และก่อให้เกิดการออก

ธนบัตรเพิ่มไม่หยุด ส่งผลให้ค่าครองชีพและค่าอุปโภคบริโภคสูงขึ้นในระยะเวลาอันรวดเร็ว จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า นโยบายการคลังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ หากรัฐบาลออกนโยบายโดยขาดการไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน อาจส่งผลให้ประเทศต้องประสบกับภาวะเงินเฟ้อ และต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจที่อาจลุกลามบานปลายที่ยากจะแก้ไขได้ในที่สุด

ในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2484 (ค.ศ. 1941) ธนาคารโยโกฮามาสเปซี สาขากรุงเทพมหานครได้ขอกู้เงินรัฐบาลไทย 10 ล้านบาท เพื่อซื้อวัตถุดิบจากไทย นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้อนุมัติให้กู้โดยให้ฝ่ายญี่ปุ่นค้ำประกันตนเอง ญี่ปุ่นได้ใช้เงินกู้ดังกล่าวซื้อข้าว ดีบุกและยางพารา (ดิเรก ชัยนาม, 2510, หน้า 83) ต่อมาญี่ปุ่นได้ขอกู้เงินจากรัฐบาลไทยอีก 25 ล้านบาท ทั้งนี้ เพราะว่าทรัพย์สินของญี่ปุ่นในอเมริกาได้ถูกอายัดในวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2484 อีกทั้งอังกฤษ ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย (ซึ่งเป็นอาณานิคมของฮอลันดา) ก็ได้อายัดทรัพย์สินของญี่ปุ่นในวันที่ 26 และ 27 เดือนเดียวกัน นายปรีดี พนมยงค์ ไม่เห็นด้วยกับการขอกู้เงินในครั้งนี้นัก โดยฝ่ายญี่ปุ่นได้เสนอให้เก็บทองคำค้ำประกันที่มีในธนาคารญี่ปุ่น แต่ฝ่ายไทยโดย นายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขอให้ส่งมายังกรุงเทพมหานคร ในที่สุดประเทศไทยจึงอนุมัติเงินกู้ให้ หลังจากเหตุการณ์นั้นทำให้ นายปรีดี พนมยงค์ เริ่มมองญี่ปุ่นด้วยความระมัดระวังมากขึ้น (Flood, 1975, p. 62)

อนุสรณ์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร นักอภิวัฒน์, เสรีไทย นายสนามมวยเวที-ราชดำเนินคนแรก (2525)[23] ได้บันทึกเกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 7-8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการคลังของประเทศและการกู้เงินของญี่ปุ่นไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีการประชุมครั้งหลังสุดก่อนเหตุการณ์ 7-8 ธันวาคมนั้น คือ วันที่ 3 ธันวาคม

---

[23]ปราโมทย์ พึ่งสุนทร เป็นสมาชิกคณะราษฎรที่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ในปี พ.ศ. 2476 และพฤฒิสมาชิก ในปี พ.ศ. 2479 เป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2481-2484 และเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการทรัพย์สิน-ส่วนพระมหากษัตริย์ในปี พ.ศ. 2487

ปรากฏในบันทึกการประชุมวันนั้นซึ่งคณะกรรมการอาชญากรสงคราม (โดยพระยาอรรถ-กรมมนุตตี) เป็นโจทย์อ้างเป็นเอกสารหลักฐานประกอบกับการกล่าวของ จอมพล ป. เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน กล่าวถึงการประชุมเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายนและ วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2484 เวลากลางวัน ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเจรจากับเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น ความตอนหนึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ (*อนุสรณ์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร นักอภิวัฒน์, เสรีไทย นายสนามมวยเวทีราชดำเนินคนแรก,* 2525, หน้า 22) กล่าวว่า "ทางซอเวอเรนตี้ (อธิปไตย) นั้น ต้องไปซ้อมความเข้าใจกับเขาอีกว่า ที่พูดกันนี้เฉพาะในเรื่องทางทหารเท่านั้น ส่วนทางอื่นนั้น เขาจะต้องเคารพเรา และจะมาเอาการเศรษฐกิจการคลังด้วยนั้นไม่ได้ นี่ต้องซ้อมความเข้าใจให้เขาเข้าใจเสียด้วย" และการประชุมคณะรัฐมนตรีเวลาบ่ายของวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ซึ่งมี พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จ-ราชการแทนพระองค์เข้าร่วมประชุมด้วย บันทึกการประชุมความตอนหนึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ (*อนุสรณ์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร นักอภิวัฒน์, เสรีไทย นายสนามมวยเวที-ราชดำเนินคนแรก,* 2525, หน้า 26) กล่าวว่า "ข้อตกลงเกี่ยวกับการที่เขาจะมาใช้ข้าวของหรือจะซื้อข้าวของอะไรเหล่านี้ คือ เขาจะต้องมีเงิน การที่เขาจะใช้กับใครและใช้อะไรนั้นจะต้องมีข้อตกลงที่เราจะต้องทำรายละเอียดเอาไว้ และเงินนั้นเขาจะต้องทำรายละเอียดเอาไว้ และเงินนั้นเขาจะต้องมีฝากไว้ คือ ให้มีเครดิตขึ้น นี่เป็นข้อสำคัญประเดี๋ยวจะมาใช้เปล่า ๆ"

สอดคล้องกับบันทึกของ นายทวี บุณยเกตุ เรื่อง ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุการณ์ในประเทศไทยระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ 2 (ดิเรก ชัยนาม, 2510, หน้า 357) ที่ได้มีการบันทึกไว้ว่า

> รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มเจรจาขอกู้เงินจากไทยงวดแรก เพื่อใช้จ่ายในกิจการทหารของญี่ปุ่น นายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า การจะให้รัฐบาลญี่ปุ่นกู้เงินเพื่อไปใช้จ่ายในกิจการทหารของเขานั้นเข้าใจว่า คงจะไม่กู้แต่เพียงเท่านี้ แต่จะต้องขอกู้มาอีกเรื่อย ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด ความจำเป็นในทางทหารของเขาหากเราให้กู้ก็จะต้องพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้นซึ่งจะทำให้มีธนบัตรหมุนเวียนในท้องตลาดมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จะเป็นผลเสียทางเศรษฐกิจ คือ จะทำให้เกิดเงินเฟ้อ (inflation) จึงเห็นควรให้ทหารญี่ปุ่นพิมพ์

ธนบัตรของเขาขึ้นใช้เองในกองทัพของเขา เรียกว่า Invasions Note จะดีกว่า ทั้งนี้ เพื่อว่าเมื่อสงครามเสร็จสิ้นลงแล้ว เราจะได้ประกาศยกเลิกธนบัตรเหล่านั้นเสีย หากทำได้เช่นนี้เมื่อเสร็จสิ้นสงครามแล้ว การเงินและการเศรษฐกิจของประเทศ จะได้ไม่ถูกกระทบกระเทือนและไม่เกิดเงินเฟ้อขึ้น

ในบันทึกดังกล่าวยังกล่าวต่อไปอีกว่า

นายกรัฐมนตรีได้กล่าวแย้งว่า การที่จะปฏิบัติตามความเห็นและตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น แม้จะเป็นการป้องกันมิให้เกิดเงินเฟ้อขึ้นได้ก็ตาม แต่ก็เท่ากับเป็นการแสดงว่า เราเสียเอกราชและอธิปไตยไปแล้ว จึงไม่เห็นด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้แถลงค้านว่า การที่เรายอมให้ทหารญี่ปุ่นเข้ามาอยู่เต็มบ้านเมืองและทำอะไรได้ต่าง ๆ นะไม่ได้แปลว่าเราได้เสียเอกราชและอธิปไตยไปแล้วดอกหรือ

นายทวี บุณยเกตุ ยังได้บันทึกไว้ว่า ได้มีการถกเถียงกันอย่างรุนแรงระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ในที่สุดนายกรัฐมนตรีก็ยังคงยืนยันในความเห็นให้กองทัพญี่ปุ่นยืมเป็นเงินบาท โดยพิมพ์ธนบัตรออกใช้เพิ่มเติมให้มากขึ้นตามความจำเป็น ทำให้ประเทศไทยในเวลานั้นต้องพิมพ์ธนบัตรให้กองทัพญี่ปุ่นกู้ใช้เรื่อย ๆ โดยมีทองคำส่วนหนึ่งผูกหูไว้ที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นหลักประกัน กับมีเงินเยนเป็นส่วนมากเป็นหลักประกันในตอนหลัง (ดิเรก ชัยนาม, 2510, หน้า 259; *อนุสรณ์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร นักอภิวัฒน์, เสรีไทย นายสนามมวยเวทีราชดำเนินคนแรก,* 2525, หน้า 53-54) ประกอบกับ

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นนักกฎหมายท่านหนึ่ง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 23 กุมภาพันธ์ 2564) กล่าวว่า

นโยบายผูกหูทองคำ เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีคนเข้าใจ มันเกิดขึ้นเพราะ นายปรีดี พนมยงค์ เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะขอกู้เงินจากประเทศไทยในช่วงสงครามโลก ครั้งที่ 2 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอว่า ต้องนำทองคำค้ำประกันไว้ในธนาคารที่โตเกียวเป็นจำนวนเท่ากับเงินที่กู้ ทองคำนี้ได้มาช่วยเศรษฐกิจของชาติได้มากหลังสงคราม

สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นนักประวัติศาสตร์อีกท่านหนึ่งได้ กล่าวถึงเรื่องนี้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

เรื่อง ทองผูกหูไว้ที่ญี่ปุ่น เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ช่วงนั้น นายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หลังจากที่ญี่ปุ่นยกพลขึ้นบกไม่นานก็ได้กู้เงินรัฐบาลไทยทันที แต่ นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่าการที่จะให้รัฐบาลญี่ปุ่นกู้เงินไปใช้ในกิจการของเขานั้นคาดว่าจะไม่กู้เพียงครั้งเดียว แต่คงจะกู้มาเรื่อย ๆ ไม่สิ้นสุดเพราะต้องใช้ทางการทหารหากรัฐบาลไทยให้กู้ก็จะต้องพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้นซึ่งจะทำให้มีธนบัตรหมุนเวียนในท้องตลาดมากขึ้นอย่างรวดเร็วและจะเป็นผลเสียทางเศรษฐกิจ คือ จะกลายเป็นเงินเฟ้อ นายปรีดี พนมยงค์ จึงเสนอให้ทหารญี่ปุ่นผลิตธนบัตรของเขาเองเพื่อใช้ในกองทัพของเขาที่เรียกว่า Invasion Note (ธนบัตรของผู้รุกราน) เพราะเมื่อสงครามจบสิ้นแล้วไทยจะได้ประกาศยกเลิกธนบัตรที่ถือว่าเป็นการถูกครอบครองนั้นได้และการเงินของประเทศก็จะได้ไม่ได้รับผลกระทบและจะไม่เกิดภาวะเงินเฟ้อ แต่ในที่ประชุมนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่เห็นด้วยเพราะคิดว่านั่นจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเสียเอกราช ความเห็นเรื่องเอกราชไม่ตรงกัน แต่ในที่สุดแล้วเมื่อมีการถกเถียงกันอย่างรุนแรงระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายกรัฐมนตรีก็ยินยอมให้ญี่ปุ่นยืมเงินบาทโดยให้มีการพิมพ์ธนบัตรออกใช้มากขึ้นและหลังจากนั้นไม่กี่วัน นายปรีดี พนมยงค์ ก็พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยได้รับแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นอันว่า รัฐบาลไทยต้องพิมพ์ธนบัตรให้ญี่ปุ่นใช้อยู่เรื่อย ๆ โดยมีทองคำผูกหูไว้ที่ญี่ปุ่นกับมีเงินเยนเป็นหลักประกัน

และผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์ ได้กล่าวถึงเรื่องทองคำค้ำประกันนี้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 เมษายน 2564) กล่าวว่า

ในขณะที่นายปรีดี พนมยงค์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐบาลญี่ปุ่นได้มาขอกู้เงินประเทศไทย นายปรีดี พนมยงค์จึงเสนอให้ญี่ปุ่นเอาธนบัตรญี่ปุ่นใช้และเมื่อสงครามสิ้นสุดประเทศไทยจะได้บอกเลิกธนบัตรดังกล่าวเป็นโมฆะ แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย และโต้แย้งว่า การทำเช่นนั้น

> เป็นการแสดงว่า เราก็เสียบ้านเสียเมือง นายปรีดี พนมยงค์ จึงโต้แย้งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า การให้ญี่ปุ่นเดินทัพผ่านไม่ถือว่าเราไม่เสียบ้านเสียเมืองหรือ แม้เราไม่เสียโดยนิตินัยแต่โดยพฤตินัยญี่ปุ่นครองประเทศไทยแล้ว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้ตกลงยอมให้รัฐบาลญี่ปุ่นกู้เงิน ทั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ มีเงื่อนไขว่า จำนวนเงินที่กู้เป็นเท่าไรต้องเอาทองคำผูกหู (earmark) ไว้ที่ธนาคารกรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นว่าเป็นของประเทศไทยในจำนวนเท่ากัน

นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านหนึ่งที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์รัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ ยังให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันถึงประเด็นที่สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในรัฐบาลจนทำให้ นายปรีดี พนมยงค์ ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่า-การกระทรวงการคลัง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 กันยายน 2564) กล่าวว่า

> คุณรู้ไหมตอนที่ญี่ปุ่นยกพลขึ้นบกในสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำไมหลังจากนั้นไม่นายปรีดี พนมยงค์ จึงต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปัญหาความขัดแย้งมาจากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นเกรงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง-การคลังซึ่งเป็นผู้มีความคิด ความรู้จะเป็นอุปสรรคกับงานของญี่ปุ่น และเรื่องการที่ญี่ปุ่นมีข้อเสนอ ข้อแรก รัฐบาลไทยพิมพ์ธนบัตรให้ญี่ปุ่นกู้ สองรัฐบาลไทยอนุญาตให้ญี่ปุ่นพิมพ์ธนบัตรใช้เอง เรื่องนี้เป็นประเด็นใหญ่ เพราะญี่ปุ่นก็พิมพ์ธนบัตรใช้ในเขตมลายา สิงคโปร์ แต่เขามีมารยาทดีกับเรา คือ ให้เราเลือก อาจารย์ปรีดี เลือกอะไรรู้ไหม ท่านเลือกให้ญี่ปุ่นพิมพ์ธนบัตรใช้เอง เพราะหลังจากสงครามก็ยกเลิกธนบัตรนั้นไป แต่จอมพล ป. ท่านไม่เห็นด้วย จึงมีการพิมพ์ธนบัตรไทยให้ญี่ปุ่นกู้ เมื่อสงครามยุติญี่ปุ่นจึงเป็นลูกหนี้เรากว่าจะใช้หนี้หมดจนถึงรัฐบาลจอมพลถนอม นี่จึงเป็นที่มาของเรื่องการเกี่ยวกับการเงินในระหว่างนั้นและนโยบายการเงิน ทองคำต่าง ๆ

เปลี่ยนระบบทุนสำรองเงินตรา ด้านการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินของประเทศ นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ตัดสินใจเปลี่ยนทุนสำรองเงินตราจากปอนด์สเตอร์ลิงเป็นทองคำแท่งซึ่งทองคำแท่งดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งซื้อในลอนดอนได้นำเข้ามาเก็บรักษาไว้ที่ห้องนิรภัยของกระทรวง-การคลังในพระบรมมหาราชวัง ขณะที่อีกส่วนหนึ่งที่ซื้อในสหรัฐอเมริกา ได้ฝากไว้ที่

สหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังจัดซื้อทองคำอีกจำนวนหนึ่งจากเหมืองทองคำในประเทศไทย การเปลี่ยนทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยจากปอนด์สเตอร์ลิงไปเป็นทองคำแท่งดังกล่าวนี้เนื่องจาก นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่า ประเทศอังกฤษซึ่งอยู่ในสถานะสงครามกับเยอรมนีในยุโรปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 มีแนวโน้มว่า จะต้องเผชิญหน้ากับญี่ปุ่นในเอเชียและแปซิฟิกในอนาคตอันใกล้ และจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของเงินปอนด์-สเตอร์ลิงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แน่นอน

เนื่องจากในอดีตประเทศไทยมีการค้าขายอย่างใกล้ชิดกับประเทศอังกฤษและประเทศสมาชิกในเครือจักรภพอังกฤษมาเป็นเวลานานโดยใช้เงินปอนด์สเตอร์ลิงเป็นเงินตราในการค้าขาย คือ รับการชำระหนี้เป็นเงินปอนด์และจ่ายไปเพื่อการชำระหนี้เป็นเงินปอนด์ นอกจากนั้น ยังใช้เงินปอนด์สเตอร์ลิงเป็นทุนสำรองแทนทองคำแท่ง เพราะเงินปอนด์มีค่าที่แน่นอนเมื่อเทียบกับทองคำ ต่อมาในปี พ.ศ. 2474 รัฐบาลอังกฤษได้ออกจากมาตรฐานทองคำ ซึ่งทำให้เงินปอนด์จะไม่มีค่าเป็นทองคำอย่างตายตัวอีกต่อไป ทำให้ค่าของเงินปอนด์ลดลง ในขณะที่ เงินบาทยังคงอยู่ในมาตรฐานทองคำตามเดิมและประเทศไทยก็ยังมีทองคำที่ซื้อไว้ในลอนดอนเป็นส่วนหนึ่งของทุนสำรองด้วย เมื่ออัตราแลกเปลี่ยนเงินปอนด์ลดลง จึงส่งผลให้รายได้ที่ประเทศไทยได้รับจากการขายผลิตผลเป็นเงินปอนด์ที่แลกเป็นเงินบาทได้จำนวนน้อยลง กล่าวคือ จากเดิม 1 ปอนด์ แลกได้ 12 บาท ในช่วงนั้นจึงเหลือเพียง 8-9 บาท ทำให้เกษตรกรมีรายได้ลดลงจากการขายข้าวและรายรับของรัฐบาลก็ลดลงเช่นกัน

ในเดือนพฤษภาคม ปี พ.ศ. 2475 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลไทยได้ประกาศออกจากมาตรฐานทองคำ และเข้าสู่มาตรฐานสเตอร์ลิง โดยเงินบาทมีอัตราแลกเปลี่ยนคงที่กับเงินปอนด์ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มรายได้เป็นเงินบาท และเพื่อความมั่นคงในอัตราแลกเปลี่ยนที่จำเป็นสำหรับการค้าขาย พร้อมกันนั้นทุนสำรองของประเทศไทยทั้งหมดก็เปลี่ยนไปเป็นปอนด์สเตอร์ลิงเช่นกัน นายปรีดี พนมยงค์ ได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างรอบคอบมาโดยตลอดและมีความเห็นว่า ภายใต้สถานการณ์ของโลกที่มีความไม่แน่นอนในขณะนั้น การเก็บรักษาทุนสำรองของชาติเอาไว้เป็นทองคำแท่ง น่าจะเป็นนโยบายที่เหมาะสม จึงเป็นที่มาของการดำเนินงานเปลี่ยนระบบทุนสำรองเงินตราและได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จก่อนที่สงครามมหาเอเชียบูรพาจะเกิดขึ้น

นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้กำหนดให้ใช้เงินปอนด์สเตอร์ลิงส่วนหนึ่งที่ฝากไว้ในอังกฤษซื้อทองคำในลอนดอน แล้วขนทองคำแท่งดังกล่าวเข้ามาเก็บไว้ในเมืองไทย มีการโอนเงินปอนด์สเตอร์ลิงจากลอนดอนอีกส่วนหนึ่งไปสหรัฐอเมริกาเพื่อแลกเป็นเงินดอลลาร์และซื้อทองคำแท่งเก็บไว้ในประเทศสหรัฐ-อเมริกา จำนวน 2 ครั้ง และยุบหลอมเหรียญบาทที่เป็นเงิน แล้วส่งเงินแท่งดังกล่าวนี้ไปขายในสหรัฐอเมริกา ได้เป็นมูลค่าถึง 9.5 ล้านเหรียญ ทำให้ในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลไทยจึงมีทุนสำรองเงินตราที่เป็นทองคำ เงินดอลลาร์-สหรัฐอเมริกาและเงินปอนด์สเตอร์ลิง ดังนี้ คือ เงินปอนด์สเตอร์ลิงที่ลอนดอนจำนวนประมาณ 23 ล้านปอนด์เงินดอลลาร์ที่สหรัฐอเมริกา จำนวนประมาณ 2 ล้านดอลลาร์เศษ ทองคำแท่งที่สหรัฐอเมริกา มูลค่าประมาณ 9 ล้านดอลลาร์เศษ ทองคำแท่งที่เก็บไว้ในกรุงเทพมหานคร มูลค่าประมาณ 100 ล้านบาท หรือประมาณ 10 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งรวมเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ 87 ของธนบัตรที่ออกใช้ในขณะนั้น คือ ประมาณ 275 ล้านบาทเศษ สำหรับส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 13 เป็นเหรียญเงินที่ยังตกค้างอยู่ที่กระทรวงการคลังมีมูลค่าประมาณ 35 ล้านบาท (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, 2543ก, หน้า 73-75) สอดคล้องกับ สุพจน์ ด่านตระกูล (2552, หน้า 200-202) ได้กล่าวถึงการกำหนดระบบทุนสำรองเงินตราใหม่ของ นายปรีดี พนมยงค์ ว่า การออกมาตรเงินให้มาอยู่ในมาตรทองคำถือว่าเป็นการอภิวัฒน์ระบบการคลังครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดและเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยที่เห็นได้ชัดในขณะนั้น คือ ผลกำไรจากการขายเงินทุนสำรองซึ่งเป็นเงินเหรียญและเงินแท่ง เพราะทันทีที่รัฐบาลประกาศเข้าอยู่ในมาตรทองคำ นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของรัฐบาลไทยจึงได้ประกาศขายเงินทุนสำรองที่ฝากไว้ในรัฐบาลอังกฤษจนหมดจากนั้นนำมาซื้อทองคำแท่งจากสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นไม่กี่เดือนราคาทองคำก็สูงขึ้นเกือบหนึ่งเท่าตัว ทำให้ประเทศไทยมีกำไรมหาศาล นับจากนั้นมาประเทศไทยก็ถือเอาทองคำเป็นทุนสำรองในการพิมพ์ธนบัตร

เรื่องทุนสำรองเงินตรานี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้ใน จดหมายถึงนายกสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เขียนเมื่อกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501 เรื่อง แผนขุดคอคอดกระ ดังนี้ (สุพจน์ ด่านตระกูล, 2514, หน้า 11)

ในสมัยก่อนที่ข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น ทุนสำรองเงินตราของไทยเอาฝากไว้เป็นเงินปอนด์เสตอรลิงค์ในอังกฤษแทบทั้งสิ้น เมื่อข้าพเจ้าได้รับตำแหน่งที่กระทรวงการคลัง ได้พิจารณาเห็นว่า วิธีดังกล่าวนั้นเป็นการทำให้เงินตราและเศรษฐกิจของไทยต้องตกอยู่ภายใต้เงินอังกฤษอย่างสิ้นเชิง ยิ่งกว่านั้น ถ้าเงินอังกฤษเสื่อมราคาลงไป เงินไทยก็จะต้องเสื่อมราคาด้วย

ข้าพเจ้าจึงได้สั่งให้ธนาคารตัวแทนรัฐบาลไทยในอังกฤษเอาเงินปอนด์ที่เป็นทุนสำรองเงินตราส่วนหนึ่งซื้อเป็นทองคำประมาณ 15 ล้านกรัม แล้วนำมาเก็บไว้ที่ห้องนิรภัยของกระทรวงการคลัง ณ กรุงเทพฯ ต่อมาเงินปอนด์เสื่อมราคาลง โดยอังกฤษได้ลดค่าของเงินปอนด์ที่แลกเปลี่ยนกับเงินดอลล่าร์ ส.ร.อ. ประมาณปอนด์ละ 20 เซนต์อเมริกัน จึงทำให้ทองคำที่ข้าพเจ้านำมาเก็บไว้ ณ กรุงเทพฯ นั้น มีราคาสูงขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับเงินปอนด์ อันทำให้ชาติไทยได้มีกำไรจำนวนมาก และทำให้ค่าแห่งทุนสำรอง เงินตราไทยสูงขึ้น

นอกจากนี้ ก่อนที่อังกฤษจะลดค่าเงินปอนด์ ข้าพเจ้าได้สดับตรับฟังถึงฐานะของเงินอังกฤษ เห็นว่า อังกฤษจะต้องลดค่าในเร็ววัน จึงได้ส่งโอนเงินปอนด์อีกส่วนหนึ่งไปเป็นเงินเหรียญอเมริกันเป็นการด่วน โทรเลขของข้าพเจ้าไปถึงลอนดอนประมาณ 6 ชั่วโมง ก่อนอังกฤษประกาศลดราคาเงิน จึงสามารถโอนเงินปอนด์บางส่วนไปเป็นเงินดอลล่าร์อเมริกัน ซึ่งชาติไทยได้มีกำไรส่วนหนึ่ง เมื่อรัฐบาลสมัยก่อนโน้นประกาศสงครามกับอังกฤษ อังกฤษจึงได้ยึดเงินของไทยที่ฝากไว้ในอังกฤษ แต่ทองคำที่เราเอามาเก็บไว้ในกรุงเทพฯ ก็ได้รอดพ้น จากการยึดของอังกฤษ และข้าพเจ้าคิดว่า ยังอยู่เรียบร้อยที่ห้องนิรภัยของชาติไทยจนถึงทุกวันนี้ ทองคำประเภทนี้ก็ยังไม่ควรที่รัฐบาลจะแตะต้อง คือ ควรรักษาไว้เพื่อความจำเป็นอันสำคัญอย่างยิ่งยวดในกาลภายหน้า[24]

---

[24]จดหมายจาก นายปรีดี พนมยงค์ ถึงนายกสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย เขียนเมื่อกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501 เรื่อง “แผนขุดคอคอดกระ” เป็นจดหมายแสดงความคิดเห็นของ นายปรีดี พนมยงค์ ในขณะพำนักอยู่ที่ประเทศจีน ผ่านสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยในเรื่องการขุดคลองคอคอดกระ สมัยรัฐบาลพลโท ถนอม กิตติขจร

สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์ยืนยันเรื่องนี้ (การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

ท่านก็ยังเปลี่ยนระบบทุนสำรองของประเทศ แต่ในช่วง 15 ปี ที่ท่านอยู่ในอำนาจและทำงานเป็นเรื่องที่น่าสงสารตรงที่โลกมันไม่ได้อยู่ในช่วงของความสุข เพราะเจอทั้งเศรษฐกิจตกต่ำที่เรียกว่า Great Depression แล้วก็เข้าสู่สงครามเยอะแยะไปหมด และท่านจะต้องพยากรณ์ตลอดเวลาว่า จะเกิดอะไรขึ้น จะต้องดำเนินนโยบายไปทางไหน จะต้องจัดการกับปัญหาหรือสร้างความสัมพันธ์กับต่างชาติอย่างไร เช่น ท่านสร้างภาพยนตร์เรื่องพระเจ้าช้างเผือกมา ญี่ปุ่นจะเป็นไปแบบไหน สงครามจะทำให้ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบไหนท่านก็คิดว่า จะเก็บทุนสำรองเป็นเงินปอนด์ไม่ได้แล้ว ท่านก็จัดแจงเปลี่ยนเงินปอนด์เป็นทองคำ และนำไปฝากไว้ที่อเมริกา คนเข้าใจผิดว่า ท่านทำ Earmark ไว้ที่ญี่ปุ่นอย่างเดียว ไม่ใช่ Earmark ไว้ที่ญี่ปุ่นมันเกิดจากการที่ญี่ปุ่นจะกู้เงินเราและพิมพ์ธนบัตร จอมพล ป. ก็จะยอม แต่อาจารย์ปรีดีท่านบอกท่านไม่ให้ ญี่ปุ่นจะต้องเอาทองคำมาไว้ก่อน ตอนนั้นเงินบาทไทยมันเท่ากับเงินเยนประมาณ 1.50 บาท ญี่ปุ่นก็ต้องทำตามไม่งั้นเงินมันจะเฟ้อ และทำ Earmark ไว้ที่กรุงโตเกียว เพราะฉะนั้นเมื่อพันธมิตรมายึดเห็นทองที่ผูกหูไว้ว่า เป็นของประเทศไทยเขาก็ไม่ยึด ตอนหลังประเทศไทยก็ได้นำกลับเข้ามา แต่เงินที่เป็นปอนด์และแลกเป็นทองคำนั้นฝากไว้ที่อเมริกาและซื้อดอลลาร์ไว้ส่วนหนึ่งเราก็มีเสถียรภาพตลอด ท่านคาดว่า เงินปอนด์จะต้องลดค่าลงเรื่อย ๆ ท่านจึงได้จัดการจึงเอาเงินปอนด์ที่เป็นเงินสำรองซื้อทองคำจำนวน 1 ล้านออนซ์ ในราคาประมาณออนซ์ละ 35 เหรียญสหรัฐอเมริกา และนำทองคำนั้นไปเก็บไว้ที่ห้องนิรภัยกระทรวงการคลัง เพราะท่านคาดการณ์ว่าไม่ช้าอเมริกาจะต้องเข้าร่วมสงคราม และท่านปรีดี ท่านยึดอุดมการณ์ว่า ท่านจะไม่เข้าร่วมกับประเทศที่เป็นฝ่ายรุกรานหรือเป็นฝ่ายที่ก่อสงคราม ท่านจะเข้าร่วมสงครามกับประเทศที่ถูกรุกรานเพื่อสร้างสันติภาพให้กับโลก คนก็จะว่า ท่านเพ้อฝัน จริง ๆ แล้วไม่ใช่หรอก ผมคุยกับลูกศิษย์ท่านหลายคนที่เป็นทูตต่างประเทศ ทุกคนบอกว่าอาจารย์ปรีดี ท่านเล็งเห็นแล้วว่า ไม่ช้าอเมริกาจะต้องเข้าร่วมสงครามด้วย ท่านมองการณ์ไกลท่านมองออกขนาดนั้น ท่านก็รู้ว่า การที่อเมริกาถูกโจมตีที่

เพิร์ลฮาร์เบอร์แล้วจะอยู่นิ่งได้อย่างไร ท่านจึงได้นำเงินและทองคำไปฝากไว้ที่อเมริกา

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานทางการเงินการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ นั้นมีจุดบกพร่องในเรื่องการใช้จ่ายเงินหลายประการ เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในทศวรรษ 1930 กระทบต่อสถานะการเงินของไทย ทั้งการลดลงของรายรับของรัฐบาล การล้มละลายของธนาคารจีนสยามและการขาดทุนอย่างมหาศาลของธุรกิจการเดินเรือและธุรกิจอื่น ๆ นอกจากจะมีหนี้สินเพิ่มขึ้นแล้ว กรมพระคลังข้างที่ต้องประสบกับปัญหาขาดแคลนเงินลงทุนในกิจการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ส่งผลให้การลงทุนซบเซาลง (พอพันธ์ อุยยานนท์, 2556, หน้า 121)

บทที่ 7

ปรีดี พนมยงค์กับการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย บทนี้ จะเป็นบทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ ซึ่งเนื้อหาจะแบ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วย วินัยทางการคลังและงบประมาณของสยามก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองและส่วนที่สอง ว่าด้วยแนวคิดและผลงานในการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณของปรีดี พนมยงค์ รายละเอียดดังนี้

วินัยทางการคลังและงบประมาณของสยามก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ก่อนการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศสยามหรือประเทศไทยในขณะนั้น ได้มีกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบสมัยใหม่บ้างแล้ว โดยปรากฏความตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 อย่างไรก็ตาม ในเวลานั้นกระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินยังไม่ได้เป็นวาระสาธารณะ การจัดทำงบประมาณแผ่นดินจำกัดอยู่ในวงแคบและเฉพาะบุคคลชั้นนำในราชสำนักเท่านั้น

กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 เริ่มต้นจากให้เจ้ากระทรวงทบวงการทั้งปวงทำงบประมาณรายได้และรายจ่ายแผ่นดินตามลักษณะและแบบที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนดไว้ และให้ยื่นต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอย่างน้อยก่อนวันที่ 10 เดือนพฤศจิกายนของแต่ละปี เพื่อให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตรวจสอบรวมยอดรายได้และรายจ่ายแล้ว จึงให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทำรายงานชี้แจงนำทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 10 มีนาคม ในปีนั้น เพื่อให้พระราชทานพระราชดำริในที่ประชุมเสนาบดี และมีพระบรมราชานุญาตต่อไป เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว กระทรวง-

พระคลังมหาสมบัติจะดำเนินการย่อรายการในงบประมาณแผ่นดินในส่วนรายรับและรายจ่ายเพื่อนำไปตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ในส่วนของงบประมาณที่ได้รับพระบรมราชนุญาตให้ตั้งเบิกจ่ายในกระทรวงใดก็จะได้มีการส่งสำเนางบประมาณไปยังกระทรวงนั้น ๆ และห้ามมิให้มีการเบิกจ่ายผิดไปจากงบประมาณนั้นเว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต

เมื่อเกิดการอภิวัฒน์สยามเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยจึงจำกัดลงมาเพียงเท่าที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 37 ได้กำหนดว่า (“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475,” 2475, หน้า 535)

> อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 2) กล่าวเฉพาะในเรื่องทางงบประมาณภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ”

ซึ่งการจะตราพระราชบัญญัติได้นั้นจะต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 36 และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 38

ดังนั้น กระบวนการจัดทำงบประมาณภายหลังการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย บทบาทของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในทางงบประมาณจึงเปลี่ยนมาเป็นสภาผู้แทนราษฎรแทน จึงมีผลให้กฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับเดิมไม่สอดคล้องกับบริบทของระบอบการเมืองปัจจุบัน และนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 แทน

กระบวนการงบประมาณภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเริ่มต้นจากกระทรวงทบวงกรม ทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีตามลักษณะและในแบบซึ่งกระทรวงการคลังได้วางไว้ และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลังอย่างน้อยก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายนของปีนั้น โดยในการจัดทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีนี้ให้กระทรวงทบวงกรมทำคำอธิบายและบัญชีเพิ่มเติมโดยละเอียดเพื่อประกอบงบประมาณที่ยื่นนั้น (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ตามมาตรา 5) เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดทำร่างพระราชบัญญัติ-งบประมาณประจำปีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องนำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เพื่อปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ตามมาตรา 6) (เขมภัทร ทฤษฎิคุณ, 2564ก)

การปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากในเวลานั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ไม่ได้กำหนดหลักการในการปรึกษาลงมติเอาไว้ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475[1] มาตรา 45 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยตามข้อบังคับฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การประชุมจักต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นสามวาระ[2] เช่นเดียวกันกับการพิจารณากฎหมายทั่วไป คือ (1) การพิจารณาวาระที่หนึ่งให้ที่ประชุมลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะได้แถลงคำอธิบายประกอบงบประมาณของประเทศก่อนแล้ว ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการก็จะได้มีการตั้ง

---

[1]ศึกษาได้จาก พระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

[2]ศึกษาได้จากข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 20

กรรมาธิการต่อไป[3] (2) การพิจารณาวาระที่สองให้ปรึกษาเรียงลำดับมาตรา เฉพาะมาตราที่ได้มีการยื่นคำขอแปรญัตติเท่านั้นและลงมติตามมาตราที่ได้ตั้งแปรญัตติไว้[4] และ (3) การพิจารณาวาระที่สาม ให้ปรึกษาแต่ละข้อว่า ร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมตกลงกันแล้วนั้นจะออกเป็นพระราชบัญญัติได้หรือไม่[5] ซึ่งในเชิงเนื้อหาของการพิจารณางบประมาณสภาผู้แทนราษฎรจะได้กระทำการเป็นสองตอน คือ พิจารณาปรึกษาโดยทั่วไป และลงมติคำขอตั้งเงินจ่าย[6] ("ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476," 2476, หน้า 725)

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาครบจนมาถึงวาระที่สามแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะได้สอบถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า "ท่านผู้ใดเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติควรออกเป็นกฎหมายบังคับได้ โปรดยกมือขึ้น" ซึ่งเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยกมือลงมติเห็นชอบเป็นการรับรองให้พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีนี้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ และนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของการพิจารณางบประมาณประจำปีภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ การเปิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายสามารถปรึกษาโดยทั่วไป โดยอาจตั้งคำถามถึงความจำเป็นและที่มาของการใช้จ่าย รวมถึงการตัดลดรายจ่ายในงบประมาณแผ่นดินนั้น ๆ ซึ่งสิ่งนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในการจัดทำงบประมาณประจำปีในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เนื่องจากการจัดทำงบประมาณนั้น รัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อราษฎร ทว่า การจัดทำงบประมาณ

---

[3]ศึกษาโดยดูจากข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 21

[4]ศึกษาโดยดูจากข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 24-25

[5]ศึกษาโดยดูจากข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 26

[6]ศึกษาโดยดูจากข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาเพื่อใช้ในการปฏิบัติตามงานของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 3

ประจำปีภายใต้บริบทของระบอบประชาธิปไตยนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของราษฎรจึงจำเป็นต้องพิจารณาปรึกษากันเพื่อกลั่นกรองงบประมาณ

ระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนสงครามโลก ครั้งที่ 2 เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะพึ่งพาการส่งออก (export dependency) อย่างเคร่งครัด ในด้านหนึ่งไทยเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งอังกฤษและอาณานิคมอังกฤษเป็นตลาดส่งออกสินค้าอัน ได้แก่ ข้าว ยางพารา ดีบุกและไม้สัก เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดขึ้น การค้าระหว่างประเทศของไทยก็เข้าสู่ภาวะถดถอยและอยู่ในภาวะชะงักงันส่งผลให้เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยสั่นคลอนเป็นอย่างมากและเป็นสาเหตุที่ทำให้รายได้ของรัฐบาลตกต่ำลงด้วย ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเข้าสู่สงครามก็ทำให้รัฐบาลยิ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายมากขึ้น งบประมาณแผ่นดินเริ่มขาดดุลมากทั้ง ๆ ที่การดำเนินนโยบายการคลังใช้แนวคิดด้วยด้วยงบประมาณสมดุล (balanced budget) มาโดยตลอด ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากกองทัพญี่ปุ่นในประเทศไทยเริ่มพิมพ์ธนบัตรใช้เอง สร้างภาวะเงินเฟ้อมากขึ้นเรื่อย ๆ (แถมสุข นุ่มนนท์, 2521, หน้า 160)

แนวคิดและผลงานในการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณของปรีดี พนมยงค์

จากการศึกษาของ พรเพ็ญ ฮั่นตระกูล (2517) ศึกษาเรื่อง *การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453-2468* ผลการวิจัย พบว่า ตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 เป็นต้นมา แนวคิดว่าด้วยงบประมาณสมดุลมีอิทธิพลครอบงำนโยบายการคลังของประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลที่ค่อนข้างมากทำให้เกิดผลกระทบต่อฐานะแห่งเงินคงคลัง ในขณะเดียวกันรัฐบาลเองก็มิได้ใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เลย แต่เน้นเป้าหมายไปที่การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ม.ป.ป., หน้า 9) ดำเนินนโยบายการคลัง

และวิธีการงบประมาณดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ดำเนินเรื่อยมาจนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

ระบบงบประมาณในภาครัฐในยุคแรกเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการควบคุมวินัยการคลังอย่างเข้มงวด เชื่อว่าจะสามารถรักษาวินัยการคลังของรัฐบาลได้ มีลักษณะการจัดสรรงบประมาณภายใต้หน่วยงานตามหมวดรายจ่าย และรายการค่าใช้จ่ายมุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่าย มีขั้นตอนในการใช้จ่ายที่ละเอียด ซึ่งเหมาะกับองค์การขนาดเล็กภารกิจไม่ซับซ้อนหลากหลายมาก แต่ในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น จำนวนเงินงบประมาณภาครัฐมีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อพัฒนาประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขัน ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการจึงขาดความยืดหยุ่น และความเชื่อที่ว่า การควบคุมรายจ่ายอย่างเข้มงวดโดยไม่พิจารณาถึงผลการดำเนินกิจกรรมสาธารณะสามารถรักษาวินัยการคลังภาครัฐได้จึงไม่เป็นจริงต่อไป การควบคุมรายจ่ายอย่างเข้มงวดจึงไม่ได้เป็นการรักษาวินัยการคลัง ระบบงบประมาณภาครัฐจึงมีการปรับเปลี่ยนพัฒนาเพื่อใช้เป็นเครื่องในการบริหารรายจ่ายสาธารณะและรักษาวินัยการคลัง เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนพลเมือง นอกจากนี้ ยังเป็นเครื่องมือในการบริหารงานการบริหารงบประมาณรายจ่ายมีบทบาทสำคัญ หรือเป้าหมาย 3 ประการ ได้แก่ การรักษาวินัยทางการคลัง กลยุทธ์ในการจัดลำดับความสำคัญ และประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหน้าที่ ซึ่งการบริหารรายจ่ายสาธารณะเป็นส่วนของการระบบบริหารงบประมาณ และการจะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังย่อมต้องคำนึงหรือยึดหลักวินัยการคลัง โดย จรัส สุวรรณมาลา (2558, หน้า 2) ได้เคยให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง สภาวะของการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2559, หน้า 28)

ก่อนการเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์คลังของประเทศกำลังประสบปัญหาอย่างมากอันเป็นผลมาจากสงคราม จากบันทึกลงวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2488 เรื่อง สถานการณ์คลังปัจจุบัน ซึ่ง หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยชันต์ ที่ปรึกษากระทรวงการคลังประทานแก่รัฐมนตรีว่าการ-กระทรวงการคลังในขณะนั้น รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (ม.ป.ป., หน้า 3) ได้กล่าวสรุปว่า

"การคลังในขณะนี้ตกอยู่ในภาวะคับขันมากยิ่งกว่าสมัยใด ๆ สถานการณ์ปัจจุบันสรุปลงได้ย่อ ๆ ว่า เงินรายได้ไม่พอจ่ายมาหลายปี งบประมาณปีปัจจุบัน (ค.ศ. 1945) ก็ไม่เป็นดุลยภาพ มีหนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะถึงกำหนดต้องชำระในปีนี้ปีหน้า เงินมีค่าลดต่ำลงเป็นลำดับ"

ทั้งนี้ เนื่องจากระหว่างสงครามโลก ครั้งที่ 2 รัฐบาลได้ใช้งบประมาณขาดดุลมาโดยตลอด[7] (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2504, หน้า 197) ในขั้นแรกส่วนขาดดุลของงบประมาณชดเชยโดยเงินคงคลังและเงินสำรองที่เก็บไว้ใช้หนี้เงินกู้ แต่ต่อมากใช้วิธีการก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ ตามสถิติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2488 หนี้เงินกู้ที่ก่อขึ้นเพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณและยังค้างชำระมีมากถึง 245.62 ล้านบาท (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ม.ป.ป., หน้า 4) นอกจากนี้ ยังมีหนี้เงินกู้ต่างประเทศที่ค้าชำระเป็นเงินต้น 4.92 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง และดอกเบี้ย 1.65 ล้านปอนด์-สเตอร์ลิง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2504, หน้า 198-201) ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลไม่สามารถรักษาวินัยและเสถียรภาพทางการคลังไว้ได้ ดังนั้น นโยบายการคลังและแนวคิดว่าด้วยงบประมาณสมดุลที่รัฐบาลใช้มาโดยตลอดตั้งแต่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จ-พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 จึงมีความสำคัญลดลงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

สอดคล้องกับ พงศ์ศักดิ์ เหลืองอร่าม (2561, หน้า 3) ที่ได้ศึกษา พบว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2485-2489 เป็นช่วงเวลาระหว่างและภายหลังสงครามมหาเอเชียบูรพา ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยประสบปัญหาเสถียรภาพทางการเงินอย่างรุนแรง ทั้งในด้านเงินเฟ้อสูงอย่างต่อเนื่องและความไร้เสถียรภาพของค่าเงินบาท รวมทั้งต้องเผชิญหน้ากับปัญหาขาดดุลทางการคลังของภาครัฐที่ใช้วิธีกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยมาใช้จ่าย ทำให้ธนาคารแห่งประเทศต้องประสบปัญหาการพัฒนาระบบการเงิน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการขาดวินัยทางการคลังในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ

---

[7]ส่วนขาดดุลของงบประมาณเท่ากับ 37.35 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2484 จำนวน 56.65 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2485 หลังจากนั้นเพิ่มเป็น 72.32 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2486 และ 96.32 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2487

ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย อันมีผลมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และนำไปสู่แนวคิดในการสร้างวินัยทางการคลังและเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ของ นายปรีดี พนมยงค์ เพื่อสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ สรุปได้ดังนี้ (กำจร อึ๊งโพธิ์, 2522, หน้า 370-375)

1. เกิดภาวะเงินเฟ้อรุนแรง เนื่องจากปริมาณเงินได้เพิ่มมากขึ้นอย่างไม่มีหลักเกณฑ์และวินัยทางการคลัง จากการออกธนบัตรเพิ่มจำนวนมากเพื่อใช้ญี่ปุ่นใช้จ่ายในกองทัพ

2. การขาดแคลนข้าวในตลาดโลก ทำให้ข้าวมีราคาแพง ส่งผลให้สินค้าอื่น ๆ เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง ยารักษาโรค ฯลฯ เกิดการขาดแคลนตามไปด้วย

3. ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงข้าราชการ แม้กระทั่งในกลุ่มสมาชิก-สภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นกรณี ส.ส. กินจอบกินเสียม ที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นต้น

4. รัฐบาลขาดรายได้จากการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ได้จำนวนน้อย ซึ่งไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย โดยเฉพาะเพื่อการฟื้นฟูประเทศภายหลังสงคราม ส่งผลให้ต้องดำเนินนโยบายกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งจากประชาชนด้วยการขายตั๋วเงินคลัง พันธบัตรเงินกู้ ฯลฯ

ดังนั้น เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสงครามเป็นอย่างมาก จึงได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกของกฎหมายในการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ เพื่อปฏิรูปการบริหารรายจ่ายของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากการศึกษาของ เปรมจิตร กลิ่นอุบล (2536) ศึกษาเรื่อง *รัฐในทัศนะของ ดร. ปรีดี พนมยงค์* ผลการวิจัยพบว่า อำนาจสูงสุดในประเทศตามทัศนะของปรีดี พนมยงค์ มี 3 ประการ ได้แก่ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ (pouvior legislative) อำนาจในการปฏิบัติกฎหมาย หรือ อำนาจธุรการ หรืออำนาจบริหาร (pouvior executive) และอำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ (pouvior judicare) เนื่องจากการรวมตัวกันของมนุษย์ในประเทศจำเป็นต้องมีกฎหมาย เป็นเครื่องบังคับความประพฤติ มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย มีอำนาจในการปฏิบัติหรือดูแลให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมาย และอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้นต้องแยกจากอำนาจบริหาร ซึ่ง หลวงประดิษฐ์-

มนูธรรม (2553, หน้า 145) ได้ระบุไว้ในคำอธิบายกฎหมายปกครองว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินนั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินและเป็นการจำแนกระเบียบแห่งอำนาจบริหารออกด้วยการใช้อำนาจนี้ ดังนั้น เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2489 จึงได้ผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 เพื่อให้เป็นกฎหมายสูงสุดที่นำไปสู่การปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐและการสร้างวินัยทางการคลังในช่วงเวลาต่อมา

นายปรีดี พนมยงค์ มีมุมมองเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ไม่ได้หมายถึง เฉพาะที่ระบุชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ “ธรรมนูญการปกครอง-แผ่นดิน” โดยได้ให้ความหมายคำว่า รัฐธรรมนูญไว้ไม่ต่างจากนักวิชาการรัฐธรรมนูญท่านอื่น ๆ คือ รัฐ หมายถึง บ้านหรือแผ่นดินกับธรรมนูญ หมายถึง บทกฎหมายว่าด้วย-ระเบียบการ รัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง กฎหมายว่าด้วยระเบียบการปกครองแผ่นดินหรือรัฐ อย่างไรก็ตาม นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่า รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร มิได้หมายถึงการต้องระบุชื่อว่า รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเท่านั้น แต่อาจเรียกว่ากฎบัตร (charter) แผนการร่วม (common program) ปฏิญญา (declaration) ก็ได้ (ปรีดี พนมยงค์, 2535, หน้า 138-141) เกี่ยวกับข้อมูลเรื่องนี้ผู้วิจัยพบในการศึกษาเอกสารของพระพิมลธรรม (2526, หน้า 122) ประกอบกับเอกสารที่เขียน โดย เฉลิมเกียรติ ผิวนวล (2529, หน้า 144-145) พบแนวคิดที่ตรงกันว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ให้ความสำคัญกับธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสำคัญของบ้านเมือง

ประกอบกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นทั้งนักรัฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ ได้กล่าวถึงแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ในส่วนนี้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> อาจารย์ปรีดี พูดไว้ในเอกสารหลายที่และพูดเหมือนเดิมตลอดว่า ข้าพเจ้ามุ่งไปถึงสาระสำคัญ คือ การบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร และถือว่ารัฐธรรมนูญเปรียบประดุจกุญแจ รัฐธรรมนูญที่ได้มาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือโครงสร้างส่วนบนเป็นกุญแจที่จะไขประตูเปิดช่องให้ราษฎรมีสิทธิได้มีส่วนมีเสียงทางการปกครองและจัดให้ถูกต้องตามความต้องการของตนและเมื่อประตู

ที่ปิดกั้นเปิดออกแล้วรัฐบาลก็จะต้องนำราษฎรผ่านประตูนั้นเข้าสู่ชัยภูมิแห่งความสุขสมบูรณ์

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นตัวแทนความคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ และเป็นรัฐธรรมนูญที่ นายปรีดี พนมยงค์ ชื่นชอบและเห็นว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด (ปรีดี พนมยงค์, 2526ข, หน้า 441-446) และได้สะท้อนแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในอุดมคติของ นายปรีดี พนมยงค์ มากที่สุดเช่นกัน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (2538, หน้า 391) ได้วิเคราะห์แนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่แสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้กำหนดให้แยกข้าราชการประจำออกจากฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 เป็นความพยายามที่จะสร้างพลังที่อยู่นอกเหนือระบบราชการขึ้นมาอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างองค์กรตรวจสอบที่เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ นี่คือ รูปธรรมของแนวคิดรัฐธรรมนูญในอุดมคติของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่ต้องการให้มีองค์กรตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489[8] นี้ก็ได้พัฒนามาเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2536, หน้า 23) ประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักรัฐศาสตร์ที่วิทยาลัยนานาชาติ ปรีดี พนมยงค์ กล่าวไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้อง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 เมษายน 2564) กล่าวว่า

> กฎหมายและรัฐธรรมนูญที่อาจารย์ปรีดีพูด คือ กฎหมายในสำนึกของสมัยใหม่ที่ต้องให้ความคุ้มครองและสร้างเสรีภาพให้คนจำนวนมาก อันนี้เป็น Concept ของตะวันตกล้วน ๆ เลย ไม่ต้องเถียงเลย เพราะอย่างกฎหมายตราสามดวงของเรานี่ก็เน้นแค่ความสงบสุข ประชาราษฎร์สงบสุขก็พอแล้วไม่ได้ต้องการอะไร แต่กฎหมายสมัยใหม่ อย่าง Johne Lock เขาบอกว่า เป้าหมายของกฎหมาย คือ ทำให้

---

[8]ศึกษารายละเอียดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2489 ได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 30 วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

คนหลุดพ้นจากการกดขี่และขยายเสรีภาพ Enlarge Freedom คนต้องมีเสรีภาพ อย่างจะไปขุดถนนตรงนี้จะเห็นด้วยไหม คัดค้านไหม อันนี้คือ เสรีภาพที่สำคัญ แต่เรามองไม่เห็น ถ้าพูดไปก็จะว่า อ้าว ไอ้นี่มันหัวหมอ ไอ้นี่มันต่อต้านรัฐ เป็นพวกต่อต้านราชการ นี่ก็คือ ปัญหาที่อาจารย์ปรีดี เข้าใจว่า มันต้องให้คนได้รับผลของกฎหมายอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม ถูกต้อง คือ พอได้ทุกอย่างแล้วมันถึงเป็นเสรีภาพ เสรีภาพมันไม่ใช่การเขียนในรัฐธรรมนูญว่า ดังนั้น จึงมีเสรีภาพโดยการคิดค้นทำอะไรต่าง ๆ ได้ ผมเชื่อว่า อาจารย์ปรีดี เข้าใจ Concept ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญแบบสมัยใหม่ของยุโรป ท่านจึงพยายามเน้นตลอดมา

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปี พ.ศ. 2489 ช่วงที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้ถือว่ามีความสำคัญ เพราะมีโครงการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้เสร็จสมบูรณ์เกิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ได้มีบทบาทสำคัญในการร่างและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นจุดเริ่มของการแบ่งแยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ ทำให้ข้าราชการที่ยังอยู่ในตำแหน่งทั้งฝ่ายทหารและตำรวจ ไม่สามารถเข้ามานั่งเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาได้ ในระยะเวลานี้กองทัพจึงลดบทบาทลงอย่างมาก นอกจากนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ยังได้ริเริ่มการสร้างเสริมอำนาจทางการคลังของรัฐสภาไทยเป็นครั้งแรกโดยการออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491[9] และหลักการสร้างวินัยทางการคลังที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517, หน้า 250) และอนุสรณ์ ธรรมใจ (2552, หน้า 66) สรุปความได้ว่า ภายหลัง นายปรีดี พนมยงค์ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลในยุคต่อมาได้นำแนวคิดพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้จ่ายเงิน

---

[9]พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 65 ตอนที่ 9 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 และใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2564

ไปพลางก่อน พ.ศ. 2489[10] มาใช้ โดยแปลงเป็นพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แต่มิได้อ้างถึงพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนของ นายปรีดี พนมยงค์ จากการศึกษาข้อมูลเอกสารพบเนื้อหาตรงกันกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ให้สัมภาษณ์ไว้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 11 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

> ช่วงที่ อาจารย์ปรีดี เป็นนายกรัฐมนตรีและดำเนินนโยบายการคลังนั้น มีปัญหาจำนวนมาก ญี่ปุ่นก็ต้องการใช้เงินต้องมีการเจรจา ต้องมีการซื้อข้าวส่งออก ซึ่งเดิมก่อนที่ อาจารย์ปรีดี จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐบาลจะดำเนินการจ่ายเงินไปก่อน แล้วจึงมาขออนุมัติเพิ่มเติมจากสภาฯ ในภายหลัง คล้ายกับช่วงหลัง ๆ ที่บางทีเรามีเรื่องเร่งด่วนก็ขอผ่านงบไปก่อน แล้วก็มาขอสภาฯ ในภายหลัง แต่อย่างไรก็ผูกพันกับสภาฯ เพื่อมันจ่ายเงินไปแล้ว แต่อาจารย์ปรีดีเห็นว่า ไม่เคารพต่อสภา ท่านก็เลยเสนอร่างสภาฯ อนุญาตใช้จ่ายเงินไปพลางก่อน เพื่อให้สภาฯ ได้ตรวจสอบความจำเป็น เพราะปีนั้น พระราชบัญญัติงบประมาณมันยังไม่สามารถประกาศใช้ได้ทันและมีรายจ่ายมากมายไปหมด ท่านก็มีรายการเป็นหมวดประมาณร้อยกว่ารายการ คือ ขอจ่ายเงินในระยะเวลาสั้น ๆ คือ ประมาณ 2 เดือน เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต และเนื่องจากเราไม่มีตังค์ จึงต้องกู้เงิน รัฐบาลจึงต้องออก พระราชบัญญัติเงินกู้ เพื่อให้สภาฯ อนุมัติ โดยให้รัฐบาลกู้เงินจำนวนร้อยกว่ารายการ ซึ่งในยุคต่อมาก็มีมติเรื่องการให้ใช้จ่ายเงินไปพลางก่อนในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง ซึ่งก็ Follow มาจากแนวคิดและพระราชบัญญัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปพลางก่อนซึ่งอาจารย์ปรีดี ได้เป็นคนริเริ่มดำเนินการ แต่ไม่มีการเอ่ยถึงท่าน

---

[10]พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 20 วันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 44 วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2489

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับประวัติและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ และงานเขียนเรื่อง รัฐบุรุษปรีดี พนมยงค์ผู้อภิวัฒน์ของ อนุสรณ์ ธรรมใจ (2552, หน้า 52-60) ประกอบกับ สุพจน์ ด่านตระกูล (2516, หน้า 28-30) สรุปเรื่องรัฐธรรมนูญในแนวคิดประชาธิปไตยของ นายปรีดี พนมยงค์ พบว่า มิใช่ระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่แนวคิดรัฐธรรมนูญของ นายปรีดี พนมยงค์ นั้นมีความหมายครอบคลุมถึงการเป็นหลักประกันแห่งสิทธิ ความเสมอภาคของราษฎร และเป็นสิ่งยืนยันอำนาจสูงสุดของราษฎรทั้งอำนาจทางการเมือง วัฒนธรรมและสังคม โดยมีอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน มีความหมายรวมถึงการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ และอำนาจในการปกครองบ้านเมืองที่ต้องแบ่งแยกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญในอุดมคติของนายปรีดี พนมยงค์ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งแก้ไขปัญหาพื้นฐานของสังคมอันดำรงอยู่ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง Constitutionalism (อมร จันทรสมบูรณ์, 2535, หน้า 14)

นายปรีดี พนมยงค์ มีส่วนสำคัญในการผลักดันเกิดรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ 7 ประการ ที่แก้ไขจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ได้แก่ (เปรมจิตร กลิ่นอุบล, 2536, หน้า 88; ไพโรจน์ ชัยนาม, 2519, หน้า 123)

1. ให้ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง ซึ่งบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล

2. ยกเลิกบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง

3. กำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติมีสองสภา คือ สภาอาวุโสและสภาผู้แทน

4. สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง

5. สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้ง

6. คณะรัฐมนตรีนั้นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยประธานสภาผู้แทนและประธานสภาอาวุโสเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ แต่บุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกนิติบัญญัติ โดยถือว่าเมื่อเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติแล้วก็อาจได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้

7. รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาอาวุโสจะเป็นข้าราชการประจำมิได้

ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศด้านการสร้างวินัยทางการคลังและความเข้มแข็งของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณนั้น ปัญหาเร่งด่วนที่คณะราษฎรต้องแก้ไข และเร่งดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากจะมีการพยายามปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของกองทัพ ข้าราชการพลเรือนและตำรวจแล้ว เรื่องเกี่ยวกับปากท้องของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ เชื่อว่าการล้มล้างการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะบรรลุเป้าหมายได้ก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลจึงตั้งคณะกรรมการจัดทำงบประมาณกระทรวงต่าง ๆ เสียใหม่ และตั้งคณะกรรมการอีกหลายชุดเพื่อพิจารณาจัดการการเงิน การใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน แก้ปัญหาความเป็นอยู่ของลูกจ้าง กรรมกร ยกฐานะของชาวนา การทำนาและการขายข้าว[11]

การเปลี่ยนแปลงปีงบประมาณตามข้อเสนอนายปรีดี พนมยงค์

ประเทศไทย เคยเปลี่ยนแปลงวันเริ่มต้นปีงบประมาณอยู่หลายครั้งก่อนจะกลายมาเป็นเดือนตุลาคม ดังเช่นในปี พ.ศ. 2489 สมัยก่อน กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเคยกำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มต้นในเดือนเมษายนและสิ้นสุดในเดือนมีนาคม ซึ่งตรงกับปีปฏิทินของไทยในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 รัฐบาลเสนอให้แก้ไขกฎหมายเปลี่ยนวันเริ่มต้นปีงบประมาณมาเป็นเดือนตุลาคมและสิ้นสุดในเดือนกันยายน โดยมีที่มาดังนี้ (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517, หน้า 288)

---

[11]ในประเด็นนี้ผู้วิจัยค้นคว้าได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 29/2488 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2488 ประกอบกับข้อมูลในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 47 เล่มที่ 62 วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2488 และหนังสือพิมพ์รายวัน สยามนิกร ปีที่ 8 ฉบับที่ 3470 วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2488

รัฐบาลพันเอก หลวงพิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2481 โดยแจกแจงนโยบายของแต่ละกระทรวง ซึ่งในส่วนของกระทรวงการคลัง มีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีว่าการ-กระทรวงการคลัง มีนโยบายหลัก 4 ข้อ คือ ปรับปรุงภาษีอากรให้เป็นธรรม จัดให้มีเครดิตหมุนเวียนตามกำลังของประเทศที่จะทำได้ รักษาความมั่นคงแห่งเงินตราตามกฎหมาย และจะกำหนดปีงบประมาณให้เหมาะสมแก่ฤดูกาล

ทั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นเสนอว่า การเปลี่ยนแปลงวันเริ่มต้นปีงบประมาณเป็นไปด้วยเหตุผลเรื่องดินฟ้าอากาศเป็นหลัก โดยยกเหตุผลสนับสนุน ดังนี้ (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517, หน้า 288-290)

1. งานก่อสร้างต่าง ๆ จะทำได้ในฤดูแล้ง คือ ตั้งแต่เดือนธันวาคมจนถึงเดือนมิถุนายน ถ้าปีงบประมาณเริ่มในเดือนเมษายน เจ้าหน้าที่ก็จะต้องคอยห่วงเรื่องงบประมาณตลอดช่วงเดือนมกราคมถึงมีนาคม

2. เดือนเมษายนเป็นเดือนที่หยุดราชการ ดังนั้น กว่าที่จังหวัดต่าง ๆ จะได้รับงบประมาณก็เลยไปถึงเดือนพฤษภาคมหรือมิถุนายนที่เริ่มฤดูฝนแล้ว ทำให้ทำงานต่าง ๆ ได้ลำบาก และ

3. เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเพาะปลูก ดังนั้น จึงควรรอให้เสร็จสิ้นฤดูเก็บเกี่ยวก่อน เพื่อให้รัฐบาลสามารถคำนวณรายได้จากการเก็บภาษีได้ดีขึ้น

การเปลี่ยนแปลงปีงบประมาณให้มาเริ่มในวันที่ 1 ตุลาคมนั้น เนื่องจากรัฐบาลได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า จะกำหนดปีงบประมาณให้เหมาะสมแก่ฤดูกาลนั้น ครั้นในวันที่ 12 มกราคม รัฐบาลได้เสนอร่าง-พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2481 ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้แถลงเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481 (ปฏิทินเก่า) รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ ตามที่เคยแถลงนโยบายต่อสภา มีรัฐมนตรี-ว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ชี้แจงเหตุผล และที่ประชุมรับหลักการและอนุมัติ ปีงบประมาณจึงเป็นวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน ในปีถัดไป ตัวอย่างการเสนอร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณภายหลังเปลี่ยนวันเริ่มปีงบประมาณในการพิจารณาครั้งนี้เป็นดังต่อไปนี้[12]

พระราชบัญญัติงบประมาณพิเศษระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2482 มียอดรายรับ รายจ่าย และรายจ่ายพิเศษ ดังนี้ (ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, 2517, หน้า 291; สภาผู้แทนราษฎร, 2481, หน้า 146)

รายจ่าย 57,879,979 บาท

รายได้ 57,932,655 บาท

รายจ่ายพิเศษ 15,815,279 บาท

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ก็ยังมีลักษณะของการไม่แจกแจงรายละเอียดต่อสภาผู้แทนราษฎรและการเริ่มต้นปีงบประมาณในเดือนตุลาคมนั้นเริ่มใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2482 และเป็นครั้งแรกที่ปีปฏิทินไม่ตรงกับปีงบประมาณ เนื่องจากก่อนหน้านี้ ทั้งปีใหม่และปีงบประมาณของไทยต่างเริ่มต้นขึ้นในเดือนเมษายน อย่างไรก็ตาม ปีงบประมาณที่เริ่มในเดือนตุลาคมนี้ถูกใช้อยู่เพียงปีเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงวันขึ้นปีใหม่ของไทย ซึ่งปีใหม่ไทยในสมัยก่อนนั้นตรงกับวันแรม 1 ค่ำเดือนอ้าย และเมื่อเปลี่ยนปฏิทินจากแบบจันทรคติมาเป็นแบบสุริยคติ วันปีใหม่ของไทยก็เปลี่ยนมาเป็นวันที่ 1 เมษายน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2432 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2483 รัฐบาลก็เปลี่ยนวันขึ้นปีใหม่มาเป็นวันที่ 1 มกราคม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2484 เป็นต้นมา โดยให้เหตุผลว่า ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนิยมใช้วันที่ 1 มกราคม เป็นวันขึ้นปีใหม่ และวันที่ 1 มกราคมนี้ก็ใกล้เคียงกับวันแรม 1 ค่ำเดือนอ้าย ซึ่งสอดคล้องกับคติพุทธที่เริ่มต้นปีใหม่ในฤดูหนาว

การเริ่มต้นปีงบประมาณในเดือนตุลาคมนั้นเริ่มใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2482 และเป็นครั้งแรกที่ปีปฏิทินไม่ตรงกับปีงบประมาณ เนื่องจากก่อนหน้านี้ ทั้งปีใหม่และปีงบประมาณของไทยต่างเริ่มต้นขึ้นในเดือนเมษายน อย่างไรก็ตาม ปีงบประมาณที่เริ่ม

---

[12]ศึกษาเรื่องนี้ได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2481 (สามัญ) ครั้งที่ 5 ประกอบกับเอกสารในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 ตอน 68

ในเดือนตุลาคมนี้ถูกใช้อยู่เพียงปีเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง โดยรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงปีงบประมาณให้ตรงกับปีปฏิทิน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2484 นั้น เริ่มต้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม พร้อมกับเปลี่ยนแปลงวันขึ้นปีใหม่เป็นวันที่ 1 มกราคมเช่นกัน ในการเปลี่ยนแปลงปีงบประมาณที่เริ่มต้น ในเดือนมกราคมนี้ถูกใช้อยู่กว่า 20 ปี จนมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2502 โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป ทั้งนี้ ปีงบประมาณที่เริ่มต้นในเดือนตุลาคมนี้ เริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2505 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2504 เป็นต้นมา

แนวคิดที่ว่าด้วยหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภานั้น เป็นข้อความคิดพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะองค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากที่สุด อันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้นเป็นผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นผู้สะท้อนเจตจำนงของประชาชนระดับความเข้มข้นของหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภานั้น ขึ้นกับรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (สุปรียา แก้วละเอียด, 2560, หน้า 116-121)

หลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภานั้นให้ความสำคัญกับอำนาจควบคุมการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลทั้งในแง่ของการควบคุมการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล การใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล และการก่อหนี้สาธารณะในประเทศไทยนั้นได้รับรองและสถาปนาหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภาเอาไว้ ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ในมาตรา 37 ซึ่งกำหนดว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่า ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง” การที่กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบและอภิปรายความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลได้ โดยหลักการดังกล่าวนี้ยังคงได้รับการรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ

อย่างไรก็ตาม หลักการที่กำหนดว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราพระราชบัญญัตินั้นยังเป็นแต่เพียงงบประมาณแผ่นดินฝั่งรายจ่ายเท่านั้น ในส่วนของงบประมาณแผ่นดินที่เป็นฝั่งรายรับนั้นรัฐธรรมนูญยังไม่ได้บัญญัติรับรองอำนาจของรัฐสภาเอาไว้ แม้ว่าการตรากฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นฝั่งของงบประมาณในฝั่งรายได้จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (พระราชกำหนด) ซึ่งให้อำนาจรัฐสภาตรวจสอบและอภิปรายได้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อพระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้ที่จะออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดอัตราภาษีและข้อยกเว้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกทีในส่วนนี้ก็จะพ้นไปจากอำนาจในการตรวจสอบของรัฐสภา

พัฒนาการของหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภาในประเทศไทยนั้นก็ค่อย ๆ ก่อเกิดขึ้นผ่านสถานการณ์การเมืองและเหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ในขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา

บทบาทของนายปรีดี พนมยงค์ ในการเสริมสร้างอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภาในช่วงปลายปี พ.ศ. 2488 จนถึงต้นปี พ.ศ. 2489 นั้น ในด้านสถานการณ์ภายนอกประเทศไทยพึ่งผ่านพ้นเหตุการณ์สงครามโลก ครั้งที่ 2 สถานการณ์การเมืองภายในประเทศก็มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้มีนายกรัฐมนตรีผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาดำรงตำแหน่งถึง 4 คน ด้วยกัน คือ นายทวี บุณยเกตุ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายควง อภัยวงศ์ และนายปรีดี พนมยงค์ การผลัดเปลี่ยนเข้ามาดำรงตำแหน่งนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาดำรงตำแหน่งแต่ละคณะนั้นสั้นมาก จึงไม่อาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2489 ได้ทันก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 ทั้งนี้ เดิมประเทศไทยกำหนดกรอบระยะเวลางบประมาณเอาไว้เริ่มต้นปีงบประมาณในวันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดปีงบประมาณในวันที่ 31 ธันวาคม ในปีเดียวกัน ต่อมาจึงได้ยกเลิกในปีงบประมาณ พ.ศ. 2504 และเริ่มต้นกำหนดวันเริ่มต้นและสิ้นสุดตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2505 (อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, 2557, หน้า 159)

ก่อนหน้าที่ นายปรีดี พนมยงค์ จะได้รับมติของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 4 ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ได้เคยมีความพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ-รายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนแล้วในช่วงที่ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน แต่ยังไม่ทันได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม รัฐบาลก็สิ้นสุดลงก่อนด้วยเหตุยุบสภา ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับความเห็นชอบให้เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ-รายจ่ายประจำปีเพื่อนำกลับไปพิจารณาใหม่ แต่ก็เกิดเหตุการณ์ให้ นายควง ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปตามมารยาททางการเมือง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาว่า ไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ และในชั้นลงมติรับหลักการ รัฐบาลเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ฝ่ายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่าซึ่งร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองไม่ให้พ่อค้าเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาว่า ไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้เนื่องจากไม่มีมาตรการที่จะควบคุมราคา แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 63

เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจัดทำงบประมาณได้ทันปีงบประมาณใหม่แล้ว ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติปีก่อนนั้นไปพลาง ดังนั้นรัฐบาลจะจ่ายเงินงบประมาณได้ในเฉพาะในรายการและในจำนวนที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น รายจ่ายใดที่เพิ่มเติมขึ้นมาในภายหลังโดยหลักการแล้วรัฐบาลก็ไม่สามารถจะจ่ายเงินงบประมาณได้ เพราะขัดกับหลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ได้กำหนดให้กรณีมีเหตุฉุกเฉินนั้นรัฐบาลอาจจ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่สภาอนุมัติให้เบิกจ่ายตามงบประมาณประจำปีก็ได้ แต่ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมตามจำนวนเงินที่จ่ายเกินไปยังสภาโดยด่วน[13]

---

[13]ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ข้อ 70

การที่ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าวนั้นก็มีปัญหาเช่นกัน เพราะโดยสภาพของข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายตามกระบวนการที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มิใช่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เพียงแต่ในทางปฏิบัติไม่มีการหยิบยกปัญหากฎหมายดังกล่าวขึ้นพิจารณาในสมัยนั้น (อิสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2537, หน้า 40) เมื่อปรากฏว่า รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ในขณะนั้นมีเหตุจะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนือไปจากรายการและจำนวนที่ได้กำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2488 ซึ่งรายการส่วนใหญ่นั้นเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากผลของสงครามโลก ครั้งที่ 2 และเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินนอกเหนือจากงบประมาณประจำ เช่น การเพิ่มเงินเพิ่มประจำเดือนชั่วคราว เงินชดเชยทหารที่ปลดประจำการ การเพิ่มบำรุงความสุขทหารและตำรวจ การเพิ่มเงินอุดหนุนแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล การเพิ่มเงินอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ การซื้อพันธุ์ข้าวแจกชาวนา ค่าป้องกันโรค เงินชดเชยความเสียหายให้แก่สถานศึกษาในกรณีรัฐบาลได้จัดให้ทหารต่างด้าวหรือเชลยไปพักอาศัย การซื้อข้าวให้สหประชาชาติ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวแก่ข้อตกลงและการสัมพันธ์กับสหประชาชาติ การซื้อรถไฟสายแม่กลอง และค่าเชื้อเพลิงการไฟฟ้าพระตะบอง เป็นต้น

บรรดาค่าใช้จ่ายดังข้างต้นนี้ นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่า เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจะรอให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการลงมติออกเป็นกฎหมายก็จะไม่ทันการ แต่จะให้ใช้วิธีการดังเช่นที่รัฐบาลที่ผ่านมาได้กระทำก็เห็นเป็นการไม่เคารพต่อรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชน เพราะการที่รัฐบาลจ่ายเงินฉุกเฉินออกไปก่อนแล้วค่อยมาเสนอขออนุญาตจากรัฐสภาในภายหลัง แม้รัฐสภาจะไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ไม่มีประโยชน์อะไรในทางปฏิบัติ เพราะรัฐบาลก็ได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวไปก่อนแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีเจตนาที่จะให้รัฐสภามีอำนาจท้วงติง และแสดงความเห็นเพื่อตรวจสอบต่อการจ่ายเงินของรัฐบาลได้ ดังปรากฏในคำแถลงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489 นายปรีดี พนมยงค์ (สภาผู้แทนราษฎร, 2489ค, หน้า 24) ได้กล่าวว่า

> ในการที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ขึ้นมานั้น ก็โดยรู้สึกว่าการจ่ายเงินของรัฐเป็นจำนวนมากเช่นนี้ไม่เป็นการที่เหมาะสมนักในการที่รัฐบาลจะถืออำนาจตามที่เคยมีอยู่ที่สั่งจ่ายไปพลางก่อนโดยไม่ได้มาขอต่อสภาฯ คราวนี้ ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า เราควรที่จะทำแบบเพื่อที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีการควบคุมการจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ด้วย

การที่รัฐบาลใช้วิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ทำให้รัฐสภามีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้จ่ายเงินคงคลังของรัฐบาลได้ ดังปรากฏในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489 นายบุญช่วย อัตถากร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สอบถามต่อรัฐบาลถึงรายการบางราย เช่น เรื่องรายการซื้อข้าวให้แก่สหประชาชาติ ความว่า สหประชาชาติจะซื้อเองแล้ว ทำไมจะต้องไปตั้งงบประมาณซื้อให้เขา

> ในเรื่องนี้ นายปรีดี พนมยงค์ (สภาผู้แทนราษฎร, 2489ค, หน้า 75-76) ได้แถลงว่า จริงที่ว่า เขาจะซื้อเอง แต่ทว่าตัวเลขมันหลบ ๆ กันอยู่ ที่นี้ก่อนที่จะตกลงนั้น ข้าพเจ้าสำรวจมาก่อน คือ ตามข่าวนั้นเขาจะซื้อด้วยยอดเท่านั้น ทีนี้ถ้าหากว่าซื้อไม่ได้ยอดเท่านี้ เราต้องให้เขาเปล่าเท่านั้น ขอให้คิดดูเถอะการจะเปลี่ยนจากอย่างหนึ่งก็ต้องมีอะไรอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นก็ขอให้ได้ตัวเลขก่อน ถ้าหากว่าเรารับเขาก่อนแล้ว ที่ซื้อทีหลังนี้ต้องเอาเงินมาใช้เรา หมายความว่า ถ้าตกลงตามนั้นแล้ว อันนี้ก็ไม่เสีย ไม่ใช่ให้เปล่าหรอก เรามีหวัง

หากรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ ดำเนินการตามเช่นรัฐบาลก่อน ๆ คือ จ่ายเงินเกินกว่าจำนวนที่สภาอนุมัติให้เบิกจ่ายตามงบประมาณประจำปีแล้วค่อยมาเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมตามจำนวนที่จ่ายเกินไปยังสภาโดยด่วนนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจจะไม่ได้สามารถซักถามอะไรได้

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ก็คือ การอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการ และไม่เกินจำนวนเงินที่ระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการแสดงรายการจ่ายแต่ละรายการไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ 21 รายการ การกำหนดรายการจ่ายไว้เช่นนี้ย่อมเป็นการจำกัดดุลพินิจของรัฐบาล เพราะรัฐบาลไม่อาจใช้จ่ายผิดไปจากรายการที่ระบุไว้ได้ อีกทั้ง

ตามพระราชบัญญัติได้กำหนดระยะเวลาผูกมัดตนเองว่า จำนวนที่จ่ายไปก่อนนี้เพียงแค่ระยะเวลา 2 เดือนเท่านั้น ซึ่งเป็นการเร่งรัดให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไม่ต้องการใช้อำนาจที่สภาผู้แทนราษฎรมอบให้อย่างไม่มีขอบเขต เพราะการใช้อำนาจในลักษณะเช่นนั้นย่อมกระทบกระเทือนถึงอำนาจของรัฐสภา

การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติในลักษณะนี้พึ่งจะได้มีการเสนอเป็นครั้งแรกและเป็นวิธีที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้คิดขึ้นมาใหม่ ซึ่งในการชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร นายปรีดี พนมยงค์ (สภาผู้แทนราษฎร, 2489ค, หน้า 77) ได้กล่าวว่า “ขอให้นึกว่า แต่ก่อนนี้ไม่เคยนำมาสภาฯ นี่ข้าพเจ้าลองนำมา เพราะฉะนั้นขอให้เพลา ๆ เสียก่อน แล้วฉบับหลัง (ในครั้งถัดไป) ท่านจะเอาละเอียดอะไรหน่อยก็ทำได้คราวนี้ขอขัดใจท่านเถอะ ขอเอาวาระเดียว”

ภายหลังรัฐบาลของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้นำเสนอพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้อีกครั้ง คือ พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 เนื่องจากว่าระยะเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติก่อนหน้านี้ได้หมดลงแล้วและยังอยู่ในระหว่างจัดทำงบประมาณประจำปีอยู่

การนำหลักการของพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนมาบัญญัติไว้ในกฎหมายถาวรในเวลาต่อมาเมื่อเกิดการรัฐประหารรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ โดย พลโท ผิน ชุณหะวัณ ใน พ.ศ. 2490 นายควง อภัยวงศ์ กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลัง (ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491) ต่อวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้นำวิธีการที่ นายปรีดี พนมยงค์ คิดขึ้นมาบัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยนิยามความหมายของคำว่า “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” หมายความว่า มติของรัฐสภาซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม (“พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491,” 2491, หน้า 1) ซึ่งในการประชุมวุฒิสภา พันโท

พระสารสาส์นพลขันธ์ สมาชิกวุฒิสภา (อิสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2537, หน้า 40) ได้อภิปรายว่า "ข้าพเจ้าเห็นในมติที่ท่านรัฐมนตรีว่าแต่ถ้าหากมีพระราชบัญญัติแล้วเราก็อนุโลมตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เหตุใดจึงจะต้องไปเรียกว่า มติให้จ่ายเงินไปก่อน ข้าพเจ้ายังสงสัย"

ซึ่งในประเด็นนี้รัฐบาลก็ไม่ได้อธิบาย จึงน่าสันนิษฐานได้ว่า การที่กำหนดคำนิยาม "มติให้จ่ายเงินไปก่อน" ไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคงเป็นเพราะผู้ยกร่างต้องการหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า "พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน"

คุณูปการของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่ได้วางรากฐานของการจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลโดยทำเป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ และในภายหลังหลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นการยอมรับอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภา โดยหากไม่ทำในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว รัฐบาลจะไม่สามารถจ่ายเงินคงคลังนอกเหนือไปจากรายการและจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เลย

อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงสังเกตอยู่ว่า ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดให้รัฐบาลเมื่อจ่ายนอกเหนือไปจากรายการและจำนวนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี รัฐบาลจะต้องตั้งเงินชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมก็ตาม เพื่อชดเชยในส่วนที่ได้เบิกจ่ายไปก่อนล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ยังมีข้อด้อยอยู่ที่การไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลในฐานะผู้เบิกจ่ายเงินคงคลังในกรณีนี้ระบุแหล่งรายได้หรือวิธีการจัดหาเงินมาชดใช้ในส่วนที่เบิกจ่ายไปก่อนล่วงหน้าแต่ประการใด ซึ่งในยามที่ฐานะแห่งเงินคงคลังอ่อนปวกเปียกและรัฐบาลมีปัญหาในการหารายได้ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วยวิธีการเหล่านี้อาจสร้างปัญหาเสถียรภาพแห่งเงินคงคลังได้โดยง่าย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2528, หน้า 93)

การกำหนดให้รัฐบาลจะต้องระบุแหล่งรายได้หรือวิธีการจัดหาเงินมาชดใช้ในส่วนที่ได้เบิกจ่ายไปจากเงินคงคลังนี้ นอกจากจะเป็นการช่วยรักษาวินัยทางการคลังที่ดีแล้ว ยังเป็นการให้ข้อมูลแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้ทราบด้วยว่าในการพิจารณามีมติให้

จ่ายเงินไปก่อนนี้จะทำให้ประเทศได้รับผลกระทบหรือมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นอย่างไรบ้าง

ในการดำเนินงานเพื่อสร้างวินัยทางการคลังนั้น พบคำแถลงนโยบายของรัฐบาลซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการคลัง[14] ระบุไว้ดังนี้ (สภาผู้แทนราษฎร, 2489ข, หน้า 768-769)

1. จะพยายามหาทางเจรจาขอให้สหประชาชาติถอนการยึดเงินของประเทศไทย ซึ่งจะเป็นทางให้ประเทศไทยได้นำเงินมาซื้อของที่จำเป็นให้พลเมือง

2. จะพยายามให้ได้เปิดการปริวรรคเงินกับต่างประเทศโดยเร็วที่สุด เพื่อให้การค้ากับต่างประเทศดำเนินไปได้

3. จะเริ่มปรับปรุงรายได้รายจ่ายให้เหมาะสมแก่กาละ และเป็นธรรมแก่สังคม

4. จะดำเนินการไปสู่รากฐานในอันที่จะดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของเงินตราไทย

อนึ่งรัฐบาลได้คำนึงเห็นว่า กิจการของประเทศจะดำเนินไปโดยเรียบร้อยได้ด้วยอาศัยข้าราชการเป็นตัวจักรสำคัญ และโดยเหตุที่ข้าราชการในปัจจุบันอยู่ในฐานะที่ลำบาก รัฐบาลจึงเห็นสมควรช่วยเหลือให้ข้าราชการทุกฝ่ายมีการครองชีพอันสมควรแก่อัตตภาพ และคำแถลงนโยบายของรัฐบาล ชุดที่ 16 ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งนายก-รัฐมนตรี ต่อจากสมัยที่แล้วได้แถลงนโยบายด้านการคลัง[15] ว่า จะจัดหาเงินโดยวิธีที่เหมาะสมเพื่อการใช้จ่ายพอสมควรของรัฐในอันที่จะบูรณะบ้านเมืองให้ดำเนินกลับไปสู่สภาพปกติ จะปรับปรุงรายได้และรายจ่าย เพื่องบประมาณแผ่นดินเป็นดุลยภาพ จะจัดให้เงินตราเสถียรภาพในระดับอันสมควรแก่ภาวะเศรษฐกิจ เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างราคาสินค้าและค่าจ้างได้กลับคืนสู่สภาพปกติและให้การค้าและธุรกิจได้อาศัยหลักที่มั่นคงยั่งยืนสืบไป

---

[14]ศึกษาได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2489 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 วันจันทร์ที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2489

[15]ศึกษาได้จากรายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2488

จากคำแถลงนโยบายดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับรายละเอียดการดำเนินงานในกระบวนการงบประมาณ ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ได้แถลงไว้ก่อนหน้านั้นในบันทึกรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2489 ว่า จะให้ความสำคัญต่อกระบวนการของรัฐสภาในด้านการควบคุมวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณของรัฐบาล โดยเสนอพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ทั้งนี้ ได้กำหนดว่า รัฐบาลจะไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนือจากรายการที่ขออนุมัติต่อสภาผู้แทนราษฎร และจะขอดำเนินในการบริหารงบประมาณเพียง 22 รายการ ตามพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ประกอบด้วย (“พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489,” 2489, หน้า 152-155)

1. การเพิ่มเงินเพิ่มประจำเดือนชั่วคราว 18,600,000 บาท

2. การให้เงินเพิ่มประจำเดือนชั่วคราวแก่พลทหาร และพลตำรวจ 1,500,000 บาท

3. การให้เงินเพิ่มประจำเดือนชั่วคราวแก่ข้าราชการเบี้ยหวัดตามข้อบังคับและบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฯ ซึ่งไม่เคยมีสัญญาจ้างและมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย 660,000 บาท

4. เงินชดเชยทหารที่ปลด 8,186,359 บาท

5. การเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล 870,000 บาท

6. การเพิ่มเงินบำรุงความสุขทหารและตำรวจ 4,003,000 บาท

7. การเพิ่มเงินอุดหนุนโรงเรือนราษฎร์ 263,133 บาท

8. เงินให้เทศบาลกู้เพื่อเพิ่มเงินประจำเดือนชั่วคราว 1,200,000 บาท

9. ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางตามอัตราใหม่ 2,000,000 บาท

10. การซื้อพันธุ์ข้าวแจกชาวนา 7,000,000 บาท

11. ค่าป้องกันโรคติดต่อ 1,000,000 บาท

12.ค่าปราบปรามโจรผู้ร้าย 1,000,000 บาท

13. ค่าใช้จ่ายในการปราบโรคระบาดสัตว์ 500,000 บาท

14. การช่วยเหลือการเพาะปลูก 2,000,000 บาท

15. ค่าชดเชยความเสียหายให้แก่สถานศึกษาในกรณีที่รัฐบาลได้จัดให้ทหารต่างด้าวหรือเชลยไปพักอาศัยอยู่ 2,000,000 บาท

16. การซื้อข้าวให้สหประชาชาติ 30,000,000 บาท

17. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวแก่ข้อตกลงและการสัมพันธ์กับสหประชาชาติ 30,286,100 บาท

18. เงินชดใช้เงินเดือนข้าราชการชาวต่างชาติ ที่งดจ่ายเนื่องจากสงคราม 1,198,344 บาท

19. การซื้อรถไฟสายแม่กลอง 2,000,000 บาท

20. การเดินทางไปซื้อสิ่งของที่ต่างประเทศ 500,000 บาท

21. ค่าเชื้อเพลิงการไฟฟ้าพะตะบอง 60,000 บาท

22. เงินอุปถัมภ์ศาสนา 100,000 บาท

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ไว้ (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 เมษายน 2564) กล่าวว่า

> ต้องเล่าที่มาก่อนว่า ช่วงสงครามนั้น รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก มันเริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายควง แล้วที่เศรษฐกิจเริ่มมีปัญหา ต้องใช้จ่ายเงินเยอะ (เปิดเอกสารประกอบ) เราจะเห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2484-2488 ซึ่งเป็นช่วงสงครามรัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ถ้าไปอ่านในเอกสารที่ได้ไว้จะพบสถานะการคลังของรัฐบาลในช่วงนั้น ดูประกอบกับหนังสือเรื่อง ไทยกับสงครามโลก ครั้งที่ 2 ซึ่งจะมีการสรุปสถานการณ์คลังในช่วงปลายปีของรัฐบาลนายควง จนถึงต่อมาเรื่อย ๆ จริง ๆ ถ้าย้อนกลับไปดูของอาจารย์ปรีดี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 จะเห็นว่า ท่านมีผลงานด้านการคลังเยอะ ท่านเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คือ ตั้งแต่ท่านเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาให้เสมอภาค เพราะเดิมการคลังถูกจำกัดภาษีนำเข้ามาก ภาษีขาออกก็มีจำกัด เมื่อแก้ไขสนธิสัญญาแล้วก็ทำให้ได้ เอกราชทางการคลังอย่างสมบูรณ์ ทำให้เราสามารถกำหนดภาษีขาเข้า ขาออกได้ และจัดทำประมวล-รัษฎากรขึ้น ถือเป็นการปฏิรูประบบภาษี ซึ่งยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ กำหนดการจัดเก็บภาษีที่เป็นเสมอภาคและเป็นธรรม (ดูในรายงานการประชุมเรื่องประมวลรัษฎากรประกอบได้) และท่านได้ทำการเปลี่ยนปีงบประมาณ

ซึ่งเดิมเริ่มจาก วันที่ 1 เมษายน พอปี พ.ศ. 2481 ได้ใช้ปีงบประมาณเริ่ม 1 ตุลาคม ด้วยเหตุผลฤดูกาล และปี พ.ศ. 2482 ก็ตั้งสำนักงานธนาคารกลาง ซึ่งแปรรูปเป็นธนาคารชาติในปี พ.ศ. 2485 เพิ่มเติมเล็กน้อยว่า ระบบการแจงรายรับรายจ่ายในงบประมาณนั้นมีในปี พ.ศ. 2475 (งบประมาณ พ.ศ. 2476) ก่อนหน้านั้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะไม่มีการแจงรายละเอียดงบประมาณรายรับและรายจ่ายและกษัตริย์เป็นผู้อนุมัติงบประมาณก็เปลี่ยนมาเป็นสภาฯ เป็นผู้อนุมัติงบประมาณและแสดงรายการอ่านข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี แต่อาจจะมีบางปี เช่น สมัยพระยาไชยยศสมบัติ ถ้าจำไม่ผิด ก็จะมีรายจ่ายไปซ่อนเหมือนกัน แต่ก็จะมีการโต้แย้งในสภาฯ ให้แจกแจง

สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักวิจัยในสถาบันพัฒนาประเทศไทยที่ได้ศึกษาเรื่องประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยทั้งช่วงก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 มีนาคม 2564) กล่าวว่า

แนวคิดของอาจารย์ปรีดีนั้น ท่านเป็นคนที่เชื่อมั่นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และท่านให้น้ำหนักกับรัฐสภาในบทบาทนโยบายทางการคลังมาก ท่านเชื่อว่า ถ้าเราทำโดยเคารพต่อรัฐสภา คือ การเคารพต่อประชาชน ซึ่งรัฐสภานั้นเป็นผู้แทน เดิมก่อนที่ท่านปรีดี จะเสนอพระราชบัญญัติให้ใช้งบประมาณไปพลางก่อน ระบบที่เกิดขึ้น คือ ถ้าสมมติว่า งบประมาณต้องใช้ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับว่างบประมาณในปีนั้นออกไม่ทัน อาจเป็นกรณีที่งบประมาณนั้นไม่พอ และไม่มีการทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขึ้นมา สภาฯ ก็จะใช้วิธีการลงระเบียบของรัฐสภาให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปก่อนแล้วมาขอให้สภายอมรับภายหลัง โดยเหมือนเป็นการ Approve เฉย ๆ ซึ่งไม่มีผลอะไรทั้งสิ้น ซึ่งอาจารย์ปรีดี มองว่า ลักษณะอย่างนี้มันเหมาะสม คือ การไม่เคารพต่อสภา ทำไมรัฐบาลไม่แสดงความกล้าหาญโดยการออกมาพูดว่า เงินที่จะใช้งบประมาณตอนนี้ไม่พอ ในโครงการนี้ที่เพิ่มเติมขึ้นมา อาจารย์ปรีดี มองว่า เราต้องแสดงความจริงใจในฐานะรัฐบาลต่อรัฐสภาในการที่ออกมาแถลงและเสนอเป็นพระราชบัญญัติให้รัฐสภาได้มีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ได้แสดงความคิดเห็นต่อรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอมา ซึ่งจะสอดคล้องกับสถานการณ์ตอนที่ท่านเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

คือ รัฐบาลของท่านเข้ามาดำรงตำแหน่งต่อจากรัฐบาล 3 ชุด ที่เปลี่ยนแปลงไปเพราะผลของสงครามโลก ครั้งที่ 2 ซึ่งมีรายจ่ายบางอย่างที่เพิ่มเติมขึ้นมานอกจากรายจ่ายประจำของรัฐบาลขณะนั้น เช่น เงินที่ต้องเข้าไปช่วยชดเชยประชาชนจากการที่ทหารของฝ่ายสัมพันธมิตรเข้ามาตั้งฐานไว้ เงินที่รัฐต้องใช้จ่ายเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูประเทศ เช่น กล้าพันธุ์ไม้ ค่าอุปกรณ์ ค่าต่าง ๆ ซึ่งเป็นช่วงของประเทศที่ต้องฟื้นฟู ลำพังรายจ่ายเดิมของประเทศที่ได้จัดทำเอาไว้ตามกฎหมายงบประมาณประจำปีไม่พอ และยังอยู่ในช่วงที่ไม่สามารถจัดเตรียมงบประมาณประจำปีฉบับใหม่ได้ อาจารย์ปรีดี เลยขอจ่ายเงินพวกนี้ไปพลางก่อนและเอารายจ่ายพวกนี้ไปหักลบกับเงินงบประมาณที่จะขออนุมัติในภายหลัง ซึ่งเป็นการแสดงความเคารพต่อรัฐสภาในฐานะผู้ทรงอำนาจสูงสุดในทางการเมืองในการปกครองในระบอบ-ประชาธิปไตย และเป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะเดียวกันหลักการนี้ คือ หลักการที่ อาจารย์ปรีดี เป็นผู้ริเริ่ม แนวคิดที่เรียกว่า เป็นการรักษาวินัยทางการคลังในประเทศไทย โดยการรักษาให้วินัยทางการคลังตามหลักการรับผิดชอบทางการคลัง คือ การรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรและรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่เป็นผู้จ่ายเงินภาษีและเป็นผู้ที่เป็นแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐ อันนี้คือ สิ่งที่อาจารย์ปรีดีพยายามทำ

สรุปแนวคิดและผลงานการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านการ สร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ว่า หลักการอำนาจสูงสุดทางการคลังเป็นของรัฐสภานั้น เป็นความคิดพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ นายปรีดี พนมยงค์ ให้ความสำคัญกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในฐานะเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากที่สุด และให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ อำนาจสูงสุดทางการคลังของรัฐสภานั้นมีความสำคัญในฐานะเป็นอำนาจควบคุมการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งในแง่ของการควบคุมการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร การใช้จ่ายงประมาณและการก่อหนี้สาธารณะ ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2488 ถึงต้นปี พ.ศ. 2489 ประเทศไทยต้องประสบภาวะปัญหาทาง การบริหารและเสถียรภาพทางการคลังเนื่องมาจากสงครามโลก ครั้งที่ 2 ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ผันผวน กล่าวคือ ในช่วงเวลาดังกล่าวมี

การเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึง 4 คน ด้วยกัน ได้แก่ นายทวี บุญยเกตุ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช นายควง อภัยวงศ์ และนายปรีดี พนมยงค์ การผลัดเปลี่ยนผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศแต่ละคณะนั้นมีระยะเวลาสั้นมาก จึงไม่อาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2489 ได้ทันก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2489 (อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป, 2557, หน้า 159; อิสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2537, หน้า 40) เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจัดทำงบประมาณได้ทันปีงบประมาณใหม่นั้น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติปีก่อนนั้นไปพลาง ดังนั้น รัฐบาลจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้เฉพาะในรายการและจำนวนที่กำหนดไว้เท่านั้น และจะไม่สามารถเพิ่มเติมรายจ่ายขึ้นในภายหลังได้เพราะโดยหลักการแล้วขัดกับหลักอำนาจสูงสุดทางการคลังของรัฐสภา ดังนั้น เมื่อรัฐบาลของ นายปรีดี พนมยงค์ ในขณะนั้นมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนือจากรายการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรานจ่ายประจำปี พ.ศ. 2488 ซึ่งรายการส่วนใหญ่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากสงครามโลก ครั้งที่ 2 และเงินค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย เช่น เงินชดเชยทหารที่ปลดประจำการ เป็นต้น ทั้งนี้ หากจะรอให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการลงมติจากสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่ทันการ แต่หากจะใช้วิธีการจ่ายเงินด้วยเหตุกรณีฉุกเฉิน ดังที่รัฐบาลผ่าน ๆ มาปฏิบัตินั้น นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่า เป็นการไม่เคารพต่อรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน และนายปรีดี พนมยงค์ มีเจตนาที่จะให้รัฐสภามีอำนาจท้วงติงและแสดงความคิดเห็นเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ดังจะเห็นได้จากคำแถลงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489 ความว่า

> ในการที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ขึ้นมา ก็โดยรู้สึกว่า การจ่ายเงินของรัฐเป็นจำนวนมากเช่นนี้ไม่เป็นการที่เหมาะสมนักในการที่รัฐบาลจะถืออำนาจตามที่เคยสั่งจ่ายไปพลางก่อน โดยไม่ได้มาขอต่อสภาฯ คราวนี้ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า เราควรที่จะทำแบบเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีการควบคุมการจ่ายเงินไปพลางก่อนนี้ด้วย

จึงเห็นได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนของ นายปรีดี พนมยงค์นี้ ทำให้สภามีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้และเป็นการเสนอแนวคิดและการดำเนินงานเพื่อสร้างวินัยทางการคลังแบบใหม่ ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ได้คิดขึ้นมาใช้ ต่อมาจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ-วิธีการคลัง ในปี พ.ศ. 2490 ซึ่งต่อมาเรียกว่า พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งมาจนถึงปัจจุบัน คุณูปการของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการวางรากฐานของการจ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลโดยการทำเป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ซึ่งเป็นการยอมรับอำนาจสูงสุดทางการคลังของรัฐสภา จึงเป็นเรื่องที่ควรได้รับการศึกษาและกล่าวถึง

บทที่ 8
สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยศึกษาเฉพาะด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง และด้านวินัยทางการคลังและงบประมาณ ในขอบเขตรัฐประศาสนศาสตร์ การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (documentary research) ที่เกี่ยวข้องในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและนำเสนอตามลำดับเวลา (chronological research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก แยกเป็นเอกสารชั้นต้น (primary sources) ประกอบด้วย เอกสารทางราชการ รายงานการประชุม คำแถลงรัฐบาล ราชกิจจานุเบกษา เอกสารจดหมายเหตุ พระราชบัญญัติ ปาฐกถา คำแถลง บทสัมภาษณ์ งานวิจัยและเอกสารของ นายปรีดี พนมยงค์ และเอกสารชั้นรอง (secondary sources) ได้แก่ เอกสารที่เป็นตำรา หนังสือหรือบทความซึ่งเขียนโดยนักวิชาการ นักบริหารงานภาครัฐ นักวิจัย ผู้ที่เคยร่วมงานหรือเคยสัมภาษณ์ นายปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย และเป็นเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ ประกอบกับการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) จำนวน 15 ท่าน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย เช่น ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และประวัติศาสตร์ ซึ่งได้ศึกษางานของ นายปรีดี พนมยงค์ และมีผลงานเผยแพร่สู่สาธารณะ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับ นายปรีดี พนมยงค์ โดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับชีวประวัติ ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับงานวิจัยเชิงประวัติศาสตร์

สรุปผลการวิจัย

ผลการศึกษาแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ด้านรายได้และภาษีอากร

สรุปผลการวิจัยได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศว่าจะไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของสังคมได้ หากไม่มีการสร้างความเป็นธรรมหรือสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ ปัญหาเศรษฐกิจที่สยามประสบอยู่ในขณะนั้น คือ ปัญหาความลำบากยากจนของราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม การทำนาของชาวนาต้องพึ่งพาธรรมชาติและขาดความรู้ในการใช้เทคโนโลยีในการผลิต การเพาะปลูกเป็นแบบดั้งเดิม จึงต้องใช้เงินลงทุนมาก ในขณะที่ได้ผลผลิตเพียงเล็กน้อย รวมทั้งชาวนายังต้องมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีกทั้งเป็นไปเพื่อการเพาะปลูกและดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายแก่เจ้าหนี้ที่กู้เงินมาลงทุนทำนา เช่น ค่าเช่านา ภาษีโคกระบือ อากรค่านา ค่าสวน และเงินรัชชูปการ ซึ่งเป็นการเสียภาษีอากรที่ซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม การดำเนินงานของรัฐบาลจึงต้องมีแบบแผนที่อาศัยองค์ความรู้ทั้งทางกฎหมายและการบริหารในการแก้ปัญหา การรับรู้สภาพปัญหาของสังคมไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่วัยเด็กประกอบกับการได้รับอิทธิพลทางความคิดจากการศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศส ทำให้ นายปรีดี พนมยงค์ นำแนวคิดแบบตะวันตกมาใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของรัฐในด้านรายได้และภาษีอากร โดยมีพื้นฐานแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวคิดแบบตะวันตกในเรื่องความเสมอภาคและเป็นธรรม การวางแผนและดำเนินงานปฏิรูปการบริหารงานคลังในด้านรายได้และภาษีอากรการดำเนินงานของรัฐด้วยการออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือหลัก เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ สร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมในการชำระภาษี รวมทั้งพยายามสร้างระบบการจัดเก็บรายได้ที่ชัดเจนแน่นอน ทั้งในเรื่องอัตราภาษีและฐานภาษี มีความยืดหยุ่นและเป็นได้ในทางปฏิบัติ หมายถึง การคำนึงถึงความสามารถในการชำระภาษีของประชาชน ซึ่งไม่เคยมีการใช้หลักการนี้ในระบบการจัดเก็บภาษีอากรของไทยมาก่อน

สิ่งที่ นายปรีดี พนมยงค์ นำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การจัดเก็บภาษีอากรในอัตราก้าวหน้า กล่าวคือ ผู้มีรายได้มากจะต้องเสียภาษีมากกว่าผู้มีรายได้น้อย มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดเก็บภาษีใหม่ ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติภาษีเงินเดือน ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า อากรแสตมป์ ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน รวมถึงภาษีการธนาคารและประกันภัย ภาษีอากรมรดกและอากรทางรับมรดก ฯลฯ รวมถึงได้ร่วมผลักดันพระราชบัญญัติเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน เก็บอากรในรูปของเงินช่วยชาติการประถมศึกษา เงินช่วยชาติภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เงินช่วยชาติภาษีโรงค้า เงินช่วยชาติอากรแสตมป์ เงินช่วยชาติอากรมหรสพ เงินช่วยชาติอากรโรงแรม ภัตตาคาร ฯลฯ แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในการปฏิรูปการบริหารงานคลัง โดยการพยายามแสวงหาแนวทางในการจัดเก็บภาษีอากรแบบใหม่เพื่อชดเชยรายได้ที่ขาดหายไป รวมถึงการเสนอ แนวทางในการจัดเก็บภาษีจากคนมั่งมีเพื่อนำเงินภาษีมาเพื่อช่วยแก้ไขความยากจนให้กับ คนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยในขณะนั้น

นอกจากนั้นยังได้พยายามสร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมในการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรของรัฐด้วยการการออกพระราชบัญญัติลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ อากรค่านาค่าสวน ยกเลิกภาษีนาเกลือ ภาษีสมพัตรสร รวมถึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พ.ศ. 2476 เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบปัญหาการถูกยึดทรัพย์สินในการประกอบอาชีพจากการเป็นหนี้ ทำให้เกษตรกรมีที่ดินและเครื่องใช้ไม้สอยในการประกอบอาชีพต่อไปได้ รวมถึงสถาปนาประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักที่ทำให้การจัดระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นไปตามหลักความยุติธรรม ชัดเจนแน่นอน และยังเป็นกฎหมายที่ใช้มาจึงถึงปัจจุบัน

นอกจากนั้น การให้ความสำคัญกับเรื่องเอกราชทางเศรษฐกิจ ทำให้ นายปรีดี พนมยงค์ พยายามสานต่องานด้านการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับนานาประเทศ จนสำเร็จลุล่วงในปี พ.ศ. 2481 ส่งผลมีการยกเลิกการจัดเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่ไม่เป็นธรรมที่เรียกว่า ภาษีร้อยชักสาม ทำให้ประเทศไทยมีรายได้และเสถียรภาพทางการคลังมากขึ้น จึงตอบคำถามการวิจัยได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านรายได้และภาษีอากรที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

ด้านการเงินและการคลัง

สรุปผลการวิจัยได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเรื่องเอกราชทางเศรษฐกิจ เอกราชทางการเงินการคลัง การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและความยั่งยืนทางการคลัง รวมไปถึงมีแนวคิดในเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศไทยได้สู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและประชาชนได้รับการบำรุงความสุขสมบูรณ์ ดังที่กำหนดไว้ในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร จากแนวคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่นโยบายทางการเงินการคลังที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การเจรจาขอลดอัตราดอกเบี้ย-เงินกู้จากประเทศอังกฤษ การแก้ไขสนธิสัญญาทางไมตรี การพาณิชย์ และการเดินเรือ การเปลี่ยนระบบทุนสำรองเงินตราเป็นทองคำแท่งแทนเงินปอนด์ การจัดตั้งสำนักงาน-ธนาคารชาติไทยรวมถึงการจัดตั้งบริษัทจังหวัดและริเริ่มนโยบายผูกหูทองคำ แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแยกการบริหารการเงินและการบริหารการคลังให้เป็นอิสระจากกัน ให้การบริหารการเงินของประเทศเป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยและการบริหารงานคลังเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลัง จึงตอบคำถามการวิจัยได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านการเงินการคลังอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม บทบาทของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาจนสำเร็จและทำให้ประเทศไทยได้รับเอกราชทางการศาลและการเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์จนนำไปสู่การยกเลิกภาษีร้อยชักสามและสามารถกำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ส่งผลให้ประเทศไทยมีรายได้มากขึ้นและมีเสถียรภาพทางการเงินการคลัง นับว่าเป็นความสำเร็จที่เกิดจากการสานต่อและเจริญรอยสืบเนื่องจากพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว-รัชกาลที่ 5 และสมเด็จกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ ที่ได้ทรงร่วมกันวางรากฐานไว้ และได้สืบสานต่อมา โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จ-พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 กับกรมหมื่นเทววงศ์วโรทัย โดยที่กรมหลวงราชบุรี-ดิเรกฤทธิ์ก็ทรงมีส่วนสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยให้ทันสมัยและเป็นพื้นฐานสำคัญ มิให้ประเทศมหาอำนาจยกมาเป็นข้ออ้างในการคงสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไว้

ด้านการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ

สรุปผลการวิจัยได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดพื้นฐานที่เชื่อมั่นในระบบรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย นายปรีดี พนมยงค์ จึงให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารงานคลัง การงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล นำไปสู่การออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ในการให้ความสำคัญกับอำนาจรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินคงคลัง ประกอบการผลงานในการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณให้มีการแจกแจงรายละเอียดและให้มีการอภิปรายอย่างทั่วถึง ก่อนการอนุมัติงบประมาณและห้ามรัฐบาลจ่ายเงินคงคลังนอกเหนือจากที่สภาผู้แทนราษฎร ได้อนุมัติไว้ ทำให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบความจำเป็นและความเหมาะสมก่อนที่จะจ่ายเงิน รัฐสภาจึงสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลและเป็นการริเริ่มเสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐสภาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีวินัยในการใช้จ่าย คำนึงถึงการพัฒนาประเทศระยะยาวและความยั่งยืนทางการคลัง จึงตอบคำถามการวิจัยได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณอย่างชัดเจน รวมทั้งผลแห่งการดำเนินงานนั้นได้มีคุณูปการต่อการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันด้วย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในปัจจุบัน ซึ่งมีที่มาจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไป-พลางก่อน พ.ศ. 2489 ของ นายปรีดี พนมยงค์

การอภิปรายผล

ในส่วนของการอภิปรายผลการศึกษา การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย ผู้วิจัยขอแบ่งการอภิปรายผลออกเป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 อภิปรายผลการศึกษาแนวคิดและผลงานการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ ตามแนวคิดการปฏิรูปการบริหาร

ผลการศึกษาแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังทั้งสามด้านของ นายปรีดี พนมยงค์ พบว่า แนวคิดเรื่องการสร้างประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ มีความสัมพันธ์อย่างมากกับการนำไปปฏิบัติในเรื่องการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย รวมถึงการพยายามแก้ไขสนธิสัญญาต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศได้รับอธิปไตยทางการศาลและการค้า และการให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการสร้างวินัยทางการคลังและงบประมาณอุปมาได้ว่าเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารซึ่งช่วยขยายหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น

สอดคล้องกับที่ Finan and Dean (1957, p. 437) ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปการบริหาร คือ การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม ซึ่งทำให้คุณภาพการบริหารงานในกลไกรัฐดีขึ้น และเป้าประสงค์หลักของการปฏิรูปการบริหารนั้น ก็คือ การพัฒนาและการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อทำให้กลไกทางการบริหารของรัฐสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิผล มีความรับผิดชอบและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง และการปฏิรูปการบริหารต้องมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับจุดหมายในการพัฒนาประเทศการปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศจึงประกอบไปด้วย เป้าหมายย่อย ๆ หลายด้าน โดยทั่วไป ได้แก่ เป้าหมายด้านประสิทธิภาพและความประหยัด (efficiency and economy) และด้านประสิทธิผลของนโยบาย (policy effectiveness) และแนวคิดของ Bhattacharya (2014, p. 267) ที่ได้เสนอว่า กระบวนการปฏิรูปการบริหารนั้นสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดเรื่องการตัดสินใจของ ไซมอน (Simon's model of decision-making) ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการแสวงหา (search stage) คือ การเล็งเห็นและให้ความสำคัญกับความต้องการการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงดังเช่นที่ นายปรีดี พนมยงค์ กล่าวไว้ในการเสนอร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจว่า จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างความสุขสมบูรณ์ให้แก่ราษฎร ขั้นตอนถัดมา คือ การออกแบบการปฏิรูป (design phase) ซึ่งจะเป็นการกำหนดทางเลือกที่หลากหลาย

ในการปฏิรูป คือ การได้นำเสนอร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจและร่างกฎหมายประกอบ และขั้นตอนสุดท้าย คือ การตัดสินใจเลือก (choice phase) เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกแนวทางและเครื่องมือที่เหมาะสมที่สุดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ได้เลือกแนวทางการปฏิรูปการจัดเก็บรายได้และภาษี รวมทั้งการจัดตั้งสำนักงานธนาคาร-ชาติไทย การแก้ไขสนธิสัญญา ฯลฯ เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นพื้นฐานในการปฏิรูปประเทศด้านอื่น ๆ

นอกจากนั้น แนวคิดและการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ยังมีบางส่วนที่สอดคล้องกับที่ Caiden (2017, pp. 129-132) ได้เสนอรูปแบบกระบวนการปฏิรูปไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การตระหนักถึงความต้องการการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปการบริหาร ซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่เกิดปัญหาและมีการนำเสนอแนวทางแก้ไข การปฏิรูปจำเป็นจะต้องทำเมื่อพบว่าการดำเนินงานต่าง ๆ ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ และไม่สามารถคาดหวังความต้องการในอนาคตได้ รวมถึงเมื่อหน่วยงานขาดวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ จากการศึกษา พบว่า แนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ทั้งสามด้าน ซึ่งปรากฏเป็นรูปธรรม ได้แก่ การลดและยกเลิกภาษีเงินรัชชูปการ อากรค่านา การสถาปนาประมวล-รัษฎากร ฯลฯ เกิดจากการมองเห็นปัญหาในการบริหารงานคลังด้านการจัดเก็บรายได้และภาษีของรัฐที่ขาดความเป็นธรรม ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้รัฐไม่สามารถบริหารการจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน ส่งผลให้ประชาชนมีชีวิตที่ลำบากยากแค้น และกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนั้น การที่ประเทศไทยต้องตกอยู่ในสภาพของการขาดเอกราชทางเศรษฐกิจยังส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ปัจจัยและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยในช่วงนั้น จึงมีอิทธิพลผลักดันให้ นายปรีดี พนมยงค์ มองเห็นความต้องการในการปฏิรูปประเทศโดยเฉพาะด้านการบริหารงานคลัง

2. การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และยุทธวิธีในการดำเนินงาน ในขั้นตอนนี้จะเกี่ยวข้องกับทางเลือกและการดำเนินการแก้ไขที่เหมาะสม ซึ่งต้องใช้

องค์ความรู้และการคิดเชิงสร้างสรรค์ในการกำหนดแนวทางแก้ไข เป้าหมายและวัตถุประสงค์จะต้องมีความชัดเจน รวมทั้งกลยุทธ์และยุทธวิธีที่นำมาใช้ในการปฏิรูปจะต้องรับมือกับการต่อต้านและข้อสงสัยในการปฏิบัติได้ จากผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่เป็นรูปธรรมซึ่งสามารถเห็นได้จากเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งแม้จะมิได้นำมาประกาศใช้ แต่แนวคิดและแผนงานต่าง ๆ ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ เช่น การยกเลิกระบบภาษีอากรที่ไม่เป็นธรรม การสถาปนาประมวลรัษฎากรกร หรือแม้แต่การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ก็ได้รับการนำมาปฏิบัติในเวลาต่อมา แสดงให้เห็นว่าก่อนการดำเนินงานปฏิรูปการบริหารงานคลังด้านต่าง ๆ นั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้มีการศึกษาหาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสและการประมวลองค์ความรู้จากลัทธิเศรษฐกิจต่าง ๆ และมีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานไว้ล่วงหน้าแล้ว ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างว่า ก่อนการเจรจาเพื่อแก้ไขสนธิสัญญาไม่เป็นธรรมอันนำมาสู่การปฏิรูปการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร นายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำเนินงานในการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ จำเป็นไว้ก่อนล่วงหน้า เพื่อให้เป็นพื้นฐานสำหรับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ รวมทั้งตัวอย่างการดำเนินงานอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนทุนสำรองเงินตรา การจัดตั้งธนาคารชาติไทย ตัวอย่างผลงานเหล่านี้ ล้วนแสดงให้เห็นวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนก่อนการปฏิรูปการบริหารงานคลังในด้านอื่น ๆ ในลำดับถัดมา

3. นำการปฏิรูปการบริหารไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้ผู้ทำการปฏิรูปจะต้องเผชิญหน้ากับการต่อต้านและอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งการปฏิรูปที่มีความซับซ้อนอาจจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการทำความเข้าใจและนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ผู้ทำการปฏิรูปจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง โดยอาจกำหนดเป็นแผนการปฏิรูประยะยาวหรือทำการทดลองก่อน นอกจากนั้น แผนการปฏิรูปยังควรต้องมีความยืดหยุ่นและผู้นำการปฏิรูปจะต้องการรับการยอมรับในความรู้ความสามารถด้วย ซึ่ง Caiden (2017, pp. 145-156) ได้เสนอวิธีการนำการปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติไว้ 4 แนวทาง ได้แก่ (1) การปฏิรูปที่กำหนดผ่านการปฏิวัติทางการเมือง (2) การปฏิรูปโดยการแนะนำให้กระทำเพื่อแก้ปัญหาขององค์การและสร้างความเข้มแข็งให้องค์การ (3) การปฏิรูปผ่าน

กระบวนการทางกฎหมาย และ (4) การปฏิรูปโดยการเปลี่ยนทัศนคติ อย่างไรก็ตาม จากการวิจัย พบว่า นายปรีดี พนมยงค์ มิได้ดำเนินงานในส่วนของการเปลี่ยนทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิรูปแต่อย่างใด และมิได้มีการดำเนินงานในด้านการประเมินผลการปฏิรูปตามวัตถุประสงค์

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ พบว่า การปฏิรูปนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็นดูได้จากในช่วงเวลาหลังจากที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้พ้นจากการมีอำนาจและตำแหน่งทางการเมืองแล้ว พบว่า แผนงานโครงการจำนวนมากที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้พยายามก่อร่างสร้างไว้ ไม่ได้รับการนำมาสานต่อหรือปฏิบัติ เช่น การเสนอแนวคิดในเรื่องการกระจายรายได้ด้วยการจัดตั้งบริษัทจังหวัด หรือแม้แต่การจัดตั้งสหกรณ์ครบรูป ซึ่งได้มีการจัดตั้งไว้ในขณะที่ นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้ในปัจจุบัน สหกรณ์ครบรูปตามแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ก็ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง รวมถึงความพยายามในการปฏิรูปการบริหารด้วยการเสนอร่าง-พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและเทศบาล ทั้งนี้ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับแนวคิดที่ Grosenick and Mosher (1971, p. 26) ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปการบริหารราชการซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนนั้นมักประสบปัญหาอุปสรรคที่ทำให้แผนการปฏิรูป-การบริหารนั้นไม่อาจบรรลุจุดมุ่งหมายได้ครบถ้วน ในกรณีของปรีดี พนมยงค์ พบว่า มีสาเหตุมาจากประเด็นต่อไปนี้

1. การปกครองและค่านิยมพื้นฐานทางสังคมของสังคมไทยในขณะนั้นไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของ นายปรีดี พนมยงค์ กล่าวคือ พื้นฐานการปกครองและค่านิยมของสังคมไทยในสมัยนั้น ยังไม่มีความพร้อมทั้งด้านความรู้และค่านิยมที่เป็นแบบประชา-ธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค คนไทยจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าว ยังคงผูกพันอยู่กับค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมหรือสนใจการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แม้แต่ข้าราชการเองก็ยังคงปฏิบัติงานอยู่ในระบบแบบเก่า คือ ยังไม่มีแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ชัดเจน ทำให้แนวคิดและการดำเนินงานในการปฏิรูปการบริหารของนายปรีดี พนมยงค์ ขาดการสนับสนุน ทั้งจากกลุ่มข้าราชการ กลุ่มทหาร ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ร่วมทั้งกลุ่มชนชั้นศักดินาและประชาชนทั่วไปด้วย

2. ความรู้สึกไม่แน่นอนเกี่ยวกับอนาคตที่อยู่ภายในใจของ นายปรีดี พนมยงค์ เอง และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปนั้น เนื่องจากสังคมไทยในขณะนั้น เป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านทั้งทางสังคมและการเมืองการปกครอง ประกอบกับสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่ยังขาดเสถียรภาพ ประชาชนยังประสบความลำบากจากการทำมาหากิน อีกทั้ง นายปรีดี พนมยงค์ เองก็ยังต่อสู้ทางการเมืองอยู่ตลอดเวลาทำให้ไม่สามารถดำเนินงานในการปฏิรูปได้อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

3. ความไร้เสถียรภาพและความวุ่นวายต่าง ๆ ทางการเมือง จากสภาพความวุ่นวายทางการเมืองช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 พบว่า ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทั้งการช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผู้นิยมระบบเก่าและระบบใหม่ จนทำให้ นายปรีดี พนมยงค์ ต้องประสบภัยทางการเมืองจนต้องลี้ภัยไปต่างประเทศหลายครั้ง การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลและสถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอนั้น จึงเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้การปฏิรูปไม่ประสบผลสำเร็จ

4. ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและงบประมาณ รวมถึงสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ เนื่องจากประเทศไทยช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่ลุกลามไปทั่วโลก ประกอบกับการขาดเทคโนโลยีทางการผลิตที่มีประสิทธิภาพของประเทศ ทำให้มูลค่าการค้าและการส่งออกอยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้น้อยเนื่องจากข้อตกลงด้านพิกัดศุลกากรตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศและความยากจนของประชาชน ทำให้รายได้ของรัฐบาลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย สภาพเศรษฐกิจดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานด้านการปฏิรูปของ นายปรีดี พนมยงค์ ขาดการสนับสนุนจากสถาบันทางการเมืองด้านงบประมาณ

5. ข้อจำกัดด้านความรู้ สมรรถนะและทักษะของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิรูปในขณะนั้น เนื่องจากสภาพสังคมไทยในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประชากรของประเทศยังมีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ และโอกาสในการศึกษาของประชาชนยังมีไม่มาก จึงทำให้หน่วยงานภาครัฐขาดทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะและความรู้สำหรับการปฏิรูปโดยเฉพาะงานด้านการบริหารงานคลัง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจ

และทักษะการบริหารงานอย่างมาก รวมทั้งข้าราชการส่วนใหญ่ยังเคยชินกับอุดมการณ์และวัฒนธรรมการทำงานแบบเก่า ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ เองได้ยอมรับว่า การเปลี่ยนอุดมการณ์ของระบบราชการนั้นเปลี่ยนเร็วไม่ได้ ต้องใช้เวลา ด้วยเหตุนี้ นายปรีดี พนมยงค์ จึงพยายามผลักดันให้เกิดมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง โดยคาดหวังให้เป็นสถานศึกษาที่ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้สู่สังคมเพื่อพร้อมสำหรับการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ

6. ปัจจัยอันเกิดจากแรงกดดันภายนอก เช่น สถาบันการเงินระหว่างประเทศหรือจากประเทศผู้ให้ความร่วมมือ ซึ่งบางกรณีจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณ โดยอาจไม่ตรงตามคามต้องการของผู้ปกครองประเทศ

7. ความล้มเหลวอันเกิดจากการผสมผสานการปฏิรูปการบริหารกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในกรณีที่ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการยอมรับ

8. การขาดความสนับสนุนด้านสถาบัน การปฏิรูปให้สำเร็จลุล่วงนั้น จะต้องมีหน่วยงานหรือสถาบันหลักทำหน้าที่ดังกล่าว เช่น กรณีของรัฐบาลอังกฤษที่ได้มีการเสนอให้จัดตั้งกระทรวงข้าราชการพลเรือนเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูปการบริหารงานราชการ โดยตรง แต่ประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานหรือสถาบันหลักที่ทำหน้าที่ดังกล่าว

9. การไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอจากประชาชน ซึ่งมิได้หมายความว่าประชาชนจะเห็นว่า ระบบการบริหารราชการนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอยู่แล้ว แต่เนื่องจากไม่สามารถรวมพลังเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริหารให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า สังคมไทยในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ และประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบ อาชีพด้านเกษตรกรรม ทำให้ยังไม่มีความสนใจที่จะสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปการบริหารราชการอย่างจริงจังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งทำให้นายปรีดี พนมยงค์ และคณะผู้ต้องการปฏิรูปขาดฐานการสนับสนุนจากประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ

10. ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้นำทางการเมือง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกระบวนการปฏิรูปการบริหาร ซึ่งรัฐบาลวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและนำแผนการปฏิรูปการบริหารมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนพัฒนาประเทศควบคู่กันไปด้วย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการเสนอแนวทางการปฏิรูปงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจ และเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่ได้มีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง โดยพระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางส่วนไม่เห็นด้วยกับหลักการและแนวคิดที่ นายปรีดี พนมยงค์ เสนอให้รัฐเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการทางเศรษฐกิจ[1] ทำให้เค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้ และส่งผลให้นายปรีดี พนมยงค์ต้องเดินทางออกนอกประเทศเป็นครั้งแรก นอกจากนั้น ในทัศนะของผู้วิจัยยังเห็นว่าการปฏิรูปเพื่อให้เกิดความก้าวหน้า มั่นคงและเห็นผลในทางปฏิบัติของนายปรีดี พนมยงค์มีบางส่วนที่ไม่สอดคล้องกับสามมิติต่อไปนี้ ได้แก่

มิติด้านผลิตภาพ หรือ Productivity ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญสำหรับประเทศไทยเนื่องจากหลายประเทศคู่แข่งของไทยมีผลิตภาพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตร การบริการสาธารณะ ระบบราชการหรือระบบการศึกษา จากการศึกษา พบว่า การปฏิรูปงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ มีเรื่องส่งเสริมศักยภาพด้านผลิตภาพค่อนข้างน้อย แนวทางการปฏิรูปไม่ชัดเจนในเรื่องการเปลี่ยนวิถีการผลิตจากการเน้นเฉพาะเรื่องปริมาณมาเน้นเรื่องคุณภาพและสร้างมูลค่าเพิ่ม ทั้งเรื่องผลิตภาพแรงงานให้มีทักษะและปรับวิธีการบริหารจัดการ รวมถึงการเพิ่มความโปร่งใสในการตรวจสอบและยกเลิกกฎเกณฑ์ กติกา กระบวนการทำงานที่ซ้ำซ้อน ล้าสมัย ทั้งนี้ อาจเนื่องจากสังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าวยังขาดพื้นฐานความรู้และเทคโนโยลีที่ทันสมัยในการผลิต นายปรีดี พนมยงค์ จึงเร่งแก้ไขปัญหาด้านรายได้และภาษีอากร เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และก่อตั้ง

---

[1]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากเอกสารกองกลาง สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี เรื่อง บันทึกรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ณ ศาลาลูกขุนใน เมื่อวันที่ 20 และวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2476

มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเพื่อเป็นสถาบันหลักในการให้ความรู้แก่ประชาชนก่อน

มิติด้านการลดความเหลื่อมล้ำ หรือ Inclusivity หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การสร้างโอกาสให้คนในสังคมได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปควรลดความเหลื่อมล้ำในสังคมหรืออย่างน้อยต้องไม่ส่งผลต่อผู้มีโอกาสน้อยให้เสียเปรียบมากขึ้น แม้การดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ จะมีส่วนสำคัญในการปฏิรูปรายได้ เช่น การยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรมและซ้ำซ้อน โดยการสถาปนาประมวลรัษฎากร การจัดตั้งองค์การที่ดูแลการบริหารการเงินของประเทศ คือ ธนาคารชาติไทยและการเสริมสร้างวินัยทางการคลัง โดยตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนเพื่อควบคุมการบริหารรายจ่ายของรัฐให้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย แต่การปฏิรูปดังกล่าวก็สามารถทำได้เพียงบางส่วนและขาดความต่อเนื่อง ปัญหาความ-เหลื่อมล้ำในสังคมไทยจึงยังไม่สามารถแก้ให้หมดสิ้นไปได้

มิติด้านการสร้างภูมิคุ้มกัน หรือ Immunity หมายถึง การสร้างภูมิคุ้มกันต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ในมิตินี้ไม่พบในการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี แนวคิดเรื่องภูมิคุ้มกันได้รับความสนใจและนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังในเรื่องของ “เศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดช-มหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ 9 ทรงพระราชทานเป็นหลักในการดำเนินชีวิตให้แก่คนไทย ซึ่งทำให้เกิดความสำเร็จในโครงการพัฒนาต่าง ๆ จนมีชื่อเสียงไปทั่วโลก[2]

---

[2]“เศรษฐกิจพอเพียง” ประกอบด้วย หลักความพอประมาณ ความมีเหตุผล และภูมิคุ้มกัน เป็นแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ที่พระราชทานเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนรากฐานของวัฒนธรรมไทย เป็นแนวทางการพัฒนาที่ตั้งบนพื้นฐานของทางสายกลาง และความไม่ประมาท คำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวเอง ตลอดจนใช้ความรู้และคุณธรรม เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ที่สำคัญจะต้องมี “สติ ปัญญา และความเพียร” ซึ่งจะนำไปสู่ “ความสุข” ในการดำเนินชีวิตอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 2 อภิปรายผลการศึกษาแนวคิดและผลงานการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ ตามแนวคิดการคลังสาธารณะ

จากผลการศึกษา พบว่า แนวคิดและผลการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังทั้ง 3 ด้าน อันได้แก่ การปฏิรูประบบรายได้และภาษีอากร ด้วยการออกกฎหมายจัดเก็บภาษีใหม่ และการสถาปนาประมวลรัษฎากร เป็นการปฏิรูปการบริหารรายได้ เพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานความสามารถในการของผู้เสียภาษี การปฏิรูปด้านการเงินการคลังด้วยการจัดตั้งสำนักงาน-ธนาคารชาติไทย และการปรับปรุงระบบทุนสำรองเงินตรา เป็นการปฏิรูปองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารการเงินการคลัง และการเสนอพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน เป็นการปฏิรูปการบริหารรายจ่ายของรัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส่ เป็นประชาธิปไตย ตามหลักการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ดีโดยการเปิดเผยและและตรวจสอบ ได้สอดคล้องกับแนวคิดของ Orsoni (อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558, หน้า 20) ที่เสนอว่า การคลังสาธารณะเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายในทุกกิจกรรมของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนทางการเงินและการคลังของรัฐ รวมถึงการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ทางการคลัง โดยผู้มีอำนาจภายในรัฐ โดยผู้มีอำนาจภายในรัฐและการดำเนินงานโดยเฉพาะด้านการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังสอดคล้องกับแนวคิดที่ Molinier (อ้างถึงใน เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, 2558, หน้า 20) ให้มุมมองที่อิงหลักกฎหมายว่า การคลังสาธารณะเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎเกณฑ์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดิน สอดคล้องที่เห็นได้ชัดเจน คือ การที่ หลวง-ประดิษฐ์มนูธรรม (2553, หน้า 250) ที่ได้เขียนคำอธิบายการคลังของประเทศ รวมทั้งการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน “คำอธิบายกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2474” โดยได้ให้ความหมายกฎหมายการคลังไว้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน ที่บัญญัติเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของประเทศ และเป็นส่วนหนึ่งของวิทยาศาสตร์การคลัง

นอกจากนั้น แนวคิดและการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ด้านการปฏิรูป-การเงินการคลังยังมีบางส่วนที่สอดคล้องกับ Buchanan (1967, pp. 220-221) ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับการบริหารงานคลังว่า ทุกรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับหลักการดำรงรักษาดุลการคลังและความยั่งยืนทางการคลัง และจุดหมายปลายทางของรัฐบาลประชาธิปไตย

ก็คือ ความอยู่ดีกินดีและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า สวัสดิการสังคม หรือ Social Welfare ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องบริหารงานคลังเพื่อสร้างสวัสดิการสังคม หรืออย่างน้อยต้องไม่บั่นทอนสวัสดิการสังคมของประชาชน และแนวคิดของ Keynes (1936, pp. 163-164) ที่ว่า รัฐบาลควรต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการคลังดังนี้ คือ (1) กำหนดนโยบายการคลังเพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ (2) ประชาชนมีงานทำและมีรายได้เพียงพอเพื่อการดำรงชีพ และ (3) จัดเก็บภาษีที่ไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชน โดยสัดส่วนของภาษีต่อรายได้ต้องอยู่ในระดับต่ำเพื่อให้ประชาชนไม่ต้องแบกรับภาระมากเกินจำเป็น ดังเช่นตัวอย่างผลงาน ที่ได้จากการศึกษา คือ การลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ การยกเลิกอากร-ค่านา ค่าสวน การห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา และการห้ามยึดทรัพย์สินของกสิกร รวมทั้งการจัดเก็บภาษีใหม่ในอัตราก้าวหน้า เช่น ภาษีรายได้ อากรมหรสพ ซึ่งจัดเก็บตามความสามารถในการเสียภาษีและการบริโภคของประชาชนเป็นรายบุคคล

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำเนินงานด้านการบริหารงานคลังใน 3 นโยบาย คือ (กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์, 2561, หน้า 108; สัญญา เคณาภูมิ และวัชราภรณ์ จันทะนุกูล, 2559, หน้า 188)

1. นโยบายการเงิน เป็นนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ หมายถึงการดำเนินมาตรการต่าง ๆ โดยผ่านกลไกทางการเงินเพื่อควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ และการผลักดันให้เกิดธนาคารแห่งประเทศไทยที่นำไปสู่การตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา รวมไปถึงการดำเนินงานของกระทรวงการคลังในการปรับปรุงอัตราแลกเปลี่ยนและทุนสำรองเงินตราให้เหมาะกับสภาพเศรษฐกิจการเงินของประเทศและตามสถานการณ์ของโลก ทำให้ประเทศไทยมีทุนสำรองที่เป็นทองคำแท่งและในเวลาต่อมากลายเป็นทุนสำรองที่ทำให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินการคลังแม้ในระหว่างสงครามและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

2. นโยบายการคลัง เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยได้ดำเนินงานทั้งใน (1) ภาครายรับ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบภาษีอากร การออกพันธบัตรรัฐบาล เป็นต้น และ (2) ภาครายจ่าย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

แผ่นดิน หรือแผนการใช้เงินซึ่งเป็นแผนเบ็ดเสร็จที่แสดงไว้โครงการในการดำเนินงาน ตลอดรวมถึงเป้าหมายวัตถุประสงค์ และจำนวนเงินที่ต้องการใช้ โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจน และให้ความสำคัญกับกระบวนการรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย เห็นได้จากการเสนอแนวคิดเรื่องการจัดรายได้และรายจ่ายของประเทศให้มีดุลยภาพในหมวดที่หกของร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ และการนำมาปฏิบัติจริงในการออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ขณะที่นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลคณะที่ 15 และคณะที่ 16 ในปี พ.ศ. 2489

การดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่พบจากการศึกษาจึงสรุปได้ว่า มีความสอดคล้องกับขอบข่ายของการคลังสาธารณะ (the scope of public finance) ที่ Dalton (2003) เสนอไว้ 3 ด้าน ได้แก่

1. รายได้ (public income) หมายถึง รายได้ของรัฐบาล ซึ่งได้มาจากรายได้ที่เป็นภาษีอากร ได้แก่ ภาษีที่เก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี ประกอบไปด้วย ภาษีรายได้ ภาษีการค้า เป็นต้น และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ รายได้จากผลประโยชน์อื่น ๆ ของประเทศ เช่น การลงทุนในทรัพย์สินของรัฐ เป็นต้น

2. รายจ่าย (public expenditure) หมายถึง เงินที่รัฐบาลใช้จ่ายทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ เพื่อการพัฒนาประเทศและระบบสวัสดิการของรัฐ

3. การบริหารการเงินการคลัง (financial administration) มีความหมายครอบคลุมการบริหารงานคลังภาครัฐทั้งหมด ทั้งการบริหารรายได้และทรัพย์สิน การบริหารรายจ่าย การบริหารเงิน การบริหารหนี้ นโยบายและการงบประมาณ ฯลฯ และการปฏิรูป-การบริหารงานคลังด้านรายได้และภาษีอากร

สำหรับการปฏิรูประบบภาษีอากรทั้งการยกเลิกภาษีที่ไม่เป็นธรรม เช่น เงินรัชชูปการ อากรค่านา ค่าสวน เป็นต้น และการจัดเก็บภาษีใหม่ เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า เป็นต้น นั้น สามารถอธิบายโดยใช้หลักการของการจัดเก็บภาษี (principle of taxation) ดังนี้

1. หลักของความแน่นอน (certainty) หลักนี้ถือว่าการจัดเก็บภาษีที่ดีมีประสิทธิภาพจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจนแก่ผู้เสียภาษีในเรื่องฐานภาษี อัตราภาษี วันและเวลาวิธีการที่จัดเก็บภาษี เพื่อให้ผู้เสียภาษีมีความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ตนต้องเสีย และช่วยให้

การบริหารการจัดเก็บง่ายขึ้น ความแน่นอนยังช่วยให้ช่องทางการเกิดทุจริตทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้ หลักความแน่นอนยังครอบคลุมไปถึงนโยบายที่แน่นอนในการจัดเก็บภาษีของรัฐ รวมทั้งความชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวปฏิบัติด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีไว้ในลักษณะที่ 2 กำหนดวิธีการประเมินภาษีอากร วิธีการยื่นรายการภาษีและระยะเวลาชำระภาษีที่ชัดเจน ในหมวดที่ 2 นอกจากนั้น ยังกำหนดประเภทของภาษีอากรโดยแยกเป็นภาษีเงินได้ ภาษีโรงค้า ภาษีการธนาคาร เครดิตฟองซิเอร์ การออมและการประกันภัย อากรแสตมป์และอากรมหรสพ ไว้ชัดเจนในหมวดที่ 3-7 ทั้งมีการกำหนดบัญชีอัตราภาษีอากรแต่ละประเภทที่ผู้เสียภาษีจะต้องชำระไว้อย่างชัดเจนด้วย

2. หลักของความเสมอภาค (equity) แก่ผู้เสียภาษีเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีที่ดี การพิจารณาความเสมอภาคเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมเกี่ยวกับภาษีที่จะจัดเก็บและความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการจัดเก็บภาษี และคำนึงถึง ความสามารถในการเสียภาษี (ability to pay) ของประชาชนด้วย จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 จะเห็นว่า มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ทั้งในการยกเลิกภาษีอากรที่เก็บซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม เช่น เงินรัชชูปการซึ่งเป็นเงินที่เก็บโดยไม่คำนึงถึงรายได้หรือความสามารถของราษฎรแต่ละคน รวมทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์จัดเก็บภาษีใหม่ที่ชัดเจนบนพื้นฐานของความสามารถในการเสียภาษี เช่น ภาษีเงินได้ ซึ่งเก็บจากรายได้พึงประเมินหรือรายได้ที่ผู้เสียภาษีมีรายได้จริง เมื่อนำมาคำนวณภาษีที่ต้องชำระจึงเป็นไปอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

3. หลักการยอมรับ (acceptability) ภาษีที่จะจัดเก็บจากประชาชนต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภทจึงจะทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งการที่ประชาชนจะให้การยอมรับมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างการเสียภาษีและประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีคาดว่าจะได้รับจากรัฐ หากรัฐสามารถแสดงให้ประชาชนเห็นได้ว่า เงินที่เก็บภาษีไปจะกลับคืนเป็นผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษีในอนาคต ย่อมมีส่วนช่วยให้ประชาชนยอมรับการเสียภาษีมากขึ้น และทำให้ความสำนึกในการเสียภาษี (tax consciousness) ของประชาชนมีมากขึ้นด้วย การนำหลักการนี้มาใช้

ในการบริหารการจัดเก็บภาษีที่เห็นเป็นรูปธรรม คือ การแถลงการณ์ของรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังในวาระต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องให้ประชาชนทราบถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาล ดังตัวอย่างคำแถลงการณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค และภาคผนวก ง) ของงานวิจัยนี้ เป็นต้น

4. หลักของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (enforceability) ภาษีที่ดีจะต้องบริหารการจัดเก็บให้ได้ผลในทางปฏิบัติ ในบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 หมวด 7 มีการกำหนดอากรมหรสพ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงการนำหลักความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมาใช้ในการจัดเก็บภาษีได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นภาษีอากรที่เก็บจากตั๋ว หรือ การเข้าดูมหรสพประเภทต่าง ๆ ดังนั้น รัฐจึงสามารถจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวได้ค่อนข้างแน่นอนจากจำนวนค่าดูหรือตั๋วที่ผู้จัดให้มีมหรสพออกให้แก่ผู้ดูและต้องนำมาชำระอากรตามจำนวนค่าดูในตั๋วทุกฉบับ ทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนด้วย

5. หลักของความยืดหยุ่น (flexibility) ภาษีที่ดีควรสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีได้ง่าย เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าในขณะที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัว รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น แต่อัตราภาษีที่จัดเก็บจะเพิ่มขึ้นเร็วกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น ภาษีที่จะเก็บนั้นจะไปลดอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชน และจะช่วยลดแรงกดดันของการเกิดภาวะเงินเฟ้อได้มาก แต่ในกรณีที่ตรงกันข้ามในขณะที่เศรษฐกิจซบเซา รายได้ของประชาชนลดลง อัตราภาษีที่เก็บจะลดลงในอัตราที่เร็วกว่ารายได้ที่แสดงซึ่งจะลดความเดือดร้อนของผู้เสียภาษี และมีส่วนช่วยลดภาวะความซบเซาของเศรษฐกิจได้

ในการดำเนินงานด้านการสร้างวินัยทางการคลังและงบประมาณ ด้วยออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน และนำมาสู่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง เป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้มีวินัยและผ่านการกลั่นกรองจากสภาผู้แทนราษฎรตามแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ดีหลายประการ ได้แก่ (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 136-137)

1. หลักการประหยัด เนื่องจากทรัพยากรของทุกสังคมมีอยู่อย่างจำกัด การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงความประหยัดและการใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

เพื่อมิให้การใช้จ่ายเงินนั้นสูญเปล่า ควรพิจารณาประเมินผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยมิใช่คิดเพียงว่า ใช้จ่ายงบประมาณต่ำแต่ผลการดำเนินงานไม่เกิดประโยชน์

2. หลักของผลประโยชน์ โดยต้องพิจารณาผลประโยชน์ของการดำเนินงานในแต่ละโครงการทั้งที่ประเมินเป็นตัวเงินได้และประเมินเป็นตัวเงินไม่ได้ อีกทั้งยังต้องพิจารณาผลกระทบทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและการบริหาร เช่น ผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ของสังคม เช่น การทุ่มงบประมาณในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจะส่งผลต่อประชาชนในด้านใดบ้าง เป็นต้น

3. หลักการกลั่นกรอง เนื่องการจากใช้จ่ายสาธารณะจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องดำเนินงานโดยผ่านกระบวนการกลั่นกรองในทุกระดับอย่างรอบคอบโดยรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้รับการอนุมัติจากสภาฯ แล้วจะต้องมีการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณรายการต่าง ๆ ของรัฐบาลด้วย

4. หลักการคาดการณ์ไกล หมายความว่า ในกรณีที่หน่วยงานราชการใดมีแผนงานโครงการอย่างหนึ่งอย่างใดและต้องการใช้เงินงบประมาณเพื่อการนั้น ๆ เป็นจำนวนเท่าใดในปีใด ต้องมีกระบวนการวางแผน คิดอย่างคาดคะเนไว้ล่วงหน้า เนื่องจากงบประมาณรัฐเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งแสดงออกในรูปของนโยบายรัฐบาลในปีนั้น ๆ จึงต้องมีการคาดการณ์และวางแผนงบประมาณทั้งในด้านรายรับและการใช้จ่ายล่วงหน้า

5. หลักประชาธิปไตย เงินได้ของรัฐบาลทั้งหมดเกิดจากเงินของประชาชน ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่ประชาชนจะต้องได้รับรู้หรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อให้ประโยชน์เกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ โดยการดำเนินการผ่านทางผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรม เพื่อพิจารณาและตรวจสอบการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่อง สังคมนิยมวิทยาศาสตร์ประชาธิปไตย (democratic scientific socialism) คือ การให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่ประชาธิปไตยสมบูรณ์และทัศนะทางสังคมที่เป็นประชาธิปไตย และแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจ-แห่งชาติ ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความสุขสมบูรณ์ หลักประกันและสวัสดิการในชีวิต โดยรัฐดำเนินการตลอดรวมถึงการดำเนินนโยบายการเงิน การคลัง วินัยทางการคลัง

และกระบวนการงบประมาณอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ก็ส่งผลในด้านบวกต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม และผลงานดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจได้ในช่วงเวลาที่สยามเป็นสังคม ที่นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ใช่คำว่า “สังคมเปลี่ยนผ่าน หรือ “Transitional Society” และในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า สังคมที่กำลังพัฒนา (developing society) แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในอดีต ที่เป็นทั้งศักยภาพและข้อจำกัด ทำให้แนวคิดและผลงาน นายปรีดี พนมยงค์ ไม่ได้รับการเผยแพร่หรือนำมาใช้ในปัจจุบันเท่าที่ควรจะเป็น แม้นักวิชาการที่เสนอแนวคิดเรื่องการปฏิรูปประเทศไทยจะผลักดันและเสนอแนวคิดดังกล่าว ให้เป็นทางเลือกในการปฏิรูปประเทศไทยอยู่ในปัจจุบัน แนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงเป็นเพียงการสร้างพื้นฐาน (foundation) ที่ส่งผลมาจนถึงปัจจุบันที่สามารถนำไปประยุกต์ในทางปฏิบัติต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงแนวคิดและงานด้านการปฏิรูปการบริหารงานคลัง ด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง ด้านสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณ ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ทั้งนี้ เพื่อเป็นฐานให้ผู้บริหารประเทศทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้ ดังต่อนี้

ประการที่ 1 แนวคิดและผลงานการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่ได้จากผลการศึกษามีความสอดคล้องกับกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีคุณูปการต่อองค์ความรู้ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในการวิจัยแต่ควรค่าแก่การนำมาเสนอเพื่อการศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต ดังนี้

จากการที่ได้ศึกษาแนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ พบมุมมองในส่วนที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535) ศึกษาเรื่อง *100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*

และชี้ให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2471 ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากกว่าจะเป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ยังไม่มีการเน้นการจัดองค์การทางการบริหารราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบข้าราชการ-พลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ก็เป็นการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลให้ทันสมัยและมีความเป็นวิชาชีพมากขึ้น แม้จะยังมิใช่ความพยายามในการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจการเมืองและการบริหารอย่างชัดเจน ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่า-ด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476[3] ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 ได้มีการตั้งกรรมธิการขึ้นพิจารณาธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นใหม่ โดยมีหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นประธานกรรมาธิการ โดยการปรับปรุงพระราชบัญญัติ-ธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนตามแนวคิดของ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะราษฎรให้เป็นผู้จัดระเบียบอำนาจใหม่ครั้งนี้สะท้อนให้เห็นความต้องการให้มีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในกลไกอำนาจรัฐใหม่มีผลทำให้เกิดการแยกความแตกต่างระหว่าง “การเมือง” กับ “การบริหาร” หรืออำนาจในงานนโยบายกับอำนาจในงานประจำซึ่งแต่เดิมไม่เคยมี

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็มีผลเพียงการเปลี่ยนลักษณะอำนาจทางการเมืองของรัฐแต่ในระยะแรกยังมิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของอำนาจทางกลไกของรัฐ ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อย่างค่อยเป็นค่อยไป คือ มีเพียง 7 กระทรวง และ 42 กรม ทั้งนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535, หน้า 72) ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุสำคัญที่การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองยังไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพและสาระสำคัญในกลไกอำนาจรัฐ เนื่องจากนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจของ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ตลอดจนความคิดก้าวหน้าทั้งปวงของหลวง-

---

[3]ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2476 เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476

ประดิษฐ์มนูธรรม มิได้ถูกนำมาปฏิบัติให้เห็นผลเนื่องจากเป็นแนวนโยบายและความคิดแบบก้าวกระโดดที่กระทบความคิด ความเชื่อ ตลอดจนความเคยชินในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและแนวคิดเรื่องการแยกอำนาจการเมืองออกจากการบริหารจะเห็นได้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยให้สำนักงาน-เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองและกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปในสำนักนายกรัฐมนตรีและให้สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองและสำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, หน้า 85)

นอกจากนั้น ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (2538) ยังกล่าวไว้ในหนังสือ *ประวัติการเมืองไทย* ถึงความก้าวหน้าของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ เป็นประธาน-กรรมาธิการแก้ไขร่าง และต่อมาได้ลาออกเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงนายกรัฐมนตรีและพระยามานวราชเสวี ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เข้ามาเป็นประธานกรรมาธิการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจนแล้วเสร็จและนำเสนอสภาจนผ่านประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นความพยายามในการแยกการเมืองออกจากการบริหารโดยการบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกพฤฒิสภา ตามมาตรา 24 วรรคสอง สมาชิกสภาผู้แทนตามมาตรา 29 วรรคสอง และรัฐมนตรี ตามมาตรา 66 วรรคสาม เป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกัน เพราะหากให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ปัญหาความสับสนในบทบาทหน้าที่ก็จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ การแยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 ก็เป็นความพยายามที่จะสร้างพลังที่อยู่นอกเหนือจากระบบราชการขึ้นมาอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกและเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างองค์การตรวจสอบที่เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ นี่คือ รูปธรรมของแนวคิดรัฐธรรมนูญในอุดมคติของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่ต้องการให้มีองค์การตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 นี้ก็ได้พัฒนามาเป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2563) ดังนั้น แนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ดังกล่าวข้างต้น

จึงมีความสอดคล้องกับกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการแยกการเมืองออกจากการบริหาร (the politics/administration dichotomy) ช่วง ค.ศ. 1900-1926 ซึ่งมีจุดเริ่มต้นโดย Wilson (1887) วิจัยเรื่อง "The Study of Administration" ได้เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร และเป็นจุดเริ่มต้นของการกำเนิดวิชา "รัฐประศาสนศาสตร์" ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ซึ่งต่อมาได้มีการปรับแนวคิดใหม่โดยชี้ให้เห็นว่านักบริหารงานภาครัฐยังมีหน้าที่ทางการเมืองที่สำคัญ คือ "การใช้ดุลพินิจ" และ "การตีความ" กฎหมายและประเด็นการบริหาร[4] จึงมีการฝึกอบรมเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งข้าราชการ และในปี ค.ศ. 1911 ได้มีการตั้งโรงเรียนรัฐประศาสนศาสตร์ ระดับชาติเป็นแห่งแรกชื่อโรงเรียนฝึกอบรมข้าราชการ ในยุคดังกล่าวนี้นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การบริหารภาครัฐจะมีประสิทธิภาพ มากที่สุดเมื่อการเมืองไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในการบริหาร สอดคล้องกับแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่เสนอให้มีการแยกอำนาจในการบริหารออกจากการเมือง เพื่อให้ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่เพียงในการกำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะต้องการให้การบริหารงาน-ราชการเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองทั้งในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักร-สยาม พ.ศ. 2476 และร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ปรากฏให้เห็นในคำกล่าวเมื่อครั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ว่าจะจัดรูปราชการให้เข้าลักษณะการปกครอง ดังที่เขานิยมใช้ในประเทศต่าง ๆ คือ เราจัดเป็นส่วนกลาง เป็นภูมิภาค และเป็นท้องถิ่น รวมทั้งได้ระบุไว้ในคำอธิบายกฎหมายปกครอง (ปรีดี พนมยงค์, 2526ข, หน้า 145) ว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครอง-

---

[4]จุดเริ่มต้นการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์นี้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญอย่างชัดเจนระหว่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากบทความชื่อ "The Study of Administration" ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร "Political Science Quarterly" เดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1887

แผ่นดินนั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินและเป็นการจำแนกระเบียบแห่งอำนาจบริหารออกด้วยการใช้อำนาจนี้ ดังนั้น เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2489 จึงได้ผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 เพื่อให้เป็นกฎหมายสูงสุดที่นำไปสู่การปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐและการสร้างวินัยทางการคลังในช่วงเวลาต่อมา เห็นได้ชัดจากการยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ที่มาจากการแต่งตั้งและให้ใช้ระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและพฤฒิสภาหรือสภาอาวุโส ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการบัญญัติข้อห้ามรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาอาวุโสเป็นข้าราชการประจำ ไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489

เรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ เปรมจิตร กลิ่นอุบล (2536) เรื่อง *รัฐ-ในทัศนะของ ดร. ปรีดี พนมยงค์* ผลการวิจัย พบว่า ปรีดี พนมยงค์ มีทัศนะว่า จะต้องแบ่งแยกอำนาจสูงสุดออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ (pouvior legislative) อำนาจในการปฏิบัติกฎหมาย หรืออำนาจธุรการหรืออำนาจบริหาร (pouvior executive) และอำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจ-ตุลาการ (pouvior judicare) เนื่องจากการรวมตัวกันของมนุษย์ในประเทศจำเป็นต้องมีกฎหมาย เป็นเครื่องบังคับความประพฤติ มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย มีอำนาจในการปฏิบัติหรือดูแลให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมาย อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้นต้องแยกจากอำนาจบริหาร โดยได้มีการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลสำคัญที่ผลักดันและแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจนนำไปสู่การประกาศใช้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารและสถานการณ์ทางการเมืองที่ยังขาดเสถียรภาพ ประเด็นเรื่องการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมืองและความพยายามของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการกำหนดความแตกต่างระหว่างการเมือง และการบริหารให้ออกจากกัน ก็ยังเป็นไปอย่างไม่ชัดเจน และการเมืองกับการบริหารก็ยังเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกันแม้บริบทในการบริหารงานภาครัฐจะแตกต่างกัน และแม้นักวิชาการจะยอมรับ

ว่า รัฐธรรมนูญที่ นายปรีดี พนมยงค์ ผลักดันให้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2489 จะมีการจัดระบบพรรคการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย และการขับเคลื่อน การบริหาร และการเมืองของประเทศไทยในช่วงเวลานั้นก็ยังไม่สามารถแยกออกจากกันได้ชัดเจน

เป็นที่น่าเสียดายว่า นายปรีดี พนมยงค์ มิได้สานต่อแนวความคิดดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมในทางการปฏิบัติให้ชัดเจนหรือมากขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากภายหลังที่ นายปรีดี พนมยงค์ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและต้องลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่ต่างประเทศ ก็แทบจะเป็นการปิดฉากบทบาทในการปฏิรูปประเทศไทยไปโดยสิ้นเชิง จากการศึกษาพบว่าในช่วงเวลา ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ได้ลี้ภัยไปพำนักอยู่ ณ สาธารณ-รัฐประชาชนจีนเป็นเวลายาวนานถึง 21 ปี เป็นช่วงเวลาซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ แทบมิได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศไทยหรือการปฏิรูปการบริหารงานคลังให้กับประเทศไทยเลย ต่อเมื่อย้ายไปพำนักอยู่ที่ประเทศฝรั่งเศสจึงเริ่มมีบุคคลสำคัญในรัฐบาล-ไทย นักวิชาการ นักคิด นักศึกษา ได้เข้าพบ และ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดเพื่อการพัฒนามายังประเทศไทยมากขึ้นแต่ก็มีจำนวนไม่มากเท่าที่ควรจวบจนถึงแก่อสัญกรรมในปี พ.ศ. 2526 เรื่องราวและแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการสนใจและกล่าวถึงมากขึ้นเมื่อมีการจัดกิจกรรมครบรอบ 100 ปีชาตกาล รัฐบุรุษอาวุโสปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2543 และนับจากปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา แนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้รับความสนใจมากขึ้นตามลำดับ โดยมีการนำมาเป็นหัวข้อในการอภิปรายและเสนอเป็นทางเลือกในการปฏิรูปและพัฒนาประเทศไทยอย่างกว้างขวางมากขึ้น

นอกจากแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ จะมีบางส่วนที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์เรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหารแล้ว ยังมีความสอดคล้องกับกระบวนทัศน์ที่ 2 ของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ยุคการเสนอหลักและกฎเกณฑ์ทางการบริหาร (the principles of administration) ที่มีเนื้อหาแสดงถึงความเชื่อในการเสนอให้นำหลักการบริหารต่าง ๆ ไปใช้ในการปฏิบัติสำหรับแนวคิดที่น่าจะสอดคล้องกับทัศนะของ นายปรีดี พนมยงค์ ในยุคของหลักการบริหาร ก็คือ แนวคิดของ Henri Fayol (1841-1925) ซึ่งเป็นนักคิดนักวิชาการชาวฝรั่งเศสผู้บุกเบิกเกี่ยวกับการกำหนดหลักการทางการจัดการเชิงบริหารสามารถสรุปได้ ดังนี้

Fayol (1949) ได้เผยแพร่ผลงานชื่อ *General and Industrial Management* ซึ่งแยกกิจกรรมด้านการจัดการออกเป็น 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ หลักเกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ (management functions) ซึ่งหมายถึง กระบวนการจัดการงาน ประกอบด้วย หน้าที่ 5 ประการ หรือที่เรียกว่า POCCC ประกอบด้วย การวางแผน (Planning--P) การจัดองค์การ (Organizing--O) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding--C) การประสานงาน (Coordinating--C) และการควบคุม (Controlling--C) จากการศึกษาแนวคิดและผลงานของนายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย พบว่า มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในเรื่องการวางแผน โดยก่อนนำนโยบายการปฏิรูปการบริหารงานคลังไปสู่การปฏิบัติ นายปรีดี พนมยงค์ จะมีการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐด้านการคลังและกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงานหรือวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต เห็นได้จากทั้งในคำแถลงการณ์ในฐานะตัวแทนของรัฐบาล การเสนอแนวคิดต่าง ๆ ในการประชุมคณะกรรมการราษฎรและสภาผู้แทนราษฎร การบรรจุแนวคิดและวิธีการดำเนินงานในเค้าโครงการเศรษฐกิจ ฯลฯ ตัวอย่างการดำเนินงานที่มีการวางแผนคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ที่จะมีผลกระทบต่อการบริหารงานคลังของประเทศที่สำคัญ ประการหนึ่ง คือ การเสนอให้เปลี่ยนแปลงระบบทุนสำรองเงินตราเป็นทองคำก่อนเกิดสงครามโลก ครั้งที่ 2 โดยที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้คาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลของสงครามและผลกระทบของสงครามต่อระบบเศรษฐกิจเงินตราของประเทศและของโลกไว้ และการดำเนินงานดังกล่าวก็มีผลสำคัญให้ฐานะทางการคลังของประเทศมีเสถียรภาพมากกว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งในระหว่างสงครามและภายหลังสงคราม

ด้านการจัดองค์การ และการสั่งงานต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เห็นได้จากผลงานในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ มีส่วนร่างและผลักดันจนนำไปสู่การตราเป็นกฎหมาย และเมื่อมีการจัดให้มีโครงสร้างของงานต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานด้านการบริหารงานคลังของประเทศบรรลุผลสำเร็จได้ผ่านการประสานงาน (coordinating) ที่ชัดเจน เด็ดขาด จึงนำไปสู่การสั่งงานต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจนได้มากขึ้นกว่าการบริหารงานก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

ประเด็นถัดมา เรื่องหลักการจัดการ (management principles) ซึ่ง Fayol (1949) ได้กำหนดหลักทั่วไปที่ใช้ในการจัดการและได้รับการยอมรับกันทั่วไป ไว้ 14 ประการ เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับแนวคิดและการดำเนินงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์แล้ว พบว่า มีความสอดคล้องในบางหลักการของ Fayol ดังนี้

นายปรีดี พนมยงค์ ให้ความสำคัญมากในเรื่องหลักอำนาจหน้าที่และความ-รับผิดชอบ (authority and responsibility) เนื่องจากในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะมีควบคู่กับความรับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อผู้ใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่องานใดงานหนึ่ง ผู้นั้นก็ควรจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะใช้ปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างดี ดังจะเห็นได้จากผลงานในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบการบริหารงานการเงินของประเทศโดยตรงแยกจากกระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานคลัง เป็นต้น และจากหลักการดังกล่าวจึงนำไปสู่การดำเนินงานที่แสดงให้เห็นถึงการแบ่งงานกันทำ (division of work or specialization) เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานในแต่ละด้าน จากตัวอย่างเรื่องการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พบว่า การแยกการบริหารการเงินการคลัง ส่งผลให้มีการจัดสรรบุคลากรปฏิบัติงานแยกออกไปตามความถนัดและความเชี่ยวชาญตามมา ผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านการเงินมีโอกาสเข้ารับราชการในธนาคารชาติไทยและสามารถดำเนินงานด้านการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ เพื่อทำให้การแก้ไขปัญหาและการรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ จึงได้มีการกำหนดสายการบังคับบัญชา (scalar chain) ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจากระดับสูงสุดมายังระดับต่ำสุดในองค์การ ที่จะเอื้ออำนวยให้การบังคับบัญชา เป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (unity of command) เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่งที่เกิดขึ้น การจัดระเบียบ (order) สำหรับการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ชัดเจน ทำให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไป

ในทิศทางเดียวกัน (unity of direction) มีเป้าหมายเดียวกัน และดำเนินไปในทิศทางเดียวกันตามแผนงานที่กำหนด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งสร้างความมีระเบียบวินัย (discipline) ในการปฏิบัติงาน ตัวอย่างการดำเนินงานตามหลักการที่กล่าวมานี้ เห็นชัดเจนได้จากการดำเนินงานในการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติที่มีการกำหนดหลักการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงาน-ธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482 โดยขั้นแรกให้ตั้งองค์การขึ้นเพื่อดูแลแทนรัฐบาลในด้านการจัดการเงินกู้ของรัฐบาล และเตรียมการฝึกบุคลากรให้พร้อมตั้งธนาคารชาติเต็มรูปแบบ ในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2482 หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ได้ทำหนังสือด่วนถึงนายกรัฐมนตรี และแนบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาแล้ว ก็ได้นำ พระราชบัญญัติ-จัดตั้งธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482 ตราไว้ ณ วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2482 ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาลง วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2482 โดยให้จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติ-ไทยขึ้นในกระทรวงการคลังและให้มีฐานะเป็นทบวงการเมือง กำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางไว้ในกฎกระทรวงโดยแบ่งส่วนราชการของสำนักงานออกเป็น 6 กอง ได้แก่ กองกลาง กองวิชาการ กองกู้เงิน กองธนาคาร กองการเงิน และกองบัญชี[5] และมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการในแต่ละกองตามสายการบังคับบัญชาภายใต้การควบคุมดูแลของหัวหน้ากองตามคำสั่งของสำนักงานธนาคารชาติไทย รวมทั้งมีการกำหนดระเบียบการปฏิบัติงานและสวัสดิการของเจ้าพนักงานสำนักงานธนาคารชาติ-ไทยไว้อย่างชัดเจน[6] ตัวอย่างการดำเนินงานของสำนักงานธนาคารชาติไทยจึงสอดคล้องกับหลักการจัดการในส่วนของการออกแบบโครงสร้างองค์การของ Fayol ดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนั้น ในแนวคิดและการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ยังสอดคล้องกับ หลักความเสมอภาค (equity) หลักความสามัคคี (esprit de corps)

---

[5]ภายหลังมีการตั้งกองการแลกเปลี่ยนขึ้นอีกกองหนึ่ง ตามคำสั่งสำนักงานธนาคารชาติไทย ที่ 8/2485 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2485

[6]ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากกฎกระทรวงการคลัง ฉบับวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2482 และฉบับวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2483

ซึ่งนอกจากจะเป็นหลักที่ Fayol ให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นหลักการบริหารแล้วยังสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักเจตนารมณ์สำคัญในการอภิวัฒน์ประเทศของ นายปรีดี พนมยงค์ ด้วย ดังตัวอย่างการดำเนินงานด้านงบประมาณ ซึ่งในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481 นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แถลงเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2481 ต่อสภาผู้แทนราษฎร เรื่องการเปลี่ยนปีงบประมาณใหม่ โดยจะได้เริ่มตั้งแต่ในเดือนตุลาคมของปีหนึ่ง และไปหมดในวันที่ 30 กันยายนของอีกปีหนึ่ง และการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องจากความจำเป็นในระหว่างที่กำลังเตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489 ซึ่งต้องใช้เวลานานพอสมควร รัฐบาลจึงเสนอรายการจำเป็นที่ต้องจ่ายเงินไปพลางก่อนเพื่อขอความเห็นของต่อสภาผู้แทนราษฎร[7] ทั้งนี้ จากตัวอย่างทั้ง 2 เหตุการณ์แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการให้ความสำคัญกับหลักความสามัคคีและความเสมอภาคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และให้ความสำคัญกับอำนาจของรัฐสภาในการงบประมาณ การดำเนินงานต่าง ๆ จึงต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปราย ซักถามอย่างกว้างขวางก่อนดำเนินงาน

การนำหลักการบริหาร ที่ประกอบไปด้วย กิจกรรมทั้งการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงานและการควบคุมมาใช้ปฏิบัติจริงของ นายปรีดี พนมยงค์ ยังเห็นได้อย่างชัดเจนจากการดำเนินงานของขบวนการเสรีไทย ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำคนสำคัญอีกด้วย

สรุปได้ว่า การศึกษาผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ทำให้ทราบว่าช่วงเวลาดังกล่าวเป็นยุคเริ่มต้นของการบริหารงานภาครัฐ ที่เรียกได้ว่า เป็นยุคแห่งการสร้างความรู้

---

[7]ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/2489 สมัยสามัญ วันจันทร์ที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489

โดยพยายามทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมืองว่า ควรมองเป็นส่วนเดียวกันหรือแบ่งแยกกันโดยสิ้นเชิง เพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานที่ดีให้กับหน่วยงานภาครัฐและหลักการบริหารทั่วไปที่ นายปรีดี พนมยงค์ นำมาใช้ เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน

ประการที่ 2 ความทันสมัย (modernity) ของแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ นับได้ว่ามีความทันสมัยอย่างยิ่งสำหรับช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากการศึกษาจากประเทศ-ฝรั่งเศส การเสนอแนวคิดต่าง ๆ ในการปฏิรูปบ้านเมืองหรืออภิวัฒน์สยามในความหมายของนายปรีดี พนมยงค์ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานองค์ความรู้แบบตะวันตกที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยในสมัยนั้น ความทันสมัยทางการเงินการคลังมี ดังนี้

1. ด้านรายได้และภาษีอากร เห็นได้จากการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีใหม่ด้วยการจัดเก็บในระบบก้าวหน้าและคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองภาษีหลายประเภทไม่ได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าว เช่น เงินรัชชูปการที่บังคับเก็บจากชายไทย อายุ 18-60 ปี ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงความสามารถที่จะเสียภาษีของผู้รับภาระภาษี ผลจากการสถาปนาประมวลรัษฎากรทำให้ผู้ต้องเสียภาษีรัชชูปการลดลงเหลือเพียง 2 หมื่นคน จากเดิม 3 ล้านคน (ไสว สุทธิพิทักษ์, 2526, หน้า 491) การสถาปนาประมวลรัษฎากรจึงถือได้ว่าเป็นความคิดที่ทันสมัยและมีคุณูปการต่อเศรษฐกิจโดยภาพรวมของประเทศ เนื่องจากเป็นการปฏิรูประบบรายได้และภาษีอากรครั้งสำคัญที่ทำให้ความสำคัญกับหลักความแน่นอน หลักความสะดวกและหลักประหยัดค่าใช้จ่าย และคำนึงถึงความรู้สึกของประชาชนในการเต็มใจเสียภาษีซึ่งเป็นหลักการสากลที่ทุกประเทศยอมรับ เช่น การเก็บภาษีเงินได้จากรายได้พึงประเมิน การเก็บอากรมหรสพ เป็นต้น ประมวลรัษฎากรที่ได้ร่างไว้ในครั้งนั้น จึงเป็นการวางรากฐานที่สำคัญและยังคงใช้สืบเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน

2. ด้านการเงินการคลัง จะเห็นได้จากการเปลี่ยนระบบทุนสำรองเงินตราจากเงินปอนด์สเตอร์ลิงเป็นทองคำ เนื่องจาก นายปรีดี พนมยงค์ คาดการณ์ว่า อังกฤษซึ่งอยู่ในสถานะสงครามกับเยอรมันในยุโรปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 จึงมีแนวโน้มว่า สงครามจะมี

ผลกระทบต่อสถานภาพของเงินปอนด์สเตอร์ลิงอย่างเลี่ยงไม่ได้ และประเทศไทยซึ่งใช้เงินปอนด์สเตอร์ลิงเพื่อการค้ากับเครือจักรภาพอังกฤษมาเป็นเวลานานจะต้องได้รับผลกระทบดังกล่าว ดังนั้น การเก็บรักษาทุนสำรองของชาติไว้เป็นทองคำแท่งน่าจะเป็นนโยบายที่เหมาะสม นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้ใช้เงินปอนด์สเตอร์ลิงส่วนหนึ่งที่ฝากไว้ที่อังกฤษซื้อทองคำในลอนดอนและนำกลับมาเก็บไว้ที่ประเทศไทย จากนั้นได้โอนเงินปอนด์สเตอร์ลิงจากลอนดอนอีกส่วนหนึ่งไปสหรัฐอเมริกาเพื่อแลกเป็นเงินดอลลาร์และซื้อทองคำแท่งเก็บรักษาไว้ในสหรัฐอเมริกาด้วย รวมทั้งได้ยุบหลอมเหรียญบาทที่เป็นเงินและส่งเงินแท่งไปขายที่สหรัฐอเมริกาได้เป็นมูลค่าประมาณ 9.5 ล้านเหรียญ เมื่อเกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 รัฐบาลไทยจึงมีทุนสำรองเงินตราที่เป็นทองคำ ดอลลาร์สหรัฐฯ และปอนด์-สเตอร์ลิง รวมเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ 87 ของธนบัตรที่ออกใช้ในขณะนั้น (วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, 2543, หน้า 75) ประเทศไทยจึงมีความมั่นคงทางการเงินการคลังด้วยทุนสำรองเงินตราทั้งที่เป็นทองคำและเงินตราต่างประเทศในสกุลที่ทั่วโลกยอมรับ ตัวอย่างการดำเนินงานดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นความทันสมัยในแนวคิดการบริหารงานคลังซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางการเงินการคลังในระหว่างสงครามและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนถึงปัจจุบัน

3. ด้านวินัยการคลังและการงบประมาณ จะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติ-วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 เช่น ในมาตรา 36 กำหนดว่า พระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งประเทศ รวมทั้งการบัญญัติให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต้องแสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดประกอบ ซึ่งแตกต่างจากงบประมาณแผ่นดินก่อนหน้าปี พ.ศ. 2475 ที่จะจัดทำเป็นการสรุปรายรับและรายจ่ายรวม เป็นต้น ตัวอย่างดังกล่าวนี้นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความทันสมัยในแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ในด้านวินัยทางการคลังและการงบประมาณแล้วยังสะท้อนให้เห็นถึงความเคารพต่อรัฐสภาภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและรักษาวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวดด้วย

นอกจากนั้นการดำเนินงานของ นายปรีดี พนมยงค์ เช่น การเปิดโอกาสให้นักธุรกิจชาวจีนเข้ามามีบทบาทในการเสนอแผนงานโครงการต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจและนำหลักการปฏิบัติงานของภาคธุรกิจบางส่วนมาใช้ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความทันสมัยของแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า เน้นการบริหารแบบมืออาชีพ (professional) รวมทั้งมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (decentralization) ดังจะเห็นได้จากการเสนอพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลและการส่งเสริมรัฐวิสาหกิจ

มุมมองเรื่องความไม่แน่นอนตามธรรมชาติของชีวิตและความไม่เที่ยงแท้ของเศรษฐกิจ เป็นอีกแนวคิดหนึ่งซึ่งนับว่าทันสมัยในช่วงเวลานั้น กล่าวคือ นายปรีดี พนมยงค์ มีทัศนะว่า เศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ไม่เที่ยงแท้แน่นอนและมีความเชื่ออย่างแรงกล้าว่า รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจโดยการสร้างหลักประกันให้กับราษฎร ด้วยการให้หลักประกันว่าราษฎรที่เกิดมาย่อมได้รับการประกันจากรัฐบาลตั้งแต่เกิดจนสิ้นชีวิต ในระหว่างที่เป็นเด็กหรือเจ็บป่วยหรือพิการหรือชราภาพทำงานไม่ได้ ราษฎรก็จะได้มีอาหาร เครื่องนุ่มห่ม และที่อยู่อาศัยอันเป็นปัจจัยแห่งการดำรงชีวิต โดยรัฐบาลจะต้องจัดให้มีการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร (assurance sociale) ทั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่า ไม่มีเอกชนคนใดจะทำได้และถ้าเอกชนทำได้ราษฎรก็จะต้องเสียเบี้ยประกันแพงมากเพื่อให้คุ้มกับการให้บริการ รัฐจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการและรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเก็บเบี้ยประกันภัยจากราษฎรโดยตรง รัฐบาลอาจจัดหาสิ่งแทนเบี้ยประกันภัยได้ เช่น การเก็บภาษีทางอ้อม เป็นต้น แนวคิดดังกล่าวได้รับการเสนอเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วย-การประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร แม้แนวคิดเรื่องการสร้างหลักประกันในชีวิตให้กับราษฎรของ นายปรีดี พนมยงค์ จะได้มีการปฏิบัติในช่วงเวลานั้น แต่ต่อมาแนวคิดดังกล่าวก็ได้รับการพัฒนามาเป็นการจัดระบบสวัสดิการสังคมโดยเน้นการให้ความสำคัญกับงานด้านประชาสงเคราะห์จนนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมในปี พ.ศ. 2533 และมีการปรับรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนและเหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทย มาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนทิศทางไปสู่สวัสดิการแบบบูรณาการ (welfare mix) และสร้างสังคมสวัสดิการ (welfare society) ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์และสอดคล้องกับข้อจำกัดทางการเงินการคลังของประเทศในอนาคต

ประการที่ 3 ความสอดคล้อง (relevancy) ของแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ กับเหตุการณ์ในสมัยนั้น

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2475 เป็นผลที่เกิดมาจากปัจจัยหลายประการ ทั้งแรงผลักดันที่นำไปสู่ความคิดที่ต้องการหารูปแบบการปกครองใหม่มาแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะในยุโรป กล่าวคือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2484 ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันเป็นผลกระทบมาจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และในระหว่างปี พ.ศ. 2484 ถึง พ.ศ. 2488 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่สองและภาวะเงินเฟ้อ ช่วงเวลาดังกล่าว นายปรีดี พนมยงค์ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่า-การกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและต้องรับมือกับปัญหาเศรษฐกิจซบเซา ความผันผวนของระบบอัตราแลกเปลี่ยน ปัญหาการส่งออกตกต่ำ ปัญหาฐานะทางการคลังของรัฐบาล ภาวะหนี้สิน ปัญหาการผลิตข้าวและหนี้สินของชาวนา ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข การปฏิรูปการบริหาร-งานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงเน้นบทบาทรัฐในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ความสอดคล้องเกี่ยวกับการเงินการคลังกับเหตุการณ์ในขณะนั้นมีดังนี้

1. ด้านรายได้และภาษีอากร เสนอให้ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันให้เป็นธรรมและเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ รวมถึงคำนึงถึงความสามารถในการชำระภาษีของประชาชนเป็นหลักสำคัญ การลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ อากรค่านา ค่าสวน รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติห้ามยึดทรัพย์สินของกสิกร ฯลฯ จึงสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นและเป็นการแก้ปัญหาความลำบากยากจนของประชาชนที่ขาดรายได้จากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การถูกยึดทรัพย์สินอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการประกอบอาชีพ และการต้องแบกรับภาระภาษีหลายประเภทที่จัดเก็บซ้ำซ้อนและไม่เป็นธรรม ส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้นเนื่องจากมีภาระภาษีลดน้อยลง เช่น ตัวอย่างข้อมูลจาก สำนักนายกรัฐมนตรี (2482) หนังสือ *ไทยในสมัยรัฐธรรมนูญ ที่ระลึกในงานฉลองวันชาติและสนธิสัญญา 24 มิถุนายน 2482* ชี้ให้เห็นว่า ก่อนการประกาศใช้ประมวล-รัษฎากร กรรมกรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 600 บาท มีภาระต้องเสียเงินรัชชูปการปีละ 5 บาท

ภายหลังประกาศใช้ประมวลรัษฎากร กรรมกรซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าปีละ 600 บาท มีภาระภาษีน้อยลงโดยไม่เสียเงินรัชชูปการ แต่เสียเงินช่วยการประถมศึกษาเพียงปีละ 1 บาทเท่านั้น เป็นต้น ในขณะเดียวกันเพื่อแก้ปัญหาการลดลงของรายได้รัฐจากการยกเลิกภาษีหลายประเภท นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้หารายได้ทดแทนโดยการจัดเก็บภาษีทางอ้อมหรือภาษีการบริโภค เนื่องจากมิได้มีผลกระทบกับราษฎรส่วนใหญ่แต่เก็บภาษีเฉพาะจากผู้บริโภคเท่านั้น เช่น อากรมหรสพและการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย อาทิ ภาษียาสูบ เป็นต้น

2. ด้านการเงินการคลัง เห็นได้จากผลงานการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศมหาอำนาจสำเร็จส่งผลให้มีการยกเลิกภาษีร้อยชักสามและประเทศไทยสามารถกำหนดพิกัดภาษีศุลการได้ตามความเป็นจริงของมูลค่าสินค้า และสอดคล้องกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ เช่น สินค้าประเภทใดส่งผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมก็ลดอัตราลงหรือยกเว้นไม่เก็บอากรขาเข้า ในขณะเดียวกันก็สามารถปรับอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้านำเข้าที่เป็นสิ่งไม่จำเป็นหรือสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคให้สูงขึ้นอย่างเหมาะสมได้ และเปลี่ยนจากการจัดเก็บอากรขาออกสำหรับข้าวจากการเก็บตามสภาพเป็นการเก็บตามมูลค่าการส่งออกเพื่อสนับสนุนการส่งออกข้าว ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น

3. ด้านการสร้างวินัยทางการคลังและงบประมาณ เห็นได้จากการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้มีการใช้งบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากรของประชาชนอย่างรัดกุมและเกิดประโยชน์สูงสุด ต้องกำหนดให้มีการแยกประเภทรายได้และแยกรายจ่ายเป็นรายกระทรวง (เขมภัทร ทฤษฎิคุณ, 2564ค) และอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรส่งผลให้มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดเท่าที่จำเป็นสอดคล้องสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลและความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้จ่ายงบประมาณในขณะนั้น ดังตัวอย่างรายจ่ายในพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 เช่น การซื้อพันธุ์ข้าวแจกชาวนา ค่าชดเชยความเสียหายให้แก่สถานศึกษาในกรณีที่รัฐบาลได้จัดให้ทหารต่างด้าวหรือเชลยไปพักอาศัยอยู่ ฯลฯ แม้จะเป็นรายจ่ายซึ่งจำเป็นเร่งด่วนสอดคล้องกับสถานการณ์ แต่ นายปรีดี พนมยงค์ ก็เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายก่อนการพิจารณาอนุมัติ ซึ่งมิได้เป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์เท่านั้นแต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับวินัยทางการคลังและ

เสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐสภาในการงบประมาณด้วย อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการเน้นบทบาทรัฐในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่นในอดีต หากนำมาปฏิบัติในปัจจุบันอาจไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร เนื่องจากการให้ความสำคัญกับบทบาทรัฐมากเกินไปโดยปราศจากกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่มีประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่ระบบเผด็จการอำนาจรัฐ เผด็จการรัฐสภา หรือแม้แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในทางการเมืองได้

ประการที่ 4 ความยั่งยืน (sustainability) ของแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ มีความยั่งยืนและการดำเนินงานตามความมุ่งหมายนั้นช่วยแก้ปัญหาที่สำคัญของประเทศในด้านเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่งในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ความยั่งยืนเกี่ยวกับการเงินการคลังมี ดังนี้

1. ด้านรายได้และภาษีอากร เห็นได้จากการผลงานการสถาปนาประมวลรัษฎากร ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานในการปฏิรูปภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้สังคม และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ซึ่งเกิดจากความพยายามของรัฐบาลคณะราษฎรในการแก้ปัญหามิให้เกษตรกรถูกเอารัดเอาเปรียบจากการกู้ยืมเงินโดยต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราสูง จึงได้มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับบุคคลที่ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ร้อยละ 15 ต่อปี[8] พระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับการบังคับใช้เรื่อยมาอย่างต่อเนื่องและเพิ่งถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 ซึ่งแทบจะไม่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติเดิมนอกจากการกำหนดอัตราระวางโทษปรับและระยะเวลาจำคุกเพิ่มมากขึ้นจากพระราชบัญญัติฉบับเดิม เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากปี พ.ศ. 2475 การที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรายังคงมีผลบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นความยั่งยืนของแนวคิดในการร่างกฎหมาย

---

[8]พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 มาตรา 3 กำหนดว่า บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ร้อยละ 15 ต่อปี จะต้องได้รับโทษอาญาเป็นจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ช่วยลดและป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการปล่อยเงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการเงินการคลัง เห็นได้จากการผลงานการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ในปี พ.ศ. 2482 ซึ่งต่อมาได้รับการจัดตั้งให้เป็นธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และกลายเป็นธนาคาร-แห่งชาติที่เป็นของรัฐและประกอบกิจการครบรูป กล่าวคือ นอกจากจะประกอบกิจการอย่างธนาคารพาณิชย์ในนามของรัฐแล้ว ยังเป็นองค์การที่ให้ความช่วยเหลือแก่ธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ เพื่อให้มีความมั่นคงด้านกิจการ ด้านการเงิน และเป็นองค์การผู้ดำเนินวิธีการเงินตรา รักษาทุนสำรองเงินตราและเป็นธนาคารของธนาคารทั้งหลายตลอดมาจนถึงปัจจุบัน การผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงเป็นงานที่เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศและมีความยั่งยืนมาจนถึงปัจจุบัน

3. ด้านการสร้างวินัยการคลังและการงบประมาณ เห็นได้จากผลงานการจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนสากล คือ การจัดทำรายรับและรายจ่ายของประเทศให้เข้ามาอยู่ในระบบงบประมาณแผ่นดินภายใต้การควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หลักการจัดทำงบประมาณตามแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่สะท้อนให้เห็นถึงความยั่งยืนในแนวคิด คือ การยึดหลักการจ่ายกำหนดรายได้ กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการใดจะดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลจะต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเสนอรัฐบาลเพื่อรวบรวมยอดรายจ่ายทั้งหมดไปตั้งยอดรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่าย หลังจากนั้นจึงตั้งคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจึงจำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารับหลักการแห่งงบประมาณแผ่นดินนั้นซึ่งถือปฏิบัติเป็นแนวทางมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นวิธีการที่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้คิดขึ้นมาเป็นครั้งแรก เพื่อใช้ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่ผ่านการลงมติออกประกาศใช้ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน

สำหรับกิจการที่จำเป็นและไม่เกินจำนวนเงินที่ระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การกำหนดรายการจ่ายไว้จึงเป็นการจำกัดดุลพินิจของรัฐบาลไม่ให้ใช้จ่ายผิดไปจากรายการที่กำหนดไว้และต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้มีการอภิปราย ซักถาม ท้วงติงและแสดงความคิดเห็นเพื่อตรวจสอบรายจ่ายของรัฐบาลได้ ซึ่งเป็นการสร้างให้เกิดวินัยทางการคลังและสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐสภาในการงบประมาณ แนวคิดดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่ยั่งยืน เนื่องจากต่อมาในปี พ.ศ. 2490 นายควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้มีการนำหลักการของพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไป-พลางก่อน พ.ศ. 2489 มาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีการคลังและเรียกต่อมาว่าพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเงินคงคลังนั้น คือ เงินที่เป็นรายได้เหลือจ่ายสะสมจากการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งรัฐสะสมไว้ในคลัง เงินคงคลังจึงเปรียบเสมือนเป็นเงินออมของประเทศ และนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยเสริมสภาพคล่องแก่รัฐบาลได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง จึงเป็นกฎหมายที่สำคัญในการบริหารเงินคงคลังของประเทศให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและมีผลต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

นอกจากความยั่งยืนของแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ จะเห็นได้จากงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลัง 3 ด้าน ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยยังเห็นว่า แนวคิดเรื่องเทศบาลเป็นอีกแนวคิดที่มีความยั่งยืนและเหมาะกับการพัฒนาประเทศในปัจจุบันเนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการรวมศูนย์อำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ (centralization to decentralization)

จากข้อเสนอ 4 ประการข้างต้น นำไปสู่ข้อค้นพบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภาวะผู้นำของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ได้แก่ Transitional Leadership และ Transformational Leadership[9] เพราะเป็นผู้มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยใช้การพัฒนาองค์ความรู้จาก

---

[9]ศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานของ Burns, J. M. เรื่อง Leadership ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1978 และเรื่อง Transforming Leadership: A New Pursuit of Happiness ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2003

สาขาวิชามาสู่การปฏิบัติ นอกจากงานด้านการบริหารงานคลังแล้วยังมีงานด้านการบริหารราชการแผ่นดินหลายด้าน การบุกเบิกสลากกินแบ่งรัฐบาล การกำเนิดอากรแสตมป์ซึ่งมิใช่แสตมป์-ไปรษณีย์ การส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงให้เกิดแก่ทรัพยากรบุคคลทุกระดับ เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการปฏิรูปการเงินการคลังก็มีจุดอ่อนที่ทำให้การปฏิรูปไม่ประสบผลสำเร็จ ดังที่ นายปรีดี พนมยงค์ ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งมีหลายประการที่ควรค่าแก่การศึกษาและนำมากล่าวไว้เพื่อเป็นข้อคิดสำหรับการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

ในฐานะที่ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลที่ร่วมอยู่ในเหตุการณ์ของประวัติศาสตร์สมัยใหม่ของประเทศไทย การที่จะตัดสินว่า สิ่งที่ท่านทำมีความก้าวหน้าหรือล้าหลังนั้น หากพิจารณาด้วยคติการมองเชิงประวัติศาสตร์ก็คงขึ้นอยู่กับว่า เราเข้าใจประวัติศาสตร์อย่างไร ซึ่งไม่ใช่เรื่องผิดหากจะมีผู้มองต่างมุมทั้งในแง่ของความเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมหรือฝ่ายเสรีนิยม แต่หากจะมองในแง่ที่ท่านเป็นนักคิด นักวิชาการซึ่งมีบทบาทในทางการเมืองการปกครองของไทย โดยพิจารณาจากผลงานของท่านทั้งด้านกฎหมาย การเขียนตำราและข้อเสนอแนะในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ และแนวคิดรวมทั้งผลงานในการปฏิรูปงานคลัง เช่น การลดและยกเลิกเงินรัชชูปการและภาษีที่ไม่เป็นธรรม การแสวงหาวิธีการจัดเก็บรายได้จากภาษีใหม่ การสถาปนาประมวลรัษฎากร จัดตั้งสำนักงาน-ธนาคารชาติไทย รวมถึงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ฯลฯ ต้องยอมรับว่า นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้มีความรู้กว้างขวางหลายแขนงวิชา อย่างไรก็ตาม ในฐานะนักคิด นักปราชญ์และผู้นำสายพลเรือนซึ่งขาดประสบการณ์ในการนำองค์ความรู้มาสู่การปฏิบัติก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปประเทศไม่สัมฤทธิ์ผลได้ตามเจตนารมณ์ ดังที่ นายปรีดี พนมยงค์ เองก็ยอมรับและกล่าวถึงความผิดพลาดของตนเองที่ปรากฏในเอกสารหลายฉบับ ว่า ในปี ค.ศ. 1925 (พ.ศ. 2468) ที่ได้เริ่มตั้งกลุ่มแกนกลางพรรคอภิวัฒน์ประเทศไทย ตนเองอายุเพียง 25 ปีเท่านั้น ในช่วงเวลานั้นแม้ตนจะได้รับปริญญาแล้วและได้คะแนนสูงสุด แต่ก็เป็นเพียงผู้มีความรู้ทางทฤษฎีที่ไม่มีความเจนจัดและประสบการณ์ในการบริหารประเทศ บางครั้งจึงประยุกต์ทฤษฎีอย่างนักตำรา โดย

ไม่ได้คำนึงถึงความเป็นจริงในประเทศ รวมทั้งในระหว่างที่บริหารประเทศในฐานะนักการเมือง รัฐมนตรีหรือแม้แต่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ติดต่อสื่อสารกับประชาชนไม่พอ ความรู้ทั้งหมดเป็นความรู้ตามหนังสือ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปประเทศไทยของ นายปรีดี พนมยงค์ ไม่ประสบความสำเร็จ คือ การขาดประสบการณ์ ขาดทักษะและการสื่อสารกับทั้งผู้ร่วมปฏิบัติงานในการปฏิรูปและประชาชน ส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมและการสนับสนุน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหาร

จุดอ่อนอีกเรื่องหนึ่ง คือ ความขัดแย้งภายในขบวนการคณะอภิวัฒน์และผู้ร่วมอุดมการณ์ ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ก็ยอมรับว่ามีความขัดแย้งขึ้นในกลุ่มผู้ร่วมอุดมการณ์ ทำให้ภายในคณะราษฎรเองมุ่งเรื่องการได้อำนาจรัฐมาแต่ไม่สามารถรักษาอำนาจรัฐไว้ได้ ทำให้การเมืองขาดเสถียรภาพและไม่สามารถดำเนินนโยบายหรืองานด้านการปฏิรูปประเทศทุกด้านได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้น การเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจโดยเน้นการให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการจัดการเศรษฐกิจ ก็เป็นจุดอ่อนอีก ประการหนึ่งของ นายปรีดี พนมยงค์ ที่ทำให้ถูกมองว่า มีแนวคิดแบบรัสเซียหรือเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทน-ราษฎรและผู้ร่วมขบวนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเองก็ยังไม่เข้าใจเจตนารมณ์และความหมายของแผนงานต่าง ๆ ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจอย่างชัดเจน จนเป็นเหตุทำให้นายปรีดี พนมยงค์ ขาดการสนับสนุนในที่สุดเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวต้องล้มไป ดังที่นายปรีดี พนมยงค์ ยอมรับว่า วิธีการเสนอแผนเศรษฐกิจของตนเองไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ได้ใช้เวลาในการอธิบายแก่ผู้ร่วมแนวคิดและประชาชนให้มากเท่าที่ควร ส่งผลให้ในเวลานั้นมีบุคคลไม่กี่คนที่เข้าใจแผนเศรษฐกิจ แม้ในระหว่างสมาชิกในคณะรัฐบาลก่อนซึ่งได้เชิญเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ก็ยังไม่เข้าใจ และตีความแตกต่างกันไป จนในที่สุดการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจนำไปสู่ความขัดแย้งทางความคิดและความสับสนทางการเมืองระหว่างคนหลายกลุ่ม

ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า การที่เค้าโครงการเศรษฐกิจไม่ได้ถูกนำมาใช้ในช่วงเวลานั้น อาจเป็นสิ่งที่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองขณะนั้น ด้วยเหตุผล 2 ประการ กล่าวคือ

เมื่อพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจจะพบปัญหาในการนำโครงการไปปฏิบัติในเรื่องการบริหาร (administration) กับตัวผู้บริหาร (personnel) ที่เป็นข้อจำกัดประการหนึ่งในการนำแผนไปปฏิบัติ เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยยังขาดผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ และขาดนักบริหารที่เป็นนักพัฒนาซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติตามแผนงานที่เสนอไว้ในเค้าโครงการเศรษฐกิจอาจเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ประการถัดมาคือข้อจำกัดในเรื่องความสามารถ (capacity) ของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2475-2476 โดยเฉพาะด้านรายได้ของรัฐที่ยังมีไม่เพียงพอ การเสนอให้รัฐเป็นผู้จัดการทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ อาจไม่สอดคล้องกับความสามารถในการตอบสนองของรัฐบาลที่มีข้อจำกัดทั้งในการดำเนินนโยบายแก้ไขความยากจนและการสร้างระบบประกันสังคมโดยรัฐ ประกอบกับวิถีการผลิตของชาวนาไทย ในขณะนั้นยังเป็นแบบดั้งเดิมการเปลี่ยนวิถีการผลิตเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมเริ่มต้นจึงทำได้ไม่ง่ายนัก อย่างไรก็ตาม แนวคิดหลายอย่างในเค้าโครงการเศรษฐกิจจะมีลักษณะก้าวหน้าและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจหากนำมาปฏิบัติได้จริง เช่น แนวคิดเรื่องสหกรณ์ครบรูป ซึ่งมีเนื้อหาข้อเสนอให้รัฐเป็นผู้จัดให้มีสหกรณ์ ซึ่งเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้จำหน่ายปัจจัยการดำรงชีวิตของราษฎรทุกคน โดยรัฐมีหน้าที่ทั้งด้านการจัดการการเงิน การจัดการความรู้และการดำเนินงานทุกด้านอย่างครบวงจร แต่เนื่องจากการเสนอแนวคิดดังกล่าวยังเป็นเพียงลักษณะของพิมพ์เขียวซึ่งขาดความชัดเจนในรายละเอียด “สหกรณ์ครบรูป” หรือ “สหกรณ์เอนกประสงค์” จึงเป็นเพียงแบบจำลองของยูโทเปียที่ไม่มีหลักประกันใดว่า เมื่อรัฐบาลจัดการเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จแล้วจะส่งผลให้กลายเป็นระบบสังคมนิยมผูกขาดหรือไม่ เนื่องจากในความเป็นจริงหากเกิดสหกรณ์ขึ้นตามอุดมการณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ ก็อาจจะเกิดระบบการผูกขาดการตัดสินใจเกี่ยวกับการเศรษฐกิจโดยกลุ่มผู้มีอำนาจหรือผู้บริหารสหกรณ์นั้น โดยที่คนส่วนใหญ่ของสังคมไม่มีอำนาจหรือเกิดความไม่เสมอภาคทางฐานะและวิธีการดำเนินชีวิตของสมาชิก ดังนั้น แม้แนวคิดหลายอย่างตามอุดมการณ์สหกรณ์จะมีประโยชน์แต่ก็ยังประสบปัญหาและข้อถกเถียงถึงความเป็นไปได้ในการนำมาปฏิบัติจนถึงปัจจุบันนี้ ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการศึกษาแนวคิดดังกล่าวอย่างบูรณาการและนำข้อดีของแนวคิดที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมา

ประยุกต์ใช้ในอนาคตต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษา ก็พบว่า แนวคิดบางอย่างของ นายปรีดี พนมยงค์ อาจไม่เหมาะกับการนำมาปรับใช้ในปัจจุบันเนื่องจากสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะของการพัฒนาที่เน้นเทคโนโลยีมากขึ้น เช่น การให้ความสำคัญกับแรงงานตามความคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ในปัจจุบันก็ได้รับการแทนที่ด้วยการใช้เทคโนโลยีชั้นสูง (from labor-intensive to high technology) การผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ จะทำการผลิตโดยใช้เครื่องจักรอุตสาหกรรม การให้บริการโดยระบบคอมพิวเตอร์ การเปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพาภาครัฐ ไปสู่การพึ่งพาตนเอง (institutional help to self-help) มากขึ้น รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแนวคิดจากระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (representative democracy to participative democracy) เนื่องจากความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐมีมากขึ้น ส่งผลให้องค์การภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้มีการประชาพิจารณ์ (public hearing) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงจากอิทธิพลตะวันตกมาสู่วิถีเอเชีย (from western influence to the Asian way) ซึ่งต่างจากแนวคิดในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ที่ได้รับอิทธิพลมาจากตะวันตกเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่า การศึกษาเรื่องปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังในด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง และด้านการสร้างวินัยทางการคลังและการงบประมาณของรัฐบาลในยุคที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองครั้งสำคัญ แนวคิดและประสบการณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ บางอย่างอาจเหมาะสมกับช่วงเวลาในยุคนั้นและบางอย่างมีคุณูปการต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันในฐานะที่เป็นพื้นฐานของการสร้างเสถียรภาพในการบริหารงานคลัง เช่น การสถาปนาประมวลรัษฎากรและการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติ เป็นต้น ในขณะที่แนวคิดบางเรื่องอาจไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในปัจจุบันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต แต่ผลจากการศึกษาก็ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารงานคลัง ซึ่งเป็นหนึ่งในวิชาแกนหลัก หรือ “Core Belief” ของรัฐประศาสน-

ศาสตร์ ประกอบด้วย การบริหารองค์การ การบริหารงานคลังและการบริหารงานบุคคล ในปัจจุบันเรียกว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งในแต่ละวิชาจะมีเนื้อหาที่เป็นทั้งองค์ความรู้และเทคนิคการบริหารที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ รวมไปถึงความสำคัญของการปฏิรูปการบริหารงานคลัง (fiscal administrative reform) ที่ต้องกระทำในขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ อันประกอบด้วย นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์การและวิทยาการจัดการหรือเทคนิคการบริหาร วิชาแกนหลักและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปฏิรูป-การบริหารงานของรัฐทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ดังนั้น การศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงควรมีการส่งเสริมให้ผลิตงานวิจัยและศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ Core Belief อย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่บ้านเมืองและรัฐบาลกำลังรวบรวมผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อช่วยแก้ปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของชาติ หากกลุ่มนักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้ช่วยกันศึกษาและวิจัยงานที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และจะทำต่อไป และแสดงออกด้วยผลงานวิจัยจะเป็นเสมือนกระจกเงาสะท้อนเหตุการณ์และปัญหาในการบริหารงานในอีกทางหนึ่ง ด้วยกระบวนการวิจัยผสมผสาน ใช้ฐานข้อมูล ข้อเท็จจริงและความรู้ในการวิเคราะห์ความเป็นจริงทั้งเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองและเรียนรู้แนวคิดที่ก้าวหน้าจากอดีตที่นำไปสู่การก่อรูปขององค์ความรู้ด้านการบริหารงานคลังสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ รวมถึงเปิดให้มีการจัดเวทีเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการร่วมเสนอแนวคิดในการปฏิรูปประเทศ โดยแนวคิดของ นายปรีดี พนมยงค์ ในเรื่องภราดรภาพและการสร้างประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคมอาจเป็นทางเลือกในเชิงอุดมการณ์และปรัชญาที่ขาดหายไปในช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงจากอดีตสู่ปัจจุบัน ซึ่งรอการนำกลับมาทบทวนและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดคุณูปการทั้งต่อองค์ความรู้ในการบริหารภาครัฐในขอบข่ายของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศต่อไป

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)
การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย

ผู้วิจัย นางสาวอรัญญา พงศ์สะอาด
หลักสูตร ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์
คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เกริ่นนำ

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลเอกสารและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิดและผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรี-ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยศึกษาเฉพาะด้านการปรับปรุงระบบรายได้และภาษีอากร ด้านวินัยทางการเงินการคลังและด้านงบประมาณ ทั้งนี้ ในขอบเขตด้านรัฐประศาสนศาสตร์และเพื่อให้งานวิจัยมีความเชื่อมั่นมากขึ้น จึงได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ด้วยคำถามปลายเปิดที่มีความยืดหยุ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลจากประวัติศาสตร์บอกเล่า ซึ่งจะสนับสนุนให้การวิเคราะห์ข้อมูลเข้าถึงแนวคิด ค่านิยม และมุมมองด้านความเชื่อซึ่งอาจไม่สามารถตีความได้เพียงจากข้อมูลเอกสาร

ประเด็นหลักในการวิจัย ได้แก่ผลงานที่เป็นรูปธรรมของนายปรีดี พนมยงค์ มิติรายได้และภาษีอากร เนื้อหาประกอบด้วยเรื่องการตราพระราชบัญญัติลดและเลิก-อัตราเก็บเงินค่าที่สวน พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พระราชบัญญัติยกเลิก-ภาษีสมพัตรสร (อากรค่าสวน)การยกเลิกภาษีรัชชูปการอากรค่านาสถาปนาประมวล-รัษฎากรการยกเลิก “ภาษีร้อยชักสาม” มิติวินัยทางการคลังและงบประมาณ เนื้อหาประกอบด้วย การเปลี่ยนระบบทุนสำรองเงินตราจากเงินปอนด์เป็นทองคำแท่ง การแก้ไขสนธิสัญญาทางไมตรีพาณิชย์และการเดินเรือ 13 ประเทศ การจัดตั้งธนาคารชาติไทยและ

การตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489 โดยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะยึดหลักจรรยาบรรณและจริยธรรมทางการวิจัย การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นี้จึงจะเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนแรก ข้อมูลทั่วไป

1. ชื่อ-นามสกุล ผู้ให้สัมภาษณ์.....
2. อายุ.....ปี หมายเลขโทรศัพท์ .....
3. ที่อยู่ .....
4. E-Mail Address .....
5. สัมภาษณ์วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ..... เวลา..... น.
6. สถานที่สัมภาษณ์ .....
7. เริ่มสัมภาษณ์เวลา.....
8. สัมภาษณ์เสร็จสิ้นเวลา.....

ส่วนที่สอง คำถามเพื่อการวิจัย

คำถามที่ 1 เมื่อกล่าวถึง “ปรีดี พนมยงค์” ท่านนึกถึงสิ่งใดเป็นอันดับแรก

คำถามที่ 2 ในความเห็นของท่าน นายปรีดี พนมยงค์ มีลักษณะโดดเด่นด้านใดบ้าง

คำถามที่ 3 นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดในทางเศรษฐกิจอย่างไร

คำถามที่ 4 นายปรีดี พนมยงค์ มีผลงานอะไรบ้างที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบรายได้และภาษีอากรของประเทศไทย

คำถามที่ 5 นายปรีดี พนมยงค์ มีผลงานอะไรบ้างที่เกี่ยวกับการสร้างวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ

คำถามที่ 6 นายปรีดี พนมยงค์ มีผลงานอะไรบ้างที่เกี่ยวกับการงบประมาณของประเทศไทย

คำถามที่ 7 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐสภาอย่างไรบ้าง

คำถามที่ 8 นายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำเนินการเพื่อสร้างและรักษาเอกราชอธิปไตยในทางเศรษฐกิจการคลังอย่างไรและมีคุณูปการต่อประเทศไทยมากน้อยเพียงใด

คำถามที่ 9 นายปรีดี พนมยงค์ มีทัศนะต่อการมีหลักประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรอย่างไรและใช้หลักการคลังไปดำเนินการเรื่องนี้อย่างไร

คำถามที่ 10 ธนาคารชาติที่ตั้งขึ้นในสมัยของ นายปรีดี พนมยงค์ มีส่วนช่วยเศรษฐกิจไทยอย่างไร

คำถามที่ 11 จากการดำเนินงานด้านการบริหารงานคลังและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำเนินงานไปนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ นายปรีดี พนมยงค์ หรือไม่ อย่างไร

คำถามที่ 12 มีบุคคลใดอีกบ้างที่มีบทบาทสำคัญหรือมีความรู้ความเข้าใจ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์

คำถามที่ 13 ตามความคิดเห็นของท่าน การเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่า-การกระทรวงการคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ มีประเด็นใดบ้างที่ถือเป็นเรื่องท้าทายและล้ำสมัย

คำถามที่ 14 ท่านคิดว่า แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ เรื่องใด ที่ควรนำมาส่วนต่อในปัจจุบัน

คำถามที่ 15 ในมุมมองของท่าน ควรมีการศึกษาแนวคิดหรือสานต่อผลงานของ นายปรีดี พนมยงค์ ด้านใดเพิ่มเติมอีกบ้าง

ส่วนที่สาม

ใช้สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนักวิชาการหรือผู้ที่มีความรู้ในเรื่องการคลัง โดยแยกเนื้อหาออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง และด้านวินัยทางการคลังและงบประมาณ

คำถามที่ 1 นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดหรือใช้หลักการใดในการปฏิรูปรายได้และระบบภาษีอากร

คำถามที่ 2 นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดหรือใช้หลักการใดในการปฏิรูปการเงินการคลังของประเทศ

คำถามที่ 3 นายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดหรือใช้หลักการใดในการสร้างวินัยทางการคลังและกระบวนการงบประมาณ

เอกสารสำคัญประกอบการให้ข้อมูลเชิงลึก

การวิจัยเรื่อง ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย

ผู้วิจัย นางสาวอรัญญา พงศ์สะอาด

หลักสูตร ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์

1. ชื่อ-นามสกุล .....

2. สัมภาษณ์วันที่.....เดือน..... พ.ศ. .....เวลา.....น.

ข้าพเจ้า มีความประสงค์

( ) อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดในการสัมภาษณ์

( ) อนุญาตให้เปิดเผยข้อมูล ดังต่อไปนี้เท่านั้น

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

(.....)

ผู้ให้สัมภาษณ์

ภาคผนวก ข

คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์)
ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการคลังของประเทศสยาม

ภาคผนวก ก
คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการคลังของประเทศสยาม

1. คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต่อสภาผู้แทนราษฎรเรื่องการได้รับความเป็นเอกราชทางศาลและภาษีอากร

การแก้ไขสัญญากับนานาประเทศเพื่อความเป็นเอกราช

โดยที่ประเทศสยามได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายตลอดจนกฎหมายวิธีพิจารณาความต่างๆ โดยครบถ้วน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2477 และโดยที่การจะให้ประเทศสยามมีเอกราชโดยสมบูรณ์นั้นจะต้องครบเวลา 5 ปี นับจากวันที่สยามมีประมวลกฎหมายครบถ้วนแล้ว ฉะนั้นตามปกติประเทศต่างๆ ที่มีสัญญากับประเทศสยามจะหมดสิทธิถอนคดีไปจากศาลของประเทศสยาม ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2483

รัฐบาลในขณะนั้น โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในต่างประเทศ ได้พยายามทำความเข้าใจอันดีกับคณะทูต ผู้แทนประเทศต่างๆ ให้เห็นอกเห็นใจสยามที่ได้เสียเปรียบในเรื่องเอกราชในทางศาลอยู่ในขณะนี้มานานแล้ว ซึ่งประเทศต่างๆ ก็เห็นใจประเทศสยามด้วยดี ต่อมาอีก 2 ปี ประเทศอังกฤษได้แสดงเจตนาดีต่อประเทศสยามเป็นประเทศแรกขอสละสิทธิถอนคดีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 ต่อจากนั้นประเทศอื่นๆ ก็พากันสละสิทธิถอนคดีตามลำดับ ประเทศปอร์ตุเกส เป็นประเทศสละสิทธิถอนคดีประเทศสุดท้าย เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2481 นับว่าประเทศสยามได้รับเอกราชในทางศาลบริบูรณ์นับแต่วันนั้น

(ร.ส. ฉบับประจำเดือนมิถุนายน 2498)

ประเทศต่างๆ ที่ตกลงนามเพื่อแก้ไขสัญญากับประเทศสยามรวม 13 ประเทศ มีดังนี้

(1) ประเทศอังกฤษ	(2) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์
(3) ประเทศสวีเดน	(4) ประเทศเดนมาร์ค
(5) ประเทศสหรัฐอเมริกา	(6) ประเทศนอร์เวย์
(7) ประเทศเบลเยี่ยม	(8) ประเทศอิตาลี
(9) ประเทศฝรั่งเศส	(10) ประเทศญี่ปุ่น
(11) ประเทศเยอรมนี	(12) ประเทศเนเธอร์แลนด์
(13) ประเทศปอร์ตุเกส	

ครั้นวันที่ 1 กุมภาพันธ์ รัฐบาลจึงได้นำสัญญาที่แก้ไขนี้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาเรื่องนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้แถลงต่อสภาว่า

"รัฐบาลขอเสนอหนังสือสัญญาซึ่งรัฐบาลได้ลงนามกับนานาประเทศ ดังปรากฏความในการที่

รัฐบาลจำต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนที่จะให้สัตยาบันนั้นก็เพราะเหตุว่าหนังสือสัญญาเหล่านี้ จำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติในภายหลังอีก

ต่อไปนี้ข้าพเจ้าจะได้ขอชี้แจงถึงข้อความทั่วไปอันเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่รัฐบาลได้เสนอมาในชั้นต้น สภาฯ นี้ย่อมจะทราบอยู่แล้วว่า หนังสือสัญญาทางราชไมตรีการค้าขายและการเดินเรือ ซึ่งเราได้มีอยู่แต่ก่อนนั้น มีข้อที่ควรจะแก้อยู่ 3 ประการ เพราะเหตุว่าในประการแรกหนังสือสัญญาเหล่านั้นได้มีข้อจำกัดอิสรภาพ ดังเช่นในเรื่องอำนาจศาลเป็นต้น

ในเรื่องอำนาจศาลนั้น ตามหนังสือสัญญาที่มีอยู่ก่อน ได้มีข้อกำหนดไว้ว่าประเทศ ยกเว้นเยอรมันกับสวิตเซอร์แลนด์ มีสิทธิที่จะถอนคดีได้ จนกว่าจะได้ออกประมวลกฎหมายครบถ้วนเป็นเวลา 5 ปี นี่ก็นับว่าเป็นการจำกัดอิสรภาพของสยามได้อีกอย่างหนึ่ง และนับตั้งแต่ในวันที่เราได้ออกประมวลครบถ้วนมานั้นยังหาได้ถึง 5 ปีไม่ ด้วยเหตุฉะนั้น เมื่อเราถึงคราวในการเจรจาสัญญาครั้งนี้ โดยเหตุว่าทางฝ่ายเราพยายามร้องขอนานาประเทศได้สละสิทธิถอนคดีเสียในทันทีทันใด นี้เป็นผลที่ปรากฏอยู่แล้วว่านานาประเทศซึ่งส่วนมากได้ยอมสละสิทธิถอนคดีให้ในทันที ซึ่งทั้งนี้ถ้าหากว่าเขาจะกระทำได้ภายในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญของเขา แต่ว่าประเทศใดซึ่งในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญของเขา ซึ่งไม่อาจจะสละได้โดยทันทีประเทศนั้นก็ย่อมที่จะให้คำมั่นไว้ว่า ในระหว่างนี้เขาจะไม่ใช้สิทธิถอนคดี และในเรื่องอำนาจศาลนี้ แทนที่เราจะใช้สิทธินอกอาณาเขตให้หลุดพ้นจากสยามแล้ว เราได้พยายามอีกชั้นหนึ่ง คือว่าในประเทศของเราเราได้ขอร้องที่จะให้ฐานะของคนไทยในประเทศของเขานั้นได้รับสิทธิในฐานะที่เขาได้รับอนุเคราะห์ยิ่งทั้งนี้ท่านทั้งหลายก็ได้ทราบอยู่แล้วว่า นานาประเทศที่มีเมืองขึ้นนั้นย่อมมีศาลอยู่สองชนิด คือศาลสำหรับชาวยุโรปอย่างหนึ่งและศาลสำหรับคนพื้นเมืองอย่างหนึ่ง และในการทั่วไปในเมืองขึ้นต่างๆ เหล่านั้นคนไทยที่ไม่เกิดคดีขึ้น แทนที่จะไปชำระในศาลที่เขาได้มีไว้ใช้สำหรับคนยุโรป นั่นก็เป็นอีกชั้นหนึ่งซึ่งเราได้ก้าวออกไป นอกจากข้อจำกัดอิสรภาพนั้น ก็มีในเรื่องเก็บภาษีอากร ซึ่งตามสัญญาในทุกวันนี้ก็ได้มีข้อจำกัดมิให้เก็บภาษีในสินค้าบางอย่างมีกำหนดเวลา 10 ปี นี่ก็เช่นกับว่าในเรื่องสินค้าผ้าและในเรื่องรถยนต์เป็นต้น ซึ่งมีกำหนดกันไว้แต่เดิมว่าเราจะเก็บได้แต่เพียงเท่านั้นเท่านี้ แต่ว่าในสัญญาต่อไปนี้ สิทธิในเรื่องเก็บภาษีศุลกากร เราได้กำหนดไว้ในสัญญาโดยแจ้งชัดว่า การเก็บศุลกากรให้เป็นไปตามกฎหมายของประเทศนั้น ทั้งนี้ก็มีความว่าในกรณีของสยามนั้น ข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นอันหมดไป และเราก็ได้เขียนให้ชัดในสัญญานั้น นอกจากนั้นยังมีข้อที่ผูกมัดประเทศสยามฝ่ายเดียวอีก ข้อนี้เราก็ควรจะจัดการแก้ไขเสียให้เสร็จสิ้นไป และข้อผูกมัดจำกัดประเทศสยามฝ่ายเดียว มีในเรื่องให้คืนอากรในเมื่อนำของกลับออกไปอย่างหนึ่ง หรือข้อผูกมัดมิให้เก็บศุลกากรในเขต 25 กิโลเมตรตามชายแดนแม่น้ำโขง เรื่องนี้ได้สืบมาตั้งแต่สัญญา ร.ศ. 112 และเป็นสัญญาซึ่งเราไม่สามารถจะยกเลิกได้ แต่ว่าในการเจรจาสัญญาคราวนี้ทางฝ่ายฝรั่งเศสก็ได้เจตนาดีที่จะยอมยกเลิกข้อกำหนดมิให้เราเก็บศุลกากรในเขต 25 กิโลเมตร และนอกจากนั้นยังมีข้อผูกมัดที่ให้คนในบังคับอังกฤษฝรั่งเศสถือกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ได้เหมือนกับอย่างคนไทยในเรื่องนี้เราก็ได้พยายามที่จะปัดเป่าหรือแก้ไขไป เพราะเหตุว่าในสัญญาที่มีอยู่แต่เดิม เมื่อคนในบังคับอังกฤษและคนบังคับฝรั่งเศสมีสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เหมือนอย่างคนไทยแล้ว ประเทศอื่นๆ ที่ได้ทำสัญญากับสยาม แม้ว่าไม่ได้เขียนไว้ในข้อนี้ เหมือนกับคนในบังคับอังกฤษก็ดี แต่ว่าผลแห่งสัญญานั้นก็ย่อมทำให้ชาติต่างๆ นั้นได้สิทธิเหมือนกับคนในบังคับอังกฤษ จริงอยู่การเซ็นสัญญาทางไมตรีกับนานาประเทศก็อ้างเพื่อที่จะให้เราถือหลักในเรื่องนี้ คือถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน หมายความว่าเขาก็ย่อมให้คนไทยมีกรรมสิทธิ์ในเมืองเขา หรือเขาขอร้องบ้างที่จะให้คนของเขาได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของสยาม

แต่ว่าเราเห็นโดยสภาพการณ์แล้ว คนไทยเราที่จะไปอยู่ในนานาประเทศนั้นน้อยกว่าที่คนต่างประเทศที่จะเข้ามาในสยาม เหตุฉะนั้นในการเจรจาคราวนี้เราจึงได้ปลดเปลื้องมิให้มีข้อที่ถ้าพูดตามหลักการแล้วตามตัวหนังสือก็มีสิทธิเสมอภาคกัน แต่ว่าในทางปฏิบัติไม่มีสิทธิเสมอภาคเราจึงได้แก้สัญญาเสียใหม่ไปในทำนองที่ว่า อสังหาริมทรัพย์อันจัดว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เราจะสงวนไว้ให้แก่คนไทยก็แปลว่าเราได้ก้าวไปอีกขั้นหนึ่งที่เราจะได้สงวนทรัพย์สิทธิอันสำคัญไว้ให้แก่คนไทยของเรา และเพื่อจะได้สงวนทรัพย์สมบัติอันนี้ไว้ให้แก่ลูกหลานภายหน้าด้วย นอกจากนี้ยังมีข้อผูกมัดในเรื่องบุตรของชาวยุโรปและชาวเอเชียที่เกิดในประเทศสยามจดทะเบียนเป็นคนชาติอังกฤษและฝรั่งเศสได้ ข้อนี้สัญญาเหล่านี้ได้ทำกับคนต่างประเทศ บางสัญญาเป็นสัญญาที่ไม่มีกำหนดระยะที่เราจะบอกเลิกได้เหมือนกันแต่ว่าในคราวนี้ประเทศที่ได้มีสัญญากับเราอันเป็นการผูกมัดดังกล่าวแล้วได้ยอมที่จะให้เราได้แก้ไขในข้อนี้ เหตุฉะนั้นข้อผูกมัดอันเกี่ยวแก่ในเรื่องสัญญา เราจึงได้แก้ไขปลดเปลื้องไป มีเป็นต้นว่า ตั้งแต่วันใช้หนังสือสัญญาใหม่บุคคลใดๆ ที่เกิดในประเทศสยาม จะถือเป็นคนชาติสยามทั้งหมด ยกเว้นแต่ฝ่ายอังกฤษซึ่งได้ร้องขอว่าผู้ที่มีสิทธิจดทะเบียนอยู่ก่อนวันใช้หนังสือสัญญาใหม่นั้น ขอให้ได้รับยกเว้นจากการรับราชการทหาร และฝ่ายฝรั่งเศสร้องขอว่า ตราบใดที่คนไทยซึ่งเกิดในประเทศฝรั่งเศสเลือกเป็นคนไทยได้ก็ขอให้รัฐบาลพิจารณาด้วยดีในคำขอสละสัญชาติสยามของคนชาติฝรั่งเศสที่เกิดในสยาม เพื่อเป็นการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันนี่ตามที่เราได้ตกลงต่อกัน ทั้งนี้ก็แปลว่าได้ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้ว และกฎหมายระหว่างประเทศก็มีอยู่ว่า บุคคลต่างด้าวซึ่งได้ประสงค์ที่จะอยู่ในประเทศหนึ่งประเทศใด ก็ถือว่าเป็นคนที่มีสัญชาติในประเทศนั้น และเมื่อบุคคลนั้นบรรลุนิติภาวะ ก็มีสิทธิที่จะเลือกสัญชาติตามบิดาของเขาได้นี่สำหรับคนไทยเราที่ไปเกิดในอินโดจีน เราก็มีสิทธิเช่นนี้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นคนของเขาที่เขามาเกิดในสยามก็ต้องยอมให้สิทธิเช่นเดียวกัน แต่ว่าการที่เขาจะสละสัญชาติหรือไม่ นั่นเป็นข้อเท็จจริงเมื่อถึงบรรลุนิติภาวะ ถ้าหากว่าประโยชน์ซึ่งเขาจะพึ่งได้จากการที่เป็นคนไทยดีกว่าจะเป็นคนต่างด้าว ถ้าเช่นนั้นแล้วก็ไม่คิดสละสัญชาติ ถ้าจะว่าไปแล้วก็ไม่เป็นสิ่งที่ได้เปรียบหรือเสียเปรียบอะไรต่อกัน แต่กลับเป็นตรงกันข้าม คือว่าสัญญาเราผูกมัดไว้แต่เดิม เราได้ปลดเปลื้องมา นอกจากนั้นสัญญาซึ่งได้มีอยู่ก่อนแล้ว ยังมีข้อห้ามอีกหลายอย่างเช่นในเรื่องการผูกขาด เราได้แก้ให้หมดสิ้นไป คือหมายความว่าต่างฝ่ายต่างมีสิทธิที่จะตั้งการผูกขาดหรือที่เรียกว่าโมโนโปลี (MONOPOLY) นอกจากนั้นยังมีข้อจำกัดนโยบายที่ไม่สะดวกคือในการเรียกเพื่อราชการทหาร หรือตามที่เคยได้ทราบกันอยู่แล้วว่า ทางฝ่ายเราได้มีพระราชบัญญัติอุดหนุนราชการทหาร แต่ว่าการที่จะเรียกร้องให้อุดหนุนราชการทหารนั้น แต่เดิมมาเราก็เรียกร้องได้แต่คนไทยเท่านั้น แต่ต่อไปนี้ ไม่คนไทยหรือคนต่างด้าว ก็เรียกร้องได้เช่นเดียวกัน รวมใจความสำคัญที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไข เจรจาสัญญาก็มีอยู่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ที่นี้ ส่วนข้อสัญญาต่างๆ นั้น ในชั้นแรกที่เดียว ทางรัฐบาลเราได้ยื่นไปตามรูปอันเดียวกันหมดในทุกประเทศ แต่ว่าในการเจรจาสัญญาเป็นธรรมดาอยู่เองที่เราจะยอมอนุโลมตามแบบของแต่ละประเทศของเขาเหมือนกัน เพราะเหตุว่า แต่ละประเทศก็มีแบบสัญญาอยู่อย่างหนึ่ง และทางฝ่ายเราก็ประสงค์ให้มีแบบอีกอย่างหนึ่ง นี่ในการเจรจาก็ต้องผ่อนสั้นผ่อนยาวให้มีรูปเช่นเดียวกัน ซึ่งสาระสำคัญนั้นก็คือว่า สิ่งใดซึ่งจะเกี่ยวแก่การจำกัดอิสรภาพของเราก็ดี หรือว่าจะจำกัดในเรื่องนโยบายของเราก็ดี หรือว่าสิ่งใดที่จะทำให้ไม่มีการเสมอภาคกันก็ดี ซึ่งนับว่าเป็นสาระสำคัญ สัญญาทุกฉบับที่ได้นำมา ส่วนนั้นก็ได้มีหลักเกณฑ์เป็นไปในทำนองเดียวกันทั้งนั้น ส่วนในข้อปลีกย่อยต่างๆ นั้น ปรากฏอยู่ในหนังสือสัญญาซึ่งได้นำมาเสนอต่อสภาฯ และซึ่งได้แจกต่อท่านสมาชิกทั้งหลายแล้ว

ทีนี้ก็มีอยู่อีกอย่างหนึ่งซึ่งควรจะชี้แจงต่อท่านทั้งหลาย ก็คือว่าในระหว่างที่หนังสือสัญญาเก่าได้หมดไป เพราะเหตุว่าเราได้บอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2479 ตามปกติแล้วสัญญาที่เราได้ทำนั้นมีกำหนดหนึ่งปี เว้นแต่กรณีจำเป็นซึ่งเราได้ทำเพียง 6 เดือน กาลก็ล่วงเลยพ้นกำหนดแล้ว คือหมายความว่าหนังสือสัญญาเก่าหาได้ผูกพันไม่ แต่ว่าทางฝ่ายเราได้ยอมที่ได้ทำความตกลงชั่วคราว เพื่อให้คงได้ใช้สิทธิเดิมไปก่อน ทั้งนี้ก็เป็นไปตามแบบธรรมเนียมระหว่างประเทศแล้ว แต่ว่าเพื่อจะให้แลกเปลี่ยนสัตยาบันเป็นไปอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้กำหนดไว้ 4 เดือน เป็นอย่างมาก คือหมายความว่าในการที่รัฐบาลได้กระทำลงไปนั้นก็ได้แต่เพียงให้คำมั่นที่จะรักษาสิทธิของเท่านั้นเอง หมายความว่าไม่เป็นการที่จะผูกมัดทางฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใดเลย เว้นไว้แต่กับประเทศอังกฤษนั้น อังกฤษต้องการที่จะให้เราให้ถ้อยคำที่จะให้คำมั่นสัญญาที่เดียว ในกรณีที่เกี่ยวกับอังกฤษเราจึงได้เกี่ยงไปว่าเมื่อเราให้คำมั่น คำมั่นที่เราให้นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ดังปรากฏในหนังสือท้ายสัญญาของอังกฤษแล้ว

เท่าที่ข้าพเจ้าได้ชี้แจงมา ดังที่กล่าวมาแล้วก็เพื่อที่จะให้สภาฯ ได้ทราบหลักการสำคัญแห่งการที่ได้เจรจาแก้ไขหนังสือสัญญาใหม่ แต่ว่าในการที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่นั้น รัฐบาลเห็นว่าหนังสือฉบับนี้ย่อมเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประเทศ เหตุฉะนั้นการที่เราจะวินิจฉัยกันให้เสร็จไปรวดเดียวนั้นย่อมเป็นการไม่สมควร รัฐบาลจึงได้เสนอขอให้สภาฯ ได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อให้พิจารณาเรื่องนี้ก่อนที่สภาฯจะให้ความเห็นชอบ ถ้าหากว่าสภาฯ ได้วินิจฉัยว่าสมควรที่จะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นไปพิจารณาเสียก่อนแล้ว นี่ในกรณีเช่นนั้นรัฐบาลจะไม่ร้องขอให้เป็นการประชุมลับ แต่หากว่าทางสภาฯ เห็นว่าไม่สมควรที่จะตั้งคณะกรรมาธิการไปพิจารณาก่อนให้ความเห็นชอบ นี่ในเรื่องเช่นนั้นก็จะต้องมีการอภิปรายอะไรกันไปมากมาย และรัฐบาลก็จะขอให้มีการประชุมลับ

ในเช่นนี้ขอให้สภาฯ ได้โปรดวินิจฉัยในเบื้องต้นเสียก่อนว่าสมควรจะตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นไปพิจารณา ไปสอบสวนเรื่องนี้หรือไม่ ก่อนที่จะให้ความเห็นชอบ และอีกประการหนึ่ง ในวันนี้รัฐบาลได้ลงนามในหนังสือสัญญากับประเทศเนเธอร์แลนด์ ข้าพเจ้าได้พยายามที่จะแจกแก่ท่านสมาชิกให้ทันก่อนเข้าประชุม แต่ทว่าไม่สามารถที่จะแจกให้ทันได้ เพราะเหตุว่าเพิ่งได้ลงนามกันเสร็จเมื่อเที่ยงวันนี้เอง และได้พยายามพิมพ์ทั้งคำภาษาอังกฤษและคำภาษาไทย เหตุฉะนั้นการแจกหนังสือสัญญาที่ได้เซ็นกับประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น จึงยังแจกท่านไม่ได้ก่อนเวลาหนึ่งชั่วโมง แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ร้องขอมายังสภาฯ แล้ว ขอให้พิจารณาสัญญาที่รัฐบาลได้เซ็นกับประเทศเนเธอร์แลนด์ไปชุดเดียวกันกับสัญญาที่ได้เสนอมาก่อนแล้ว ถ้าหากว่าสภาฯ เห็นไปในทางที่จะให้ตั้งคณะกรรมาธิการแล้ว ก็ขอให้ได้โปรดพิจารณาสัญญาซึ่งรัฐบาลได้เซ็นกับประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นพร้อมกันไปด้วย ในบัดนี้ก็ประเด็นมีอยู่เพียงอย่างเดียวว่าสภาฯ จะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นไปสอบสวนเสียก่อนหรือไม่"

ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการรวม 11 นาย เพื่อพิจารณาสัญญาเหล่านี้เสียก่อนแล้วรายงานต่อสภาฯ

เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ภายหลังเมื่อคณะกรรมาธิการได้รายงานการพิจารณาสัญญาและสอบสวนสัญญาตามที่รัฐบาลเสนอมาแล้ว ที่ประชุมสภาฯ ได้ลงมติเห็นชอบในสัญญาเหล่านั้นตามที่รัฐบาลเสนอมา

(รายงานฯ สภาผู้แทนราษฎร ปี 2480 ครั้งที่ 14 หน้า 780)

ภาพ 4 คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการคลังของประเทศสยาม

ที่มา. จาก *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, หน้า 365-368), โดย ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาคผนวก ค

คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต่อสภาผู้แทนราษฎร เรื่องการปรับปรุงภาษีอากรเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม และเหตุผลในการเปลี่ยนปีงบประมาณ

2. คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ต่อสภาผู้แทนราษฎร เรื่องการปรับปรุงภาษีอากรเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมและเหตุผลในการเปลี่ยนปีงบประมาณ การปรับปรุงภาษีอากรเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม

เปลี่ยนปีงบประมาณเริ่ม 1 ตุลาคม

เนื่องจากรัฐบาลได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าจะกำหนดปีงบประมาณให้เหมาะสมแก่ฤดูกาลนั้น ครั้นในวันที่ 12 มกราคม รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2481 ต่อสภา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แถลงเหตุผลต่อสภาว่า

"ในการที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้พิจารณาโดยด่วนนั้น ข้าพเจ้าต้องขออภัยเสียก่อนว่า ในการที่ให้ท่านสมาชิกทั้งหลายได้พิจารณาโดยด่วน ก็เพราะเหตุว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ดำเนินการตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ กล่าวคือว่า รัฐบาลได้แถลงไว้ว่ารัฐบาลจะได้เปลี่ยนปีงบประมาณใหม่ให้ถูกต้องตามฤดูกาล และจะเห็นว่าเป็นเรื่องที่จะขอให้สภาฯ วินิจฉัยแต่เพียงในวาระที่ 1 คือว่า จะควรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่เท่านั้น ส่วนรายการละเอียดนั้น ถ้าหากว่าสภาฯ ได้รับหลักการแล้ว ก็จะได้ขอให้ตั้งกรรมาธิการไปพิจารณา

หลักการแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั้น ก็มีอยู่ว่าเพื่อเปลี่ยนปีงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ในสภาผู้แทนราษฎร และการที่รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนปีงบประมาณใหม่โดยจะได้เริ่มตั้งแต่ในเดือนตุลาคมของปีหนึ่ง และไปหมดในวันที่ 30 กันยายน ของอีกปีหนึ่งนั้น ทั้งนี้ก็โดยคำนึงถึงดินฟ้าอากาศของประเทศสยาม กล่าวคือว่า ในประการต้น การงานของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่จะทำได้ภายนอกสถานที่ เช่น งานโยธาต่างๆ นั้น ก็มักจะทำได้ในระหว่างฤดูแล้ง และฤดูแล้งนี้ก็เป็นฤดูที่ติดต่อกันระหว่างเดือนธันวาคมถึงเดือนมิถุนายน ตามที่เป็นมาแล้วนั้น ในระหว่างเดือนซึ่งนับว่าเป็นเดือนที่เราจะลงมือกันได้ คือหมายความว่าเดือนมกราคม ธันวาคม กุมภาพันธ์ และมีนาคม เจ้าหน้าที่ก็จะต้องคอยเป็นห่วงงบประมาณ และใช่แต่เท่านั้น จะต้องทำงานอยู่แต่ในร่ม คือเตรียมการทำงบประมาณถ้าหากว่าเราได้เปลี่ยนฤดูงบประมาณเช่นนี้แล้ว เราก็จะทำการภายนอกสถานที่ได้ เพราะไม่ต้องเกี่ยวข้อง หรือเป็นห่วงถึงงบประมาณ

อีกประการหนึ่ง ฤดูแล้งของเรานั้นได้ทำการติดต่อกันควบไป หมายความว่าปีตามปฏิทินหลวงได้เสร็จสิ้น เมื่อวันที่ 31 มีนาคม แต่ระหว่างเดือนเมษายนและพฤษภาคมนั้น เป็นเดือนที่เราทำงานติดต่อกัน ถ้าหากว่างบประมาณเป็นไปตามเดิมแล้ว งบประมาณก็ใช้วันที่ 1 เมษายน กว่ากระทรวงการคลังจะได้สั่งเสียไปยังเจ้าหน้าที่ต่างๆ และเดือนเมษายนก็เป็นเดือนที่หยุดราชการด้วย งบประมาณที่จะได้รับในจังหวัดต่างๆ ก็จะตกไปถึงในเดือนมิถุนายนหรือพฤษภาคม ก็เริ่มฤดูฝน ทำอะไรไม่ได้ ถ้าหากว่าได้เปลี่ยนงบประมาณวิธีการเช่นนี้แล้ว ก็เป็นที่หวังอย่างยิ่งว่า งานโยธาต่างๆ นั้น เราจะทำได้ในฤดูแล้งติดต่อกัน เราทำงบประมาณในฤดูฝน คือหมายความว่าในระหว่างที่พระเข้าพรรษา สภาฯ ก็ได้เลื่อนกำหนดสมัยประชุมเข้ามาในระหว่างวันที่ 24 มิถุนายน และระหว่างนั้นเป็นฤดูฝน ทำงานนอกสถานที่ไม่ได้ เราจะทำงบประมาณตัวเลขในสถานที่ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงการงานนัก อีกอย่างหนึ่ง การที่รัฐบาลนี้ได้แถลงนโยบายต่อสภาฯ แล้วว่า รัฐบาลจะให้หนักไปในทางปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนั้นก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของเราออกไปควบคุมดูแลกิจการนอกสถานที่ให้มากยิ่งขึ้น และการที่เราจะออกไปตรวจตรา

และควบคุมได้นั้น ฤดูที่สะดวกก็คือฤดูแล้ง เพื่อให้เห็นของจริงว่าเขาทำงานประการใด แต่ก็ต้องมาพะวงกับเรื่องงบประมาณ พอถึงฝนมาก็เป็นฤดูที่เราว่าง นี่ก็ไม่ตามฤดูกาลอีก

ประการต่อไป การที่จะคำนวณรายได้รายจ่ายของงบประมาณโดยเฉพาะในเรื่องการคำนวณรายได้นั้น พืชผลในการกสิกรรมหรือว่าในความสุขสมบูรณ์ของราษฎรนั้น เราจะคำนวณกันได้ก็โดยอาศัยหลักใหญ่ ซึ่งในปีหนึ่งพลเรือนส่วนมากซึ่งเป็นกสิกรได้ทำมาค้าขึ้นได้เพียงใด ในการที่เราจะรู้ได้ก็ต้องให้เสร็จฤดูการจริงๆ หมายความว่าให้เสร็จฤดูกาลเก็บเกี่ยว แต่ว่าทุกวันนี้เราต้องรีบทำงบประมาณกันและการคำนวณรายได้ก็ในเดือนพฤศจิกายน บางแห่งแม้แต่ข้าวเบาก็ยังเกี่ยวไม่ได้ ถ้าหากว่าเราได้เลื่อนปีงบประมาณไปเสีย ให้เริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคม และการที่เราจะนำงบประมาณเสนอสภาฯ ก็คือเราจะเสนอในเดือนสิงหาคม คือเป็นฤดูที่เก็บเกี่ยวเสร็จบริบูรณ์ การคำนวณรายได้รายจ่ายก็เป็นการที่เราจะทำได้ถูกต้องดียิ่งขึ้น

ด้วยเหตุการณ์ต่างๆ ดั่งที่ได้แถลงมานี้แล้ว รัฐบาลจึงเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้เปลี่ยนปีงบประมาณ โดยให้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมถึงวันที่ 30 กันยายน และวิธีดั่งที่ข้าพเจ้าได้แถลงมานี้ ไม่ใช่ว่าเป็นสิ่งซึ่งเราได้คิดขึ้นเอง แต่เราได้พิจารณาแล้วว่ามีตัวอย่างไม่น้อยว่า 20 ประเทศ ในโลกนี้ เขาได้วางงบประมาณไม่ใช่ตามปีปฏิทินหลวงของเขา เขาได้วางปีงบประมาณตามฤดูและภูมิประเทศ เช่น อย่างประเทศอังกฤษ ซึ่งปีตามปฏิทินหลวงเริ่มต้นเดือนมกราคม แต่เขาก็ไปเริ่มในเดือนเมษายน เพราะเป็นฤดูใบไม้ผลิเขาเพิ่งเริ่มทำงานใหม่และในอเมริกาก็ไม่ได้ดำเนินปีงบประมาณตามปฏิทินหลวง รวมความว่างบประมาณประจำปีนั้นเขาก็วางให้เหมาะสมเป็นประเทศๆ ไป

รายละเอียดแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ก็มีอยู่ในเรื่องตอนแรกนี้ว่า ในตอน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน จนถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีหน้านั้น เราจะใช้งบประมาณอันใดในเรื่องนี้รัฐบาลได้พิจารณาร่างเป็นบทเฉพาะกาลขึ้นมา ให้ขยายงบประมาณปีนี้ในส่วนเงินเดือนและค่าใช้สอยไปอีก 6 เดือน เว้นไว้แต่ว่า ถ้าหากมีรายการซึ่งเราจะต้องขยายงานก็ดี หรือว่าการจ่ายในการลงทุน การจ่ายพิเศษเช่นนี้ รัฐบาลก็เห็นว่าเราจะทำงบประมาณเพิ่มเติมอีกฉบับหนึ่ง แต่งบประมาณเพิ่มเติมนั้น เราจะได้กล่าวเฉพาะงานที่จะต้องขยายใน 6 เดือนนี้ ในการนี้รัฐบาลก็ยังมีความหวังอีกว่า เพียงแต่เราจะทำงบประมาณเพิ่มเติมมาอีกฉบับหนึ่ง และในส่วนเพิ่มเติมนั้น รายการละเอียดก็จะแสดงต่อสภาฯ นี้ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

นอกจากนั้น มีสิ่งที่จะชี้แจงอีกอย่างหนึ่ง ก็คือว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งไม่ลบล้างของเดิมไปทั้งหมด วิธีการงบประมาณใดซึ่งเป็นของเดิมอยู่ ที่ไม่ขัดหรือไม่แย้งกันยังคงใช้ได้ ดั่งเช่นวิธีการทำงบประมาณเพิ่มเติมอันเกี่ยวด้วยเงินทองที่เราจะต้องใช้ในระยะ 6 เดือนแรกของปี พ.ศ. 2482 นั้น รัฐบาลไม่ได้กล่าวมาถึงวิธีการงบประมาณเพิ่มเติม ทั้งนี้ก็เห็นว่าพระราชบัญญัตินั้นก็มีข้อความไขกระจ่างอยู่แล้ว ในระยะนี้รัฐบาลขอแต่เพียงว่าให้สภาฯ วินิจฉัยว่าการที่จะเปลี่ยนปีงบประมาณตามที่รัฐบาลได้แถลงไว้ในสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น ควรจะรับหลักการหรือไม่ และหวังว่าท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายคงจะเห็นประโยชน์ คือ ว่าถ้าได้รับหลักการนี้ไปแล้ว ความสะดวกก็จะมีทั้งในส่วนรัฐบาลและทั้งในส่วนตัวสมาชิกเอง คือแทนที่ในฤดูแล้งท่านจะนั่งอยู่ในนี้ ท่านจะได้ไปเยี่ยมราษฎรได้ ฤดูฝนท่านก็จะได้มาจำพรรษาอยู่ด้วยกัน และทางราษฎรก็จะได้รับประโยชน์ รวมความได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย หวังว่าคงจะไม่มีผู้ใดขัดข้อง"

ที่ประชุมรับหลักการและอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายได้

(รายงานฯ สภาผู้แทนราษฎร ปี 2481 (สามัญ) ครั้งที่ 5 หน้า 146)

(ร.จ. เล่ม 55 ตอน 68 หน้า 882)

ภาพ 5 คำแถลงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต่อสภาผู้แทนราษฎร เรื่องการปรับปรุงภาษีอากรเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมและเหตุผลในการเปลี่ยนปีงบประมาณ

ที่มา. จาก *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, หน้า 369-370), โดย ปรีชา สุวรรณทัต, 2559, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรณานุกรม

กนกศักดิ์ แก้วเทพ (บรรณาธิการ). (2524). *จากเศรษฐศาสตร์การเมืองถึงสังคมไทย.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วลี.

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, กองประมวลสถิติ. (ม.ป.ป.). *สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ 21 พ.ศ. 2482-2487*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บางกอกไทม์.

กระทรวงศึกษาธิการ. (2507). *ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507.* พระนคร: ผู้แต่ง.

กลุ่มนักวิชาการภาษีอากร. (2556). *ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2556.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์. (2561). *การคลังสาธารณะ ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กำจร อึ๊งโพธิ์. (2522). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย.* สงขลา: สำนักพิมพ์-มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒสงขลา.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2543). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (พิมพ์ครั้งที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.

ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์. (2560). *วิจัยเชิงคุณภาพไม่ยากอย่างที่คิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพ-มหานคร: สำนักพิมพ์คอมม่าดีไซน์แอนด์พริ้นท์.

ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476. (2476). *ราชกิจจานุเบกษา, 50,* 725.

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ. (2563ก). *ภาวะเงินเฟ้อกับชีวิตคนไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2.* ค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2563, จาก https://pridi.or.th/th/content/2020/09/404

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ. (2563ข). *สงครามโลกครั้งที่ 2 กับสภาวะเงินเฟ้อ.* ค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2563, จาก https://pridi.or.th/th/content/2020/08/367

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ. (2564ก). กระบวนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ภายหลังการอภิวัฒน์สยาม 2475. ค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม 2564, จาก https://pridi.or.th/th/content/2021/04/661

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ. (2564ข). *เงินรัชชูปการ ภาษีซึ่งเก็บจากความเป็นราษฎร*. ค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://pridi.or.th/th/content/2020/10/470

เขมภัทร ทฤษฎิคุณ. (2564ค). *การจัดทำงบประมาณครั้งแรกภายหลังการอภิวัฒน์สยาม 2475*. ค้นเมื่อ 15 เมษายน 2564, จาก https://pridi.or.th/th/content/2021/03/651

คณะอนุกรรมการฝ่ายศึกษาวิจัยและประมวลผลงานของศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์. (2544). *ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

เครือวัลย์ ลิ้มปิยะศรีสกุล. (2530). *การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์. (2515). *การคลังของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์-อักษรสัมพันธ์.

งามพิศ สัตย์สงวน. (2558). *การวิจัยเชิงคุณภาพทางมานุษยวิทยา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. (2558). *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรูญ สุภาพ. (2518). *หลักรัฐศาสตร์ฉบับพิสดาร แนวคิดทฤษฎีและการประยุกต์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

จารุวรรณ ธรรมวัตร (บรรณาธิการ). (2543). *คือ ผู้อภิวัฒน์ . . . ถึงรัฐมนตรีอีสานถึงกวีพื้นบ้าน คือ อุดมการณ์ประชาธิปไตย*. อุบลราชธานี: สำนักพิมพ์ศิริธรรม-ออฟเซ็ท.

จิตร ภูมิศักดิ์. (2550). *โฉมหน้าศักดินาไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). นนทบุรี: สำนักพิมพ์-ศรีปัญญา.

จุลจักรพงษ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. (2514). *เจ้าชีวิต*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ). (2527). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2527). การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย. ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ), *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484* (หน้า 551-562). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2536). แนวคิดเศรษฐกิจแห่งชาติ. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 11*(2), 5-12.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2552). *ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์.

เฉลิมเกียรติ ผิวนวล. (2529). *ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง.

ชมพูนุท ศรีจันทร์นิล. (2562). การวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์วิทยาแบบตีความ: เกณฑ์ประเมินคุณภาพ. *มนุษยศาสตร์สาร, 20*(1), 189-213.

ชวลิต ทรงกิตติ. (2530). *การต่อสู้ทางการของของ ดร. ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ. 2475-2490).* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชวลิต วายุภักตร์. (2519). *การปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศไทย พ.ศ. 275-2485.* วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). *100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2539). *อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2560). *ปฏิวัติ 2475* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2538). *ประวัติการเมืองไทย.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามัคคีสาร (ดอกหญ้า).

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2543). *ปรีดี พนมยงค์ กับมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชำนาญ ปาณาวงษ์. (2562). *ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ.* พิษณุโลก: สำนักพิมพ์พิษณุโลก-ดอทคอม.

ซิมเมอร์แมน, ซี. ซี. (2525). *การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งสยาม* (ซิม วีระไวทยะ, ผู้แปลและเรียบเรียง). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์-และมนุษยศาสตร์.

ญาดา ประภาพันธ์. (2519). *ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพมหานคร ยุคต้น.* วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล. (2556, พฤษภาคม). *แนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยสมบูรณ์ของปรีดี พนมยงค์.* เอกสารนำเสนอในงานเสวนาเรื่อง เค้าโครงเศรษฐกิจกับประชาธิปไตยสมบูรณ์ เนื่องในวันปรีดี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.

ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล. (2563). *ปรีดี พนมยงค์ ชีวประวัติฉบับพกพา.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ณัฐพัชร์ สถิตพรธนชัย. (2553). *การคลังสาธารณะ.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-เอ็กซเปอร์เน็ท.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จ กรมพระยา. (2507). *พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บุญส่งการพิมพ์.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จ กรมพระยา. (2512). *ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 15 ตำนานภาษีอากรบางอย่าง กับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง-ราชานุภาพ.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร.

ดิเรก ชัยนาม. (2510). *ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สื่อการค้า.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2553). *การคลังเพื่อสังคม จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี. เอ. ลิฟวิ่ง.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2559). *การคลัง: การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ.* กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

เดือน บุนนาค. (2552). การประชุมกรรมานุการพิจารณาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ. ใน หทัยทิพย์ หงษ์ชูเกียรติ และรวินทร์ คำโพธิ์ทอง (บรรณาธิการ), *ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุสโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก* (พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 123-142). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร.

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (2549). รายจ่ายรัฐบาล. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 9 รายจ่ายรัฐบาล* (หน่วยที่ 9). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2556). *การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์.

แถมสุข นุ่มนนท์. (2521). *เมืองไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

ทรงชัย ณ ยะลา. (2524). ปัญหาการศึกษาวิถีการผลิตของไทยอันเนื่องมาจากทฤษฎีกึ่งเมืองขึ้นกึ่งศักดินา. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง. 1*(2), 1-98.

ทรงศรี อาจอรุณ. (2502). *การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับประเทศมหาอำนาจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทวีป มหาสิงห์. (2559). บทสำรวจข้อเสนอความเป็นธรรมทางสังคมในสังคมไทย: กรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 7*(2), 58-78.

ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล. (2531). *ปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รุ่งแสงการพิมพ์.

ทิพวรรณ บุญทวี. (2528). *ความคิดทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์: ระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2443-2477).* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โทชิฮารุ, วาย. (2538). *ทางรถไฟสายไทย-พม่าในสมัยสงครามมหาเอเชียบูรพา* (อาทร ฟุ้งธรรมสาร และคณะ, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์.

ไทยในสมัยรัฐธรรมนูญ ที่ระลึกในงานฉลองวันชาติและสนธิสัญญา 24 มิถุนายน 2482. (2482). พระนคร: โรงพิมพ์พานิชศุภผล.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2504). *วิวัฒนไชยานุสรณ์*. พระนคร: สำนักพิมพ์ศิวพร-การพิมพ์.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2525). *ที่ระลึกในการเปิดอาคารสำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย 12 กรกฎาคม 2525*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977).

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2563). *ความเป็นมาของความคิดทางการเมืองในสยามไทย: บทความวิเคราะห์และตีความ ว่าด้วยความคิดของไพร่กระฎุมพีแห่งกรุง-รัตนโกสินทร์ในระยะก้าวผ่านจากสังคมไทยเดิม มาสู่การเป็นสังคมสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมมติ.

ธรรมรักษ์ หมื่นจักร. (2547). *นโยบายการเงิน: ทฤษฎีและหลักปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธานี สุขเกษม. (2522). *ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง*. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2528). *ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง-สยาม ระหว่าง พ.ศ. 2470-2480*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2540). *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพ-มหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2542). ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นไทย. *วารสาร-ธรรมศาสตร์, 25*(1), 35-43.

นภาพร อติวานิชยพงศ์. (2552). *ประวัติศาสตร์ความคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คอนเซ็พท์พริ้นท์.

นราธิปพงศ์ประพันธ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่น. (2501). *ประวัติการทูตของไทย*. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์ ท่าพระจันทร์.

บุญชนะ อัตถากร. (2508). *การคลัง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.

บุญปาลิตวิชชาสาสภ์, อำมาตย์โท หลวง. (บุญเลี้ยง บุณโยประการ). (2474). ปาฐกถาเรื่อง เศรษฐกิจและความเป็นอยู่แห่งชีวิต. ใน หลวงเลขาวิจารณ์ (บรรณาธิการ), *รวมปาฐกถาซึ่งแสดงที่สามัคยาจารย์สมาคม พ.ศ. 2470 ถึง 2474* (หน้า 160-197). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บำรุงกิจ.

บุญรอด (แก้วกันหา) ชลารักษ์. (2527). การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2411). ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ), *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484* (หน้า 88-104). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุญรอด แก้วกันหา. (2518). *การเก็บส่วยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2411).* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เบญจา ยอดดำเนิน-แอ็ตติกจ์ และกาญจนา ตั้งชลทิพย์. (2552). *การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ: การจัดการข้อมูล การตีความและการหาความหมาย.* นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม.

ปกรณ์ ปรียากร. (2538). *ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามเจริญพานิช.

ปฐม มณีโรจน์. (2518). *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร.* กรุงเทพ-มหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์.

ปทุมรัตน์. (2564). *ขายเหรียญบาทไปได้แบงค์ชาติมา.* ค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2564, จาก https://pridi.or.th/th/content/2021/08/779.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2523). การปฏิรูปการบริหารราชการ. *วารสารสังคมศาสตร์, 17*(4), 62-80.

ประกาศการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลพระยาพหลพยุหเสนาตั้งแต่วันที่ 1 เดือนตุลาคม 2476 เมื่อวันที่ 20 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2476. (2476). *ราชกิจจานุเบกษา, 46,* 385.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง). (2564). *ราชกิจจานุเบกษา, 138*(44ง), 4-5.

ประดิษฐ์ พานิชการ. (2564). *หลวงประดิษฐ์มนูธรรม กับ การราชทัณฑ์*. ค้นเมื่อ 19 เมษายน 2564, จาก https://pridi.or.th/th/content/2021/04/673

ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. (2477). ปาฐกถาเรื่อง "สองปีที่ล่วงมาแล้ว". ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และเพิ่มพล โพธิ์เพิ่มเหม (บรรณาธิการ), *ปรีดี พนมยงค์: ชีวิต งาน และธรรมศาสตร์* (หน้า 147-154). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. (2553). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พ.ศ. 2474 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2513). ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณาธิการ), *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์: เนื่องในโอกาสครบรอบ 110 ปี ชาตกาลรัฐบุรุษอาวุโสปรีดี พนมยงค์ พ.ศ. 2443-2553* (พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 31-226). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามลดา.

ประเสริฐ ธิลาว. (2561). *ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. (2517). *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ช. ชุมนุมช่าง.

ปรารถนา โกเมน. (2533). *สมาคมชาวจีนในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440-2448*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2526). ความคิดหรือแนวคิดทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง, 3*(2), 42-59.

ปรีชา สุวรรณทัต. (2559). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปรีดี พนมยงค์. (2516). *ปาฐกถาของนายปรีดี พนมยงค์ เรื่อง "อนาคตของประเทศไทยควรดำเนินไปในรูปใด"*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นีติเวชน์.

ปรีดี พนมยงค์. (2517). *บันทึกนักปฏิวัติไทย เมื่อโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 24 มิถุนายน 2475*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์.

ปรีดี พนมยงค์. (2519). *ความเป็นมาของศัพท์ไทย "ปฏิวัติ, รัฐประหาร, วิวัฒน์, อภิวัฒน์"*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สถาบันสยาม เพื่อการศึกษาวิทยาศาสตร์และ-วัฒนธรรม.

ปรีดี พนมยงค์. (2525). *บทความบางเรื่องของนายปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์.

ปรีดี พนมยงค์. (2526ก). *ชีวประวัติของนายปรีดี พนมยงค์(จนถึง 24 กรกฎาคม 2525)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์การพิมพ์.

ปรีดี พนมยงค์. (2526ข). *ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย รวมข้อเขียนของปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปรีดี พนมยงค์. (2535). *แนวคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

ปรีดี พนมยงค์. (2544). *ประทับไว้ในใจชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.

ปรีดี พนมยงค์. (2552). *ความเป็นอนิจจังของสังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร.

ปรีดี พนมยงค์. (2553ก). กฎหมาย (พ.ศ. 2471). ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณาธิการ), *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์: เนื่องในโอกาสครบรอบ 110 ปี ชาตกาลรัฐบุรุษอาวุโสปรีดี พนมยงค์ พ.ศ. 2443-2553* (พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 31-198). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามลดา.

ปรีดี พนมยงค์. (2553ข). *ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพ-มหานคร: สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2503). *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ประมวลมิตร.

ป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2559). *การคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์. (2564). *ศึกชิงพระคลังข้างที่*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์-ตะวันออก.

เปรมจิตร กลิ่นอุบล. (2536). *รัฐในทัศนะของ ดร. ปรีดี พนมยงค์*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร-มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และเบเคอร์, เค. (2542). *เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โอ. เอส.

พงศ์ศักดิ์ เหลืองอร่าม. (2561*). 75 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย เหลียวหน้า แลหลัง. บทความธนาคารแห่งประเทศไทย ปรับปรุงจาก 72 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2534ก). *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1: การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศิลปะสยาม-การพิมพ์.

พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2534ข). *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 2: การบริหารงานคลังรัฐบาล มหภาค 2* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศิลปสยาม-การพิมพ์.

พยุง ย. รัตนารมย์. (2538). *"บริษัทจังหวัด" โคงการเศรษฐกิจแห่งชาติประการหนึ่งของ ดร. ปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และ-มนุษยศาสตร์ ธรรมศาสตร์.

พรเพ็ญ ฮั่นตระกูล. (2517). *การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ-เกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453-2468*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรภิรมณ์ เชียงกูล. (2551). พิเคราะห์แนวความคิดเชิงสังคมนิยมของหลวงประดิษฐ์-มนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษย์, 34*(1), 26-48.

พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม. (2516). *บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระกษิดิศ สุหชฺโช. (2563). *การยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต: จากกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ถึงนายปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันปรีดี พนมยงค์.

พระพิมลธรรม. (2526). ปรีดี พนมยงค์กับหลักธรรมในการสร้างชาติ. ใน พระพิมลธรรม, เส่น์ จามริก, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ไชยันต์ รัชชกูล, ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และเฉลิมเกียรติ ผิวนวล (บรรณาธิการ), *ปรีดีปริทัศน์ ปาฐกถาชุด ปรีดี พนมยงค์ อนุสรณ์* (หน้า 106-124). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เทียนวรรณ.

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548. (2548). *ราชกิจจานุเบกษา, 122*(12ก), 1-12.

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491. (2491, กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา, 65*(9), 1.

พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482. (2482). *ราชกิจจานุเบกษา, 56,* 1391.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร พุทธศักราช 2475. (2475). *ราชกิจจานุเบกษา, 49,* 396.

พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481. (2482). *ราชกิจจานุเบกษา, 56,* 1.

พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489. (2489). *ราชกิจจานุเบกษา,* 63(20), 152-155.

พระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สุนทานนท์). (2481). *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วย เศรษฐกิจการเงิน.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร.

พลภัทร บุราคม. (2551). *รายจ่ายสาธารณะ: ประสิทธิภาพในการจัดสรรและประสบการณ์ระหว่างประเทศ.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ดี. เค.

พวงเพชร สุรัตนกวีกุล. (2524). *เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พ.ศ. 2435-2475 (ค.ศ. 1892-1932).* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พวงรัตน์ ทวีรัตน์. (2531). *วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เจริญผล.

พอพันธ์ อุยยานนท์. (2555, มิถุนายน). *คณะราษฎรกับเศรษฐกิจไทย.* เอกสารนำเสนอในการประชุมสัมนาทางวิชาการ เรื่อง “จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย”, ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ อาคารมหาจักรีสิรินธร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พอพันธ์ อุยยานนท์. (2556). คณะราษฎรกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 2470 กับอุปสรรคที่ทำให้แก้ไขได้อย่างจำกัด. *ศิลปวัฒนธรรม, 4*(34), 120-133.

พอพันธ์ อุยยานนท์. (2558). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ 5 ภูมิภาคของไทย.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พอล, เอ. (2523). *“Pridi through a looking glass” สัมภาษณ์โดยแอนโทนี่ พอลผู้สื่อข่าวนิตยสาร เอเซียวีค ประจำปารีส ใน Asiaweek. December 28, 1979- January 4, 1980.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สถาบันปรีดี พนมยงค์.

พันธุ์อาจ ชัยรัตน์. (2549). *การอภิวัฒน์ประเทศไทยกับแนวคิด ดร. ปรีดี พนมยงค์ มองผ่านหลัก 6 ประการ.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ-และสถาบันปรีดี พนมยงค์.

พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติ์ขจร. (2559). *แนวทางเพื่อการเรียนรู้การวิจัยเชิงคุณภาพ สำหรับทำวิทยานิพนธ์ดุษฎีนิพนธ์ ปริญญาโท-ปริญญาเอก ทุกสาขา.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ส. เอเซียเพรส (1989).

พูนศรี สงวนชีพ. (2552). การบริหารงานคลังของรัฐบาล. ใน กวี รักษ์ชน (บรรณาธิการ), *การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 9, หน้า 257-313). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ.* เชียงใหม่: สำนักพิมพ์คะนึงนิจการพิมพ์.

ไพโรจน์ เกษแม่นกิจ. (2515). *เอกสารของครอว์ฟอร์ด.* ค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2564, จาก http://www.digitalcenter.finearts.go.th

ไพโรจน์ ชัยนาม. (2519). *รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารที่สำคัญทางการเมืองของไทย.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไพโรจน์ พลเพชร. (2547). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ไพศาล ชัยมงคล. (2517). *งบประมาณแผ่นดิน: ทฤษฎีและปฏิบัติ.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

ภัทรัตน์ พันธุ์ประสิทธิ์ และภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2561). อำนาจของสตรีสยามกับชายโสด: แรงงานชายขอบหลังเลิกทาสและไพร่. *วารสารประวัติศาสตร์-ธรรมศาสตร์, 5*(1), 227-281.

ภูมิ โชคเหมาะ. (2555). *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ.* ฉบับปรับปรุงใหม่ กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มยุรี นกยูงทอง. (2527). ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2468-2477*).* ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ), *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484* (หน้า 494-533). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (กองบรรณาธิการ). (2543, กรกฎาคม). *ปฏิทินชีวิต ปรีดี พนมยงค์.* เอกสารนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่องหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

ไมตรี เด่นอุดม. (2516). *โลกพระศรีอารีย์ของปรีดี พนมยงค์.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กราฟิคอาร์ต.

’รงค์ วงษ์สวรรค์. (2552). *วานปีศาจตอบ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ฟรีฟอร์มสำนักพิมพ์.

รวิพรรณ สาลีผล. (2555). *ประวัติของเศรษฐกิจไทย ตั้งแต่ 2475.* กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2516). *ทฤษฎีการภาษีอากร.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-เคล็ดไทย.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2527). *ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2528). *ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: รวมบทวิเคราะห์ศัพท์ภาษีอากรและคลังข้อมูลในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยอย่างละเอียด.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (ม.ป.ป.). *ภาครัฐและนโยบายการคลัง ระหว่างปี 2488-2528.* กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475. (2475, ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 49,* 535.

ราณี อิสิชัยกุล และเทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์. (2541). *ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดเก็บภาษีอากร.* นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บพิธการพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2531). การปฏิรูปการบริหาร. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 28*(1), 75-102.

วันชัย ตันติวิทยาพิทักษ์. (2543, เมษายน). 100 ปีของสามัญชนนาม ปรีดี พนมยงค์. *นิตยสารสารคดี, 16*(182), 3.

วิจิตร ลุลิตานนท์. (2512). *วิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. (2543). *รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์กับเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. (2548). *ปรีดีสาร ฉบับคู่มือประชาชน.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุขใจ.

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. (2549). *บุคคลในตำนานสังคมไทย.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แสงแดด.

วิเชียร เพ่งพิศ. (2559). *แนวความคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของปรีดี พนมยงค์.* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยาลัยกรุงเทพ. (2519). *ศาสตราจารย์พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์.* กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

วิรไท สันติประภพ. (2564, มีนาคม). *ปฏิรูปอย่างไรให้ไทยวัฒนา*. เอกสารประกอบการปาฐกถาเกียรติยศศาสตราจารย์ นายแพทย์กษาน จาติกวนิช ครั้งที่ 11 เนื่องในวันครบรอบ 52 ปี, ณ หอประชุมมหิดลสิทธาคาร มหาวิทยาลัยมหิดล.

วิวัฒนชัย ไชยยันต์, หม่อมเจ้า. (2493). *กฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง.

วิวัฒนไชย, พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. (2504). *กฎหมายการคลัง*. พระนคร: สำนักพิมพ์-กรมสรรพากร.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ:หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2561). *การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน* (พิมพ์ครั้งที่ 3 ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์. (2546). *แนวคิดและกระบวนการบริหารงานคลังและงบประมาณ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

ศูนย์การเรียนรู้ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559ก). *เงินค่าใช้จ่ายเพื่อการทหารญี่ปุ่น งวดเดือนกรกฎาคม-ธันวาคม 2488*. ค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2563, จาก https://www.botlc.or.th/item/archive_item/00000134721

ศูนย์การเรียนรู้ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559ข). *บันทึกเรื่องเงินค่าใช้จ่ายเพื่อการทหาร-ญี่ปุ่น งวดมกราคม-มิถุนายน 2488*. ค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2563, จาก https://www.botlc.or.th/item/archive_item/00000134720

สภาผู้แทนราษฎร. (2475ข). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 25/2475 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2475 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่า-ด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกร*. พระนคร: ผู้แต่ง.

สภาผู้แทนราษฎร. (2478ก). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2478 (สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง) วันเสาร์ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2478*. พระนคร: ผู้แต่ง.

สภาผู้แทนราษฎร. (2478ข). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/478 (สมัยวิสามัญ สมัยที่สอง) วันอังคารที่ 6 สิงหาคม 2478*. พระนคร: ผู้แต่ง.

สภาผู้แทนราษฎร. (2481ก). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2481 (สมัยสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันจันทร์ที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2481*. พระนคร: ผู้แต่ง.

สภาผู้แทนราษฎร. (2481ข). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2481 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481*. พระนคร: ผู้แต่ง.

สภาผู้แทนราษฎร. (2482). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/2482 (สมัยสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันศุกร์ที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2482*. พระนคร: ผู้แต่ง.

สภาผู้แทนราษฎร. (2489ก). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2489 (สมัยสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 วันจันทร์ที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2489*. พระนคร: ผู้แต่ง.

สภาผู้แทนราษฎร. (2489ข). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 18/2489 (สมัยสามัญ) ชุดที่ 4 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2489 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินกู้-ในประเทศ พุทธศักราช 2489 และร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงิน-ไปพลางก่อน พุทธศักราช 2489 (ครั้งที่ 18/2489)*. พระนคร: ผู้แต่ง.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2536). *ตุลาการรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2563). *รัฐธรรมนูญในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์: กลไกการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย*. ค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2564, จาก https://pridi.or.th/th/content/2020/12/530

สมโชติ อ๋องสกุล. (2542). ปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโสกับการศึกษาในสังคมไทย. *วารสารธรรมศาสตร์, 25*(1), 45-77.

สมนึก แตงเจริญ. (2515). การศึกษาวิชาการคลัง. ใน สมนึก แตงเจริญ, โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และไพศาล ชัยมงคล (บรรณาธิการ), *การคลังของประเทศไทย* (หน้า 1-18). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. (2544). *ประวัติศาสตร์ที่เพิ่งสร้าง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-6 ตุลารำลึก.

สมศักดิ์ มหาทรัพย์สกุล. (2534). *การเก็บเงินรัชชูปการและผลกระทบต่อสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2444-2482*. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย-ศรีนครินทรวิโรฒ.

สรายุทธ์ วุฒยาภรณ์. (2548). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร. *วารสารดุลพาห, 52*(3), 31-75.

สอ เสถบุตร. (2514). *ความยอกย้อนของภาษา แง่คิดของ สอ เสถบุตร*. สมุทรปราการ: โรงพิมพ์สอ เสถบุตร.

สังศิต พิริยะรังสรรค์. (2526). *ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สถาบันวิจัยสังคม.

สัญญา เคณาภูมิ และวัชราภรณ์ จันทะนุกูล. (2559). การจัดการการคลังภาครัฐ. *วารสาร-คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 1*(2), 173-199.

สันติสุข โสภณสิริ. (2543). กรุงศรีอยุธยาไม่สิ้นคนดี จิตสำนึกอภิวัฒน์ในวัยเยาว์ปรีดี พนมยงค์. ใน คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดทำหนังสือที่ระลึกงานฉลอง 100 ปี รัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์ (บรรณาธิการ), *คือวิญญาณเสรี ปรีดี พนมยงค์* (หน้า 90-107). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะอนุกรรมการฝ่ายจัดทำหนังสือ-ที่ระลึกงานฉลอง 100 ปี รัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2547). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพ-มหานคร: สำนักพิมพ์เวิลด์เทรด.

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2482). *ไทยในสมัยรัฐธรรมนูญ ที่ระลึกในงานฉลองวันชาติและสนธิสัญญา 24 มิถุนายน 2482*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พานิชศุภผล.

สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ และทิพย์พาพร ตันติสุนทร (บรรณาธิการ). (2556). *จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี. เพรส.

สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. (2543). ปรีดี พนมยงค์กับปัญหาเอกราช. *รัฐศาสตร์สาร,* 22(1), 26-48.

สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

สุพจน์ ด่านตระกูล. (ม.ป.ป.). *ประวัติรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์.

สุพจน์ ด่านตระกูล. (2514). *ชีวิตและงานของ ดร. ปรีดี พนมยงค์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์.

สุพจน์ ด่านตระกูล. (2516). *ข้อเท็จจริงบางประการ เกี่ยวกับรัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์.* พระนคร: สำนักพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์.

สุพจน์ ด่านตระกูล. (2552). *ชีวิตและงานของ ดร. ปรีดี พนมยงค์.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุขภาพใจ.

สุเพ็ญ ศิริคูณ. (2518). *กบฏวังหลวง (26 กุมภาพันธ์ 2492).* วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภางค์ จันทวานิช. (2546). *วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ด่านสุทธาการพิมพ์.

สุภางค์ จันทวานิช. (2554). *วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ด่านสุทธาการพิมพ์.

สุรัยยา (เบ็ญโส๊ะ) สุไลมาน. (2540). *แนวคิดสันติวิธีในเรื่องพระเจ้าช้างเผือกของปรีดี พนมยงค์.* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2540). *พลิกแผ่นดิน จากประดิษฐ์มนูธรรม สู่สันติประชาธรรมแล้วเดินหน้าต่อไปยัง พ.ศ. 2543* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. (2543). *กล้า ๆ กลัว ๆ: ชนชั้นปกครองกับงานฉลอง 100 ปี ปรีดี พนมยงค์.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศึกษิตสยาม.

เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรื่อง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์. (2476). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45: กฎหมาย พ.ศ. 2475.* พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรื่อง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์. (2477ก). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21: กฎหมาย ร.ศ. 125-126.* พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรื่อง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์. (2477ข). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 34: กฎหมาย พ.ศ. 2464*. พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรื่อง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์. (2478ก). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 2: กฎหมาย ตราสามดวง (ตอน 2)*. พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรื่อง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์. (2478ข). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 8: กฎหมาย จ.ศ. 1230-1231-1232-1233-1234-1235-1236*. พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรื่อง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์. (2478ค). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 19: กฎหมาย ร.ศ. 122-123*. พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์.

เสถียร ลายลักษณ์, บุญเรื่อง นาคีนพคุณ, บุญธรรม ศิริฤทธิ์ และสำราญ เภตรารัตน์. (2489). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 59: กฎหมาย พ.ศ. 2489*. กรุงเทพมหานคร: สำนักนีติเวชช์.

ไสว สุทธิพิทักษ์. (2493). *ดร. ปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บพิธการพิมพ์.

ไสว สุทธิพิทักษ์. (2526). *ดร. ปรีดี พนมยงค์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บพิธการพิมพ์.

ไสว สุทธิพิทักษ์. (ม.ป.ป.). *ดร. ปรีดี พนมยงค์กับการปฏิวัติ*. พระนคร: โรงพิมพ์ธรรมนคร.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (119). *รัชกาลที่ 5 ม. 2.11/1 เรื่อง ประชุมเทศาภิบาล (12 ตุลาคม ร.ศ. 114-19 กันยายน ร.ศ. 119), จัดการคลังแลผลประโยชน์แผ่นดินตามหัวเมือง หมวดที่ 2 ว่าด้วยจัดการเป็นผลประโยชน์แผ่นดิน*. เอกสารอัดสำเนา.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. (1923). *รัชกาลที่ 6 ค.14/15 เรื่อง หม่อมเจ้าศุภโยคเกษม กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว*. เอกสารอัดสำเนา.

อนงค์นุช เทียนทอง. (2538). การบริหารงานคลังส่วนภูมิภาค. *วารสารมนุษยศาสตร์-สังคมศาสตร์, 13*(1), 29-34.

อนุมานราชธน, พระยา. (2494). *ตำนานศุลกากร*. พระนคร: สำนักพิมพ์กรมศิลปากร.

อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2552). *ปรีดี พนมยงค์: รัฐบุรุษผู้อภิวัฒน์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-กรุงเทพธุรกิจ Bizbook.

อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2557, มิถุนายน). *แนวคิดประชาธิปไตยสมบูรณ์และเค้าโครงเศรษฐกิจของ รัฐบุรุษอาวุโสปรีดี พนมยงค์*. เอกสารคำบรรยายในงานเสวนาวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 82 ปี อภิวัฒน์ประชาธิปไตยสยาม 24 มิถุนายน 2475, สถาบันปรีดี พนมยงค์.

อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2563, มิถุนายน). *สรุปประเด็นเสวนา 'อนุสรณ์ ธรรมใจ' ชู โมเดล 'สมุดปกเหลือง' แก้พิษเศรษฐกิจ ชี้ 'ปรีดี' คือ มันสมองชาติ*. เอกสารประกอบการเสวนา "88 ปี 2475 ความทรงจำของสามัญชน", สถาบันปรีดี พนมยงค์ ร่วมกับคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์-และมนุษยศาสตร์.

อนุสรณ์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร นักอภิวัฒน์, เสรีไทย นายสนามมวยเวทีราชดำเนินคนแรก. (2525). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พระสารสาสน์ประพันธ์ (ชื้น จารุวัสตร์) ท.ช. อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส 27 พฤศจิกายน 2516. (2516). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยอนุเคราะห์ไทย.

อเนก เธียรถาวร. (2539). *เศรษฐศาสตร์มหภาค 1*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อภิรักษ์ กาญจนคงคา. (2562). *ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ตอนที่ 3*. ค้นเมื่อ 12 เมษายน 2562, จาก http://huexonline.com/knowledge/15/44/

อมร จันทรสมบูรณ์. (2535). *คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา.

อรพิน ผลสุวรรณ์ สบายรูป. (2557). *กฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, โครงการตำราและเอกสารประกอบ-การสอน.

อรัญ ธรรมโน. (2518). *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บพิธ.

อรัญ ธรรมโน. (2529). *รายงานการวิจัยเรื่อง หนี้สาธารณะกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ.* กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

อรัญ ธรรมโน. (2548). *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง (ฉบับปรับปรุง).* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์.

อรุณ เวชสุวรรณ. (2526). *รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ บิดาแห่งระบอบประชาธิปไตยของไทย.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อรุณวิทยา.

อรุณ เวชสุวรรณ. (2541). *รัฐบุรุษอาวุโส.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ เอ.พี. กราฟฟิค-ดีไซน์และการพิมพ์.

อัญชลี สุสายัณห์. (2524). *ความเปลี่ยนแปลงของระบบไพร่และผลกระทบต่อสังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตร-มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อิสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. (2537). ท่านปรีดีฯ กับการริเริ่มเสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐสภา. ใน จำปูน นามประทาน และคณะ (บรรณาธิการ), *วันปรีดี พนมยงค์ 11 พฤษภาคม 2537* (หน้า 36-57). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2533). เศรษฐกิจการเมืองไทย (พ.ศ. 2428-2528). *วารสารสังคม-ศาสตร์, 27*(3), 41-57.

อุทัย เลาหวิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย. (2556). *พื้นฐานการวิจัยทางสังคมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2547). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ.* กรุงเทพ-มหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2549). อิทธิพลของรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐที่มีผลต่อการสอนและการฝึกอบรมข้าราชการของไทย. *วารสารสังคมศาสตร์, 13*(4), 48-63.

เอกชัย พิมลศรี. (2536). *พฤติกรรมทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์.* วิทยานิพนธ์-มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล. (2558). *กฎหมายการคลัง.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

Abueva, J. V. (1970). Administrative reform and culture. In H.-B. Lee & A. G. Samonte (Eds.), *Administrative reforms in Asia* (pp. 21-47). Manila, Philippine: The Eastern Regional Organization for Public Administration.

Akira, S. (1989). *Capital accumulation in Thailand 185-1985.* Tokyo, Japan: The Centre for East Asian Cultural Studies.

Bastable, C. F. (1928). *Public finance.* New York: Macmillan.

Bhattacharya, M. (2014). *Administrative reform chapter XIV in new horizons of public administration.* New Delhi, India: Jawahar.

Brown, D. S. (1964). The key to self-help: Improving the administrative capability of the aid-receiving countries. *Public Administration Review, 24*(2), 67-68.

Buchanan, J. M. (1967). *Public finance in democratic process, fiscal institutions and individual choice.* Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Caiden, G. E. (2017). *Administrative reform.* New York: Routledge.

Cukierman, A. (1992). *Central bank strategy, credibility, and independence: Theory and evidence.* Cambridge, MA: The MIT Press.

Dalton, H. (2003). *Principle of public finance.* Retrieved May 16, 2011, from https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.210757/page/n5/mode/2up

Eckstein, O. (1979). *Public finance: Foundations of modern economics* (4th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Feeny, D. (1982). *The political economy of productivity: Thai agricultural development 1880-1975*. British Columbia, Canada: University of British Columbia Press.

Finan, W. F., & Dean, A. L. (1957). Procedure for the preparation and implementation of administrative reforms. *International Review of Administrative Sciences, 23,* 437-452.

Fistié, P. (1967). *L'E' volution de la Thailande compraire*. Paris: Librairie Armand Colin.

Flood, T. E. (1975). The Thai left wing in historical context. *Bulletin of Concerned Asian Scholars, 7*(2), 55-67.

Friedman, M. (1962). Should there be an independent monetary authority. In L. B. Yeager (Ed.), *Search of the monetary constitution* (pp. 219-240). Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gottschalk, L. R. (1956). *Understanding history: A primer of historical method.* New York: Alfred A. Knopf.

Grosenick, L., & Mosher, F. C. (1971). Administrative reforms: Goal strategies, instruments and techniques. *Interregional Seminar and Major Administrative Reforms in Developing Countries, 2,* 11-30.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing in qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 105-117). Thousanf Oaks, CA: Sage.

Ingram, J. C. (1955). *Economic change in Thailand since 1850.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Ingram, J. C. (1971). *Economic change in Thailand 1850-1970.* Kuala Lumpur, Malaysia: Oxford University Press.

James, C. L. (1969). *Principles of economics* (9th ed.). New York: Barnes & Noble.

Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and money.* London: Macmillan.

Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and money.* New York: Harcourt, Brace World.

Lee, H.-B. (1970). The concept, structure and strategy in public administrative reform: An introduction. In H.-B. Lee & A. G. Samonte (Eds.), *Administrative reforms in Asia* (pp. 1-20). Manila, Philippine: The Eastern Regional Organization for Public Administration.

Marsak, L. M. (1970). *The nature of historical inquiry*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Mikesell, J. L. (2003). *Fiscal administration: Analysis and applications for the public sector* (6th ed.). Belmont, CA: Wadsworth.

Ministry of Economic Affairs, Bureau of General Statistic. (n.d.). *Statistical year book of the Kingdom of Siam B.E. 2474-75 (1931-93) seventeenth number*. Bangkok: The Bangkok Times.

Mogalakwe, M. (2006). The use of documentary research methods in social research. *African Sociological Review, 10*(1), 221-230.

Mosher, F. C. (1965). Some notes on reorganization in public agencies. In R. C. Martin (Ed.), *Public administration and democracy: Essays in honor of Paul H. Appleby* (pp. 129-150). New York: Syracuse University Press.

Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal systems.* New Haven: Yale University Press.

Musgrave, R., & Musgrave, P. (1989). *Public finance in theory and practice* (5th ed.). New York: McGraw-Hill.

Neuman, L. W. (2003). *Social research methods* (5th ed.). Boston: Allyn and Bacon.

Quah, J. S. T. (1976). Administrative reform: A conceptual analysis. *Philippine Journal of Public Administration, 20*(1), 50-67.

Riggs, F. W. (1970). Administrative reform as a problem of dynamic balancing. *Philippine Journal of Public Administration, 14*(2), 101-135.

Scott, J. (1990). *A matter of record, documentary sources in social research.* Cambridge, England: Policy.

Seksan Prasertkul. (1989). *The formation of the Thai state and economic change, 1855-1945.* Unpublished doctoral dissertation, Cornell University, New York.

Smith, A. (1776). *Wealth of nations.* New York: Prometheus.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly, 2*(2), 197-222.

Wyatt, D. K. (1984). *Thailand: A short history*. New Haven: Yale University Press.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวอรัญญา พงศ์สะอาด
วัน เดือน ปีเกิด	24 มิถุนายน 2515
สถานที่เกิด	จังหวัดสุรินทร์
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
	จากโรงเรียนสตรีวิทยา 2 ปีการศึกษา 2538
	สำเร็จปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต
	จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2539
	สำเร็จปริญญาโทรัฐศาสตรมหาบัณฑิต
	จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2544
	สำเร็จปริญญาเอกปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
	จากมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ปีการศึกษา 2553
ตำแหน่งหน้าที่	
การงานปัจจุบัน	นักวิชาการอิสระ