

ปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทย

Pridi Banomyong and The Concept of Fiscal Administration Reform of Thailand

อรัญญา พงศ์สะอาด¹ และอุทัย เลาหวิเชียร²

Aranya Phongsaard and Uthai Laohawichen

Article History

Received: 14-11-2021

Revised: 13-03-2022

Accepted: 24-04-2022

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องปรีดี พนมยงค์กับแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาแนวคิดและผลงานของนายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยในด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลังและด้านวินัยทางการคลังและงบประมาณ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 คน ซึ่งเลือกแบบเจาะจง ผลการวิจัยพบว่า นายปรีดี พนมยงค์มีแนวคิดในการสร้างเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่เน้นบทบาทรัฐในการจัดการทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปการบริหารงานคลัง ด้านรายได้และภาษีอากร ได้แก่ การออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีใหม่ การลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ ฯลฯ และสถาปนาประมวลรัษฎากร ด้านการเงินการคลัง ได้แก่ การเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาทางไมตรีพาณิชย์และการเรือจนสำเร็จนำไปสู่การยกเลิกภาษีร้อยละสาม จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย และปรับปรุงทุนสำรองของประเทศรวมถึงดำเนินนโยบายผูกขาดทองคำในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจช่วงระหว่างและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ด้านการสร้างวินัยทางการคลังและเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลในการงบประมาณ ได้ปรับปรุงระบบงบประมาณและออกพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเป็นไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 เป็นที่มาของพระราชบัญญัติเงินคงคลังที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน เป็นการนำแนวคิดการบริหารงานคลังมาใช้ในการปฏิรูปประเทศอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงมีคุณูปการต่อองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารงานคลังสาธารณะ ที่เป็นการปูพื้นฐานสู่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืนมาถึงปัจจุบัน

คำสำคัญ: การปฏิรูป การบริหารงานคลัง การปฏิรูปการบริหารงานคลัง

¹ นักศึกษาปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ph.D. (Candidate), Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

E-mail: dr.aranp@yahoo.com *Corresponding author

² ประธานกรรมการบริหารโครงการหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Chairman of Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Abstract

This qualitative research aimed to study the ideas and works of Pridi Banomyong in reforming Thailand's fiscal administration in terms of income and taxes, fiscal and discipline of fiscal and budget. Data were collected from primary and secondary documents and in-depth interviews with 15 key informants by purposively selected. The results of the research revealed that Pridi Banomyong had an idea called the national economy emphasizing the role of the state in economic management. Important reforms of the country's fiscal management in terms of income and taxation viz, including legislation to collect new taxes. Reduction and abolition of the royal charter money and the establishment of the Revenue Code. In fiscal aspect, he successfully negotiated to amend the Treaty of Amity Commerce and Ship leading to the abolition of the Roy Chak Sam tax, including establishing the Office of the National Bank of Thailand and improve treasury system and country's reserves, including implement gold-ear marking policy which stabilized economy during World War II. The last aspect, building fiscal discipline and strengthening parliamentary budget process and issuing allowance of temporary payment of government Act of 1946, which is the origin of the Treasury Bill Act that has had an impact on the present day. Works indicate that the concept of treasury management was first applied to systematically reform the country's fiscal work after the 1932. The results expand the body of knowledge of public administration in the administration of public finances, which has laid the foundation for sustainable economic development to present.

Keywords: Reform, Fiscal Administration, Fiscal Administration Reform

บทนำ

การศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น มี “Core Belief” หรือวิชาแกนกลางหลักของรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ 3 วิชา ประกอบด้วย การบริหารงานบุคคล การบริหารงานองค์การ และการบริหารงานคลัง ซึ่งเป็นทั้งองค์ความรู้และเทคนิคการบริหารที่สำคัญและครอบคลุมสาระสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ (อุทัย เลาหิเฑียร, 2547) เนื่องจากการบริหารการคลังสาธารณะ(public fiscal administration) เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ครอบคลุมเรื่องรายรับ รายจ่าย การก่อหนี้และวินัยทางการคลัง รวมถึงการกำหนดนโยบายการเงินการคลัง การบริหารงานคลังจึงมีความสำคัญในการเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ (พนม ทินกร ณ อยุธยา, 2534)

ทศวรรษ 2470 สยามประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลต้องเผชิญหน้ากับปัญหางบประมาณขาดดุลงบประมาณและถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งในระหว่างปี พ.ศ. 2452-

2453 และ พ.ศ. 2460-2462 ภาวะการขาดดุลเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทศวรรษ 1930 (1930's Depression) ที่ลุกลามไปทั่วโลก เนื่องจากสยามในขณะนั้นยังไม่มีเม็ดเงินแนวคิดเรื่องการบริหารงานคลังมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ขนชั้นปัญญาชน เช่น นายปรีดี พนมยงค์ซึ่งได้รับโอกาสไปศึกษาต่างประเทศในขณะนั้นจึงเกิดความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ให้เป็นประชาธิปไตยและบริหารงานคลังของสยามใหม่ให้มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ หลังจากที่ได้คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จในปี พ.ศ. 2475 จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระยะแรกทันที โดยการประกาศใช้มาตรการลดภาษีที่ดิน ยกเลิกภาษีสมพัทธ์ ลด พักเก็บเงินค่านาและลดภาษีโรงเรือนที่ดิน ลดและเลิกอัตราเก็บเงินค่าที่สวนและออกพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ฯลฯ (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2557) ซึ่งสิ่งที่กระทำนี้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการคลังสาธารณะในสถานะของการเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับสถานะทางเศรษฐกิจ

และนายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ได้แก่ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการคลัง (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2526) ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและผลงานในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรี โดยมุ่งเน้นศึกษางานด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง และด้านการสร้างวินัยการคลังและงบประมาณ โดยคาดหวังว่าผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาจะเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ในเชิงวิชาการ รวมทั้งจะสามารถนำมาเป็นบทเรียนในการประยุกต์ใช้กับการบริหารงานคลังของประเทศไทยในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาแนวคิดและผลงานของนายปรีดี พนมยงค์ ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของประเทศไทยในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยศึกษาเฉพาะด้านรายได้และภาษีอากร ด้านการเงินการคลังและด้านวินัยทางการคลังและงบประมาณ ในขอบเขตรัฐประศาสนศาสตร์

นิยามศัพท์

การปฏิรูป หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เหมาะสมตามสมควร ทำให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม สมควร เมื่อพบว่าบางสิ่งบางอย่างผิดไปจากสภาพที่ควรจึงต้องปรับใหม่และการปฏิรูปไม่ใช่เพียงการพัฒนาซึ่งเป็นการทำสิ่งที่มีอยู่เดิมให้ดียิ่งขึ้น ในงานวิจัยนี้การเปลี่ยนแปลงในลักษณะการปฏิรูปนายปรีดี พนมยงค์ใช้คำว่า อกวิวัฒน์ในความหมายเดียวกัน

การบริหารงานคลัง หมายถึง บทบาทหน้าที่และการบริหารงานแผ่นดินของรัฐด้านการคลัง ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ในการหารายได้เพื่อรองรับบทบาทหน้าที่ของรัฐ เช่น การจัด

เก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การบริหารรายจ่าย การบริหารหนี้สาธารณะและการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ การเงินและการคลังของรัฐให้มีความเหมาะสมตามสถานการณ์

การปฏิรูปการบริหารงานคลัง หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานคลังให้มีความเหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเงิน การคลังและการเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้มีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การมีวินัยทางการคลัง (fiscal discipline) และความโปร่งใสทางการคลัง (fiscal transparency)

ขอบเขตการวิจัย

เนื่องจากภารกิจในการบริหารงานภาครัฐของนายปรีดี พนมยงค์มีขอบเขตและรายละเอียดครอบคลุมการดำเนินงานของภาครัฐหลายด้าน หากจะศึกษาเนื้อหาทั้งหมดอย่างละเอียด ขอบเขตของการศึกษาก็จะกว้างมากจนเกินความจำเป็น ดังนั้นผู้วิจัยจึงจำกัดสาระสำคัญของขอบเขตเนื้อหาที่ศึกษาเพียงส่วนที่เกี่ยวกับงานด้านการบริหารงานคลังซึ่งเป็นวิชาแกนหลักที่สำคัญในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่

1. ด้านรายได้และภาษีอากร ประกอบด้วย การดำเนินงานในการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีใหม่ การลดและยกเลิกเงินรัชูปการ อกรค่านา ค่าสวน สมพัตร และการสถาปนาประมวลรัชฎากร
2. ด้านการเงินการคลัง ประกอบด้วย การดำเนินงานในการแก้ไขสนธิสัญญาทางการค้าระหว่างประเทศกับคู่สัญญา 13 ประเทศ ซึ่งนำไปสู่การยกเลิกภาษีร้อยชักสามและพิคตศุลการ การปรับปรุงระบบเงินคงคลังและเงินทุนสำรองของประเทศ การเจรจาลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย
3. ด้านการสร้างวินัยการคลังและงบประมาณ ประกอบด้วย การสร้างวินัยทางการคลังและการเสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณครั้งแรก โดยการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2489

กำหนดขอบเขตด้านเวลาโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แยกเป็นเอกสารชั้นต้น (primary sources) และเอกสารชั้น

รอง (secondary sources) ประกอบกับการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) จำนวน 15 คน ซึ่งเลือกด้วยวิธีเจาะจงจากผู้มีเชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การเมือง รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และนิติศาสตร์ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับนายปรีดี พนมยงค์ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับนายปรีดี พนมยงค์ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับงานวิจัยเชิงประวัติศาสตร์

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย แนวคิดการปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหารและเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารงาน โดยมีเป้าหมายหลักคือการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้กลไกทางการบริหารของรัฐสามารถนโยบายนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง ดังนั้นการปฏิรูปการบริหารจึงต้องมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับจุดหมายในการพัฒนาประเทศ (Finan and Dean, 1957) รวมทั้งนำความคิดใหม่ หรือผสมผสานความคิดต่าง ๆ เข้าไปสู่ระบบการบริหารงานและปรับปรุงให้ดีขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ (Lee, 1970) ผ่านองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ด้านหลัก (Caiden, 2017, p.1; ปธานสุวรรณมงคล, 2523, บรรณานุกรม, 2531) ได้แก่

1. ด้านเป้าหมายการปฏิรูปต้องชัดเจนและเหมาะสม เนื่องจากการปฏิรูปแต่ละเรื่องจะต้องเผชิญกับแรงกดดัน แรงต้านและข้อจำกัดโดยเฉพาะด้านเวลาและทรัพยากร ดังนั้น การปฏิรูปต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงแบบต่อเนื่องอย่างเป็นพลวัต (dynamic momentum) และสอดคล้องกับบริบทและสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2. ด้านทิศทางการปฏิรูปต้องให้ความสำคัญกับ มิติด้านผลผลิตภาพ โดยต้องเปลี่ยนจากเน้นเรื่องปริมาณมาเน้นเรื่องคุณภาพและสร้างมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งพัฒนาผลผลิตภาพแรงงานให้ มีทักษะและปรับวิธีการบริหารจัดการ เพิ่มความโปร่งใสในการตรวจสอบและยกเลิกกฎเกณฑ์ในการทำงานที่ซ้ำซ้อน มิติด้านการลดความเหลื่อมล้ำคือการสร้างโอกาสให้คนในสังคมได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และมิติ

ด้านการสร้างภูมิคุ้มกันต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ที่ทรงพระราชทานเป็นหลักในการดำเนินชีวิตให้แก่คนไทยมาหลายสิบปี

3. ด้านวิธีนำแผนปฏิรูปไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลจริง ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเห็นร่วมกันถึงความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง ต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานที่เป็นกลไกหลักคือระบบราชการ รวมทั้งสื่อสารให้ภาคประชาสังคมทราบ โดยเปิดเผยข้อมูลและความคืบหน้าของการปฏิรูปอย่างโปร่งใส ต่อเนื่อง และใช้เครื่องมือใหม่ ๆ ในการปฏิรูปกระบวนการทำงาน เช่น การทำ design thinking หรือ การบริหารแบบใหม่ รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนไป

แนวคิดการบริหารงานคลัง (fiscal administration) เป็นเรื่องของการจัดให้ได้มาและใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างเหมาะสม โดยสามารถแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ส่วนที่เป็นเรื่องของรายจ่ายสาธารณะ (public expenditure) ส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาล (public revenue) ความสัมพันธ์ของรายจ่ายและรายรับของรัฐบาล (public receipt) และการควบคุมและการบริหารการเงินของรัฐบาล (financial administration and control) (Bastable, 1928)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ศึกษาผลการดำเนินงานของนายปรีดี พนมยงค์ ด้านภาษีอากร ด้านการเงินการคลังและด้านวินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณ ในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489 ด้วยวิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Method) โดยอาศัยเอกสาร ประกอบด้วย เอกสารชั้นต้น เช่น รายงานการประชุม ราชกิจจานุเบกษา เอกสารจดหมายเหตุ ปาฐกถา คำแถลง คำสัมภาษณ์ ฯลฯ และเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ เอกสารซึ่งเขียนโดยนักวิชาการและผู้ที่เคยสัมภาษณ์นายปรีดี พนมยงค์ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) วิธีการนำเสนองานวิจัยเป็นแบบประวัติศาสตร์และการบอกเล่าเรื่องราว (narrative research)

(ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์, 2560) และใช้วิธีอุปนัย (inductive) ในการหาข้อสรุปจากปรากฏการณ์และความรู้ที่ได้มาจากความจริง (truth) และความเป็นจริง (reality) (อุทัย เลหาวิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย, 2556) รวมทั้งนำเสนอแบบวิจัยประวัติชีวิต (life history research) (งามพิศ สัตย์สงวน, 2558) ของนายปรีดี พนมยงค์ เพื่อเน้นการเข้าถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในอดีต (Guba and Lincoln, 1994)

ผลการศึกษา

1. ด้านรายได้และภาษีอากร พบว่านายปรีดี พนมยงค์ นำแนวคิดแบบตะวันตกมาใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของรัฐ โดยให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและเป็นธรรม เน้นการดำเนินงานของรัฐด้วยการออกกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือหลักเพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ สร้างความเสมอภาคและเป็นธรรมในการชำระภาษี และคำนึงถึงความสามารถในการชำระภาษีของประชาชน ซึ่งไม่เคยมีการใช้หลักการนี้ในระบบการเก็บภาษีอากรของไทยมาก่อน มีการจัดเก็บภาษีแบบใหม่ ได้แก่ ภาษีเงินเดือน ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า อากรแสตมป์ ฯลฯ รวมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติลดและยกเลิกเงินรัชชูปการ อากรค่านา ค่าสวน ยกเลิกอากรค่านาเกลือ สมพัตสร ดังข้อความในบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการราษฎร ครั้งที่ 3/2475 วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 ความตอนหนึ่งระบุว่า “...หลวงประดิษฐ์ หาริว่าภาษีอากรบางอย่างยังมีที่รื้อตราษฎรผู้ยากจนอยู่มาก ภาษีอากรเช่นนี้ควรยกเลิกเสีย และหารือต่อไปว่า ระหว่างนี้จะเลิกภาษีอะไรบ้าง” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2475) และเสนอว่า อากรค่านาและรัชชูปการเป็นภาษีที่ทำให้ราษฎรผู้ยากจนเดือดร้อน แม้จะยังไม่สามารถยกเลิกได้ตอนนี้ก็ขอให้ลดหย่อนลง ข้อเสนอดังกล่าวของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้รับการรับรองจากพระยาประมวล์ ที่ประชุมจึงมีมติให้เลิกภาษีนาเกลือ สมพัตสร และลดอากรค่านาลงเหลือไร่ละ 50 สตางค์ รัชชูปการลดลงเหลือคนละ 2 บาท รวมทั้งได้สถาปนาประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักที่ทำให้การจัดระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้เป็นไปตามหลักความยุติธรรม ชัดเจนแน่นอน และยังเป็นกฎหมายที่ใช้มาถึงปัจจุบัน

ตัวอย่างค่าแถมการณ์ของกระทรวงการคลัง โดยนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 2

มีนาคม พ.ศ. 2481 แสดงให้เห็นความพยายามปลดเปลื้องภาษีที่เก็บทางตรง เช่น เงินรัชชูปการ และอากรค่านา ฯลฯ ให้แก่ราษฎร และได้พิจารณาร่างประมวลรัษฎากร (Revenue Code) ส่งผลให้มีภาษีที่ยกเลิก (ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, 2517) ดังนี้

- 1) ภาษีเงินรัชชูปการ คิดเป็นเงิน 6,800,000 บาท
- 2) อากรค่านา 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 คาดว่า จะมีมูลค่าเงินภาษีที่จัดเก็บได้ 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

2. ด้านการเงินและการคลัง พบว่า นายปรีดี พนมยงค์ให้ความสำคัญกับเรื่องเอกราชทางการเงินการคลัง การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง และประชาชนได้รับการบำรุงความสุขสมบูรณ์ ดังที่กำหนดไว้ในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร นำไปสู่การเจรจาขอลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากประเทศอังกฤษ การแก้ไขสนธิสัญญาทางไมตรี การพาณิชย์ และการเดินเรือที่มีผลให้ยกเลิกภาษีร้อยละสาม เปลี่ยนระบบทุนสำรองเงินตราเป็นทองคำแท่งแทนเงินปอนด์ การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย รวมถึงการจัดตั้งบริษัทจังหวัดและริเริ่มนโยบายผูกพันทองคำ เป็นความพยายามในการแยกการบริหารการเงินและการบริหารการคลังให้เป็นอิสระจากกัน

3. ด้านการสร้างวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณ พบว่า นายปรีดี พนมยงค์ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับบทบาทของรัฐบาลในการควบคุมการบริหารงานคลัง การงบประมาณและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล โดยการริเริ่มให้ใช้พระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่ใช้สืบเนื่องมาถึง

ปัจจุบัน โดยให้อำนาจรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินคงคลัง รวมทั้งได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณให้มีการแจกแจงรายละเอียดและให้มีการอภิปรายก่อนการอนุมัติงบประมาณและห้ามรัฐบาลจ่ายเงินคงคลังนอกเหนือจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติไว้ ทำให้สภาฯ สามารถตรวจสอบความจำเป็นและความเหมาะสมก่อนที่จะจ่ายเงิน เป็นการริเริ่มเสริมสร้างอำนาจทางการคลังของรัฐสภาเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ส่งผลให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีวินัยในการใช้จ่าย

อภิปรายผล

ส่วนที่ 1 อภิปรายผลการศึกษาตามแนวคิดการปฏิรูปการบริหาร ผลการศึกษาพบว่าแนวคิดเรื่องการสร้างประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ มีความสัมพันธ์อย่างมากกับการนำไปปฏิบัติในเรื่องการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษี การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย รวมถึงการแก้ไขสนธิสัญญาต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศได้รับอธิปไตยทางการศาลและการค้า และการให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการสร้างวินัยทางการคลังและงบประมาณ สอดคล้องกับที่ Finan and Dean (1957) ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปการบริหาร คือ การปรับปรุงกลไกทางการบริหารของรัฐให้สามารถนํานโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีเป้าหมายด้านประสิทธิภาพและความประหยัด (efficiency and economy) และด้านประสิทธิผลของนโยบาย (policy effectiveness) และสอดคล้องกับ ที่ Caiden (2017) ได้เสนอรูปแบบกระบวนการปฏิรูปไว้ ได้แก่ 1) การตระหนักถึงความต้องการการเปลี่ยนแปลง จากการศึกษาพบว่า การปฏิรูปการบริหารงานคลังของนายปรีดี พนมยงค์ทั้งสามด้าน อาทิ การลดและยกเลิกภาษีเงินรัชชูปการ ออกรัศนา การสถาปนาประมวลรัษฎากร ฯลฯ เกิดจากการมองเห็นปัญหาในการจัดเก็บรายได้ และภาษีของรัฐที่ขาดความเป็นธรรม ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้รัฐไม่สามารถบริหารการจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน และการที่ประเทศไทยต้องตกอยู่ในสภาพของการขาดเอกราชทางเศรษฐกิจส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิด

ขึ้นในขณะนั้น จึงมีอิทธิพลผลักดันให้นายปรีดี พนมยงค์ต้องการให้มีการปฏิรูปประเทศโดยเฉพาะด้านการบริหารงานคลัง และ 2) การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ในการดำเนินงาน พบว่านายปรีดี พนมยงค์ได้บรรจุแผนงานต่าง ๆ ไว้ในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ เช่น การสถาปนาประมวลรัษฎากร และการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย ฯลฯ และนำมาปฏิบัติในเวลาต่อมา รวมทั้งก่อนการเจรจาเพื่อแก้ไขสนธิสัญญาไม่เป็นธรรม นายปรีดี พนมยงค์และคณะทำงานได้แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่จำเป็นไว้ก่อนล่วงหน้า เพื่อให้เป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิรูปที่ต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ แสดงให้เห็นวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่ชัดเจนก่อนการดำเนินงานต่าง ๆ

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า การปฏิรูปตามแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์อาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะ แผนงานจำนวนหนึ่งที่นายปรีดี พนมยงค์ได้ริเริ่มไว้ ไม่ได้ได้รับการนำมาสานต่อหลังนายปรีดี พนมยงค์หมดบทบาททางการเมือง เช่น การดำเนินงานของบริษัทจังหวัด หรือแม้แต่การจัดตั้งสหกรณ์ครบรูป สอดคล้องกับแนวคิดที่ Grosenick and Mosher (1971) ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปการบริหารนั้นมักประสบปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ไม่อาจบรรลุจุดมุ่งหมายได้ครบถ้วน ในกรณีของปรีดี พนมยงค์ พบว่า มีสาเหตุมาจากประเด็นต่อไปนี้

1. สังคมไทยในสมัยนั้น ยังขาดความพร้อมทั้งด้านความรู้และค่านิยมที่เป็นแบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ยังไม่มีแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ชัดเจน และข้าราชการขาดแรงจูงใจในการปฏิรูปการทำงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ภริดา ศิลปะชัยและณัฐชา อารังโชติ (2561) ที่ชี้ให้เห็นว่าแรงจูงใจมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการทำงาน
2. ความไร้เสถียรภาพและความวุ่นวายต่าง ๆ ทางการเมืองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยต้องเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา จนทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและสถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ
3. ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและงบประมาณ เนื่องจากประเทศไทยช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่ลุกลามไปทั่วโลก ประกอบกับการขาดเทคโนโลยีทางการผลิตที่มีประสิทธิภาพของ

ประเทศ ทำให้มูลค่าการค้าและการส่งออกอยู่ในระดับต่ำ รัฐบาลจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้น้อย รายได้ของรัฐบาลไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การปฏิรูปของนายปรีดี พนมยงค์ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ

4. ข้อจำกัดด้านความรู้ สมรรถนะและทักษะของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิรูปในขณะนั้น เนื่องจากสังคมไทยในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประชากรส่วนใหญ่ยังขาดโอกาสในการศึกษา ทำให้หน่วยงานภาครัฐขาดทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะและความรู้ในการปฏิรูปโดยเฉพาะงานด้านการบริหารงานคลัง ด้วยเหตุนี้ นายปรีดี พนมยงค์จึงริเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เพื่อให้เป็นสถานศึกษาที่ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้สูงส่งเพื่อพร้อมสำหรับการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ

5. ขาดการสนับสนุน ทั้งจากกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผู้อำนาจทางการเมืองในขณะนั้นและประชาชนทั่วไป ประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับงานวิจัยของภานนท์ คัมสุภาและมานิช ชุ่มเมืองปัก (2564) ที่ชี้ให้เห็นว่ากลวิธีการสื่อสารและระบบเครือข่าย เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กร ให้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการสื่อสารและระบบเครือข่ายจะสร้างการสนับสนุนและการเคลื่อนไหวทางสังคมไปในทิศทางตามเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้

ส่วนที่ 2 อภิปรายผลการศึกษาตามแนวคิดการคลังสาธารณะ จากผลการศึกษาพบว่าแนวคิดและผลการดำเนินงานของนายปรีดี พนมยงค์ อาทิ การออกกฎหมายจัดเก็บภาษีใหม่และการสถาปนาประมวลรัษฎากร เป็นการปฏิรูปการบริหารรายได้ เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิรูปด้านการเงินการคลัง ด้วยการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย และการปรับปรุงระบบทุนสำรองเงินตรา เป็นการปฏิรูปองค์การที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารการเงินการคลัง และการเสนอพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน เป็นการปฏิรูปการบริหารรายจ่ายของรัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นประชาธิปไตยตามหลักการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ดีโดยการเปิดเผยและและตรวจสอบได้สอดคล้องกับแนวคิดของ Orsoni (2005) ที่เสนอว่าการคลังสาธารณะเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายในทุกกิจกรรมของรัฐ รวมถึงการตัดสินใจในด้านต่างๆ ทางภาษี และต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังให้เหมาะสม และนายปรีดี พนมยงค์ (2474, หน้า 250) ได้เขียนคำอธิบายการคลังของ

ประเทศไว้ใน “คำอธิบายกฎหมายปกครอง พ.ศ. 2474” โดยให้ความหมายกฎหมายการคลังไว้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน ที่บัญญัติเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของประเทศซึ่งนักบริหารภาครัฐต้องเรียนรู้

ส่วนที่ 3 อภิปรายผลการศึกษาตามกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ จากการศึกษาพบว่าแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์มีความสอดคล้องกับกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ ในยุคการแยกการเมืองออกจากการบริหาร (The Politics / Administration Dichotomy) ในช่วง ค.ศ. 1900 – 1926 สอดคล้องกับที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535) อธิบายว่าการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นการแยกความแตกต่างระหว่างการเมืองกับการบริหารหรืออำนาจในงานนโยบายกับอำนาจในงานประจำเป็นครั้งแรก และชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (2560) ได้วิเคราะห์แนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ที่แสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ว่า การที่นายปรีดี พนมยงค์ได้กำหนดให้แยกข้าราชการประจำออกจากฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 เป็นความพยายามที่จะสร้างพลังที่อยู่นอกเหนือระบบราชการขึ้นมาอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกและเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สร้างองค์กรตรวจสอบที่เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ต่อมาได้พัฒนามาเป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543) สำหรับกฎหมายที่มาจากแนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารของนายปรีดี พนมยงค์ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และสอดคล้องกับการศึกษาของ เปรมจิตร กลิ่นอุบล (2536) เรื่อง รัฐในทัศนะของ ดร. ปรีดี พนมยงค์ ผลการศึกษา พบว่า ปรีดี พนมยงค์ มีทัศนะว่าจะต้องแบ่งแยกอำนาจสูงสุดออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ (pouvoir legislative) อำนาจตุลาการ หรือ อำนาจบริหาร (pouvoir executive) และ อำนาจตุลาการ (pouvoir judiciaire) โดยอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการต้องแยกจากอำนาจบริหาร และได้แบ่งแยกอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 อย่างไรก็ตามเนื่องจากขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารและสถานการณ์

ทางการเมืองในขณะนั้นที่ยังขาดเสถียรภาพ ประเด็นเรื่องการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมืองและความพยายามของนายปรีดี พนมยงค์ในการกำหนดความแตกต่างระหว่างการเมืองและการบริหารให้ออกจากกันก็ยังไม่ชัดเจน และการเมืองกับการบริหารก็ยังเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกัน และแม้นักวิชาการจะยอมรับว่า รัฐธรรมนูญที่นายปรีดี พนมยงค์ผลักดันให้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2489 จะมีการจัดระบบพรรคการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแต่การขับเคลื่อนการบริหารและการเมืองของประเทศไทยในช่วงเวลานั้นก็ยังไม่สามารถแยกออกจากกันได้ชัดเจน

นอกจากนั้น แนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์จะมีบางส่วนที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ที่ 2 ของรัฐประศาสนศาสตร์คือ ยุคหลักการบริหาร (The Principles of Administration) ที่เสนอให้นำหลักการบริหารต่าง ๆ ไปใช้ในการปฏิบัติ สำหรับแนวคิดที่น่าจะสอดคล้องกับทัศนะของนายปรีดี พนมยงค์ ในยุคของหลักการบริหารก็คือ แนวคิดของ Henri Fayol (1841-1925) ซึ่งเป็น นักวิชาการชาวฝรั่งเศสผู้บุกเบิกเกี่ยวกับการกำหนดหลักการทางการจัดการเชิงบริหาร สามารถสรุปได้ว่านายปรีดี พนมยงค์ได้นำ หลักเกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ (Management Functions) มาใช้โดยนายปรีดี พนมยงค์จะมีการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลด้านการคลังและการวางแผน (Planning) แก้ไขในอนาคต เช่น การเสนอให้เปลี่ยนแปลงระบบทุนสำรองเงินตราเป็นทองคำก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยที่นายปรีดี พนมยงค์ได้คาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลของสงครามและผลกระทบของสงครามต่อระบบเศรษฐกิจเงินตราของประเทศและของโลกไว้ และการดำเนินงานดังกล่าวก็มีผลสำคัญให้ฐานะทางการคลังของประเทศมีเสถียรภาพมากกว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งในระหว่างสงครามและภายหลังสงคราม ด้านการจัดองค์การ (Organizing) และการสั่งงานต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เห็นได้จากผลงานในการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งนายปรีดี พนมยงค์มีส่วนสำคัญในการร่างและผลักดันจนนำไปสู่การตราเป็นกฎหมาย การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้การบริหารงานของประเทศบรรลุผลสำเร็จได้ผ่านการประสานงาน (Coordinating) ที่ชัดเจน และเป็นระบบจึงนำไปสู่การสั่งงาน (Commanding) แก่ผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจนได้มากขึ้นกว่าการบริหาร

งานก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

ประเด็นถัดมา เรื่องหลักการจัดการ (Management Principles) ซึ่ง Fayol ได้กำหนดหลักทั่วไปที่ใช้ในการจัดการ เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับการดำเนินงานของนายปรีดี พนมยงค์แล้ว ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า มีความสอดคล้องในบางหลักการของ Fayol กล่าวคือนายปรีดี พนมยงค์ให้ความสำคัญมากในเรื่องหลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) เนื่องจากในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะมีควบคู่กับความรับผิดชอบ เห็นได้จากผลงานในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบการบริหารงานการเงินของประเทศโดยตรงแยกจากกระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานคลัง เป็นต้น จากหลักการดังกล่าวจึงนำไปสู่การดำเนินงานที่ต้องมีการแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization) ตามถนัด เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานในแต่ละด้าน จากตัวอย่างเรื่องการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทยพบว่า การแยกการบริหารงานเงิน และการบริหารงานคลัง ส่งผลให้มีการจัดสรรบุคลากรปฏิบัติงานแยกออกไปตามความถนัดและความเชี่ยวชาญตามมา ผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านการเงินมีโอกาสเข้ารับราชการในธนาคารชาติไทย และสามารถดำเนินงานด้านการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพชัดเจนมากขึ้น และเมื่อมีการจัดองค์การที่เป็นระบบมากขึ้นแล้วจึงนำไปสู่การกำหนดสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจากระดับสูงสุดมายังระดับต่ำสุดในองค์การ ที่จะเอื้ออำนวยให้การบังคับบัญชา เป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command) เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่งที่เกิดขึ้น การจัดระเบียบ (Order) สำหรับการจัดปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ชัดเจน ทำให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Unity of Direction) มีเป้าหมายเดียวกัน และดำเนินไปในทิศทางเดียวกันตามแผนงานที่กำหนด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งสร้างความมีระเบียบวินัย (Discipline) ในการปฏิบัติงาน ตัวอย่างการดำเนินงานตามหลักการที่กล่าวมานี้ เห็นชัดเจนได้จากการ

ดำเนินงานในการจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติที่มีการกำหนดหลัก การต่าง ๆ ในทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติจัดตั้ง สำนักงานธนาคารชาติไทย พุทธศักราช 2482

นอกจากนั้นในแนวคิดและการปฏิรูปการบริหารงานคลัง ทั้งด้านรายได้และภาษีอากร การเงินการคลัง และการสร้างวินัย ทางการคลังและงบประมาณของนายปรีดี พนมยงค์ยังสอดคล้อง กับ หลักความเสมอภาค (Equity) หลักความสามัคคี (Esprit de Corps) ซึ่งนอกจากจะเป็นหลักที่ fayol ให้ความสำคัญในฐานะ ที่เป็นหลักการบริหารแล้วยังสอดคล้องกับหลักการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สำคัญในการก่อตัวขึ้น ประเทศของนายปรีดี พนมยงค์ด้วย

ข้อเสนอแนะ

ประการที่ 1 แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลัง นายปรีดี พนมยงค์นับได้ว่ามีความทันสมัยอย่างยิ่งสำหรับช่วงเวลา หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ทั้งนี้เนื่องจาก การเสนอแนวคิดต่าง ๆ ในการปฏิรูปของนายปรีดี พนมยงค์ตั้งอยู่บน พื้นฐานองค์ความรู้แบบตะวันตกที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย ในสมัยนั้น ผลงานต่าง ๆ อาทิ การเปลี่ยนทุนสำรองเงินตราเป็น ทองทำ การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย รวมทั้งการสถาปนา ประมวลรัษฎากร ถือได้ว่าเป็นความคิดที่ทันสมัยและมีคุณูปการ ต่อเศรษฐกิจโดยภาพรวมของประเทศมาจนถึงปัจจุบันซึ่งควรค่า แก่การศึกษา

ประการที่ 2 ความสอดคล้อง (relevancy) ของแนวคิด ของนายปรีดี พนมยงค์กับเหตุการณ์ในสมัยนั้น การศึกษาพบว่าใน ระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2484 ประเทศไทยต้องเผชิญหน้า กับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่สอง ปัญหาต่างๆ จึงต้อง ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ให้รัฐ

ปฏิรูปการบริหารรายได้และบริหารรายจ่าย จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสม และเป็นตัวอย่างให้รัฐบาลทุกยุคสมัยได้นำแนวคิดดังกล่าวมา ประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานของรัฐให้เหมาะสมกับบริบทของบ้าน เมืองในแต่ละช่วงเวลา

ประการที่ 3 แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารงานคลังของ นายปรีดี พนมยงค์ มีความยั่งยืน และการดำเนินงานตามความมุ่ง หมายนั้นช่วยแก้ปัญหาที่สำคัญของประเทศในด้านเศรษฐกิจได้ใน ระดับหนึ่งในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่น การสถาปนา ประมวลรัษฎากร การจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย และพระ ราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินไปพลางก่อน ซึ่งเป็นที่มา ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือแม้แต่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ก็ยังคงใช้อยู่จนมีการแก้ไขล่าสุดในปี พ.ศ. 2564

นอกจากการศึกษาครั้งนี้จะช่วยให้ได้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารงานคลังในยุคที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงของ เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองครั้งสำคัญแล้ว ยัง ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารงานคลัง ซึ่งเป็นหนึ่งในวิชา แกนหลัก หรือ “Core Belief” ของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าเป็น เครื่องมือสำคัญของนักบริหารงานภาครัฐในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้ผลิตงานวิจัยและศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับ core belief ของรัฐประศาสนศาสตร์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมถึงเปิดให้มีการจัดเวทีเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนและ ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการร่วมเสนอแนวคิดในการปฏิรูปประเทศ โดยประยุกต์แนวคิดเรื่องภราดรภาพและการสร้างประชาธิปไตย ทางเศรษฐกิจและสังคมที่นายปรีดี พนมยงค์เสนอไว้มาทบทวน และประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม เพื่อคุณภาพการทั้งต่อองค์ความรู้ใน การบริหารภาครัฐในขอบข่ายของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ต่อไป

บรรณานุกรม

- ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์. (2560). *วิจัยเชิงคุณภาพไม่ยากอย่างที่คิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). สำนักพิมพ์คอมมาดีไซน์แอนด์พรินท์.
 งามพิศ สัตย์สงวน. (2558). *การวิจัยเชิงคุณภาพทางมานุษยวิทยา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 ชาลวิทย์ เกษตรศิริและอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2560). *ปฏิวัติ 2475* (พิมพ์ครั้งที่ 3). มูลนิธิโครงการตำรา สังคมศาสตร์และ มนุษยศาสตร์.

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชาการ: วิวัฒนาการอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2523). การปฏิรูปการบริหารราชการ. *วารสารสังคมศาสตร์*, 17(4), 62-80.
- ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. (2517). *รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517)*. สำนักพิมพ์ ช. ชุมมนูช่าง.
- ปรีดี พนมยงค์. (2474). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. ใน *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์สามลดา.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2526). ความคิดหรือแนวคิดทางเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง*, 3(2), 42-59
- เปรมจิตร์ กลิ่นอุบล. (2536). *รัฐในทัศนะของ ดร. ปรีดี พนมยงค์*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช].
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2534). *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 1: การบริหารงานคลังรัฐบาลมหภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์ศิลปสยามการพิมพ์.
- ภานนท์ คุ้มสุภาและมานิช ชุ่มเมืองปัก. (2564). กลวิธีการสื่อสารของกิจการเพื่อสังคมกาแฟอาชา อ่ามากับการ ขับเคลื่อนธุรกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรชาวอาชา. *วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการสื่อสาร*, 4(1), 1-15.
- ภริดา ศิลปะชัยและณัฐชา อารังโชติ. (2561) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงจิตและจิตสำนึกที่มีประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานด้านชุมชนสัมพันธ์ของรัฐบาลท้องถิ่น. *วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการสื่อสาร*, 1(2), 217-235
- วรเดช จันทรศร. (2531). การปฏิรูปการบริหาร. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 28(1), 75-102.
- สภาผู้แทนราษฎร. (2475). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ) วันจันทร์ที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2475*. กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2536). *ตุลาการรัฐธรรมนูญ*. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2557). แนวคิดประชาธิปไตยสมบูรณ์และเค้าโครงเศรษฐกิจของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ในงานเสวนาวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 82 ปี อภิวัฒน์ประชาธิปไตยสยาม 24 มิ.ย. 2475. สถาบันปรีดี พนมยงค์.
- อุทัย เลาหิเชียร. (2547). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- อุทัย เลาหิเชียร และสุวรรณี แสงมหาชัย. (2556). *พื้นฐานการวิจัยทางสังคมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- Bastable, C. F. (1928). *Public finance*. Macmillan
- Caiden, G. E. (2017). *Administrative reform*. Routledge.
- Finan, W. F., & Dean, A. L. (1957). Procedure for the preparation and implementation of administrative reforms. *International Review of Administrative Sciences*, 23(4), 437-452.
- Gilbert Orsoni et Céline Viessant. (2005). *Éléments de finances publiques*. Economica.
- Grosenick, L., & Mosher, F. C. (1971). Administrative reforms: Goal strategies, instruments and techniques. *Interregional Seminar and Major Administrative Reforms in developing Countries*, 2(3), 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*, 105-117. Sage.
- 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*. 1-20. The Eastern Regional Organization for Public Administration.