



เสาหลักทางการคลังที่มั่นคงและยั่งยืน

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (2535) และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (2525-2535) ได้บรรยายให้ความรู้แก่บุคลากรของกระทรวงการคลังตามกิจกรรม “Lunch Talk” เพื่อสร้างเสริมวิสัยทัศน์ให้บุคลากรของกระทรวงการคลัง เปิดโอกาสให้ได้รับและแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ความเชี่ยวชาญจากผู้ทรงคุณวุฒิโดยตรง



ศาสตราจารย์ ดร.พนัส สิมะเสถียร
อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส กล่าวถึงวิวัฒนาการของการคลังว่า สันนิษฐานว่ามีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล สมัยนั้นผู้ที่เป็นพระเจ้าจักรพรรดิเป็นผู้ครอบครองแก้ว 7 ประการ ได้แก่ จักรแก้ว ข้างแก้ว ม้าแก้ว มณีแก้ว นางแก้ว ขุนคลังแก้ว และขุนพลแก้ว ซึ่ง “ขุนคลังแก้ว” หมายถึงคนที่มีความสามารถในการหาสมบัติมาให้พระเจ้าจักรพรรดิเพื่อใช้ในการปกครองแผ่นดิน ถือเป็น ส่วนหนึ่งของสิ่งที่ดีเลิศในแผ่นดิน

สมัยสุโขทัย ในยุคพ่อขุนรามคำแหงมีการจารึกเกี่ยวกับนโยบายความหมายของ “การคลัง” ไว้ 2 ตอน คือ

“เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหงเมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจากบ่ในไพร่ ลู่ทาง...” ซึ่งหมายความว่า สมัยนั้นเจ้าเมืองไม่ได้เก็บภาษีเอาจากประชาชน

และอีกตอนหนึ่งว่า “เมื่อชั่วพ่อกู กูบ่าเรอแก่พ่อกู กูบ่าเรอแก่แม่กู...กูไปตีหนึ่งวังข้างใต้ กูเอามาแก่พ่อกู กูไปท่บ้านท่เมือง ได้ข้างใต้วังได้บ่าวได้นางได้เงื่อนได้ทอง กูเอามาเวนแก่พ่อกู” ซึ่งแปลความได้ว่า ชาวของเงินทองต่างๆ จากการที่ไปตีบ้านตีเมือง อื่นมาได้แม่ทัพ หรือพ่อขุนรามคำแหง (กู) ได้เอามามอบให้เจ้าเมือง หรือพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ (พ่อกู) และทรัพย์สินเหล่านี้ก็คงเอาไปเก็บไว้ในที่ที่เรียกว่า “คลัง” ดังนั้น คนโบราณจึงถือว่าเงินในพระคลังมหาสมบัติเป็นพระราชทรัพย์ของพระเจ้าแผ่นดิน และเป็นที่มาของคำว่า “เงินหลวง”

สมัยอยุธยาตอนต้น มีการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินแบบ จตุสดมภ์ แบ่งเป็น 4 กรม คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่ง “กรมคลัง” มีขุนคลังเป็นหัวหน้าทำหน้าที่ดูแลเรื่องการเงินของแผ่นดิน และใช้ระบียบการปกครองแบบจตุสดมภ์นี้มาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้น ในปี พ.ศ.2416 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเริ่มปฏิรูปการคลัง โดยจัดตั้งหรือรักษาการพิพัฒนา เพื่อจัดระเบียบเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร และเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2418 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ.2418 ขึ้น เพื่อจัดระเบียบราชการในกรม โดยให้มีอธิบดีเป็นหัวหน้า มีเจ้าพนักงานใหญ่ 5 นาย ได้แก่ ปลัดอธิบดี เจ้าพนักงานบัญชีกลาง เจ้าพนักงานบัญชีรับเงิน เจ้าพนักงานบัญชีจ่ายเงิน และเจ้าพนักงานเก็บเงิน กรมพระคลังมหาสมบัตินี้เป็นต้นกำเนิดของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ.2433 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยทรงตราพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ได้แบ่งการปกครองส่วนกลางออกเป็น 12 กระทรวง โดยยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติเป็น “กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ” ด้วย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 ความหมายของคำว่าเงินหลวง หรือเงินแผ่นดิน ได้ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่หมายถึงเงินพระราชทรัพย์ ที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นเงินที่รัฐบาลใช้ในการปกครองประเทศโดยการเก็บภาษีจากประชาชน ดังนั้น เงินดังกล่าวจึงมี

ชื่อเรียกต่างๆ กันอีกหลายชื่อ เช่น เงินของประชาชน เงินของรัฐ เงินหลวง เงินของประชาชน เป็นต้น แต่ในทางการคลังเงินเหล่านี้ ก็ยังเรียกว่า “เงินแผ่นดิน” หรือเงินหลวงอยู่เช่นเดิม

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การคลังมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ตามความเจริญของประเทศและวิชาการสมัยใหม่ มีการนำการคลัง มาใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมและพัฒนา รวมทั้งแก้ไขปัญหาทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ งานคลังมิได้จำกัดอยู่เพียง การจัดเก็บ การเก็บรักษา การจ่าย และการบัญชีเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน มีการโอน ย้าย ยุบ เช่น โอนงานกรมพระคลังข้างที่ไป กระทรวงมรดก (สำนักพระราชวังในปัจจุบัน) กรมตรวจก็ เปลี่ยนเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และเปลี่ยนมาเป็นสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน โอนงานประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินเป็นสำนักงานงบประมาณ และมีการจัดตั้งกรมขึ้นใหม่ตาม ความจำเป็น เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานบริหาร หนี้สาธารณะ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ งานคลังจึงเป็นงานที่รัฐบาลใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังคำกล่าวที่ว่า



“การคลังมีความสำคัญยิ่งในการปกครองบ้านเมือง ถ้าไม่มีการคลังอย่างดี จะมีการปกครองอย่างดีไม่ได้ ถ้าไม่มีการปกครอง บ้านเมืองอย่างดี จะมีการคลังอย่างดีไม่ได้”

ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีจะดีได้ ต้องอาศัยการคลัง ที่ดีด้วย โดยสรุปการคลังที่ดีมีลักษณะ 5 ประการ ดังนี้

1. ความสุจริต (Honesty) คือการประพฤติชอบตรงไปตรงมา ปราศจากการทุจริต
2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) คือการทำงานอย่างรวดเร็ว ตรงตามกำหนดระยะเวลา ประหยัด คุ่มค่า
3. ความโปร่งใส (Transparency) คือมีความชัดเจนในการทำงาน เปิดเผยผลการทำงาน มีคนอื่นร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงาน
4. ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) คือ มีความรับผิดชอบในความสำเร็จของงาน สามารถชี้แจงตอบคำถาม เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและรับการตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้เสียได้
5. ความยั่งยืน (Sustainability) คือการทำงานที่ต่อเนื่อง เป็นเวลานานปราศจากอุปสรรคร้ายแรง ความมีเสถียรภาพทาง สังคมและเศรษฐกิจ

ศาสตราจารย์ ดร.พนัสให้คิดว่า “การคลังจะมีความยั่งยืนได้ คนคลังต้องมีวินัยทางการคลัง รักษาระเบียบแบบแผน ทั้งที่เป็น ข้อพึงปฏิบัติและไม่พึงปฏิบัติ และต้องเป็นคนคลังที่ดีด้วย”

หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรี (2518-2519) ได้ให้คำขวัญไว้ในงานวันเกิดกระทรวงการคลังครบ 100 ปี ว่า “คนคลังจะต้องกินอาหารอย่างเดียวกับกวางยูกักษ์ มิฉะนั้น ก็ไม่ใช่คนคลังแท้” ด้วยความเชื่อที่ว่ากวางยูกักษ์กินแต่สมเป็นอาหาร แต่มีขนหลุดออกกลายเป็นทองคำ หรือออกไข่เป็นทองคำ หมายความว่า กวางยูกักษ์เป็นนกที่สร้างความมั่งคั่งให้ผู้อื่น ไม่เบียดเบียนใคร เพราะกินแต่สมอย่างเดียวกับอื่นกินไม่เป็น

เหมือนคนคลังผู้มีหน้าที่หาเงินเข้าคลัง เพื่อใช้ในราชการแผ่นดิน โดยมีความสุจริตเป็นที่ตั้ง คนคลังจึงเป็นเสาหลักทางการเงิน การบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อเป็นเสาหลักก็ต้องเป็นเสาหลักที่ดี ซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ ได้แก่



1. ความพอดีกับการใช้ประโยชน์ คือต้องทำตัวให้เป็นประโยชน์ เป็นที่พึ่งของผู้อื่นได้ คิดถึงส่วนรวมมากกว่าส่วนตน
2. ความตรง คือความเป็นธรรม ความดีงาม ความถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริต และความไม่ลำเอียง
3. ความแข็งแรง คือยึดมั่นในความดี ความถูกต้องโดยไม่หวั่น ต่อปัจจัยคุกคาม
4. ความมั่นคง คือมีความรู้ความสามารถที่จะทำงานได้อย่าง ถูกต้องสม่ำเสมอ



ในตอนท้าย ดร.พนัสฝากเรื่องต้นไม้ 3 ต้น ซึ่งบุษนิยบุคคลของกระทรวงการคลังท่านหนึ่ง คือ นายบุญมา วงศ์สวรรค์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (2516-2517) ได้เคยกล่าวไว้เมื่อ 52 ปีก่อน ให้คนคลังได้นำไปปลูกไว้ในใจ เพื่อความสำเร็จในราชการงานคลังต่อไป คือ

- ต้นที่ 1 ทำการให้ซื่อสัตย์ คือการทำงานใดๆ ต้องยึดถือความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง
- ต้นที่ 2 ควรขัดให้ทันตาม คือการทำงานใดๆ ถ้าได้รับคำสั่งที่น่าจะไม่ถูกต้อง ผู้รับคำสั่งอาจขอให้มีการทบทวนคำสั่งนั้น แต่หากทบทวนแล้วผู้สั่งการยืนยันเช่นเดิมถือว่าเป็นที่ยุติ ผู้ได้รับคำสั่งก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งและผู้ออกคำสั่งต้องมีใจกว้างที่จะยอมรับฟังความเห็นแย้ง แต่ทั้งนี้การทักท้วงต้องมีศิลปะด้วย
- ต้นที่ 3 คิดการให้ก้าวหน้า คือต้องหมั่นพิจารณาเสมอว่างานที่เราทำ ระเบียบกฎหมายที่ใช้ ส่วนใดควรปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่เสมอ และต้องไม่กลัวความเปลี่ยนแปลง

เสาหลักทางการคลังและเศรษฐกิจ
เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
กระทรวงการคลัง
www.mof.go.th