



# เรื่องเล่าจาก อดีต รมว.กลับ และ ปลัดกระทรวงการคลัง

## กิจกรรม Lunch talk ครั้งที่ 1 ในหัวข้อ “คุยกับคนกลับ” วันพุธที่ 8 กรกฎาคม 2558 ณ ห้องประชุมวายุภักษ์ 4 กระทรวงการคลัง

บุคลากรและคนคลังสันนิษฐานได้ว่า มีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล ซึ่งสมัยนั้นผู้ที่เป็นพระเจ้าจักรพรรดิจะเป็นผู้ครอบครองแก้ว 7 ประการ ได้แก่ จักรแก้ว ข้างแก้ว ม้าแก้ว นางแก้ว แก้วแก้ว ขุนพลแก้ว และขุนคลังแก้ว แก้วในนี้ก็หมายความว่าของที่ดีเลิศในแผ่นดิน ซึ่ง “ขุนคลัง” ที่หมายถึง คนที่มีความสามารถในการหาสมบัติมาให้พระเจ้าจักรพรรดิเพื่อใช้ในการปกครองแผ่นดิน ถือเป็นส่วนหนึ่งของของที่ดีเลิศในแผ่นดินด้วย

สมัยสุโขทัย ในยุคพ่อขุนรามคำแหงมีหลักฐานเป็นจารึกเกี่ยวกับนัยความหมายของ “การคลัง” ไว้ 2 ตอน คือ “เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหงเมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองปอเอาจากอบในไพร่ลูทาง...” ซึ่งหมายความว่าสมัยนั้นเจ้าเมืองไม่ได้เก็บภาษีเอาจากประชาชน และอีกตอนหนึ่งว่า “เมื่อชั่วพ่อกู กูบ้าเรอแก่พ่อกู บ้าเรอ กูไปตีหนึ่งวังข้างใต้ กูเอามาแก่พ่อกู กูไปท่บ้านท่เมือง ได้ข้างใต้วังได้บัวได้นาง ได้เรือนใต้ของกูเอามาเวนแก่พ่อกู” ซึ่งแปลความได้ว่า ชาวของเงินทองต่างๆ จากการที่ไปตีบ้านตีเมืองอื่นมาได้แม่ทัพ หรือพ่อขุนรามคำแหง (กู) ได้เอามามอบให้เจ้าเมือง หรือพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ (พ่อกู) และทรัพย์สินเหล่านี้ก็คงเอาไปเก็บไว้ในที่ที่เรียกว่า “คลัง” ดังนั้น คนโบราณจึงถือว่าเงินในพระคลังมหาสมบัติเป็นพระราชทรัพย์ของพระเจ้าแผ่นดิน และเป็นที่มาของคำว่า เงินหลวง

สมัยอยุธยาตอนต้น มีการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ แบ่งเป็น 4 กรม คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่ง “กรมคลัง” มีขุนคลังเป็นหัวหน้าทำหน้าที่ดูแลเรื่องการเงินของแผ่นดิน และใช้ระเบียบการปกครองแบบจตุสดมภ์นี้มาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นในปี พ.ศ. 2416 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเริ่มปฏิรูปการคลังโดยจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อจัดระเบียบเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร และเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2418 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติ

กรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ. 2418 ขึ้น เพื่อจัดระเบียบราชการในกรม โดยให้มีอธิบดีเป็นหัวหน้ามีเจ้าพนักงานใหญ่ 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 หรือ เงินแผ่นดิน ได้ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่หมายถึงเงินพระราชทรัพย์ที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นเงินที่รัฐบาลใช้ในการปกครองประเทศโดยการเก็บภาษีจากประชาชน ดังนั้น เงินดังกล่าวจึงมีชื่อเรียกต่างๆ กันอีกหลายชื่อ เช่น เงินของประชาชน เงินของรัฐ เงินหลวง เงินของประชาชน เป็นต้น แต่ในทางการคลังเงินเหล่านี้ก็ยังเรียกว่า เงินแผ่นดิน หรือเงินหลวงอยู่เช่นเดิม

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การคลังมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องตามความเจริญของประเทศและวิชาการสมัยใหม่ มีการนำการคลังมาใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมและพัฒนา รวมทั้งแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ งานคลังไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการจัดเก็บ การเก็บรักษา การจ่าย และการบัญชีเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน มีการโอน ย้าย ยุบ เช่น โอนงานกรมพระคลังข้างที่ไปกระทรวงมรดก (สำนักพระราชวังในปัจจุบัน) กรมตรวจก็เปลี่ยนเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และเปลี่ยนมาเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในปัจจุบันโอนงานประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินเป็นสำนักงบประมาณ และการจัดตั้งกรมขึ้นใหม่ตามความจำเป็น เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ งานคลังจึงเป็นงานที่รัฐบาลใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินดังคำกล่าวที่ว่า

“การคลังมีความสำคัญยิ่งในการปกครองบ้านเมือง ถ้าไม่มีการคลังอย่างดี จะมีการปกครองอย่างดีไม่ได้ ถ้าไม่มีการปกครองบ้านเมืองอย่างดี จะมีการคลังอย่างดีไม่ได้” ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีจะดีได้ ต้องอาศัยการคลังที่ดีด้วย โดยสรุปการคลังที่ดีมีลักษณะ 5 ประการ ดังนี้

1. ความสุจริต (Honesty) คือ การประพฤติซื่อตรงไปตรงมา ปราศจากการทุจริต
2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การทำงานอย่างรวดเร็วตรงตามกำหนดระยะเวลา ประหยัด คุ่มค่า

3. ความโปร่งใส (Transparency) คือ มีความชัดเจนในการทำงาน เปิดเผยผลการทำงาน มีคนอื่นร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงาน

4. ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) คือ มีความรับผิดชอบในความสำเร็จของงาน สามารถชี้แจงตอบคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและรับการตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้เสียได้

5. ความยั่งยืน (Sustainability) คือ การทำงานที่ต่อเนื่องเป็นเวลานานปราศจากอุปสรรคร้ายแรง ความมีเสถียรภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ การคลังจะมีความยั่งยืนได้ คนคลังต้องมีวินัยทางการคลัง รักษาระเบียบแบบแผนที่เป็นข้อพึงปฏิบัติ และไม่พึงปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และต้องเป็นคนคลังที่ดีด้วย

หม่อมราชวงศ์ศีกฤทธิ ปราโมช ได้ให้คำขวัญไว้ในงานวันเกิดกระทรวงการคลังครบ 100 ปี ว่า “คนคลังจะต้องกินอาหารอย่างเดียวกับกวางายุกัษ มิฉะนั้นก็ไม่ใช้คนคลังแท้” ด้วยความเชื่อที่ว่านกกวางายุกัษกินแต่ลมเป็นอาหาร แต่มีขนหลุดออกกลายเป็นทองคำ หรือออกไข่เป็นทองคำ หมายความว่านกกวางายุกัษเป็นนกที่สร้างความมั่งคั่งให้ผู้อื่น ไม่เบียดเบียนใคร เพราะกินแต่ลมอย่างเดียวยังอื่นกินไม่เป็น เหมือนคนคลังผู้มีหน้าที่หาเงินเข้าคลัง เพื่อใช้ในการราชการแผ่นดิน โดยมีความสุจริตเป็นที่ตั้ง คนคลังจึงเป็นเสาหลักทางด้านการเงินการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเป็นเสาหลักก็ต้องเป็นเสาหลักที่ดี ซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ ดังนี้

1. ความพอดีกับการใช้ประโยชน์ คือ ต้องทำตัวให้เป็นประโยชน์เป็นที่พึ่งของผู้อื่นได้ คิดถึงส่วนรวมมากกว่าส่วนตน
2. ความตรง คือ ความเป็นธรรม ความดีงาม ความถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริต และความไม่ลำเอียง
3. ความแข็งแรง คือ ยึดมั่นในความดี ความถูกต้องโดยไม่หวั่นต่อปัจจัยคุกคาม
4. ความมั่นคง คือ มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานได้อย่างถูกต้องสม่ำเสมอ

สุดท้ายขอฝากเรื่องต้นไม้ 3 ต้น ซึ่งบุษนิยบุคคลของกระทรวงการคลังคนหนึ่ง (นายบุญมา วงศ์สวรรค์) ได้เคยกล่าวไว้เมื่อ 52 ปีก่อน ให้คนคลังได้นำไปปลูกไว้ในใจ เพื่อความสำเร็จในราชการงานคลังต่อไป คือ ต้นที่ 1 ทำการ ให้ซื่อสัตย์ คือ การทำงานใด ๆ ต้องยึดถือความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง

ต้นที่ 2 ควรขัด ให้ทัตทาน คือ การทำงานใดๆ ถ้าได้รับคำสั่งที่นางจะไม่ถูกต้อง ผู้รับคำสั่งอาจขอให้มีการทบทวนคำสั่งนั้น

แต่หากทบทวนแล้วผู้สั่งการยืนยันเช่นเดิมถือว่าเป็นที่ยุติ ผู้ได้รับคำสั่งก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งและผู้ออกคำสั่งต้องมีใจกว้างที่จะยอมรับฟังความเห็นแย้ง แต่ทั้งนี้การทัตทานต้องมีศิลปะด้วย

ต้นที่ 3 คิดการ ให้ก้าวหน้า คือ ต้องหมั่นพิจารณาเสมอว่างานที่เราทำ ระเบียบกฎหมายที่ใช้ ส่วนใดควรปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่เสมอ และต้องไม่กลัวความเปลี่ยนแปลง



ศาสตราจารย์ ดร. นิตส์ ลิ้มเสถียร อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงการคลัง



เสาหลักทางการคลังและเศรษฐกิจ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง • www.mof.go.th