

งบประมาณและ

เจ้าหน้าที่งบประมาณ

การเงินและความเจริญของครอบครัว

ในแต่ละครอบครัว การเงินและความสุขความเจริญกับประโยชน์จากการเงินที่เกิดขึ้นแก่พ่อบ้านแม่บ้าน ลูกบ้านทั่วถึงกันนั้นสำคัญที่ข้อเหล่านี้คือ

(๑) พ่อกับแม่ต้องคาดการณ์ล่วงหน้าทั้งรายได้และรายจ่าย มิใช่ทำให้เป็นไปตามยถากรรม

(๒) ทั้งพ่อและแม่ และลูกบ้านต้องร่วมกัน เชื่อสัจย์สุจริตต่อกันและร่วมคิดกัน ไม่แอบแฝงเคลือบแคลงซึ่งกันและกัน

พิมพ์ครั้งแรกใน วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ ๑ เล่ม ๓ พฤษภาคม ๒๕๐๓

(๓) เงินที่คาดว่าจะได้และเงินที่คาดว่าจะจ่ายต้องสัมพันธ์กัน ถ้าจำเป็นจะต้องก่อหนี้ขึ้นเป็นครั้งคราว ก็จะต้องมีผู้ทางชำระหนี้โดยไม่ชักช้า และต้องออมทรัพย์เป็น

(๔) เงินได้นั้นเกิดจากลมมาอาชีวะ เงินที่จะจ่ายนั้นพิจารณาถึงสารัตถประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(๕) การจัดสรรเงินได้เงินจ่ายเป็นไปโดยยุติธรรมทั่วไปในครอบครัว

(๖) วิธีการหาเงินและจ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เร็วไม่ช้า และไม่เหลวไหล

ทั้งหกข้อนี้ไม่จำเป็นจะอธิบายให้มากคำ ก็คงจะพอที่จะช่วยให้เราทุกคนใช้วิจารณ์ญาณขยายความได้เอง บางท่านอาจจะไม่เห็นด้วยกับวิธีการใช้ถ้อยคำหรือการแยกและลำดับข้อ แต่คงจะไม่มีใครไม่เห็นด้วยถึงขนาดที่จะคัดค้านหลักการเหล่านี้

การเงินของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า การคลังและการงบประมาณ และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดสารัตถประโยชน์จริง ๆ แก่ประเทศ ก็ต้องอาศัยหลักการเช่นเดียวกัน

หลักการงบประมาณแผ่นดิน

เพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ขึ้นสมกับที่จะใช้เป็นหลักการคลังและงบประมาณแผ่นดิน จึงขอเรียกหาถ้อยคำหลักการ ๖ ประการข้างต้นมาเทียบใช้เสียใหม่ และถ้ายังไม่พอก็จะเติมภาษาอังกฤษเสียให้หลังยิ่งขึ้น คือ

(๑) หลักคาดการณ์ไกล (foresight)

(๒) หลักประชาธิปไตย (democracy)

- (๓) หลักดุลยภาพ (balance)
- (๔) หลักสารัตถประโยชน์ (utility)
- (๕) หลักยุติธรรม (equity)
- (๖) หลักสมรรถภาพ (efficiency)

(๑) คาคัดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องการทำงานอย่างใด และต้องการใช้เงินเพื่อการนั้น ๆ เท่าใดในปีใด ต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้า มิใช่ว่านี่จะทำอะไรขึ้นมาก็ทำไป หยิบฉวยเงินที่นั่นที่นี้โดยไม่คำนึงว่าจะมีอนุญาตไว้ในงบประมาณหรือไม่

อาจมีบางกรณีที่มีแม้จะจับยามสามตาเพ่งล่วงหน้าสักปานใด ก็คาดไม่ถึงเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับดินฟ้าอากาศหรือพระยามัจจุราช ฉะนั้นสำหรับงบประมาณแผ่นดินจึงต้องมีเงินสำรองจ่ายไว้พอสมควร เพื่อไม่ประมาท แต่ต้องเป็นไปแต่พอสมควร ถ้าเบิกจ่ายจากงบสำรองพรั่วเพื่อนักก็เสียหลัก

รายได้ก็เช่นเดียวกัน ทางราชการก็จะต้องคิดอ่านคาดคะเนไว้ล่วงหน้า มิฉะนั้นจะเกิดสภาพ “หาเข้ากินคำ” หรือ “ชักหน้าไม่ถึงหลัง” ขึ้น

(๒) ประชาธิปไตย เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย ในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยพอสมควร รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรม ก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและความอนุมัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากรและการจ่ายเงิน

เห็นได้ว่าสามหรือกรรยางุบจับเก็บเงินไว้และจ่ายไปโดยอีก

ฝ่ายหนึ่งไม่รู้ ก็ต้องเกิดระหองระแหงกันไม่ช้า ถ้าการรูดเงินนั้นเป็นเงินที่พึงได้ของแผ่นดินก็ขัดกับหลักประชาธิปไตย

ฉะนั้น การคลังและการงบประมาณจึงจำเป็นที่จะเปิดเผยแพร่หลายให้ประชาชนรู้เห็นโดยทั่วไป

(๓) *ดุลยภาพ* ไม่ได้หมายความว่าเงินได้กับเงินจ่ายของรัฐบาลจะต้องสมดุลหรือเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าถึงบางปีเงินได้จะน้อยกว่าเงินจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีที่เงินจ่ายจะน้อยกว่าเงินได้ (เกินดุล) นั่นเอง

ปกติเมื่อเราคาดล่วงหน้าว่ามีบางปีที่เราจะต้องลงทุนมากทำให้รายจ่ายสูง รัฐบาลก็ควรจะออมทรัพย์ไว้ล่วงหน้า

กรณีที่รัฐบาลมีเหตุผลพอที่จะต้องกู้เงินก่อนขึ้นก็คือ เมื่อมีการลงทุนใหญ่ ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข หรือเมื่อเกิดสงครามขึ้น แต่เมื่อกู้มาแล้วก็ได้หนึ่งนอนใจ พยายามเก็บหอมรอมริบชำระหนี้เสีย เฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นหนี้ต่างประเทศ กรณีที่รัฐบาลไม่ควรกู้เงินนั้นก็คือ กู้มาใช้จ่ายเป็นประจำ (เช่น เพื่อสร้างอาคารที่ทำงาน เพื่อจ่ายเงินเดือนข้าราชการ) เพราะในกรณีรายจ่ายประจำนี้ ถ้ารัฐบาลไม่สามารถหารายได้ประจำได้พอก็ต้องตัดรายจ่ายนั้นแน่

ถ้าจำเป็นจะต้องกู้ก็ควรกู้ในวิธีที่จะมิให้เกิดเงินเฟ้อ เพราะถ้าเสถียรภาพแห่งค่าของเงินบาทเสื่อมลงไปแล้ว ประโยชน์ที่จะได้จากการจ่ายเงินจะสูญเสียไป และจะก่อความปั่นป่วนแก่เศรษฐกิจโดยทั่วไป

เวลาที่รัฐบาลไม่ควรย่อห่อต่อการจ่ายเงินมาก ๆ ก็คือ เวลาที่เศรษฐกิจของประชาชนตกต่ำ เวลานั้นรัฐบาลจะต้องช่วยราษฎรให้ทำมาหากินให้เศรษฐกิจดีขึ้น ฉะนั้นควรจะกล้าต่อการมีงบประมาณขาดดุล (จ่ายสูงกว่าเก็บภาษี) และกลับกันในเวลา เศรษฐกิจประชาชนดี ค้าง่าย

ขายคล่อง ก็เป็นเวลาที่จะเก็บภาษีให้มากขึ้นและจ่ายน้อยกว่าเก็บภาษี เพื่อออมทรัพย์ไว้จ่ายเวลาจำเป็นอย่างหนึ่ง กับช่วยป้องกันมิให้เกิดเงิน เพื่ออีกอย่างหนึ่ง

(๔) *สารัตถประโยชน์* ข้อนี้ในด้านรายจ่ายพูดง่าย แต่เถียงกัน ง่ายว่าจะจ่ายอย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์จริง ๆ แก่ประเทศ ในระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ก็ถือเอาความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นใหญ่ ว่าสิ่งใดที่ผู้แทนราษฎรเห็นชอบก็แปลว่าดีสำหรับประเทศ แต่จะประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม สามัญสำนึกประกอบกับความรู้เฉพาะเรื่อง ย่อมจะพอชี้ให้เห็นได้ว่ารายจ่ายใดเป็นประโยชน์กว่ากัน เช่นนิทานมีว่า ชายทะเลแห่งหนึ่งมีไร้อ้อย แต่ไม่มีถนนเข้าไปในไร้อ้อย ชาวไร่ก็ขาย อ้อยไม่ใคร่ได้ มีอำมาตย์มาเห็นชายทะเลนั้นก็ชอบใจ เอาเงินหลวง มาสร้างเป็นที่เที่ยวเตร่และที่อยู่พักตากอากาศ ฐานะของไร้อ้อยก็ยังไม่ เปลี่ยนแปลงอยู่นั่นเอง แต่ถ้าเอาเงินหลวงนั้นมาสร้างถนน ขุดคลองส่ง น้ำเข้าไร้อ้อย ชาวไร่ก็จะเจริญ อำมาตย์นั้นก็อาจจะเก็บภาษีอากรจาก ชาวไร่มาได้ แล้วจะสร้างที่แสนสำราญสำหรับประชาชนก็ได้ด้วยเงิน หลวงเท่ากัน อย่างนี้เป็นต้น

ประโยชน์ที่พึงได้จากงบประมาณจ่ายเงินแผ่นดินนั้นมีทั้ง ประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต ฉะนั้นจึงต้องมีการจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอ เป็นสัดส่วนเหมาะกับการจ่ายประจำ

ในด้านรายได้ซึ่งส่วนมากก็เป็นภาษีอากร ประโยชน์ที่รัฐบาลได้ จากรายได้ก็เป็นการเสียประโยชน์ของราษฎรที่ต้องเสียเงินเป็นภาษี อากรไป ฉะนั้นจะกินไขต้องเลี้ยงไก่ให้ดี ต้องให้อาหารให้ถูก และที่ สำคัญคืออย่าบีบคั้น

(๕) *ยุติธรรม* ผู้เขียนแปล ยุติธรรม ว่า equity ไม่ใช่ justice

เพราะจงใจระบุว่า คำว่า ยุติธรรม หมายถึงถึงศีลธรรมและความชอบธรรม มิใช่ความหมายอย่างแคบที่บ่งว่าอะไรถูกกฎหมายแล้วก็พอยุติธรรมได้

อะไรชอบธรรมหรือไม่ก็เป็นเรื่องที่เถียงกัน เป็นหนังสืออ่านยาก ๆ ได้หลาย ๆ หอสมุด แต่ในใจจริงของมนุษย์เราทุกคนนั้นพอจะมีหลักเกณฑ์เป็นสามัญสำนึกอยู่ เพราะพวกเราเกิดมาด้วยจิตใจดีพอสมควรและเติบโตมาในศาสนาที่ดี ฉะนั้นพอจะรู้ผิดชอบได้ แม้ว่าจะเถียงกันสักหน่อย

ความชอบธรรมควรมีทั้งในด้านรายจ่ายและรายได้ ในด้านรายจ่าย ถ้าเงินเดือนข้าราชการเฉพาะอย่างยิ่งผู้น้อยตํานักก็มิใช่ยุติธรรม ต้องคิดอ่านแก้ไขแม้ว่าจะต้องกินเวลาบ้าง (เพื่อให้ถูกหลักอื่น ๆ) แต่ไม่ได้หมายความว่าถ้าจะสร้างมหาวิทยาลัยหรือโรงพยาบาลขึ้นเอกหรือสถานีโทรทัศน์ในจังหวัดใดแล้ว ต้องสร้างให้พร้อมกันทุกจังหวัด เพราะความต้องการและเวลาที่เหมาะสมนั้นต่างกัน บางครั้งความเสมอภาค (อย่างหยาบ) ก่อให้เกิดความอยุติธรรมขึ้นเหมือนกัน

ในด้านรายได้ ผู้เสียภาษีเสียเงินก็เสียใจอยู่แล้ว ถ้ารู้สึกไม่ยุติธรรมยิ่งเข้าใจใหญ่ ผู้หลักเลียงภาษีอากรก็เป็นผู้ช่วยก่อความอยุติธรรมขึ้น และผู้มีความคิดส่วนมากในประเทศที่เจริญอย่างไทยเวลานี้คงจะเห็นพ้องกันว่า คนรวยควรเสียภาษีในอัตราสูงกว่าคนจนจึงจะยุติธรรม คนจนจริง ๆ นอกจากจะไม่ควรเสียภาษีแล้ว รัฐบาลยังควรจ่ายเงินอุดหนุนด้วย เพราะมนุษยธรรมเป็นพี่น้องฝาแฝดกับยุติธรรม

(๖) สมรรถภาพ เกี่ยวกับวิธีการควบคุมงบประมาณทั้งรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ข้อนี้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการทุกแห่งทั้งที่มีหน้าที่เก็บเงินและจ่ายเงิน กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณ

มีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพขึ้น

ถ้าสมรรถภาพเป็นนางเอก สุจริตก็ต้องเป็นพระเอก ถ้าสมรรถภาพไปแต่งงานกับทุจริตเข้าก็จะมีลูกหลานเป็นโจรทำร้ายจำพวกร้ายนัก ถ้าทุจริตไม่ได้กันกับสมรรถภาพก็ยังร้ายอยู่มากพอใช้ เพราะทุจริตเป็น “ผู้ร้าย” ชนิดที่รังแกสมรรถภาพอยู่เรื่อย ๆ นอกจากนั้นยังรังแกนางเอกเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น ยุติธรรม สวัสดิภาพประโยชน์ ประชาธิปไตย เป็นต้น ฉะนั้นเพื่อให้เรื่องที่เราทุกคนสนใจกันเป็นพิเศษอยู่นี้ดำเนินไปด้วยดี สุจริตต้องเป็นพระเอกปกป้องคุ้มครองสมรรถภาพและพระเอกนางเอกต้องแต่งงานร่วมหัวจมท้ายกัน

ถ้าการเก็บภาษีอากรและการดำเนินการรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยปราศจากสมรรถภาพก็เรียกว่าเกิดความเหลวไหลขึ้น ถ้าการจ่ายเงินและดำเนินราชการขาดสมรรถภาพเรียกว่าเกิดความรั่วไหล กระบวนการคลังและสำนักงานประมาณมีหน้าที่เป็นพิเศษที่จะต้องสอดส่องดูแลเรื่องนี้ ป้องกันแก้ไขทั้งความเหลวไหลและความรั่วไหล และในเรื่องนี้ต้องอาศัยพระอินทร์และบรรดาเทพาสุรารักษ์คือ ท่านผู้ใหญ่ในราชการตั้งแต่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นอาทิ ให้พรอำนวยให้มีฤทธิ์เดชพอเป็นที่เกรงกลัวแก่หมู่สัตว์ทั้งหลายได้

สมรรถภาพมีความสำคัญทางหลักวิชาการคลังอยู่อีกข้อหนึ่งคืองบประมาณแผ่นดินต้องกว้างขวางพอที่จะให้เกิดเป็นเงินถุงเตี๋ย เข้าก็เข้าถุงนี้ออกก็ออกจากถุงนี้

หลัก ๖ ข้อที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถ้าใครจะถามว่าข้อไหนสำคัญกว่าข้ออื่นๆ ก็คงจะย้อนถามว่า ดิน น้ำ ลม ไฟ ทั้งสี่อย่างนี้ อย่างไหนสำคัญกว่ากันสำหรับชีวิต ?

ลักษณะของเจ้าหน้าที่งบประมาณ

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว เรื่องงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องของราชการแผ่นดินทั้งมวล ฉะนั้นย่อมเป็นเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยราชการทุกแห่ง แต่หน่วยราชการที่มีความรับผิดชอบและหน้าที่พิเศษนั้น ได้แก่ กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ ในที่นี้จะกล่าวถึงลักษณะของเจ้าหน้าที่งบประมาณโดยเฉพาะว่า ควรจะมีคุณสมบัติและปฏิบัติอย่างไรจึงจะสามารถอำนวยให้การงบประมาณเป็นไปโดยดีได้บ้าง

ข้อแรก เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมี **ความซื่อสัตย์สุจริต** ต่อหน้าที่เพื่อปฏิบัติราชการให้มีสมรรถภาพดีจริง ๆ อย่างหนึ่ง กับเป็นเยี่ยงอย่างแก่เพื่อนข้าราชการในหน่วยอื่น ๆ ด้วย **ความซื่อสัตย์สุจริต** ในที่นี้มีความหมายกว้าง ๆ อยู่ ๒ นัย คือ (๑) การปฏิบัติราชการด้วยทำนองคลองธรรม ไม่เห็นแก่อำิสสินจ้าง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และไม่เลือกที่รักมักที่ชัง การพิจารณาการเงินของแผ่นดินนี้มีช่องทางที่จะหาวิธีร่ำรวยส่วนตัวได้ เพราะเรารู้เรื่องความเคลื่อนไหวอะไรก่อนผู้อื่น มีโอกาสมากกว่าผู้อื่น แต่ถ้าป็นตลิ่งเช่นนั้นแล้วงานแผ่นดินก็เสียเปล่า (๒) มีความเอาใจใส่ขยันขันแข็งต่อหน้าที่ ใช้ความรอบคอบละเอียดลออ ถ้าทำบ้างไม่ทำบ้างถือเป็นอดิเรกเสียแล้ว ก็ไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่

ข้อต่อไป เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมี **ความรู้** พอสมควรและต้องชวนขยายหาความรู้ให้นำมาใช้แก่หน้าที่ราชการได้ดีขึ้นเรื่อย ๆ วิชาที่ควรรู้เป็นพื้นนั้นก็คงจะเป็นวิชากฎหมาย รัฐประศาสนศาสตร์ วิชาการบัญชี หรือเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น หรือแม้แต่วิชาคณิตศาสตร์ อักษรศาสตร์ ซึ่งถ้าดูเผิน ๆ แล้วไม่สู้เกี่ยวข้องกับนัก ความจริงก็เป็นประโยชน์

มาก เพราะช่วยให้รู้จักคิดรู้จักวิเคราะห์ แลละถ้ามีความรู้พิเศษเช่น
ทางการแพทย์ การเกษตร การศึกษาก็ยิ่งดี แต่ทั้งหมดนี้มาลงเอยอยู่
ที่ปัญหาความรู้รอบตัวและสามัญสำนึก ถ้าปราศจากสามัญสำนึกแล้วก็
ไร้ประโยชน์

ปัญหาที่เจ้าหน้าที่งบประมาณทุกประเทศต้องเผชิญอยู่ก็คือ
ความก้าวหน้าของการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคนิคประการทั้งปวง
เช่น เราจะต้องวิเคราะห์เรื่องการสร้างเขื่อน การสร้างถนน หรือการสร้าง
โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมีความรู้เรื่องพิเศษ
เหล่านี้จริง ๆ หรือ จึงจะพิจารณาเรื่องวิชาการขั้นสูงของเขาได้ ? คำตอบ
ของทุกประเทศก็คือ ไม่จำเป็น ถ้ามีความรู้พิเศษก็ดี ถ้าไม่มีความรู้ก็
พอจะนั่งฟังเขาอธิบายอย่างง่าย ๆ พอจะใช้ความวินิจฉัยจากสามัญ
สำนึกได้ นอกจากนั้นควรจะขยันพอที่จะหาความรู้เพิ่มเติมจากการ
สนทนาไต่ถามขอความรู้จากนักวิชาการในหน่วยราชการอื่น เช่น
อาจารย์มหาวิทยาลัยมาสอบเทียบเคียงกับข้อชี้แจงของหน่วยราชการที่
มีส่วนได้เสียโดยตรงนั้นเป็นวิธีการที่รอบคอบ ที่สำคัญที่สุดคือต้อง
สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของเรื่องที่ของงบประมาณนั้นเขาว่าชื่อ ๆ พอ
เชื่อถือได้ (จนกว่าจะจับสงสัยได้) เพราะเขามีหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่
แล้ว และเราจะต้องร่วมมือกันทำให้ราชการดำเนินไปโดยดี แต่ทั้งนี้ไม่
ได้หมายความว่า จะต้องลงความเห็นคล้อยตามเขาไปทุกอย่าง เมื่อเรา
ตั้งใจพิจารณาโดยรอบคอบดีแล้วก็ควรลงความเห็นของตนไปโดยอิสระ

ข้อสุดท้ายที่สำคัญ (และสำคัญไม่น้อยกว่าข้ออื่น ๆ) ได้แก่
ลักษณะที่จะขอเรียกในที่นี้ว่า “สันดานดี” ได้แก่ความสามารถร่วมงาน
กับผู้อื่นได้ โดยไม่หย่อนปวกเปียกและไม่ตึงเครียดจนลั่นเปรี๊ยะ ๆ
สันดานดีนี้รวมคุณลักษณะอยู่หลายอย่าง คือ สัมมาคารวะ ความกล้า

หาญ ความสามัคคี ความเห็นอกเห็นใจ ความเชื่อถือไว้วางใจซึ่งกันและกัน เป็นต้น

หลักใหญ่คือ *ความร่วมมือ* เจ้าหน้าที่งบประมาณนอกจากจะต้องร่วมมือกับเพื่อนข้าราชการในสำนักงานเดียวกันแล้ว จะต้องร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการซึ่งตนมีหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณด้วย ฟังสังเกตว่าคำที่ใช้ในบทความนี้และตอนนี้เป็น “วิเคราะห์งบประมาณ” มิใช่ “ควบคุมงบประมาณ” ถ้าเจ้าหน้าที่งบประมาณเป็น “ผู้ควบคุม” และเจ้าหน้าที่หน่วยอื่นเป็น “ผู้ถูกควบคุม” แล้ว ก็เท่ากับนัดกันมาเล่นโปลิสจับขโมยกันเปล่า ๆ โดยกินเงินเดือนหลวงเสียด้วย การตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณมิใช่เรื่องโลดโผนไล่จับกันอย่างนั้น สารของเรื่องมีอยู่ว่าฝ่ายหนึ่งต้องการเงินสำหรับจะไปปฏิบัติราชการ อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบเรื่องการเงิน ต้องไว้วางใจซึ่งกันและกัน แก้ปัญหาเรื่องเดียวกันนี้คนละแ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่ลำดับความสำคัญไม่ถึงขนาดและเงินมีน้อย เจ้าหน้าที่งบประมาณก็ต้องขอให้หน่วยราชการระงับไว้ ถ้าเรื่องสำคัญจริงก็ต้องร่วมกันปรึกษาหารือว่า เมื่อเงินมีจำกัดจะทำอย่างไรกัน ถ้าต่างคนต่างระวางสงสัยซึ่งกันและกันงานก็เสีย ถ้าไว้วางใจกันและกันก็หารือกันได้ทั้งเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ ช่วยกันแก้อุปสรรคไป ปฏิบัติหน้าที่ง่ายขึ้นเป็นกองทั้งสองฝ่าย

เท่าที่สังเกตมาตามวิธีปฏิบัติราชการของเราและของประเทศอื่น เจ้าหน้าที่งบประมาณมักจะเป็นผู้น้อยกว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่ตนวิเคราะห์งบประมาณ เช่น หัวหน้าแผนกของสำนักงานงบประมาณเจรจากับหัวหน้ากองของกรมผู้จ่าย หัวหน้ากองของเราเจรจากับอธิบดีของเขา ผู้อำนวยการงบประมาณเองบางครั้งก็ต้องเจรจากับผู้ใหญ่ถึงชั้นรัฐมนตรี และวินิจฉัยเรื่องของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ฉะนั้นเจ้าหน้าที่งบประมาณ

ทุกชั้นจะต้องมีคุณลักษณะเป็นผู้สงบเสงี่ยมเจียมตัว มีสัมมาคารวะ โดยหวังว่าเมื่อปฏิบัติดังนั้นแล้ว คู่สนทนาของตนจะได้เห็นใจให้ความร่วมมือเป็นประโยชน์แก่ราชการ

แต่ความสงบเสงี่ยมและสัมมาคารวะมิได้หมายความว่าถึงการขอรับพระมหากรุณาธิคุณ ถ้ามีแต่ขอรับพระมหากรุณาธิคุณก็เท่ากับไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ได้ดีจริง ๆ เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องสำรวมใจมีความกล้าหาญ เห็นผิดต้องว่าผิด เห็นชอบต้องว่าชอบ พูดแต่ความจริงจากน้ำใจที่จริง แม้จะไม่เป็นที่พอใจของผู้ใหญ่ แม้แต่จะเป็นการคัดค้านความเห็นของรัฐมนตรีทั้งคณะ ถ้าจำเป็นแล้วจะมีท่านผู้ใดเล่าที่จะอดเห็นใจและมีความเคารพในความจริงของเรา ?

หน่วยราชการที่สำนักงานงบประมาณจะต้องมีความสัมพันธ์กันสนิทเป็นพิเศษเพราะต้องทำงานร่วมกันในเรื่องเดียวกันคือ กระทรวงการคลัง เฉพาะอย่างยิ่งกรมบัญชีกลาง ในกฎหมายวิธีการงบประมาณจะเห็นได้ว่า ทั้งกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่สนิทสนมกันเพียงใด เวลาสำนักงานงบประมาณตั้งรายจ่าย กระทรวงการคลังก็ต้องหารายรับมาช่วยจึงจะจ่ายได้ สำนักงานงบประมาณก็ต้องให้คำปรึกษาหารือแก่กระทรวงการคลังทั้งในด้านรายได้รายจ่าย การลงบัญชี การหาเงินสด การปฏิบัติตามระเบียบการเงินต่าง ๆ ราชการ ๒ ฝ่ายนี้แยกกันเกือบไม่ออก คล้ายแขนซ้ายกับแขนขวา ในเมื่อสำนักงานงบประมาณแยกสังกัดออกมาขึ้นสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นในขณะนี้ ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมกันอย่างใกล้ชิดยิ่งกว่าในเวลาใด ๆ เมื่อใดเจ้าหน้าที่งบประมาณกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลางร่วมมือกันไม่ได้สนิท มีความเคลือบแคลงสงสัยกันแม้แต่น้อย เมื่อนั้นราชการงบประมาณและราชการคลังจะเสื่อมทั้งสองทาง

ด้วยเหตุฉะนั้น เมื่อบรรณาธิการวารสารกรรมบัญชีกลางแสดง
ไมตรีจิตเปิดวารสารฉบับนี้เป็นเยื่อแก่นักเขียนของสำนักงานประมาณ
แล้ว ผู้เขียนจึงมีความยินดีสนองรับไมตรีจิตด้วยบทความนี้ และใคร่
ถือโอกาสขอพรพระรัตนตรัยบันดาลให้วารสารกรรมบัญชีกลางด้วยความ
ร่วมมือของสำนักงานประมาณจำเจริญรุ่งเรืองต่อไปสืบกาลนาน

ลอนดอน

๔ มีนาคม ๒๕๐๓

ปาฐกถาเรื่อง “เงิน”

ท่านประธานและท่านสมาชิกที่เคารพ

เรื่องที่ผมจะขอพูดในวันนี้เป็นเรื่องที่ผมได้เคยพูดมาแล้ว ซึ่งหวังว่าท่านทั้งหลายคงจะให้ภัย คือ เรื่องเงินเดือนที่แล้วเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ผมได้ไปพูดเรื่องนี้ที่หอการค้าอเมริกัน ท่านสมาชิกบางท่านอาจได้ไปฟังแล้ว หรืออาจจะได้อ่านจากบางกอกโพสต์แล้ว ก็ต้องขอประทานอภัยหากท่านต้องทรมานฟังซ้ำ แต่ในวันนี้คงจะมีอะไรเพิ่มเติมแตกต่างจากที่ได้พูดไว้บ้าง

ปาฐกถาแสดงเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๑ ณ โรงแรมรอยัล จัดโดยสโมสรโรตารี
ธนบุรี