

การบริหารงานคลังเพื่อการพัฒนาสังคมสู่ประชาคมอาเซียน

จิตรัตน์ สืบญาติ^{1*} และ ธดา สิทธิธาดา²

¹โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

²กลุ่มวิชาอาเซียนศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

*chanokchone_b@hotmail.com

บทคัดย่อ

การบริหารงานของภาครัฐในอดีตเป็นแบบการบริหารงานแบบแนวตั้ง เน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นหลักทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัว เป็นการบริหารงานแบบแยกส่วนซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นการทำงานของภาครัฐในยุคใหม่เน้นการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการดูแลประชาชนในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมไทย การจัดสรรทรัพยากร หรืองบประมาณทางการคลังเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมากสำหรับประชาชนซึ่งรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้นเนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดสรรบริการสาธารณะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการรับบริการจากภาครัฐ ได้แก่ การคมนาคม อุบัติเหตุ บริโภค การศึกษา และเนื่องจากในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเตรียมความพร้อมที่จะก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 การบริหารงานคลังจึงต้องมีความชัดเจนและสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนเป็นอย่างดีในยุคประชาคมอาเซียน

คำสำคัญ: การคลัง, สังคม, คุณภาพชีวิต, การจัดการ, อาเซียน

Abstract

Public Administration in the past is vertical, so it is centralization. It can't manage fluently in work. The administration is fragmentation, so it can't respond to the people. The work in public management is centralized to the local government in the present. Government supports the people who concern about social welfare such as Education and health. It can get benefit with society in Thai. Allocation resource or financial budget is very important for Thai people that concern in civil society. The government manages the budget to the people such as transportation, public utility, and education. Because education is based on development in ASEAN Community towards 2015. If the people have education, they will have good quality in ASEAN Community society.

Keywords: Fiscal, Society, Good quality of life, Management, ASEAN

1. บทนำ

การพัฒนาสังคมไทยในปัจจุบันแตกต่างไปจากมีการปรับเปลี่ยนมุมมองและค่านิยมแตกต่างไปจากในอดีตที่ผ่านมา อาจเนื่องมาจากการพัฒนาการศึกษา การได้รับข่าวสารข้อมูลที่รวดเร็วขึ้น การก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ซึ่งในขณะนี้ประชาชนยังต้องให้ความสนใจในการพัฒนาตนเองเพื่อก้าวไปสู่การเปิดประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการรวมตัวแบบภูมิภาคของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) ที่มีประเทศไทยเป็นสมาชิกรวมอยู่ด้วยจากทั้งหมด 10 ประเทศ อันได้แก่ ประเทศไทย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม

ประเทศเวียดนามประเทศเมียนมาร์ ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ซึ่งการรวมตัวดังกล่าวทำให้แต่ละประเทศมุ่งพัฒนาอย่างรอบด้านเพื่อรองรับเป้าหมายสำคัญคือการเปิดประชาคมความร่วมมือ 3 ประชาคม อันได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community - APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) เพื่อบูรณาการให้ทันต่อสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นทุกประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินความสัมพันธ์ในระดับภูมิภาคเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาสังคมในภาคประชาชนที่สมบูรณ์โดยมีการกระทำเพื่อมุ่งปรับปรุงส่งเสริมให้คนที่อยู่ร่วมกัน มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งในด้านวัตถุและจิตใจอันจะทำให้การดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันนั้นมีความเจริญรุ่งเรืองและสงบสุขแต่การที่บุคคลจะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุขจะต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างประกอบกัน อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ดีพอสมควร กล่าวคือ ประชาชนมีอาชีพ มีที่อยู่อาศัย มีอาหารเพียงพอ เวลาเจ็บป่วยควรจะได้รับการรักษาพยาบาล มีรายได้เพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีความสามัคคีกันของสมาชิกในสังคมและปราศจากภัยคุกคามจากโจรผู้ร้าย ปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ เป็นต้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้าช่วย เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างรอบด้านเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนโดยเฉพาะการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของระบบการคลังของประเทศไทยไม่ว่าในอดีตหรือในปัจจุบันก็ตามย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) นั้นย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล (Policy of government) ซึ่งในประเทศไทยนั้นประสบกับภาวะการขาดดุลทางคลังมาโดยตลอด เนื่องจากรัฐบาลมีการใช้จ่ายงบประมาณในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เพื่อจัดสรรสินค้าสังคม (Social goods) และสินค้าสาธารณะ (Public goods) ให้กับประชาชน ในอดีตงบประมาณเป็นเรื่องของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ในการจัดสรรงบประมาณในการใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ

การคลังดั้งเดิมเป็นการคลังของรัฐ (Public finance) เป็นหนี้ รายได้ ภาษี และการขาดดุล-เกินดุล ในสมัยก่อนบทบาทของรัฐบาลอยู่ในขอบเขตจำกัด คือ ทำการรักษาความมั่นคง ปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การศาล การตุลาการด้านเศรษฐกิจเป็นของเอกชน ต่อมาเมื่อประชาชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น รัฐมีขนาดใหญ่ขึ้น รัฐบาลจึงมีขอบเขตความรับผิดชอบ มากขึ้น ในระหว่างปี พ.ศ. 2472-2476 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกทำให้ประเทศต่าง ๆ เดือดร้อนกันทั่วไปนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ได้แก่ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ได้เสนอความเห็นที่เห็นว่า รัฐบาลควรจะเป็นผู้ดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการคลังดำเนินการควบคุมและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจากแนวความคิดของเคนส์ทำให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและมีบทบาทในทางเศรษฐกิจจนถึงปัจจุบัน

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณของภาครัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
- 2.2 เพื่อศึกษาระบบการบริหารงานของภาครัฐต่อการจัดสรรทรัพยากรสู่ประชาชน

3. ความหมายการบริหารงานคลัง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2543: 3) กล่าวว่า การบริหารงานคลัง คือการบริหารงานของภาครัฐโดยการจัดสรรสินการใช้ทรัพยากรทางสังคม โดยเชื่อว่ากลไกทางเศรษฐกิจสามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550: 13) กล่าวว่า การบริหารงานคลัง คือ การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับรายรับรายจ่ายของรัฐบาล หนี้สาธารณะ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง

ดังนั้นผู้เขียนสรุปว่า การบริหารงานคลัง เป็นการจัดสรรสินค้าสังคมหรือสินค้าสาธารณะให้กับประชาชนอย่างเสมอภาคกัน โดยภาครัฐต้องมีการบริหารงานในด้าน รายรับ รายจ่าย หนี้สาธารณะ นโยบายการเงิน และนโยบายการคลัง

ระบบการบริหารงานคลังของรัฐบาล

ระบบการคลัง หมายถึง องค์ประกอบของสถาบันการคลังต่างๆ ซึ่งรวมกันเป็นโครงสร้างของระบบการคลัง และมีการทำงานของสถาบันการคลังต่าง ๆ เกี่ยวเนื่องกันอย่างเป็นระบบตามประเพณีปฏิบัติ ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

ระบบการคลังเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน การทำงานของสถาบันการคลังต่าง ๆ นอกจากจะเกี่ยวเนื่องกันเองในระบบการคลังแล้ว ยังต้องทำงานสัมพันธ์กับสถาบันอื่นนอกกระบบการคลัง ซึ่งรวมกันเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการของประเทศ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การคลังระบบใหญ่ คือ ระบบการคลังของประเทศ การคลังระบบย่อย คือ การบริหารการคลังของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ (ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2548: 4-5)

นโยบายการคลัง (Fiscal policy)

นโยบายการคลัง ได้แก่ การกำหนดรายจ่ายต้องจัดทำประมาณการหารายได้ของรัฐบาลโดยการเก็บภาษีอากรซึ่งต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและการสร้างรายได้ให้เพียงพอและหลักความสามารถในการจ่ายของผู้หน้าที่เสียภาษี หรือกรณีใช้จ่ายเงินไม่เพียงพอ รัฐบาลอาจใช้วิธีการก่อนนี้ (ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2548: 10)

นโยบายการคลังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรายรับ รายจ่ายของประเทศ ซึ่งรายรับของประเทศไทยได้มาจากการจัดเก็บภาษี (tax) การจัดเก็บภาษีมียี่ 2 ทาง ได้แก่ 1) รายได้ ส่วนใหญ่เกิดจากรายได้ประเภท ภาษีอากร 2) รายได้ ส่วนน้อยเกิดจาก 2.1) รายได้จาก รัฐพาณิชย์ 2.2) การขายสิ่งของและบริการ 2.3) รายได้ประเภทอื่น ๆ

ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ คือ ภาษีทางตรง (Direct tax) และภาษีทางอ้อม (Indirect tax)

ภาษีทางตรง (Direct Taxes) ที่จำแนกโดยทั่วไป ได้แก่

- 1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax Including Personal Capital Gains)
- 2) ภาษีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค (Expenditure Taxes)
- 3) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Taxes Including Corporate Capital Gains)
- 4) ภาษีการประกันสังคม (Social Security Tax Including Payroll Taxes)
- 5) ภาษีมรดก (Capital Tax / Death Duties)
- 6) ภาษีการให้โดยเสน่หา (Gift Taxes)
- 7) ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)

ภาษีทางอ้อม ได้แก่

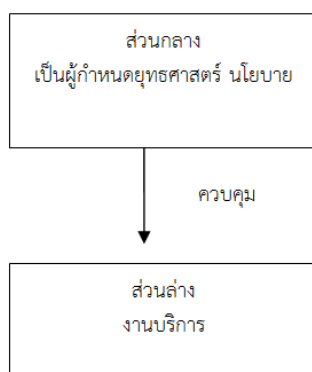
- 1) ภาษีสินค้าขาออก (Export Duties)
- 2) ภาษีสินค้าขาเข้า (Import Duties)
- 3) ภาษีสรรพสามิต (Excise Tax)
- 4) ภาษีการค้า (Sales Tax)
- 5) ภาษีการค้าปลีก (Retail Sale Tax)
- 6) ค่าใบอนุญาต (License Duties)
- 7) อากรและแสตมป์ (Stamp Duties)
- 8) กำไรจากรัฐวิสาหกิจ (Surpluses of Public Enterprises)

ในปัจจุบันประเทศไทยจัดเก็บภาษีอ้อมได้มากกว่าภาษีทางตรง ซึ่งไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่รัฐบาลต้องดำเนินการ ได้แก่ งบกลาง เงินเดือน งบค่าใช้จ่าย ภาครัฐมีหน้าที่ในการใช้จ่ายในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ประกอบกับในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติ (พรบ.) ปีพ.ศ. 2540 รัฐบาลกลางเน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ให้แต่ละหน่วยงานสามารถมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานได้ด้วยตัวเอง การบริหารส่วนกลาง เน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้อำนาจอิสระในการบริหารงานให้กับท้องถิ่นเพื่อเกิดความมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากร มีการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยให้คนในท้องถิ่นได้ตื่นตัว สนใจการเมืองเพิ่มมากขึ้น เช่น ในประเทศญี่ปุ่น มีจำนวน อบจ. 47 แห่ง เทศบาล 1,800 แห่ง ส่วนกลาง 1 ล้านคน และส่วนท้องถิ่น 3 ล้านคน ประเทศจีน ทหารจีน 2 ล้านคน รัฐบาลกลางจีน 900,000 คน 40 ล้านคนอยู่ในระดับท้องถิ่น (Sub-national) ในประเทศอินโดนีเซีย คนทำงานในภาครัฐ 3 ล้านคน ในท้องถิ่น 500,000 คน ในปี พ.ศ. 2545 ส่วนกลาง

1 ล้านคน ท้องถิ่น 3 ล้านคน ซึ่งตรงกันข้ามกับประเทศไทยเนื่องจาก ส่วนกลางมีจำนวนข้าราชการมากกว่าส่วนท้องถิ่น 2-3 ล้านคน และส่วนท้องถิ่น 250,000 คน ข้าราชการส่วนกลางมีจำนวนมากทำให้การตอบสนองต่อประชาชนเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงเกิดปัญหาความเสมอภาคทางสังคมกับคนรวยและคนจน และในระยะหลังประเทศไทยเป็นหนี้มาตลอดตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้ประเทศไทยกู้เงินเป็นจำนวนมากมาชดเชยงบประมาณขาดดุลซึ่งกฎหมายกำหนดวงเงินกู้ไม่เกิน 2 ล้าน ๆ บาท (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551: 20) ในการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาล

การบริหารงานของภาครัฐ

การบริหารงานของภาครัฐในอดีตเป็นแบบการบริหารงานแบบแนวตั้งเน้นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) เป็นหลักทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเป็นการบริหารงานแบบแยกส่วน ซึ่งไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ดังแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การบริหารงานของภาครัฐ
ที่มา: ดัดแปลงมาจาก ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2555: 10)

จากแผนภาพที่ 1 พบว่า การบริหารงานส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารงาน สั่งการไปยังราชการส่วนล่างในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น สวัสดิการทางสังคม

ในยุคหลังสมัยใหม่ (Post-modern) การบริหารจัดการในภาครัฐได้มีการให้ความสำคัญกับคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น และความสำคัญกับคนเพิ่มมากขึ้น ใส่ใจความต้องการของคนเพิ่มมากขึ้น สนใจสิ่งแวดล้อมที่มากกระทบต่อองค์กรเพิ่มมากขึ้น เน้นการมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกัน คิด ตัดสินใจ เนื่องจากการบริหารและการจัดการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนประสบกับภาวะวิกฤตอันเกิดจากการรับสินบน (Bribe) การทุจริตเชิงนโยบาย ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) ที่แพร่ระบาดออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง รวมไปถึงความไม่มีสำนึก ความไม่รับผิดชอบต่อสังคมหรือส่วนรวม โดยคำนึงแต่ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นหลัก อันเป็นการบริหารจัดการที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่ง สดง. มีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการทำงานของรัฐบาล

4. บทวิจารณ์แนวทางแก้ไขความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย

4.1 การพัฒนาการทำงานของภาครัฐ

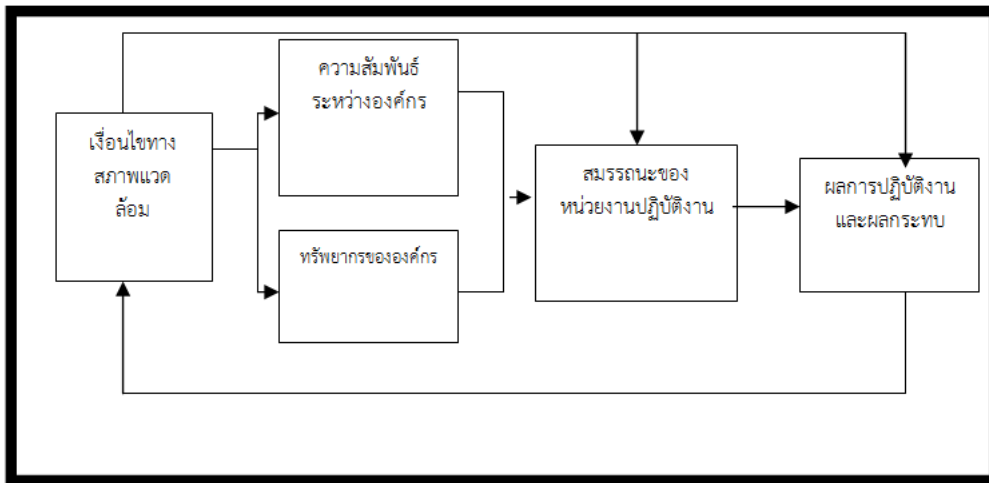
การทำงานของภาครัฐในยุคใหม่เน้นการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อมาตยา เช่น ได้รับรางวัลโนเบลคนแรกของเอเชีย ในปี ค.ศ. 1974 มีเหตุการณ์เกิดขึ้นที่ประเทศบังคลาเทศเป็นจำนวนมากตายเพราะความอดอยาก อมาตยา เช่น จิ่งสนใจศึกษาเรื่องความยากจนและการตายจำนวนมากของชาวบังคลาเทศ ซึ่งการตายจากความอดอยากสามารถช่วยเหลือได้ โดยการที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการดูแลประชาชนในเรื่องของสวัสดิการทางสังคม ซึ่งจอห์น รอลส์ (John Rawls) เสนอหลักการ Maximin principle กล่าวว่า การเลือกนโยบายสาธารณะที่คนจนได้รับประโยชน์สูงสุดเป็นหลัก สัญญาประชาคม (Social contract theory) ต้องให้ประชาชนได้รับอรรถประโยชน์สูงสุด เป็นสัญญาที่รัฐบาลสัญญากับ

ประชาชนในการดูแล ปกป้อง คุ้มครองประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความปลอดภัย การศึกษา สาธารณสุข อุปโภคและบริโภค การคมนาคมขนส่ง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่รัฐบาลพึงกระทำต่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

4.2 ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง

เนื่องจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในการจัดสรรทรัพยากร หรือสินค้าสาธารณะให้กับประชาชนแต่รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นอย่างไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารองค์กรเป็นอย่างมาก

ในทุกสังคมไทยมีปัญหาระหว่างคนรวย คนจน เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาคนรวยมีจำนวนน้อยและคนจนมีจำนวนมากจึงเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการได้รับการบริการเนื่องจากปัจจุบันคนไทยส่วนใหญ่ได้รับการซึมซับวัฒนธรรมของชาวตะวันตกมาเป็นจำนวนมากส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคมไทยที่เกิดขึ้น และการกระจายรายได้ของประเทศไทยพบว่าอยู่ในระดับที่แย่มาก เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน เนื่องจากขนาดขององค์กรและจำนวนประชากรที่ไม่เท่ากันจึงเกิดการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เท่าเทียมกัน ต้องเน้นในด้านการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่น ดังแผนภาพ



ภาพที่ 2 ตัวแบบการกระจายอำนาจ
ที่มา: สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2543: 459)

จากแผนภาพที่ 2 พบว่า การบริหารงานขององค์กรภาครัฐควรเน้นที่การกระจายอำนาจในการบริหารงาน แบ่งหน้าที่การทำงาน ในองค์กรต้องมีปฏิสัมพันธ์การประสานงาน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาชน ต้องมีการประเมินการปฏิบัติงานถึงผลกระทบที่ได้รับ

5. ระบบการบริหารงานคลังสู่ความเป็นอาเซียน

การบริหารงานสู่ความเป็นอาเซียน อาเซียนมีการบริหารงานแบบค่อยเป็นค่อยไปให้ความสำคัญกับการทำงาน เน้นความยืดหยุ่นในการทำงาน เพื่อสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งอาเซียนให้ความสำคัญในด้านเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศเป็นอย่างมาก เป้าหมายของการรวมกลุ่มอาเซียนทางด้านเศรษฐกิจนั้น โดยต้องการให้มีฐานการผลิตร่วมกัน มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมือได้อย่างเสรี (Free flows of goods, services, investment, and skilled labors, and free flow of capital) รวมทั้งผู้บริโภคสามารถเลือกสินค้าได้หลากหลายเพิ่มมากขึ้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2548 : 12) ดังนั้นประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือการบริหารงานในด้านต่าง ๆ สู่อาเซียน ต้องมีระบบท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ตาม พ.ร.บ. ปี พ.ศ. 2540 เน้นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินงาน การจัดสรร

ทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้ในอนาคตข้างหน้า

6. สรุป

นักรการเมืองไม่ยอมรับจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การมีพนักงานมากเกินไป ทำให้การใช้งบประมาณด้านบุคลากรมีจำนวนมากเกินไป ถ้าให้ท้องถิ่นบรรจุแต่งตั้งเองก็ใช้ระบบอุปถัมภ์เล่นพรรคเล่นพวกเกินไป ในด้านภาษีอากร แม้จะมีบางรายการที่ให้ท้องถิ่นเรียกเก็บ หรือเก็บเพิ่มได้แต่ไม่กล้าเรียกเก็บเพราะกลัวเสียคะแนนเสียง แล้วไม่ช่วยกันหาทางแก้ไข รวมทั้งไม่มีมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ถูกหลักประชาธิปไตย คือท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐบาลสร้างหรือก่อให้เกิด จึงมีสิทธิที่จะควบคุม แต่การควบคุมนี้ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย ฉะนั้นถ้ามีข้อขัดแย้งต้องมืองค์กรทางศาลเป็นผู้วินิจฉัยไม่ใช่ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมเพิ่มขึ้นเนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดสรรบริการสาธารณะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการรับบริการจากภาครัฐ ได้แก่ การคมนาคม อุปโภค บริโภค การศึกษา เนื่องจากการศึกษาถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ ถ้าประชาชนมีการศึกษาจะสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในสังคม

7. ข้อเสนอแนะ

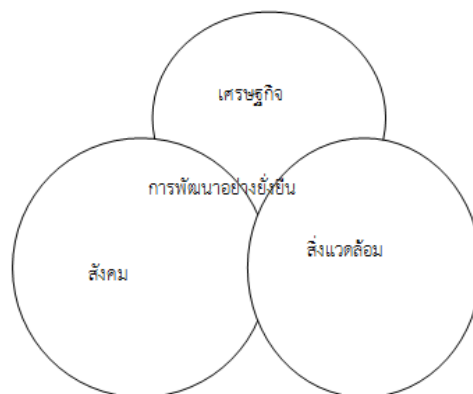
7.1 รัฐบาลส่วนกลางควรวางมาตรการ นโยบาย เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่เกิดขึ้น ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านการการศึกษา สาธารณสุข

7.2 ควรมีการบริหารงานโดยการเน้นหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ความโปร่งใส มีส่วนร่วม รับผิดชอบ มีคุณธรรม จริยธรรมมาในการบริหารงาน มีความรับผิดชอบ

7.3 ควรมีกฎหมายเป็นตัวกำหนดในการบริหารงานเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

7.4 ควรมีนโยบายการกระจายให้อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

7.5 ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) เนื่องจากการทำงานขององค์กรต้องใส่ใจต่อประชาชน สิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย และเมื่อไม่นานมานี้ตลาดหลักทรัพย์ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคมเพิ่มมากขึ้นเพื่อทำให้อุรกิจนั้นมีความยั่งยืน องค์กรที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมควบคู่ไปกับการทำจิตอาสาเพื่อสังคม หรือท้องถิ่นในทุรกันดารเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การทำจิตอาสานั้นหลาย ๆ หน่วยงานให้ความสำคัญในการพัฒนาชุมชนทุรกันดารเพิ่มมากขึ้น เพื่อช่วยการทำงานของรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดการบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 การพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน

จากแผนภาพที่ 3 พบว่าองค์กรที่ดีควรต้องมี ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ทุกอย่างการผสมผสานกลมกลืนกันเพื่อการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน

สรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นเป็นข้อมูลที่น่าความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารงานคลังเพื่อการพัฒนาสังคมในการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 สามารถนำไปวิเคราะห์ข้อมูลให้สอดคล้องกับนักวิชาการได้ดังเช่น นายอารีพงษ์ ภูซุ่ม อธิบดีกระทรวงการคลัง ได้กล่าวถึง ความท้าทายต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศไทย การบริหารจัดการปัญหาภายในประเทศ และการรับมือกับความผันผวน ที่มาจากภายนอกประเทศ ซึ่งอีก 3 ปีข้างหน้า ประเทศไทยกำลังนับถอยหลังสู่การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ ASEAN Economic Community (AEC) ซึ่งการเปิดเสรีในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็น การค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน การเคลื่อนย้ายเงินทุน การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ และการดำเนินงานตามความร่วมมือรายสาขาอื่น ๆ การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นด้านนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ตามกรอบนโยบายการแข่งขันของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นด้านการคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ นโยบายภาษี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค โดยเฉพาะการพัฒนา SMEs และการเสริมสร้างขีดความสามารถผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการริเริ่มเพื่อการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration : IAI) เพื่อลดช่องว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นต้น อันจะทำให้สภาพแวดล้อมในการแข่งขันของธุรกิจไทยมีความซับซ้อน ทั้งการปรับตัวเพื่อเข้าถึงโอกาสทางการค้าการลงทุนที่จะขยายขอบเขตกว้างไกล และการตั้งรับการแข่งขันจากคู่แข่งจากอาเซียนเข้ามายังตลาดภายในประเทศ ดังนั้น การปฏิรูปทุกด้านควรมีการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยประเทศไทยต้องมีการวิเคราะห์สถานการณ์ ประเมินศักยภาพจากการเปิดเสรีในหลาย ๆ ด้านเหล่านี้ เราจึงจำเป็นต้องมุ่งให้ความสำคัญต่อนโยบายเศรษฐกิจที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการวางรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ของไทยมีการใช้ประโยชน์ และสามารถเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้ ซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวจะมาพร้อมกับโอกาสและการแข่งขัน ของประเทศในระยะยาว ดังนั้นการพัฒนาความรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพของข้าราชการไทย หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการคลังจึงมีความสำคัญที่จะช่วยให้บุคลากรได้เรียนรู้เพื่อการปรับตัว เข้าสู่ภาวะการแข่งขันในระดับอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นกระทรวงการคลัง จึงมอบหมายให้สถาบันวิทยาการเศรษฐกิจและการคลังภายใต้มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง จัดโครงการฝึกอบรมข้าราชการ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ และ ภาคเอกชน ภายใต้ 4 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรผู้นำการคลัง (ผนค.), หลักสูตรนักบริหารการคลัง (นบค.), โครงการพัฒนานักบริหาร (EDP) และ หลักสูตรนักการคลังมืออาชีพ (นคอ.) หลักสูตรของสถาบันฯ ทั้งหมดเป็นหลักสูตรสำคัญในการที่จะเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในด้านเศรษฐกิจการคลัง ทำให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีองค์ความรู้หลากหลายพร้อมที่จะรับมือการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบันได้อย่างมั่นคง และยั่งยืน นอกจากนี้ยังได้เรียนรู้แนวคิดใหม่ ๆ ที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตนเองสังคม และระดับประเทศ โดยมุ่งเน้นด้าน คุณธรรมและ จริยธรรมในการทำงานอย่างมืออาชีพควบคู่กันไป และยังสร้างความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ การค้า สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นอีกหนึ่งความตั้งใจที่จะทำให้สถาบันฯ เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ในการพัฒนาบุคลากร และข้าราชการไทย โดยน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานไว้มาประยุกต์ใช้ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน กล่าวคือ การใช้ประโยชน์จากประชาคมอาเซียนอย่าง “พอประมาณ” ไม่เอารัดเอาเปรียบชาติสมาชิกอาเซียนอื่น แต่ต้องร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อก้าวเดินไปในนามของอาเซียน การเตรียมความพร้อมอย่าง “มีเหตุผล” เพื่อให้ “มีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี” ภายใต้เงื่อนไขความรู้ คุณธรรม ซึ่งจะนำไปสู่คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมที่มีความก้าวหน้าอย่างสมดุล มั่นคง และยั่งยืน ตามคำขวัญของประชาคมอาเซียนที่ว่า “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม” หรือ “One Vision, One Identity, One Community” (อารีพงษ์ ภูซุ่ม. ออนไลน์. <http://www.efa.or.th>)

ต่อมา นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ ได้รับแต่งตั้งเป็นปลัดกระทรวงการคลังเมื่อ 15 ตุลาคม 2556 ได้หารือกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เพื่อวางยุทธศาสตร์และมาตรการด้านการเงินการคลังของกระทรวงการคลังเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 กล่าวว่า กระทรวงการคลังได้จัดเตรียมมาตรการในด้านต่าง ๆ ไว้แล้วอย่างครบถ้วนแล้วเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปีหน้า อาทิ การอำนวยความสะดวกด้านการค้า การลงทุน และการเงินให้กับภาคเอกชน การปรับปรุงโครงสร้างภาษีเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างเป็นระบบ การสนับสนุนการเจริญเติบโตแบบสีเขียว (Green Growth Economy) การกำหนดทิศทางและปรับปรุงกฎระเบียบของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากประชาคมอาเซียนได้อย่างสูงสุด การปรับปรุงโครงสร้าง

องค์กรและพัฒนาระบบภายในของกระทรวงการคลัง การส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุน การสนับสนุนการเข้าถึงบริการด้านการเงินของประชาชนและ SMEs การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน สนับสนุนการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี และผนึกกำลังของอาเซียนต่อภูมิภาคที่ไม่เป็นธรรมในเศรษฐกิจโลก เป็นต้น

ทั้งนี้ ปลัดกระทรวงการคลังได้ขอให้มีการเร่งรัดการจัดตั้งระบบการให้บริการศุลกากรเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวในระดับประเทศ หรือ National Single Windows (NSW) ซึ่งเป็นระบบงานกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลด้านการขนส่งสินค้าและพิธีการด้านศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการนำเข้าและการส่งออกสินค้า พร้อมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาตั้งสำนักงานปฏิบัติงานภูมิภาคในประเทศไทย (Regional Operating Headquarter - ROH) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศเพื่อนบ้านที่เชื่อมโยงกับประเทศไทย และจัดทำข้อมูลด้านกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและประกาศของกระทรวงการคลังเป็นภาษาอังกฤษ ปลัดกระทรวงการคลัง กล่าวไว้ว่า กระทรวงการคลังจะดำเนินการปรับปรุงมาตรการต่างๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลังด้านการเงินการคลังเพื่อรองรับประชาคมอาเซียนอย่างต่อเนื่อง โดยจะใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานในสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการเงินการคลัง รวมทั้งจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินความคืบหน้าเป็นระยะ อนึ่ง การกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าว เป็นผลมาจากการหารือระหว่างผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลัง จึงเป็นการดำเนินการในเชิงบูรณาการเพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์สูงสุดทางการเงินการคลังในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (รังสรรค์ ศรีวรศาสตร์. ออนไลน์ <http://www.thanonline.com/index.php>)

จากการรับมือและการเตรียมความพร้อมของกระทรวงการคลังจากทัศนะหรือมุมมองของ นายอารีพงษ์ ภู่อุ่ม อดีตปลัดกระทรวงการคลัง และ นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ ปลัดกระทรวงการคลัง แสดงถึงวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและเล็งเห็นความสำคัญในการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในเรื่องการบริหารงานคลังเพื่อการพัฒนาสังคมสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งนี้เพื่อการพัฒนาไปสู่ภาคประชาชนที่แท้จริง

8. เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (2548). ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโอกาสทางการค้าและการลงทุนของไทย. กรุงเทพฯ.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2543). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550). การคลังรัฐบาลและภาคคลังท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). การคลังภาครัฐ . พิมพ์ครั้งที่ 2. เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). การคลังเพื่อสังคม: จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: บริษัทพี.เอ. สี่พิวัง.

_____. (2555). เอกสารประกอบการสอนวิชาสัมมนาประเด็นทางการจัดการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศิลปากร.

รังสรรค์ ศรีวรศาสตร์. คลังวางนโยบายขึ้นต่อไปรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558. (online) เข้าถึงเมื่อ 20 เมษายน 2557 เข้าถึงได้จาก <http://www.thanonline.com/index.php>

สมบัติ อารังอึ้ง. (2543). นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมานธรรม.

อารีพงษ์ ภู่อุ่ม. คำนิยม (online) เข้าถึงเมื่อ 20 เมษายน 2557 เข้าถึงได้จาก <http://www.efa.or.th>