วารสารวิชาการ
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

สถานการณ์การคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่

The Local Finance Situation of Sub-district Administrative Organization (SAO) among the Unrest Situation in Thailand Southernmost Provinces

ณชพงศ จันจุฬา
วท.ม.(การจัดการทรัพยากร), ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
อัลญาณ์ สมุห์เสนีโต
ปร.ด.(ประชากรศาสตร์), ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

Abstract

This study aims to examine the impact of the unrest situation in the three southernmost provinces of Thailand on the local finance and the adaption of Sub-district Administrative Organization (SAO). The samples under study consist of 207 SAO representatives, who are interviewed based on constructed questionnaires. The data is then analyzed by Chi-square test. The results show that 2 in 3 of studies areas are considered the red zone (the most dangerous area), in which the trends in violence and the ongoing insurgency are likely to decrease only 1 percent and 0.5 percent, respectively, 67 percent of the informants believe that it will take over 10 years for these situations to be solved. As a result, local finance is greatly affected. Many local people lose their income, and several local businesses are closed down, resulting in a decrease in tax revenue. However, a Chi-square analysis reveals no statistically significant difference in the tax revenue prior and after the situations. Several adaptive methods have been used by the SAO in dealing with local finance in the three areas: the integration of IT system in local finance system, transparency in administration which inspires public concern for community improvement through their tax payment, availability of postal service for tax payment, payment extension, onsite service, and adjustment of structure and sources of local income.

Keywords: Local finance, the unrest situations, the three southernmost provinces

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อการคลังท้องถิ่นและการปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 207 แห่ง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติไคสแควร์

ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ความไม่สงบขั้นรุนแรง (โซนสีแดง) ครอบคลุมพื้นที่ถึง 2 ใน 3 ตามการจัดแบ่งโซนของหน่วยงานความมั่นคง โดยมีแนวโน้มความรุนแรงและความถี่ของสถานการณ์ลดลงเพียงร้อยละ 1 และ 0.5 ตามลำดับ ทำให้กลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 67 เชื่อว่าสถานการณ์จะสงบลงได้ต้องใช้เวลามากกว่า 10 ปี ส่งผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเชื่อว่า สามารถจัดเก็บภาษีได้น้อยลง เพราะชาวบ้านขาดรายได้ อีกทั้งธุรกิจในพื้นที่ก็ปิดกิจการลงเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติไคสแควร์ กลับพบว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของท้องถิ่นด้วยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในระบบการคลังท้องถิ่น บริหารด้วยความโปร่งใส สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการชำระภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เพิ่มช่องทางการชำระภาษีทางไปรษณีย์ ขยายเวลาและให้บริการรับชำระภาษีนอกสถานที่ รวมทั้งปรับเปลี่ยนโครงสร้างและแหล่งที่มาของรายได้ท้องถิ่น

คำสำคัญ: การคลังท้องถิ่น สถานการณ์ความไม่สงบ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานการบริหารการปกครองที่เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือในชนบทได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและกำหนดทิศทางการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553)

การคลังท้องถิ่น ครอบคลุมภาระงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550) ดังนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มุ่งเน้นการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในกับประชาชนในพื้นที่ห่างไกล

จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ประสบปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบและมีความรุนแรงเรื่อยมา นับตั้งแต่ปี 2547 ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและหน่วยงานราชการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงสภาพจิตใจของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และประชาชนทั่วไป (บุญเอื้อ บุญฤทธิ์, 2556) สถานการณ์ดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่นและการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยง

ไม่ได้ ดังนั้น การศึกษาสถานการณ์การคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้ความไม่สงบในพื้นที่ จึงมุ่งเน้นที่จะสะท้อนผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบต่อการคลังท้องถิ่น และการปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบต่อการคลังท้องถิ่นและการปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้กับการคลังท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดตั้งองค์กรขึ้น โดยมีการเลือกตั้งตัวแทนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น องค์กรที่ตั้งขึ้นต้องเกิดจากการกระจายอำนาจเป็นเอกเทศแยกจากองค์กรของรัฐบาล โดยมีบุคลากรและงบประมาณของท้องถิ่นเอง มีอำนาจอิสระในระดับหนึ่งที่จะปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นให้เกิดผลแท้จริง โดยนักบริหารและเศรษฐศาสตร์ เชื่อว่า การกระจายอำนาจมีส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2537) ดังนั้นภายใต้การกระจายอำนาจ

หน่วยงานระดับล่างจะมีความคล่องตัวสูง สามารถปรับกลยุทธ์การดำเนินงานให้สอดคล้องและตอบสนองสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ การให้หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างมีอิสระในการจัดการทรัพยากรของตนเองได้อย่างเต็มที่ จะช่วยให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะในประเด็นการคลัง หากมีการดำเนินการด้วยระบบรวมศูนย์อำนาจ อาจก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่า

แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นหมายถึง การหารายได้ การใช้จ่าย การงบประมาณ การก่อหนี้ การพัสดุ การเงินและการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550) การคลังท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยปกครองท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวคิดและปรัชญาการปกครองท้องถิ่นได้ กล่าวคือ ทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประชาชนมีอาชีพ มีรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดทั้งสามารถจัดหาสาธารณูปการขั้นพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบอาชีพให้กับประชาชนได้ ทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้นการคลังท้องถิ่นจึงเป็นส่วนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศชาติต่อไป

การกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์หนึ่งของการกระจายอำนาจ ส่งผลดีต่อท้องถิ่น คือ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่นตนเองและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะเพราะรัฐบาลท้องถิ่นย่อมทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่า

รัฐบาลกลาง รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นย่อมสามารถปรับการใช้จ่ายของตนให้เข้ากับฐานะทางการเงินและความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม โดยหลักการการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น รายจ่ายในการผลิตบริการต่าง ๆ เพื่อใช้ในท้องถิ่น นอกจากจะได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางแล้ว ยังจะต้องมาจากเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย หลักการดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นแบกภาระของค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของตนเอง ทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังยังช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้นจากการเปิดโอกาสให้ประชนชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือรับรู้ต่อการกำหนดชะตากรรมของตนเอง (อนงค์นุช เทียนทอง, 2543)

แนวคิดในการกระจายอำนาจกับการพัฒนาระบบการคลังของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจกับการพัฒนาระบบการคลังของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการให้มีความเหมาะสมสอดคล้องไปด้วยกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างหรือระดับชุมชนของไทยมี 2 ประเภท คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาล ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตชนบท ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีบทบาทสำคัญในด้านการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดให้มีการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของชุมชน การสุขาภิบาล การเก็บกวาดขยะมูลฝอย การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนทางระบายน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในด้านการพัฒนาส่งเสริมการลงทุนในชุมชน โดยร่วมจัดทำกิจกรรม

ร่วมวางแผน ร่วมลงทุน ฯลฯ กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น จังหวัด รัฐวิสาหกิจ เทศบาล หน่วยงานภาคเอกชน ฯลฯ มากกว่าการดำเนินการเองโดยลำพัง เพราะการพัฒนาชุมชนในชนบทควรเน้นหนักในเรื่องการจัดบริการพื้นฐานของชุมชนเป็นหลัก โดยควรปรับโครงสร้างการคลังท้องถิ่นในอนาคตให้มีรายได้ที่สามารถจัดเก็บได้เองเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของรายจ่ายดำเนินการ รวมทั้งจะต้องแก้ไขระเบียบควบคุมบริหารงานคลังและงบประมาณของท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาตนเองได้ดีขึ้น (จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

จังหวัดชายแดนภาคใต้และสถานการณ์ในความไม่สงบ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส แบ่งการปกครองออกเป็น 33 อำเภอ มีพื้นที่ 10,936.86 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรรวม 1,995,244 คน เป็นมุสลิมร้อยละ 80 และเป็นพุทธร้อยละ 20 ยิ่งไปกว่านั้นประชากรใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปเพียงร้อยละ 3.58 ในขณะที่มีความรู้ต่ำกว่า ป. 6 สูงถึงร้อยละ 44.85 ส่งผลให้การประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรในสัดส่วนสูงสุด (ร้อยละ 33.77) รองลงมาประกอบอาชีพรับจ้าง (ร้อยละ 21.06) โดยนับตั้งแต่เหตุการณ์ความไม่สงบในปี พ.ศ. 2547 ถึง ปี 2553 จำนวนคนจนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 2.63 แสนคนในปี 2547 เป็น 3.64 แสนคนในปี 2552 โดยจังหวัดปัตตานีมีสัดส่วนคนจนสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 41.8 รองลงมาคือ จังหวัดนราธิวาสคิดเป็นร้อยละ 18.7 และจังหวัดยะลาร้อยละ 4.5 ตามลำดับ โดยคนจนส่วนใหญ่

อยู่ในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านและกลุ่มอาชีพรับจ้างในภาคเกษตร ซึ่งประสบปัญหาและขาดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ (กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, 2560)

สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ โดยเหตุการณ์ที่ถือว่าเป็นการจุดเริ่มต้นของความรุนแรง คือ เหตุการณ์ปล้นปืนกองพันพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 เหตุการณ์ที่ มัสยิดกรือเซะ อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 และเหตุการณ์ที่หน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก (ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหน้า, 2553) จากสถิติการก่อเหตุและการสูญเสียในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2547 - 2560 (เมษายน) พบการก่อเหตุรวมทั้งสิ้น 19,279 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต 6,544 ราย มีผู้บาดเจ็บ 12,963 ราย (*ศรีสมภพ จิตต์ภิรมย์ศรี*, 2560)

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ได้วินิจฉัยปัญหาความรุนแรงดังกล่าวว่า เกิดจากเงื่อนไข 3 ประการ คือ เงื่อนไขเชิงบุคคล เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ความไม่เป็นธรรมอันจากกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่เป็นอยู่ และเงื่อนไขทางวัฒนธรรม คือ ลักษณะเฉพาะทางศาสนาและชาติพันธุ์ในพื้นที่ (คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2549) ทั้งนี้เหตุการณ์ความขัดแย้ง ความรุนแรง และความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความยืดเยื้อมานานกว่า 13 ปีแล้ว ยิ่งเวลาผ่านไปความขัดแย้งและความรุนแรงก็ปรากฏให้ เห็นอย่างเป็นระบบ มีทั้งความคลี่คลาย

ขยายตัว มีทั้งความแปรปรวน และก็ความ ซับซ้อนมากขึ้น ขณะเดียวกัน สิ่งที่เป็นปัจจัยแทรกซ้อนก็ดูเหมือนจะปรากฏให้เห็นเช่นเดียวกัน ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาจากแรงผลักดันภายในที่เป็นระบบในทางสังคมอันมีชีวิตและพลวัตที่จะต้องทำความเข้าใจ เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกัน โดยพลวัตนี้มาจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกของ "ระบบแห่งความรุนแรง" ดังกล่าวเอง (ศรีสมภพ จิตต์ภิรมย์ศรี, 2560)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้อาศัยกระบวนการวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถาม ซึ่งพัฒนามาจากกรอบความคิดที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นใช้วิธีการสำมะโนประชากรเพื่อรวบรวมข้อมูลจากองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ จำนวนทั้งสิ้น 242 แห่ง โดยในการลงพื้นที่เพื่อเก็บรวมรวมข้อมูลผู้วิจัยสามารถจัดเก็บข้อมูลได้ จำนวน 207 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 85.53 โดยกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ตอบแบบสอบถามครั้งนี้ คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการคลัง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติไคสแควร์

ผลการวิจัย

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 207 ตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วย เพศชาย ร้อยละ 54 เพศหญิง ร้อยละ 46 อาศัยอยู่ในจังหวัดปัตตานี ร้อยละ 47.3 จังหวัดยะลา ร้อยละ 28 และจังหวัดนราธิวาส ร้อยละ 23.7 ครึ่งหนึ่งเป็นข้าราชการ/เจ้าหน้าที่

ผู้รับผิดชอบด้านการคลัง ปลัด อบต. ร้อยละ 15 สมาชิก อบต. ร้อยละ 14.5 และเป็นนายก อบต .และอื่นๆ ในสัดส่วนใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 9.2 ในขณะที่มากกว่าครึ่งดำรงตำแหน่งระยะเวลา 1-2 ปี มีอายุงานมากกว่า 6 ปี ในสัดส่วนสูงสุด (ร้อยละ 42) และร้อยละ 70 มีอายุระหว่าง 31-45 ปี โดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 66) โดยผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 58 เห็นว่าสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ โดยภาพรวมอยู่มีความถี่ในการเกิดสถานการณ์ความรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้น และร้อยละ 41.5 เห็นว่าเท่าเดิม โดยมีเพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้นที่เห็นว่าลดลง โดยร้อยละ 73 เห็นว่าความรุนแรงของสถานการณ์แต่ละครั้งมีแนวโน้มเท่าเดิม ร้อยละ 26 เห็นว่าเพิ่มสูงขึ้น และที่เหลือให้ข้อมูลว่ามีแนวโน้มลดลง โดยกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งคาดการว่าการแก้ไขปัญหาความไม่สงบฯ จะสำเร็จได้ใช้เวลามากกว่า 10 ปี (ร้อยละ 67.6)

ผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่น จากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ส่งผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่นของ อบต. ในพื้นที่มากถึงร้อยละ 80.2 โดยลักษณะและรูปแบบของปัญหาที่พบคือ การไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายเนื่องจากชาวบ้านมีความหวาดกลัว ไม่กล้าเดินทางมาจ่ายภาษี ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลได้ บางส่วนไม่ให้ความร่วมมือ ปิดบังข้อมูล และฉวยโอกาสเลี่ยงภาษี ในขณะที่การจัดซื้อ จัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณทำได้ล่าช้า หรือทำได้ไม่สะดวกเนื่องจากผู้รับจ้างไม่กล้าเข้าพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีความกังวลในเรื่องการจัดเก็บรายได้ในอนาคตเนื่องจากความปลอดภัยในการประกอบอาชีพของชาวบ้านมีน้อย ไม่สามารถประกอบอาชีพได้สะดวก บางส่วนว่างงาน มีปัญหาการลักขโมยตามมา จำนวน

นักท่องเที่ยวลดลง ทำให้ร้านค้าปิดตัวจำนวนมาก ในขณะที่บางส่วนต้องอพยพออกนอกพื้นที่เพื่อความปลอดภัย ในส่วนของ อบต.การก่อการร้าย การลอบวางเพลิง หรือการทำลายทรัพย์สินราชการ เช่น การระเบิดถนน การเผากล้องวงจรปิด ล้วนมีส่วนทำให้งบประมาณในงานความมั่นคงเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ประสิทธิภาพการบริหารงานคลังยังได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงเนื่องจาก ไม่สามารถลงพื้นที่เพื่อสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลผู้ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีได้ ข้าราชการเองก็ขาดกำลังใจและย้ายออกนอกพื้นที่จำนวนมาก

ในบางส่วนของกลุ่มตัวอย่างมองว่า แม้การจัดเก็บรายได้จากภาษีบางประเภทของ อบต. ลดลง เช่น ค่าธรรมเนียมการโอนซื้อขายที่ดิน แต่ไม่กระทบกับรายได้ของท้องถิ่นมากนัก เนื่องจากรายได้หลักเป็นภาษีที่จัดเก็บและจัดสรรให้จากส่วนกลาง ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจะขึ้นกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมมากกว่า

การจัดเก็บรายได้ก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ (พ.ศ. 2547) จากการศึกษาพบว่า นับแต่ปี พ.ศ.2546 - พ.ศ.2551 รายได้ตามโครงสร้างที่ อบต. จัดเก็บเอง สามารถจัดเก็บได้ตามเป้าหมาย คิดเป็นร้อยละ 37.2 ร้อยละ 35.7 ร้อยละ 44.9 ร้อยละ 47.8 ร้อยละ 53.1 และร้อยละ 42.5 ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ตามโครงสร้างที่รัฐจัดเก็บให้รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุน พบว่า ในปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ.2551 เป็นไปตามเป้าหมาย คิดเป็นร้อยละ 39 ร้อยละ 48.8 ร้อยละ 52.2 ร้อยละ 44.9 และร้อยละ 26.1 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อบต.ในพื้นที่ก่อนและหลังเหตุการณ์ พบว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์แบบไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดเก็บรายได้กรณีที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บให้ รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุนก่อนและหลังเหตุการณ์กับสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่เป็นความสัมพันธ์แบบมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

การปรับตัวและแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า อบต. ในพื้นที่มีการปรับตัวและแก้ไขปัญหาดังนี้ คือ การขยายช่วงเวลาการจัดเก็บภาษีให้นานขึ้น การปรับโครงสร้างรายได้ การเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้ การเพิ่มช่องทางการชำระทางไปรษณีย์ และการบริการรับชำระภาษีนอกสถานที่ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการยื่นอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ยังสร้างแรงจูงใจด้วยการให้รางวัล กำหนดให้ผู้นำท้องถิ่นต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการชำระภาษี ประสานให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก อบต.ในพื้นที่จัดเก็บให้โดยออกใบเสร็จชั่วคราว เพิ่มการประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักถึงความสำคัญของภาษีต่อการพัฒนาท้องถิ่น การสำรองงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการบริหารงานคลังให้มีความโปร่งใสโดยนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาการคลังท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (LTAXMAP) การจัดเก็บฐานข้อมูลแบบออนไลน์ (e-LAAS) เป็นต้น

การดำเนินงานของ อบต. ในพื้นที่ โดยภาพรวมพบว่า มีการปรับเปลี่ยนนโยบายท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน ได้แก่ การกำหนดนโยบายการศึกษาให้เหมาะสมทั้งสามัญและศาสนา เช่น การส่งเสริมศาสนาที่ถูกต้อง การสอนอัลกุรอ่าน และตาดีกา การให้ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ประเพณี การกำหนดนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่ชัดเจน เช่น การฝึกอาชีพให้เยาวชน การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และการเสริม

ความมั่นใจในการประกอบธุรกิจในท้องถิ่น นโยบายด้านกีฬาและสันทนาการ โดยการส่งเสริมการแสดงออกด้านกีฬา ดนตรี และภูมิปัญญาเพื่อส่งเสริมให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ รวมทั้งการกำหนดนโยบายด้านการมีส่วนร่วม โดยพยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น จัดตั้งอาสาสมัคร จัดเวรยามดูแลกันเอง

อย่างไรก็ดี อบต. มีความคาดหวังว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการช่วยแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยทหาร สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานราชการส่วนกลางจะนำเอาปรัชญา "เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา" มาใช้อย่างจริงจัง

การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาพบว่า สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีความรุนแรงและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยพื้นที่ 2 ใน 3 ถูกจัดเป็นพื้นที่อันตราย มีความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของราชการและประชาชนจำนวนมาก อย่างไรก็ตามกลับพบว่าสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ในพื้นที่ ทั้งนี้เนื่องจากว่า อบต. ในพื้นที่มีการปรับตัวอย่างมาก เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมายด้วยการกำหนดกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่เอื้อให้ประชาชนสามารถจ่ายภาษีได้สะดวก เพิ่มช่องทางการจัดเก็บและจัดหารายได้ รวมทั้งนำระบบสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาช่วย สอดคล้องกับ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2555) ที่ศึกษากลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤติ ที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองทางการคลังก่อนเป็นอันดับแรก (self-reliance fiscal management)

เพื่อให้องค์กรมีแนวทางการดำเนินงานและระบบสนับสนุนต่าง ๆ ที่พร้อมไปสู่การเป็นองค์กรที่มีพลวัตรในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (local responsiveness) และสามารถปรับตัวเพื่อให้รอดพ้นจากวิกฤติต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง (self-correcting local organization) และจากการศึกษาสภาพโดยรวมของพื้นที่พบว่า การจัดเก็บรายได้ก่อนเกิดสถานการณ์ กว่าครึ่งหนึ่งไม่สามารถจัดเก็บได้ตามเป้าหมายอยู่แล้ว อันเนื่องมาจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผู้คนจำนวนมากยังอยู่ในฐานะแค่พอเลี้ยงชีพได้ ดังนั้น หาก อบต. ไม่สามารถดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นได้ตามเป้าก็เท่ากับเป็นการซ้ำเติมสภาพความเป็นอยู่ให้ชาวบ้านในพื้นที่มีความลำบากยากแค้นเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่ากลไกภาครัฐไม่สามารถขับเคลื่อนงานด้านการจัดเก็บรายได้ในพื้นที่ได้ตามเป้าหมายและไม่สามารถปรับตัวได้ดีเท่า อบต. ซึ่งย่อมมีผลต่อการคลังในภาพรวมของประเทศ เพราะต้องจัดสรรงบประมาณหรือดึงงบประมาณส่วนอื่นมาชดเชยส่วนที่ไม่สามารถจัดเก็บได้ในพื้นที่

ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบที่ครอบคลุมแทบทุกพื้นที่ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และไม่มีแนวโน้มว่าจะสงบลงได้เมื่อใดนั้น นอกจากสร้างผลกระทบและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและทางราชการแล้ว ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดต่อการพัฒนาท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การยกระดับของคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดและสัมผัสรู้ถึงความต้องการชาวบ้านมากที่สุด อยู่ในฐานะที่เข้าใจบริบทของพื้นที่ เข้าถึงปัญหาและสาเหตุ รวมทั้งสะท้อนความต้องการพัฒนาของประชาชนได้ตรงที่สุด

ย่อมได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ไม่มากก็น้อย ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งเน้นการหาคำตอบของผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบต่อการคลังท้องถิ่นและการปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เพื่อนำไปสู่แนวทางในการปรับปรุงการบริหารและการพัฒนาการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสูงสุดให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

แม้ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า สถานการณ์ความไม่สงบไม่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ในพื้นที่ทั้งก่อนและหลังเหตุการณ์ก็ตาม แต่ก็ไม่อาจสรุปได้ว่าเหตุการณ์ความไม่สงบไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ อบต. ทั้งนี้เพราะจากการประมวลข้อมูลกลับพบข้อเท็จจริงว่า สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่นของ อบต. อย่างยิ่ง แต่เนื่องจาก อบต. ในพื้นที่มีการปรับตัวโดยการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และแนวทางการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่นโดยเฉพาะการจัดเก็บรายได้จนทำให้ผลการจัดเก็บรายได้ก่อนและหลังเหตุการณ์ไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่กับการจัดเก็บรายได้ของรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถและกลไกของรัฐที่ไม่อาจจัดการกับปัญหาหรือปรับตัวเพื่อสอดรับกับสถานการณ์ได้ดีเท่ากับท้องถิ่น อย่างไรก็ดี แม้รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองจะไม่มีความแตกต่างกันระหว่างก่อนเกิดเหตุการณ์และหลังเกิดเหตุการณ์ก็ตาม แต่สิ่งที่ค้นพบจากการวิจัยคือ พบว่า กว่าครึ่งหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมาย ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านที่ยังมีรายได้ต่ำมาก

จนทำให้ไม่สามารถจ่ายภาษีได้เต็มตามเป้าหมายที่ท้องถิ่นวางไว้ และสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบายท้องถิ่นที่ไม่อาจบรรลุได้จากเงื่อนไขการขาดงบประมาณนั่นเอง

นอกจากนี้ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐจำนวนมากทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่แก้ไขปัญหาทั้งในเชิงการทหาร การเมืองการปกครอง การยุติธรรม การสาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ ด้วยการใช้งบประมาณจำนวนมากจัดสรรและถ่ายโอนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและสาเหตุของความรุนแรงจนนำไปสู่ทางออกของปัญหาได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้คือ

1. รัฐควรทบทวน และแก้ไขกฎระเบียบการบริหารการคลังท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบริหารการคลังท้องถิ่นได้โดยอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการพัฒนาและสอดรับกับสถานการณ์ในพื้นที่

2. รัฐต้องให้ความสำคัญในการผลักดันกลยุทธ์หรือนโยบายเพื่อการพัฒนาให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บงบประมาณได้ตามเป้าหมาย

3. งบประมาณการพัฒนาท้องถิ่น ควรมาจากแนวคิดการบูรณาการการพัฒนาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถพัฒนาได้ตรงตามความต้องการของพื้นที่และภาพรวมของประเทศ

4. รัฐควรทบทวนแนวทางการกระจายอำนาจการคลัง ด้วยการถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ด้วยตนเองหรือรัฐไม่สามารถจัดเก็บได้เองในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม แม้การศึกษาครั้งนี้จะไม่ชี้ชัดถึงประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ แต่สิ่งที่พยายามชี้ให้เห็นคือ รัฐควรตระหนักและให้ความสำคัญในการพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยกลไกการคลังท้องถิ่นด้วยการสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามารถบริหารจัดการการคลังท้องถิ่นของตนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นและผ่องถ่ายอำนาจการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งเป็นพี่เลี้ยงในการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างใกล้ชิด เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นที่อาจเกิดขึ้นได้ตามมา

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน. (2560). *แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (พ.ศ. 2557-2560) ฉบับทบทวนใหม่ (รอบปี พ.ศ.2560).* ยะลา: สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน.

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. (2549). เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ.

จรัส สุวรรณมาลา. (2541). *ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล.* กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2553). *การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.

บุญเอื้อ บุญฤทธิ์. (2556). การก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้กับอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ. *เกษมบัณฑิต,* 14(2), 46-58.

ประหยัด หงส์ทองคำ. (2537). *การกระจายอำนาจ: หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา.* กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2555). *กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤติ.* กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์.

ศรีสมภพ จิตต์ภิรมย์ศรี. (2560). *ความขัดแย้งชายแดนใต้ในรอบ 13 ปี: ความซับซ้อนของสนามความรุนแรงและพลังของบทสนทนาสันติภาพปาตานี.* สืบค้น 12 ธันวาคม 2561, จาก https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/blogs/attachment/deepsouthconflictin13years_th.pdf.

ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหน้า. (2553). *เอกสารสรุปเหตุการณ์ก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2547-2553.* ยะลา: ม.ป.ท.

อนงค์นุช เทียนทอง. (2543). *การคลังสาธารณะ.* ขอนแก่น: พระธรรมขันต์.