

สถานการณ์การคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่

ณชพงศ์ จันจุฬา¹ และอัลญาน์ สมุห์เสมีโต²

^{1,2} หน่วยวิจัยประชากรศาสตร์และการจัดการทรัพยากร คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
181 ถนนเจริญประดิษฐ์ ตำบลรูสมะมีแล อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี 94000
โทรศัพท์: 073 331304 ต่อ 3084

E-mail: nachapong-j@bunga.pn.psu.ac.th; anlaya-s@bunga.pn.psu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อการคลังท้องถิ่นและการปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ตัวแทนของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 207 คน และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติโคสแควร์ ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ความไม่สงบขั้นรุนแรง (โซนสีแดง) ครอบคลุมพื้นที่ถึง 2 ใน 3 ตามการจัดแบ่งโซนของหน่วยงานความมั่นคง โดยมีแนวโน้มความรุนแรงและความถี่ของสถานการณ์ลดลงเพียงร้อยละ 1 และ 0.5 ตามลำดับ ทำให้กลุ่มตัวอย่างกว่าร้อยละ 67 เชื่อว่าสถานการณ์จะสงบลงได้ต้องใช้เวลามากกว่า 10 ปี ส่งผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสามารถจัดเก็บภาษีได้น้อยลง เพราะชาวบ้านขาดรายได้ อีกทั้งธุรกิจในพื้นที่ที่ปิดกิจการลงเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติโคสแควร์ พบว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของท้องถิ่นด้วยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในระบบการคลังท้องถิ่น บริหารด้วยความโปร่งใส สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการชำระภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เพิ่มช่องทางการชำระภาษีทางไปรษณีย์ ขยายเวลาและให้บริการรับชำระภาษีนอกสถานที่ รวมทั้งปรับเปลี่ยนโครงสร้างและแหล่งที่มาของรายได้ท้องถิ่น เป็นต้น ในขณะที่การจัดเก็บภาษีโดยรัฐก่อนและหลังเหตุการณ์มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จึงอาจกล่าวได้ว่ากลไกรัฐไม่สามารถปรับตัวจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ได้ดีเท่ากับการบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น รัฐควรทบทวนแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ สามารถบริหารจัดการการคลังท้องถิ่นตนเองด้วยความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และผ่องถ่ายอำนาจการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งเป็นที่ยึดในการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างใกล้ชิด เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นได้ตามมา และเพื่อการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปด้วยความสันติสุขตามปรัชญา “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ

คำสำคัญ: การคลังท้องถิ่น สถานการณ์ความไม่สงบ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

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 percents 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. On the other hands, the government taxation before and after the uprising is found to be statistically different at a significant level, indicating the less effective management of the government.

Based on these findings, a revision of the local development approaches in the three critical areas should be made to underscore decentralization of authorization

and authority to the SAO for the utmost management of local finance and taxation for betterment of local community. In addition, a scrutiny of budget implementation should be taken seriously to prevent corruption, especially to ensure that the development projects of the three southernmost provinces of Thailand will truly restore peace in the community, based on Royal words, that is, “Understanding, accessibility, and development.”

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

1. บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานการบริหารการปกครองที่เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือในชนบทได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและกำหนดทิศทางการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการคลังท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นเป็นการบริหารงานคลังของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ครอบคลุมภาระงานสำคัญ ได้แก่ การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี [1] ดังนั้นการคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพและความเจริญก้าวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นตัวกลางเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ของการจัดหารายได้กับรูปแบบการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น ให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาท้องถิ่น

จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส ประสบปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบและมีความรุนแรงเรื่อยมา นับตั้งแต่ปี 2547 ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและหน่วยงานราชการรวมทั้งเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก สร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงสภาพจิตใจของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และประชาชนทั่วไป สถานการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่นและการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการศึกษาสถานการณ์การคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้ความไม่สงบในพื้นที่ จึงมุ่งเน้นที่จะสะท้อนผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบต่อการคลังท้องถิ่น และการปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าว

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบต่อการคลังท้องถิ่นและการปรับตัวขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

2. เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้กับการคลังท้องถิ่น

3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดตั้งองค์กรขึ้น โดยมีการเลือกตั้งตัวแทนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริหารสาธารณะ เพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น องค์กรที่ตั้งขึ้นต้องเกิดจากการกระจายอำนาจเป็นเอกเทศแยกจากองค์กรของรัฐบาล โดยมีบุคลากรและงบประมาณของท้องถิ่นเอง มีอำนาจอิสระในระดับหนึ่งที่จะปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นให้เกิดผลแท้จริง โดยนักบริหารและเศรษฐศาสตร์ เชื่อว่าการกระจายอำนาจมีส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร [2] ดังนั้นภายใต้การกระจายอำนาจ หน่วยงานระดับล่างจะมีความคล่องตัวสูง สามารถปรับกลยุทธ์การดำเนินงานให้สอดคล้องและตอบสนองสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ การให้หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างมีอิสระในการจัดการทรัพยากรของตนเองได้อย่างเต็มที่ จะช่วยให้สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะในประเด็นการคลัง หากมีการดำเนินการด้วยระบบรวมศูนย์อำนาจ อาจก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่า

แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นหมายถึง การหารายได้ การใช้จ่าย การงบประมาณ การก่อหนี้ การพัสดุ การเงิน และการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [1] การคลังท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยปกครองท้องถิ่น บรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวคิดและปรัชญาการปกครองท้องถิ่นได้ กล่าวคือ ทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประชาชนมีอาชีพ มีรายได้เพิ่มขึ้น ตลอดทั้งสามารถจัดหาสาธารณูปการขั้นพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบอาชีพให้กับประชาชนได้ ทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้นการคลังท้องถิ่นจึงเป็นส่วนส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศชาติต่อไป

การกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์หนึ่งของการกระจายอำนาจ ส่งผลดีต่อท้องถิ่นคือ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะเพราะรัฐบาลท้องถิ่นย่อมทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นย่อมสามารถปรับการใช้

จ่ายของตนให้เข้ากับฐานะทางการเงินและความเสียสละของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม โดยหลักการการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น รายจ่ายในการผลิตบริการต่างๆ เพื่อใช้ในท้องถิ่น นอกจากจะได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาลกลางแล้ว ยังจะต้องมาจากเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย หลักการดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นแบกรับภาระของค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของตนเอง ทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังยังช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้นจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือรับรู้ต่อการกำหนดชะตากรรมของตนเอง [3]

แนวคิดในการกระจายอำนาจกับการพัฒนาระบบการคลังของท้องถิ่น การกระจายอำนาจกับการพัฒนาระบบการคลังของท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการให้มีความเหมาะสมสอดคล้องไปด้วยกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างหรือระดับชุมชนของไทยมี 2 ประเภท คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาล ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตชนบท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีบทบาทสำคัญในด้านการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดให้มีการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานของชุมชน การสุขาภิบาล การเก็บกวาดขยะมูลฝอย การก่อสร้างและบำรุงรักษาดูแลถนนทางระบายน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในด้านการพัฒนาส่งเสริมการลงทุนในชุมชน โดยร่วมจัดทำกิจกรรม ร่วมวางแผน ร่วมลงทุน ฯลฯ กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น จังหวัด รัฐวิสาหกิจ เทศบาล หน่วยงานภาคเอกชน ฯลฯ มากกว่าการดำเนินการเองโดยลำพัง เพราะการพัฒนาชุมชนในชนบทควรเน้นหนักในเรื่องการจัดบริการพื้นฐานของชุมชนเป็นหลัก โดยควรปรับโครงสร้างการคลังท้องถิ่นในอนาคตให้มีรายได้ที่สามารถจัดเก็บได้เองเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของรายจ่ายดำเนินการ รวมทั้งจะต้องแก้ไขระเบียบควบคุมบริหารงานคลังและงบประมาณของท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนานตนเองได้ดีขึ้น [4]

จังหวัดชายแดนภาคใต้และสถานการณ์ในความไม่สงบ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส แบ่งการปกครองออกเป็น 33 อำเภอ มีพื้นที่ 10,927 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรรวม 1,748,682 คน เป็นมุสลิมร้อยละ 80 และเป็นพุทธร้อยละ 20 ยิ่งไปกว่านั้นประชากรใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปเพียงร้อยละ 3.58 ในขณะที่มีความรู้ต่ำกว่า ป. 6 สูงถึงร้อยละ 44.85 ส่งผลให้การประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรในสัดส่วนสูงสุด (ร้อยละ 33.77) รองลงมาประกอบอาชีพรับจ้าง (ร้อยละ 21.06) [5]

สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ โดย

เหตุการณ์ที่ถือว่าเป็นการจุดเริ่มต้นของความรุนแรง คือ เหตุการณ์ปล้นปืนกองพันพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 เหตุการณ์ที่ มัสยิดกรือเซะ อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 และเหตุการณ์ที่หน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก จากสถิติการก่อเหตุและการสูญเสียในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2547 – 2553 (ต.ค.) พบการก่อเหตุ รวมทั้งสิ้น 11,371 เหตุ จำแนกเป็นเหตุยิง 6,064 เหตุ คิดเป็นร้อยละ 53.33 เหตุระเบิด 1,941 เหตุ คิดเป็นร้อยละ 17.07 และเหตุวางเพลิง 1,463 เหตุ คิดเป็นร้อยละ 12.87 มีการสูญเสีย รวมทั้งสิ้น 4,286 คน จำแนกเป็นกลุ่มประชาชน 3,753 คน คิดเป็นร้อยละ 87.56 ทหาร 280 นาย คิดเป็นร้อยละ 6.53 และตำรวจ 253 นาย คิดเป็นร้อยละ 5.90 ตามลำดับ โดยปี 2550 เกิดเหตุและสูญเสียมากที่สุด เกิดเหตุ 2,475 เหตุ คิดเป็นร้อยละ 21.77 และสูญเสีย 1,015 คน คิดเป็นร้อยละ 23.68 [6]

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ได้วินิจฉัยปัญหาความรุนแรงดังกล่าวว่า เกิดจากเงื่อนไข 3 ประการ คือ เงื่อนไขเชิงบุคคล เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง ได้แก่ ความไม่เป็นธรรมอันจากกระบวนการยุติธรรมและการปกครองที่เป็นอยู่ และเงื่อนไขทางวัฒนธรรม คือ ลักษณะเฉพาะทางศาสนาและชาติพันธุ์ในพื้นที่ [7]

4. วิธีดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 1 สืบค้นข้อมูลพื้นฐาน 3 จังหวัดชายแดนใต้ ประกอบด้วยจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จากเอกสารและรายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจพื้นที่โดยภาพรวม

ขั้นตอนที่ 2 วางแผนสุ่มตัวอย่างแบบสามเอน ซึ่งครอบคลุมทั้ง 242 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จาก 33 อำเภอในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายของผู้ตอบแบบสอบถาม คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการคลัง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และอื่นๆ

ขั้นตอนที่ 3 คณะผู้วิจัยลงพื้นที่จัดเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดจำนวน 242 แห่ง แต่จากการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างสามารถจัดเก็บข้อมูลได้จำนวน 207 แห่ง

ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติ Chi-square และเรียบเรียงข้อมูลเป็นเอกสาร เพื่อนำเสนอผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางเบื้องต้น

5. ผลการศึกษา/การทดลอง

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 207 ตัวอย่างของการศึกษาครั้งนี้ เป็นเพศชายร้อยละ 54 เพศหญิงร้อยละ 46 อาศัยอยู่ในจังหวัดปัตตานีในสัดส่วนสูงสุดร้อยละ 47.3 จังหวัดยะลาร้อยละ 28 และจังหวัดนราธิวาสร้อยละ 23.7 ครึ่งหนึ่ง

เป็นข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้านการคลัง ปลัด อบต. ร้อยละ 15 สมาชิก อบต. ร้อยละ 14.5 และเป็นนายก อบต. และอื่นๆ ในสัดส่วนใกล้เคียงกันคือร้อยละ 9.2 ในขณะที่มากกว่าครึ่งดำรงตำแหน่งระยะเวลา 1-2 ปี มีอายุงานมากกว่า 6 ปี ในสัดส่วนสูงสุด (ร้อยละ 42) และร้อยละ 70 มีอายุระหว่าง 31-45 ปี โดยส่วนใหญ่จบการศึกษา ระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 66)

ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ โดยภาพรวม ในรอบปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน พื้นที่ดังกล่าวประสบปัญหาทรัพยากรสินประชาชนถูกทำลายในสัดส่วนสูงสุด รองลงมา ทรัพยากรสินราชการถูกทำลาย ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกทำร้าย และประชาชนถูกทำร้าย ตามลำดับ และเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา กลุ่มตัวอย่างให้ข้อมูลว่า พื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่มีสัดส่วนของความถี่ในการเกิดสถานการณ์ความรุนแรงในแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ร้อยละ 58 และร้อยละ 41.5 ในแนวโน้มเท่าเดิม และเพียงร้อยละ 0.5 ในแนวโน้มลดลง สำหรับความรุนแรงของสถานการณ์แต่ละครั้งมีแนวโน้มเท่าเดิมร้อยละ 73 รองลงมา เพิ่มสูงขึ้น ร้อยละ 26 และที่เหลือให้ข้อมูลว่ามีแนวโน้มลดลง ปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าว หน่วยงานด้านความมั่นคงจัดเป็นโซนสีแดง (อันตรายที่สุด) ร้อยละ 64.7 และร้อยละ 34.3 ไม่ใช่พื้นที่สีแดง และกลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งคาดการณ์ว่าการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจะสำเร็จได้ใช้เวลามากกว่า 10 ปี (ร้อยละ 67.6) ร้อยละ 28 คาดว่าใช้เวลา 5-10 ปี

ผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่น จากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ส่งผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่นของ อบต. ในพื้นที่มากถึงร้อยละ 80.2 โดยลักษณะและรูปแบบของปัญหาที่พบคือ การไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายเนื่องจากชาวบ้านไม่กล้ามาจ่ายภาษี ชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ ปิดบังข้อมูล และมีการฉวยโอกาสเสี่ยงภาษี ในขณะที่การจัดซื้อ จัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าหรือทำได้ไม่สะดวก เนื่องจากผู้รับจ้างไม่กล้าเข้าพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีความกังวลในเรื่องการจัดเก็บรายได้ในอนาคตเนื่องจากความปลอดภัยในการประกอบอาชีพของชาวบ้านมีน้อย ไม่สามารถประกอบอาชีพได้สะดวก บางส่วนว่างงาน มีปัญหาการลักขโมยตามมา จำนวนนักท่องเที่ยวลดลง ทำให้ร้านค้าปิดตัวจำนวนมาก ในขณะที่บางส่วนต้องอพยพออกนอกพื้นที่เพื่อความปลอดภัย ในส่วนของ อบต. การก่อการร้าย การลอบวางเพลิง หรือการทำลายทรัพยากรสินราชการ เช่น การระเบิดถนน การเผาห้องวงจรปิด 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 ในขณะที่รายได้ตามโครงสร้างที่รัฐจัดเก็บให้ รัฐแบ่งให้ 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 พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กัน ในขณะที่การจัดเก็บรายได้กรณีที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บให้ รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุนก่อนและหลังเหตุการณ์ พบว่า มีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

การปรับตัวและแก้ไขปัญหาคารคลังท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า อบต. ในพื้นที่ที่มีการปรับตัวและแก้ไขปัญหาดังนี้ คือ การขยายช่วงเวลการจัดเก็บภาษีให้นานขึ้น การปรับโครงสร้างรายได้ การเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้ การเพิ่มช่องทางการชำระทางไปรษณีย์ และการบริการรับชำระภาษีนอกสถานที่ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการยื่นอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ยังสร้างแรงจูงใจด้วยการให้รางวัล กำหนดให้ผู้นำท้องถิ่นต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการชำระภาษี ประสานให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก อบต.ในพื้นที่จัดเก็บให้โดยออกใบเสร็จชั่วคราว เพิ่มการประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น การสำรวจงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการบริหารงานคลังให้มีความโปร่งใสโดยนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาการคลังท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (LTAXMAP) การจัดเก็บฐานข้อมูลแบบออนไลน์ (e-LAAS) เป็นต้น

การดำเนินงานของ อบต. ในพื้นที่ โดยภาพรวมพบว่า มีการปรับเปลี่ยนนโยบายท้องถิ่นต่างๆ เพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาคาคลังไม่สงบในพื้นที่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน ได้แก่ การกำหนดนโยบายการศึกษาให้เหมาะสมทั้งสามัญและศาสนา เช่น การส่งเสริมศาสนาที่ถูกต้อง การสอนอัลกุรอาน และตาติกา การให้ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ประเพณี การกำหนดนโยบายพัฒนาศูนย์ชุมชนที่ชัดเจน เช่น การฝึกอาชีพให้เยาวชน การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และการเสริมความมั่นใจในการประกอบธุรกิจในท้องถิ่น นโยบายด้านกีฬาและสันทนาการ โดยการส่งเสริมการแสดงออกด้านกีฬา ดนตรี และภูมิปัญญาเพื่อส่งเสริมให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ รวมทั้งการกำหนดนโยบายด้านการมีส่วนร่วม โดยพยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น จัดตั้งอาสาสมัคร จัดเวรยามดูแลกันเอง

อย่างไรก็ดี อบต. มีความคาดหวังว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการช่วยแก้ไขปัญหาคาคลังไม่สงบในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น

หน่วยทหาร สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานราชการส่วนกลางจะ
นำเอาปรัชญา “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” มาใช้อย่างจริงจัง

6. การอภิปรายผล

ผลจากการศึกษาพบว่า สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีความรุนแรงและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น
โดยพื้นที่ 2 ใน 3 ถูกจัดเป็นพื้นที่อันตราย มีความเสียหายต่อชีวิตและ
ทรัพย์สินของราชการและประชาชนจำนวนมาก อย่างไรก็ตามกลับ
พบว่า สถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบอย่างมี
นัยสำคัญต่อการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ในพื้นที่ ทั้งนี้เนื่องจากว่า
อบต. ในพื้นที่มีการปรับตัวอย่างมาก เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไป
ตามเป้าหมายด้วยการกำหนดกลยุทธ์ต่างๆ ที่เอื้อให้ประชาชนสามารถ
จ่ายภาษีได้สะดวก เพิ่มช่องทางการจัดเก็บและจัดหารายได้ รวมทั้งนำ
ระบบสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาช่วย และจากการศึกษาสภาพโดยรวม
ของพื้นที่พบว่า การจัดเก็บรายได้ก่อนเกิดสถานการณ์ กว่าครึ่งหนึ่งไม่
สามารถจัดเก็บได้ตามเป้าหมายอยู่แล้ว อันเนื่องมาจากสภาพทาง
เศรษฐกิจและสังคมที่ผู้คนจำนวนมากยังอยู่ในฐานะแค่พอเลี้ยงชีพได้
ดังนั้น หาก อบต. ไม่สามารถดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นได้ตามเป้าก็
เท่ากับเป็นการซ้ำเติมสภาพความเป็นอยู่ให้ชาวบ้านในพื้นที่มีความ
ลำบากยากแค้นเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ได้รับผลกระทบ
อย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่ากลไกภาครัฐไม่สามารถขับเคลื่อนงาน
ด้านการจัดเก็บรายได้ในพื้นที่ได้ตามเป้าหมายและไม่สามารถปรับตัวได้
ดีเท่า อบต. ซึ่งย่อมมีผลต่อการคลังในภาพรวมของประเทศ เพราะต้อง
จัดสรรงบประมาณหรือดึงงบประมาณส่วนอื่นมาชดเชยส่วนที่ไม่
สามารถจัดเก็บได้ในพื้นที่

7. สรุปและข้อเสนอแนะ

ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบที่ครอบคลุมแทบทุกพื้นที่
ของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และไม่มีแนวโน้มว่าจะสงบได้เมื่อใด
นั้น นอกจากสร้างผลกระทบและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน
ของประชาชนและทางราชการแล้ว ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดต่อการ
พัฒนาท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การยกระดับของคุณภาพชีวิตของประชาชน
ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็น
หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดและสัมผัสรู้ถึง
ความต้องการชาวบ้านมากที่สุด อยู่ในสถานะที่เข้าใจบริบทของพื้นที่ เข้าถึง
ปัญหาและสาเหตุ รวมทั้งสะท้อนความต้องการพัฒนาของประชาชนได้
ตรงที่สุด ย่อมได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ไม่มากนักน้อย ดังนั้น
การศึกษาครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นการหาคำตอบของผลกระทบจากสถานการณ์
ความไม่สงบต่อการคลังท้องถิ่นและการปรับตัวขององค์การบริหารส่วน
ตำบลในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการปรับปรุงการบริหารและการ
พัฒนาการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสูงสุดให้สามารถใช้เป็น
เครื่องมือสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

แม้ผลการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า สถานการณ์ความไม่สงบ
ไม่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ใน

พื้นที่ทั้งก่อนและหลังเหตุการณ์ก็ตาม แต่ก็ไม่อาจสรุปได้ว่าเหตุการณ์
ความไม่สงบไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ อบต. ทั้งนี้เพราะจากการประมวล
ข้อมูลกลับพบข้อเท็จจริงว่า สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการ
คลังท้องถิ่นของ อบต. อย่างยิ่ง แต่เนื่องจาก อบต. ในพื้นที่มีการ
ปรับตัวโดยการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และแนวทางการบริหารจัดการการ
คลังท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดเก็บรายได้จนทำให้ผลการจัดเก็บรายได้
ก่อนและหลังเหตุการณ์ไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
ในขณะที่สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่กับการจัดเก็บรายได้ของรัฐมี
ความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สะท้อนให้เห็นถึง
ความสามารถและกลไกของรัฐที่ไม่อาจจัดการกับปัญหาหรือปรับตัว
เพื่อสอดคล้องกับสถานการณ์ได้ดีเท่ากับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แม้รายได้ที่
ท้องถิ่นจัดเก็บเองจะมีความแตกต่างกันระหว่างก่อนเกิดเหตุการณ์
และหลังเกิดเหตุการณ์ก็ตาม แต่สิ่งที่ค้นพบจากการวิจัยคือ พบว่า กว่า
ครึ่งหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตาม
เป้าหมาย ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่
ของชาวบ้านที่ยังมีรายได้ต่ำมากจนทำให้ไม่สามารถจ่ายภาษีได้เต็มตาม
เป้าหมายที่ท้องถิ่นวางไว้ และสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพหรือ
ผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบายท้องถิ่นที่ไม่อาจบรรลุได้จากเงื่อนไขการขาด
งบประมาณนั่นเอง

นอกจากนี้ผลการศึกษาายังสะท้อนให้เห็นว่า การที่
หน่วยงานของรัฐจำนวนมากทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เข้ามามี
บทบาทในการทำหน้าที่แก้ไขปัญหาทั้งในเชิงการทหาร การเมืองการ
ปกครอง การยุติธรรม การสาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 ฯลฯ ด้วยการใช้งบประมาณจำนวนมากจัดสรรและถ่ายโอนไปยัง
หน่วยงานต่างๆ ยังไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและสาเหตุของความรุนแรง
จนนำไปสู่ทางออกของปัญหาได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะจาก
ผลการวิจัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้คือ

1. รัฐควรทบทวน และแก้ไขกฎระเบียบการบริหารการคลัง
ท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถบริหาร
การคลังท้องถิ่นได้โดยอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว
ในการพัฒนาและสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่

2. รัฐต้องให้ความสำคัญในการผลักดันกลยุทธ์หรือนโยบาย
เพื่อการพัฒนาให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บงบประมาณได้ตามเป้าหมาย

3. งบประมาณการพัฒนาท้องถิ่น ควรมาจากแนวคิด
การบูรณาการการพัฒนาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
เพื่อให้สามารถพัฒนาได้ตรงตามความต้องการของพื้นที่และภาพรวม
ของประเทศ

4. รัฐควรทบทวนแนวทางการกระจายอำนาจการคลัง ด้วย
การถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่ท้องถิ่นสามารถ
จัดเก็บได้ด้วยตนเองหรือรัฐไม่สามารถจัดเก็บได้เองในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม แม้การศึกษาครั้งนี้จะไม่ชี้ชัดถึงประสิทธิภาพ
การใช้งบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ แต่สิ่งที่พยายาม
ชี้ให้เห็นคือ รัฐควรตระหนักและให้ความสำคัญในการพัฒนาสาม
จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยกลไกการคลังท้องถิ่นด้วยการ
สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามารถบริหารจัดการ

การคลังท้องถิ่นของตนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นและผ่องถ่ายอำนาจการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งเป็นพี่เลี้ยงในการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างใกล้ชิด เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้นได้ตามมา

8. กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากผู้บริหาร ข้าราชการ และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งในการดำเนินการวิจัยในพื้นที่

9. การอ้างอิง

- [1] พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. 2550. **การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- [2] ประหยัด หงส์ทองคำ. 2537. **การกระจายอำนาจ: หลักการและองค์ประกอบที่น่าพิจารณา**. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- [3] อนงค์นุช เทียนทอง. 2543. **การคลังสาธารณะ**.ขอนแก่น: โรงพิมพ์พระธรรมชนันต์.
- [4] จรัส สุวรรณมาลา. 2541. **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- [5] สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2553. **รายงานสถิติรายปี 2553 ประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- [6] ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหน้า. 2553. **เอกสารสรุปเหตุการณ์ก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2547-2553**. ยะลา: ม.ป.ท.
- [7] คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. 2549. **เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์**. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ.