Law and Administration in the Southern Border Provinces: Impact on Local Government in the Prayut Chan-O-Cha Government and Its Continuity to the Present

กฎหมายกับการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้: ผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา และความต่อเนื่องในปัจจุบัน

Punyawan Jitprakong [1*]
ปุญญวันต์ จิตประคอง [1*]

[1] Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Songkhla, 90000, Thailand
[1] คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000
* Correspondence: punyawan@tsu.ac.th

Citation:
Jitprakong, P. (2026). Law and administration in the southern border provinces: impact on local government in the prayut chan-o-cha government and its continuity to the present. *Parichart J. 39*(5), 14-29. https://doi.org/10.55164/pactj.v39i5.284127

Article history:
Received: October 5, 2025
Revised: March 3, 2026
Accepted: March 9, 2026

Publisher's Note:
This article is published and distributed under the terms of the Thaksin University.

Abstract:

Background and Objectives: The structural transformation following the 2014 seizure of power by the National Council for Peace and Order (NCPO) brought significant changes to Thailand's public administration, particularly in the Southern border provinces, an area long characterized by political, social, cultural, and religious complexity. This period saw an intensified institutional centralization of power, enacted through a diverse array of legal instruments NCPO announcements and orders, Prime Ministerial orders, and the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations. This article aims to analyze changes in the laws and administrative instruments affecting the governance of the Southern border provinces during the National Council for Peace and Order (NCPO) era under Prime Minister Prayut Chan-O-Cha (2014–2019), to examine the impact of centralized power structures on local government, and to trace the continuity of this pattern into the present civilian administration. Elinor Ostrom's (1990) Eight Design Principles for Managing Common-Pool Resources are applied as an analytical framework to interpret local governance authority as an institutional resource subject to capture.

Methods: The study primarily employs document analysis, applying three selection criteria: documents in force during 2014–2021, direct relevance to the administration and local governance of the Southern border provinces, and academic credibility. Four categories of documents were collected: laws establishing local administrative organizations and the constitution; NCPO announcements and orders; relevant Prime Ministerial orders; and academic literature examining the administrative structure of the area. Content analysis was conducted by categorizing findings according to Ostrom's eight design principles, each serving as an analytical lens to assess the extent to which the observed administrative structures conformed to or diverged from these principles.

Results: Local administrative organizations were structured across three overlapping tiers, controlled through Section 44 of the Interim Constitution and NCPO orders, resulting in overlapping authority and unclear chains of command. Centrally imposed rules lacked congruence with local cultural, linguistic, and religious conditions. Decision-making

followed a top-down process channeled through the Prime Minister and regional bureaucratic networks, with the Southern Border Provinces Administrative Steering Committee (CPT) functioning primarily as a coordinating rather than a decision-making body. Monitoring mechanisms elevated provincial governors and district chiefs above local administrators, while sanctions were imposed through emergency powers devoid of any appeal mechanism. Conflict manifested at three levels: between local elites and villagers, between local governments and the state, and through a discourse distinguishing "special" security areas from "ordinary" provinces. Local institutions were granted only minimal recognition of the right to self-organize, and institutional linkages remained monopolized by central security networks. Collectively, these findings characterize the administrative pattern of this era as "Fragmented Centralization," whereby the central government employed institutional mechanisms principally the Internal Security Operations Command Region 4 Forward and the Southern Border Provinces Administrative Center to directly capture governing authority in the area, producing what may be described as an over-centralized state. This pattern persisted through Prime Minister's Order No. 19/2021 and continues into the elected civilian governments of 2023–2025, reflecting path dependence within the Thai bureaucratic polity that has remained largely unaltered despite successive changes in government.

Application of this study: The findings can inform reforms to the legal framework governing decentralization in the Southern border provinces, particularly in clarifying the division of authority among the Internal Security Operations Command Region 4 Forward, the Southern Border Provinces Administrative Center, and local administrative organizations. Ostrom's framework further offers security agencies a basis for designing coordination mechanisms and rebuilding trust with local communities. Comparative lessons from other countries most notably Indonesia's asymmetric federalism arrangement granted to Aceh following its 2005 peace agreement may also inform the design of decentralization policies that balance local autonomy with state security concerns.

Conclusions: This study reveals a persistent conflict between the ideology of decentralization and the continued practice of centralization, leaving local governments in the Southern border provinces without the capacity to manage affairs according to their own contexts. While centralized power structures have provided short-term stability and partially suppressed violence, they represent a treatment of symptoms rather than root causes. Genuine decentralization through clearly defined jurisdictional boundaries and formal coordination mechanisms therefore remains essential to achieving sustainable local governance and lasting peace in the region.

Keywords: Local administration; Southern border provinces; Centralization of power; Fragmented centralization

บทคัดย่อ:

ที่มาและวัตถุประสงค์: การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อ พ.ศ. 2557 ได้นำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีความซับซ้อนทางการเมือง สังคม วัฒนธรรม และศาสนามาอย่างยาวนาน ช่วงเวลาดังกล่าวเกิดการรวมศูนย์อำนาจเชิงสถาบันที่เข้มข้นขึ้นผ่านเครื่องมือทางกฎหมายที่หลากหลาย ทั้งประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติ คำสั่งนายกรัฐมนตรี และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและเครื่องมือทางการปกครองที่ส่งผลต่อการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (พ.ศ. 2557–2562) พิจารณาผลกระทบของโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น และติดตามความต่อเนื่องของรูปแบบดังกล่าวจนถึงรัฐบาลพลเรือนในปัจจุบัน โดยประยุกต์ใช้กรอบหลักเกณฑ์การออกแบบสถาบัน 8 ประการเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมของ Elinor Ostrom (1990) มาใช้เป็นเกณฑ์วิเคราะห์เพื่อตีความอำนาจการปกครองท้องถิ่นในฐานะทรัพยากรเชิงสถาบันที่ถูกช่วงชิง

ระเบียบวิธีการศึกษา: การศึกษาใช้การวิเคราะห์เอกสารเป็นวิธีการหลัก โดยกำหนดเกณฑ์คัดเลือกเอกสาร 3 ประการ ประกอบด้วย เอกสารที่มีผลบังคับใช้ในช่วง พ.ศ. 2557–2564 เนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และความน่าเชื่อถือทางวิชาการ รวบรวมเอกสาร 4 ประเภท ประกอบด้วย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐธรรมนูญ ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งนายกรัฐมนตรี และเอกสารวิชาการที่ศึกษาโครงสร้างการบริหารราชการในพื้นที่ วิเคราะห์เชิงเนื้อหาโดยจัดหมวดหมู่ข้อค้นพบตามหลักเกณฑ์ 8 ข้อของ Ostrom เป็นเลนส์วิเคราะห์เพื่อประเมินว่าโครงสร้างการบริหารราชการที่ปรากฏในเอกสารว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างไร

ผลการศึกษา: พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดโครงสร้างเป็น 3 ระดับซ้อนทับกัน ควบคุมผ่านมาตรา 44 และคำสั่ง คสช. ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจและเส้นบังคับบัญชาที่ไม่ชัดเจน กติกาจากส่วนกลางขาดความสอดคล้องกับบริบทวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาท้องถิ่น กระบวนการตัดสินใจเป็นแบบบนลงล่างผ่านนายกรัฐมนตรีและเครือข่ายราชการภูมิภาค โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ทำหน้าที่เพียงประสานงานมากกว่าตัดสินใจ กลไกติดตามควบคุมยกระดับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเหนือผู้บริหารท้องถิ่น บทลงโทษดำเนินผ่านอำนาจฉุกเฉินที่ปราศจากกลไกอุทธรณ์ ความขัดแย้งปรากฏใน 3 ระดับ ทั้งระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นกับชาวบ้าน ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐ และผ่านวาทกรรมแบ่งแยกพื้นที่พิเศษกับพื้นที่ทั่วไป สถาบันท้องถิ่นได้รับการรับรู้สิทธิในการจัดตั้งตนเองอย่างจำกัด และความเชื่อมโยงเชิงเครือข่ายถูกผูกขาดไว้กับเครือข่ายความมั่นคงส่วนกลาง ผลการวิเคราะห์ทั้งหมดชี้ให้เห็นว่าการบริหารราชการในยุคนี้มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนที่รัฐบาลกลางใช้กลไกเชิงสถาบันผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครองในพื้นที่โดยตรง จนก่อให้เกิดสภาวะการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไปของรัฐบาลกลาง รูปแบบดังกล่าวยังคงดำเนินต่อเนื่องผ่านคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 จนถึงรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งในช่วง พ.ศ. 2566–2568 สะท้อนลักษณะการพึ่งพาเส้นทางเดิมของรัฐราชการไทยที่ไม่เปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนขั้วรัฐบาล

การประยุกต์ใช้: ผลการศึกษาสามารถใช้ประกอบการปฏิรูปกรอบกฎหมายด้านการกระจายอำนาจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการกำหนดขอบเขตอำนาจระหว่าง กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน กรอบของ Ostrom ยังเป็นแนวทางให้หน่วยงานความมั่นคงออกแบบกลไกประสานงานและฟื้นฟูความไว้วางใจกับท้องถิ่น อีกทั้งบทเรียนจากต่างประเทศ เช่น กรณีอาเจะห์ของอินโดนีเซียที่ใช้รูปแบบสหพันธรัฐนิยมแบบไม่สมมาตร สามารถเป็นแนวทางประกอบการออกแบบนโยบายกระจายอำนาจที่สมดุลกับความมั่นคงของรัฐ

บทสรุป: การศึกษาเผยความขัดแย้งที่ต่อเนื่องระหว่างอุดมการณ์การกระจายอำนาจกับแนวปฏิบัติแบบรวมศูนย์ ทำให้ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ขาดศักยภาพบริหารจัดการ

ตามบริบทของตน แม้การรวมศูนย์อำนาจจะสร้างเสถียรภาพระยะสั้นและยับยั้งความรุนแรงได้บางส่วน แต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ดังนั้น การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนและสร้างกลไกการประสานงานที่เป็นทางการ จึงยังคงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำไปสู่การปกครองท้องถิ่นที่ยั่งยืนและสันติภาพที่ยั่งยืนในพื้นที่

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ การรวมศูนย์อำนาจ การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน

บทนำ (Introduction)

การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ภายใต้การบริหารราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้นำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความซับซ้อนทางการเมืองและสังคมมาอย่างยาวนาน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นระยะเปลี่ยนผ่านที่สำคัญทางการเมืองการปกครองซึ่งเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหาร 2557 ประกอบกับสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และยังคงดำเนินต่อเนื่องถึงช่วงเวลานี้ ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เครือข่ายโครงสร้างสถาบันภายในรัฐมีการรวมศูนย์อำนาจที่เบ็ดเสร็จและเข้มข้นมากขึ้นกว่ายุคก่อนหน้า

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นจากการกำหนดกฎหมายและนโยบายของรัฐที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเหนือโครงสร้างสถาบันและตัวแสดงต่าง ๆในลักษณะที่ลดหลั่นตามลำดับจากระดับบนลงสู่ระดับล่างผ่านเครื่องมือทางกฎหมายที่หลากหลาย ได้แก่ ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งนายกรัฐมนตรี และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่ยังคงใช้บังคับในพื้นที่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ความซับซ้อนของเครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้ได้นำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบและครอบคลุม โดยเฉพาะจุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ [1] ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการปรับโครงสร้างอำนาจประกาศฉบับนี้เป็นคำสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการขับเคลื่อนการบริหารราชการในท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากเดิม โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกบูรณาการการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของส่วนราชการทั้งหลายที่รัฐมีอำนาจควบคุมกำกับ

การจัดโครงสร้างใหม่นี้ได้กำหนดบทบาทของหน่วยงานหลักอย่างชัดเจน โดยให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันในการบูรณาการแผนปฏิบัติการ แผนงานและโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสังเกตคือการกำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกำหนดให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จัดให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้าเพื่อปฏิบัติงานร่วมกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับบทบาทของสถาบันทางการทหารในการบริหารราชการพื้นที่ ซึ่งความต่อเนื่องของนโยบายและโครงสร้างอำนาจนี้ปรากฏชัดเจนแม้หลังจากการดำเนินงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะครบวาระและสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2560 เมื่อพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลับพบว่ายังคงรักษาความเป็นสถาบันทางการทหารให้มีบทบาททางอำนาจนำเหนือโครงสร้างราชการอื่นเพื่อปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากเดิม หลักฐานสำคัญของความต่อเนื่องนี้ปรากฏจากการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี 19/2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ [2] ที่มีเนื้อหาสาระสำคัญไม่แตกต่างไปจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติในสาระสำคัญ โดยรัฐบาลยังคงให้อำนาจกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหน้าเช่นเดียวกับที่เป็นมาตั้งแต่ยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ลักษณะการบริหารราชการที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลประยุทธ์จันทร์โอชาจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในช่วงแรก หรือนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา แต่สิ่งสำคัญซึ่งยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงคือ การยึดถือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นหลัก แม้จะมีการมอบอำนาจให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า ร่วมกับศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันที่รับผิดชอบหลัก แต่การมอบอำนาจดังกล่าวเมื่อพิจารณาในรายละเอียดกลับพบว่ามีลักษณะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตาม

รูปแบบที่นักวิชาการเรียกว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization)” นั่นคือ การที่รัฐบาลกลางได้ใช้กลไกเชิงสถาบันผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งทั้งสองสถาบันอยู่ภายใต้การครองอำนาจนำของสถาบันทางการทหารที่มีสายสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลกลาง หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งได้ว่ารัฐบาลกลางสามารถเข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้โดยตรง กระทั่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ภายใต้การบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไปของรัฐบาลกลาง (An over-centralized state) [3]

โครงสร้างเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลกลางในการแยกส่วนเพื่อเข้าไปควบคุมกำกับ หรือเข้าไปแทรกแซงผ่านโครงสร้างการบริหารที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้ออกแบบและจัดวางขึ้นมา โดยมีเป้าหมายให้การบริหารราชการภายในพื้นที่ท้องถิ่นอยู่ภายใต้กรอบทิศทางที่รัฐส่วนกลางได้กำหนดเป้าหมายเอาไว้ ด้วยหวังว่ากลไกการบริหารดังกล่าวจะช่วยรักษาเอกภาพและความมั่นคงทางการเมืองของรัฐส่วนกลางเอาไว้ได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางทฤษฎีที่ระบุว่าการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางสู่ท้องถิ่นมักจะเกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ [4]

อย่างไรก็ตาม ข้อเสียสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนดังกล่าวแม้จะส่งผลให้รัฐส่วนกลางมีความเข้มแข็งอันเนื่องมาจากการมีอำนาจและงบประมาณที่สามารถเข้าถึงการบริหารทรัพยากรได้มากขึ้น และสามารถควบคุมการดำเนินนโยบายได้อย่างใกล้ชิด แต่ขณะเดียวกันได้ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น และระบบกฎหมายท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอลง [5] สิ่งนี้เป็นภาพสะท้อนของลักษณะรัฐราชการไทยในปัจจุบันที่มีอำนาจในการขยายสถาบันออกนอกศูนย์กลางไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายที่อยู่ในรูปแบบต่างๆ อย่างเคร่งครัดและเข้มงวดกับเครือข่ายเชิงโครงสร้างสถาบันในระดับท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้สถาบันทางการเมืองในพื้นที่กลับถูกครอบงำด้วยเงื่อนไขทางการเมืองที่มาจากส่วนกลาง ดังปรากฏจากการที่รัฐส่วนกลางเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดวาระทางนโยบายเพื่อควบคุมกำกับทิศทางการบริหารปกครองภายใต้ระบบที่เรียกว่า “อำมาตยาธิปไตย หรือรัฐราชการ (Bureaucratic Polity)” [6]

ผลกระทบของการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบดังกล่าวมีทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวก การรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางที่กระทำผ่านเครื่องมือทางการปกครองที่รัฐสร้างขึ้นมาในรูปแบบต่างๆ ช่วยสร้างความมั่นคงหรือความเป็นเอกภาพแห่งรัฐผ่านการควบคุมกำกับพฤติกรรมเชิงสถาบันให้มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่รัฐต้องการ และในบางช่วงเวลาสามารถยับยั้งเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ได้ อย่างไรก็ตาม ในด้านลบ การกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อเครือข่ายกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงสร้าง และเครื่องมือที่รัฐสร้างขึ้นมา กระทั่งเป็นการบีบบังคับเชิงพฤติกรรม และรูปแบบการดำเนินชีวิตให้มีความสอดคล้องกับส่วนกลาง อันเป็นการลดทอนศักยภาพและความสามารถในการดำเนินชีวิตของเครือข่ายเชิงสถาบันท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่มีวิถีตามเส้นทางสภาวะบังคับเป็นตัวกำหนด

ฉะนั้น ช่วงการปกครองภายใต้รัฐบาลนายกฯประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจที่เบ็ดเสร็จมากกว่ารัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา และแม้ว่าโครงสร้างเชิงสถาบันแบบรวมศูนย์อำนาจในช่วงเวลานี้จะสามารถช่วยยับยั้งความขัดแย้งและเหตุการณ์ความรุนแรงได้ในระดับหนึ่งเป็นการชั่วคราว แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังคงมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งยังคงเต็มไปด้วยความขัดแย้งภายในที่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด ปัญหาสำคัญที่ยังคงค้างคือ เรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งนักวิชาการและผู้นำท้องถิ่นถือเป็น “ยาหม้อใหญ่” ที่สำคัญของการนำมาใช้เพื่อบริหารจัดการท้องถิ่นที่ช่วยเสริมสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกต้องและยั่งยืน

สิ่งที่น่าสนใจคือรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางปฏิเสธหรือไม่ยอมให้มีการกระจายอำนาจอย่างเป็นอิสระ รวมทั้งยังคงกดทับไม่ให้สถาบันท้องถิ่นมีศักยภาพมากพอที่จะบริหารจัดการท้องถิ่นได้ด้วยเครือข่ายเชิงสถาบันในท้องถิ่นเอง การไม่กระจายอำนาจจึงเป็นสาเหตุสำคัญของการรักษาความขัดแย้งเชิงสถาบันระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้ยังคงมีอยู่และสืบทอดต่อไป ฉะนั้น การกระจายอำนาจจึงถือเป็นทางออกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ต้นเหตุอันจะช่วยลดเงื่อนไขของความขัดแย้งที่ฝังรากลึกและถูกทับถมเป็นระยะเวลายาวนานได้ แม้ความขัดแย้งจะไม่ได้หายไปทั้งหมด แต่อย่างน้อยการกระจายอำนาจจะช่วยเสริมสร้างให้เครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นมีศักยภาพที่จะใช้หรือดำเนินชีวิตที่เป็นไปตามครรลองเชิงบรรทัดฐานท้องถิ่นที่มีสภาวะบังคับเป็นตัวกำหนดได้ ซึ่งน่าเสียดายที่สถานการณ์ปัจจุบันกลับมีลักษณะตรงกันข้ามคือการคงไว้ซึ่งการรักษาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ยังคงมีอยู่ ดังปรากฏจากระยะผลิตซ้ำของความขัดแย้งระหว่างรัฐและท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ส่งผลให้สถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นยังคงมองรัฐเป็นคู่ขัดแย้งมาโดยตลอด

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณากลไกเชิงสถาบันด้วยแนวทางการวิเคราะห์กรอบกฎกติกาหรือเครื่องมือที่รัฐศูนย์กลางเลือกนำมาใช้กับโครงสร้างสถาบันระดับท้องถิ่นเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรัฐและท้องถิ่นมากขึ้น

การศึกษานี้จึงมีความสำคัญในการทำความเข้าใจรูปแบบการบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคหลังรัฐประหาร และผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนทางสังคมและการเมือง โดยเฉพาะการวิเคราะห์ว่ากลไกทางกฎหมายและเครื่องมือทางการปกครองที่ถูกนำมาใช้ในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชามีผลกระทบอย่างไรต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมท้องถิ่น และส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพของสถาบันท้องถิ่นในทิศทางใด ฉะนั้น วัตถุประสงค์การศึกษาเรื่องนี้จึงมุ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและเครื่องมือทางการปกครองที่ส่งผลต่อการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา และพิจารณาถึงผลกระทบของรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจที่มีต่อราชการท้องถิ่นในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยประยุกต์ใช้กรอบ Eight Design Principles for Managing Common-Pool Resources ของ Ostrom (1990)

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ในหลายมิติ ทั้งในเชิงวิชาการที่จะเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์เครือข่ายเชิงสถาบันในบริบทของการบริหารราชการไทย ขณะที่ในเชิงนโยบายที่จะเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับบริบทจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงกลไกการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและลดความขัดแย้ง และในเชิงปฏิบัติที่จะเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมท้องถิ่น และเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนาศักยภาพของสถาบันท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางการบริหารราชการที่เหมาะสมและยั่งยืนในอนาคต

กรอบ Eight Design Principles for Managing Common-Pool Resources ของ Ostrom: แนวทางศึกษาการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

การศึกษานี้ประยุกต์ใช้กรอบ Eight Design Principles for Managing Common-Pool Resources ของ Ostrom (1990) มาใช้ในฐานะเกณฑ์วิเคราะห์ (analytical criteria) เพื่อประเมินโครงสร้างการบริหารและกลไกเชิงกฎหมายของรัฐ มากกว่าการนำไปใช้ในความหมายดั้งเดิมของการจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชน (self-governance) เนื่องจากบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากกรณีศึกษาดั้งเดิมที่ Ostrom ศึกษา [7] ได้แก่ การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการและกำหนดตัวแสดงระดับสมาชิก (Boundaries) ซึ่งเป็นการระบุเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรและผู้ที่ไม่ใช่ผู้ใช้ รวมถึงการกำหนดขอบเขตของทรัพยากรที่จะได้รับการบริหารจัดการ [8] กติกาหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence) ที่เน้นความจำเป็นในการปรับแต่งกฎระเบียบให้เหมาะสมกับบริบทพื้นที่และการมีส่วนร่วมของชุมชน [8] กติกา/กฎเกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่น (Collective Choice Arrangements) ที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบมีส่วนร่วมในกระบวนการปรับเปลี่ยนกฎดังกล่าว และสะท้อนความเชื่อว่าบุคคลสามารถเป็นผู้ตัดสินใจที่ดีที่สุดสำหรับตนเอง [8] การติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring) ซึ่งต้องมีระบบการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดบทลงโทษ (Sanction) ที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนและสัดส่วนกับระดับความรุนแรงของการละเมิด [7] กลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) ที่ผู้ใช้ทรัพยากรสามารถเข้าถึงได้อย่างง่ายดายและมีต้นทุนต่ำ การรับรู้และให้สิทธิพื้นฐานในการกำหนดกฎกติกา (Minimal Recognition of Rights to Organize) ที่รัฐต้องยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดตั้งสถาบันของตนเอง และความเชื่อมโยงระหว่างกติกา/กฎเกณฑ์และเครือข่ายเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่า (Nested Enterprises) ที่แสดงถึงการเชื่อมต่อระหว่างระดับการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน โดยกรอบการวิเคราะห์นี้สะท้อนปรัชญาหลักที่เชื่อมั่นในความสามารถของมนุษย์และการปกครองตนเอง (self-governance) ซึ่งไม่ได้หมายถึงเพียงการเลือกทางเลือกทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ยังส่งเสริมการพัฒนาบุคคลและการสร้างข้อมูลภายในชุมชนด้วย

กรอบทฤษฎีการวิเคราะห์เครือข่ายเชิงสถาบันของ Ostrom จึงมีความสำคัญในการศึกษา เนื่องจากกรอบทฤษฎีนี้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ที่สามารถทำความเข้าใจได้ถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ได้อย่างเป็นระบบ การประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์ 8 ข้อของ Ostrom จึงช่วยในการประเมินประสิทธิภาพของสถาบันต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายพิเศษ ทำให้การศึกษาสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและโครงสร้างการบริหารราชการต่อการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ ความเหมาะสมในการเลือกใช้กรอบทฤษฎีของ Ostrom ในบริบทดังกล่าวนั้นจึงเกิดขึ้นมาจากลักษณะพิเศษของพื้นที่ชายแดนภาคใต้ที่มีความซับซ้อนทางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งต้องการกลไกการบริหารจัดการที่สามารถรองรับและตอบสนองต่อความหลากหลายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดของ Ostrom เกี่ยวกับการปกครอง

ตนเองและการจัดการทรัพยากรร่วมจึงสอดคล้องกับความจำเป็นในการสร้างสถาบันที่เข้มแข็งและมีความยั่งยืนในพื้นที่ที่มีการปะทะสังสรรค์ของวัฒนธรรมและความเชื่อที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในด้านการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่สามารถรองรับมุมมองและความต้องการของกลุ่มประชากรที่หลากหลาย ทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ไทย มลายู และกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งการสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงและการพัฒนาพื้นที่ นอกจากนี้ กรอบทฤษฎีของ Ostrom ยังช่วยในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสถาบันต่าง ๆ ในการจัดการความขัดแย้งและสร้างความร่วมมือ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนายุทธศาสตร์และแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องการความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของรัฐและการเคารพสิทธิและอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น

การนำหลักเกณฑ์ 8 ข้อของ Ostrom มาใช้วิเคราะห์สถาบันการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการในหลายมิติ โดยเฉพาะการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน (Boundaries) ซึ่งในบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้หมายถึงความจำเป็นในการระบุบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐระดับต่างๆ ตั้งแต่ส่วนกลาง ภูมิภาค จนถึงท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดสถานะและสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงบริการสาธารณะและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การสร้างความสอดคล้องของกฎเกณฑ์กับเงื่อนไขท้องถิ่น (Congruence) จึงกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม ศาสนา และภาษา ที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับและการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่การจัดการเรื่องการตัดสินใจร่วม (Collective Choice Arrangements) จำเป็นต้องสร้างช่องทางให้ตัวแทนของชุมชนต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การสร้างระบบการติดตามและควบคุมดูแล (Monitoring) ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความโปร่งใสและความไว้วางใจในการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีประวัติศาสตร์ของความไม่ไว้วางใจระหว่างภาครัฐและประชาชน

แม้ว่ากรอบทฤษฎีของ Ostrom จะมีประโยชน์อย่างมากในการวิเคราะห์สถาบันการปกครองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็มีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการที่ต้องได้รับการพิจารณากล่าวคือ ประการแรกคือลักษณะของความขัดแย้งในพื้นที่ที่มีมิติด้านความมั่นคงแห่งชาติและการแบ่งแยกดินแดนซึ่งแตกต่างจากปัญหาการจัดการทรัพยากรร่วมทั่วไปที่ Ostrom ศึกษา ทำให้กลไกการแก้ไขความขัดแย้ง (Conflict Resolution Mechanisms) และการกำหนดบทลงโทษ (Sanction) ต้องคำนึงถึงมิติความมั่นคงที่ซับซ้อนมากขึ้น ประการที่สองคือปัญหาด้านการรับรู้และการยอมรับสิทธิในการจัดตั้งองค์กร (Minimal Recognition of Rights to Organize) ซึ่งในบางกรณีอาจถูกจำกัดด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ ทำให้การสร้างสถาบันชุมชนที่เข้มแข็งและเป็นอิสระอาจเผชิญกับอุปสรรคจากกฎระเบียบของรัฐ ประการที่สามคือความซับซ้อนของการเชื่อมโยงระหว่างระดับต่างๆ (Nested Enterprises) ในระบบราชการไทยที่มีการรวมอำนาจส่วนกลางสูง ซึ่งอาจทำให้การกระจายอำนาจและการสร้างความเป็นอิสระในการตัดสินใจระดับท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ปัญหาด้านภาษาและการสื่อสารที่มีความหลากหลายในพื้นที่อาจส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำหลักเกณฑ์ต่างๆ ไปปฏิบัติใช้ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ การศึกษานี้ใช้การวิเคราะห์เอกสาร (document analysis) เป็นวิธีการหลัก โดยกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกเอกสารจาก 3 เงื่อนไข ประกอบด้วย (1) เอกสารที่มีผลบังคับใช้ในช่วง พ.ศ. 2557–2564 อันเป็นช่วงเวลาของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา (2) เอกสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ (3) แหล่งข้อมูลทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับ ภายใต้เกณฑ์ดังกล่าว การศึกษารวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องใน 4 ประเภท ประกอบด้วย (1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในช่วง พ.ศ. 2557–2564 (2) ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (3) คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกในช่วงเวลาดังกล่าว และ (4) เอกสารวิชาการและงานวิจัยที่ศึกษาโครงสร้างการบริหารราชการในพื้นที่ การวิเคราะห์ดำเนินการตามแนวทางการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) โดยอ่านและตีความเนื้อหาของเอกสารแต่ละฉบับเพื่อระบุลักษณะเชิงสถาบัน กลไกการควบคุม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ปรากฏ จากนั้นจึงจัดหมวดหมู่ข้อค้นพบตามหลักเกณฑ์ทั้ง 8 ข้อของ Ostrom (1990) โดยใช้แต่ละหลักเกณฑ์เป็นเลนส์วิเคราะห์ (analytical lens) เพื่อประเมินว่าโครงสร้างการบริหารราชการที่ปรากฏในเอกสารนั้นสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างไร

การบริหารจัดการท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุครัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา: การวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบัน

การบริหารจัดการท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและเป็นที่สนใจของนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงเชิง

โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ การศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์กลไกเชิงสถาบันในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยใช้กรอบแนวคิดของ Elinor Ostrom เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางและสถาบันท้องถิ่นในบริบทของความขัดแย้งและสถานการณ์พิเศษของพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย 8 หลักเกณฑ์ที่ใช้วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม [7] ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการและตัวแสดงระดับสมาชิก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการออกแบบให้เป็นสถาบันที่รองรับการใช้อำนาจถึง 3 ระดับ/ชั้น ประกอบด้วย (1) ระดับพื้นฐานที่ได้รับมอบอำนาจผ่านบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ (2) ระดับพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่านทางการปกครอง และ (3) ระดับพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งการกำหนดขอบเขตดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมกำกับทิศทางการขับเคลื่อนเชิงสถาบันให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์หรือความประสงค์ของรัฐส่วนกลาง โดยเฉพาะการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่มีความซับซ้อนและหลากหลาย ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยเฉพาะมาตรา 44 ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เกี่ยวข้อง และคำสั่งนายกรัฐมนตรีต่าง ๆ

ลักษณะของการกำหนดขอบเขตนี้ได้นำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ทำหน้าที่บูรณาการการแก้ไขปัญหา [1]

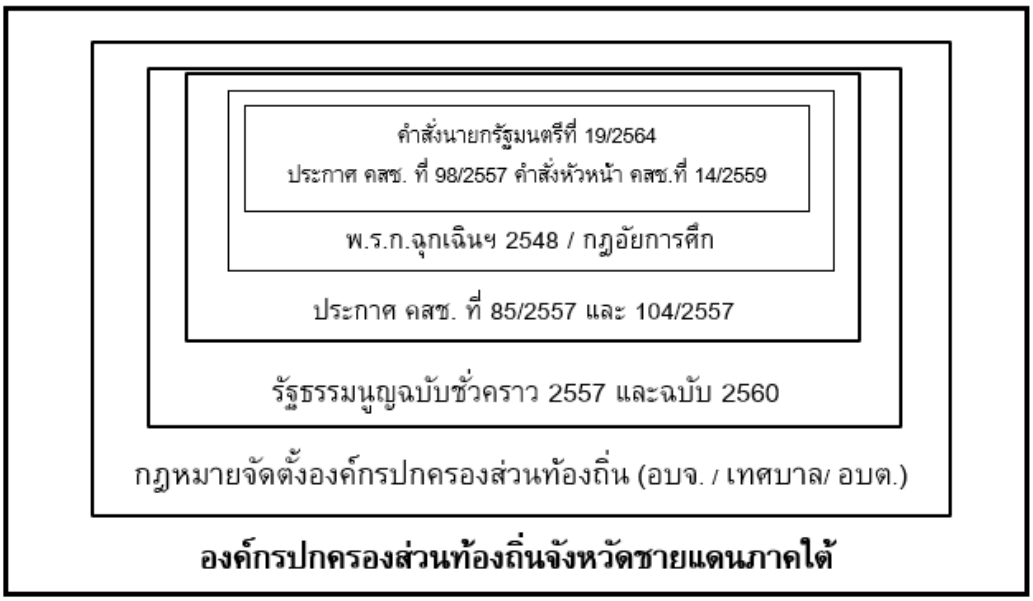


Figure 1. Defining the scope of management and member level actors of the civil service in the southern border provinces using state legal tools during the Prayut Chan-o-cha government era

Source : Author

จากการพิจารณาประกาศ คสช. ฉบับที่ 98/2557 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่น่าสังเกตคือ การสร้างความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นจากการมีองค์กรหลายชั้นที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดการแย่งชิงอำนาจและทรัพยากรระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการขาดความชัดเจนในเส้นการบังคับบัญชา การจัดโครงสร้างที่ซับซ้อนนี้ยังทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความสับสนเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการสาธารณะและช่องทางการร้องเรียน อีกทั้งยังสร้างปัญหาด้านประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความรวดเร็วและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ การวิเคราะห์จากมุมมองของทฤษฎี Ostrom ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วม

นอกจากนี้ การสร้างกลไกควบคุมจากส่วนกลางผ่านการกำหนดขอบเขตที่เข้มงวดยังสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความไว้วางใจของรัฐต่อความสามารถของสถาบันท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจและการพัฒนาศักยภาพ

ของท้องถิ่นตามแนวคิดของการปกครองตนเอง (Self-Governance) การกำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบ แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงมากกว่ามิติการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาเน้นไปที่การปราบปรามและควบคุมมากกว่าการสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของชุมชน ฉะนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดทั่วไป เช่น เชียงใหม่ หรือขอนแก่น เป็นต้น ซึ่งบริหารราชการผ่านโครงสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกติภายใต้กฎหมายจัดตั้งเพียงชุดเดียว และแม้แต่จังหวัดชายแดนภาคเหนืออย่างเชียงรายที่มีมิติความมั่นคงแต่ไม่มีกฎหมายพิเศษเฉพาะพื้นที่บังคับใช้ เหตุนี้จึงทำให้เห็นว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความซับซ้อนของการกำหนดขอบเขตที่แตกต่างออกไป กล่าวคือมีชั้นการบริหารถึง 3 ระดับ มีกฎหมายพิเศษหลายฉบับที่บังคับใช้พร้อมกัน และมีหน่วยงานความมั่นคงเข้ามาอยู่ในสายการบังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งแม้จะมีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา แต่ในทางปฏิบัติกลับสร้างความซับซ้อนและข้อจำกัดในการทำงานมากขึ้น

2. กติกาและกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับเงื่อนไขท้องถิ่น

จากการพิจารณาประกาศ คสช. ฉบับที่ 98/2557 คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า แม้จะมีความพยายามนำองค์ประกอบเชิงจารีตท้องถิ่นเข้ามาในการกำหนดนโยบาย แต่การกำหนดกติกาและกฎเกณฑ์การบริหารจัดการท้องถิ่นยังคงดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จจากส่วนกลางตามแนวทางการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ การขาดการมีส่วนร่วมจากเครือข่ายท้องถิ่นระดับรากหญ้า ส่งผลให้ปฏิบัติการต่างๆ ไม่ได้สะท้อนเจตจำนงค์ที่แท้จริงของท้องถิ่น การที่เครือข่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะในราชการส่วนภูมิภาค เข้าไปครอบงำบทบาทแทนข้าราชการทางการเมืองส่งผลต่อเนื่องหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก เกิดการขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานและบริหารจัดการของเครือข่ายผู้นำท้องถิ่นเดิมที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง โครงสร้างการบริหารกลายเป็นกระบวนการที่ผู้นำส่วนกลางใช้อำนาจในการกำหนดทิศทางการบริหารกิจการของรัฐในทุกมิติ ซึ่งกลไกเหล่านี้ได้ยืนยันให้เห็นถึงกระบวนการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจเอาไว้ที่เครือข่ายเชิงสถาบันส่วนกลาง ทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นเพียงการกระจายภารกิจ มิใช่การกระจายอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

ความไม่สอดคล้องระหว่างกติกาจากส่วนกลางกับบริบทท้องถิ่นจึงเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญในการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ กฎเกณฑ์ที่ออกแบบโดยส่วนกลางมักไม่คำนึงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม ศาสนา และภาษาของพื้นที่ ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเกิดความขัดแย้งกับวิถีชีวิตและค่านิยมของชุมชนท้องถิ่น ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การกำหนดเวลาประชุมและกิจกรรมสาธารณะที่ไม่คำนึงถึงเวลาละหมาดของชุมชนมุสลิม หรือการใช้ภาษาไทยเป็นหลักในการสื่อสารทางการในพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ใช้ภาษามลายูเป็นภาษาหลัก นอกจากนี้ กติกาการบริหารงบประมาณที่เข้มงวดและซับซ้อนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการเร่งด่วนของชุมชนได้อย่างรวดเร็วและยืดหยุ่น ซึ่งขัดแย้งกับลักษณะของปัญหาในพื้นที่ที่ต้องการการแก้ไขที่รวดเร็วและปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

การขาดกลไกในการปรับปรุงและแก้ไขกติกาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทท้องถิ่นจึงเป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญ แม้ว่าจะมีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นจากท้องถิ่นผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น การจัดเวทีประชาคม การสำรวจความคิดเห็น และการประชุมผู้นำชุมชน แต่ในทางปฏิบัติกลไกเหล่านี้มักเป็นเพียงพิธีกรรมทางการเมืองที่ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างจริงจัง ผลคือ กติกาและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารจัดการยังคงเป็นแบบ “หนึ่งเดียวสำหรับทุกพื้นที่ (One-Size-Fits-All)” ซึ่งไม่สามารถรองรับความแตกต่างและความซับซ้อนของแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

3. กลไกการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการ

จากการวิเคราะห์ประกาศ คสช. ฉบับที่ 98/2557 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 พบว่าการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้ที่โครงสร้างระดับบนผ่านการรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น โดยเป็นปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างรัฐส่วนกลางที่มีต่อสถาบันและตัวแสดงระดับท้องถิ่นตามแนวทางการบริหารจัดการจากโครงสร้างสถาบันระดับบนลงสู่โครงสร้างสถาบันระดับล่าง (Top-Down Management) ซึ่งกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจตามรูปแบบ Elite Model ทำให้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือทางการปกครองที่เกิดขึ้นมาจากการพิจารณาคัดสรรโดยผู้นำ ซึ่งไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างระดับท้องถิ่น [9] ลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นบทบาทความเป็นผู้นำของรัฐบาลช่วงเวลานี้ที่มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจหลักเอาไว้ที่ส่วนกลางผ่านนายกรัฐมนตรีและเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจกับตัวแสดงอื่น ดังปรากฏตัวอย่างจากการใช้อำนาจความเป็นชนชั้นนำหรือผู้นำในการกระทำการทางราชการเพื่อกำหนดกฎกติกา หรือการตัดสินใจในเรื่องต่างๆที่มีผลต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

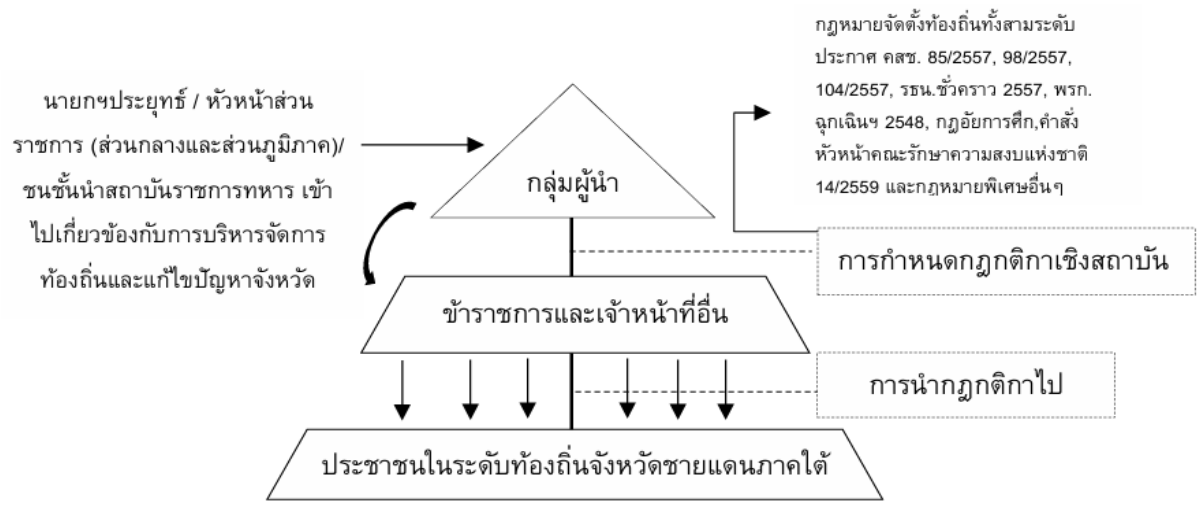


Figure 2. The decision-making process to establish rules and regulations for local administration in the southern border provinces during the Prayut Chan-o-cha government

Source : Adapted by the author [10]

กระบวนการตัดสินใจที่เป็นแบบเบ็ดเสร็จนี้ได้สร้างปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการ โดยเฉพาะการขาดกลไกการรับฟังและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขณะที่ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนมีสัดส่วนน้อยและมักอยู่ในฐานะผู้รับฟังมากกว่าผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม การวิเคราะห์จากโครงสร้างการตัดสินใจของคปต. พบว่า ขั้นตอนการตัดสินใจใช้เวลานานและซับซ้อน ต้องผ่านการอนุมัติหลายชั้น ส่งผลให้การตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ขาดความรวดเร็ว นอกจากนี้ การที่คปต.มีฐานะเป็นหน่วยงานประสานงานมากกว่าหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรง ทำให้เกิดการผลักภาระความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานและการขาดความชัดเจนในเส้นการบังคับบัญชา และที่สำคัญผลพวงของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจได้ส่งผลเสียต่อการลดทอนศักยภาพหรือความสามารถในการแก้ไขปัญหาของสถาบันท้องถิ่น เนื่องจากการตัดสินใจสำคัญถูกดึงขึ้นไปยังระดับส่วนกลาง ผู้นำท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขาดประสบการณ์และศักยภาพในการจัดการปัญหาที่ซับซ้อน การพึ่งพาการตัดสินใจจากส่วนกลางได้สร้างปัญหาด้านความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากผู้ตัดสินใจในส่วนกลางมักไม่เข้าใจบริบทและความเร่งด่วนของปัญหาในพื้นที่อย่างแท้จริง

4. การติดตามและควบคุมดูแล

กลไกการติดตามและควบคุมดูแลในยุคนี้มีลักษณะเด่นคือ การยกระดับบทบาทของเครือข่ายราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้มีอำนาจเหนือกว่าตัวแสดงอื่นในราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการคัดเลือกและสรรหาผู้บริหาร รวมถึงการกำกับดูแลงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการในมิตินี้สะท้อนให้เห็นแนวทางการรวมศูนย์อำนาจที่ไม่แตกต่างจากยุคก่อนหน้า แต่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการแสดงปฏิสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางที่กระทำเหนือโครงสร้างท้องถิ่นผ่านเครื่องมือการปกครองที่หลากหลาย การนำข้าราชการประจำระดับสูงมาแทนที่ข้าราชการทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงตอกย้ำให้เห็นว่ารัฐส่วนกลางให้ความสำคัญกับเครือข่ายราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าตัวแสดงระดับท้องถิ่น ดังปรากฏในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว [11] และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 104/2557 เรื่องการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [12]

การเปลี่ยนแปลงระบบการติดตามและควบคุมดูแลนี้ได้สร้างผลกระทบเชิงลบต่อการทำงานของสถาบันท้องถิ่นในหลายมิติ ประการแรก การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอได้รับอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้สร้างความไม่แน่นอนทางการเมืองและลดความเป็นอิสระในการบริหารงานของผู้นำท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นมักต้องปรับนโยบายและการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ประการที่สอง ระบบการควบคุมงบประมาณที่เข้มงวดผ่านกลไกของราชการส่วนภูมิภาคได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการเฉพาะของพื้นที่ การอนุมัติโครงการต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน ส่งผลให้การ

ตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วนของชุมชนขาดประสิทธิภาพ ประการที่สาม การสร้างเครือข่ายการรายงานและตรวจสอบที่มีลักษณะแนวดิ่งจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นได้ทำให้เกิดระบบการทำงานที่เน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบมากกว่าการสร้างนวัตกรรมหรือออกแบบแนวทางในการแก้ไขปัญหา

5. การกำหนดบทลงโทษ

การกำหนดบทลงโทษโดยรัฐส่วนกลางต่อสถาบันและตัวแสดงที่อยู่ภายในโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นช่วงเวลานี้พบว่าเป็นการกำหนดบทลงโทษผ่านเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐที่ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมกำกับพฤติกรรมทางสังคมของตัวแสดงในระดับท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กรอบกฎเกณฑ์ของนโยบายแห่งชาติ ดังปรากฏจากเครื่องมือสำคัญ ได้แก่ การใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 [13] และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพียงผู้เดียวในการควบคุมกำกับทิศทางเชิงสถาบัน [14] การใช้เครื่องมือทางการปกครองเหล่านี้ได้นำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีลักษณะเข้มงวดและเด็ดขาดมากขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันในการบูรณาการแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการ

ระบบการลงโทษที่ดำเนินการในยุคนี้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแบบไร้ขีดจำกัดและขาดกลไกการตรวจสอบความเป็นธรรม การใช้มาตรา 44 โดยเฉพาะในการจัดการกับผู้นำท้องถิ่นและนักการเมืองที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลกลาง ได้สร้างบรรยากาศของความหวาดกลัวและการเซ็นเซอร์ตนเองในหมู่ผู้นำชุมชนและตัวแสดงทางการเมืองในระดับท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม หรือการระงับการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นเวลานาน ล้วนเป็นการใช้อำนาจที่ขาดความสมดุลและการถ่วงดุล นอกจากนี้ การกำหนดบทลงโทษทางการเงินที่รุนแรง เช่น การตัดงบประมาณหรือการระงับการอนุมัติโครงการต่าง ๆ โดยไม่มีกลไกการอุทธรณ์ที่มีประสิทธิภาพ ได้สร้างความเสียหายต่อการพัฒนาพื้นที่และสวัสดิการของประชาชนโดยตรง การศึกษาผลกระทบระยะยาวพบว่า ระบบการลงโทษแบบนี้ไม่เพียงแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุได้ แต่ยังสร้างความขมขื่นและเพิ่มระดับความขัดแย้งในพื้นที่มากขึ้น

6. กลไกแก้ไขความขัดแย้ง

จากการวิเคราะห์เอกสารวิชาการและนโยบายที่เกี่ยวข้องพบความขัดแย้งใน 3 ระดับ ประกอบด้วย (1) ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นและชาวบ้าน ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาจากเงื่อนไขของผลประโยชน์ที่แต่ละชุมชนภายในท้องถิ่นได้รับไม่เท่าเทียมกัน หรือถูกเลือกปฏิบัติบางประการในแง่ของการให้บริการสาธารณะ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งเชิงการพัฒนาเป็นหลักอันมีที่มาจากเหตุปัจจัยของการขาดธรรมาภิบาล (Good Governance) ของผู้นำท้องถิ่น [15] (2) ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นและรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวดิ่งในลักษณะที่เข้มงวด จริงจัง และเด็ดขาดผ่านเครื่องมือทางการปกครองทั้งที่อยู่ในรูปของกฎหมายพื้นฐาน การออกกฎหมายพิเศษ ประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคำสั่งการอื่น ๆ ของนายกฯประยุทธ์ จันทร์โอชา และ (3) การขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการสร้างกลไกทางวาทกรรมเพื่อแยกความแตกต่างระหว่างพื้นที่พิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพื้นที่ทั่วไปในจังหวัดอื่น ซึ่งเป็นการแยกให้เห็นถึงความแตกต่างในการบริหารจัดการของภาครัฐและเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐพยายามสร้างวาทกรรมด้วยการกำหนดภาพลักษณ์ที่แตกต่างกันสองพื้นที่ [3]

จากการวิเคราะห์ความขัดแย้งทั้ง 3 ระดับดังกล่าว การพัฒนากลไกแก้ไขความขัดแย้งจึงต้องคำนึงถึงความซับซ้อนและความเชื่อมโยงของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละระดับ สำหรับความขัดแย้งระดับท้องถิ่น กลไกที่มีประสิทธิภาพควรเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในระดับชุมชน โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ การสร้างความโปร่งใสในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ และการพัฒนาระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้นำท้องถิ่น ขณะเดียวกัน การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นและรัฐต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการจากแบบแนวดิ่งที่เข้มงวดไปสู่แบบมีส่วนร่วมและยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งการสร้างกลไกการสื่อสารสองทางที่มีประสิทธิภาพระหว่างภาครัฐและท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญในการแก้ไขความขัดแย้งคือการจัดการกับวาทกรรมที่แยกความแตกต่างระหว่างพื้นที่พิเศษและพื้นที่ทั่วไป ซึ่งอาจส่งผลต่อการสร้างอัตลักษณ์และความรู้สึกของคนในพื้นที่ การแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวาทกรรมจาก “พื้นที่ปัญหา” ไปสู่ “พื้นที่โอกาส” โดยเน้นศักยภาพและความหลากหลายทางวัฒนธรรมเป็นทรัพยากรในการพัฒนา นอกจากนี้ การสร้างกลไกแก้ไขความขัดแย้งที่ยั่งยืนต้องอาศัยการบูรณาการแนวทางที่หลากหลาย ทั้งการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากและการจ้างงานในท้องถิ่น การพัฒนาการศึกษาและทักษะที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ และการสร้างเวทีสาธารณะสำหรับการเจรจาและแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างสันติ ทั้งนี้ ความสำเร็จของ

กลไกเหล่านี้ขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่นของทุกภาคส่วนในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนและการยอมรับในความแตกต่างทางวัฒนธรรมและความเชื่อ

7. การรับรู้และให้สิทธิพื้นฐานในการกำหนดกฎกติกา

การออกแบบเครื่องมือทางการปกครองเพื่อใช้บริหารราชการแผ่นดินและจัดการกับความสัมพันธ์ทางอำนาจเหนือสถาบันต่างๆ ภายในรัฐ ใช้โครงสร้างตัวแบบชนชั้นนำในการบริหารกิจการภายในรัฐ ผลคือการนำเอาเครือข่ายชนชั้นนำส่วนกลางที่มีอำนาจในการกำหนดความเป็นไปในการบริหารกิจการของรัฐด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งเครื่องมือเหล่านั้นได้ยืนยันให้เห็นกระบวนการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจเอาไว้ที่เครือข่ายเชิงสถาบันส่วนกลาง โดยเฉพาะการใช้กลไกเชิงสถาบันผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งทั้งสองสถาบันอยู่ภายใต้การครองอำนาจนำของสถาบันทางการทหารที่มีสายสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลกลาง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ภายใต้การบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไปของรัฐบาลกลาง (An over-centralized state) [3]

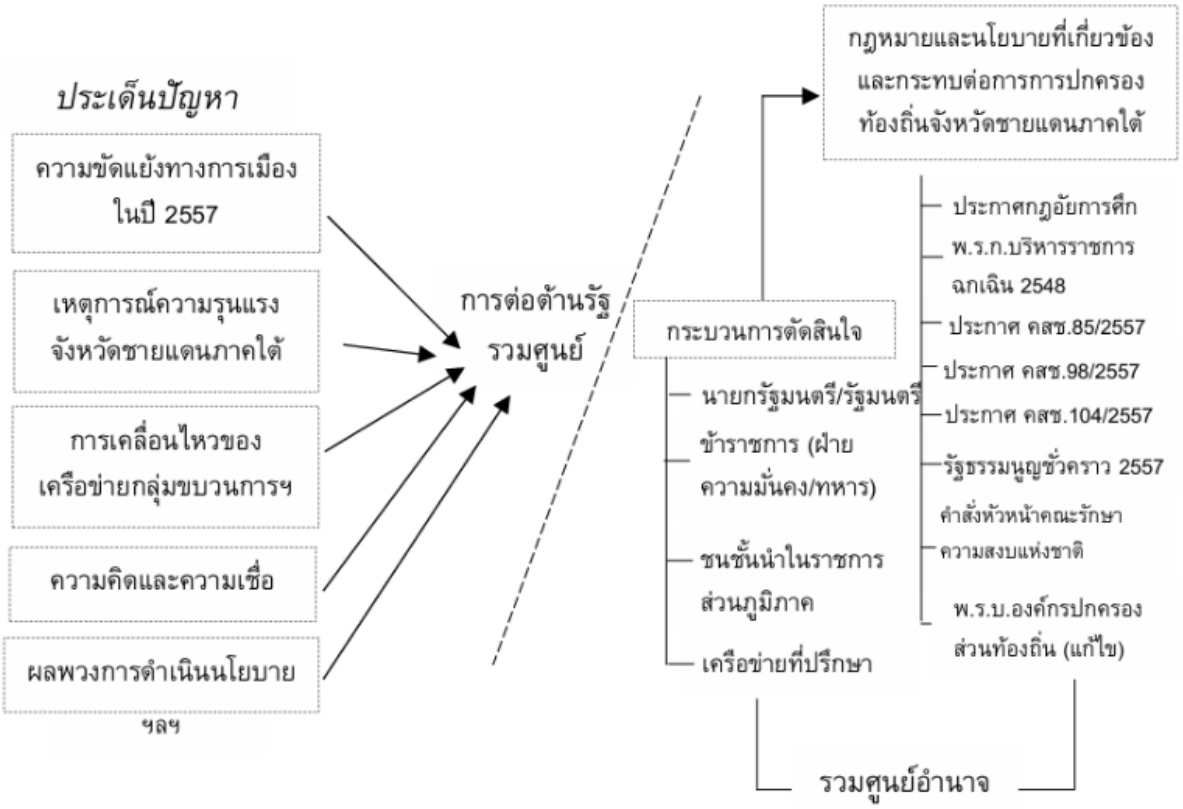


Figure 3. The process of setting regulations to enforce the local institutional structure in the southern border provinces during the Prayut Chan-o-cha government

Source : Author

การปฏิเสธสิทธิพื้นฐานของสถาบันท้องถิ่นในการกำหนดกฎกติกาที่เหมาะสมกับบริบทของตนเองเป็นลักษณะเด่นของระบบการบริหารในยุคนี้ แม้ว่าจะมีการอ้างถึงการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในเอกสารนโยบายต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นถูกจำกัดให้อยู่ในกรอบที่รัฐส่วนกลางกำหนดไว้เท่านั้น การจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานต่างๆ ที่มีตัวแทนจากท้องถิ่นมักเป็นเพียงการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) มากกว่าการให้อำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ตัวแทนจากท้องถิ่นในคณะกรรมการเหล่านี้มักถูกคัดเลือกจากผู้ที่มีความสัมพันธ์ดีกับรัฐบาลกลางหรือไม่มีความแตกต่างทางความคิดเห็นมากนัก ส่งผลให้เสียงสะท้อนที่แท้จริงของชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับการนำไปพิจารณาอย่างจริงจัง การวิเคราะห์รายงานการประชุมของคณะกรรมการต่างๆ พบว่า ข้อเสนอแนะจากตัวแทนท้องถิ่นที่ขัดแย้งกับนโยบายหลักของรัฐมักถูกเพิกเฉยหรือถูกตีกรอบให้อยู่ในลักษณะที่ไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญ

ผลกระทบจากการขาดการรับรู้สิทธิพื้นฐานของท้องถิ่นในการกำหนดกฎกติกานี้มีความรุนแรงในหลายมิติ ประการแรก ความรู้สึกของการถูกกีดกันออกจากกระบวนการตัดสินใจที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้สร้างความขุ่นเคืองและ

ความไม่ไว้วางใจต่อรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้เกิดความขัดแย้งและการต่อต้านรัฐ ประการที่สอง การไม่ได้รับการยอมรับในฐานะพันธมิตรที่เท่าเทียมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นทำให้ผู้นำชุมชนและประชาชนรู้สึกว่าตนเองเป็นเพียงผู้รับนโยบาย (Policy Recipients) มากกว่าผู้ร่วมกำหนดนโยบาย (Policy Makers) ประการที่สาม การขาดโอกาสในการแสดงออกทางการเมืองและการใช้สิทธิพื้นฐานในการกำหนดอนาคตของชุมชนได้ผลักดันให้บางกลุ่มหันไปใช้วิธีการนอกระบบหรือการต่อต้านในรูปแบบต่าง ๆ ฉะนั้น การให้การรับรู้และเคารพสิทธิของท้องถิ่นในการกำหนดกฎเกณฑ์บางประการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและความต้องการของพื้นที่ จึงเป็นแนวทางที่สามารถลดความขัดแย้งและสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิผลโดยไม่จำเป็นต้องสูญเสียเอกภาพและความมั่นคงของรัฐโดยรวม

8. ความเชื่อมโยงระหว่างกติกาและเครือข่ายเชิงโครงสร้าง

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ประกาศ คสช. ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารวิชาการ แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงใน 2 มิติ คือ มิติการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งเป็นช่วงของการปิดกั้นหรือจำกัดขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าต่อมาจะมีการเปิดกลไกการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงมีข้อจำกัดหรือเป็นเพียงแค่เปลือกนอกที่มีแต่กระบวนการโดยไม่เห็นผลเชิงรูปธรรม [16] และมิติการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ความเชื่อมโยงระหว่างกติกาหรือกฎเกณฑ์และเครือข่ายเชิงโครงสร้างภายในสังคมมีลักษณะจำกัดเฉพาะกลุ่มที่รัฐผูกขาดอำนาจการตัดสินใจให้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมด้วย ดังปรากฏจากการมอบหมายอำนาจให้สถาบันทางการทหารและบริวารเครือข่ายความมั่นคงให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง การกำหนดกฎกติกาเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นการให้อำนาจเพียงเครือข่ายเชิงสถาบันในราชการส่วนกลาง ราชการที่แยกส่วนจากส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคบางสถาบันให้เข้าไปรับผิดชอบในภารกิจการแก้ไขปัญหาโดยตรง ขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นแม้จะเป็นสถาบันที่อยู่ในพื้นที่กลับกลายเป็นสถาบันที่ถูกจำกัดขอบเขตอำนาจไม่ให้เข้ามามีความสัมพันธ์ร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่นในลักษณะที่เป็นทางการ

การจำกัดขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวส่งผลให้เกิดช่องว่างที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เนื่องจากการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนต้องอาศัยความเข้าใจในบริบทท้องถิ่นและการยอมรับจากชุมชน ซึ่งเป็นสิ่งที่สถาบันราชการส่วนกลางและเครือข่ายความมั่นคงอาจไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างเต็มที่ การผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทำให้นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ขาดความเหมาะสมกับความต้องการและปัญหาจริงในระดับพื้นที่ อีกทั้งยังสร้างความรู้สึกถูกกีดกันและไม่ได้รับการยอมรับในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญให้กับประชาชนและผู้นำท้องถิ่น ซึ่งอาจกลายเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ความขัดแย้งยืดเยื้อและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ความเชื่อมโยงที่จำกัดนี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับโครงสร้างเครือข่ายเชิงสถาบันให้มีลักษณะเปิดกว้างและครอบคลุมมากขึ้น การสร้างกลไกที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันต่าง ๆ อย่างเป็นทางการและให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างดังกล่าวควรมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างความจำเป็นด้านความมั่นคงกับการส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการกำหนดบทบาทและหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับแต่ละสถาบัน การสร้างช่องทางการสื่อสารและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนากลไกการติดตามและประเมินผลที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามาตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะได้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเครือข่ายในลักษณะนี้จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งมีความเป็นเจ้าของร่วมมากขึ้น

ความต่อเนื่องในปัจจุบัน

แม้ว่ายุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2560 และพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 แต่โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงรักษาลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการออกคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2564 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2564 [2] แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับบทบาทของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าและศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะเดียวกับยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ความต่อเนื่องของนโยบายนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเชิงโครงสร้างของรัฐไทยที่ยังคงมีแนวโน้มในการรวมศูนย์อำนาจในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางความมั่นคง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบทหารสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีเงื่อนไข แต่กลไกการควบคุมกำกับพื้นที่ชายแดนภาคใต้ยังคงดำเนินต่อไปโดยไม่มีการปรับเปลี่ยน ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง path

dependence ในทฤษฎีสถาบันนิยมใหม่ ซึ่ง Pierson อธิบายว่าเมื่อโครงสร้างเชิงสถาบันถูกสร้างขึ้นมาแล้วภายใต้กระบวนการ increasing returns มักจะมีความยากลำบากในการเปลี่ยนแปลงแม้ว่าบริบททางการเมืองจะเปลี่ยนไปแล้วก็ตาม เนื่องจากต้นทุนในการเปลี่ยนเส้นทางนโยบายมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายถูกล็อคเข้าสู่แนวทางเดิมอย่างต่อเนื่อง [17]

เมื่อพิจารณาในระดับนานาชาติ ประสบการณ์ของไทยในการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนภาคใต้พบว่ามีความคล้ายคลึงกับหลายประเทศที่เผชิญกับความท้าทายในการสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐกับการกระจายอำนาจ ตัวอย่างเช่น ฟิลิปปินส์ในการจัดการพื้นที่มินดาเนา หรืออินโดนีเซียในการจัดการอาเจะห์ ล้วนแสดงให้เห็นถึงความตึงเครียดระหว่างการรักษาเอกภาพของรัฐกับการตอบสนองต่อความต้องการอิสระหรือการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม บางประเทศได้พัฒนากลไกที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างสองมิตินี้ได้ดีกว่า โดยเฉพาะการใช้รูปแบบของ asymmetric federalism หรือการมอบอำนาจพิเศษให้กับพื้นที่เฉพาะ ดังปรากฏจากกรณีของอาเจะห์ในอินโดนีเซียที่ได้รับสถานะพิเศษในการปกครองตนเองหลังจากข้อตกลงสันติภาพในปี ค.ศ. 2005 เป็นตัวอย่างที่โดดเด่น ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวให้อำนาจพิเศษแก่อาเจะห์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้กฎหมายศาสนาอิสลาม (Sharia) ในระดับท้องถิ่น

บทเรียนจากต่างประเทศชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จในการแก้ไขความขัดแย้งในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนามักต้องอาศัยการผสมผสานระหว่างการรักษาความมั่นคงกับการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง สำหรับกรณีของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2566-2568 แม้ว่ารัฐบาลภายใต้การนำของนายเศรษฐา ทวีสิน และต่อมาโดยนางสาวแพทองธาร ชินวัตร จะเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่กลไกการบริหารจัดการพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของหน่วยงานความมั่นคง สิ่งนี้สะท้อนถึงข้อจำกัดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในพื้นที่ที่รัฐกำหนดว่ามีความอ่อนไหวทางความมั่นคง ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศที่มีการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ความท้าทายสำคัญคือการพัฒนากลไกที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยไม่กระทบต่อเอกภาพและความมั่นคงของรัฐ เหตุนี้การสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และการส่งเสริมกระบวนการปรองดองที่แท้จริง จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนทั้งกรอบความคิดและโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนภาคใต้สามารถก้าวไปสู่การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

บทสรุป

การศึกษาเรื่องกฎหมายกับการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคประยุทธ์ จันทร์โอชาผ่านการวิเคราะห์เครือข่ายเชิงสถาบันของ Ostrom แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญของการบริหารราชการไทยหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 การใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่หลากหลาย ทั้งประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คำสั่งนายกรัฐมนตรี และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้นำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 98/2557 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐในการควบคุมกำกับพื้นที่ผ่านกลไกการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้นกว่าเดิม

การวิเคราะห์ตามกรอบทฤษฎี 8 หลักเกณฑ์ของ Ostrom เผยให้เห็นว่า การบริหารราชการในยุคนี้มีลักษณะเป็น “การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization)” ที่รัฐบาลกลางใช้กลไกเชิงสถาบันผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครองในพื้นที่โดยตรง การกำหนดขอบเขตการบริหารจัดการที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบกับการใช้กติกาและกฎเกณฑ์ที่ดำเนินการแบบเบ็ดเสร็จจากส่วนกลาง ได้ทำให้การบริหารราชการเหนือโครงสร้างสถาบันท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมที่เข้มงวดของรัฐบาลกลาง ซึ่งแตกต่างจากหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง โดยผลกระทบของรูปแบบการบริหารราชการดังกล่าวมีทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวก การรวมศูนย์อำนาจช่วยสร้างความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ รวมทั้งสามารถยับยั้งเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในด้านลบ การกระทำดังกล่าวได้ส่งผลกระทบอย่างมากต่อเครือข่ายกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงสร้างที่รัฐสร้างขึ้น โดยเป็นการบีบบังคับเชิงพฤติกรรมและรูปแบบการดำเนินชีวิตให้มีความสอดคล้องกับส่วนกลาง ส่งผลให้สถาบันท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและศักยภาพในการดำเนินชีวิตตามบรรทัดฐานเชิงจารีตแบบดั้งเดิม การขาดการมีส่วนร่วมจากเครือข่ายท้องถิ่นระดับรากหญ้าทำให้การปฏิบัติการต่าง ๆ ไม่ได้สะท้อนเจตจำนงค์ที่แท้จริงของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์เอกสารดังกล่าวการศึกษาพบความขัดแย้งใน 3 ระดับ ประกอบด้วย ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นและชาวบ้านที่เกิดจากการขาดธรรมาภิบาล ความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นและรัฐที่เกิดจากการขับเคลื่อนนโยบายแบบแนวดิ่งที่เข้มงวด และการสร้างกลไกทางวาทกรรมเพื่อแยกความแตกต่างระหว่างพื้นที่พิเศษและพื้นที่ทั่วไป กลไก

การแก้ไขความขัดแย้งที่มีอยู่ยังคงมีข้อจำกัดเนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงเปลือกนอกที่มีแต่กระบวนการโดยไม่เห็นผลเชิงรูปธรรม การผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้ที่เครือข่ายเชิงสถาบันส่วนกลางทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นเพียงการกระจายภารกิจ มิใช่การกระจายอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

สิ่งที่น่าสนใจคือแม้ว่าโครงสร้างเชิงสถาบันแบบรวมศูนย์อำนาจในช่วงนี้จะสามารถช่วยยับยั้งความขัดแย้งและเหตุการณ์ความรุนแรงได้ในระดับหนึ่งเป็นการชั่วคราว แต่การแก้ไขปัญหายังคงมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งยังคงเต็มไปด้วยความขัดแย้งภายในที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด ปัญหาสำคัญที่ยังคงค้างคือเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งนักวิชาการและผู้นำท้องถิ่นถือเป็นยาหม้อใหญ่ที่สำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างกระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกต้องและยั่งยืน การไม่กระจายอำนาจจึงเป็นสาเหตุสำคัญของการรักษาความขัดแย้งเชิงสถาบันระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้ยังคงมีอยู่และสืบทอดต่อไป ฉะนั้น การกระจายอำนาจจึงถือเป็นทางออกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ต้นเหตุอันจะช่วยลดเงื่อนไขของความขัดแย้งที่ฝังรากลึกและสร้างศักยภาพให้เครือข่ายเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินชีวิตตามครรลองเชิงบรรทัดฐานท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง (References)

[1] Office of the Prime Minister. (2014, July 30). Prime Minister's Order No. 982014/ on solving problems in the southern border provinces. *Royal Gazette*, *131*(Special Issue 143 D), 1–4. (In Thai)

[2] Office of the Prime Minister. (2021, September 29). Prime Minister's Order No. 192021/ on solving problems in the southern border provinces. *Royal Gazette*, *138*(Special Issue 254 D), 1–8. (In Thai)

[3] Charoenmuang, T. (2020). Thai state: A state with delayed decentralization. *King Prajadhipok's Institute Journal*, *2*(1), 1–16. https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/244798 (In Thai)

[4] Meyer, J., Scott, W. R., & Strang, D. (1987). Centralization, fragmentation, and school district complexity. *Administrative Science Quarterly*, *32*(2), 186–201. [suspicious link removed]

[5] Charoenmuang, T. (2006). *Thailand a late decentralizing country*. Urban Development Institute Foundation.

[6] Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of a bureaucratic polity*. East-West Center Press.

[7] Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

[8] Herzberg, R. Q. (2015). Governing their commons: Elinor and Vincent Ostrom and the Bloomington School. *Public Choice*, *163*(1–2), 95–109.

[9] Thammapithak, S. (2018). An analysis of internal security policy on the southern border provinces of Thailand between 2004–2013. *Ratthapirak Journal*, *60*(1), 45–58. https://so05.tci-thaijo.org/index.php/ratthapirak/article/view/172193 (In Thai)

[10] Yavaprabhas, S. (2011). *Public policy*. Chulalongkorn University Press. (In Thai)

[11] National Council for Peace and Order. (2014, July 21). Announcement of the National Council for Peace and Order No. 852014/ on temporary acquisition of local council members or local administrators. *Royal Gazette*, *131*(Special Issue 134 D), 12–14. (In Thai)

[12] National Council for Peace and Order. (2014, July 30). Announcement of the National Council for Peace and Order No. 1042014/ on supervision and budget expenditure of local government organizations. *Royal Gazette*, *131*(Special Issue 143 D), 11–12. (In Thai)

[13] Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim Constitution) B.E. 2557. (2014, July 22). *Royal Gazette*, *131*(55A), 1–17. (In Thai)

[14] Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548. (2005, July 16). *Royal Gazette*, *122*(58A), 1–9. (In Thai)

[15] Siroros, P., et al. (2018). *Good governance principles: From concepts to practice in Thai society*. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)

[16] Chardchawarn, S. (2012). *Politics in the decentralization process: A study through the roles of academics, civil servants, politicians, and citizens*. Chulalongkorn University Press. (In Thai)

[17] Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, *94*(2), 251–267. https://doi.org/2586011/10.2307