

บทบาท ข้อจำกัด และปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้

บุญญวันต์ จิตประคอง¹

วันที่รับบทความ: 10 พฤศจิกายน 2566

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 18 มีนาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 20 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาท ข้อจำกัด และปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพและเลือกพื้นที่ตัวอย่างเจาะจง คือ พื้นที่ที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความรุนแรงสูงสุดของ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลใน 2 องค์ประกอบคือ ข้อมูลจากเอกสาร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นำมาใช้วิเคราะห์เนื้อหาและอภิปรายในเชิงการตีความผ่านกรอบแนวการวิเคราะห์เรื่องการกระจายอำนาจ สถาบันนิยม และรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน ผลการศึกษา พบว่า 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ศึกษา มีบทบาทด้านการพัฒนาและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ร่วมกับสถาบันเชิงเครือข่ายอื่นทั้งที่มีภารกิจด้านความมั่นคงโดยตรง และโดยอ้อม 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางกฎหมาย งบประมาณ บุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นผลพวงมาจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลาง ที่นำไปสู่การลดทอนศักยภาพการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ สถานการณ์ความขัดแย้ง, ชายแดนภาคใต้, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา 90000 อีเมล: punyawan.huso@gmail.com

Roles, Limitations, and Problems of Local Government Organizations in the Southern Border Provinces

Punyawan Jitprakong²

Received: 10 November 2023

Revised: 18 March 2024

Accepted: 20 March 2024

Abstract

This research aims to study the roles, limitations, and problems of local government organizations in the southern Border Provinces. A qualitative study method was used, and the areas were purposively selected based on the highest cumulative frequency of incidents of violence in the four southern border provinces. Two forms of data were collected, namely documentary data and interview data. Content analysis and hermeneutics were conducted through the analytical framework of decentralization, institutionalism, and fragmented centralization. The results of the study revealed that 1) local government organizations in the study areas have a role in developing and supporting conflict resolution in the southern border provinces jointly with other network-based institutions with direct or indirect security missions; 2) local government organizations have limitations in law, budget, personnel, and public participation as a result of the centralization of power at the central state, leading to their reduced working capacity to resolve conflicts in the southern border provinces.

Keywords Conflict Situation, Southern Border, Local Government Organization

² Lecturer in the Bachelor of Public Administration Program, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Songkhla 90000. E-mail: punyawan.huso@gmail.com

1. บทนำ

การศึกษาขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญที่ช่วยให้เราสามารถทำความเข้าใจความเป็นสถาบันทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาบริบทเชิงอำนาจที่เป็นทางการตามที่กฎหมายกำหนด และอำนาจที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตทางกฎหมายที่มีส่วนในการหล่อหลอมโครงสร้างทางอำนาจเชิงสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นมา (Polsby, 1980, p. 145) ปัจจัยดังกล่าวจำเป็นต่อการนำมาใช้ศึกษากระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความพิเศษซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่น ทั้งในมิติเชิงชาติพันธุ์ สังคมวัฒนธรรม และความยาวนานของเหตุการณ์ความรุนแรงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับตัว หรือเปลี่ยนแปลง

สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบด้วยจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และหมายรวมถึงสี่อำเภอของจังหวัดสงขลา (นาทวี จะนะ เทพา สะบ้าย้อย) ถือเป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางสภาพแวดล้อมเชิงภูมิศาสตร์ ความต้องการระดับปัจเจกบุคคล และรูปแบบอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่มีความเฉพาะตัวที่มีความแตกต่างจากท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ประกอบกับการเป็นพื้นที่ความมั่นคงที่มีเหตุการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงที่ยาวนานกว่าสองทศวรรษ ดังประจักษ์ชัดจากจำนวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 - เดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 มีเหตุการณ์ความไม่สงบ 22,241 ครั้ง ผู้เสียชีวิต 7,532 คน และผู้บาดเจ็บ 14,014 คน (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, 2567) ซึ่งเงื่อนไขของความรุนแรงได้นำมาสู่การจัดตั้งเป็นกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อแก้ไขปัญหาและหาทางออกร่วมกัน

ฉะนั้น เงื่อนไขภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และบริบทความเป็นพื้นที่ความมั่นคงที่สัมพันธ์กับเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ควรนำมาใช้ศึกษากระบวนการทางการเมืองเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งภายใต้บริบทดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปรับตัวในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชน โดยเฉพาะความหลากหลายทางชาติพันธุ์ที่ผูกติดสังคมวัฒนธรรมที่ต่างหาก (Kerr, Aitken, & Grimes, 2004, pp. 4-6; Makinde, Hassan, & Taiwo, 2016, pp. 306-309) รวมถึงการปรับตัวให้สถาบันสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้เงื่อนไขของเหตุการณ์ความรุนแรง บริบทดังกล่าวทำให้สถาบันต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพื้นที่และเงื่อนไขของเวลา ซึ่งไม่มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเชิงบรรทัดฐานใดที่สามารถอนุมานได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุด

(Mackenzie, 1975, p. 68) ในแง่นี้จึงไม่ได้มีสูตรสำเร็จตายตัว หากแต่ต้องอาศัยหลายองค์ประกอบที่มีภายในท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเพื่อที่จะสถาปนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างชอบธรรม (Easton, 1965, p. 53) และตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

การตอบสนองดังกล่าวจึงต้องดำเนินการผ่านราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้พบว่า ประกอบด้วย 4 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 เทศบาลนคร 7 เทศบาลเมือง 50 เทศบาลตำบล และ 265 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยแยกตามระดับจังหวัดดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 1 จำนวนเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้	การปกครองส่วนท้องถิ่น				
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล
4 อำเภอสงขลา (นาทวี จะนะ เทพา สะบ้าย้อย)	1	-	-	9	35
ปัตตานี	1	-	2	15	96
ยะลา	1	1	2	13	45
นราธิวาส	1	-	3	13	72
รวม	4	1	7	50	265

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2565)

เมื่อพิจารณาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ กระทรวงมหาดไทยได้เร่งดำเนินการปรับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ โดยเฉพาะบทบาทการสนับสนุนกิจการด้านความมั่นคง และรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาพื้นที่เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นภารกิจเพิ่มเติมที่อยู่นอกเหนือจากบทบาทนิติทางกฎหมายทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล, 2564, น. 444, 475-476)

ภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้บทบัญญัติในกฎหมายท้องถิ่นดังกล่าว ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทสำคัญในหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ การติดตั้งกล้องวงจรปิด การวางแผนและควบคุมการจราจรโดยการตั้งด่านตรวจค้น การเป็นหน่วยงานกลางด้านการกู้ชีพกู้ภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์ในพื้นที่ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับและเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ ซึ่งกลายเป็นการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์ในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นในท้องถิ่นโดยที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ อันทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันสำคัญที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ และลดเงื่อนไขของความขัดแย้งในท้องถิ่น รวมทั้งสร้างบรรยากาศของความปรองดองและฟื้นฟูบรรยากาศให้ท้องถิ่นกลับมาเหมือนเดิม

อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมากลับเผชิญกับสภาพปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาเชิงโครงสร้างที่รัฐส่วนกลางได้ใช้เครื่องมือทางการปกครองในรูปแบบต่างๆ เพื่อกุมอำนาจในการควบคุมกำกับ กีดกัน หรือลดทอนศักยภาพในด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มข้น ส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการทำงาน หรือไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มศักยภาพด้วยเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดทางกฎหมายเหล่านั้นที่เข้าไปจำกัดการกระทำของเครือข่ายเชิงสถาบันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดปัจจัยสนับสนุนในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยเฉพาะงบประมาณและบุคลากร เป็นต้น องค์ประกอบตัวอย่างดังกล่าวจึงกลายเป็นกับดักสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถผลักดันภารกิจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของเครือข่ายเชิงสถาบันที่มีอยู่ได้เต็มศักยภาพเท่าที่ควรจะเป็น เหตุนี้จึงทำให้ผู้ศึกษาต้องการที่จะหาคำตอบว่า ภายใต้บริบทสถานการณ์ความขัดแย้งทั้งในมิติของเหตุการณ์ความไม่สงบ และในมิติที่เป็นปัญหา หรือข้อจำกัดที่มาจากรัฐดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เข้าไปมีบทบาทอะไรบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาหรือคลี่คลายเหตุการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ และบทบาทเหล่านั้นได้ดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดอะไรบางอย่าง มีปัญหาอะไรที่เป็นกับดักในการลดทอนศักยภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาบทบาท ข้อมำกัถ และปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. สมมติฐานการวิจัย

แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในทางกฎหมายที่เป็นทางการ ซึ่งไม่ได้เปิดช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในภารกิจด้านความมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาคาความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่นิเวศวิทยาทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองหลักที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องด้านใดด้านหนึ่งกับการแก้ไขปัญหาคาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นบทบาทเพิ่มเติมที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตทางกฎหมายที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

4. ขอบเขตและเป้าหมายในการวิจัย

ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่มีความถี่สะสมของเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงสุดในรอบ 19 ปีที่ผ่านมา ประกอบด้วย อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส และอำเภอเทพา จังหวัดสงขลาเป็นเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ โดยกระจายตามจังหวัดในพื้นที่ชายแดนภาคใต้

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบบทบาท ข้อมำกัถ และปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเมื่อพิจารณาจากเป้าประสงค์ถึงการศึกษาของบทความชิ้นนี้ ที่มุ่งศึกษาบทบาท ปัญหา และอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงถึงการวิพากษ์โครงสร้างของระบบราชการ หรือรัฐ

ส่วนกลางที่ทำให้การกระจายอำนาจเกิดความล่าช้า เนื่องจากผูกติดอยู่กับการปกครองแบบรวมศูนย์กลางอำนาจ จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาโดยใช้ประเด็นหลักดังกล่าวในการสืบค้นไม่มีงานใดที่กล่าวถึงโดยตรง หากแต่ผู้ศึกษาต้องมาวิเคราะห์ต่อยอด โดยเฉพาะงานวิจัยปริญญาเอกของ หนาย เพิ่มพูล (2561) เรื่อง “การติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดจากการขับเคลื่อนเชิงนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว และอีกชิ้นที่คล้ายคลึงกันคือ งานของ พิชญเดช โอสมานนท์ (2555) เรื่อง “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย ผ่านมิติกระบวนการเข้าสู่ระบอบนโยบายและผลของนโยบายที่ออกมาเป็นผลที่เกิดจากเงื่อนไขทางการเมืองอย่างไร มีตัวแสดงอะไรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

แม้งานทั้งสองชิ้นนี้จะไม่ได้มุ่งวิพากษ์ถึงโครงสร้างของรัฐส่วนกลาง หรือการรวมศูนย์อำนาจของรัฐราชการโดยตรง แต่การประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบายจากรัฐส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลพวงของการเป็นรัฐรวมศูนย์กลางอำนาจที่กระทำผ่านกลไกเชิงนโยบายอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ ซึ่งมีประโยชน์ต่อผู้ศึกษาที่จะสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ต่อว่า ภายใต้บริบทที่เข้าข่ายการรวมศูนย์กลางอำนาจ หรือการเป็นรัฐแยกส่วนที่กระทำผ่านเครื่องมือต่างๆ ของรัฐซึ่งในที่นี้คือกลไกเชิงนโยบาย ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคเช่นไรต่อหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ซึ่งในที่นี้คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดโยงกับกลไกการกระจายอำนาจในพื้นที่ งานทั้งสองชิ้นได้สะท้อนให้เห็นผลการศึกษาแล้วว่า โครงสร้างในลักษณะที่เข้าข่ายการรวมศูนย์อำนาจผ่านนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในงานของหนาย เพิ่มพูล (2561) หรือโครงสร้างของรัฐในลักษณะแยกส่วนผ่านศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในงานของ พิชญเดช โอสมานนท์ (2555) เมื่อประเมินผลลัพธ์พบว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ โดยเฉพาะงบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรด้านความมั่นคงที่มีแนวโน้มสูงขึ้น สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรทรัพยากรด้านความมั่นคง และการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่มีความสมดุลกัน เพราะงบประมาณมุ่งไปที่การสนับสนุนภารกิจงานด้านความมั่นคงมากกว่างานด้านการพัฒนา ประกอบกับตัวแสดงที่อยู่เบื้องหลังเชิงโครงสร้างของรัฐรวมศูนย์ที่กระทำผ่านนโยบายในลักษณะดังกล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยที่ได้แสดงจุดยืนหรือความต้องการที่เป็นสาร์ตทะผ่านกลไกเชิงนโยบายและกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อต่อรองให้ทุกฝ่ายยอมรับ

ฉะนั้น จากผลการศึกษาของทนาย เพิ่มพูนที่ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของงบประมาณด้านความมั่นคงและยุทธโศปกรณ์ที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และงานของพิชญเดช โอสธานนท์ที่ได้แสดงให้เห็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังเชิงโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจผ่านกลไกเชิงนโยบายและกฎหมายคือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นคำตอบเดียวกับข้อค้นพบในงานของพัศตราภรณ์ เหลืองอิงคะสุตที่ได้ศึกษา “ปัญหาการออกกฎของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่พบว่ากลไกเชิงนโยบายและกฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกมานั้นล้วนมีเนื้อหาที่ขัดกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีเนื้อหาที่เกินความจำเป็น (พัศตราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต, 2560) ลักษณะดังกล่าวยิ่งแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลไทย สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การลดทอนหรือภาวะถดถอยของประชาธิปไตยให้มีความอ่อนแอมากยิ่งขึ้น ไม่มีเอกภาพ หรือสมรรถนะที่จะกระทำการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ส่งผลให้การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่อ่อนแอหลง เพราะงบประมาณด้านการพัฒนามีข้อจำกัด และที่สำคัญการขับเคลื่อนการดำเนินงานโดยใช้ทหารนำ โดยเฉพาะในพื้นที่ความมั่นคงยิ่งทำให้ถอยห่างออกจากแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏผลการศึกษาของสัญญาชัย ศรีตระกูล เรื่อง “แนวคิดและข้อเสนอการเป็นจังหวัดจัดการตนเองของฝ่ายต่างๆ ในจังหวัดเชียงใหม่” ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลที่มีทหารนำมักจะไม่มีนโยบายในการสนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาด้วยแนวทางของตนเอง (สัญญาชัย ศรีตระกูล, 2558) ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ

นอกจากงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ต่อยอดเชิงวิพากษ์บริบทการรวมศูนย์อำนาจได้แล้ว นั้น ยังมีงานอีกกลุ่มหนึ่งคือ งานที่วาดด้วยการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าที่ผ่านมาไม่มากอาจเนื่องด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนี้โดยตรง งานวิชาการจึงไม่ค่อยสนใจศึกษาประเด็นดังกล่าว แต่ก็มีงานจำนวนหนึ่งที่พยายามสะท้อนให้เห็นบทบาทระดับองค์การ และระดับตัวบุคคลที่มีส่วนในการเข้ามาแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้แม้จะไม่ใช่ว่าบทบาทหน้าที่หลักที่มีอำนาจก็ตาม ซึ่งในที่นี้จะยกงาน 2 ชิ้นหลัก คือ งานของ สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง (2563) เรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการสร้างสันติสุขชายแดนใต้” ซึ่งเป็นงานที่สะท้อน “บทบาทเชิงสถาบัน” ที่มีต่อการเสริมสร้างการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และงานของ เอกรินทร์ ต่วนศิริ (2561) เรื่อง “บทบาทนักการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งเป็นงานที่สะท้อน “บทบาทระดับตัวแสดง” ผ่านนักการเมืองท้องถิ่นที่มีส่วนช่วยเสริมสร้าง

บรรยากาศทางการเมืองท้องถิ่นที่ผูกติดกับความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกับนิเวศวิทยาทางการเมืองในพื้นที่

งานของ สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง (2563) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินโครงการที่นำไปสู่การสร้างสันติสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้ข้อค้นพบว่า แม้บทบาทที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกิจด้านนี้โดยตรง แต่ที่ผ่านมามีบางท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ โดยค้นพบว่ามีเงื่อนไขหลายประการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท ประกอบด้วย ความตั้งใจของผู้นำท้องถิ่น การมีเครือข่ายการทำงาน และการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นสามสิ่งที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางท้องถิ่นมีศักยภาพมากพอที่จะเข้ามามีบทบาทในด้านนี้ แต่การที่ท้องถิ่นบางพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้เป็นเพราะความไม่เข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่น ความกลัวที่มีต่อหน่วยงานตรวจสอบภายนอก การขาดความรู้เชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสันติสุข และความหวาดระแวงต่อเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง ฉะนั้น คุณูปการของงานชิ้นนี้จึงแสดงให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท เพียงแต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการเต็มศักยภาพ จึงทำให้บางท้องถิ่นไม่กล้าที่จะดำเนินการเพราะกลัวการเพ่งเล็งของหน่วยงานตรวจสอบเมื่อทำงานที่ออกนอกกรอบบทบาทบัญญัติทางกฎหมาย และปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีความสนิทสนมหรือทำให้รู้สึกถึงความใกล้ชิดกันมากพอก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้ภารกิจดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะยังคงมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน งานชิ้นนี้จึงมีประโยชน์ต่อการนำมาใช้ต่อยอดในงานชิ้นนี้ ในเชิงของการวิเคราะห์บทบาท และปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษา

ในขณะที่งานวิจัยของ เอกรินทร์ ต่วนศิริ (2561) เรื่อง “บทบาทนักการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชายแดนภาคใต้” (เอกรินทร์ ต่วนศิริ, 2561) เป็นงานที่จำกัดการศึกษาเพียงบทบาทเชิงพฤติกรรมในระดับบุคคลซึ่งเป็นตัวแสดงทางอำนาจในการเมืองท้องถิ่นเป็นหลัก ตั้งแต่บทบาทที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นคือ การหาเสียงการเลือกตั้ง งานชิ้นนี้จึงเป็นงานที่เน้นการศึกษาเรื่องการเมืองว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นเสียมากกว่า โดยไม่ได้ศึกษาถึงบทบาทในระดับองค์กรท้องถิ่นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาภายในพื้นที่ที่มากน้อยขนาดไหน อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้มีแง่มุมที่เป็นประโยชน์ที่ทำให้ผู้วิจัยเข้าใจรูปแบบพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะการใช้กลไกเชิงอัตลักษณ์สังคมวัฒนธรรมของคนในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางการสร้างสถาบันแบบใหม่ที่อาศัยรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการเข้ามา โดยเฉพาะบรรทัดฐานที่เป็นความเชื่อ อัตลักษณ์ระหว่างกลุ่ม

ที่สัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ หรือภูมิศาสตร์ อันนำมาสู่การก่อเกิดบรรทัดฐานทางสังคมการเมืองท้องถิ่นที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ซึ่งสิ่งนี้ถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการหล่อหลอมเชิงพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นที่นำไปสู่การออกแบบสถาบันผ่านกลไกเชิงนโยบายที่ให้คุณค่ากับสิ่งที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาท้องถิ่นตามครรลองของสถาบันนิยมแบบใหม่ในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับการแก้ไขปัญหา หากไม่พิจารณาเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะพบว่าม้งงานศึกษาอื่นที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการศึกษาปัญหาความมั่นคงชายแดน ดังปรากฏจากงานของ ถาวร เมืองช้าง (2558) เรื่อง “ศักยภาพการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความมั่นคงชายแดนภายใต้ยุคความรูปแบบใหม่ระหว่างไทย-กัมพูชาในกระแสการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาจังหวัดตราด” ซึ่งเป็นงานที่แสดงให้เห็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภารกิจด้านความมั่นคง โดยเฉพาะภารกิจการแก้ปัญหาการค้ายาเสพติดชายแดน การบุกรุกและทำลายทรัพยากรทางธรรมชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้เต็มศักยภาพเนื่องจากติดกัับดักเรื่องกฎหมายที่รัฐไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงได้เต็มศักยภาพเท่าที่ควรจะเป็น แต่งานชิ้นนี้ยืนยันให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและมีความสามารถในการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยท้องถิ่น เช่นเดียวกับงานของ นักรบ เถียรอำ (2556) เรื่อง “บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการความขัดแย้งชุมชนท้องถิ่น” โดยศึกษาวิธีการและรูปแบบการจัดการปัญหาความขัดแย้งของชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด ที่ได้แสดงให้เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นต้องเริ่มแก้ไขด้วยท้องถิ่น โดยเฉพาะการเข้าไปมีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสถาบันตัวกลางที่สามารถใช้วิธีการที่หลากหลายในการรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ และการออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชนได้ ได้แก่ การไกล่เกลี่ย เจรจาต่อรอง บทบาทผู้นำชุมชน อำนาจของเครือข่ายที่มีอยู่ในท้องถิ่น โครงสร้างชุมชน และเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ผูกติดอยู่กับบรรทัดฐานทางสังคมท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าวจะทำให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายพึงพอใจ และสามารถประนีประนอมอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เช่นเดียวกัน

ฉะนั้น จากภาพรวมวรรณกรรมตัวอย่างข้างต้นจึงเป็นที่มาของบทความวิจัยชิ้นนี้ที่ต้องการประเมินให้เห็นบทบาท ข้อมำกัถ และปัญหำองคค์รปกครองส่วนท้งถึนในพื้นที่

สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเลือกพื้นที่ที่มีความถี่สะสมของความรุนแรงสูงสุดของแต่ละจังหวัด และใช้ช่วงเวลาปัจจุบันในการศึกษา ซึ่งทำให้เห็นสถานะปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

7. วิธีการศึกษา

7.1 วิธีดำเนินการศึกษา

งานชิ้นนี้ศึกษาข้อมูลด้านการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัย และการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน (จังหวัดละ 3 คน) ประกอบด้วย ข้าราชการการเมือง (นายกฯ รองนายกฯ และประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และข้าราชการประจำ (ปลัด นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักบริหารงานทั่วไป) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งการเก็บข้อมูลการวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นประโยชน์สำคัญต่อการศึกษาข้อเท็จจริงในสถานการณ์ที่เป็นธรรมชาติ ดำเนินการวิจัยแบบเปิดกว้างผ่านการศึกษาการกระทำที่เกิดขึ้นด้วยการทำความเข้าใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็นองค์รวมผ่านการถ่ายทอดประสบการณ์ การกระทำ และความคิดเห็นของบุคคลที่มีรายละเอียดและลงลึก อันมีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจและการตีความสิ่งที่ศึกษามากกว่าการใช้วิธีการอื่นเมื่อเปรียบเทียบกับ การเก็บข้อมูลการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ

7.2 วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งคือ การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วย ข้อมูลขั้นต้นแบบปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากเอกสารทางประวัติศาสตร์ กฎหมาย ประกาศต่าง ๆ นโยบาย พระราชบัญญัติ กฎ และข้อบังคับต่างๆ และข้อมูลชั้นรองแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยใช้วิธีการนำเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาศึกษาค้นคว้าประกอบการอธิบาย ได้แก่ รายงานการวิจัย หนังสือวิชาการ และบทความจากวารสารต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลหลักฐานที่มีผู้รวบรวมไว้แล้ว และส่วนที่สอง คือการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ซึ่งจะใช้คำถามปลายเปิด (Open Question) แบบสัมภาษณ์จะระบุแนวทางการสัมภาษณ์ (Interview Guide) หรือบรรจุคำถามหลักๆ ซึ่งเป็นหัวข้อสำคัญที่ต้องการรู้ ผ่านการนำคำถามไปใช้ซักถามเองตามความเหมาะสม การสัมภาษณ์ประเภทนี้จะใช้กับตัวแสดงที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก คือ ผู้นำองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นทั้งประเภทข้าราชการการเมือง (นายกฯ รองนายกฯ และประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และข้าราชการประจำ (ปลัด นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักบริหารงานทั่วไป) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา

7.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นจะเริ่มต้นด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยมาจัดทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ จัดจำแนกประเภทของกลุ่มข้อความ โดยใช้วิธีการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล (Categorizing Data) และสรุปข้อมูลที่กระจัดกระจายหรือเป็นส่วนๆ ให้มีชื่อสั้นๆ โดยผู้วิจัยจะกำหนดรหัสแบบกว้าง (Open Coding) ซึ่งเป็นการระบุแนวคิดและการค้นพบคุณสมบัติบางอย่างที่ได้จากการเก็บข้อมูล เช่น คำพูดของผู้เข้าร่วมการวิจัย ข้อความที่ได้จากหลักฐาน ฯลฯ โดยนำสิ่งที่ค้นพบหรือได้มากำหนดเป็นคุณสมบัติและจัดหมวดหมู่ การกระทำ ปฏิสัมพันธ์ และผลที่เกิดขึ้นผ่านการเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา ซึ่งทำให้เห็นความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยใช้เครื่องมือทางทฤษฎีร่วมกับการวิเคราะห์เนื้อหา ผ่านกระบวนการตีความมาช่วยในการอธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์หรือสภาพปัญหา เรียบเรียงอธิบายผลการวิเคราะห์ด้วยการพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อให้เห็นลักษณะและสภาพข้อเท็จจริงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยกระบวนการนี้จะเป็นการกระทำซ้ำกลับไปกลับมา (Iterative) ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลกับการวิเคราะห์

8. ผลการศึกษา

8.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อพิจารณาถึงบทบาท (Role) ควบคู่ไปกับกรอบแนวการวิเคราะห์เรื่องกระจายอำนาจที่เป็นลักษณะของการมอบอำนาจ (Devolution) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือ การที่รัฐส่วนกลางได้มอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังปรากฏชัดในพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หมวด 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาล ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล มาตรา 50-51 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง มาตรา 53-54 และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร มาตรา 56-57 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496) และสุดท้ายคือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 67-

68 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537) ซึ่งจากข้อกำหนดในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจมาให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีบทบาทตามที่รัฐส่วนกลางกำหนดในการดำเนินการทั้งในเชิงของการตัดสินใจ การจัดทำแผน โครงการ หรือออกแบบกิจกรรมต่างๆ ที่สอดคล้องกับอำนาจที่รัฐส่วนกลางได้มอบให้ (Tansey, 2000) ซึ่งจะพบว่าอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากรัฐส่วนกลางนั้นจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเป็นหลัก ได้แก่ การบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้มุ่งเน้นด้านการพัฒนาโดยทั่วไป

หากแต่เมื่อพิจารณาบริบทเชิงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความขัดแย้งควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบจากรัฐส่วนกลางนั้น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยเช่นกัน แม้ว่าบทบาทเหล่านั้นจะไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตัวอย่างบทบาทด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัด	ตัวอย่างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	ด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย	ด้านการส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรม ³
ปัตตานี ■ องค์การบริหารส่วนตำบลมะมาวี ■ องค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง ■ เทศบาลเมืองปัตตานี	1) การสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยความมั่นคง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ ในการทำงานควบคุมกล้องวงจรปิด CCTV ผ่านการจัดตั้งศูนย์พิทักษ์ปัตตานี 2) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (MOU) กับตำรวจในพื้นที่เพื่อวางแผนด้านการจราจร และการตั้งด่าน 3) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 4) การมีศูนย์กู้ชีพกู้ภัย	1) การใช้ผู้นำศาสนาเป็นกลไกกลางในการเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น 2) การส่งเสริมอาหารกลางวันให้กับเด็กในโรงเรียนตาดีกา 3) การเสริมสร้างกระบวนการขับเคลื่อนกำแพงตามหลักศาสนาอิสลาม 4) การส่งเสริมการเรียนการสอนอัลกุรอาน (ระบบกีรออาตี)
ยะลา ■ องค์การบริหารส่วนตำบลลิติก	1) การสร้างกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบเหตุจากเหตุการณ์ความไม่สงบให้แก่มูลนิธิฮิลาละห์มัม (ปีละ 50,000 บาท)	1) การสร้างความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันของทุกกลุ่มศาสนาผ่านกลไกสร้างความสัมพันธ์ทางศาสนา Malayu day @yala ที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม

³ ประเพณีวัฒนธรรมเฉพาะของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น งานเมาลิดสัมพันธ์ (เป็นกิจกรรมที่เชื่อมโยงกับศาสนาอิสลาม เนื่องจากเป็นวันคล้ายวันประสูติของศาสดามูฮัมหมัด กิจกรรมจึงมีลักษณะเป็นการรำลึกถึงคุณงามความดีและการเผยแพร่คำสอนของศาสนา), ประเพณีการกวานอาซูรอ หรือประเพณีทำบุญอาซูเราะ (เป็นประเพณีที่มีขึ้นในวันที่ 9-10 ของเดือนมุหรรรอม (เป็นเดือนที่ 1 ตามปฏิทินอิสลาม) เป็นกิจกรรมที่ทำขึ้นที่มัสยิดเพื่อแสดงออกถึงความศรัทธาของมุสลิมที่มีต่อพระเจ้า ประเพณีนี้ได้ให้คุณค่าทางด้านการระลึกถึงคุณงามความดีของท่านนบี คุณค่าทางด้านความสามัคคี และคุณค่าทางด้านการรักษาประเพณีอันดีงามทางศาสนา), กิจกรรมในเทศกาลรอมฎอน (เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในเดือนที่ 9 ตามปฏิทินทางจันทรคติของอิสลาม เป็นช่วงเวลาที่มุสลิมทั่วโลกประมาณ 1,500 ล้านคนทั้งชายหญิงที่พ้นวัยแห่งความเป็นเด็กแล้วจะต้องปฏิบัติหน้าที่ทางศาสนาที่สำคัญคือ การถือศีลอด (ภาษาอาหรับเรียกว่า “อัสเซฮัม” หรือ “ศิยาม”) โดยมุ่งหลีกเลี่ยงหน้าที่ที่ถือเป็นบาปเพื่อแสดงความเคารพต่ออัลลอฮ์) (สะลือรี วาลี, มุหัมมัดซอและ แวหะมะ, อะอิชะห์ สะอิด, และอิสมะแอ หะยีสาและ, 2555, น. 4-45)

จังหวัด	ตัวอย่างบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	ด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย	ด้านการส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรม ³
- เทศบาลเมืองสะเตงนอก - เทศบาลนครยะลา	2) การวางแผนเพื่อปิดกั้นเส้นทาง การจราจร และการตั้งด่านกับหน่วยงาน ความมั่นคง 3) การเป็นหน่วยประสานงานกลาง ระหว่างจังหวัดและประชาชนในการ เยียวยากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจาก เหตุการณ์ 4) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เมื่อเกิด เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 5) การมีศูนย์กู้ชีพกู้ภัย 6) การออกระเบียบชุมชนสุกมปากัด เพื่อป้องกันปัญหาเสพติดในชุมชน	ประกอบด้วย กลุ่มมลายู (ท้องที่อยู่ใน ไทยและมาเลเซีย) กลุ่มมุสลิม กลุ่มไทย พุทธ กลุ่มเชื้อสายจีน 2) การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและ องค์กรในพื้นที่ในการจัดกิจกรรมใน เดือนรอมฎอน 3) การมุ่งเน้นพัฒนากลุ่มเยาวชนให้ เข้าใจความเป็นพุทธสังคมวัฒนธรรม 4) การสร้างความสัมพันธ์กับทุกกลุ่ม ศาสนาผ่านสภาคาแฟ
นราธิวาส - องค์การบริหารส่วนตำบลมะรือโบตก - องค์การบริหารส่วนตำบลบาโงสะโต - องค์การบริหารส่วนตำบลเฉลิม	1) การสนับสนุนงบประมาณเพื่อ ซ่อมแซมบ้านหรือที่อยู่อาศัยที่ได้รับ ผลกระทบจากเหตุการณ์ 2) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เมื่อเกิด เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3) การมีศูนย์กู้ชีพกู้ภัย	1) การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและ องค์กรในพื้นที่ในการจัดกิจกรรมใน เดือนรอมฎอน 2) การส่งเสริมการเรียนการสอน อัลกุรอาน (ระบบกัรอาตี)
สงขลา - องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง - เทศบาลตำบลเทพา	1) การสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วย ความมั่นคง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ ในการ ทำงานควบคุมกล้องวงจรปิด CCTV ผ่านศูนย์ควบคุมระบบโทรทัศน์ วงจรปิด อบจ.สงขลา 2) การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์เมื่อเกิด เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3) การมีศูนย์กู้ชีพกู้ภัย 4) การออกระเบียบชุมชนสุกมปากัด เพื่อป้องกันปัญหาเสพติดในชุมชน	1) การสนับสนุนกิจกรรมทางศาสนา เช่น เมาลิดสัมพันธ์ และสืบสาน ประเพณีการกวนอาซุร 2) การส่งเสริมการเรียนการสอน อัลกุรอาน (ระบบกัรอาตี)

ที่มา: ตัวแทนผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์, การสื่อสารสวนบุคคล, 2565

จากตารางข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างบทบาท หรืออำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดำเนินการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้และภูมิภาคอื่นๆ นั้นพบว่าเป็นความแตกต่างในรายละเอียดของบทบาทอันเกิดขึ้นมาจากผลของความแตกต่างในธรรมชาติของความท้าทายและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขทางศาสนา ชาติพันธุ์ และความขัดแย้งในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่เป็นผลพวงมาจากการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ กระทั่งเกิดปะทุเป็นเหตุการณ์ความรุนแรงในแต่ละช่วงเวลา ฉะนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นบทบาทที่กระทำผ่านภารกิจที่หลากหลายและค่อนข้างมาก ซึ่งหลายภารกิจทั้งที่กล่าวข้างต้นเพียงสองด้าน และที่ไม่ได้กล่าวถึงในด้านอื่นๆ พบว่า ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับการแก้ไขหรือคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เป็นอย่างดี แม้จะไม่ใช่ตัวละครเอกในการขับเคลื่อนภารกิจด้านดังกล่าวก็ตาม ในที่นี้จะขอกล่าวถึงบทบาท 3 มิติ ประกอบด้วย บทบาทด้านการป้องกัน บทบาทด้านการตั้งรับเหตุการณ์ และบทบาทด้านการฟื้นฟู ดังนี้

8.1.1 บทบาทด้านการป้องกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีบทบาทด้านการป้องกันเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับมีมาตรการป้องกันการเกิดเหตุการณ์ หรือป้องกันผลกระทบที่อาจจะได้รับจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่แตกต่างกัน เช่น การติดตั้งกล้องวงจรปิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนสนับสนุนฝ่ายความมั่นคงในการใช้เป็นหลักฐานเพื่อเอาผิดต่อผู้กระทำความผิดเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง หรือสงสัยว่าจะกระทำความผิด โดยการทำงานจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการทำงานดูแลศูนย์กล้อง CCTV ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทหาร และตำรวจในแต่ละจังหวัด ซึ่งได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามความเคลื่อนไหว ควบคุม เผื่อระวังภัยจากเหตุการณ์ความรุนแรงในบริเวณจุดต่างๆ ที่เป็นแหล่งชุมนุมกลุ่มเสี่ยง ย่านธุรกิจการค้า ธนาคาร ร้านทอง ตลาด สถานที่ราชการ จุดแยกสำคัญต่างๆ ทางเข้าออกเมือง ซึ่งเทคโนโลยีดังกล่าวช่วยในการตรวจจับภาพเหตุการณ์ผู้ต้องสงสัยคดีอาญากรรม และคดีความมั่นคง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถป้องกันและรู้ตัวผู้ก่อเหตุ นำไปสู่การออกหมายจับและติดตามจับกุมคนร้ายได้หลายคดี นอกจากนี้ ยังเข้าไปมีบทบาทในการควบคุม หรือวางแผนตั้งจุดสกัดเส้นทางจราจร หรือมาตรการรักษาความปลอดภัยในรูปแบบต่างๆ บนท้องถนนร่วมกับหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ การติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างให้ครอบคลุมได้มากที่สุดเพื่อลดความเสี่ยงมิให้กลุ่มผู้ก่อเหตุสามารถใช้เส้นทางจราจรเข้ามาเพื่อก่อเหตุความรุนแรง ประกอบกับปัจจุบันปัญหา

ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้มีพลวัตที่สัมพันธ์กับปัญหาเสียดังอย่างแยกไม่ออก และกลุ่มนี้มักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือว่าจ้างในการสร้างสถานการณ์ในพื้นที่ เพียงเพราะต้องการใช้เงินเพื่อสนองความต้องการยาเสพติด และยังชีพ (ตัวแทนผู้ให้ข้อมูลจังหวัดนราธิวาส, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2565) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนในการริเริ่มออกแบบมาตรการป้องกันการเข้าสู่กระบวนการค้ายาเสพติด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันสร้างระเบียบของชุมชน คือ กฎระเบียบยาเสพติดชุมชน (สุกปากัด) ซึ่งเป็นมาตรการในการออกกฎระเบียบของท้องถิ่นเพื่อควบคุมผู้ที่หลงผิดผ่านการกำหนดบทลงโทษที่เชื่อมโยงกับหลักศาสนาอิสลาม โดยกฎระเบียบดังกล่าวได้มีการลงนามระหว่างผู้นำหลายกลุ่มในท้องถิ่นประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน อีหม่ามประจำมัสยิด สมาชิก อบ.ต. และปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นกลไกในการป้องกันต้นตอของปัญหาเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันที่เป็นการออกแบบร่วมกันของเครือข่ายผู้นำในท้องถิ่นทุกกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าเกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาเหตุการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น บทบาทการส่งเสริมสนับสนุนการเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผ่านกิจกรรมกีฬาสัมพันธ์ การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับศาสนาผ่านการส่งเสริมการเรียนการสอนอัลกุรอาน (ระบบกีรออาตี) การทำให้กลุ่มมุสลิมหรือกลุ่มมลายูในพื้นที่รู้สึกถึงการมีคุณค่าในตัวตน การสนับสนุนกิจกรรมทางศาสนา เช่น เมลิตสัมพันธ์ การสืบสานประเพณีการกวนอาซุรอ กิจกรรมในเทศกาลรอมฎอน เป็นต้น (ปลัดตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลเมะมาวี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2565) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่เคร่งครัดทางศาสนารู้สึกถึงการไม่ถูกคุกคาม หรือถูกตัดทอนอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินชีวิตซึ่งมีส่วนในการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้

8.1.2 บทบาทด้านการตั้งรับเหตุการณ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการตั้งรับเหตุการณ์ ดังเห็นได้จากการมีบทบาทด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และบทบาทด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งในส่วนนี้ได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับทั้งหน่วยงานความมั่นคง หน่วยงานสาธารณสุข และหน่วยงานมูลนิธิอิสลามะห์มร์ในพื้นที่ กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์ใดๆ ก็ตามในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นฝ่ายสนับสนุนงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกองทุนให้กับมูลนิธิอิสลามะห์มร์เป็นประจำทุกปี (ปลัดตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลบันนังสตา จังหวัดยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กรกฎาคม 2565) การสนับสนุนเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ รถประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรถกู้ชีพกู้ภัย รถดับเพลิงกรณีเกิดเหตุลอบวางเพลิง หรือคาร์บอมบ์ ปลัดเทศบาลนครยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2565) โดยสิ่งสนับสนุนดังกล่าว

ถูกนำไปใช้เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร.) ซึ่งเป็นหน่วยกำลังเสริมที่เข้ามาสนับสนุนการกิจด้านความมั่นคง หรือการคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ เช่น เข้าไปสอดส่องดูแลในตลาดนัด การทำกิจกรรมต่างๆ การดูแลรักษาความปลอดภัย การจัดเวร การจัดการจราจร หรือเวลาเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง กลุ่มนี้จะเข้าไปทำงานร่วมกับทหารตำรวจเพื่อช่วยเหลือเท่าที่จะช่วยได้ (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนตำบลยะรัง จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2564)

8.1.3 บทบาทด้านการฟื้นฟู

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการฟื้นฟูที่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการเข้าไปให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ หรือญาติของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2565) ดังเห็นได้จากการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการซ่อมแซมที่พักอาศัยกรณีได้รับความเสียหายซึ่งเป็นผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงโดยตรง (ปลัดเทศบาลนครยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2565) การฟื้นฟูผู้ประสบเหตุ และผู้พิการติดเตียงในการเยียวยารักษาพยาบาล และสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับการดูแลผู้ป่วยหรือผู้ได้รับบาดเจ็บ (ผู้อำนวยการกองสาธารณสุข องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2564) การเป็นตัวกลางในการประสานงานเรื่องเงินเยียวยากับทางจังหวัดและอำเภอ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปรับช่วงต่อในการสร้างงานให้กับกลุ่มดังกล่าว โดยให้งานทำมีอัตราจ้าง 4,500 บาทต่อเดือน (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลิเล จังหวัดยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤศจิกายน 2565) การพัฒนาอาชีพให้แก่กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบผ่านการจัดตั้งชมรมผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ การดูแลเยียวยาญาติผู้สูญเสีย การสนับสนุนทุนการศึกษา อาหาร และเงินใช้จ่ายให้แก่บุตรของผู้สูญเสีย (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 13 พฤษภาคม 2565) เป็นต้น

จากภาพรวมทั้ง 3 ด้านที่ผู้วิจัยกล่าวข้างต้น จึงทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท เนื่องจากการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับภารกิจด้านการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างชนิดที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ อันประกอบด้วยภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัย และการดูแลความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมด้านสังคมวัฒนธรรมที่ผูกติดกับหลักศาสนา ซึ่งมีการเชื่อมโยงกับบริบทเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้ และวิถีชีวิตประจำวันที่ผูกติดกับอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับศาสนาด้วยเสมอ กรณีนี้ทำให้น่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นสถาบันนิยมใหม่ (New Institution) (Lowndes, Marsh, &

Stoker, 2010) ที่ให้ความสนใจกับรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการนั้นคือ บรรทัดฐานของท้องถิ่นที่ผูกติดอยู่กับความเชื่อทางศาสนาจนก่อร่างอัตลักษณ์บางอย่างร่วมกันกับมิติตั้งกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ภารกิจด้านความมั่นคงจะไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นกระทำโดยตรง แต่ด้วยเงื่อนไขของพื้นที่ที่โอบล้อมไปด้วยสถานการณ์ความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นกลุ่มไหนที่เป็นผู้ก่อเหตุก็ตาม การเป็นพื้นที่ความมั่นคงดังกล่าวย่อมหนีไม่พ้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต้องเข้าไปมีบทบาทร่วมด้วยเสมอแม้จะไม่ได้มีอำนาจทางการก็ตาม สิ่งเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นบริบทการรวมศูนย์กลางอำนาจที่มากจนเกินไป กระทั่งไปกดทับพลังอำนาจของท้องถิ่นให้เกิดความอ่อนแอ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547, น. 8) และแม้รัฐส่วนกลางจะตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ขึ้นมาดูแลภารกิจด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ซึ่งดูเหมือนจะกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจมายัง ศอ.บต. หากแต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าอำนาจการตัดสินใจและกำหนดนโยบายขั้นสุดท้ายยังคงอยู่กับส่วนกลาง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน, และจิตรา สมบัติรัตนานันท์, 2561, น. 14) เนื่องจากปัจจุบัน ศอ.บต. อยู่ภายใต้การควบคุมของ กอ.รมน. ภาค 4 สิ่งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการแทรกแซงของทหารในฐานะตัวแสดงที่มีอำนาจและมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับรัฐส่วนกลาง จึงยังเป็นการทำให้รัฐส่วนกลางยังมีอำนาจมากขึ้น และสามารถขยายอาณาจักรของตนด้วยการของบประมาณได้มากขึ้นด้วยเช่นกัน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543, น. 17-44)

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า การเข้ามาของ ศอ.บต. เป็นเพียงกลไกในการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) ซึ่งเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากการรวมศูนย์อำนาจที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่มากจนเกินไป (An Over-Centralized State) ที่รัฐบาลกลางได้เข้าไปยึดกุมอำนาจการปกครอง มีการแต่งตั้งข้าราชการไปบริหารในระดับจังหวัด อำเภอ และควบคุมตัวแทนข้าราชการที่อยู่ตามพื้นที่นอกศูนย์กลาง รวมถึงการควบคุมกำกับการให้บริการสาธารณะทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่นอกศูนย์กลางเช่นกัน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547, น. 8-9) ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดการขยายตัวของรัฐส่วนกลางไปยังพื้นที่นอกศูนย์กลางกระทั่งเกิดเป็นรูปแบบรัฐรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนขึ้นมา รูปแบบดังกล่าวถือเป็นกลไกในการเข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการท้องถิ่นของหน่วยงานความมั่นคง ตั้งแต่การเข้าไปควบคุม และบริหารจัดการท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำที่ถูกแต่งตั้ง ส่งผลให้กระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่นหยุดชะงักลง (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561) เพราะโครงสร้างภายในองค์กรยังคงเชื่อมโยงกับรัฐส่วนกลางผ่านทหาร ไม่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายนโยบาย หรืองบประมาณล้วนถูกกำหนดขึ้นจากส่วนกลาง ผ่านผู้นำที่แต่งตั้งให้เข้ามาทำงาน

ในพื้นที่ การแยกส่วนจึงเป็นการเชื่อมต่อระหว่างผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคผ่าน ศอ.บต. ฉะนั้น บริบทดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงรากฐานของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่รัฐไทยยังคงไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามาดูแลพื้นที่ของตนเอง และแม้ภารกิจด้านความมั่นคงอาจจะไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยตรงก็ตาม แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่อยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่มากที่สุดท่ามกลางสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ จึงหนีไม่พ้นที่จะต้องเข้าไปให้การช่วยเหลือหรือมีบทบาทส่วนใดส่วนหนึ่งโดยที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ การกระจายอำนาจลงมาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นยาหม้อใหญ่ที่สามารถดับไฟได้

8.2 ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดหลายประการ แต่จะขอกล่าวถึง 4 ประการด้วยกัน ประกอบด้วย

8.2.1 ข้อจำกัดทางกฎหมาย ที่จำกัดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนเกินไป ดังปรากฏในข้อบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับที่มีการระบุชัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำอะไรได้บ้าง ประกอบด้วย หมวด 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 45 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540) ส่วนที่ 3 หน้าที่ของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล มาตรา 50-51 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง มาตรา 53-54 และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร มาตรา 56-57 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496) และสุดท้ายคือ ส่วนที่ 3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 67-68 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537) ซึ่งนอกจากอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นชัดว่ารัฐไทยได้สร้างเงื่อนไขการทำงานที่ต้องยึดถือปฏิบัติตามส่วนราชการ ซึ่งปัญหาไม่ได้อยู่ที่การไม่มีกฎหมายให้อำนาจ แต่อยู่ที่การตีความและระเบียบร้อยรัดที่ออกโดยหน่วยกำกับดูแลที่พยายามลดทอนอำนาจท้องถิ่น กระทั่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ในสภาพภาพของการถูกควบคุมกำกับความเป็นไปของท้องถิ่นมากจนเกินไป ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะทำอะไรเกินเลยนอกกรอบตามที่กฎหมายกำหนดได้เลย เงื่อนไขข้อจำกัดดังกล่าวกลายเป็นสิ่งที่ขัดหรือสวนทางกับการรับรองในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 มาตรา 250

วรรค 5 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, น. 74-75) มีหน้าที่กำหนดบทบาทวิถีทางกฎหมายของรัฐส่วนกลางยังอยู่บนพื้นฐานของการไม่รู้หรือไม่เข้าใจสภาพของปัญหาจริงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความล่าช้า โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง หรือผลกระทบใดๆ ก็ตาม แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นด่านแรกที่เข้าไปให้การช่วยเหลือ หรือคลี่คลาย แต่กลับไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะข้ออ้างที่ว่า “ไม่มีอำนาจหน้าที่” เหล่านี้ส่งผลให้เกิดความล่าช้า และความไม่เข้าใจต่อปัญหา เพื่อหาทางแก้ไขให้ตรงจุดเท่ากับสถาบัน หรือคนที่อยู่ในท้องถิ่นจริงๆ นับเป็นการลดทอนศักยภาพ และยังทำให้ท้องถิ่นมีความอ่อนแอ

8.2.2 ข้อจำกัดด้านงบประมาณ จากการสัมภาษณ์ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากภาครัฐในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ทุ่มไปกับรายจ่ายประจำ ซึ่งไม่สามารถแตะต้องได้ ส่งผลให้งบประมาณที่เหลือด้านการพัฒนา และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นมีจำกัด สิ่งนี้เป็นเหตุผลที่ทำให้งบประมาณไม่สามารถดึงมาใช้เพื่อการพัฒนาและดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นได้ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่หากมีผู้นำที่ไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล หรือยึดหลักการเป็นนักพัฒนาที่มีจิตสำนึกสาธารณะที่มากพอ งบประมาณส่วนใหญ่มักจะหมดไปกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน สร้างอาคาร ฯลฯ ซึ่งเป็นโครงการที่ง่ายมาซึ่งส่วนแบ่งตั้งแต่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การประมูล หรือขั้นตอนอะไรก็ตามมักมีการคอร์รัปชันแอบแฝงเสมอ ทั้งในมิติที่เป็นความต้องการเพื่อถอนทุนคืนของผู้นำท้องถิ่นที่ได้ใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลไปกับการซื้อเสียงการเลือกตั้งในท้องถิ่น และการฮั้วกับเครือข่ายนายทุนในพื้นที่โดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนผ่านการรับเหมาก่อสร้างที่มีเรื่องงบประมาณในการกินส่วนต่างเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งหมดที่กล่าวจึงเป็นตัวการที่ทำให้งบประมาณด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ หรือการพัฒนาคุณภาพด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ไร้ประสิทธิภาพไป (ตัวแทนของผู้ให้ข้อมูล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2565)

8.2.3 ข้อจำกัดด้านบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการเก็บข้อมูลพบว่า ผู้นำท้องถิ่นส่วนใหญ่ถ้าเป็นข้าราชการการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชนบทมักมีข้อจำกัดเรื่องการศึกษาของผู้นำท้องถิ่นที่อยู่ในระดับต่ำไม่มีความรู้ความสามารถ หรือศักยภาพที่สามารถบริหารจัดการภายในชุมชนท้องถิ่นร่วมกับผู้ได้บังคับบัญชาที่มีระดับการศึกษาสูงกว่า ส่งผลให้ไม่สามารถทำงานไปด้วยกันได้ หรือมีความขัดแย้งภายในเกิดขึ้น ประกอบกับ สัดส่วนอัตราว่างของบุคลากรมีค่อนข้างมาก เพราะด้วยบริบทการผูกขาดการจัดสรรจากส่วนกลางมักนำมาสู่การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีภูมิภานอกพื้นที่เข้ามาทำงาน ซึ่งคน

กลุ่มเหล่านี้เข้ามาเพื่อบรรจุหรือรับตำแหน่ง และมักจะโยกย้ายเมื่อถึงเวลาครบกำหนดตามเงื่อนไขกฎเกณฑ์ทางราชการ ประกอบกับข้อจำกัดเชิงพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ความมั่นคง ได้กลายเป็นเงื่อนไขในการกำหนดพฤติกรรมของบุคลากร โดยเฉพาะการเข้าออกทำงานที่ค่อนข้างยืดหยุ่น ไม่ได้เคร่งครัดตามระเบียบข้อบังคับ ส่งผลให้ความต่อเนื่องและประสิทธิภาพในการทำงานตกต่ำลง

8.2.4 ข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจากการเก็บข้อมูลพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ หรือประชาชนแทบจะไม่ค่อยเห็นความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมใดๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไร้ผลประโยชน์ต่างตอบแทน เหตุนี้การเข้ามามีส่วนร่วมในการกิจที่จำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องแลกมาด้วยผลประโยชน์ซึ่งเป็นแรงจูงใจเสมอ เช่น บางพื้นที่ให้เงินเป็นค่าเข้าร่วมค่าน้ำมนตร หรือสิ่งตอบแทนแลกเปลี่ยนอื่น เป็นต้น ซึ่งบางส่วนนี้เป็นการหยยืมของผู้นำท้องถิ่น บางพื้นที่ที่มีอำนาจทางการเงิน เพราะตามระเบียบฯไม่สามารถเบิกจ่ายได้ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมักเป็นกลุ่มคนหน้าเดิม โดยเฉพาะเป็นเครือข่ายของผู้นำชุมชน ทั้งผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา แกนนำกลุ่มอาชีพ และอสม. เป็นต้น ซึ่งเป็นกลุ่มหน้าเดิมที่มักเข้ามามีส่วนร่วมทุกครั้งเวลาต้องการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ส่งผลให้ความคิดกระจุกอยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนที่เป็นสมาชิกของท้องถิ่นในภาพรวมได้

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัด 4 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้น ในทัศนะของผู้วิจัยนั้นมองว่าประเด็นข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นข้อจำกัดที่ไม่ได้แตกต่างไปจากข้อจำกัดที่บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภูมิภาคอื่นๆ กำลังเผชิญอยู่ เพราะข้อจำกัดเหล่านี้เป็นข้อจำกัดทั่วไปที่สร้างปัญหาให้กับการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่นๆ เช่นเดียวกัน เพียงแต่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ข้อจำกัดเหล่านี้ผูกติดอยู่กับบริบทเชิงพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมที่อาจทำให้ข้อจำกัดบางประเด็นเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นได้ตามศักยภาพ

8.3 ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากข้อจำกัดที่กล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีใจกลางของปัญหาคือ ประเด็น “ความถดถอยของการกระจายอำนาจ (Decentralization Regression)” โดยมีองค์ประกอบของปัญหา ดังนี้

8.3.1 ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และการขาดความมุ่งมั่นในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดระบอบรัฐราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ หรือรัฐรวมศูนย์แบบแยกส่วน ที่ได้เปิดโอกาสให้ระบบราชการ และฝ่ายข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางมีบทบาทเพิ่มขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และทำให้ส่วนราชการเหล่านี้กลายกลายเป็นโครงสร้างที่มีบทบาททางอำนาจในพื้นที่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 162) ดังปรากฏจากสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง และ คอ.บต. ที่ปัจจุบันมีเลขาธิการ คอ.บต. ซึ่งเป็นอดีตทหารสังกัดศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเข้ามาควบคุมกำกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง ยิ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) หรือระบอบอำมาตยาธิปไตย (Riggs, 1966, p. 319) หรือเป็นรัฐราชการที่เข้าข่ายการสร้างกฎเหล็กทางอำนาจผ่าน “คณาธิปไตย (Oligarchy)” ที่ต้องการรักษาอำนาจให้อยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย (Michels, 2005, p. 304) ซึ่งผลักดันให้กลุ่มข้าราชการเหล่านี้ที่เชื่อมโยงกับราชการส่วนกลางเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมกำกับชี้้นำความเป็นไปของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แทนหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันการทำงานที่มีโครงสร้างแนวดิ่ง (Hierarchical Structure) ส่งผลให้การตัดสินใจหรือสั่งการเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง หรืออะไรก็ตามกลับได้รับการแก้ไขที่ล่าช้า

8.3.2 การขาดเอกภาพในการทำงานของส่วนงานทั้ง 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการขาดเอกภาพของหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานที่แยกส่วนจากส่วนกลาง หรือหน่วยงานที่เกิดจากการที่รัฐแยกส่วน ซึ่งไม่ได้มุ่งมั่นที่จะขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจที่แท้จริงทั้งในมิติของการกระจายงาน งบประมาณ และบุคลากร กล่าวคือ รัฐยังคงไม่ได้มอบความเป็นอิสระในการทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณที่ทุ่มไปกับรายจ่ายประจำ และงบด้านการพัฒนาถูกจำกัด และผูกขาดการคัดเลือกบุคลากรที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอัตรารว่างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก ประกอบกับการคัดเลือกจากส่วนกลางได้นำมาซึ่งการบรรจุบุคลากรที่ล้วนมีภูมิลำเนาอยู่นอกพื้นที่ที่เข้ามาเพื่อรับตำแหน่งบรรจุ แต่ไม่ได้เข้ามาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ที่บรรจุได้ และมักหาทางย้ายเสมอเมื่อมีโอกาส และอีกส่วนหนึ่งคือ

การขาดเอกภาพภายในสายงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางในการคัดเลือกบุคลากรที่มักมาจากภายนอกพื้นที่ ส่วนนี้เป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากไม่ได้เข้ามาเพราะใจรัก หรือมีจิตสำนึกสาธารณะที่มีต่อท้องถิ่นที่ทำงาน การทำงานจึงมีปัญหาเนื่องจากคนกลุ่มเหล่านี้มักไม่เข้าใจบริบทความเป็นท้องถิ่นในพื้นที่ที่ผูกติดกับมิติทางสังคมวัฒนธรรม โดยเฉพาะเงื่อนไขทางศาสนาและความเชื่อ ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น และหมายรวมถึงความหวาดระแวงเนื่องจากการเป็นพื้นที่ความมั่นคง จึงยังทำให้มีผลกระทบทางด้านจิตใจ เกิดภาวะความกลัวเมื่อต้องลงพื้นที่เพื่อเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดปัญหาในการเข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่น นอกจากนี้ บริบทการเป็นพื้นที่ความมั่นคงมักถูกใช้เป็นข้ออ้างในการเข้าออกทำงานที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งส่งผลต่อความต่อเนื่องในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉะนั้น แม้รัฐส่วนกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นในการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มากเท่าใด แต่หากภายในองค์กรยังมีบุคลากรในลักษณะดังกล่าว ก็นับว่าเป็นกับดักสำคัญของการกระจายอำนาจที่ตัวต้นเหตุเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เสียเอง (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 163)

9. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษา บทบาท ข้อมำกัถ และปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะภารกิจที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมหรือสนับสนุนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มักจะแผ่ตัวผ่านอำนาจตามภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านส่งเสริมศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งหากพิจารณาตามเนื้องานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทล้วนเกี่ยวเนื่องกับภารกิจด้านความมั่นคงภายในพื้นที่ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นบทบาทด้านการป้องกัน บทบาทด้านการตั้งรับเหตุการณ์ และบทบาทการฟื้นฟูสิ่งที่กล่าวในเนื้องานของบทความ ซึ่งทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแสดงที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ระหว่างการขับเคลื่อนภารกิจที่มีอำนาจหน้าที่ขององค์กรภายใต้บริบทเชิงบรรทัดฐานของชุมชนท้องถิ่น ร่วมกับการกิจเสริมที่ไม่มีอำนาจโดยตรงด้านความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เสมอ โดยบทบาทเชิงสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักใช้เงื่อนไขทางศาสนา ชาติพันธุ์ ความคิดความเชื่อ และวิถีชีวิตที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ เป็นแนวทางในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาตามแนวทางของการเป็นสถาบันนิยม

แบบใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับมิติเชิงคุณค่าดังกล่าว ซึ่งภารกิจส่วนนี้ถือว่ามีส่วนในการลดทอนเงื่อนไขของความขัดแย้งในพื้นที่ลงได้ เพราะเป็นการทำให้ประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะเป็น ‘คนใน’ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ได้รับรู้ถึงการที่ตัวเองมีตัวตนหรือมีคุณค่า และมีความเชื่อมั่นต่อการแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ มิใช่ปล่อยให้เป็นเรื่องของ Track 1 ที่เป็นการพูดคุยเฉพาะผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจของคู่ขัดแย้ง (ฟาริดา บันจอร์, 2558, น. 30-34) ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง (2563, น. 143) ที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าท้องถิ่นในฐานะเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดกับ ‘คนใน’ พบว่าเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการสร้างสันติสุขภายในพื้นที่ และมองว่าการจัดการความขัดแย้งจะต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่นและชุมชน ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการช่วยลดความหวาดระแวงที่เป็นต้นตอในการสร้างความขัดแย้งภายในชุมชน ทั้งนี้ งานชิ้นนี้ได้ขยายความต่อจากงานของสุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง ด้วยการแสดงให้เห็นข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่ได้พิจารณาเฉพาะกระบวนการสร้างสันติภาพ หากแต่เข้าไปมีความสัมพันธ์กับกระบวนการจัดการความขัดแย้งร่วมด้วย

ลักษณะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านความมั่นคง หรือช่วยลดความขัดแย้งเชิงพื้นที่โดยตรง แต่ที่ผ่านมาก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า หน่วยงานความมั่นคงเองก็ดึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมกับการกิจดังกล่าวเสมอผ่านรูปแบบการดึงเข้าไปเป็นคณะกรรมการพิจารณาด้านความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ (ปลัดเทศบาลนครยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กันยายน 2564) หรือแม้แต่หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่เองที่มักจะผลักดันหรือดึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทด้านความมั่นคงทั้งๆ ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และพยายามให้ท้องถิ่นเข้าไปทำในสิ่งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง (นายกเทศมนตรีเทศบาลนครยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 กันยายน 2565)

แต่ไม่ว่าอย่างไร การเข้าไปมีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งๆ ที่กลไกเชิงสถาบันไม่มีอำนาจหน้าที่เหล่านี้ แม้จะเข้าไปมีส่วนร่วมมากเท่าใดก็ยังไม่สามารถต้านทานความแข็งแกร่งของการรวมศูนย์อำนาจจากรัฐส่วนกลาง หรือรัฐแยกส่วนที่เชื่อมโยงกับส่วนกลางโดยอาศัยกลไกการผูกขาดอำนาจเพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทและอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านความมั่นคงในลักษณะที่เป็นทางการได้ สิ่งเหล่านี้เป็นความล้มเหลวอย่างหนึ่งที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547, น. 8) เพราะถูกกดทับด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่ไม่ให้ท้องถิ่นได้แสดงศักยภาพหรือความสามารถที่ท้องถิ่นมีออกมา และยิ่งไปกว่านั้นรัฐได้ใช้อำนาจที่ตนมีเข้าควบคุมกำกับทุกความเป็นไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านงบประมาณ และบุคลากรที่ทำให้

ท้องถิ่นต้องจำนนต่อสภาพที่รัฐจัดสรรให้มาอย่างจำกัด และไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้เพื่อการพัฒนาหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งตรงข้ามกับรัฐส่วนกลางที่กลับสามารถใช้อำนาจเหล่านั้นได้อย่างมหาศาลด้วยการเข้าไปขยายอาณาจักรทางอำนาจ และงบประมาณผ่านกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบาย ดังผลการศึกษาของ พิษณุเดช โอสมานนท์ (2555, น. 123) เพื่อบําเรอกลุ่มหรือพวกพ้องในลักษณะตามรูปแบบกลุ่ม (Group Model) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของกลุ่มผู้อิทธิพล (Pressure Group) และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ที่โยงโยผ่านโครงสร้างระบบราชการที่มีลักษณะเป็นรัฐราชการ (Riggs, 1966, p. 319) เพื่อชิงความได้เปรียบในการผลักดันนโยบายสาธารณะที่มุ่งตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง โดยเฉพาะงบประมาณด้านความมั่นคงและยุทธโธปกรณ์ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ดังผลการศึกษาของทนาย เพิ่มพูล (2561, น. 87-94) ที่ได้แสดงให้เห็นโครงสร้างรัฐส่วนกลางที่ใช้นโยบายการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (แผนบูรณาการฯ) ผ่าน ศอ.บต. เป็นเครื่องมือในการหล่อเลี้ยงงบประมาณโดยใช้ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ซึ่งเป็นเงาสะท้อนของรัฐเป็นเจ้าภาพในการบริหาร ควบคุมกำกับ (ทนาย เพิ่มพูล, 2561, น. 90) มีหน้าซ้าความเป็นรัฐราชการดังกล่าวยังแสดงอำนาจผ่านการผูกขาดคัดเลือกบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อความล่าช้า และไม่ได้คนที่พร้อมจะทำงานในพื้นที่จริงๆ เพราะคนกลุ่มนี้มักหาทางย้ายเมื่อครบตามเงื่อนไข ส่งผลให้เกิดอัตราร้าง และเป็นภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกเมื่อต้องจ้างลูกจ้างแทนอัตราร้างที่ว่างลง (ปลัดเทศบาลตำบลบันนังสตา จังหวัดยะลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กรกฎาคม 2565) ตัวอย่างเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด เนื่องจากไม่มีกลไกเชื่อมต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขณะเดียวกันยังทำให้การรวมศูนย์กลางอำนาจตามแบบฉบับของรัฐราชการไทยซึ่งเป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมากเกินไปเป็นภาพที่มีความชัดเจนมากขึ้น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2547, น. 5-15)

จากที่สรุปและอภิปรายข้างต้น จึงสะท้อนให้เห็นปัญหาเชิงโครงสร้างระดับบนของรัฐราชการไทยที่ผูกขาดอำนาจผ่านกลไกการรวมศูนย์ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ แต่กระนั้นก็ต้องยอมรับว่าปัญหาอีกด้านหนึ่งที่เกิดขึ้น นัยยะหนึ่งก็มาจากความไม่พร้อม หรือความไม่มีศักยภาพของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน “ในบางพื้นที่” ซึ่งมักใช้ข้ออ้างความเป็นพิเศษของพื้นที่เพื่อแลกมากับความยืดหยุ่นในการทำงาน (รักษาการผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 ตุลาคม 2565) และนอกเหนือจากนั้นข้อสังเกตส่วนตัวอีกประการหนึ่งพบว่า บุคลากรที่ไม่ใช่เป็นคนในพื้นที่โดยกำเนิดหรือมีภูมิลำเนาในพื้นที่ที่ทำงาน มักไม่ค่อยมีจิตสำนึกรักความเป็นท้องถิ่นหรือต้องการพัฒนาพื้นที่ที่ตนทำงาน

มากเท่าไร เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรที่เกิด เติบโต และมีภูมิลำเนาในพื้นที่แห่งนั้นมาตั้งแต่แรก ซึ่งคนกลุ่มนี้จะมีความสัมพันธ์กับพื้นที่และมีแรงกระตุ้นในการทำงานให้กับชุมชนท้องถิ่นที่มากกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง ประกอบกับอุปสรรคที่เป็นกับดักสำคัญที่มาจากประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนดั้งเดิมที่อาศัยในพื้นที่ชนบท และมีวิถีชีวิตผูกติดกับความเชื่อตามหลักศาสนา คนกลุ่มนี้จะไม่ค่อยสนใจ หรือเห็นความสำคัญของการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ท้องถิ่น ด้วยกับดักของความเชื่อที่ว่า “สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ลิขิตโดยพระเจ้ามาตั้งแต่แรก การแก้ไขหรือพัฒนาไม่ใช่ประเด็นหลักของคนอิสลาม มันไม่ใช่เป้าหมายในชีวิตของเขาว่าต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป้าหมายของเขาคือต้องการไปอยู่ในโลกหน้า” (ปลัดตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลเมาะมาวี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 18 มีนาคม 2565) แต่กระนั้นลักษณะดังกล่าวถือเป็นความเชื่อของคนส่วนน้อยที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ฉะนั้น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้ถูกเชื่อมโยงเข้าไปอยู่ในกลไกของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นข้ออ้างที่ว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ด้านความมั่นคง หรือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งตามที่กฎหมายกำหนด หรือมองว่าท้องถิ่นไม่มีศักยภาพหรือไม่มีความพร้อมที่มากพอ หรืออาจจะเป็นความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอุปสรรคของกับดักที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่เอง แต่ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลอะไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ปฏิเสธไม่ได้คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ในพื้นที่ยังคงมีศักยภาพในฐานะเป็นสถาบันรากหญ้าที่อยู่ในพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเหตุการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่มากที่สุด การแก้ไขปัญหาที่จริงจังและตรงจุดจากรัฐจึงต้องนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่จะกีดกันอำนาจหรือลดทอนศักยภาพเหล่านั้นจนตัวรัฐเองก็ไม่สามารถหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ และนั่นจึงเป็นที่มาของปัญหา และเป้าหมายของงานศึกษาชิ้นนี้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). *จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ชัยณรงค์ เครือนวน, และจิตรา สมบัติรัตนานันท์. (2561). *การสำรวจเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทย* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- ถาวร เมืองช้าง. (2558). *ศักยภาพการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาความมั่นคงชายแดนภายใต้ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ระหว่างไทย-กัมพูชาในกระแสการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาจังหวัดตราด* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ทนาย เพิ่มพูล. (2561). *การติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธเนศวร เจริญเมือง. (2547). *รัฐไทย รัฐที่กระจายอำนาจล่าช้า*. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 2(1), 5-15.
- นักรบ เถียรอำ. (2556). *บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการความขัดแย้งชุมชนท้องถิ่น*. วารสารร่วมพฤษภูมิ มหาวิทยาลัยเกริก, 31(2), 171-200.
- พัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต. (2560). *ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2561, 20 พฤศจิกายน). *การกระจายอำนาจหายไปไหน? สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566*, จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_1232628
- พิชญเดช โอสถานนท์. (2555). *การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฟาริดา บันจอร์ (บก.). (2558). *คู่มือกระบวนการสร้างสันติภาพชายแดนใต้/ปาตานี “เราจะทำงานร่วมกันได้อย่างไร”*. ปัตตานี: โครงการจัดพิมพ์ดีพบุ๊กส์ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี.

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอน 40 ก. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้. (2567). *Conflict Incident Database*. สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2567, จาก <https://deepsouthwatch.org/th>
- สะสือรี วาฬี, มูหัมมัดซอและ แวหะมะ, อะอีซะห์ สะอิ, และอิสมะแอ หะยีสาและ. (2555). ปฏิทินวัฒนธรรมของชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูในจังหวัดปัตตานี (รายงานการวิจัย). ยะลา: มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา.
- สัญญา ศรีตระกูล. (2558). แนวคิดและข้อเสนอการเป็นจังหวัดจัดการตนเองของฝ่ายต่างๆ ใน จังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2496). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566, จาก <http://web.krisdika.go.th/lawHeadContent.jsp?fromPage=lawHeadContent&formatFile=htm&hID=0>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2537). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566, จาก <http://web.krisdika.go.th/lawHeadContent.jsp?fromPage=lawHeadContent&formatFile=htm&hID=0>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2540). พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2566, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%CD16/%CD16-20-9999-update.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม พ.ศ. 2567, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A1100/%A1100-2e-2544-a008.htm>
- สุรจันน์ ช่อไม้ทอง. (2563). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการสร้างสันติสุขชายแดนใต้. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 9(1), 133-160.
- เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล. (2564). คำอธิบายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกรินทร์ ต่วนศิริ. (2561). *บทบาทนักรการเมืองระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรุนแรงของจังหวัดชายแดนใต้* (รายงานการวิจัย). ปัตตานี: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543). *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Kerr, S., Aitken, A., & Grimes, A. (2004). *Local Government Roles and Accountability*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Lowndes, V., Marsh, D., & Stoker, G. (2010). *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.

Mackenzie, W. J. M. (1975). *Theories of Local Government in Explorations in Government*. London: Palgrave Macmillan.

Makinde, J. T., Hassan, A. O., & Taiwo, A. O. (2016). Theory, Principle and Practice of Local Governance in Nigeria. *The Journal of Developing Areas*, 50(1), 306-309.

Michels, R. (2005). Democracy and the Iron Law of Oligarchy. In Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (Eds.). *Classics of Organization Theory* (pp. 304-310). Australia: Thomson Wadsworth.

Polsby, N. (1980). *Community Power and Political Theory*. New Haven, CT: Yale University Press.

Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Centre.

Tansey, S. D. (2000). *Politics: The Basics*. London: Routledge.