

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี กับการส่งเสริมสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้¹

บุญญวันต์ จิตประคอง²

วันที่รับบทความ: 26 เมษายน 2568
วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 12 กรกฎาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 25 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีกับการส่งเสริมสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามแห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เทศบาลเมืองปัตตานี และองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพผ่านกลไกการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อบริบทพหุวัฒนธรรมและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ใน 4 มิติสำคัญ ประกอบด้วย 1) การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสร้างสันติภาพ โดยการจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข และสาธาณูปโภคพื้นฐาน 2) การสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติผ่านการสร้างพื้นที่และกิจกรรมร่วมระหว่างไทยพุทธและมุสลิม 3) การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมและความร่วมมือกับทุกภาคส่วน และ 4) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีจุดเน้นและนวัตกรรมที่แตกต่างกันตามบริบทและศักยภาพขององค์กร แต่ทั้งสามแห่งต่างแสดงให้เห็นว่า การสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่จำเป็นต้องอาศัยเพียงมาตรการด้านความมั่นคง แต่สามารถเริ่มต้นจากการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกเชื่อมประสานที่สำคัญ

คำสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สันติภาพ, จังหวัดชายแดนภาคใต้

¹ บทความวิจัยเรื่องนี้อยู่ภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีกับการส่งเสริมสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” รับทุนอุดหนุนการวิจัยโครงการวิจัยเงินรายได้มหาวิทยาลัยทักษิณ ประเภททุนพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

² คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา 90000 อีเมล: punyawat.huso@gmail.com

Local Government Organization in Pattani Province Dedicated to Promoting Peace in the Southern Border Provinces³

Punyawan Jitprakong⁴

Received: 26 April 2025

Revised: 12 July 2025

Accepted: 25 July 2025

Abstract

This research article aims to examine the role of local administrative organizations in Pattani province in promoting peace in Thailand's southern border provinces. Using qualitative research methods through in-depth interviews with personnel from three local administrative organizations—Pattani Provincial Administrative Organization, Pattani Municipality, and Na Ket Subdistrict Administrative Organization—the study found that local administrative organizations in Pattani province play a significant role in promoting peace through public service mechanisms that respond to the multicultural context and needs of the local population in four key dimensions: 1) Quality of life development for peace-building through public services covering economic, educational, public health, and basic infrastructure needs; 2) Creating a peaceful multicultural society through shared spaces and activities between Thai Buddhists and Muslims; 3) Building networks of participation and cooperation with all sectors; and 4) Establishing diverse and effective community participation mechanisms. Although each local administrative organization has different emphases and innovations according to their organizational context and capacity, all three demonstrate that peace-building in the southern border provinces does not necessarily rely solely on security measures but can begin with quality of life development, intercultural understanding, and participation from all sectors, with local administrative organizations serving as important coordinating mechanisms.

Keywords Local Government Organization, Peace, Southern Border Provinces

³ This research article is part of the research project on “Local Government Organization in Pattani Province dedicated to promoting peace in the Southern Border Provinces”, which received a research grant from the Thaksin University Research Project, New Researcher Development Grant Type, Fiscal Year 2024.

⁴ Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, Songkhla 90000. E-mail: punyawan.huso@gmail.com

1. บทนำ

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบการปกครองในระดับรากหญ้า (Grass Roots Government) ที่เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยภายใต้การสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจที่ให้ความสำคัญกับเครือข่ายตัวแสดงในโครงสร้างระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาททางอำนาจในการกระทำการหรือตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ (Elazar, 1987, p. 23) ด้วยเหตุนี้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกลไกในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับรากหญ้าที่มีขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (Smith, 1985, p. 45) ซึ่งถือเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สามารถส่งเสริมวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐบาลและประชาชนเพื่อทำหน้าที่หลักคือ การให้บริการขั้นพื้นฐาน การจัดหาสินค้า และบริการที่สามารถตอบสนองความต้องการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้น ๆ ได้โดยตรง แม้จะมีความแตกต่างทางสภาพแวดล้อมภูมิศาสตร์ ความต้องการระดับปัจเจกบุคคล และรูปแบบอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรมที่มีความเฉพาะตัวของบางท้องถิ่นก็ตาม ทว่ากลไกการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเงื่อนไขของชุมชนที่มีความแตกต่างกันจะเป็นตัวช่วยสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนา แก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนให้มีความครอบคลุมคนทุกกลุ่มได้มากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนประเด็นสันติภาพเกิดขึ้นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการปรับตัวเข้าหาเงื่อนไขเชิงจารีตขนบประเพณี และบรรทัดฐานบางอย่างที่อยู่ภายในสังคมนั้น ๆ โดยไม่มีสูตรสำเร็จในลักษณะสากลที่ต้องเป็นเหมือนกันทุกพื้นที่ (Mackenzie, 1975, pp. 68-70) การบริหารจัดการท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเรียนรู้องค์ประกอบภายในโครงสร้างที่มีอยู่เดิมเพื่อทำให้อัตลักษณ์ความเป็นตัวตนดั้งเดิมที่สอดคล้องกับเงื่อนไขภายในยังคงได้รับการสืบทอดต่อไปพร้อม ๆ กับกระบวนการพัฒนา

นอกเหนือจากการบริหารจัดการท้องถิ่นในมิติทั่วไปแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสันติสุขในพื้นที่ ซึ่งประเด็นที่ช่วยสนับสนุนสันติภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง 3 ด้านหลัก คือ การจัดการทรัพยากรหรือจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การให้ความสำคัญกับเสียงของประชาชนอย่างมีส่วนร่วมและครอบคลุม และการสร้างเจตจำนงทางการเมืองเพื่อแก้ไขความขัดแย้งและรักษาสันติภาพในมิติต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปหยิбыื่นช่วยเหลือได้ (Tschudin, 2018, pp. 1-2) ข้อเสนอแนะนี้จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อชุมชน โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่รัฐบาลกลางขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจผ่านเครื่องมือทางการปกครองที่ปรากฏในรูปของกฎหมายหรือนโยบายต่าง ๆ ต่อพื้นที่เพื่อสร้างความมั่นคง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางเลือกที่สำคัญในการสร้างสันติภาพได้ (Tschudin, 2018, p. 4) ดังปรากฏตัวอย่างจากหลายประเทศ เช่น กระบวนการสร้างสันติภาพในโคลอมเบียที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับชุมชน (Richmond, 2013, pp. 271-287) การพัฒนาการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

ในเนปาลหลังสงครามกลางเมือง (Mac Ginty, 2014, pp. 548-564) และประสบการณ์การสร้างสันติภาพจากฐานรากในฟิลิปปินส์ที่ผู้นำชุมชนพื้นเมืองพัฒนาโลก “budong” หรือการทำสัญญาสันติภาพระหว่างเผ่าพันธุ์เพื่อรักษาสันติสุขในชุมชน (Lederach, 2005, pp. 132-133) แสดงให้เห็นว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ ก็จะนำไปสู่ความไว้วางใจในรัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของสันติภาพที่ยั่งยืน (Tschudin, 2018, pp. 1-4)

อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างดังกล่าวกลับตรงข้ามกับบริบทการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นประเด็นการไม่กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงบริหารเท่านั้น แต่กลับสะท้อนถึงปัญหาเชิงอุดมการณ์ที่ลึกซึ้งกว่านั้น คือ การไม่ยอมรับในหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และการปฏิเสธสิทธิในการกำหนดตนเองของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่คำถามสำคัญว่า “สันติภาพที่รัฐส่วนกลางคาดหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างขึ้นนั้น เป็นสันติภาพในเงื่อนไขของใคร และเพื่อประโยชน์ของใคร?” คำถามนี้มีความสำคัญเพราะสะท้อนถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น และผลกระทบต่อความชอบธรรมของกระบวนการสันติภาพในพื้นที่

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถือเป็นพื้นที่พิเศษที่ดำเนินควบคู่ไปกับพัฒนาการความขัดแย้งระหว่างพื้นที่กับรัฐส่วนกลางที่ดำเนินมาอย่างยาวนานตั้งแต่การควมรวบดินแดนเหนือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่รัฐส่วนกลางของรัชกาลที่ 5 และยึดเยื้อเรื่อยมากลายเป็นการสร้างและทับถมพัฒนาการความขัดแย้งให้ฝังรากลึกยิ่งขึ้นในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทย (ปญญวัฒน์ จิตประคอง และพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2567, น. 115-146) ดังปรากฏจากตัวอย่างความรุนแรงที่เห็นเป็นรูปธรรมจากสถิติตัวเลขจำนวนเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ครบรอบ 21 ปี ตัวเลข ณ วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2568 พบว่า จำนวนเหตุการณ์เกิดขึ้นทั้งหมด 22,252 เหตุการณ์ (ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2568) โดยเฉพาะจังหวัดปัตตานีซึ่งมีจำนวนเหตุการณ์รวมทั้งสิ้น 7,540 เหตุการณ์ ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวสามารถเป็นตัวแทนการศึกษาที่สะท้อนบริบทจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดี แม้สถิติจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะสูงสุดเป็นอันดับที่สองรองลงมาจากจังหวัดนราธิวาสก็ตาม แต่เนื่องด้วยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่างที่เคยได้รับรางวัลด้านการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และมีผลงานเชิงประจักษ์มากมายที่สามารถเชื่อมโยงกับการสร้างสันติภาพได้ ฉะนั้น การถอดบทเรียนจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์สำคัญที่สามารถขยายมุมมอง และพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อนสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กับองค์กรหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้

เมื่อพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีที่ครอบคลุม 12 อำเภอ 115 ตำบล และ 645 หมู่บ้านนั้น สามารถจัดจำแนกได้ 3 ระดับ ประกอบด้วย 1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2 เทศบาลเมือง 15 เทศบาลตำบล และ 96 องค์กรบริหารส่วนตำบล

โดยภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานี เมื่อพิจารณาเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญคือการเข้าไปสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยการสนับสนุนการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ อันสอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรค 5 ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดบริการสาธารณะ ส่งเสริมการศึกษาและการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ของตนเอง พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการโอนภารกิจจากส่วนกลางลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นหลักการ “ประชาชนมีส่วนร่วม” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสันติภาพเชิงบวกที่เน้นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เพียงการ “เสริม” สันติภาพโดยสมัครใจ แต่เป็น “ภารกิจตามกฎหมาย” ที่ต้องรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อจำกัดทางอำนาจที่ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในมิติการแก้ปัญหาความรุนแรงที่เป็นภัยต่อความมั่นคงโดยตรงเนื่องจากบทบาทการแก้ปัญหาดังกล่าวไม่ใช่ภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ต้องยอมรับว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ผ่านมาโดยเฉพาะในจังหวัดปัตตานีกลับมีบทบาทที่โดดเด่นดังเห็นได้จากการสนับสนุนภารกิจด้านการเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่สามารถกระทำการได้ โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการสร้างสันติภาพภายในท้องถิ่นที่สามารถสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ด้วยการใช้แนวทางการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใต้ความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ การเข้าไปส่งเสริมให้องค์กรต่าง ๆ และประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นหูเป็นตาสอดส่องป้องกันเหตุร้าย ภายใต้สโลแกน “ไม่มีใครอยากดูแลชุมชนของเราเท่าตัวเราเอง” (อรทัย ก๊กผล, วิลาวัณย์ หงษ์นคร, และศุภกิจ แดงขาว, 2555, น. 234-240) หรือแม้แต่การดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ องค์ประกอบเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่สามารถเสริมสร้างสันติภาพในระดับชุมชนท้องถิ่นได้

ฉะนั้น ตัวอย่างดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสนับสนุนกลไกการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด โดยเฉพาะการดำเนินงานด้านการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนสำคัญในการสร้างสันติภาพเชิงบวกในพื้นที่ เพราะการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและมีมาตรฐานจะเป็นส่วนสำคัญในการเสริมสร้าง

สันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เช่นเดียวกัน แม้จะดำเนินไปพร้อม ๆ กับความไม่เป็นอิสระในการบริหารจัดการและปกครองท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมาซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่เข้าไปลดทอนการเสริมสร้างสันติภาพเชิงบวกในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเมื่อพิจารณางานศึกษาในช่วงที่ผ่านมากลับพบว่างานศึกษากลับไม่ได้มุ่งนำเสนอมิติการสร้างสันติภาพ หรือการเข้าไปมีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในพื้นที่ ซึ่งทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่เคยถูกศึกษาในมิติกระบวนการสร้างสันติภาพเท่าที่ควร และเป็นไปได้ว่าอาจเกิดจากข้อจำกัดเชิงอำนาจผ่านกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้ไม่เห็นศักยภาพในการดำเนินงานเพื่อสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เห็นผลเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาประเด็นดังกล่าวโดยเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการวางยุทธศาสตร์ ระดับจังหวัดและบริหารงบประมาณจำนวนมาก อันจะสามารถสะท้อนให้เห็นบทบาทการเชื่อมโยงเชิงนโยบายระหว่างท้องถิ่นกับระดับชาติได้ เทศบาลเมืองปัตตานี ซึ่งมีบทบาทสำคัญในฐานะศูนย์กลางเมืองหลวงของจังหวัดที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา ถือเป็นจุดทดสอบบทบาทของท้องถิ่นในสังคมพหุวัฒนธรรม และองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ ซึ่งเป็นองค์กรในพื้นที่ชนบทที่มีบริบทของชุมชนมุสลิมเป็นหลัก ทำให้สามารถแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในการส่งเสริมสันติภาพจากฐานราก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับจะเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษาในฐานะเป็นตัวแทนภาพสะท้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

2. วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีกับการส่งเสริมสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. สมมติฐานการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีที่มีการบูรณาการแนวทางสันติภาพเชิงบวกผ่านการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่เคารพอัตลักษณ์ทางศาสนา การสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน และการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นกับแนวทางสมัยใหม่ จะสามารถมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินงานที่มุ่งเน้นเฉพาะมิติด้านความมั่นคงหรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพียงด้านเดียว โดยเฉพาะในบริบทความขัดแย้งที่ซับซ้อนและมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการเมืองที่ยืดเยื้อยาวนานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต้องการการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมทั้งความรุนแรงทางตรง ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง และความรุนแรงเชิงวัฒนธรรมไปพร้อมกัน

4. ขอบเขตและเป้าหมายในการวิจัย

ขอบเขตและกลุ่มเป้าหมายในการศึกษา ใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี ประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี เทศบาลเมืองปัตตานี อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี และองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีกับการส่งเสริมสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้

6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมสันติภาพ พบว่าการศึกษาส่วนใหญ่ยังคงให้น้ำหนักกับการวิเคราะห์แบบบนลงล่าง (Top-down Approach) โดยเฉพาะการศึกษายาทบาทของรัฐบาลกลางและตัวแสดงระดับกลางเป็นสำคัญ (ธีรวัฒน์ จานงอนวัตร, 2566) ซึ่งแตกต่างจากกรณีศึกษาในงานวิชาการจากต่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจและบทบาทของท้องถิ่นในการสร้างสันติภาพ ดังตัวอย่างกรณี South Tyrol ที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของระบบ autonomy ในการแก้ไขความขัดแย้งเชิงชาติพันธุ์ (Pallaver, 2008, pp. 301-327) และกรณี Mindanao ที่พัฒนากลไก Peace Zones โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นตัวอย่างของการสร้างสันติภาพจากฐานราก ซึ่งแตกต่างจากแนวทางเดิมที่เน้นการหยุดยิงเพียงอย่างเดียว โดยการศึกษาพบว่าแนวทางดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และพลวัตทางเศรษฐกิจได้ดินที่เป็นปัจจัยสำคัญในการยืดเยื้อของความขัดแย้ง (Lara & Champain, 2009, pp. 4-5, 22-23) กลไกนี้ต้องการกระบวนการเจรจาที่ทำงานในจุดเชื่อมต่อระหว่างกรอบกติกาและความขัดแย้งชุมชนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมจากทั้งกลุ่มที่ถูกกีดกันและกลุ่มที่มีอำนาจ รวมถึงการดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างงานและรายได้ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืนในหลายระดับ (Lara & Champain, 2009, pp. 5, 23-24) และในบริบทไทย แม้จะมีงานวิชาการที่ศึกษาการปกครองท้องถิ่นอย่างครอบคลุม เช่น งานของ ธีรกร วิฑิตานนท์ (2559, น. 1-24) ที่วิเคราะห์ความขัดแย้งและความรุนแรงของการเมืองท้องถิ่นไทยผ่านกรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านดู่ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนของความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันเชิงอำนาจ ความแตกต่างทางโครงสร้าง และปัจจัยบุคคล แต่ยังขาดการศึกษาที่เชื่อมโยงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการส่งเสริมสันติภาพในพื้นที่ความขัดแย้ง ฉะนั้นบทความวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งเติมเต็มช่องว่างทางวิชาการดังกล่าวผ่านการศึกษาแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) ที่เน้นการบูรณาการมิติสันติภาพเข้ากับการปกครองท้องถิ่นในบริบทสังคมพหุวัฒนธรรมของจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในทางทฤษฎี กระบวนการสร้างสันติภาพมีตัวแสดงในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับมหภาค (รัฐบาลกลาง องค์การระหว่างประเทศ) ระดับกลาง (หน่วยงานระดับภูมิภาค องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำท้องถิ่น) และระดับจุลภาค (ชุมชน ครอบครัว บุคคล) (Lederach, 1997, p. 94) ซึ่งหนึ่งในตัวแสดงสำคัญของกระบวนการสร้างสันติภาพจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเชื่อมประสานโครงสร้างระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับชาติ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกลางสำคัญ (Tschudin, 2018, pp. 5-6) ด้วยเหตุนี้ การทำงานวิจัยส่วนใหญ่ยังคงยึดติดกับมุมมองแบบบนลงล่าง ทำให้ขาดความเข้าใจเชิงลึกในบทบาทและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจบริบทปัญหาในพื้นที่มากที่สุด

ข้อจำกัดนี้สะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการสร้างสันติภาพสมัยใหม่ โดยเฉพาะแนวคิดสันติภาพเชิงบวก (Positive Peace) ของ Galtung (1969, pp. 167-191) ที่แบ่งสันติภาพออกเป็น 2 ประเภท คือ สันติภาพเชิงลบ (Negative Peace) ซึ่งหมายถึงการปราศจากความรุนแรงทางตรง และสันติภาพเชิงบวก ซึ่งหมายถึงการสร้างเงื่อนไขทางสังคมที่เอื้อต่อความยุติธรรม การพัฒนาที่ยั่งยืน และการขจัดความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม ซึ่งในแง่นี้ทำให้เห็นว่าการศึกษาส่วนใหญ่ที่ใช้แนวทางบนลงล่างมักให้ความสำคัญกับสันติภาพเชิงลบ กล่าวคือ มุ่งเน้นการหยุดความรุนแรงหรือการป้องกันเหตุการณ์รุนแรงเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม Galtung เสนอว่าการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนต้องเน้นสันติภาพเชิงบวก ซึ่งหมายความว่าต้องแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าของความขัดแย้งในระดับโครงสร้างสังคม (Structural Conflict Resolution) และมีความจำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพ มิใช่เพียงการปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งที่มาจากรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น การทำงานวิจัยส่วนใหญ่ยังคงยึดติดกับมุมมองแบบบนลงล่าง ทำให้ขาดความเข้าใจเชิงลึกในบทบาทและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและเข้าใจบริบทปัญหาในพื้นที่มากที่สุด และที่สำคัญยังทำให้ขาดข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมมุมมองแบบล่างขึ้นบนมากขึ้น โดยเฉพาะการวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะตัวเชื่อมประสานระหว่างนโยบายของรัฐกับความต้องการของชุมชน รวมถึงศักยภาพในการเป็นกลไกขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพในระดับพื้นที่ การศึกษาในแนวทางนี้สอดคล้องกับแนวคิดสันติภาพเชิงบวกที่เน้นการสร้างเงื่อนไขเชิงโครงสร้างเพื่อสันติภาพโดยเฉพาะการพัฒนาสถาบันท้องถิ่นที่เข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรากหญ้า ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการเป็นกลไกสำคัญในการสร้างสันติภาพเชิงบวกผ่านการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนอย่างเท่าเทียม ดังตัวอย่างการศึกษาบทบาทของภาคประชาสังคมและกลุ่มผู้หญิงในงานของวิลดาญ เด่นดารา (2561) ที่ศึกษาบทบาทของกลุ่มเยาวชนในการขับเคลื่อนประเด็นสันติภาพ และงานของฮาฟิสสา สาและ (2553) ที่ศึกษาการเปลี่ยนผ่านของผู้หญิงมุสลิมจากเหยื่อสู่ผู้ขับเคลื่อนงานสันติภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของ Lederach (1997, pp. 83-94) ที่เสนอว่าการสร้างสันติภาพต้องอาศัยการ

มีส่วนร่วมของผู้คนในทุกระดับของสังคม งานศึกษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นการประยุกต์ใช้แนวคิดสันติภาพเชิงบวกในบริบทไทย โดยเน้นการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกและการพัฒนาศักยภาพของผู้คนในชุมชน ซึ่ง Lederach เรียกว่า “จินตนาการเชิงศีลธรรม (Moral Imagination)” ในการสร้างสันติภาพจากฐานราก

นอกจากนี้ งานของ ประทับจิต นิละไพจิตร (2555) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดเรื่องความยุติธรรมสามด้านที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะการสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่พบว่ามีความสอดคล้องกับการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสันติภาพเชิงบวก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นพื้นที่กลางในการสร้างความเข้าใจและการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน ขณะที่ความยุติธรรมเชิงกฎหมาย เชื่อมโยงกับการสร้างสถาบันที่มีความชอบธรรมและเป็นธรรม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถช่วยสร้างความเข้าใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายให้แก่ประชาชนได้ และความยุติธรรมเชิงโครงสร้าง สะท้อนถึงแก่นแท้ของสันติภาพเชิงบวกในการขจัดความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ซึ่งมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้างผ่านการจัดสรรทรัพยากรและการพัฒนาท้องถิ่น (ประทับจิต นิละไพจิตร, 2555)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีช่องว่างทางวิชาการที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในมิติของกลไกการทำงาน ความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น และการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ การศึกษาวิจัยเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีกับการส่งเสริมสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้” จึงมีความสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวผ่านการวิจัยเชิงลึกที่จะช่วยพัฒนาองค์ความรู้และนำเสนอแนวทางเชิงรูปธรรมในการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

7. วิธีการศึกษา

7.1 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยเรื่องนี้เป็นงานศึกษาข้อมูลด้านการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัย และการสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วย ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี ซึ่งใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยคัดเลือก 3 องค์กรตัวแทนจากทั้ง 3 ระดับการปกครอง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี (ตัวแทนระดับจังหวัด) เทศบาลเมืองปัตตานี (ตัวแทนเขตเมืองที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม) และองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ (ตัวแทนพื้นที่ชนบทที่มีผลงานโดดเด่น) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมความหลากหลายของแนวทางการทำงาน โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 3 องค์กรรวม 10 คน แบ่งเป็น ข้าราชการทาง

การเมือง 4 คน และข้าราชการประจำ 6 คน ตามเกณฑ์ความรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและความเต็มใจในการให้ข้อมูล จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ การเลือกสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก อาจนำไปสู่อคติและขาดเสียงของ “ผู้เงียบ” เช่น ชาวบ้านที่ไม่เข้าถึงบริการ หรือกลุ่มเปราะบางในสังคม ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของงานวิจัยที่ควรพัฒนาต่อในอนาคต

7.2 วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งคือ การเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Document Research) ประกอบด้วย ข้อมูลขั้นต้นแบบปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ การเก็บข้อมูลจากเอกสารทางประวัติศาสตร์ กฎหมาย ประกาศต่าง ๆ นโยบาย พระราชบัญญัติ กฎ และข้อบังคับต่าง ๆ และข้อมูลชั้นรองแบบทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยใช้วิธีการนำเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาศึกษาค้นคว้าประกอบการอธิบาย ได้แก่ รายงานการวิจัย หนังสือวิชาการ และบทความจากวารสารต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลหลักฐานที่มีผู้รวบรวมไว้แล้ว และส่วนที่สอง คือการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field Research) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth interview) ซึ่งจะใช้คำถามปลายเปิด (Open Question) แบบสัมภาษณ์จะระบุแนวทางการสัมภาษณ์ (Interview Guide) หรือบรรจุคำถามหลัก ๆ ซึ่งเป็นหัวข้อสำคัญที่ต้องการรู้ ผ่านการนำคำถามไปใช้ซักถามเองตามความเหมาะสม การสัมภาษณ์ประเภทนี้จะใช้กับตัวแสดงที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก คือ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเภทข้าราชการทางการเมือง และข้าราชการประจำ ทั้งนี้ การดำเนินการวิจัยได้ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยทักษิณเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2567 (เลขที่ COA No. TSU 2024_015) โดยมีการพิทักษ์สิทธิของผู้ให้ข้อมูลตามหลักการของ Declaration of Helsinki, the Belmont report, CIOMS guidelines และ ICH-GCP

7.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นจะเริ่มต้นด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัยมาจัดทำเป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ จัดจำแนกประเภทของกลุ่มข้อความ โดยใช้วิธีการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล (Categorizing Data) และสรุปข้อมูลที่กระจัดกระจายหรือเป็นส่วน ๆ ให้มีข้อสัน ๆ โดยผู้วิจัยจะกำหนดรหัสแบบกว้าง (Open Coding) ซึ่งเป็นการระบุแนวคิดและการค้นพบคุณสมบัติบางอย่างที่ได้จากการเก็บข้อมูล เช่น คำพูดของผู้เข้าร่วมการวิจัย ข้อความที่ได้จากหลักฐาน เป็นต้น โดยนำสิ่งที่ค้นพบหรือได้มากำหนดเป็นคุณสมบัติและจัดหมวดหมู่ (Category) การกระทำ ปฏิสัมพันธ์ และผลที่เกิดขึ้นผ่านการเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา ซึ่งทำให้เห็นความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยใช้เครื่องมือทางทฤษฎี (Theoretical Tools) ร่วมกับการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ผ่านกระบวนการตีความมาช่วยในการอธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ หรือสภาพปัญหา เรียบเรียงอธิบายผลการวิเคราะห์ด้วยการพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อให้เห็นลักษณะและสภาพ

ข้อเท็จจริงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา โดยกระบวนการนี้จะเป็นการกระทำซ้ำกลับไปกลับมา (Iterative) ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลกับการวิเคราะห์

8. ผลการศึกษา

(1) การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสร้างสันติภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีได้ใช้การพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ โดยการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกกลุ่มโดยไม่แบ่งแยกศาสนา (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567) สอดคล้องกับแนวคิดการสร้างสันติภาพเชิงบวกของ Galtung (1969) ที่เน้นการสร้างเงื่อนไขทางสังคมที่เอื้อต่อความสงบสุขผ่านการแก้ไขปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ การพัฒนาคุณภาพชีวิตมีผลต่อการสร้างกลไกสันติภาพในหลายด้าน โดยคุณภาพชีวิตทุกด้านสอดคล้องกับแนวคิดของ Lederach (2014) และ Galtung (1996) ที่เสนอว่าการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนและเป็นธรรมต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง ซึ่งหมายรวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างโอกาสทางอาชีพ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีคุณภาพและเป็นธรรมจะช่วยสร้างสันติภาพเชิงบวกให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ กล่าวคือ

(1.1) ด้านเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ โดยมองว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้ความเป็นอยู่หรือปากท้องของประชาชนในพื้นที่ดีขึ้น หรือมีรายได้มากขึ้นมากพอที่จะเลี้ยงตนและคนในครอบครัว เมื่อนั้นความเป็นอยู่ของประชาชนก็จะดีขึ้นตามมา ดังปรากฏจากการให้สัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ความว่า “เราต้องมุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ โดยพิจารณาว่าปัญหานั้นเกิดจากอะไร ถ้าเราเห็นว่าปัญหาเกิดขึ้นจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ เราก็ไปแก้ตรงส่วนนี้ เราต้องเน้นการปรับแก้ไขตรงฐานราก โครงสร้างเป็นการทั่วไปก่อน...” (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีที่มองว่า “หากเราเน้นโครงการด้านเศรษฐกิจ เมื่อเศรษฐกิจดีขึ้น รายได้ดี สันติภาพก็จะเกิดขึ้นได้” (รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567) ดังปรากฏรูปธรรมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานีที่มีการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากผ่านการส่งเสริมอาชีพและการสร้างตลาดชุมชน เช่น “ตลาด สว.” (ตลาดผู้สูงวัย) ขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุที่สามารถสร้างรายได้ให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ ดังการให้สัมภาษณ์ของปลัดตำบล ความว่า “ถ้าพี่น้องของเรามีคุณภาพชีวิตที่ดี มีอาหารกินทุกมื้อ มีอาชีพ มีงาน ความเป็นอยู่ก็จะดีขึ้น” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2567)

(1.2) ด้านการศึกษา มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา การส่งเสริมการศึกษาแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทั้งการศึกษาสามัญและศาสนา โดยเฉพาะ การสนับสนุนสถาบันตาดีกาซึ่งเป็นอัตลักษณ์สำคัญของพื้นที่ และการพัฒนาหลักสูตรอิสลามศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น การดำเนินงานในลักษณะนี้สอดคล้องกับแนวคิดการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่น (Local Capacity Building) ดังทรรศนะของผู้อำนวยการกองการศึกษาของเทศบาลเมืองปัตตานี ที่มองว่าการดำเนินงานด้านการศึกษาจะสามารถเชื่อมโยงกับการสร้างสันติภาพได้ต้องมีการบูรณาการมิติทางศาสนาและวัฒนธรรมในการศึกษาดังการ เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญในการผสมผสานมิติทางศาสนาเข้ากับการศึกษาความว่า

“ในมุมมองการศึกษาของเทศบาลให้ความสำคัญกับมิติทางด้านศาสนา... เรามีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาในจังหวัดภาคใต้ในการพัฒนาหลักสูตรศาสนาอิสลาม...เรามีการพัฒนาหลักสูตรการสอนศาสนาอิสลามหรืออิสลามศึกษาให้กับทุกโรงเรียน มีการสอนกีรออาตี ซึ่งวิชาเหล่านี้เป็นวิชาเพิ่มเติมเพื่อสร้างความเข้มข้นในการสนับสนุนมิติทางด้านการส่งเสริมทางด้านศาสนา” (ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 25 เมษายน 2567)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาแบบผสมผสานที่เคารพอัตลักษณ์ทางศาสนา ซึ่งไม่เพียงเป็นการสร้างโอกาสทางการศึกษาเท่านั้น แต่ยังเป็นการรักษาพื้นที่ทางวัฒนธรรมและศาสนาที่ช่วยสร้างความไว้วางใจระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างสันติภาพเชิงบวก

(1.3) ด้านสาธารณสุข มีการทำงานร่วมกับหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่เพื่อดูแลสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะในประเด็นการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ซึ่งเห็นได้ชัดจากเทศบาลเมืองปัตตานีที่มีบทบาทในการทำหน้าที่ประสานงานระหว่างครอบครัวผู้ติดยาเสพติดกับหน่วยบำบัด ซึ่งแม้จะมีข้อจำกัดด้านระเบียบการเบิกจ่าย แต่เทศบาลก็พยายามหาแนวทางช่วยเหลือผ่านการระดมทุนและการขอรับบริจาค ดังใจความการสัมภาษณ์ของหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานีความว่า

“พ่อติดยาไม่มีเงินที่จะบำบัด ลูกเมียก็ร้องมาที่เทศบาล เราก็พยายามหาวิธีการให้สามารถเข้ารับการบำบัดได้ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ก็ไม่สามารถใช้เงินของเทศบาลได้ เพราะผิดระเบียบเบิกจ่าย เราก็ต้องหาทางช่วยกันให้ได้ โดยการขอรับบริจาค เป็นต้น...” (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานสาธารณสุขในมิติการป้องกันและควบคุมโรคซึ่งเป็นอีกภารกิจสำคัญที่มีการทำงานร่วมกัน โดยเทศบาลเมืองปัตตานีจะมีเครือข่าย อสม. ที่ทำงานร่วมกับสาธารณสุขในการดูแลสุขภาพชุมชน การทำงานในลักษณะนี้ช่วยให้การดูแลสุขภาพประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึงและ

มีประสิทธิภาพ ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุได้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารกายอุปกรณ์ ที่ให้บริการเตียงสองใจ เครื่องผลิตออกซิเจน เบาะลม วอล์กเกอร์ และไม้ค้ำยัน สำหรับประชาชนที่ต้องการใช้อุปกรณ์ โดยสามารถยืมใช้ได้ผ่านการยื่นคำร้องและแนบสำเนาบัตรประชาชน (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2567) ซึ่งเป็นการให้บริการสำหรับผู้ป่วยและผู้สูงอายุโดยไม่แบ่งแยกศาสนา การพัฒนาระบบ Care Manager ที่ดูแลผู้สูงอายุทั้งไทยพุทธและมุสลิมโดยไม่แบ่งแยก รวมทั้ง การพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองปัตตานี ลักษณะดังกล่าวเป็นองค์ประกอบในการสร้างสันติภาพเชิงบวกที่ให้ความสำคัญกับการขจัดความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ผ่านกระบวนการสร้างกลไกการให้บริการสุขภาพที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางในสังคม ซึ่งทำให้เห็นลักษณะการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

(1.4) ด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ครอบคลุมและทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งถนน ไฟฟ้า น้ำประปา และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ การปรับปรุงพื้นที่สาธารณะเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน การจัดการขยะและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ดังปรากฏจากการให้สัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีความว่า

“การเน้นภารกิจบริการสาธารณะทุกด้าน เรื่องน้ำ เรื่องไฟ ถนนหนทาง โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ประชาชนอยู่ดีกินดี นายกามองว่าสามารถสร้างสันติภาพในพื้นที่ได้ สามารถส่งเสริมให้เกิดสันติภาพได้...” (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567) หรือพรรณนะของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีความว่า

“น้ำ ไฟสว่าง สาธารณูปโภคต้องดี จึงจะทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดสันติสุขได้” (รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567)

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เห็นว่า การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มุ่งเน้น “การเชื่อมต่อชีวิตความเป็นอยู่” ของประชาชน ถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้ และที่สำคัญเป็นรากฐานแห่งสันติภาพที่สามารถเริ่มต้นได้จากการสร้างคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนในพื้นที่

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีจึงสะท้อนให้เห็นว่า การสร้างสันติภาพไม่จำเป็นต้องเน้นเฉพาะมิติด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียว แต่สามารถดำเนินการผ่านการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม ซึ่งเป็นการสร้างความไว้วางใจและลดเงื่อนไขของความขัดแย้ง (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011) กระบวนการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการสร้างสันติภาพเชิงบวก ของ Galtung (1969, p. 183) ที่เน้นการสร้างเงื่อนไขทางสังคมที่นำไปสู่ความสงบสุขและความยุติธรรม โดยเฉพาะการขจัดความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม

ที่เป็นรากฐานของความขัดแย้ง ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างใกล้ชิดด้วยการพัฒนาศักยภาพที่เชื่อมโยงโครงสร้างทางสังคม การกระทำเหล่านี้จะช่วยเติมเต็มช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน และสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมในกระบวนการพัฒนา ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีจึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดการสร้างสันติภาพจากฐานราก (Grassroots Peacebuilding) ตามที่ Lederach (1997, p. 94) เสนอไว้ โดยเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและการเสริมสร้างศักยภาพท้องถิ่น การดำเนินงานในลักษณะนี้ไม่เพียงแต่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนเท่านั้น แต่ยังช่วยสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่

(2) การสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีได้แสดงบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมผ่านกลไกที่หลากหลาย โดยเฉพาะกลไกที่เริ่มต้นจากการวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นที่มีการดึงเครือข่ายผู้นำศาสนาและตัวแทนจากทุกศาสนาเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งผู้นามุสลิม พุทธ และจีน โดยเฉพาะเครือข่ายผู้นำศาสนาอิสลาม ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมจากการดำเนินงานของเทศบาลเมืองปัตตานีที่มีการดึงผู้นำศาสนาเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ “โต๊ะอิหม่าม กอเต็บ และกรรมการมัสยิด มาช่วยขับเคลื่อนโดยเฉพาะในเรื่องของการทำแผนพัฒนาท้องถิ่น...” (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567) กระบวนการสร้างความสัมพันธ์เชิงการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีผลต่อการส่งเสริมสันติภาพ เนื่องจากผู้นำศาสนาถือเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณของประชาชนในพื้นที่ที่จะช่วยสร้างความรู้สึกว่าการดำเนินชีวิตอยู่ภายใต้บริบทพื้นที่ที่มีความปลอดภัย (Safe Space) ขณะที่ความสัมพันธ์กับเครือข่ายชุมชนจีนพบว่า เทศบาลเมืองปัตตานีมีการประสานงานกับมูลนิธิจีนทั้ง 9 แห่ง ประกอบด้วย มูลนิธิศิษย์จิ้งปัตตานี มูลนิธิเทพปุษนิยสถาน มูลนิธิปัตตานีสงเคราะห์ มูลนิธิโรงเรียนจ้องฮั่วปัตตานี มูลนิธิร่วมบำเพ็ญการกุศลปัตตานี มูลนิธิจำเริญสือปัตตานี สมาคมฮากกาปัตตานี ชมรมฮกเกี้ยนปัตตานี และกลุ่มสบายใจ (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567) ซึ่งการประสานงานกับเครือข่ายมูลนิธิจีนทั้ง 9 แห่งของเทศบาลเมืองปัตตานีถือเป็นแนวทางเชิงบวกที่สำคัญในการส่งเสริมสันติภาพชายแดนภาคใต้ได้ เพราะการสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายกลุ่มคนจีน ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในเขตเทศบาลเมืองปัตตานีนั้นจะช่วยลดช่องว่างระหว่างวัฒนธรรม ลดความรู้สึกแปลกแยกและการถูกทอดทิ้งของชุมชนจีนด้วยการสร้างสะพานเชื่อมระหว่างวัฒนธรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ดังปรากฏจากกิจกรรมและโครงการที่ทางเทศบาลเมืองปัตตานีได้เข้าไปมีบทบาทสนับสนุนการจัดงานสมโภชเจ้าแม่ลิ้มกอเหนี่ยว (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567)

นอกจากนี้ การสร้างพื้นที่และกิจกรรมร่วมยังปรากฏจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งไทยพุทธและมุสลิมได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน (Shared Space and Activities) เช่น การแข่งขันฟุตบอลด้านยาเสพติด การพัฒนาชุมชนร่วมกัน ดังปรากฏจากตัวอย่างกิจกรรมการชุลลอคูกูลอง การทำความสะอาดพื้นที่สาธารณะ การจัดตั้ง “ตลาด สว.”

หรือ “ตลาด สว.” (สว. = ผู้สูงวัย) เพื่อเป็นพื้นที่ให้ทุกคนมาแลกเปลี่ยนและทำกิจกรรมร่วมกัน การสร้างพื้นที่ในการอนุรักษ์ความเป็นจารีตท้องถิ่นด้วยการให้ความเคารพและส่งเสริมอัตลักษณ์ทางศาสนาและวัฒนธรรม โดยเฉพาะการสนับสนุนกิจกรรมทางศาสนาอิสลาม เช่น กวนอาซูรอ งานเมาลิด และกิจกรรมในเดือนรอมฎอน การส่งเสริมประเพณีทางพุทธศาสนา เช่น งานชักพระ พิธีมรุชาบายาส รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้ข้ามวัฒนธรรม เช่น ชาวไทยพุทธร่วมกิจกรรมในมัสยิด และชาวมุสลิมร่วมกิจกรรมในวัด โดยเฉพาะกิจกรรมด้านการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน ขณะที่การสร้างความสัมพันธ์ผ่านระบบการดูแลทางสังคมก็เป็นกระบวนการหนึ่งที่สะท้อนการดำเนินงานระบบ Care Manager ที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุได้เข้าไปดูแลผู้สูงอายุทั้งไทยพุทธและมุสลิมโดยไม่แบ่งแยก การดำเนินกิจกรรมในโรงเรียนผู้สูงอายุที่มีการจัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างสองศาสนา เป็นต้น (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2567) กระบวนการเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Kymlicka (2012, p. 22) ที่เสนอว่าการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมต้องอาศัยการสร้าง “พื้นที่สาธารณะที่มีส่วนร่วม (Inclusive Public Spaces)” ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มวัฒนธรรมต่าง ๆ ได้มีปฏิสัมพันธ์กันบนพื้นฐานของความเคารพซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างการยอมรับในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมร่วมกันที่ช่วยสร้างรากฐานสำคัญของความยุติธรรมในสังคมพหุวัฒนธรรม ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (Taylor, 1994, p. 25) อีกทั้งยังเป็นการลดความรู้สึกแปลกแยกและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้นับถือศาสนาที่แตกต่างกัน กระบวนการดังกล่าวถือเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวคิดสันติภาพเชิงบวกของ Galtung (1969, p. 183) ที่เน้นว่าสันติภาพที่แท้จริงไม่ใช่เพียงการปราศจากความรุนแรงโดยตรง แต่ต้องรวมถึงการสร้างโครงสร้างทางสังคมที่ส่งเสริมความยุติธรรม ความเท่าเทียม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของทุกคนในสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัตตานีมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยไม่แบ่งแยกศาสนา และสร้างพื้นที่ร่วมที่ทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม

เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวม การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีในการส่งเสริมสันติภาพพบว่ามีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จในระยะยาวเนื่องจากมีการบูรณาการแนวคิดสันติภาพเข้ากับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นองค์รวม โดยไม่ได้มองสันติภาพแยกส่วนจากการพัฒนาคุณภาพชีวิต ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการเคารพความแตกต่างทางวัฒนธรรมและสร้างพื้นที่ร่วมสำหรับทุกกลุ่ม สอดคล้องกับข้อเสนอของ Tschudin (2018, pp. 5-6) ที่ระบุว่าการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนต้องเชื่อมโยงความพยายามจากระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับชาติ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกลางสำคัญในการเชื่อมประสาน ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในการเสริมสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้

(3) การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้สั่งการมาเป็นผู้ประสานเครือข่ายความร่วมมือ (Network Facilitator) โดยเปิดพื้นที่ให้

ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและหาทางออกร่วมกัน (Grangaard & Levine, 2021, pp. 5-12) การสร้างเครือข่ายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นระบบปฏิสัมพันธ์แบบพหุภาคี (Pluricentric Governance System) ที่เชื่อมโยงทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และชุมชน เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจส่งเสริมสันติภาพ (Hollstein, Matiaske, & Schnapp, 2017, p. 7) ดังปรากฏจากการสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายผู้นำท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นตัวกลางในการเข้าถึงประชาชน โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือกับ “ผู้นำ 4 เสาหลัก” ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องที่ และผู้นำท้องถิ่น ซึ่งการร่วมมือกับผู้นำทั้ง 4 เสาหลักนั้นเป็นตัวช่วยที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มักจะเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดและได้รับความเชื่อถือจากประชาชน ซึ่งทำให้ตัวแสดงเหล่านี้สามารถกระทำการสื่อสารเชิงนโยบายและการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ ที่อยู่ในรูปของการประชาสัมพันธ์ หรือขอความร่วมมือ รวมถึงกระทำการต่าง ๆ ที่สามารถใช้ผู้นำดังกล่าวเป็นสะพานเชื่อมในการสนับสนุนภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังสามารถช่วยลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน และช่วยเพิ่มความไว้วางใจระหว่างกันได้มากขึ้น อันเป็นเกราะป้องกันที่ช่วยลดเงื่อนไขของความระแวงและความไม่ไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้

ความร่วมมือในรูปของเครือข่ายการทำงานร่วมกันยังปรากฏผ่านการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะด้านสาธารณสุข การศึกษา และความมั่นคง ซึ่งเป็นการประสานงานที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อน กรณีที่น่าสนใจคือการทำงานร่วมกับทหารพราน 4313 ที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ดังการให้สัมภาษณ์ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ ความว่า

“เรามีความร่วมมือกับทหาร...สามารถจับปากกับทหารได้เลยมีความสนิทสนมกันมากโดยเฉพาะทหารพราน คือเราขาดเขาไม่ได้และเขาก็ขาดเราไม่ได้ เราทำงานโดยใช้ใจแลกใจ...” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2567)

ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าทหารพราน 4313 เป็นตัวแสดงสำคัญที่เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดปัตตานี โดยเฉพาะความสัมพันธ์ในมิติการเข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชน ซึ่งช่วยปรับเปลี่ยนบทบาทของทหารจากการรักษาความมั่นคงสู่การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน หรือแม้แต่การเข้าไปมีความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันกับกลุ่มสตรี ดังปรากฏตัวอย่างการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนากลุ่มสตรีอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการอบรมและพัฒนาศักยภาพกลุ่มสตรีเป็นประจำทุกเดือน เน้นการสร้างแกนนำกลุ่มสตรีและการพัฒนาบทบาทของสตรีที่มีต่อครอบครัว (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2567) หรือความสัมพันธ์กับเครือข่ายกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ กลุ่มแม่เลี้ยงเดี่ยว ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็กแรกเกิด เป็นต้น ซึ่งเป็น

กลุ่มสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าไปทำงานร่วมกับเครือข่ายเชิงสถาบันอื่น ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงโดยเฉพาะพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังปรากฏจากตัวอย่างการเข้าไปมีบทบาทในการทำหน้าที่ดูแลกลุ่มเปราะบางของเทศบาลเมืองปัตตานี โดยเป็นหน่วยรับลงทะเบียนและประสานงานในพื้นที่ ซึ่งแม้ว่าภารกิจเหล่านี้จะเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หากแต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเทศบาลเมืองปัตตานีกลับกลายเป็นผู้ดำเนินการหลัก (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567) ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นปัญหาการกระจายอำนาจของไทยที่พบว่าการกระจายอำนาจยังคงมีลักษณะเป็นเพียง “การแบ่งภารกิจ (Task Division)” มากกว่า “การกระจายอำนาจ (Decentralization)” (Smith, 1985, p. 85) ซึ่งทำให้เห็นว่าราชการส่วนกลางยังคงเป็นสถาบันหลักที่สามารถรักษาอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรเอาไว้ ขณะที่ภาระงานถูกผลักให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

นอกจากความสัมพันธ์กับเครือข่ายเชิงสถาบันหลักในโครงสร้างการบริหารราชการที่เป็นทางการดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่น โดยเฉพาะการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับมูลนิธิจีน 9 มูลนิธิดังที่กล่าวไปข้างต้น โดยให้การสนับสนุนงบประมาณในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่สะท้อนอัตลักษณ์ของความเป็นจีน (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567) และที่ขาดไม่ได้คือ ความสัมพันธ์กับเครือข่ายผู้นำศาสนา ประกอบด้วย โต๊ะอิหม่าม กอเต็บ และกรรมการมัสยิดผ่านการสื่อสารในกลุ่มไลน์มัสยิดและการพบปะหารือทุกวันศุกร์ (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567) ซึ่งลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการสร้างสันติภาพจากฐานราก (Peacebuilding from Below) ของ Lederach ที่มองว่าการสร้างสันติภาพต้องเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างผู้คนในระดับรากหญ้า (Lederach, 1997, p. 94)

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญของการขับเคลื่อนเครือข่ายการมีส่วนร่วมคือการรักษาสมดุลระหว่างการกำกับดูแลกับการให้อิสระแก่เครือข่าย และการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ไม่ใช่เพียงพิธีกรรม โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญ เช่น การมีผู้นำที่เข้มแข็ง การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การเห็นผลลัพธ์เชิงประจักษ์ และความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วม อันจะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจและความร่วมมือในระยะยาว ซึ่งในภาพรวมการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเท่านั้น แต่ยังเป็นรากฐานในการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผ่านการสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการพูดคุยแลกเปลี่ยน การเคารพความแตกต่างทางวัฒนธรรม และการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาครัฐและประชาชน (Ramsbotham et al., 2011, pp. 215-217)

(4) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน

การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนถือเป็นหัวใจสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังปรากฏจากกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

ได้พัฒนากลไกการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุและเยาวชนซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ดังตัวอย่างการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุที่มองผู้สูงอายุว่าไม่ใช่เป็นภาระแต่เป็น “สมบัติอันล้ำค่าของชุมชน” ผู้สูงอายุจะถ่ายทอดภูมิปัญญาสู่คนรุ่นใหม่และมีกิจกรรมร่วมกับเด็ก ส่วนการพัฒนาเยาวชนผ่านสภาเด็กและเยาวชน ได้จัดกิจกรรมสร้างสรรค์อย่างสม่ำเสมอ เช่น โครงการ “โตไปไม่โกง” ที่ปลูกฝังจิตสำนึกรักท้องถิ่นและความซื่อสัตย์สุจริต (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุ จังหวัดปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2567) ลักษณะดังกล่าวสะท้อนถึงแนวคิดสันติภาพเชิงโครงสร้าง (Structural Peace) ที่เสนอโดย Galtung (1969, p. 168) ซึ่งเน้นว่าสันติภาพที่แท้จริงไม่ใช่เพียงการปราศจากความรุนแรงทางตรง แต่ต้องรวมถึงการจัดความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ฝังรากในสังคม เช่น ความไม่เท่าเทียมและการกีดกันทางสังคม

นอกจากนี้ อีกกลไกที่โดดเด่นคือการใช้ “ฮุกุมปากัด” หรือกฎกติกาชุมชนเป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือของประชาชน ซึ่งคำว่า “ฮุกุม” หมายถึงกฎหมาย ส่วน “ปากัด” หมายถึงความร่วมมือ เป็นการผสมผสานระหว่างอำนาจรัฐกับวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ช่วยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณเป็นหลัก แต่ใช้ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อน ดังปรากฏจากตัวอย่างการดำเนินงานของเทศบาลเมืองปัตตานีที่ได้ใช้ฮุกุมปากัดในการสร้างระเบียบของชุมชน คือ กฎระเบียบยาเสพติดชุมชน ซึ่งเป็นมาตรการในการออกกฎระเบียบของท้องถิ่นเพื่อควบคุมผู้ที่หลงผิดผ่านการกำหนดบทลงโทษที่เชื่อมโยงกับหลักศาสนาอิสลาม โดยกฎระเบียบดังกล่าวได้มีการลงนามระหว่างผู้นำหลายกลุ่มในท้องถิ่น ประกอบด้วย นายอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน อิหม่ามประจำมัสยิด สมาชิก อ.บ.ต. และปราชญ์ชาวบ้าน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นกลไกในการป้องกันต้นตอของปัญหาเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันที่เป็นการออกแบบร่วมกันของเครือข่ายผู้นำในท้องถิ่นทุกกลุ่ม และที่สำคัญฮุกุมปากัดยังถูกนำไปใช้กับเรื่องอื่น ๆ เพื่อควบคุมกำกับพฤติกรรมของประชาชนในพื้นที่ (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567) การกระทำในลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด “สันติภาพแบบลูกผสม (Hybrid Peace)” ที่มีการผสมผสานระหว่างแนวปฏิบัติที่เป็นทางการของรัฐกับวิถีปฏิบัติแบบดั้งเดิมของท้องถิ่น (Mac Ginty, 2014, p. 552) ซึ่งการผสมผสานระหว่างอำนาจรัฐกับวัฒนธรรมท้องถิ่นผ่าน “ฮุกุมปากัด” สะท้อนว่าแนวทางการสร้างสันติภาพสามารถปรับให้เข้ากับบริบทท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการเข้าถึงประชาชนก็เป็นอีกกลไกสำคัญ ดังปรากฏจากกรณีเทศบาลเมืองปัตตานีที่กำลังพัฒนาไปสู่การเป็น Smart City มีการพัฒนาทั้ง Smart Security, Smart Government และ Smart People การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล เช่น Line ช่วยเพิ่มช่องทางการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ทำให้การแจ้งปัญหาและติดตามการแก้ไขเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองปัตตานี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 สิงหาคม 2567) ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้าง “สันติภาพแบบดิจิทัล (Digital Peace)” (Richmond, 2013, pp. 271-287) ที่เพิ่มการมี

ส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสในการปกครอง การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลในการสื่อสารระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนสามารถช่วยลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นหนึ่งในรากเหง้าของความขัดแย้ง

กลไกการมีส่วนร่วมเหล่านี้ไม่เพียงช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ยังเป็น การสร้างพื้นที่และโอกาสให้คนต่างศาสนาได้มาพบปะ ทำกิจกรรม และช่วยเหลือแบ่งปันซึ่งกัน และกัน อันสะท้อนถึงแนวคิดสันติภาพสมัยใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นบน ผ่านการ ผสมผสานระหว่างวิถีปฏิบัติท้องถิ่นกับแนวทางสากล และการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มการมีส่วน ร่วมของประชาชนนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างชุมชน ซึ่งเป็น รากฐานสำคัญของการสร้างสันติภาพ

(5) เปรียบเทียบมิติสันติภาพที่ปรากฏในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี

เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด ปัตตานีในการส่งเสริมสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ผู้วิจัยขอสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบ ประเด็นต่าง ๆ ที่ช่วยทำให้เห็นภาพกระบวนการสร้างสันติภาพบนพื้นฐานของบริบทที่แตกต่าง กันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบมิติสันติภาพที่ปรากฏในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานี

ประเด็น	องค์กรบริหาร ส่วนจังหวัดปัตตานี	เทศบาลเมืองปัตตานี	องค์การบริหาร ส่วนตำบลนาเกตุ
กลยุทธ์หลักในการสร้าง สันติภาพ	การพัฒนาเศรษฐกิจ ฐานราก การศึกษา ครอบครัว และ สาธารณูปโภค	การศึกษาและพัฒนา เยาวชน เทคโนโลยี Smart City	การส่งเสริมสังคม พหุวัฒนธรรม การดูแล สุขภาพทุกกลุ่ม
การทำงานร่วมกับผู้นำ ชุมชน/ศาสนา	ร่วมมือกับผู้นำ 4 เสาหลัก (ผู้นำชุมชน ศาสนา ท้องที่ ท้องถิ่น)	สร้างความสัมพันธ์ โดยเฉพาะกับมัสยิด ผ่านกลุ่มไลน์และประชุม ประจำ	สร้างการมีส่วนร่วมของ ทั้งไทยพุทธและมุสลิม ในกิจกรรมต่าง ๆ
ความสัมพันธ์กับ หน่วยงานความมั่นคง	ศูนย์กลาง CCTV ร่วมมือ กับหน่วยงานความมั่นคง	ความร่วมมือในการพัฒนา Smart Security	ร่วมมือใกล้ชิดกับ ทหารพราน 4313 และชุดคุ้มครองตำบล
การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ	ส่งเสริมอาชีพและ สร้างรายได้ระดับ ครอบครัว	ส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน	ตลาด สว. (ผู้สูงวัย) สร้างรายได้ให้กับ กลุ่มผู้สูงอายุ
มิติด้านการศึกษา	เน้นการศึกษาแบบ องค์กรรวมทั้งสายสามัญและ ศาสนา โดยเฉพาะ สนับสนุนสถาบันตาติกา	พัฒนาหลักสูตรศาสนา อิสลามในพื้นที่และ จัดการศึกษาผ่านโรงเรียน ในสังกัด	1) สนับสนุนการศึกษา ทั้งสามัญและศาสนา 2) สนับสนุนตาติกา

ประเด็น	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดปัตตานี	เทศบาลเมืองปัตตานี	องค์การบริหาร ส่วนตำบลนาเกตุ
การดูแลกลุ่มเปราะบาง	เน้นบทบาทของสตรี แม่เลี้ยงเดี่ยว	ส่งเสริมการดูแลผู้ป่วย ผู้สูงอายุผ่านเทคโนโลยี	โรงเรียนผู้สูงอายุ ดูแล ผู้สูงอายุทั้งไทยพุทธและ มุสลิม
การใช้เทคโนโลยี	ระบบ CCTV ร่วมกัน ระบบสื่อสารกับมัสยิด	การพัฒนา Smart City (Smart Security, Smart Government, Smart People)	การใช้ Line เป็นช่องทาง สื่อสารกับชุมชน
กลไกสร้างความไว้วางใจ	การประสานงานใน รูปแบบเครือข่ายผ่านผู้นำ 4 เสาหลัก	1) สื่อสารผ่านผู้นำศาสนา และช่องทางดิจิทัล 2) สร้างกฎกติกา ที่ชุมชนมีส่วนร่วม เรียกว่า “อุกมปากัต” โดยนำแนวคิดทาง ศาสนามาประยุกต์	สร้างกฎกติกาที่ชุมชน มีส่วนร่วม เรียกว่า “อุกมปากัต” โดยนำ แนวคิดทางศาสนา มาประยุกต์

ที่มา: ผู้วิจัย

จากตารางแจกแจงข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงจุดร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่างของจังหวัดปัตตานีทั้งสามแห่ง ซึ่งมีแนวทางร่วมกันที่โดดเด่นในการส่งเสริมสันติภาพสอดคล้องกับแนวคิดสันติภาพเชิงโครงสร้างที่เสนอโดย Galtung (2013, pp. 12-15) ที่มองว่าสันติภาพไม่ใช่เพียงการปราศจากความรุนแรงทางตรง แต่ต้องแก้ไขความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ฝังอยู่ในระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนเป็นรากฐานสำคัญ (Galtung & Fischer, 2013, pp. 12-15) ดังปรากฏจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมูลค่าสูง ได้แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เท่าเทียมเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในสังคม (Richmond, 2014, pp. 408-411) นอกจากนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งให้ความสำคัญกับการบูรณาการมิติทางวัฒนธรรมและศาสนาเข้ากับการพัฒนาท้องถิ่นสะท้อนแนวคิดสันติภาพเชิงวัฒนธรรมของ Lederach (2005, pp. 132-135) ที่เน้นการเคารพความหลากหลายและการสร้างพื้นที่ทางวัฒนธรรมร่วมกัน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุที่สร้างกลไกการอยู่ร่วมกันระหว่างไทยพุทธและมุสลิม เป็นตัวอย่างของแนวคิด “พหุวัฒนธรรมนิยมเชิงสันติ (Peaceful Multiculturalism)” ที่มองว่าความหลากหลายทางวัฒนธรรมไม่ใช่อุปสรรค แต่เป็นทรัพยากรสำคัญในการสร้างสังคมที่เข้มแข็ง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างคนต่างศาสนาในระดับชุมชนได้นั้นไม่เพียงช่วยป้องกันความขัดแย้งในพื้นที่ แต่ยังสร้างโมเดลที่แสดงให้เห็นว่าการอยู่ร่วมกันอย่างสันติเป็นเรื่องที่เป็นไปได้จริงในบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนี้ การดำเนินงานของเทศบาลเมืองปัตตานีที่นำเทคโนโลยีมาพัฒนาเมืองสู่การเป็น Smart City ยังแสดงให้เห็นว่านวัตกรรมและเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้าง “สันติภาพในชีวิตประจำวัน (Everyday Peace)” (Mac Ginty & Richmond, 2013, pp. 763-765) ผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและการเข้าถึงบริการสาธารณะ ขณะที่ทั้งสามองค์กรเน้นการสร้างควมไว้วางใจและการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นว่ากระบวนการสร้างสันติภาพที่มีประสิทธิภาพต้องมาจากการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชนที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างภาครัฐกับประชาชน ส่วนการที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุพัฒนาตลาดผู้สูงอายุเพื่อสร้างรายได้ให้ชุมชน สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและการสร้างอาชีพว่าเป็นหนทางสำคัญที่สามารถพัฒนาไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนได้ เนื่องจากช่วยลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับครอบครัว ซึ่งไม่เพียงจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ยังสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความรู้สึกแปลกแยกและการถูกทอดทิ้งจากรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีจะมีแนวทางที่สอดคล้องกับทฤษฎีสันติภาพสมัยใหม่ แต่ยังมีประเด็นที่ควรพัฒนาเพิ่มเติม ดังที่ Björkdahl and Kappler (2017, pp. 88-92) เสนอไว้คือ การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนในพื้นที่ความขัดแย้งเรื้อรังต้องเพิ่มมิติของการจัดการความทรงจำเชิงลบและการเยียวยาบาดแผลทางสังคม ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่ปรากฏชัดในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่น่าเสนอ

ฉะนั้น โดยสรุปทั้งสามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างแสดงให้เห็นว่า การสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่จำเป็นต้องอาศัยเพียงมาตรการด้านความมั่นคง แต่สามารถเริ่มต้นจากการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกเชื่อมประสานที่สำคัญ แนวทางนี้สะท้อนมุมมองที่มองสันติภาพไม่ใช่เพียงการปราศจากความรุนแรง แต่เป็นกระบวนการเชิงบวกที่ต้องสร้างและดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง ผ่านความร่วมมือของทุกฝ่ายในสังคม ซึ่งการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืนต้องตอบสนองต่อความต้องการและบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ไม่มีสูตรสำเร็จหรือแนวทางเดียวที่เหมาะสมกับทุกพื้นที่ แต่มีแนวคิดพื้นฐานร่วมกันคือ การให้ความสำคัญกับมนุษย์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การเคารพความหลากหลาย และการสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการพูดคุยและร่วมมือกัน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของสันติภาพที่ยั่งยืนในทุกสังคม

(6) ข้อเสนอกระบวนการสร้างสันติภาพผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีกับการส่งเสริมสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ประเด็นข้อถกเถียง (Argument) ที่สำคัญคือ ผู้วิจัยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีศักยภาพสูงในการขับเคลื่อนกระบวนการสันติภาพ แต่ที่ผ่านมายังไม่ได้ถูกใช้อย่างเต็มที่ ซึ่งจากการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา

วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ (แพทย์หญิง เพชรดาว โต๊ะมีนา) และผู้อำนวยการสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษฎา กุใหญ่) พบประเด็นสำคัญที่เป็นทั้งความท้าทายและโอกาสในการพัฒนาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้อยู่ในโครงสร้างการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาหลักในพื้นที่ซึ่งอาจมองเป็นจุดอ่อน แต่อีกด้านหนึ่งคือจุดแข็ง เพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระมากกว่า มีความใกล้ชิดกับประชาชน และได้รับความไว้วางใจมากกว่าหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการเข้าถึงและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้นำทรรศนะของนักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องมาถอดบทเรียนและออกแบบข้อเสนอเป็น “โมเดล 5P” เพื่อการส่งเสริมสันติภาพผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่สอดคล้องประสานกัน 5 ด้าน ดังนี้

(6.1) บุคลากร (People)

บุคลากรคือหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการสร้างสันติภาพ ซึ่งควรดำเนินการใน 3 มิติ ประกอบด้วย 1) การสร้างโควตาพิเศษสำหรับคนในพื้นที่เข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาคาดความเข้าใจบริบทพื้นที่และภาษา 2) การพัฒนาความรู้และความเข้าใจเรื่องสันติภาพให้บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ 3) การส่งเสริมบทบาทสตรีในการเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้หญิงมักให้ความสำคัญกับมิติการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากกว่า ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของสันติภาพเชิงบวก

(6.2) นโยบายและการวางแผน (Policy & Planning)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบูรณาการมิติสันติภาพเข้าไปในนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่นในทุกระดับ ทั้งในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐาน โดยควรจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการที่ส่งเสริมสันติภาพโดยเฉพาะ และพัฒนาระบบประเมินผลกระทบด้านสันติภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายและโครงการต่าง ๆ มีส่วนช่วยส่งเสริมสันติภาพได้อย่างแท้จริง

(6.3) การมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการสันติภาพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในหลายระดับ เช่น การจัดตั้งสภาพลเมืองระดับตำบลที่เปิดกว้างให้ทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วม การพัฒนาช่องทางให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ และการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้พิการ ผู้หญิง และเยาวชน ซึ่งมักไม่ได้รับโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

(6.4) ความเป็นหุ้นส่วน (Partnership)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำงานโดดเดี่ยวได้ ต้องสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้ง 1) หน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ เพื่อสร้างกลไกประสานงานด้านความปลอดภัย 2) สถาบันการศึกษาและวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมในการส่งเสริมสันติภาพ 3) ภาคประชาสังคมและเครือข่ายชุมชน ซึ่งมีความเข้มแข็งในพื้นที่ และ 4) สร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และบทเรียนในการส่งเสริมสันติภาพ

(6.5) การปฏิบัติในพื้นที่ (Practice)

การปฏิบัติในพื้นที่คือ การแปลงหลักการสู่การปฏิบัติจริง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาโครงการต้นแบบในแต่ละพื้นที่เพื่อเป็นตัวอย่าง สร้างกลไกการจัดการความขัดแย้งระดับชุมชนที่เน้นการมีส่วนร่วม กำหนดและรักษาพื้นที่ปลอดภัย (Safe Zones) ในชุมชน และจัดเวทีพูดคุยระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความเห็นแตกต่างกัน เพื่อสร้างความเข้าใจและลดความขัดแย้ง

แผนภาพที่ 1 “โมเดล 5P” เพื่อการส่งเสริมสันติภาพผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชายแดนภาคใต้



สันติภาพเชิงบวก + สันติภาพเชิงลบ + กระบวนการสันติภาพ
การพัฒนาคุณภาพชีวิต + การป้องกันความรุนแรง + การมีส่วนร่วมในกระบวนการสันติภาพ

ที่มา: ผู้วิจัย

ทั้งนี้ โมเดล 5P ที่ผู้วิจัยเสนอนี้พบว่าสามารถบูรณาการเข้ากับมิติสันติภาพทั้ง 3 ระดับได้ กล่าวคือ

ประการแรก: สันติภาพเชิงบวก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา สาธารณสุข และเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของสันติภาพ หรือเป็น “สันติภาพที่กินได้” คือการทำให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขก่อน (ประธานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาและส่งเสริมการสร้างสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 พฤษภาคม 2567)

ประการที่สอง: สันติภาพเชิงลบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้าไปมีบทบาทในการช่วยภารกิจการป้องกันและลดความรุนแรง การสร้างความปลอดภัยในชุมชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการกำหนดพื้นที่ปลอดภัยและสนับสนุนการปกป้องพลเรือนโดยไม่ใช้อาวุธ (Unarmed Civilian Protection: UCP) (ผู้อำนวยการสถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 ตุลาคม 2567)

ประการสุดท้าย: กระบวนการสันติภาพ (Peace Process) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการพูดคุยสันติภาพ และการสร้างพื้นที่กลางสำหรับการพูดคุยระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ควรมีบทบาทในคณะทำงานเชิงเทคนิคในกระบวนการพูดคุยสันติภาพร่วมกับเครือข่ายสถาบันและตัวแสดงสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมด้วย

จากการศึกษาพบว่า แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพสูงในการเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการสร้างสันติภาพ แต่ที่ผ่านมายังไม่ได้มีโอกาสให้เข้ามามีบทบาทในโครงสร้างการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ เพราะฉะนั้นการพัฒนาโมเดล 5P จึงเป็นกรอบแนวคิดที่ช่วยให้เห็นภาพการทำงานอย่างเป็นระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมสันติภาพทั้ง 3 มิติไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้ การผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทตามโมเดลนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจที่แท้จริง การพัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เป็นคนในพื้นที่ และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมทุกกลุ่มในสังคม เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นพื้นที่ในการสร้างความไว้วางใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อันจะนำไปสู่สันติภาพที่ยั่งยืนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ในที่สุด

9. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพผ่านกลไกการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อบริบทวัฒนธรรมและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ใน 4 มิติสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสันติภาพเชิงบวก ของ Galtung (2013, pp. 12-15) ที่เน้นการสร้างเงื่อนไขทางสังคมที่เอื้อต่อความสงบสุขผ่านการแก้ไขปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ประกอบด้วย การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสร้างสันติภาพ การสร้าง

สังคมพหุวัฒนธรรมที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติ การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อสร้างสันติภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้การพัฒนาคุณภาพชีวิตเป็นกลไกหลักในการสร้างสันติภาพ โดยการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกกลุ่มโดยไม่แบ่งแยกศาสนา การพัฒนาคุณภาพชีวิตในมิติต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน สอดคล้องกับแนวคิดการสร้างสันติภาพเชิงบวก ของ Galtung (1969, p. 183) ที่เน้นการสร้างเงื่อนไขทางสังคมที่เอื้อต่อความสงบสุขผ่านการแก้ไขปัญหา ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง

ประการที่สอง การสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แสดงบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมผ่านกลไกที่หลากหลาย โดยเฉพาะการสร้างพื้นที่และกิจกรรมร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งไทยพุทธและมุสลิมได้มีปฏิสัมพันธ์กัน มีการเคารพและส่งเสริมอัตลักษณ์ทางศาสนาและวัฒนธรรมของทุกกลุ่ม กระบวนการเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Kymlicka (2012, p. 22) ที่เสนอว่าการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมต้องอาศัยการสร้าง “พื้นที่สาธารณะที่มีส่วนร่วม” ที่เปิดโอกาสให้กลุ่มวัฒนธรรมต่าง ๆ ได้มีปฏิสัมพันธ์กันบนพื้นฐานของความเคารพซึ่งกันและกัน

ประการที่สาม การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้สั่งการมาเป็นผู้ประสานเครือข่ายความร่วมมือ โดยเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบและหาทางออกร่วมกัน (Grangaard & Levine, 2021, pp. 5-12) นอกจากนี้ ยังมีการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะด้านสาธารณสุข การศึกษา และความมั่นคง ซึ่งลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการสร้างสันติภาพจากฐานราก ของ Lederach (1997, p. 94) ที่เน้นว่าการสร้างสันติภาพต้องเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างผู้คนในระดับรากหญ้า

ประการที่สี่ การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพ การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนถือเป็นหัวใจสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังปรากฏจากกลไกต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุและเยาวชน การใช้ “อุ้มปักต” หรือกฎกติกาชุมชนเป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือของประชาชน ซึ่งคำว่า “อุ้ม” หมายถึงกฎหมาย ส่วน “ปักต” หมายถึงความร่วมมือ เป็นการผสมผสานระหว่างอำนาจรัฐกับวัฒนธรรมท้องถิ่น (เงื่อนไขทางศาสนา) สอดคล้องกับแนวคิด “สันติภาพแบบลูกผสม” ที่มีการผสมผสานระหว่างแนวปฏิบัติที่เป็นทางการของรัฐกับวิถีปฏิบัติแบบดั้งเดิมของท้องถิ่น (Mac Ginty, 2014, p. 552)

ผลการศึกษายังพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีจุดเน้นและนวัตกรรมที่แตกต่างกันตามบริบทและศักยภาพขององค์กร แต่ทั้งสามแห่งต่างแสดงให้เห็นว่าการสร้างสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่จำเป็นต้องอาศัยเพียงมาตรการด้านความมั่นคง แต่สามารถเริ่มต้นจากการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างความเข้าใจระหว่างวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกเชื่อมโยงประสาน

ที่สำคัญ แนวทางนี้สะท้อนมุมมองที่มองสันติภาพไม่ใช่เพียงการปราศจากความรุนแรง แต่เป็นกระบวนการเชิงบวกที่ต้องสร้างและดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง ผ่านความร่วมมือของทุกฝ่ายในสังคม ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมิติการจัดการความทรงจำเชิงลบและการเยียวยาบาดแผลทางสังคม (Björkdahl & Kappler, 2017, pp. 88-92) ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่ปรากฏชัดในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีในการส่งเสริมสันติภาพที่ครอบคลุม 4 มิติสำคัญ มีประเด็นที่น่าสนใจอีกประการเพิ่มเติมดังต่อไปนี้ ประการแรก ความท้าทายเชิงโครงสร้างอำนาจในการส่งเสริมสันติภาพ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพในระดับพื้นที่ แต่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดอันเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ดังที่ Richmond (2014, pp. 408-411) ได้ชี้ให้เห็นว่าการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนต้องอาศัยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจและบริหารจัดการทรัพยากร แต่ในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีข้อจำกัดในด้านกฎหมาย งบประมาณ และอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีความซับซ้อน

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างมิติความมั่นคงกับการพัฒนา การศึกษานี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เชื่อมโยงระหว่างมิติความมั่นคงกับมิติการพัฒนา โดยเฉพาะการทำงานร่วมกับหน่วยความมั่นคงในพื้นที่ ได้แก่ การติดตั้งระบบ CCTV ร่วมกัน การพัฒนา Smart Security และการร่วมมือกับทหารพราน 4313 ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นแนวทางการสร้างสันติภาพที่ผสมผสานระหว่างวิธีการแบบบนลงล่าง (Top-Down) กับวิธีการแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ที่ Mac Ginty and Richmond (2013, pp. 763-765) เสนอว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งเพียงอย่างเดียว

ประการที่สาม การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทสังคมพหุวัฒนธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับบริบทสังคมพหุวัฒนธรรม ผ่านการบูรณาการอัตลักษณ์ทางศาสนาและวัฒนธรรมเข้ากับการจัดบริการสาธารณะ สอดคล้องกับแนวคิดของ Taylor (1994, p. 25) ที่เสนอว่าการยอมรับในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม (Recognition of Cultural Identity) เป็นพื้นฐานสำคัญของความยุติธรรมในสังคมพหุวัฒนธรรม และเป็นปัจจัยหลักในการลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุที่ดูแลผู้สูงอายุทั้งไทยพุทธและมุสลิม การสนับสนุนทั้งการศึกษาสายสามัญและศาสนา และการสร้างพื้นที่ร่วมที่เคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม

ประการที่สี่ การสร้างสันติภาพในชีวิตประจำวัน การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการสร้างสันติภาพในชีวิตประจำวันผ่านการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ เช่น การพัฒนาตลาดผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลนาเกตุที่สร้างรายได้ให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ การพัฒนา Smart City ของเทศบาลเมืองปัตตานี และการส่งเสริมอาชีพระดับครอบครัวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี กิจกรรมเหล่านี้ไม่เพียงยกระดับ

คุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ยังสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างรัฐกับประชาชน สอดคล้องกับข้อเสนอของ Hollstein et al. (2017, p. 7) ที่ว่าการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Networked Governance) ที่เชื่อมโยงทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และชุมชน สามารถสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชนได้ดีกว่าการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจ

ประการที่ห้า ความสำคัญของนวัตกรรมท้องถิ่นในการส่งเสริมสันติภาพ การศึกษานี้พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีได้พัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของพื้นที่ เช่น “ฮุกมปากัต” ของ อบต.นาเกตุ การพัฒนา Smart City ของเทศบาลเมืองปัตตานี และการบูรณาการระบบการดูแลผู้สูงอายุทั้งไทยพุทธและมุสลิม นวัตกรรมเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาแนวทางการส่งเสริมสันติภาพที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ซึ่ง Lederach (2005, pp. 132-135) เรียกว่า “จินตนาการเชิงศีลธรรม” หรือความสามารถในการคิดค้นแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ฝังรากลึกโดยใช้ทรัพยากรและศักยภาพที่มีอยู่ในท้องถิ่น

ประการที่หก ความท้าทายในการประเมินผลกระทบของการส่งเสริมสันติภาพ แม้การศึกษานี้จะแสดงให้เห็นบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมสันติภาพ แต่การประเมินผลกระทบในระยะยาวยังเป็นความท้าทาย เนื่องจากสันติภาพเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ต้องใช้เวลา ดังที่ Ramsbotham et al. (2011, pp. 215-217) ได้เน้นย้ำว่า การประเมินความสำเร็จของการสร้างสันติภาพต้องพิจารณาทั้งผลลัพธ์ระยะสั้นและการเปลี่ยนแปลงระยะยาว ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และการสร้างโครงสร้างทางสังคมที่เป็นธรรมและครอบคลุม

ฉะนั้นโดยสรุปจึงอนุมานได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปัตตานีได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผ่านการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติ การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมและความร่วมมือ และการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แม้ผลการศึกษานี้จะแสดงให้เห็นบทบาทเชิงบวกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมสันติภาพ แต่ยังมีประเด็นที่ควรตั้งคำถามเชิงวิพากษ์ ประการแรก การร่วมมือกับหน่วยความมั่นคงกับความยุติธรรม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกับทหารพรานและหน่วยความมั่นคงอย่างใกล้ชิด อาจก่อให้เกิดคำถามว่ากำลังกลายเป็นการ “สถาปนารัฐพันธุ์ใหม่” ที่ดูแลพื้นที่แทนความยุติธรรมที่แท้จริงหรือไม่ เนื่องจากสันติภาพที่ยั่งยืนต้องมีความยุติธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญ ประการที่สอง ความเสี่ยงของการควบคุมทางสังคม การใช้กลไกฮุกมปากัต และการสร้างกฎระเบียบชุมชน แม้จะมีส่วนร่วมจากผู้นำท้องถิ่น แต่อาจมีความเสี่ยงในการกลายเป็นเครื่องมือควบคุมทางสังคมมากกว่าการสร้างความยุติธรรมที่แท้จริง ประการที่สาม ความเสี่ยงของเสียงขายจบ การศึกษานี้ยังขาดการรับฟังเสียงของผู้เจ็บ เช่น ผู้ที่ไม่เข้าถึงบริการ กลุ่มชาติพันธุ์ชายขอบ หรือผู้ที่อาจไม่เห็นด้วยกับนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเสียงเหล่านี้อาจเป็นตัวชี้วัดความยุติธรรมที่สำคัญในการประเมินประสิทธิผลของการสร้างสันติภาพ ดังนั้น การวิจัย

ในอนาคตควรเพิ่มมิติความยุติธรรมและการรับฟังเสียงของกลุ่มชายขอบเพื่อให้ได้ภาพสะท้อนที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นของกระบวนการสร้างสันติภาพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2559). ความขัดแย้งและความรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลบันตู อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงราย. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(4), 1-24.
- ธีรวัฒน์ จานงอนวัตร. (2566). การศึกษาความคิดเห็นของผู้นำประชาชนที่มีต่อกระบวนการสันติภาพในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: กรณีศึกษาอำเภอมะนัง จังหวัดปัตตานี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ประทีปจิต นิละไพจิตร. (2555). ความยุติธรรมกับการขับเคลื่อนความขัดแย้ง: ศึกษากรณีเหตุการณ์ความรุนแรงหน้า สภ.อ.ตากใบ จังหวัดนราธิวาส (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปุณณวัฒน์ จิตประคอง, และพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2567). สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์: บทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 19(2), 115-146.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอน 40 ก., หน้า 74-75.
- วิลดาญ เด่นดารา. (2566). บทบาทของกลุ่มเยาวชนจังหวัดชายแดนภาคใต้/ปาตานีในการขับเคลื่อนประเด็นสันติภาพ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้. (2568). สถิติจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงจังหวัดชายแดนภาคใต้. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568, จาก <https://deepsouthwatch.org/th>
- อรรถัย กักผล, วิลาวรรณ หงษ์นคร, และศุภกิจ แดงขาว. (2555). การบริหารงานที่เป็นเลิศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2553. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ฮาฟิซสา สาและ. (2553). ผู้หญิงมุสลิมท่ามกลางความขัดแย้ง: การเปลี่ยนผ่านจากเหยื่อสู่ผู้ขับเคลื่อนงานสันติภาพ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Björkdahl, A., & Kappler, S. (2017). *Peacebuilding and Spatial Transformation: Peace, Space and Place*. London, UK: Routledge.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of peace research*, 6(3), 167-191.
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. International Peace Research Institute Oslo: Sage Publications, Inc.
- Galtung, J., & Fischer, D. (2013). *Johan Galtung: Pioneer of Peace Research*. New York: Springer.
- Grangaard, R., & Levine, C. (2021). Facilitator Networks. In *Nurturing and Sustaining Facilitator Networks: Key Considerations for Support Organizations* (pp. 5-12). Washington, DC: United States Institute of Peace. <http://www.jstor.org/stable/resrep37057.5>
- Hollstein, B., Matiaske, W., & Schnapp, K.-U. (2017). Networked Governance: Taking Networks Seriously. In Hollstein, B., Matiaske, W., & Schnapp, K.-U. (Eds.). *Networked Governance: New Research Perspectives* (pp. 1-11). Cham, Switzerland: Springer.
- Kymlicka, W. (2012). *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Lara, F. J., Jr., & Champain, P. (2009). *Inclusive Peace in Muslim Mindanao: Revisiting the Dynamics of Conflict and Exclusion*. London: International Alert.
- Lederach, J. P. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Lederach, J. P. (2005). *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*. New York: Oxford University Press.
- Lederach, J. P. (2014). *The Little Book of Conflict Transformation*. New York: Good Books.
- Mac Ginty, R. (2014). Everyday Peace: Bottom-Up and Local Agency in Conflict-Affected Societies. *Security Dialogue*, 45(6), 548-564.
- Mac Ginty, R., & Richmond, O. P. (2013). The Local Turn in Peace Building: A Critical Agenda for Peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763-783.
- Mackenzie, W. J. M. (1975). *Theories of Local Government in Explorations in Government*. London: Palgrave Macmillan.

- Pallaver, G. (2008). South Tyrol's Consociational Democracy: Between Political Claim and Social Reality. In Woelk, J., Palermo, F., & Marko, J. (Eds.). *Tolerance Through Law: Self-Governance and Group Rights in South Tyrol* (pp. 301-327). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T., & Miall, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution* (3rd ed.). London: Polity Press.
- Richmond, O. P. (2013). Peace Formation and Local Infrastructures for Peace. *Alternatives: Global, Local, Political*, 38(4), 271-287.
- Richmond, O. P. (2014). *Peace: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.
- Taylor, C. (1994). The Politics of Recognition. In Gutmann, A. (Ed.). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (pp. 25-73). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tschudin, A. (2018). *The Role of Local Governance in Sustaining Peace*. New York: International Peace Institute.