

รายงานการศึกษาเรื่อง

องค์การบริหารด้านการเมืองการปกครอง
ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชน
ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

โดย

นักศึกษาหลักสูตรที่ 4

หลักสูตร “การเสริมสร้างสังคมสันติสุข” (สสส.รุ่นที่ 1)

- | | |
|--|---|
| 1. นางพาริตา สุไลมาน | สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุรินทร์ |
| 2. ดร.จินตนาภา โสภณ | ที่ปรึกษาด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์ สำนักงาน
คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ |
| 3. รศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว | อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 4. นางสิน้อย เกษมสันต์ ณ อยุธยา | ที่ปรึกษาอิสระศูนย์ข้อมูลศึกษาไทย กระทรวงการคลัง |
| 5. พ.อ.(พิเศษ)ดร.เชาวลิต โฆษิตสรณ์ | รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จังหวัดนนทบุรี |
| 6. นายสุทินันท์ ปรัชญพฤทธิ์ | ปราชญ์ชาวบ้าน จังหวัดบุรีรัมย์ |
| 7. นายประสิทธิ์ เมฆสุวรรณ | ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านบาโจยซิแน จังหวัดยะลา |
| 8. นายมุฮัมมัดอาบู ปาทาน | ผู้สื่อข่าวศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (Deep South Watch) |
| 9. นายชยาวุธ จันทร | ปลัดจังหวัดนครนายก กรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย |
| 10. พระมหานรินทร์ สุนติภทฺโท (ถาวรบรรจบ) | ประธานกลุ่มพัฒนาจิต “เพื่อชีวิตดีงาม” วัดสระเกศ |

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร “การเสริมสร้างสังคมสันติสุข”

สถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	
ผลการศึกษาจากนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ	1
- การเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม	2
- กรอบแนวคิดในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.(2552) ของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)	7
- ร่าง พรบ. สำนักงานบริหารกิจการชายแดนภาคใต้ (สบ.ชต)	9
- ข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้	14
- รูปแบบการจัดตั้งรัฐช้อนรัฐการปกครองไทยของขบวนการ BRN – Coordinate	21
บทสรุป	24
บรรณานุกรม	

บทนำ

การบริหารจัดการเมืองการปกครอง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นประเด็นสำคัญและร้อนแรงประเด็นหนึ่ง ที่มีภาคเกี่ยวข้องกันในแวดวงนักรัฐศาสตร์ ทั้งก็เนื่องมาจากหลายสำนักความคิด หลายองค์กรทั้งในและนอกราชการ ต่างก็มีความเชื่อว่า ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากการบริหารจัดการเมืองการปกครองที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ ที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งวิถีชีวิตของประชาชนกลุ่มดังกล่าว ล้วนแนบแน่นอยู่กับวัฒนธรรมอิสลามตั้งแต่เกิดจนตาย ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยนับถือศาสนาพุทธ วิถีชีวิตก็เป็นแบบวิถีพุทธ และก็เป็นกลุ่มคนที่ผูกขาดระบบการเมืองการปกครองมานานนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ความไม่สมดุลและไม่ลงตัวในรูปแบบบางวัฒนธรรมดังกล่าว ทำให้ชาวไทยที่เป็นมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนหนึ่งมีความรู้สึกวาระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เป็นธรรม ข้าราชการที่ใช้ระบบโดยเฉพาะด้านการเมืองและการปกครองยังมีลักษณะใช้กฎหมายสองมาตรฐาน การต่อต้านและไม่ยอมรับระบบการปกครองจึงก่อตัวขยายใหญ่ขึ้นเป็นความรุนแรงที่หลายฝ่ายเชื่อว่ากำลังลุกลามไม่สู่การขอแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐเอกราชอยู่ในปัจจุบัน

ในที่นี้จะไม่ขอวิพากษ์หรือวิจารณ์ว่า ปัญหาความไม่สงบเกิดจากประเด็นปัญหานี้จริงหรือไม่ หรือว่าเกิดจากสาเหตุอะไรกันแน่ แต่จะประมวลความคิดเห็นจากนักวิชาการ องค์กรราชการ และภาคเอกชนบางส่วน มาทดลองนำเสนอเพื่อประกอบการศึกษา พิจารณานั้นจะทำให้องค์ความรู้ในประเด็นดังกล่าวลุ่มลึกและรอบด้านมากขึ้น

ผลการศึกษานักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรการบริหารจัดการด้านการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนนั้น ได้มีนักวิชาการและสำนักคิดต่าง ๆ ได้ศึกษาวิจัยได้ค่อนข้างมาก แต่ที่เห็นว่าสำคัญและน่าสนใจ 5 แนวคิดคือ

- 1) การเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม : ประสบการณ์จากต่างประเทศและนัยสำคัญต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของ ฉันทนา บรรพศิริโชติ (2551)
- 2) กรอบแนวคิดในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.(2552) ของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)
- 3) ร่าง พรบ. สำนักงานบริหารกิจการชายแดนภาคใต้ (สบ.ชต)
- 4) ข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของ ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี และ สุกรี หลังปู่เต๊ะ (2551)

5) รูปแบบการจัดตั้งรัฐซ้อนรัฐการปกครองไทยของขบวนการ BRN – Coordinate ของ พลตรีสำเร็จ ศรีหรั่ง (2551)
โดยมีรายละเอียดของแนวคิดแต่ละรูปแบบดังต่อไปนี้

1.การเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม

ฉันทนา บรรพศิริโชติ (2551) ได้ทำการศึกษา เกี่ยวกับการเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม :ประสบการณ์จากต่างประเทศและนัยสำคัญต่อการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสาระสำคัญของผลการศึกษาดังนี้

การศึกษานี้ครอบคลุมการประสบการณ์จากต่างประเทศที่จัดการเมืองการปกครองเพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม ขณะเดียวกันได้วิเคราะห์สภาพปัญหาการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ในสามจังหวัด โดยให้ความสำคัญกับเรื่องประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบการบริหารราชการ ปัญหาและศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น การศึกษานี้ยังรวมถึงการจัดการสำรวจระดับของชนิตกรรมของประชาชนในสามจังหวัด ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาารูปแบบการเมืองการปกครองที่เหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม

ทิศทางการวิเคราะห์ในภาพรวมอาศัยแนวคิด เรื่องพหุวัฒนธรรม (multiculturalism) โดยมีเงื่อนไขที่ควรพิจารณา ได้แก่ การแบ่งอำนาจการตัดสินใจ การเข้าถึงทรัพยากร และการยอมรับเชิงสัญลักษณ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และการบริหารราชการ ได้ทดลองประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น (autonomy) และ เงื่อนไขความเป็นตัวแทน (representative bureaucracy) ในการบริหารราชการในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะทางวัฒนธรรม และ ศาสนา อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะครอบคลุมเงื่อนไขและสาระอย่างไรอาจจะต้องมีการกำหนดขึ้นใหม่ (redefined or new autonomy) โดยท้องถิ่นเอง ทิศทางของคำถามมีสองส่วนคือ ส่วนแรกโครงสร้างการเมืองการปกครองดังที่เป็นอยู่นั้นเป็นอุปสรรคในการแสดงออกซึ่งความภาคภูมิใจ ขณะเดียวกันสามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้เพียงใด ส่วนที่สอง ท้องถิ่นต้องการความเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่เล็กน้อยแค่ไหน และภายใต้เงื่อนไขปัจจุบันคนท้องถิ่นที่แตกต่างไป

ส่วนการประเมินทักษะต่อการอยู่ร่วมกันบนความต่างต่างนั้น ใช้แนวคิดความทนกันได้ หรือความอดกลั้น (toleration) เป็นเครื่องมือโดยมีตัวแปรที่จะกำหนดระดับของความอดกลั้นที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกถูกคุกคาม ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในระบบ เป็นต้น ความอดกลั้นในระดับที่สูงมากขึ้นอาจเรียกว่าเป็นชนิตกรรมที่สะท้อนโลกทัศน์ของการอยู่ร่วมกันในความแตกต่าง

ฉันทนา ได้ใช้การศึกษาด้วยการประมวลองค์ความรู้ ประสบการณ์จากต่างประเทศ ที่มีรูปแบบการปกครองตนเองหรือเขตปกครองพิเศษ พิจารณาร่วมกับความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในบริบทของระบอบประชาธิปไตยที่มีกระแสของการกระจายอำนาจไปสู่ระดับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่มีเอกลักษณ์พิเศษเป็นตัวเองโดยได้เสนอรูปแบบ “การเมืองปกครองในสังคมพหุวัฒนธรรม”

การเมืองการปกครองในสังคมพหุวัฒนธรรม โอกาสสำหรับสังคมไทย

ความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง

เงื่อนไขการอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างทางวัฒนธรรมให้ความสำคัญกับความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมือง การแบ่งอำนาจหรือความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่นที่ต่างวัฒนธรรม การจัดสรรทรัพยากร และการยอมรับเชิงสัญลักษณ์ของอัตลักษณ์ของท้องถิ่นที่แตกต่าง

การวิจัยพบว่าในเรื่องความเป็นตัวแทนนั้นไม่มีปัญหามากนักเนื่องจากในระยะหลังนักการเมืองในสามจังหวัดซึ่งเป็นคนมลายูมุสลิมสามารถเข้าไปมีที่นั่งในสภาได้เป็นส่วนใหญ่และเริ่มมีตำแหน่งบริหารทั้งในพรรคการเมืองและในรัฐบาล ทำนองเดียวกันในท้องถิ่น คนมลายูมุสลิมก็ได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำงานในองค์กรท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาอยู่ที่ช่องว่างระหว่างนักการเมืองกับประชาชนและความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่มีนัยของความต่างทางวัฒนธรรม ทั้งนี้อาจจะเห็นว่าการรวมกลุ่มทางการเมืองยังมีขอบเขจำกัดและมักอยู่ภายใต้การชี้นำของการเมืองระดับชาติซึ่งมีการแข่งขันสูง ซึ่งก็อาจไม่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น แต่ว่าคนท้องถิ่นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีระดับการพึ่งพิงต่อผู้นำสูงเนื่องจากมีความลำบากในการเข้าถึงกลไกรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เป็นเพราะระบบการบริหารราชการหรือกลไกรัฐไม่อ่อนไหวต่อประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารจัดการชุมชนให้สอดคล้องกับลักษณะวัฒนธรรม โดยโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลไกการกระจายอำนาจนั้นพบว่า ท้องถิ่นยังไม่ได้ทดลองใช้อำนาจหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ข้อจำกัดของท้องถิ่นไม่ค่อยแตกต่างไปจากปัญหาของประเทศโดยทั่วไป กล่าวคือศักยภาพของท้องถิ่นยังไม่ถึงระดับที่จะเป็นผู้นำการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นเอง ขณะเดียวกันปมเงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางยังไม่ได้คลี่คลายเพื่อปลดปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นอิสระอย่างแท้จริง มีการกำกับโดยระเบียบและลักษณะความสัมพันธ์ที่ตึงค้ำงมาจากยุคการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบกับวัฒนธรรมของระบบราชการภายใต้ไทยพุทธไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่นมลายูมุสลิม ในระยะยาวอาจจะต้องพิจารณาเรื่องปัญหาอันเนื่องมาจากโครงสร้างคูชนานระหว่างท้องถิ่นกับภูมิภาค และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมระบบราชการให้สะท้อนความเป็นท้องถิ่นมากขึ้น

เงื่อนไข

การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศชี้ให้เห็นความเป็นไปได้ของการปรับรูปแบบการเมืองการปกครองที่ให้อำนาจอยู่ร่วมกันได้ แม้ว่าประสบการณ์จากต่างประเทศจะไม่สะท้อนความสำเร็จโดยสมบูรณ์แบบ แต่การฝ่าข้ามไปสู่ความขัดแย้งที่สร้างสรรค์ต้องการโครงสร้างที่จะสามารถทำงานร่วมกันและสื่อสารปัญหากันได้ในระยะยาว การเรียนรู้จากประสบการณ์ต่างประเทศทำให้เราอาจตั้งเป็นข้อสังเกตสำคัญสำหรับทิศทางที่ควรจะเป็นสำหรับสังคมไทย

1) รูปแบบใดๆ ที่จะถูกนำมาใช้ใหม่อาจจะไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดความสันติสุขอย่างยั่งยืนได้ การอยู่ร่วมกันต้องอาศัยเงื่อนไขของความเป็นมิตร (horizontal comradeship, fraternity) ซึ่งมักขาดหายไปในการจัดรูปแบบทั้งหลายและข้อเสนอใดที่จะถูกนำมาใช้จะต้องผ่านการถกเถียงในประเด็นปรัชญาพื้นฐานเรื่องความเป็นประเทศชาติและการอยู่ร่วมกัน

2) สถานการณ์ของการใช้ความรุนแรงไม่สามารถนำไปสู่การแสวงหาทางออกระยะยาวได้ และมีผลต่อความสามารถที่จะพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้ หมายความว่า การนำเสนอทางเลือก

3) การเมืองท้องถิ่นต้องเข้มแข็ง ประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ต้องมีฐานการสนับสนุนของมวลชนและประชาชนตื่นตัวเพียงพอ หากไม่แล้วระบบใหม่ใดๆ ก็จะมีโอกาสนำไปสู่การเอาเปรียบประชาชนได้เท่าเทียมกัน มีความจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจในองค์กรประชาสังคมเพื่อสร้างและขยายพื้นที่สาธารณะสำหรับการต่อรองทางอำนาจ

4) ความมีเอกภาพและภาวะผู้นำที่สร้างสรรค์ในองค์กรของทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นและภาครัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญของการแสวงหาคำตอบร่วมกัน ภาวะผู้นำนี้อาจจะต้องสร้างขึ้นใหม่

5) ข้อเสนอแบบอาหารจานด่วนคงจะไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายได้ อาจจะต้องเตรียมการสำหรับการเปลี่ยนผ่านเป็นช่วง ๆ ที่มองเห็นเป้าหมายชัดเจน และมีกลไกประเมินและกำกับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น หากพิจารณาจากสภาพการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญเป็นลำดับไป ได้แก่ ช่วงแรกคือการสร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อการแลกเปลี่ยนและการฟื้นฟูความไว้วางใจผ่านการเยียวยา ช่วงที่สองคือ การเสริมแรงองค์กรท้องถิ่นและการประสานองค์กรที่หลากหลาย สร้างความเป็นเอกภาพภายในกลุ่มและพัฒนาภาวะผู้นำร่วม (collective leadership) ช่วงที่สามคือ การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ศาสนา

การเมือง ระบบราชการ และประชาสังคม ซึ่งรวมไปถึงการเมืองใหม่ที่เอื้อให้ท้องถิ่นมีความเป็น
ตัวของตัวเองได้จริง

**ผลการศึกษาเรื่องปัญหาการปกครองในเขตชายแดน โดยคณะอนุกรรมการ
ศึกษาปัญหาการปกครองในเขตชายแดนในคณะกรรมการการปกครอง สภานิติ
บัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอให้ตั้งทบวงการปกครองชายแดน โดยมีแนวปฏิบัติโดยสรุปดังนี้**

ภารกิจ

“กำหนดนโยบาย วางแผน อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแล การบริหารความ
มั่นคงภายในเพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ชุมชน และพื้นที่ปกครองในเขตชายแดนให้
มีความเข้มแข็ง สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติ
พันธุ์ ความเชื่อและวัฒนธรรม รวมทั้งการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อ
พัฒนาและแก้ไขปัญหาชายแดนร่วมกันโดยผ่านกลไกและกรอบความร่วมมือของรัฐบาลกับ
ประเทศต่างๆ”

ขอบเขตความรับผิดชอบและหน้าที่สำคัญ

1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน/โครงการในการบริหารความ
มั่นคงภายในเพื่อพัฒนาศักยภาพคน ชุมชน และพื้นที่ปกครองในเขตชายแดนให้มีความเข้มแข็ง
สงบ สามารถพึ่งพาตนเองได้และอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อ
และวัฒนธรรม

2) อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล รวมทั้งการให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมกัน
แก้ไขปัญหา หรืออุปสรรคในการบริหารความมั่นคงภายในของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของ
รัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ศึกษา วิจัย และจัดทำข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับคน ชุมชน และพื้นที่ปกครองในเขต
ชายแดน สนับสนุนหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐในการพัฒนาเพื่อความมั่นคงภายใน

4) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของคนในพื้นที่
ปกครองในเขตชายแดนทั้งด้านการศึกษา อาชีพ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข การแก้ไขปัญหา
สถานะและสิทธิของบุคคล การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและจิตสำนึกด้านความมั่นคงใน
มิติใหม่

5) กำหนดมาตรการและแผนงาน/โครงการด้านการพัฒนาศักยภาพของชุมชน โดยการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในหมู่บ้านชายแดน ให้สามารถอยู่ร่วมกันลดความหลากหลายชาติพันธุ์ ความเชื่อและวัฒนธรรม การจัดระบบหมู่บ้าน กลุ่มพลังมวลชน อาสาสมัครและภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมผนึกกำลังกันเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงภายในอย่างเป็นระบบ

6) วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแลและดำเนินงานด้านการข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรองเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในพื้นที่ปกครองในเขตชายแดน

7) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนงาน/โครงการ ในการดำเนินงานเสริมสร้างความมั่นคงภายในของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

8) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การจัดส่วนราชการ

- 1) สำนักปลัดทบวง
- 2) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- 3) สำนักพัฒนากลยุทธ์
- 4) สำนักศึกษาและวิจัย
- 5) สำนักติดตามและประเมินผล

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

การให้ความรู้ที่ถูกต้องกับบุคลากรในภาครัฐเพื่อให้เข้าใจในสภาพปัญหาของความหลากหลายทางวัฒนธรรม และปรับทัศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปกครองชายแดนให้ยอมรับสภาพปัญหาและร่วมใจกันแก้ไขปัญหาด้วยการยึดถือปรัชญา “รู้ รัก สามัคคี” ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานให้ กล่าวคือ

รู้ คือ การที่เราจะลงมือทำสิ่งใดนั้นจะต้อง “รู้” เสียก่อน รู้ถึงปัจจัยทั้งหมด รู้ถึงปัญหา และรู้ถึงวิธีการแก้ไขปัญหา

รัก คือ ความรัก เมื่อเรารู้ครบถ้วนกระบวนการแล้ว จะต้องมีความรักการพิจารณาที่จะเข้าไปลงมือปฏิบัติแก้ไขปัญหานั้นๆ

สามัคคี คือ การที่จะลงมือปฏิบัตินั้น ควรคำนึงเสมอว่า เราจะทำงานคนเดียวไม่ได้ ต้อง ทำงานร่วมมือร่วมใจกันเป็นหมู่คณะ จึงจะมีพลังเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

2. กรอบแนวคิดในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. (2552) ของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยกองกิจการพิเศษได้เสนอ แนวความคิดการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเสนอให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ ภายใต้กรอบแนวคิดในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2552 มีใจความสำคัญโดยสรุปดังนี้

2.1 ความเป็นมา เหตุผลและความจำเป็น

การวางระบบการบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบันจะครอบคลุมทั้งงานด้านการพัฒนาหรือการเมืองและงานด้านการทหาร ดัง ตัวอย่างเช่น

- ปี 2524 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จัดตั้ง กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท. 43) รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ โดยขึ้นการควบคุมกับแม่ทัพภาคที่ 4 (คำสั่ง นร 8/2524 ลว. 20 ม.ค. 2524)
- ปี 2539 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา ให้ กอ.รมน. จัดตั้ง พตท. 43 รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบขึ้นกับนายกรัฐมนตรี มีคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) รับผิดชอบระดับนโยบาย (คำสั่ง นร 56/2539 ลว. 23 เม.ย. 2539)
- ปี 2545 ยุบเลิกหน่วยงานพิเศษ ให้โอนอำนาจหน้าที่ของ พตท.43 ไปเป็นของ ทภ.4/กอ.รมน.ภาค 4 ให้กระทรวงมหาดไทยมอบรอง ปมท.ทำหน้าที่ การกำกับดูแลการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการ (คำสั่ง นร 123/2545 ลว. 30 ม.ค. 2545)
- ปี 2549 จัดตั้ง ศอ.บต. เป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีภายใต้ การกำกับดูแลของ กอ.รมน. รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา ให้ กอ.รมน.

จัดตั้ง พตท. เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน.ภาค 4 รับผิดชอบการป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ (คำสั่ง นร 207/2549 ลว. 30 ต.ค. 2549)

- การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องพิจารณาปัญหาทั้งระบบ มีกระบวนการแก้ไขปัญหาทั้งในมิติของงานด้านการเมืองและด้านการทหาร โดยงานการเมืองต้องทำความเข้าใจกับงานป้องกันปราบปรามพร้อมไปกับการพิทักษ์ความปลอดภัย การพัฒนาเศรษฐกิจ ยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ ต้องทำคู่ขนานกันไป ดังนั้นการวางระบบการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต้องมีกฎหมายที่มีสาระสำคัญจะต้องครอบคลุมทั้งมิติการเมืองและการทหารโดยให้สมดุลกันด้วยรองรับ

2.2 ระบบการบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน

ระบบบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันเป็นผลจากการพัฒนาที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ให้ฝ่ายทหารรับผิดชอบด้านความมั่นคงและฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบด้านการพัฒนา มีการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ขึ้นเป็นการเฉพาะ มีกลไกรับผิดชอบตั้งแต่ระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ การอำนวยการระดับพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปตามคำสั่ง นร 206/2549 ลว. 30 ต.ค. 2549 ที่มีการรื้อฟื้นจัดตั้งกลไกรับผิดชอบแก้ไขปัญหา โดยให้ พตท. รับผิดชอบงานด้านการทหาร ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านการเมืองภายใต้การอำนวยการในระดับพื้นที่ของ กอ.รมน.ภาค 4 ที่มี กอ.รมน. รับผิดชอบในระดับยุทธศาสตร์ และสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบในระดับนโยบาย ต่อมาเมื่อการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ทำให้หน่วยงานตามคำสั่ง 207/2549 ลว.30 ต.ค. 2549 เป็นหน่วยงานตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว

โดยวิวัฒนาการในช่วงประมาณ 2 ปีเศษที่ผ่านมาในมิติด้านการพัฒนา ศอ.บต. ได้พยายามผลักดันให้มีระบบมีการบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานมาโดยลำดับ เช่น

สมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

- เสนอให้กำหนดให้จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ
- ผลักดันให้มีกลไกขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนา คือ กพต.
(คณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้)

- ผลักดันให้มีระเบียบ นร.ว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2551 เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ของระบบการบริหารราชการ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอยู่หลายระบบเข้าด้วยกัน

สมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

- ผลักดันงานพัฒนาผ่านกลไก กพต.ให้มีกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้และแผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ จังหวัดชายแดนภาคใต้
- เสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าในหลายกรณีและ ผลักดันให้มีการดำเนินโครงการสำคัญๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

การขับเคลื่อนงานในมิติด้านการเมืองในบทบาทของการประสานงานและการบูรณาการ เริ่มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น กระทรวง กรม จังหวัด เข้าใจและให้ความร่วมมือมากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับบทบาทการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกลไกหรือเวทีต่างๆ

3.ร่าง พรบ. สำนักงานบริหารกิจการชายแดนภาคใต้ (สบ.ชต)

เมื่อวิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต. พบว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

3.1 ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ..... ถูกยกร่างในยุคสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุพานนท์ โดยมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมี พ.ร.บ.ศอ.บต. ในขณะนั้น เนื่องจาก ศอ.บต. เป็นเพียงหน่วยงานเฉพาะกิจไม่ได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายอื่นใด ทำให้มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก ทั้งเรื่องการบริหารแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ทำให้ไม่คล่องตัวในการดำเนินงานเพื่อให้สามารถจัดการปัญหาได้ รวมทั้งตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต.ซึ่งแต่งตั้งจากรอง ปมท. ยังไม่มีกฎหมายรองรับ (แม้ว่าภายหลัง ศอ.บต. จะเป็นหน่วยงานในสังกัด กอ.รมน. ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ศอ.บต. ก็ยังไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการอยู่ดี

3.2 ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ..... ซึ่งผ่านการพิจารณาจาก ค.ร.ม.ในสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุพานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ผ่านการพิจารณาของ สนช. ในวาระที่หนึ่ง แต่ถูกชะลอในชั้นของคณะกรรมการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.ฯ ซึ่งมีพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นประธานคณะกรรมการฯ จนตกไปในที่สุด

- 3.3 พรรคประชาธิปัตย์เข้าใจปัญหาข้อจำกัดในการบริหารงานของ คอ.บต. จึงได้ผลักดันร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.พ.ศ.....ที่เสนอโดยนายนิพนธ์ บุญญามณี และคณะ โดยมีพื้นฐานมาจากร่าง พ.ร.บ.คอ.บต.พ.ศ.....สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.พ.ศ..... และร่าง พ.ร.บ.คอ.บต.พ.ศ..... จึงมีเนื้อหาใกล้เคียงกันมาก แตกต่างกันในเรื่องของชื่อองค์กร และผู้บริหารองค์กร รวมทั้งหน่วยงานที่สังกัด เป็นต้น
- 3.4 ร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.พ.ศ..... ซึ่งสอดคล้องกับสภาวการณ์ในขณะนั้นจึงมีเนื้อหาสาระจำกัดอยู่แต่เพียงในมิติของการพัฒนาหรืองานด้านการเมืองเพียงอย่างเดียว ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการไปเชื่อมโยงหรือร้อยเรียงกับงานด้านการทหาร ทำให้ไม่เห็นภาพทั้งระบบ คนที่ไม่เข้าใจหรือไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดอาจจะเข้าใจผิดว่า สบ.ชต. รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งระบบ กรณีตั้ง สบ.ชต.แล้วไม่สามารถแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้สำเร็จ อาจมีการเสนอให้ยุบ สบ.ชต. อีกในอนาคต
- 3.5 บทเรียนจากอดีตที่ผ่านมา เมื่อมีการปรับระบบหรือโครงสร้างขององค์กรที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้จะส่งผลกระทบต่อ การแก้ไขปัญหาพอสมควร เช่น
- 3.5.1 การปรับระบบโครงสร้างในปี 2539 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี (จากคำสั่ง นร 56/2539 ลว. 23 เม.ย. 2539) ยกระดับฝ่ายพลเรือน (คอ.บต.) ขึ้นมาอยู่ในระดับเดียวกับฝ่ายทหาร (แม่ทัพภาค 4) ขึ้นตรงกับ นรม. ทำให้หลายฝ่ายมองว่าทำให้ไม่เป็นเอกภาพภายใต้การกำกับของทหารในระดับพื้นที่ เมื่อมีการปรับโครงสร้างรื้อฟื้น คอ.บต. ขึ้นมาใหม่ในปี 2549 ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงนำฝ่ายพลเรือน คือ คอ.บต. ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ารองปลัดกระทรวงกลาโหม) รับผิดชอบขึ้นไปสังกัดกับฝ่ายทหาร คือแม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งมียศ พล.ท.ในทำนองเดียวกันกับปี 2524
- 3.5.2 การปรับระบบ/โครงสร้างในปี 2545 ซึ่งมีการยุบ คอ.บต. และ พตท. (คำสั่ง นร 123/2545 ลว. 30 เม.ย. 2545) ลดบทบาทฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน เพิ่มบทบาทให้กับฝ่ายตำรวจรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนถูกมองว่าเข้าเกียร์ว่าง

ดังนั้น การปรับระบบหรือโครงสร้างที่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึกเป็นไปได้อาจถูกลดบทบาทหรือไม่ได้รับความสำคัญหรือไว้วางใจ จะไม่เป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาในภาพรวม

เนื่องจากปัจจัยความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาอยู่ที่การให้ความร่วมมือของทุกฝ่าย ซึ่งการที่รัฐบาลมีนโยบายจัดตั้ง สบ.ชต.เริ่มมีสัญญาณดังกล่าวปรากฏชัดจากท่าทีของนายทหารบางท่านและการอภิปรายของ สว. (พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช) ในที่ประชุมแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ที่ยังไม่เห็นด้วยกับการปรับระบบในครั้งนี้

3.6 ข้อดีข้อเสียของร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.พ.ศ.....

- 3.6.1 ข้อดี จะเป็นประโยชน์ช่วยแก้ข้อจำกัดที่สำคัญของฝ่ายพลเรือน คือ สถานะของหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระบบบริหารราชการแผ่นดินและปัญหาเรื่องการบริหารจัดการเกี่ยวกับแผนงานงบประมาณการเบิกจ่ายงบประมาณและการพัสดุ การบริหารงานบุคคล
- 3.6.2 ข้อเสีย ไม่เชื่อมโยงหรือจัดระบบความสัมพันธ์กับงานด้านการทหารและการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งระบบ

3.7 ข้อเสนอในการยกร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.....

3.7.1 หลักคิด

- การแก้ปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้มีทั้งงานการเมืองและงานทหาร จำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการครอบคลุมทั้ง 2 ส่วน การกำหนดให้มีเฉพาะงานการเมืองอย่างเดียวนั้นจะทำให้งานทหารจะไม่มีที่ยืนในระบบการแก้ปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้
- การแก้ปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องยืนอยู่บนพื้นฐานการมีความเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริง มีความจริงใจ และที่สำคัญต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จะต้องบูรณาการและเชื่อมโยงทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน และจัดระบบความสัมพันธ์ให้ประสานสอดคล้องสัมพันธ์กันตั้งแต่ระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ การกำกับหน่วยปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ และกลไกขับเคลื่อนในแต่ละระดับ

3.7.2 ข้อเสนอ

พ.ร.บ.ฉบับนี้จึงควรจะมีการแก้ปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างรอบด้าน ไม่แยกส่วนโดยมีการจัดระบบให้มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน ดังนี้

ระดับนโยบาย

- ควรกำหนดให้มีนโยบายแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเป็นการเฉพาะและให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องทุกระยะ 5 ปี
- ให้ใช้เวทีสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเวทีสร้างเอกภาพในระดับนโยบาย ซึ่งครอบคลุมมิติทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา และเป็นเวทีประสานยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา

ระดับยุทธศาสตร์

- ให้ กอ.รมน. โดยคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรรับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
- ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งอาจใช้ชื่อย่อว่า กพต. ซึ่งเป็นที่รู้จักของส่วนราชการและมีการพัฒนาระบบและวิธีการทำงานมาระยะหนึ่งแล้ว เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องและสอดคล้องกันได้ทันที รับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา

ระดับการอำนวยการกำกับให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์

- ให้ กอ.รมน. ภาค 4 (รวม พตท. และกองกำลังตำรวจระดับภาค) รับผิดชอบอำนวยการกำกับให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ความมั่นคง)
- ให้ สบ.ชต. ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่โดยพัฒนามาจาก คอ.บต. เดิม รับผิดชอบอำนวยการกำกับให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนา
- ให้ กอ.รมน. ภาค 4 และ สบ.ชต. มีช่องทางการประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิด

ระดับปฏิบัติในพื้นที่

- กองกำลังทหาร ตำรวจ พลเรือน และฉก. รับผิดชอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ความมั่นคง
- ให้จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา

- ให้มีการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงอย่างใกล้ชิด

3.8 ประโยชน์ที่จะได้รับและปัจจัยความสำเร็จในการผลักดันร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ถ้า พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....มีการประกาศใช้ จะทำให้มีการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบที่ครอบคลุมทั้งงานในมิติด้านการเมืองและด้านการทหาร ในส่วนของงานดาการเมืองหรือการพัฒนาจะทำให้สถานะของหน่วยงานที่รับผิดชอบงานมีความมั่นคงยิ่งขึ้นเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่รองรับไว้ชัดเจน มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและสามารถแก้อุปสรรคข้อจำกัดหรือจุดอ่อนในทางการบริหารที่ผ่านมาไปได้มาก
- ปัจจัยความสำเร็จที่จะทำให้ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....ถูกประกาศใช้อยู่ที่การสร้างความเข้าใจและได้รับการสนับสนุนของทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายความมั่นคง
- พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....เป็นบทพิสูจน์ความจริงใจของรัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ได้แสดงความมุ่งมั่นเป็นสัญญาประชาคมปรากฏต่อสาธารณะในหลายๆ โอกาส กระทั่งเมื่อได้เป็นรัฐบาลก็ได้กำหนดไว้เป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก อย่างไรก็ตามหลายฝ่ายยังตั้งข้อสังเกตว่ายังมีโอกาสที่ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้จะไม่สามารถประกาศใช้ได้ เนื่องจากฝ่ายความมั่นคงบางส่วนยังมีท่าทีไม่เห็นด้วย กอปรกับการพิจารณาของรัฐสภามีกระบวนการและขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาพอสมควรอาจมีการใช้เทคนิคทำให้ตกไปในขั้นของการพิจารณา หรือเตะถ่วงเพื่อยืดเวลาออกไป กรณีที่มีเหตุการณ์พลิกผันเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจนทำให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้อาจไม่ทันประกาศใช้

4. ข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้¹

¹ บทความนี้ได้พัฒนามาจากรายงานวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของจังหวัดที่มีหลายชาติพันธุ์: กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส เสนอต่อศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล ตุลาคม 2551 โดยศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และสุกรี หลังปูเต๊ะ

ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรีและสุกรี หลังปุเต๊ะ (2551) ได้ร่วมกันนำเสนอตัวแบบความคิด และข้อเสนอแนะในการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ซึ่งนำมาจากการปรับปรุงรายงานการวิจัย โดยได้เสนอ “ตัวแบบความคิดและข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งได้ประมวลข้อเสนอจากการศึกษาจากข้อมูลภาคสนามและการสังเคราะห์ลักษณะชนชั้นนำในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พลวัตและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ โดยได้พบสาระที่มีความสนใจดังนี้

1) หลักการรัฐเดี่ยวแบบใหม่

รูปแบบการปกครองและการบริหารแบบใหม่ที่จะสังเคราะห์เป็นตัวแบบในที่นี้ จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ประเทศไทยเป็น “รัฐเดี่ยว (unitary state)” ซึ่งมีหลักเหตุผลของรัฐต่างจาก “รัฐรวม (federal state)” หรือสหพันธรัฐ รัฐเดี่ยวคือรัฐที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง หรือมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ได้แก่การมีรัฐบาลเดี่ยว มีรัฐสภาเดี่ยว และมีศาลสูงเพียงแห่งเดียว แต่ในรัฐเดี่ยวดังกล่าว อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลสามารถโอนหรือกระจายให้แก่องค์กรในระดับล่างของรัฐได้ แต่รัฐก็สามารถเรียกคืนอำนาจการเมืองเหล่านั้นเมื่อไรก็ได้ตามที่รัฐจะปรารถนา ในขณะที่ตัวกับรัฐก็สามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรในระดับล่างของรัฐได้ว่าจะให้องค์กรบริหารเหล่านั้นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด รับฟังคำสั่งจากรัฐมากน้อยแค่ไหนและต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างไร²

จากแนวคิดดังกล่าว แม้ว่ารัฐเดี่ยวจะมีอำนาจอธิปไตยเพียงแห่งเดียว และรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง แต่รัฐเดี่ยวก็สามารถที่จะกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการให้แก่หน่วยงานต่างๆของรัฐได้ แต่ก็สามารถเรียกคืนได้เช่นกัน นอกจากนี้รัฐเดี่ยวยังสามารถกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่างๆได้ตามแต่ที่รัฐเดี่ยวต้องการ จากองค์ประกอบข้างต้นนี้เองที่เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเดี่ยวสามารถพัฒนาไปในรูปแบบของรัฐเดี่ยวที่แตกต่างหลากหลายและนำมาสู่ลักษณะของการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในสมัยปัจจุบันที่แตกต่างจากการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในอดีต แต่ก็ยังคงสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวยู่ ปรัชญาการปกครองของรัฐเดี่ยวแบบใหม่แสดงให้เห็นในกรณีของประเทศอังกฤษและญี่ปุ่น ที่ยังคงรักษารูปแบบของรัฐเดี่ยวไว้แต่ก็สามารถสร้างรูปแบบการมอบอำนาจ (devolution) ไม่เฉพาะแต่ในทางบริหารและตุลาการเท่านั้น แต่ยังมีมอบอำนาจในทางนิติบัญญัติด้วยในกรณีของอังกฤษที่มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ

ตัวแบบใหม่ที่รัฐเดี่ยวยุคใหม่ให้อิสระแก่ความแตกต่างหลากหลายมากยิ่งขึ้นเป็นสิ่งใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ภายใต้ระบบดังกล่าวรัฐยินยอมให้มีการมอบอำนาจให้แก่พื้นที่ใด

² การอธิบายรัฐเดี่ยวยุคใหม่ของนักรัฐศาสตร์ที่น่าสนใจ โปรดดูใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น” รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 29 (ฉบับพิเศษ) 2551, : หน้า 81-126

พื้นที่หนึ่งหรือการจัดตั้งเขตการปกครองรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่ขึ้น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น เขตปกครองพิเศษแบบนี้มีอยู่ 2 แห่งคือ ฮอกไกโดและโอกินาวา โดยที่จังหวัดฮอกไกโดยังมีจังหวัดย่อยอีก 11 จังหวัด (sub-prefectures) กับอีก 86 เขต และจังหวัดฮอกไกโด ยังมีหน่วยงานกำกับดูแลจากส่วนกลางที่แตกต่างจากการกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้แก่สำนักพัฒนาแห่งจังหวัดฮอกไกโด (Hokkaido Development Bureau) อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม ในขณะที่จังหวัดโอกินาวา มีหน่วยงานที่กำกับดูแลจากส่วนกลางที่เป็นพิเศษเช่นกัน ได้แก่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade, and Industry-METI)³

รูปแบบรัฐเดี่ยวแบบใหม่มีนัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่ารูปแบบรัฐเดี่ยวสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างของตนเองได้ให้ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะพิเศษทางด้านวัฒนธรรม อัตลักษณ์และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหรือพื้นที่ภูมิภาคโดยที่สามารถรักษาสถานภาพเดิมในการควบคุมจากส่วนกลางเอาไว้และรักษาหลักการที่ว่ารัฐเป็นอำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียวไม่อาจจะแยกกันได้ เพราะรูปแบบใหม่ดังกล่าวไม่ได้ถูกสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากความเป็นรัฐเดี่ยวให้กลายเป็นรัฐรวม (federal state) แต่อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนตัวเองของรัฐ (state transformation) อาจหมายถึงการรักษาการปกครองส่วนภูมิภาคเอาไว้แต่ปรับลักษณะการควบคุมโดยตรงให้เป็นการควบคุมโดยทางอ้อมอาจจะเป็นในรูปของหน่วยงานกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous organizations) โดยรักษาอำนาจการควบคุมไว้เหมือนเดิมแต่ก็ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้วรัฐเดี่ยวแบบใหม่ยังอาจจะทำให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อประชาชนในท้องถิ่นก็อาจจะทำได้โดยเพิ่มองค์ประกอบในด้านสภาท้องถิ่น (chambers) ที่มาจากการเลือกตั้งอาจจะทางตรงหรือโดยทางอ้อมก็อาจจะทำได้ จนทำให้เกิดการแบ่งมอบอำนาจ (devolution) ในรูปแบบใหม่ที่ให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วย แนวคิดเรื่องรัฐเดี่ยวแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศอาจจะนำมาใช้ได้ ในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้

2) ข้อเสนอรูปแบบการปกครองพิเศษที่ผสมผสานและหลากหลาย

องค์ประกอบที่สำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจในพื้นที่ที่มีความหลากหลายชาติพันธุ์จากข้อมูลที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น อาจจะสรุปได้ว่าเป็นเรื่องของการคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายของความคิดเห็นและการยอมรับต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ ตัวแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และศาสนา การ

³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เพิ่งอ้าง, หน้า 106-7.

จัดการบริการแบบธรรมาภิบาล (good goberna) อาจจะไม่ใช่เพียงแค่มองว่าคนส่วนใหญ่เป็นชาติพันธุ์อะไรหรือศาสนาอะไรและแต่ละกลุ่มมีทัศนคติอย่างไรเท่านั้น หากยังจะต้องพิจารณาถึงไปถึงความหลากหลายและความแปรผันของการต่อสู้เพื่อครอบครองทรัพยากรทางการเมืองแห่งสัญลักษณ์ภายในกลุ่มแต่ละกลุ่มด้วย เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกกันภายหลังจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือรูปแบบการปกครองและการบริหารไปแล้ว การสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีประสิทธิผล มีความมั่นคงและยั่งยืนมิได้เกิดจากสูตรสำเร็จที่ง่ายเกินไปและมีผลในด้านลบที่ตามมาภายหลังมากจนเกินล้นต้นทุนของการเปลี่ยนแปลง

เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมแนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อมกับการกระจายอำนาจและพื้นอำนาจอันชอบธรรมในชุมชนและสังคม กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานแบบตารางสลับไขว้หรือ matrix forms of decentralization ที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักธรรมรัฐในระดับมหภาค ในที่นี้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคก็ต้องมีการปรับและทำให้เกิดการจัดการที่ดีด้วย รูปแบบดังกล่าว จะดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับย่อยคือระดับตำบล จนถึงจังหวัดและอนุภาค ในขณะที่มีองค์ประกอบในด้านการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รูปแบบการบริหารในระดับภูมิภาคเช่นนี้อาจจะดึงเอาคุณลักษณะที่ดีของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. (Southern Border Provinces Administrative Center-SBPAC) มาใช้ให้เป็นประโยชน์ องค์การนี้จะประสานหน่วยย่อยของการปกครองท้องถิ่นให้เป็นองค์กรรวม โดยให้มีองค์กรแบบที่มาจากการเลือกตั้งในองค์กรระดับนี้ด้วย คือ สภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (Chamber of Southern Border Provinces-CSBP) ในส่วนนี้จะเป็นการกระจายอำนาจแบบใหม่ในลักษณะการมอบอำนาจ (devolution) โดย ศอ.บต. จะเป็นหน่วยงานอั้งอิสระในระดับภูมิภาคที่เข้ามาดูแลการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ซึ่งจะเป็น“องค์กรการจัดการและการบริหารพัฒนาแบบพิเศษ” (special development administration organization) ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อสร้างบูรณาการแห่งชาติ

ผลที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการกระจายและบูรณาการจะทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีองค์ประกอบเป็นหลายแกน ประสานกันเป็นตารางไขว้ดังนี้

1. องค์การประสานงานการบริหารและการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์การนี้มีลักษณะคล้ายกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) หรือศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศยส.) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์ (กอส.) หรืออาจจะใช้รูปแบบองค์กรอิสระอย่างเช่น “สถาบันสันติสุขยุติธรรม” โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรทางยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนในภาพกว้างเพื่อให้เกิดกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนที่รวมเอาทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ ซึ่งองค์กรแบบนี้เสนอนี้เป็นองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคแบบใหม่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาในสามจังหวัดภาคใต้ องค์การนี้จะเป็นที่รวมขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ฐานะทางกฎหมายขององค์การนี้จะเรียกว่า “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Southern Border Provinces Development Administration Bureau--SBPAB) ขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทบวง มีฐานะเทียบเท่าทบวงพิเศษ มีการปกครองส่วนกลางและการบริหารงานส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษในส่วนภูมิภาค การปกครองพิเศษที่เรียกว่า “ทบวงการบริหารการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” มีรัฐมนตรีทบวงเป็นผู้ดูแลนโยบาย มีปลัดทบวง รองปลัดทบวงและผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่ดูแลในแต่ละพื้นที่ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคแบบพิเศษควบคู่ไปกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ

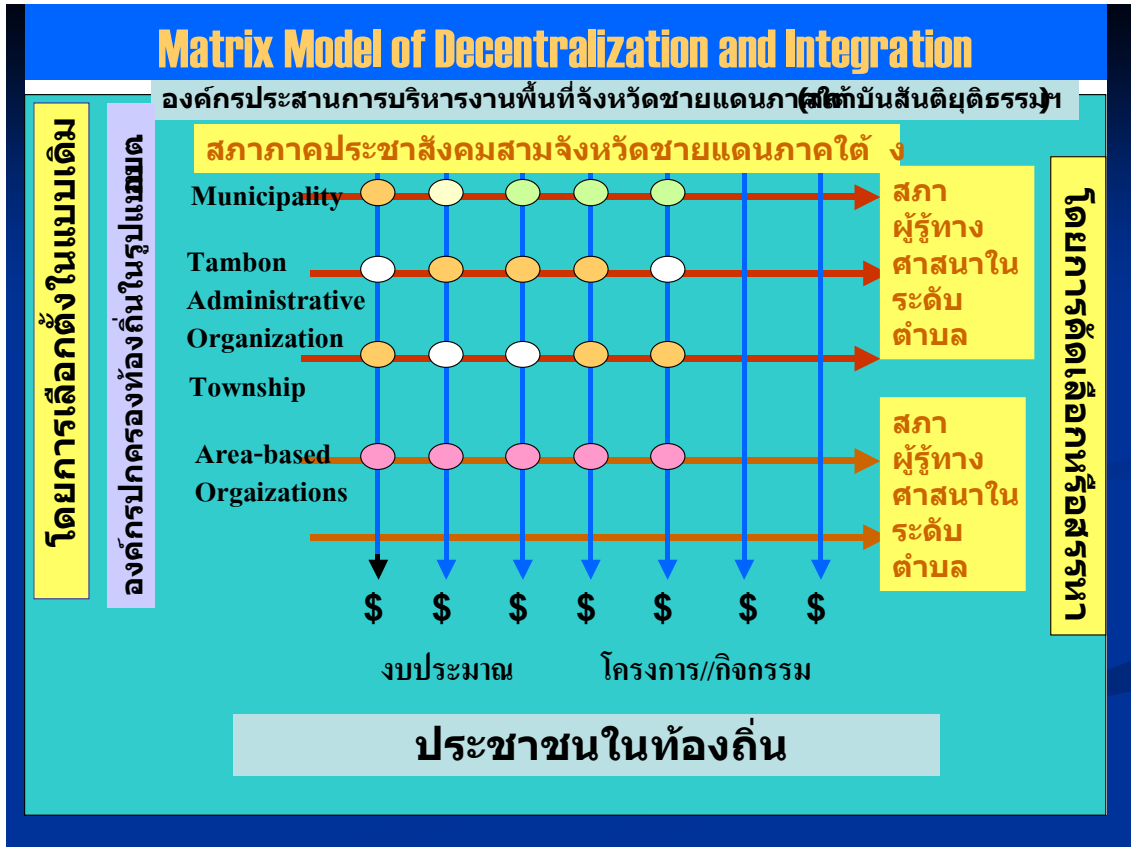
นอกจากนี้ในการบริหารงานของทบวงการบริหารแบบพิเศษของสามจังหวัดภาคใต้ยังควรมี “สมัชชาประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้” (Chamber of Southern Border Provinces--CSBP) อันเป็นสภาประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นสภาที่ปรึกษาและกลั่นกรองนโยบายภาคประชาชนประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้รู้ทางการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผู้ประสานนโยบายและแผน อำนวยความยุติธรรม รวมทั้งดูแลตรวจสอบบุคลากรและงบประมาณที่นำลงไปสู่ระดับหน่วยจังหวัด อำเภอโดยเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในทุกๆระดับ เช่น ตำบล เทศบาลและจังหวัด ดูแลแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานทั้งทางการเมืองและกระบวนการยุติธรรมในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนไว้ทั้งหมด สมาชิกหรือองค์ประกอบองค์กรสภาประชาชนระดับภาค (regional chamber) นี้จะมาจากตัวแทนภาคส่วนต่างๆของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือมาจากองค์กรปกครองท้องถิ่น สมาคมธุรกิจ在三จังหวัด สภาหอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม องค์กรภาคประชาสังคม โรงเรียนสอนศาสนา องค์กรทางศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในด้านต่างๆ เช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การบรรเทาสาธารณภัย และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สถาบันการศึกษา อุดมศึกษา องค์กรวิชาชีพต่างๆเช่น ครู แพทย์ พยาบาล อนามัย ทนายความ นักธุรกิจ ผู้ประกอบการรายย่อยทั้งชุมชนมุสลิมและพุทธ เกษตรกรและการค้ารายย่อย เป็นต้น องค์กรสภาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมจากตัวแทนของแต่ละกลุ่มอาชีพ

และกลุ่มทางสังคมเพื่อสภามีความยืดโยงกับสังคมและชุมชนท้องถิ่น เป็นตัวแทนให้แก่คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการบริหารการส่วนภูมิภาคในลักษณะตัวแทนทางวิชาชีพ (functional representation)

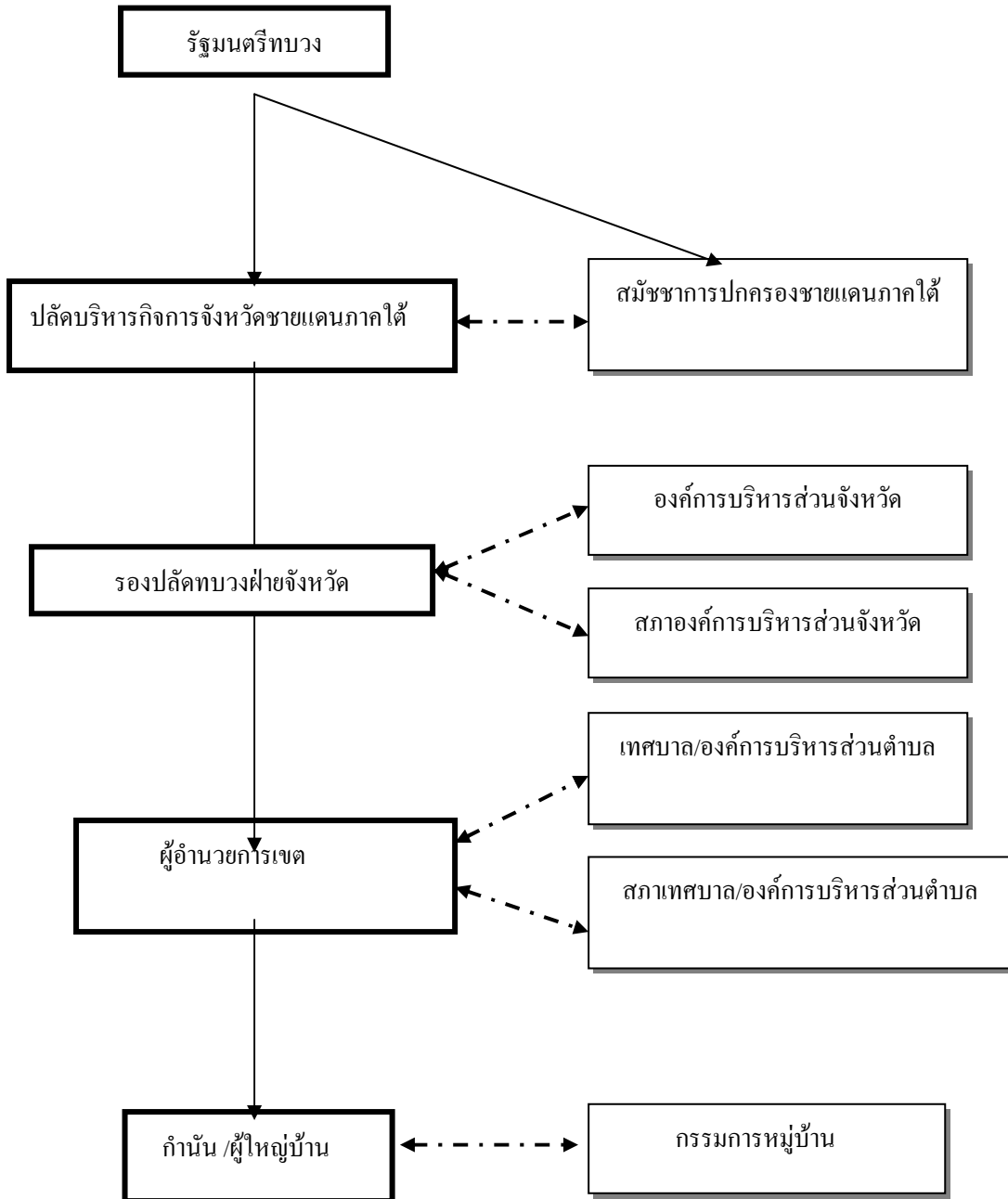
อำนาจหน้าที่สำคัญของสภานี้คือกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพิจารณากลับนกรอง รวมทั้งรับรองจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน (subsidy) ที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นฝ่ายต่างๆ รวมทั้งงบประมาณโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลที่ผ่านทางองค์กรบริหารแบบพิเศษ

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและเทศบาลเหมือนรูปแบบเดิม มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการเก็บภาษีและบริหารงบประมาณการคลังส่วนท้องถิ่นเต็มที่มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ รวมทั้งเพิ่มอำนาจในการจัดการท้องถิ่นในเรื่องทางศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณีให้มากขึ้น เช่นการกำหนดเขตปลอดอบายมุข ตำรวจศีลธรรม ประกาศห้ามเยาวชนออกนอกบ้านในยามวิกาลเว้นแต่มีผู้ปกครองอยู่ด้วย ฯลฯ การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นจะต้องได้รับการรับรองจากสภาผู้รู้ทางศาสนา และประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบนี้ต้องพึ่งตนเองได้ มีการบูรณาการการและการจัดการแบบจุดเดียวเสร็จแบบ one-stop services

3. องค์กรสภาผู้รู้ทางศาสนาในระดับตำบล ได้มาจากการเสนอชื่อและการเลือกสรรจากคณะกรรมการชุมชนผู้นำศาสนาองค์กรภาคประชาชนและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น สภานี้เป็นที่ปรึกษาในกิจการศาสนาและศีลธรรมของสังคมขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีจุดเชื่อมต่อไปในแกนบริหารแบบ matrix สมาชิกที่มาจากพรรคตัดสรรนี้ควรจะต้องเป็นกรรมการโดยตำแหน่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยจำนวน 1 ในสามของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจในการยับยั้งในกรณีผู้นำท้องถิ่นกระทำผิดในทางนโยบายและเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ องค์กรที่มีอยู่ที่น่าพิจารณาคือสภาวัฒนธรรมที่ในปัจจุบันมีอยู่แล้วโดยการจัดตั้งของกระทรวงวัฒนธรรมแต่องค์กรเดิมไม่มีบทบาทหน้าที่ในทางปฏิบัติมากนัก องค์กรแบบนี้มีลักษณะแบบสภาชูรอที่กล่าวถึงข้างต้นแต่มีลักษณะผสมผสานกับองค์กรด้านอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาอย่างเดียว



การบริหารงาน
 ทบวงการบริหารกิจการจังหวัดชายแดนภาคใต้
 Bureau of Southern Border Provinces Administration Affairs
 (BSBA)



กล่าวโดยสรุป เพื่อให้ได้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมแนวคิดที่ได้มาจากการศึกษาก็คือการผสมผสานและบูรณาการการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของการเมืองการบริหารและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีการจัดการทรัพยากรหรืองบประมาณของท้องถิ่นให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีทั้งองค์ประกอบพร้อมกับการกระจายอำนาจ กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือการกระจายอำนาจต้องทำในลักษณะผสมผสานที่ดึงเอาองค์ประกอบในเนื้อหาของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับย่อยหรือจุลภาคมาประสานกับการบริหารจัดการที่ดีหรือหลักกรรมรัฐในระดับมหภาค ดึงเอาองค์ประกอบในด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และหลักคุณธรรมในทางศาสนามาร่วมกับการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับย่อยคือระดับตำบลและหมู่บ้าน ในขณะที่มีองค์ประกอบในด้านการเงินการคลังและการบริหารงานที่ดีที่เกิดจากการประสานหน่วยย่อยเหล่านี้เข้าเป็นหน่วยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปทรวงการปกครองพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่ขัดกับหลักการรัฐเดี่ยวของประเทศไทย

5.รูปแบบการจัดตั้งรัฐชอนรัฐการปกครองไทยของขบวนการ BRN – Coordinate

พล.ต.สำเร็จ ศรีทราย รองแม่ทัพภาค 4 นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่น 50 ได้ทำวิจัยเรื่อง ขบวนการ BRN-Coordinate กับการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้นำเสนอรูปแบบการจัดตั้งรัฐชอนรัฐทับซ้อนการปกครองของรัฐไทยของขบวนการ BRN ไว้อย่างน่าสนใจ

รูปแบบการปกครองที่ขบวนการ BRN ออกแบบไว้ ถึงแม้จะไม่ค่อยมีใครเข้าใจอย่างถ่องแท้ แต่เมื่อได้มาจากการขยายผลการซักถามผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่า 5 ปี ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาในระดับต่างๆ ก็ทำให้มีความสนใจไว้บ้าง เพราะอย่างน้อยก็เป็นความพยายามทางความคิดและทางการจัดตั้งที่จะปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นกัน แนวคิดดังกล่าวมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

เริ่มจากอาเยาะห์ (AJAK) เป็นภาษามลายูท้องถิ่น แปลว่า “ชักชวน” แต่ “อาเยาะห์” ในความหมายของการจัดตั้งในขบวนการก่อความไม่สงบ หมายถึง การเรียกชื่อการจัดตั้งองค์กรมวลชนของฝ่ายขบวนการใน “ระดับหมู่บ้านจัดตั้ง” ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งซ้อนการจัดการปกครองในระดับหมู่บ้านของรัฐไทย โดยมีผู้ควบคุมมวลชนในอาเยาะห์เรียกว่า “หัวหน้าอาเยาะห์” มีบทบาทในการปกครองและควบคุมมวลชนในอาเยาะห์ สร้างและพัฒนาอำนาจรัฐชอนในระดับหมู่บ้านของรัฐไทย ช่มและกำจัดบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน ในการปกครองลูกบ้านของรัฐไทยให้ประชาชนหรือมวลชนจัดตั้งในระดับพื้นฐานตกอยู่ภายใต้การควบคุมและชี้นำของ “หัวหน้าอาเยาะห์”

การจัดตั้งองค์กรมวลชนในระดับอาเยาะห์ถือเป็นองค์กรมวลชนจัดตั้งที่เล็กที่สุดที่เป็นฐานการจัดตั้งของขบวนการก่อความไม่สงบและขบวนการก่อความไม่สงบเน้นให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรมวลชนในระดับอาเยาะห์ให้มีความเข้มแข็งและสามารถขึ้นำขับเคลื่อนพลังมวลชนเหล่านั้นให้เคลื่อนไหว ต่อต้าน และตอบโต้อำนาจรัฐตามแนวทางและเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของขบวนการที่กำหนดไว้

สำหรับการควบคุมปกครองมวลชนในระดับอาเยาะห์ หากทำให้มวลชนเชื่อและศรัทธาต่อแนวทางของขบวนการไม่ได้ ก็ทำให้กลัว หวาดระแวง และเกลียดรัฐไทยในที่สุด ฝ่ายขบวนการก่อความไม่สงบได้จัดตั้งคณะกรรมการปกครองและควบคุมอาเยาะห์เพื่อช่วยเหลือหัวหน้าอาเยาะห์ในการควบคุมมวลชน จัดตั้งในอาเยาะห์ในรูปแบบคณะกรรมการ โดยแบ่งคณะกรรมการเป็น 4 ฝ่าย รวมแล้วไม่เกิน 12 คน แต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

1) คณะกรรมการฝ่ายเปอมูดอ (PEMUDA) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเด็ก เยาวชน วัยรุ่น ทั้งชายและหญิงในอาเยาะห์ ส่งเสริมด้านวัฒนธรรม การศึกษา และด้านกีฬา รมรงศ์ให้เด็ก เยาวชนชายหญิงห่างไกลยาเสพติด และควบคุมพลังอุดมการณ์ในแนวทางของขบวนการของเด็กเยาวชนในหมู่บ้านจัดตั้ง

2) คณะกรรมการฝ่ายอุลามา (ULAMA) ส่วนใหญ่ขบวนการจะจัดตั้งผู้รู้ทางศาสนาเป็นกรรมการฝ่ายอุลามา ทำหน้าที่รณรงค์ในเรื่องการศึกษา และปฏิบัติกิจทางศาสนา จัดทำกุฎบะฮ์ ซึ่งเนื้อหาคุฎบะฮ์นั้นต้องส่งเสริมแนวทางการปฏิบัติ และปลุกแนวทางการต่อสู้ของขบวนการ เพื่อเสริมความเข้มแข็งความมั่นคงและสร้างพลังแห่งอุดมการณ์ให้มวลชนจัดตั้งในอาเยาะห์ และทำหน้าที่คล้ายๆ สภาครูอในระดับหมู่บ้านจัดตั้ง

3) คณะกรรมการฝ่ายสนับสนุนหรือฝ่ายเศรษฐกิจ (LOGISTIC) ทำหน้าที่สร้างเศรษฐกิจพื้นฐานในอาเยาะห์ หรือเป็นส่วนสนับสนุนให้แก่กลุ่มปฏิบัติการ (กลุ่มนักรบ) ที่แอบแฝงตัวอยู่ในอาเยาะห์ เช่น การจัดตั้งร้านค้าสหกรณ์ชุมชนขึ้นในอาเยาะห์ เป็นต้น

4) ฝ่ายเหรียญกฐิกหรือฝ่ายเลขา มีหน้าที่ประสานงานระหว่างหัวหน้าอาเยาะห์กับคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ของอาเยาะห์ เช่น การแจ้งกำหนดการประชุม การส่งข่าวสารสำคัญๆ หรือประสานการมอบหมายงานสำคัญแก่กรรมการอาเยาะห์ฝ่ายต่างๆ จากหัวหน้าอาเยาะห์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการประสานงานนั้นเป็นการดำเนินการทางลับทั้งสิ้น รู้กันแต่เฉพาะหัวหน้าอาเยาะห์ คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ในอาเยาะห์เท่านั้น

ลีการ์ัน (LEKARAN) เป็นภาษามลายูท้องถิ่นแปลว่า “ความเชื่อมโยง” หรือ “การประสานสัมพันธ์กัน” ลีการ์ันในความหมายการจัดตั้งของขบวนการก่อความไม่สงบ หมายถึง การเรียกชื่อการจัดตั้งองค์กรมวลชนของฝ่ายขบวนการในระดับ “ตำบลจัดตั้ง” จากการที่ขบวนการก่อความไม่สงบจัดตั้ง “อาเยาะห์” ทัບซ็อนหมู่บ้านของรัฐไทยได้ในหลายๆ อาเยาะห์ก็จะจัดตั้งเป็น “ลีการ์ัน” จึงมีสถานะเหมือนตำบลของรัฐไทย โดยฝ่ายขบวนการได้จัดตั้งแกนนำขึ้นมาเป็นผู้ปกครอง “ลีการ์ัน” เรียกว่า “กูมิต (KUMIT)” มีสถานะเทียบเท่ากำนันของรัฐไทยในการปกครองและควบคุมมวลชนใน “ลีการ์ัน”

สำหรับการควบคุมปกครองมวลชนในระดับ “ลีการ์ัน” ฝ่ายขบวนการก่อความไม่สงบได้จัดตั้งคณะกรรมการปกครองและควบคุม “ลีการ์ัน” เป็น 4 ฝ่ายเช่นเดียวกับอาเยาะห์ทุกประการ โดยมีคณะกรรมการรวมทั้ง 4 ฝ่ายไม่เกิน 12 คนเช่นกัน

กูมิต (KUMIT) เป็นภาษาอินโดนีเซีย มาจากคำว่า “KOMMITI” ซึ่งแปลว่า ชุมชน แต่ กูมิต (KUMIT) ในที่นี้หมายถึงหัวหน้าผู้ปกครองชุมชน สำหรับการจัดตั้งองค์กรมวลชนของขบวนการก่อความไม่สงบใช้เรียกผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองและควบคุม “ลีการ์ัน” มีสถานะเทียบเท่า “กำนัน” ของรัฐไทย

แดอาระาะห์ (DAERAH) หมายถึง “อำเภอ” ในการจัดตั้งองค์กรมวลชนของฝ่ายก่อความไม่สงบได้จัดตั้ง “อำเภอจัดตั้ง” ขึ้นเรียกว่า “แดอาระาะห์” ทำหน้าที่ควบคุมและปกครองมวลชนใน “ลีการ์ัน” หรือ “ตำบลจัดตั้ง” โดยมีแกนนำสำคัญทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม ปกครอง และชี้นำ “กูมิต” ให้ปฏิบัติตามนโยบายทิศทางของขบวนการ แกนนำที่ทำหน้าที่ควบคุมปกครอง “แดอาระาะห์” เรียกว่า “สะกอม (SAKOM)” มีฐานะเสมือน “นายอำเภอ” ของรัฐไทย

วิลายะห์ (WELAYAH) หมายถึง “จังหวัด” เป็นชื่อเรียกองค์กรมวลชนของฝ่ายก่อความไม่สงบที่มีสถานะใหญ่กว่า “แดอาระาะห์” หากมีการจัดตั้ง “แดอาระาะห์” หลายๆ “แดอาระาะห์” ก็จะจัดตั้งเป็น “วิลายะห์” ซึ่งมีสถานะเทียบเท่า “จังหวัด” ของรัฐไทย ทำหน้าที่ควบคุมปกครองมวลชนใน “แดอาระาะห์” นั้นๆ และชี้นำหัวหน้า “แดอาระาะห์” หรือ “สะกอม” ให้ปฏิบัติตามทิศทางยุทธศาสตร์ และนโยบายของขบวนการ แกนนำที่ทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมปกครอง “วิลายะห์” เรียกว่า “สะกอมวิลายะห์” หรือ “สะกอมเวล (SEKOMWEL)” ซึ่งมีฐานะเสมือน “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ของรัฐไทย

กัส (KAS) หมายถึง “มณฑล” เป็นการจัดตั้งองค์กรมวลชนในระดับใหญ่สุด “กัส” หรือ “มณฑล” จะประกอบด้วยหลายๆ “วิลายะห์” โดยมี “หัวหน้ากัส” หรือ “ผู้ว่าการมณฑล” เป็น

แกนนำสำคัญในการปกครอง ควบคุมและชี้นำแกนนำในระดับ “วิลาเยห์” หรือต่ำกว่าให้ปฏิบัติ ตามทิศทางและนโยบายที่ขบวนการกำหนด

บทสรุป

จากการศึกษารูปแบบขององค์การบริหารด้านการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยจาก 5 แนวคิดตั้งได้ ที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่าแต่ละรูปแบบก็เป็นความพยายามที่จะออกแบบองค์กรให้สอดคล้องกับ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแต่ละกลุ่มความคิดมี ความเชื่อว่า รูปแบบของตนที่นำเสนอั้นสามารถตอบโจทย์ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ได้

แต่จะยุติได้จริงหรือก็ยังเป็นปัญหา เนื่องจากรัฐไทยเองยังมีความเชื่อเสมอมาว่า ปัญหา ความไม่สงบมิใช่เกิดจากปัญหารูปแบบขององค์กรการเมืองการปกครอง รูปแบบการเมืองการ ปกครองเป็นเพียงข้ออ้างของขบวนการแบ่งแยกดินแดนเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการต่อสู้เท่านั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยระดับมัธยมน้อมยังมีความเชื่อมั่นว่า หากผู้รับผิดชอบระดับนโยบาย และผู้ปฏิบัติระดับตัดสินใจเข้าใจปัญหาตรงกันว่า ความไม่สงบเกิดจากการต่อสู้เพื่อแยกตัว ออกเป็นรัฐเอกราชปัตตานีดารุสสลามของขบวนการแบ่งแยกดินแดน แล้วนำจุดนี้มาเป็น เป้าหมายการต่อสู้ที่เน้นการเมืองนำการทหาร มุ่งลดเงื่อนไขโดยการกระจายอำนาจให้ชุมชนได้ ดูแลตนเองอย่างแท้จริงและดำเนินการให้สังคมมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ใช้กฎหมาย ศาสนา (ชารีอะห์) ปกครองสังคมตนเองอย่างแท้จริงก็เชื่อว่า เหตุความไม่สงบจะยุติลงได้ เพราะเงื่อนไขสงครามถูกขจัดไปโดยสิ้นเชิงแล้วนั่นเอง

บรรณานุกรม

กองกิจการพิเศษ ศอ.บต. 2552. เลขที่ นร 5210.1/- ร่าง พ.ร.บ.บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ..... 3 มกราคม 2552.

ฉันทนา บรรพศิริโชติ. 2551. “การเมืองการปกครองบนความแตกต่างทางวัฒนธรรม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและนัยสำคัญต่อการแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ใน เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ “ข้อเสนอแนวคิดเขตปกครองพิเศษชายแดนใต้” 27 ธันวาคม 2551. ห้องประชุม 3104 สถาบันพระปกเกล้า.

ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี. 2551. “ตัวแบบความคิดและข้อเสนอการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ใน เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อ “ข้อเสนอแนวคิดเขตปกครองพิเศษชายแดนใต้” 27 ธันวาคม 2551. ห้องประชุม 3104 สถาบันพระปกเกล้า.

สำเร็จ ศรีทราย. 2550. ขบวนการ **BRN-COORDINATE** กับการก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลาในช่วงปี 2547-ปัจจุบัน (2550) และแนวความคิดในการยุติสถานการณ์. วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ.