

บทคัดย่อ

เรื่อง การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

คณะผู้วิจัย 1) นายคนัย มุสา 2) ผศ. ชิดชนก ราธิมมูลา 3) นายอาทิตย์ ทองอินทร์

4) นายองอาจ สีทาเก 5) นายประเสริฐ หิมิตเส้น

การศึกษาวิจัย เรื่อง การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อสำคัญ คือ 1) เพื่อศึกษาความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำ และความสอดคล้องด้านเนื้อหาสาระของนโยบายดังกล่าว กับสภาพปัญหา อัตลักษณ์ และความต้องการของคนในพื้นที่ 2) เพื่อศึกษากระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและปัญหาอุปสรรคที่พบ และ 3) เพื่อนำเสนอรูปแบบ (Model) ของกระบวนการจัดทำนโยบายและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนำมาวิเคราะห์ใน 3 เรื่อง คือ (1) การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ (2) ความสอดคล้องของเนื้อหา นโยบายและผลการปฏิบัติตามนโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย และ (3) การมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก ซึ่งใช้ข้อมูลปฐมภูมิเชิงลึกเป็นหลัก ประกอบกับข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม และการประชุมสัมมนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในนโยบายดังกล่าว มาประกอบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ผ่านกรอบแนวคิดที่สร้างขึ้น

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า ในความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย มีการใช้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างหลากหลายแต่ยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เป็นตัวแสดงหลักอย่างแท้จริง และยังจำกัดอยู่เฉพาะกระบวนการในขั้นของการก่อตัวของปัญหาเท่านั้น แต่ยังไม่ทำอย่างต่อเนื่องครบทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของนโยบายในภาพรวมมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และมีลักษณะเชิงรุกอย่างชัดเจน ในส่วนความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ยังใช้การมีส่วนร่วมในระดับต่ำ มีลักษณะเชิงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ และการปฏิบัติบางเรื่อง อาทิ เรื่องการพัฒนาการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ยังมีบางประเด็นที่ไม่สอดคล้อง ในขณะที่สถานการณ์รุนแรงรายวัน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจำต้องยึดติดอยู่กับการแก้ปัญหามารยาตทางยุทธวิธีมากกว่ามุ่งแก้ปัญหาเชิงรุกทางยุทธศาสตร์ในภาพรวมที่เชื่อมโยงกัน และพบว่า มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ 1) การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าและไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ 2) ยังขาดการบูรณาการในเรื่องของโครงสร้างองค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง 3) ยังไม่มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างเป็นระบบ 4) แผนเตรียมการดำเนินการที่ยังมีเนื้อหาบางส่วนไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และแนวคิดพื้นฐานของนโยบาย และ 5) ปัจจัยทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้ง ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ต่อเนื่อง ทำyddคคณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะใน 4 ด้านสำคัญ คือ 1) ด้านกระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย 2) ด้านกระบวนการและความเหมาะสมของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3) ด้านข้อเสนอแนะ รูปแบบ กระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยได้นำเสนอตัวแบบกระบวนการเครือข่ายนโยบาย (Policy Networking Process Model – PNP) ซึ่งเป็นตัวแบบสำหรับการจัดทำและการแปลงนโยบายลักษณะดังกล่าว และ 4) ด้านการนำผลวิจัยไปใช้และการศึกษาวิจัยต่อยอด

Abstract

This research aims to study 3 objectives : (1) The suitability of policy formulation process and the accordance of this policy with problem situation, identity and requirement of people in the SBPs area. (2) The policy implementation process and the obstacles, and (3) The model of policy formulation and policy implementation process that is suitable with the SBPs area. To reach those objectives, There are 3 issues this research takes into account : (1) The participation of related groups/segments in policy formulation and policy implementation process. (2) The accordance of policy content and policy implementation with the requirement, identity and life way of people in the SBPs area, who are the policy stakeholders directly. (3) The active character of policy. This research methodology is the content analysis and the descriptive analysis based on the data from many sources: in-depth primary source, secondary source, in-depth interview, focus group seminars, and policy stakeholders seminars.

The research results show 3 main topics related to research objectives : **Firstly, the suitability of policy formulation process**, we found that the policymakers used the participation principle in the policy formulation, the process failed to entirely include every key actors of the SBPs problem. Moreover, the participation principle wasn't used throughout the policy formulation process ; it's used only in the stage of problem formulation. However, the content of policy, in the overview, properly accorded with the requirement, identity and life way of people in the SBPs area. Also, it had the character of active policy as well. **Secondly, the policy implementation process** can be explained that the policy implementers used the participation principle in low level, which mostly be emerged in form of ceremony without realizing core value of the participation principle. This kind of participation could be called "the procedural participation". Furthermore, some cases of policy implementation didn't accord with the requirement, identity, and life way of people in the SBPs area such as the educational development project. Meanwhile, the daily violent incidents restricted the policy implementers to 'small daily tactic' which could not only responded to the strategy, but also solved the whole problem. Besides, **there were 5 issues obstructed the successful of policy implementation**: (1) The delay of budget disbursement and the inconsistency between budget expenditures and specific context of the SBPs area. (2) The lack of

integration among government units both structure and agencies. (3) The lack of systemic policy monitoring, investigation and evaluation. (4) The inconsistency between some part of action plan and the grounded concept and the objectives of grand policy. (5) The disjunction of policy implementation that was a result of the frequent change of government. **Finally, this research proposes 4 recommendations :**

(1) The suitability of policy formulation process. (2) The suitability of policy implementation process. (3) The model of policy formulation and implementation process that fits into the specific context of the SBPs problem and similar problems. This research provides the latest pattern of policy formulation and implementation process which called the Policy Networking Process or PNP model. (4) The appliance of this research and the another further research.