รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุข ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

โดย นายดนัย มู่สา และ คณะ

กุมภาพันธ์ 2555

สัญญาเลขที่ RDG5410012

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุข ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

คณะผู้วิจัย

1. นายดนัย มู่สา	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
2. ผศ. ชิดชนก ราฮิมมูลา	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี
3. นายอาทิตย์ ทองอินทร์	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
4. นายองอาจ สีทาแก	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
5. นายประเสริฐ หมีดเส็น	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เรื่อง การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

คณะผู้วิจัย 1. นายดนัย มู่สา

2. ผศ. ชิดชนก ราฮิมมูลา

3. นายอาทิตย์ ทองอินทร์

4. นายองอาจ สีทาแก

5. นายประเสริฐ หมีดเส็น

การศึกษาวิจัย เรื่อง การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาคำตอบในคำถามนำวิจัย 2 ข้อสำคัญ คือ 1) กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหมาะสม มากน้อย เพียงใด และสอดคล้องกับสภาพปัญหา อัตลักษณ์ และความต้องการของคนในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร และ 2) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ถูกขับเคลื่อนผ่านกลไก และช่องทางต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างไร และการดำเนินการดังกล่าว มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร โดยคณะผู้วิจัยที่มีจุดเด่นสำคัญเพราะประกอบด้วยผู้ที่รับผิดชอบในระดับนโยบายโดยตรง ร่วมกับนักวิจัยในพื้นที่ที่มีองค์ความรู้ ประสบการณ์ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ตลอดจนสามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งเอกสาร บุคคล และเครือข่ายในทางนโยบายและทางปฏิบัติเชิงลึกอย่างแท้จริง ใช้วิธีการศึกษาที่ตั้งต้นด้วยการนำเสนอกรอบแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัย และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติใน 3 เรื่อง คือ 1) การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในกระบวนการจัดทำและขับเคลื่อนนโยบาย 2) ความสอดคล้องของเนื้อหานโยบายและผลการปฏิบัติตามนโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย และ 3) การมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก ซึ่งใช้ข้อมูลปฐมภูมิเชิงลึกเป็นหลักประกอบกับข้อมูลทุติยภูมิ และนำข้อมูลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในเรื่องนโยบายดังกล่าวมาประกอบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ผ่านกรอบแนวคิดที่สร้างขึ้นดังกล่าว ท้ายสุดได้พยายามนำเสนอรูปแบบ (Model) ของกระบวนการจัดทำนโยบายและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของนโยบายลักษณะเฉพาะดังกล่าวไว้ด้วย

ผลการศึกษาวิจัย สรุปได้ดังนี้

1. กระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย มีการใช้ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาวิเคราะห์ พบว่า ขั้นการก่อตัวของปัญหา และขั้นการหยิบยกปัญหามาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจทุกฝ่ายเห็นความสำคัญและความรุนแรงของปัญหาตรงกัน จึงหยิบยกปัญหาดังกล่าว

เป็น “วาระแห่งชาติ” (National Agenda) และเมื่อมาถึงขั้นการกำหนดนโยบาย และการพิจารณารับรอง จึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีการใช้การประเมินผลการปฏิบัติจากหน่วยงานในพื้นที่ สัมมนาเฉพาะกลุ่มทั้งภาควิชาการ ภาคประชาชน และประชาคมข่าวกรอง อย่างครอบคลุม แต่ยังประสบปัญหาเรื่องมีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และการขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหา **เพราะปัญหามีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนมากในส่วนของความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย** พบว่า มีการใช้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างหลากหลาย แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เป็นตัวแสดงหลักอย่างแท้จริง ที่สำคัญการมีส่วนร่วมยังจำกัดอยู่เฉพาะกระบวนการในขั้นของการก่อตัวของปัญหาเท่านั้น แต่ยังไม่ทำอย่างต่อเนื่องครบทุกขั้นตอน โดยเฉพาะในขั้นการปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ตลอดจนยังมีข้อจำกัดในการเร่งรัดการดำเนินการตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในขณะนั้น ในขณะที่ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ พบว่า ในภาพรวมมีความเหมาะสม แต่มีการเขียนนโยบายที่ครอบคลุมมากเกินไปจนทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความไปสู่การปฏิบัติจริง อาทิ เรื่องการศึกษา และการพัฒนา จนทำให้มีบางเรื่องที่ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่อย่างแท้จริง ในขณะที่ความเหมาะสมในแง่ของนโยบายเชิงรุก พบว่า ได้กำหนดเนื้อหาสาระในภาพรวมเชิงรุกไว้อย่างชัดเจน เช่น เรื่องการเมืองนำการทหาร การข่าวเชิงรุก การส่งเสริมให้มีช่องทางสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง เป็นต้น

2. กระบวนการและความเหมาะสมของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการใช้ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) มาวิเคราะห์ พบว่า มีกระบวนการแปลงนโยบายและมีองค์กร หน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีการมอบหมายภารกิจชัดเจน มีการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ ถึงแม้จะประสบปัญหาในห้วงสองเดือนแรกของการเปลี่ยนถ่ายโอนการบริหารจัดการจากโครงสร้างเดิมไปสู่โครงสร้างใหม่ก็ตาม ในส่วนของเนื้อหาสาระของการแปลงนโยบายไปสู่ยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิบัติ ก็มีความชัดเจนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อถึงระดับแผนงาน โครงการ แต่ละเรื่องก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในส่วนของความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า เมื่อนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติมีการใช้การมีส่วนร่วมที่ยังต่ำ และใช้ในเชิงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ จนทำให้แผนงาน โครงการ ที่มีความสอดคล้องกับนโยบายในภาพรวม แต่กลับไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แตกต่าง หลากหลาย ของคนในแต่ละชุมชนอย่างแท้จริง ส่วนความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ พบว่า การปฏิบัติบางเรื่อง อาทิ เรื่องการพัฒนาการศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างความเป็นธรรม และการอำนวยความยุติธรรม ยังมีประเด็นที่ไม่สอดคล้อง และบางครั้งการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องดังกล่าว เป็นการซ้ำเติมปัญหาให้รุนแรงขึ้นด้วย ส่วนความเหมาะสมในแง่ของการปฏิบัติตามนโยบายเชิงรุก พบว่า นโยบายเชิงรุกที่มุ่งขจัดปัญหารากเหง้าของปัญหามากกว่ารับมือกับเหตุการณ์เฉพาะหน้ารายวัน แต่สถานการณ์รุนแรงรายวัน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจำต้องยึดติดอยู่กับการแก้ไขปัญหาความรุนแรงรายวันทางยุทธวิธีมากกว่ามุ่งแก้ไขปัญหาเชิงรุกทางยุทธศาสตร์ ที่มุ่งแก้ไขปัญหาในภาพรวมที่เชื่อมโยงกัน

3. ปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการใช้ตัวแบบการจัดการ (Management Model) มาวิเคราะห์ พบว่า การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความพร้อมทั้งในเรื่องหน่วยงาน วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ งบประมาณ แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคสำคัญใน 5 เรื่อง คือ 1) ปัญหาด้านงบประมาณ ที่มีงบประมาณเพียงพอ แต่มีการเบิกจ่ายล่าช้า เพราะอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ เดียวกันทั้งประเทศ 2) ปัญหาด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ยังมีปัญหาวิธีคิดพื้นฐานทัศนคติ ที่มองปัญหาแยกส่วน ไม่มองในภาพรวม มองเพียงปัญหาปรากฏการณ์มากกว่าปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ แก้ปัญหาแบบต่างคนต่างทำ ยังขาดความจริงจัง และต่อเนื่องในการปฏิบัติตามนโยบาย ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติบางส่วน ยังขาดความเข้าใจ ขาดความเชื่อมั่นศรัทธาในนโยบาย และบางครั้งยังปฏิบัติสวนทางกับนโยบาย 3) ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร พบว่า ยังขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานทั้งในเรื่องความคิดที่มีวัฒนธรรมของหน่วยงานต่างกัน และขาดการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างเป็นระบบ 4) ปัญหาด้านแผนเตรียมการดำเนินการ พบว่า ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ยังมีเนื้อหาบางส่วนไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวคิดพื้นฐานของนโยบาย เช่น นโยบายมุ่งให้มีการพัฒนาการศึกษา แต่กลับไปมุ่งเน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนและอาคารเรียน เป็นต้น และ 5) ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่เป็นปัจจัยแทรกซ้อนสำคัญที่ไปลดทอนหรือเพิ่มสมรรถนะของบุคลากรและหน่วยงานที่แก้ไขปัญหา เพราะการเปลี่ยนแปลงการเมืองแต่ละครั้ง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไปด้วย และหลายครั้งมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาของทิศทางในการแก้ไขปัญหาจนทำให้ขาดความต่อเนื่อง

จากผลการวิจัยดังกล่าว ได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะที่สำคัญใน 4 ด้าน คือ

1) ด้านกระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย ที่เห็นควรให้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเข้มข้นในทุกกระบวนการจัดทำนโยบายอย่างแท้จริง ให้มีการเร่งรัดสร้างเอกภาพทางความคิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อปัญหาดังกล่าว พร้อมไปกับการเร่งรัดสร้างองค์ความรู้ทั้งในทางทฤษฎีและการนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนในสาระของนโยบาย เช่น เรื่องการเมืองนำการทหาร สันติวิธี ยุทธศาสตร์เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา เป็นต้น

2) ด้านกระบวนการและความเหมาะสมของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่เห็นควรให้สร้างกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีความสัมพันธ์กัน เพื่อให้การถอดรหัสเนื้อหานโยบายเป็นไปอย่างถูกต้อง มีน้ำหนัก และมีพลังในการแก้ไขปัญหา และต้องสร้างเอกภาพการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับวัฒนธรรมองค์กรที่เชื่อมโยงกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และควรคัดเลือกเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่มีความรู้ ความเข้าใจพื้นที่อย่างแท้จริง เร่งรัดขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนทั้งในเรื่องหน่วยงานที่รับผิดชอบและการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ที่สำคัญต้องแก้ไขปัญหาสำคัญในเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้าโดยต้องกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการทางงบประมาณเฉพาะพื้นที่ ปรับความคิดพื้นฐานในการมองปัญหาของเจ้าหน้าที่รัฐ จากการมองเพียงยุทธวิธีไปมองในเรื่องยุทธศาสตร์ รวมทั้งจัดทำโครงสร้างการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดเอกภาพและบูรณาการทำงานร่วมกันได้อย่างแท้จริง

3) ด้านข้อเสนอแนะ รูปแบบ กระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ที่ได้นำเสนอตัวแบบกระบวนการเครือข่ายนโยบาย (Policy Networking Process Model – PNP) ที่มุ่งให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและนโยบาย นำมาสร้างเป็นเครือข่ายนโยบายและการมีส่วนร่วมอย่างครบถ้วนทุกขั้นตอนของการดำเนินการดังกล่าว

4) ด้านการนำผลวิจัยไปใช้และการศึกษาวิจัยต่อยอด การนำผลวิจัยนี้ไปใช้ทั้งในหน่วยระดับนโยบาย หน่วยปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ และงานวิชาการเกี่ยวกับการศึกษานโยบายสาธารณะ (Public Policy) อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนารูปแบบกระบวนการที่เหมาะสมในการจัดทำและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมได้ พร้อมไปกับการวิจัยต่อยอดในเรื่องการศึกษาวิจัยไปถึงเรื่องการประเมินผลนโยบาย ตลอดจน การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการรับรู้ ทัศนคติ และวิธีคิดของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาตามนโยบายในพื้นที่อย่างแท้จริง เพราะจะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาโดยตรง

บทคัดย่อ

เรื่อง การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

คณะผู้วิจัย 1) นายดนัย มู่สา 2) ผศ. ชิดชนก ราฮิมมูลา 3) นายอาทิตย์ ทองอินทร์ 4) นายองอาจ สีทาแก 5) นายประเสริฐ หมีดเส็น

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) การมีส่วนร่วมของภาคส่วน ต่าง ๆ (2) ความสอดคล้องของเนื้อหานโยบายและผลการปฏิบัติตามนโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย และ (3) การมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก ซึ่งใช้ข้อมูลปฐมภูมิเชิงลึกเป็นหลักประกอบกับข้อมูลทุติยภูมิ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม และการประชุมสัมมนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในนโยบายดังกล่าว มาประกอบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ผ่านกรอบแนวคิดที่สร้างขึ้น

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า **ในความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย** มีการใช้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างหลากหลาย แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เป็นตัวแสดงหลักอย่างแท้จริง และยังจำกัดอยู่เฉพาะกระบวนการในขั้นของการก่อตัวของปัญหาเท่านั้น แต่ยังไม่ทำอย่างต่อเนื่องครบทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของนโยบายในภาพรวมมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และมีลักษณะเชิงรุกอย่างชัดเจน **ในส่วนความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** ยังใช้การมีส่วนร่วมในระดับต่ำ มีลักษณะเชิงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ และการปฏิบัติบางเรื่อง อาทิ เรื่องการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ยังมีบางประเด็นที่ไม่สอดคล้อง ในขณะที่สถานการณ์รุนแรงรายวัน ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจำต้องยึดติดอยู่กับการแก้ปัญหาความรุนแรงรายวันทางยุทธวิธีมากกว่ามุ่งแก้ปัญหาเชิงรุกทางยุทธศาสตร์ในภาพรวมที่เชื่อมโยงกัน และพบว่า **มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** คือ 1) การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าและไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ 2) ยังขาดการบูรณาการในเรื่องของโครงสร้างองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง 3) ยังไม่มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างเป็นระบบ 4) แผนเตรียมการดำเนินการที่ยังมีเนื้อหาบางส่วนไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และแนวคิดพื้นฐานของนโยบาย และ 5) ปัจจัยทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้ง ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ต่อเนื่อง ท้ายสุดคณะผู้วิจัยได้มี **ข้อเสนอแนะใน 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.

คำนำ

ปัญหาความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นปัญหาที่มีความยืดเยื้อต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน ทุกรัฐบาลได้ให้ความสำคัญของปัญหาในระดับของวาระแห่งชาติ และได้มีความพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาตามกรอบนโยบายมาแล้วหลายฉบับ จนถึงปัจจุบันคือนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ดูเสมือนว่าปัญหายังไม่คลี่คลาย กลับมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ซ้ำยังมีความละเอียดอ่อนของปัญหาและความเสี่ยงในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะมีความเสี่ยงจากการแทรกแซงจากภายนอกประเทศมากขึ้นตามลำดับ จนทำให้มีข้อสงสัยและคำถามเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติ จึงทำให้เกิดงานวิจัยฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อค้นหาคำตอบในกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด สอดคล้องกับสภาพปัญหาอัตลักษณ์ และความต้องการของคนในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติถูกขับเคลื่อนผ่านกลไก และช่องทางต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างไร รวมทั้งการดำเนินการดังกล่าว มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร

งานวิจัย เรื่อง การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัตินี้ มีจุดเด่นสำคัญที่คณะผู้วิจัยประกอบด้วยบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระดับนโยบาย ร่วมกับนักวิจัยในพื้นที่ที่มีองค์ความรู้ ประสบการณ์ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ตลอดจนสามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งเอกสาร บุคคล และเครือข่ายในทางนโยบายและทางปฏิบัติเชิงลึกอย่างแท้จริง เพื่อค้นหาคำตอบในทางวิชาการที่เชื่อถือได้จากคำถามวิจัยดังกล่าว และที่สำคัญคือ งานวิจัยนี้ได้มีความพยายามเสนอตัวแบบ (Model) เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำนโยบายเฉพาะเรื่องและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยศึกษาจากกรณีของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ การทำวิจัยครั้งนี้นับเป็นการใช้กระบวนการวิจัยและองค์ความรู้จากงานวิจัยไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2555 – 2557) ที่เป็นนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับใหม่ ซึ่งจะมาใช้แทนนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

คณะผู้วิจัยหวังว่าผลงานวิจัยนี้ จะช่วยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เข้าใจกระบวนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติผ่านงานวิจัยนี้มากยิ่งขึ้น และสามารถนำไปปรับใช้ประโยชน์ต่อการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติเฉพาะเรื่องเฉพาะพื้นที่ ตลอดจนนำไปใช้ในการคิดโจทย์ศึกษาวิจัยต่อยอด และหากผลงานวิจัยนี้มีประโยชน์กลายเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ยุติลงได้ คณะผู้วิจัยก็ขอมอบความดีให้กับทุกฝ่ายและทุกคนที่มีความมุ่งมั่นร่วมกันทุ่มเทเสียสละปัญญา แรงกาย แรงใจในการแก้ไขปัญหาเพื่อสร้างสรรค์สันติสุขให้เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน

คณะผู้วิจัย

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัย “การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ” ประสบผลสำเร็จได้ด้วยดี โดยเริ่มต้นจากการเห็นความสำคัญของเป้าหมายและประโยชน์ของการทำวิจัยในลักษณะของการเชื่อมต่ออย่างชัดเจนระหว่างงานวิจัยและการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยเริ่มต้นจาก ศาสตราจารย์ ดร. สวัสดิ์ ตันตระรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และคุณปัทมากร คติธรรมนิตย์ เจ้าหน้าที่ของ สกว. ที่คอยให้คำแนะนำปรึกษาในการทำวิจัย ที่สำคัญยิ่งคือ นายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ได้ให้การสนับสนุนให้คำแนะนำปรึกษาและให้พลังใจอย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง ได้รับคำแนะนำที่มีคุณค่ายิ่งจาก ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ สถาอนันท์ นางจิราพร บุนนาค อดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายสมเกียรติ บุญชู รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ อีกทั้งภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ สกว. ที่ได้ช่วยพัฒนาโจทย์วิจัยจนชัดเจน และที่สำคัญงานวิจัยจะไม่สำเร็จลุล่วงไปได้หากขาดทีมวิจัยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชิดชนก ราฮิมมูลา คุณอัญชนา หีมมิหน๊ะ และคุณปัทมา หีมมิหน๊ะ ที่ได้ทุ่มเทในการสัมภาษณ์ เก็บรวบรวม ประมวล วิเคราะห์และสรุปผลข้อมูลในพื้นที่ และขอขอบคุณทีมวิจัยจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ นำโดย นายดนัย มู่สา ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม นายองอาจ สีทาแก นายอาทิตย์ ทองอินทร์ และนายประเสริฐ หมีดเส็น ที่ได้ร่วมทำวิจัยในสภาวการณ์ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ช่วงเดือนรอมฎอน และช่วงวิกฤตอุทกภัย จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความอดทนและการปรับตัวสูงทั้งในเรื่องเวลา วาระงานประจำที่ทำอยู่ และวาระงานอื่น ๆ ที่รับผิดชอบอย่างเร่งด่วนต่อเนื่องและสูงยิ่ง

ท้ายที่สุดขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน และเวทีการประชุมทุกเวทีและทุกกลุ่ม ที่ได้ให้ความไว้เนื้อเชื่อใจ ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเชิงลึกของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเที่ยงตรง อันทำให้งานวิจัยครั้งนี้มีผลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเข้าไปเป็นส่วนสำคัญโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทีมงานวิจัย

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

สารบัญ

		หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ก
บทคัดย่อ		จ
ABSTRACT		ฉ
คำนำ		ช
กิตติกรรมประกาศ		ฌ
สารบัญ		ญ
สารบัญภาพ		ฑ
สารบัญตาราง		ฒ
บทที่ 1	**บทนำ**	1
	1.1 หลักการและเหตุผล	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
	1.3 แผนกิจกรรมหลักเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ	2
	1.4 แนวทาง/ขั้นตอน และเครื่องมือการวิจัย	4
	1.5 แผนการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (ม.ค.-ก.ค. 54)	4
	1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ	5
	1.7 USER ของงานวิจัย (บุคคล/หน่วยงาน)	5
	1.8 แนวทาง/กระบวนการผลักดันผลงานวิจัยให้เกิดการใช้ประโยชน์	5
	1.9 ผลงานที่ส่งต่อ สกว.	6
บทที่ 2	**ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง**	7
	2.1 ฐานข้อมูลวิจัยจังหวัดชายแดนภาคใต้จากเว็บไซต์ Southernmost Provinces Research Database	7
	2.2 ฐานข้อมูล Thai Digital Collection (TDC) อันเป็นโครงการของเครือข่าย Thai Library Integrated System (ThaiLIS)	7

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
บทที่ 3	**กรอบแนวคิด ทฤษฎี ที่ใช้ในการวิจัย**	13
	3.1 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้วิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการการแปลงไปสู่การปฏิบัติ	13
	3.1.1 การวิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบายด้วยตัวแบบกระบวนการ (Process Model)	13
	3.1.2 การวิเคราะห์กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) และตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)	15
	3.2 กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ	18
	3.2.1 แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network)	18
	3.2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน	19
บทที่ 4	**พัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้**	34
	4.1 ระยะแรก นโยบายก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)	34
	4.2 ระยะที่สอง นโยบายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงแรก (2475-2487)	36
	4.3 ระยะที่สาม นโยบายสมัยรัฐบาลพลเรือน (ระหว่าง พ.ศ. 2487 – 2491)	36
	4.4 ระยะที่สี่ นโยบายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2491 – 2500)	37
	4.5 ระยะที่ห้า นโยบายภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 ถึงวิกฤตการณ์ทางการเมือง (พ.ศ. 2500-2516)	37
	4.6 ระยะที่หก นโยบายช่วง พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2546	47

สารบัญ (ต่อ)

		หน้า
	4.7 ระยะที่เจ็ด นโยบายช่วง พ.ศ. 2547 ถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549	60
บทที่ 5	**กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ**	64
	5.1 กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	64
	5.1.1 ที่มาของการจัดทำนโยบายฯ	64
	5.1.2 กระบวนการจัดทำนโยบายฯ	65
	5.1.3 ข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	65
	5.1.4 เนื้อหาสาระของนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	67
	5.2 การแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ	69
	5.2.1 กระบวนการแปลงนโยบายฯ สู่การปฏิบัติ	69
	5.2.2 โครงสร้างการแปลงนโยบายฯ สู่การปฏิบัติ	71
	5.2.3 เนื้อหาสาระของการแปลงนโยบายฯ สู่การปฏิบัติ	79
บทที่ 6	**บทวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ**	93
	6.1 ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายฯ	94
	6.1.1 ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วม	94
	6.1.2 ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องของนโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่	99
	6.1.3 ความเหมาะสมในแง่ของการเป็นนโยบายเชิงรุก	105
	6.2 ความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	106
	6.2.1 ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วม	109

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

6.2.2 ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องของการปฏิบัติตามนโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ 110

6.2.3 ความเหมาะสมในแง่ของการปฏิบัติตามนโยบายที่เป็นเชิงรุก สอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ 116

6.3 ปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 116

6.3.1 ปัญหาด้านงบประมาณ 117

6.3.2 ปัญหาด้านบุคลากร 117

6.3.3 ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กร 119

6.3.4 ปัญหาด้านแผนเตรียมการดำเนินการ 125

6.3.5 ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง 125

6.4 สรุปผลการวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายฯ และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ 126

บทที่ 7 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ 128

7.1 กระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 129

7.2 กระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ 131

7.3 ปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 132

7.4 ข้อเสนอแนะ 133

7.4.1 ด้านกระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย 134

7.4.2 ด้านกระบวนการและความเหมาะสมของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 134

7.4.3 ด้านข้อเสนอแนะตัวแบบกระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 136

7.4.4 ด้านการนำผลวิจัยไปใช้และการศึกษาต่อยอด 142

บรรณานุกรรม 143

ภาคผนวก 147

สารบัญภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1	แสดงขั้นตอนการจัดทำนโยบายทั่วไปตามตัวแบบกระบวนการ (Process Model)	15
แผนภาพที่ 2	ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)	16
แผนภาพที่ 3	ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)	17
แผนภาพที่ 4	ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง ของ Arnstein	23
แผนภาพที่ 5	แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	24
แผนภาพที่ 6	แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน	26
แผนภาพที่ 7	กรอบการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ	32
แผนภาพที่ 8	กรอบการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ	33
แผนภาพที่ 9	ยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้	63
แผนภาพที่ 10	โครงสร้างการบริหารจัดการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้	71
แผนภาพที่ 11	การดำเนินงานของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน	73
แผนภาพที่ 12	การจัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน	74
แผนภาพที่ 13	โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้	78
แผนภาพที่ 14	ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา จชต.	86
แผนภาพที่ 15	ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกลไกที่กำหนดขึ้น	92
แผนภาพที่ 16	ฐานข้อมูลการจัดทำนโยบาย	95
แผนภาพที่ 17	กระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคง	95
แผนภาพที่ 18	องค์กรและผลผลิตของการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	108
แผนภาพที่ 19	ตัวแบบกระบวนการเครือข่ายนโยบาย (Policy Networking Process ; PNP)	141

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงแผนกิจกรรมหลัก และผลงานที่คาดว่าจะได้รับ 3

ตารางที่ 2 แผนการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (ม.ค. - ก.ค. 54) 4

ตารางที่ 3 เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน 27

ตารางที่ 4 ลำดับขั้นตอนการศึกษา 31

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

สถานการณ์ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญ และประกาศเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) รวมทั้งมีความพยายามแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับนโยบาย ระดับยุทธศาสตร์ และระดับการปฏิบัติในพื้นที่ ดังนี้

ระดับของนโยบาย รัฐบาลมีการเสนอแนะนโยบายระดับชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบในการแก้ปัญหามาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2521 และมีการดำเนินการต่อเนื่องจนถึง พ.ศ. 2546 รวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ หลังจากนั้น รัฐบาลได้ใช้นโยบายและคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้กำหนดห้วงเวลาไว้ เป็นกรอบแนวทางแก้ปัญหา โดยปัจจุบัน รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกรอบของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ระดับยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติ ในส่วนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ รัฐบาลได้ขับเคลื่อนโดยมียุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติรองรับ และมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ในพื้นที่ ได้แก่ กอ.รมน. , กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า , ศอ.บต. , ศชต. ขณะเดียวกัน ก็มีกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางหลายหน่วยที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ,ยุทธศาสตร์ด้านการอำนวยความยุติธรรมของกระทรวงยุติธรรม, ยุทธศาสตร์การศึกษาในพื้นที่พิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกระทรวงศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์และรับรู้ในทุกภาคส่วนมาโดยตลอดว่า การจัดทำนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวที่ผ่านมา ยังมีช่องว่างปัญหาอยู่ ซึ่งถูกสะท้อนออกมาใน 2 แง่มุม ที่สำคัญ คือ

แง่มุมแรก ในมิติของเนื้อหาของนโยบาย มีการสะท้อนว่า นโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ของพื้นที่อย่างแท้จริง อันสะท้อนถึงความเข้าใจที่ไม่เพียงพอของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายของทุกภาคส่วนยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง จนทำให้ตัวนโยบายเอง กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

แง่มุมที่สอง ในมิติของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการสะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ว่า บางครั้ง เนื้อหานโยบายออกมาดีแล้ว และสะท้อนความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น การยึดหลักเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา การใช้แนวทางสันติวิธีแก้ปัญหา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติแล้ว พบว่า บางครั้ง ผู้ปฏิบัติบางคนไม่เข้าใจปรัชญา เจตนารมณ์ และเป้าหมายของนโยบายอย่างแท้จริง ผู้ปฏิบัติบางคนไม่ศรัทธาต่อแนวทางและทิศทางของนโยบาย และบางคนมีการ

ปฏิบัติเป็นไปอย่างสวนทางกับเป้าหมายของนโยบาย ในแง่มุมนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่สถานการณ์ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีมิติของปัญหาที่ละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อน นโยบายที่ใช้ในการแก้ปัญหาและการแปลงไปสู่การปฏิบัติก็อาจเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มความซับซ้อนให้ปัญหาด้วยเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาประเด็นดังกล่าวอย่างลุ่มลึกและรอบด้านจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนนโยบายอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ ซึ่งการศึกษาเพื่อให้เข้าใจปัญหาของนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องหาคำตอบใน 2 เรื่อง คือ

(1) กระบวนการจัดทำนโยบายและเนื้อหาของนโยบาย มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และสอดคล้องกับสภาพปัญหา อัตลักษณ์ และความต้องการของคนในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร

(2) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ถูกขับเคลื่อนผ่านกลไก และช่องทางต่างๆ ที่มีอยู่อย่างไร และการดำเนินการดังกล่าวมีปัญหา อุปสรรคอย่างไร

การตอบประเด็นคำถาม 2 เรื่องข้างต้น จะเป็นการศึกษาที่ช่วยเสนอแนะแนวทางในกระบวนการจัดทำนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งยังจะนำมาซึ่งประโยชน์ในเชิงวิชาการสำหรับการศึกษาเชิงนโยบายต่อไป โดยการศึกษาครั้งนี้มีจุดเด่นและแตกต่างจากการศึกษาอื่นที่สนใจประเด็นปัญหาเชิงนโยบายเหมือนกัน คือ ผู้ทำการวิจัย เป็นผู้จัดทำและดำเนินการนโยบายดังกล่าวเอง (Insider) มีข้อมูลเชิงลึกที่รอบด้าน โดยทำการศึกษาร่วมกับนักวิชาการในพื้นที่ที่มีประสบการณ์โดยตรงและรับรู้ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยตรง อันจะทำให้ได้ข้อมูลประกอบการวิจัยที่เป็นจริง ลุ่มลึกและรอบด้านอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายและความสอดคล้องกับสภาพปัญหาตลอดจน อัตลักษณ์และความต้องการของคนในพื้นที่

(2) เพื่อศึกษากระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

(3) เพื่อสร้างข้อเสนอในเรื่อง กระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อเสนอในระดับนโยบาย /ยุทธศาสตร์ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในระยะต่อไป

1.3 แผนกิจกรรมหลักเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ

ประกอบด้วย

1) การวิจัยเชิงเอกสาร

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก

3) การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม

4) การสังเคราะห์ผลการศึกษา และ

5) การนำเสนอผลงานต่อเวทีสาธารณะ รายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงแผนกิจกรรมหลัก และผลงานที่คาดว่าจะได้รับ

แนวทางการวิจัย	กิจกรรม (activities)	ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ (outputs)
1. การวิจัยเชิงเอกสาร	1.1 การทบทวนวรรณกรรม 1.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล 1.3 การวิเคราะห์ข้อมูล - การจัดประชุมร่วมกับนักวิชาการที่มีผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับโครงการ	1.1 ผลการทบทวนวรรณกรรม 1.2 ฐานข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องที่จะศึกษาวิจัย 1.3 ผลการประชุมฯ ซึ่งสะท้อนประเด็นในการดำเนินการวิจัยในระยะต่อไป
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก	2.1 การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำนโยบาย 2.2 การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 2.3 การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการดำเนินการตามนโยบายฯ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	ผลการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลทั้ง 3 กลุ่มที่สะท้อนวัตถุประสงค์การวิจัย
3. การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม	3.1 การจัดประชุมเฉพาะกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำนโยบาย 3.2 การจัดประชุมเฉพาะกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3.3 การจัดประชุมเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการดำเนินการตามนโยบายฯ 3.4 การจัดประชุมเฉพาะกลุ่มตัวแทนจากแต่ละกลุ่มในข้อ 3.1 -3.3	ผลการประชุมเฉพาะกลุ่มทั้ง 4 ครั้งที่สะท้อนวัตถุประสงค์การวิจัย
4. การสังเคราะห์ผลการศึกษา	4.1 การสังเคราะห์ผลการศึกษา 4.2 การจัดทำรายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์	รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ซึ่งให้ข้อเสนอต่อกระบวนการจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับใหม่และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

แนวทางการวิจัย	กิจกรรม (activities)	ผลงานที่คาดว่าจะได้รับ (outputs)
5. การนำเสนอผลงานต่อเวทีสาธารณะ	การนำเสนอต่อเวทีสาธารณะ โดยเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Users ของโครงการวิจัย	ผลการประชุมเวทีสาธารณะและผลการประเมินตอบรับจากผู้เข้าร่วม

1.4 แนวทาง/ขั้นตอน และเครื่องมือการวิจัย

โครงการนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การเก็บข้อมูลเอกสาร (Document Research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายโดยตรง และผู้มีประสบการณ์ตรงจากผลของการปฏิบัตินโยบาย รวมทั้งการจัดเวทีอภิปรายในลักษณะเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ทั้งในกลุ่มผู้จัดทำนโยบาย กลุ่มผู้ปฏิบัตินโยบาย และกลุ่มภาคประชาชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ลึก และรอบด้านสำหรับนำมาใช้วิเคราะห์ สรุปผล หาความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลแต่ละชุด และสังเคราะห์รวม ซึ่งท้ายสุด จะได้จัดเวทีสาธารณะในภาพรวม เพื่อร่วมกันสังเคราะห์ร่างผลงานวิจัยก่อนนำเสนอออกมาในรูปของเอกสารรายงานผลการวิจัย

1.5 แผนการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (ม.ค. - ก.ค. 54) ปรากฏตาม**ตารางที่ 2** ดังนี้

กิจกรรมตามแนวทางการวิจัย	ม.ค.		ก.พ.		มี.ค.		เม.ย.		พ.ค.		มิ.ย.		ก.ค.	
	1-2	3-4	1-2	3-4	1-2	3-4	1-2	3-4	1-2	3-4	1-2	3-4	1-2	3-4
1. การวิจัยเชิงเอกสาร และสร้างกรอบแนวคิด		■	■	■	■	■								
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก							■	■	■	■				
3. การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม							■	■	■	■				
4. การสังเคราะห์ผลการศึกษา											■	■		
5. การนำเสนอผลงานต่อเวทีสาธารณะ													■	■

หมายเหตุ : แผนกิจกรรมอาจมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม แต่กำหนดให้อยู่ในขอบเขต ม.ค. - ก.ค. 54 โดยได้ขยายเวลาการดำเนินการตามแผนการทำงานไปจนถึงเดือน พ.ย. 54

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

(1) ได้ทราบความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(2) แบบแผนของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

(3) ข้อเสนอเชิงนโยบาย /ยุทธศาสตร์ ในเรื่องแบบแผนการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระยะต่อไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอนาคต

ทั้งนี้ ผลการวิจัยจะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับใหม่ (ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ใช้ชื่อว่า “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้”) โดยตรง ทั้งในมิติของกระบวนการ เนื้อหา และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้ง ในมิติของการเชื่อมโยงเครือข่ายผู้จัดทำนโยบายและผู้รับผิดชอบการถอดรหัสนโยบายและแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยตรง ผ่านกระบวนการวิจัย

1.7 USER ของงานวิจัย (บุคคล / หน่วยงาน)

ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

(1) หน่วยที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบายโดยตรง ได้แก่ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

(2) หน่วยที่เกี่ยวข้องในเชิงการถอดรหัสนโยบายและแปลงไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ได้แก่ กอ.รมน., ศปป 5 กอ.รมน. ศอ.บต., กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า, ศชต. และกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงวัฒนธรรม

(3) ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน สถาบันวิชาการ สถาบันการศึกษา และสถาบันการฝึกอบรมที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น มหาวิทยาลัยในประเทศ สถาบันพระปกเกล้า และวิทยาลัยเหล่าทัพ

1.8 แนวทาง/กระบวนการผลักดันผลงานวิจัยให้เกิดการใช้ประโยชน์

งานวิจัยชิ้นนี้ **มุ่งศึกษากระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้** ตามกรอบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันการศึกษาดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำนโยบายฯ ฉบับใหม่ด้วย เนื่องจากเหตุผล ดังนี้

ในเชิงกระบวนการจัดทำนโยบาย ในกระบวนการจัดทำนโยบายฯ ฉบับใหม่ จะต้องมีขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น กระบวนการศึกษาวิจัยนี้จึงดำเนินคู่ขนานไปกับกระบวนการประเมินผลนโยบายดังกล่าว เนื่องจากคณะผู้วิจัยเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายแก้ไข

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยตรง ดังนั้น จึงมีการเชื่อมโยงผลการวิจัยเข้ากับกระบวนการจัดทำ ขับเคลื่อน และติดตาม/ ประเมินผลนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลการวิจัยในเรื่องของแบบแผนการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม จะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการออกแบบกระบวนการจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับใหม่ (นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘) โดยตรง

ในเชิงเนื้อหานโยบาย ประเด็นส่วนใหญ่ในงานวิจัย ซึ่งเป็นผลการสะท้อนมุมมองมาจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและการดำเนินนโยบายในปัจจุบัน จะได้รับการผลักดันเข้าสู่การพิจารณาในกระบวนการจัดทำนโยบายฯ ฉบับใหม่

ในเชิงเครือข่ายการจัดทำและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เครือข่ายที่มีส่วนร่วมกับงานวิจัยชิ้นนี้เป็นตัวแสดงหลัก (key actors) ในการถอดรหัส แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยตรง ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่ผลการวิจัยจะมีประโยชน์ต่อแนวทางการจัดทำและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้ว ด้วยแนวทางและกระบวนการทำวิจัยเองแล้ว ก็ได้ทำหน้าที่สร้างเครือข่ายของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำและถอดรหัสนโยบายโดยตรงไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการวิจัยในงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นเสมือนตัวเชื่อมประสานกระบวนการจัดทำและทางเดินของนโยบายที่จะเกิดขึ้นใหม่ต่อไปได้อย่างเป็นเอกภาพมากขึ้น

1.9 ผลงานที่ส่งต่อ สกว.

รายงานผลการวิจัย เรื่อง การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งให้ข้อเสนอต่อกระบวนการจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับใหม่ และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

บทที่ 2
ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบัน ยังไม่มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 ที่ใช้เป็นนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในปัจจุบัน แต่เพื่อให้การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นประโยชน์โดยตรงกับการวิจัยในครั้งนี้ จึงได้ศึกษาสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของภาครัฐต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

2.1 ฐานข้อมูลวิจัยจังหวัดชายแดนภาคใต้จากเว็บไซต์ Southernmost Provinces Research Database[1]

พบว่า ที่ผ่านมา มีงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้เพียงเรื่องเดียว คือ "*การวิจัยนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2540 – 2550* " ของ บรรจง ฟ้ารุ่งสาง (2550) ซึ่งมุ่งศึกษานโยบายทั้งระบบ ทั้งในส่วนปัจจัยนำเข้า (inputs) กรอบในการกำหนดนโยบาย และปัจจัยผลลัพธ์ (outputs) ของนโยบาย ปรากฏผลการศึกษาใน 4 ประเด็น ดังนี้ ***1) ปัจจัยนำเข้า*** ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย คือ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ความมั่นคง ศาสนาและวัฒนธรรม และปัจจัยเรื่องปัญหาในการบริหารราชการ ***2) กรอบในการกำหนดนโยบาย*** คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 – 2545 ซึ่งมีการสร้างยุทธศาสตร์รองรับในพื้นที่ตามกรอบกฎหมายดังกล่าวอย่างเหมาะสม ***3) ผลลัพธ์ของนโยบาย*** คือ การที่รัฐสามารถขยายโอกาสทางการศึกษาได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังมีอุปสรรค เช่น กรอบการดำเนินการยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในท้องถิ่น ประสิทธิภาพของระบบการบริหารการศึกษา และหลักสูตรการศึกษาที่ยังไม่ชัดเจน เป็นต้น

งานวิจัยข้างต้น แม้จะสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางความเป็นไปของนโยบาย แต่ให้น้ำหนักกับเรื่องของ "เนื้อหานโยบาย" เป็นหลัก ขณะเดียวกัน **ไม่สะท้อนให้เห็น "กระบวนการ" ภายในว่า มีตัวแสดง กลไก ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรค** ตลอดจนการเมืองภายในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการแปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างไร

2.2 ฐานข้อมูล Thai Digital Collection (TDC) อันเป็นโครงการของเครือข่าย Thai Library Integrated System (ThaiLIS)

พบว่า การศึกษาวิจัยที่ผ่านมา มีผลศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของภาครัฐต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายชิ้น ดังนี้

---

[1] http://soreda.oas.psu.ac.th/, คณะวิทยาการสื่อสาร คณะแพทยศาสตร์ และสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี พัฒนาขึ้นตามข้อเสนอแนะของโครงการวิจัยเรื่อง เทคโนโลยีสารสนเทศและนิเทศศาสตร์เพื่อสันติสุขของชาติ สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และโครงการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้จังหวัดชายแดนใต้ สนับสนุนโดยสถาบันวิจัยและพัฒนาสุขภาพภาคใต้

2.2.1 งานศึกษาเรื่อง "*นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลในชุมชนชาวไทยมุสลิม จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.2475-2535)*" ของสมพงษ์ ปานเกล้า (2541) ซึ่งใช้แนวคิดไตรลักษณรัฐ ของ ชัยอนันต์ สมุทวาณิช เป็นกรอบในการศึกษา พบว่า การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2475 – 2535 อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ช่วง (พ.ศ. 2475 – 2502, 2502–2516 และ 2516 - 2535) การดำเนินนโยบายตลอดทั้ง 3 ช่วงเวลา แม้ว่าจะวางอยู่บนพื้นฐานเหตุผลของรัฐว่าด้วยมิติความมั่นคงเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็จำเป็นต้องยอมให้เหตุผลในมิติการพัฒนา และมิติการมีส่วนร่วม เข้ามามีบทบาทร่วม (พ.ศ. 2475 – 2502) และมีบทบาทนำ (พ.ศ. 2502 – 2535) ในการกำหนดและดำเนินนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่สถาบันสูงสุดได้เข้ามามีบทบาทโดยตรงในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา) เหตุผลของรัฐว่าด้วยมิติการพัฒนา และมิติการมีส่วนร่วม ก็มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับจากประชาชนในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชกรณียกิจขององค์พระมหากษัตริย์ และมีส่วนทำให้เหตุผลของรัฐทั้งสามมิติเกาะเกี่ยวกันเข้าเป็นไตรลักษณรัฐ อย่างกลมกลืนและเด่นชัดยิ่งขึ้น

2.2.2 งานศึกษาเรื่อง "*นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475-2516)*" ของ ปิยนาถ บุนนาค (2546) พบว่า รัฐบาลไทยตระหนักถึงปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด นับตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน สำหรับในระหว่าง พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2516 นั้น แม้รัฐบาลจะประกาศใช้นโยบายหลักเหมือนกันทั่วประเทศ แต่ในส่วนของจังหวัดชายแดนภาคใต้จะตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น เพื่อปรับนโยบายหลักนั้นให้เข้ากับสภาพบุคคลและพื้นที่ ทั้งในด้านการปกครอง การศึกษา การสาธารณสุข และอื่นๆ บางนโยบายรัฐบาลก็กำหนดขึ้นใช้เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 เป็นต้น แม้กระนั้นก็ตาม รัฐบาลบางสมัยกระทำการประหนึ่งบีบบังคับชาวไทยมุสลิมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางด้านสังคมและวัฒนธรรม จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อรัฐบาลไทยในหมู่ชาวไทยมุสลิม เป็นโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มถือเป็นข้ออ้างเข้าแทรกแซงซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ดี โดยส่วนรวมแล้ว รัฐบาลมีนโยบายในการปกครองชาวไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพิเศษตามภูมิหลังทางด้านวัฒนธรรม ประเพณี และศาสนา ขณะเดียวกันก็ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาประการหนึ่งในกระบวนการนโยบาย นั่นคือ การกล่าวว่า **ปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้อยู่ที่นโยบายของรัฐบาล แต่อยู่ที่ข้าราชการของรัฐผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่มากกว่า** รัฐบาลจึงควรจัดให้มีการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เพื่อการปรับปรุงให้มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ในประเด็นเดียวกัน ว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ได้มีการศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ โดยอิทธิชัย สีดำ (2553) ในวิทยานิพนธ์เรื่อง "*ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดปัตตานี*" โดยแม้ว่าจะ

เป็นการศึกษาในขอบเขตเวลาที่แตกต่างกัน และจำกัดขอบเขตพื้นที่การศึกษาเฉพาะจังหวัดปัตตานี แต่ก็สะท้อนอีกแง่มุมของการนำนโยบายที่ใช้แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันไปปฏิบัติ (นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้) ว่า เฉพาะในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ภาครัฐประสบความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ โดยสะท้อนให้เห็นผ่านการลดลงของเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ และการที่ประชาชนในจังหวัดปัตตานีมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น มีความหวาดกลัวและหวาดระแวงต่อเหตุการณ์ก่อความไม่สงบน้อยลง ซึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จดังกล่าว มี 2 ประการใหญ่ๆ ได้แก่ ***(1) เนื้อหาของนโยบาย*** ที่มีลักษณะสอดคล้องกับความต้องการและให้ความสำคัญกับบริบททางอัตลักษณ์ วัฒนธรรมของพื้นที่ รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ที่ดีและชัดเจน ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายได้เป็นอย่างดี และ ***(2) การได้รับความร่วมมือและสนับสนุน***เป็นอย่างดีจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาล จังหวัดปัตตานี และผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีอยู่ 2 ประการสำคัญ คือ ***(1) ปัญหาอุปสรรคในส่วนประชาชน*** แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัตินโยบายกันเป็นอย่างดี แต่ในส่วนของประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือกับการปฏิบัตินโยบายของภาครัฐมากเท่าที่ควร อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ภาครัฐใช้วิธีการเหวี่ยงแหจับกุมประชาชน และ ***(2) ปัญหาอุปสรรคในส่วนภาครัฐ*** คือ ความไม่เพียงพอของทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณ และการสร้างแรงจูงใจให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดปัตตานี

งานวิจัยของอิทธิชัย สีดำ สะท้อนให้เห็น**ปัญหาอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันกับขั้นของการกำหนดนโยบาย นั่นคือ **ปัญหาว่าด้วยการให้ความร่วมมือ การยอมรับ และการสนับสนุนจากประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับนโยบาย** ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเกี่ยวโยงกับแนวคิดสำคัญ 2 ประการที่ได้รับการสะท้อนผ่านงานศึกษานโยบายสาธารณะในมุมที่ต่างออกไปจากที่กล่าวถึงไว้แล้ว และเป็นประเด็นที่มีความสืบเนื่องกัน คือ ปัญหาของแนวคิดฐานรากและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะกระแสหลัก และปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ รายละเอียด ดังนี้

1) ประเด็นว่าด้วยการวิพากษ์แนวคิดฐานรากและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะกระแสหลัก ซึ่งปรากฏงานศึกษาในแง่มุมนี้ ทั้งในเชิงญาณวิทยา (epistemology) ของการศึกษานโยบายสาธารณะและในเชิงของการอธิบายกรณีศึกษาผ่านญาณวิทยาดังกล่าว ดังนี้

<u>*ในเชิงญาณวิทยา*</u> สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในงานศึกษาเรื่อง “Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices” ของ Frank Fischer (2003) ซึ่งใช้กรอบแนวคิดหลังสมัยใหม่ (postmodernism) หลังประจักษ์นิยม (post-empiricism) และทฤษฎีเชิงวิพากษ์ (critical theory) เพื่อให้

น้ำหนักกับการวิเคราะห์ปัจจัยเรื่องคุณค่า (values) และความหมายทางสังคม (social meanings) ในกระบวนการนโยบาย ผ่านการทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งมากขึ้นกับภาษาและวาทกรรม (language and discourse) ผลการศึกษาพบว่า การมองผ่านกรอบแนวคิดข้างต้น นำมาซึ่งการเข้าใจนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของการก่อรูป/การถูกสร้างขึ้นทางวาทกรรม (discursive construct) อันเปิดไปสู่การตีความที่หลากหลาย (multiple interpretations) ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะจึงไม่ใช่ผลผลิตของข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง แม่นยำ และเป็นคำตอบที่ถูกที่สุดของปัญหาเพียงคำตอบเดียว หากแต่เป็นผลผลิตของการเมืองของปฏิบัติการเชิงวาทกรรม (discursive politics) ที่จำเป็นต้องศึกษาไต่สวน (inquiry) ด้วยเครื่องมือของสำนักหลังประจักษ์นิยม (post-empiricism) ที่ยืนอยู่บนตรรกะของวาทกรรมที่ปฏิบัติการ (the logic of practical discourse) ครอบอยู่เหนือกระบวนการนโยบายนั้นๆ อาทิ การใช้การตีความในการวิเคราะห์นโยบายการวิเคราะห์นโยบายในฐานะที่เป็น 'เรื่องเล่า' (narrative) ไม่ใช่คำตอบที่เบ็ดเสร็จ ท้าทายและตั้งคำถามไม่ได้ ตลอดจนการใช้วิภาษวิธีของการโต้แย้งถกเถียงในประเด็นนโยบาย (the dialectics of policy argumentation) นอกจากนี้ การมองเชิงวิพากษ์ โดยเฉพาะจากมุมของการสร้างทางสังคม (Social Construction Perspective) นำเราไปสู่พื้นที่ของการอภิปรายในตอนท้ายของหนังสือว่าด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย กับ วิทยาศาสตร์ กล่าวคือ ในขณะที่ประชาธิปไตยมุ่งเปิดพื้นที่ของการถกเถียงอภิปรายนโยบายให้กับพลเมืองทุกคน ในทางกลับกัน แนวทางแบบวิทยาศาสตร์มักจะถูกใช้เป็นแหล่งที่มาขององค์ความรู้ของชนชั้นนำเสมอ ด้วยเหตุที่วิทยาศาสตร์มุ่งแสวงหาคำตอบเพียงหนึ่งเดียว (one correct answer) ด้วยวิธีการที่ถูกต้องเพียงรูปแบบเดียว ซึ่งมักจำกัดผู้เข้าร่วมด้วยการสร้างความเชี่ยวชาญ ความเฉพาะทาง และเทคนิควิธีที่สลับซับซ้อนให้กับวิธีการดังกล่าว ประเด็นสำคัญของ Fischer อยู่ที่การก่อรูปความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับวิทยาศาสตร์ใหม่ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอว่าด้วยการเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการสำรวจไต่สวนการกำหนดนโยบาย ด้วยการให้ความชอบธรรมและยอมรับองค์ความรู้ท้องถิ่น การเปลี่ยนผ่านทิศทางการเข้าถึงความรู้และการกระทำของพลเมืองไปสู่กระบวนการปรึกษาหารืออย่างมีส่วนร่วม (participatory deliberation) ภายใต้วัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของข้อเสนอนี้เช่น การจัดให้มีเวทีสร้างฉันทามตินโยบาย (the consensus conference) และการสร้างเครื่องมือวิเคราะห์นโยบายอย่างมีส่วนร่วม (participatory policy analysis)

<u>*ในเชิงกรณีศึกษา*</u> สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนผ่านงานศึกษาเรื่อง "*การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย*" ของกิตติ วิสารกาญจน (2554) ซึ่งใช้แนวทางวิเคราะห์วาทกรรมนโยบาย (discursive policy analysis) เพื่อศึกษาการประกอบสร้างวาทกรรม (discursive construction) ของนโยบายสิทธิในน้ำผ่านภาษา (language) หรือตัวบท (text) ที่ปรากฏในงานเขียนต่างๆ เช่น ร่างกฎหมาย ข้อเสนอนโยบาย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า วาทกรรมสิทธิในน้ำถูกประกอบสร้างขึ้นจากชุดความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสังคมที่ครอบงำตัวแสดงนโยบายต่างๆ และตัวแสดงในนโยบายก็ทำหน้าที่ประกอบสร้างวาทกรรมดังกล่าวขึ้นในขั้นตอนของการระบุปัญหานโยบายและกำหนดวาระในกระบวนการนโยบาย แต่ไม่สามารถผลักดันวาทกรรมดังกล่าวให้เกิด

การยอมรับร่วมกันในวาระนโยบาย และล้มเหลวในการประกอบสร้างความหมายของสิทธิในน้ำเพื่อส่งผ่านเข้าสู่การเป็นวาทกรรมเชิงสถาบัน อันเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากความไม่ลงรอยและลักลั่นในความหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สาเหตุในเชิงการประกอบสร้างวาทกรรมและการสร้างการยอมรับร่วมกันนี้เอง จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จมาจนถึงปัจจุบัน

ในแง่นี้ **การผนวกรวม (inclusion) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม ซึ่งมีผลประโยชน์ ความต้องการ วิธีคิด และโลกทัศน์ต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเดียวกัน จึงเป็นประเด็นสำคัญทั้งในเรื่องการได้มาซึ่งนโยบายที่สะท้อนความต้องการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางที่สุด** รวมทั้งเรื่องของการเปิดพื้นที่ของการถกเถียง อภิปราย ต่อสู้ ต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่คาดหวังได้ว่าจะเป็นการสร้างช่องทางการต่อสู้โดยสันติ แทนที่การต่อสู้โดยใช้ความรุนแรงดังที่เป็นอยู่ ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงแนวคิดสำคัญอีกประการหนึ่งที่พอจะเป็นคำตอบของโจทย์ที่กล่าวถึงนี้ได้ และเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาวิจัยงานนี้ด้วย คือ **แนวคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วม** โดยเฉพาะในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

2) ประเด็นว่าด้วยการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนผ่านงานศึกษาวิจัยหลายชิ้น ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างมากล่าวถึง ดังนี้

"*การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*" ของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ (2552) ซึ่งพบว่า ปัญหาประการสำคัญอันนำมาซึ่งการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้มแข็งเพียงพอในกระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ การขาดกฎหมายรองรับหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยรูปแบบ วิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม รวมทั้งกำหนดกลไกที่ช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างมีความหมาย (meaningful participation) คือ คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตลอดจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ และประชาชนทั่วไป

งานศึกษา "*การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กรณีศึกษา : หน่วยงานส่วนภูมิภาคจังหวัดศรีสะเกษ*" ของ กุลชญา แว่นแก้ว (2550) สะท้อนให้เห็นการมีส่วนร่วมในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก เนื่องจาก จุดสนใจของการศึกษาอยู่ที่กระบวนการนโยบายของส่วนภูมิภาค ซึ่งโดยเนื้องานหลักๆ เป็นกลไกของการนำนโยบายของส่วนกลางไปปฏิบัติอยู่แล้ว ผลการศึกษาพบว่า ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนของการติดตามประเมินผล ซึ่งประกอบด้วย การสังเกตการณ์การทำงานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ ให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้นำชุมชน ร่วมปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของโครงการระหว่างดำเนินการ ติดตามการทำงานของโครงการตั้งแต่

เริ่มต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ และระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว อยู่ในระดับปานกลาง

โดยสรุปแล้ว เห็นได้ชัดว่า **วรรณกรรมที่ทบทวนมาทั้งหมดมุ่งเน้นไปที่การศึกษาเนื้อหา ในขณะที่กระบวนการ ก็สะท้อนให้เห็นปัญหาเดียวกัน** คือ ปัญหาเกี่ยวกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พร้อมกันนี้ งานของฟิชเชอร์ และกิตติ ก็กระตุ้นให้ภาครัฐอาจต้องทบทวนความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะเสียใหม่

บทที่ 3
กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ มุ่งหาคำตอบใน 2 เรื่อง คือ 1) กระบวนการจัดทำนโยบายและเนื้อหาของนโยบายว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และสอดคล้องกับสภาพปัญหา อัตลักษณ์ และความต้องการของคนในพื้นที่หรือไม่อย่างไร และ 2) กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ถูกขับเคลื่อนผ่านกลไกและช่องทางต่างๆ ที่มีอยู่อย่างไร และการดำเนินการดังกล่าวมีปัญหา อุปสรรคอย่างไร ซึ่งการตอบคำถาม 2 เรื่องนี้ จำเป็นต้องมีการอภิปรายแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้สร้างเป็นกรอบในการวิจัย อันจะทำให้การวิจัยครั้งนี้มีความชัดเจน และตรงเป้าหมาย โดยจะอภิปรายกรอบแนวคิดทฤษฎีจำแนกออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ให้เห็น**กระบวนการจัดทำนโยบาย**เสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ**กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** โดยจะใช้ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) เพื่อสะท้อนกระบวนการจัดทำนโยบาย และใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) กับ ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) เพื่อสะท้อนกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ส่วนที่ 2 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อ**วิเคราะห์ความเหมาะสม**ของกระบวนการจัดทำและกระบวนการแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้แนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) โดยวางน้ำหนักไปที่รูปแบบเครือข่ายนโยบายของโรดส์ (The Rhodes Typology) ประกอบกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม มาใช้เป็นกรอบในการศึกษา โดยคำจำกัดความของคำว่า “ความเหมาะสม” ของกระบวนการจัดทำและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คณะผู้วิจัยจะได้อภิปรายสรุปภายใต้กรอบทฤษฎีที่ใช้ศึกษาวิจัย พร้อมกับระบุตัวชี้วัดในการวิจัยไว้ในส่วนท้ายสุดด้วย

3.1 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้วิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกระบวนการการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

3.1.1 การวิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบาย ด้วยตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

การวิจัยกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในเบื้องต้นนี้จะใช้ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) เป็นกรอบในการศึกษา เพื่อมุ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่าง

สถาบัน และระหว่างผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายระดับต่างๆ (Cross Institutional and Interleave Policy Relationship) ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐ ทั้งนี้ ขั้นตอนการจัดทำนโยบายโดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน (Bullock C.S., Anderson J.E. and Brady D.W.,1983) คือ

1) การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) ปัญหาที่จะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายนั้น จะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความต้องการของบุคคล หรือ สังคมส่วนรวม ความขาดแคลนหรือความไม่พอใจไม่ว่าจะเกิดขึ้นในระดับปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ต้องการแนวทางแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันออกไป แต่มีข้อสังเกตบางประการ คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ไม่ได้หมายความว่าทุกปัญหาจะได้รับการพิจารณาแก้ไขเสมอไป และปัญหาจะถูกจัดลำดับก่อนหลัง โดยอาศัยเกณฑ์ของประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก

2) การหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจ (Policy Agenda) ในขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับการยกประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาสู่การพิจารณาโดยรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้ว ปัญหาที่ก่อตัวขึ้น จะมีเพียงบางปัญหาเท่านั้น ที่รัฐหรือผู้มีอำนาจจะหยิบยกขึ้นมาแก้ไข โดยปัญหาเหล่านั้น จะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ

(1) เป็นปัญหาของกลุ่มที่มีความสำคัญ เช่น กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง กลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมสูง หรือกลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนมาก

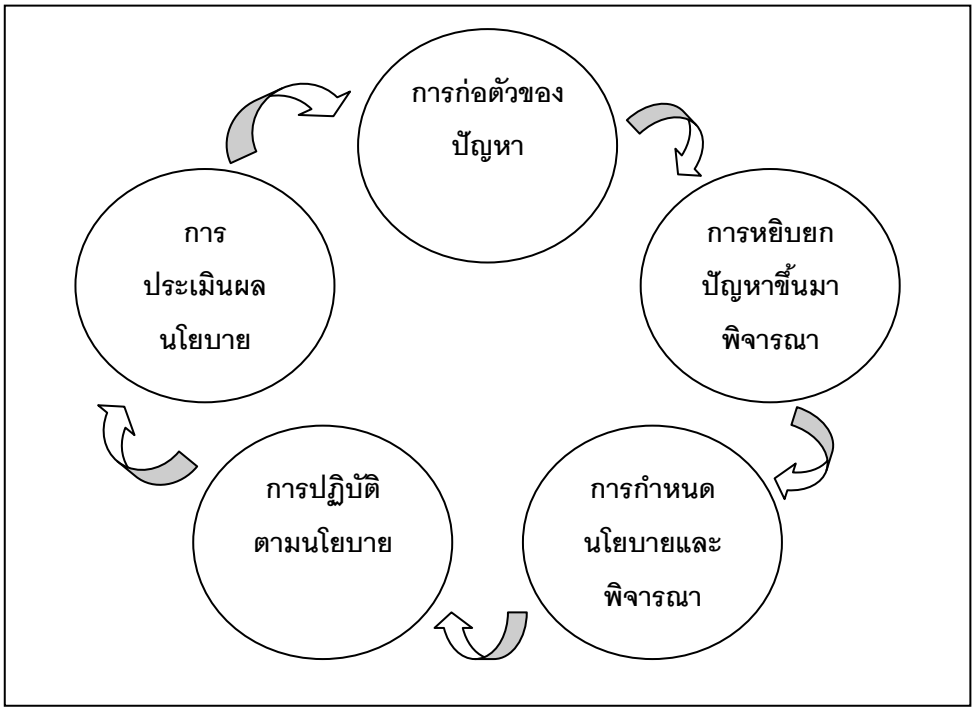
(2) เป็นปัญหาที่สอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของผู้นำทางการเมืองในขณะนั้น

3) การกำหนดนโยบาย และพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้ (Policy Formulation) ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเข้าถึงปัญหา และการเกิดขึ้นของปัญหาเหล่านั้น ว่ามาจากปัจจัยอะไร การเกิดขึ้นของนโยบายเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์ประกอบและกิจกรรมอันเป็นที่ยอมรับว่า จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆ ส่วนการพิจารณาอนุมัตินโยบายที่ถูกจัดทำขึ้นนั้น จะแตกต่างกันไป แล้วแต่ว่าจะมีองค์กรที่เกี่ยวข้องมากน้อยแค่ไหน

4) การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation) หลังจากขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติโดยผู้มีอำนาจผ่านพ้นไปแล้ว นโยบายซึ่งส่วนใหญ่จะออกมาในรูปกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และโครงการต่างๆ ที่จะถูกนำไปปฏิบัติโดยองค์กรของรัฐต่างๆ โดยระหว่างขั้นตอนการปฏิบัติ อาจจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ เหล่านี้ได้ในบางกรณี เพื่อให้นโยบายสามารถปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจ หรือประเมินความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติว่า มีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด โดยอาศัยเทคนิคและยุทธวิธีต่างๆ ในการวิเคราะห์ ขั้นตอนมักจะเกิดขึ้นในทุกๆ ระดับองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยกลุ่มบุคคลต่างกัน และผลการประเมินจะถูกนำเป็นมาตรฐานสำหรับการกำหนดนโยบายในอนาคต ต่อไป

ลำดับขั้นตอนการจัดทำนโยบายตามตัวแบบนี้ สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนการจัดทำนโยบายทั่วไปตามตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

3.1.2 การวิเคราะห์กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ด้วยตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) และตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) (วรเดช จันทรศร, 2548)

สำหรับในส่วนของการวิเคราะห์กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในที่นี้ คณะผู้วิจัยนำตัวแบบ 2 ตัวแบบ มาใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) มีแนวคิดว่า การใช้หลักการด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการนั้นจะต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผลเป็นสำคัญในการตัดสินใจ การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ต้องถือว่าหลักความมีเหตุมีผลเป็นสิ่งที่จะต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่จะประสบผลสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจน มีการ

มอบหมายงาน มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยยึดหลักการที่มีเหตุมีผลชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานจะมีองค์ประกอบในการดำเนินงานอยู่ 2 ส่วนใหญ่ คือ

(1) นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

(2) ความสามารถในการปฏิบัติงานได้บรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยทั่วไป ระดับความสำเร็จของการดำเนินนโยบายหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการ คือ

(1) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการ

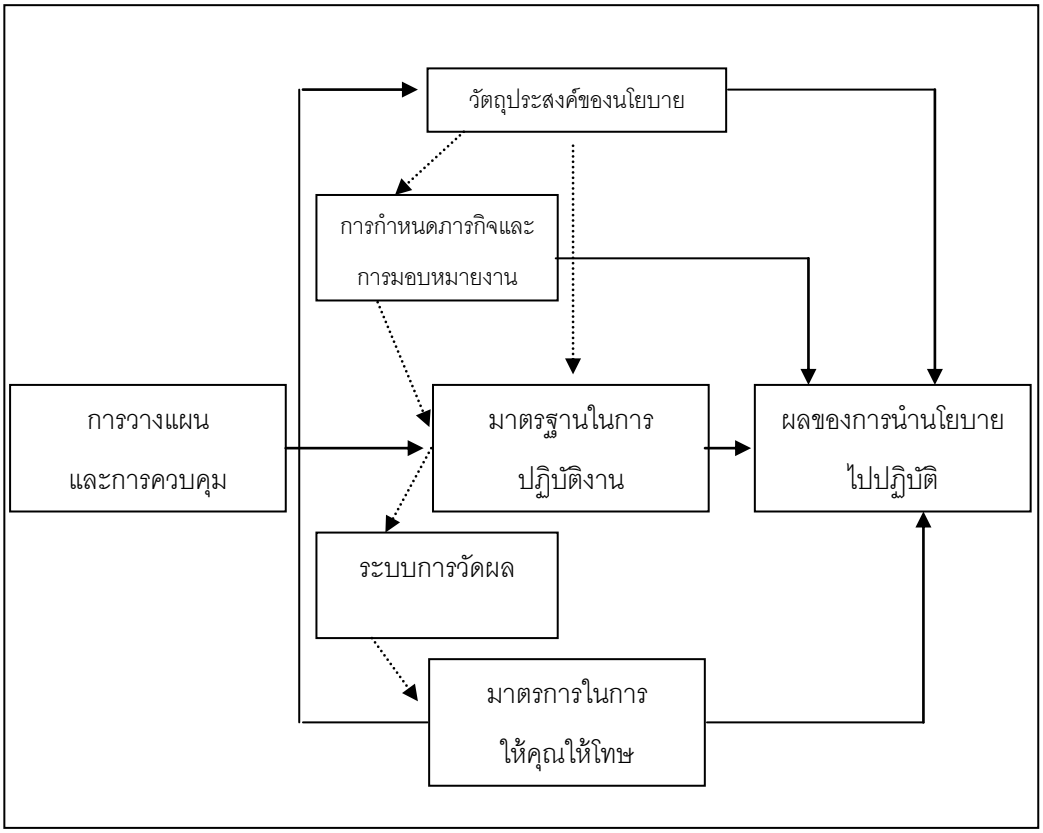
(2) การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายอย่างชัดเจน

(3) การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

(4) การสร้างระบบประเมินผลที่เหมาะสม และ

(5) การสร้างมาตรฐานการจูงใจ (ให้คุณให้โทษ) ที่เหมาะสม

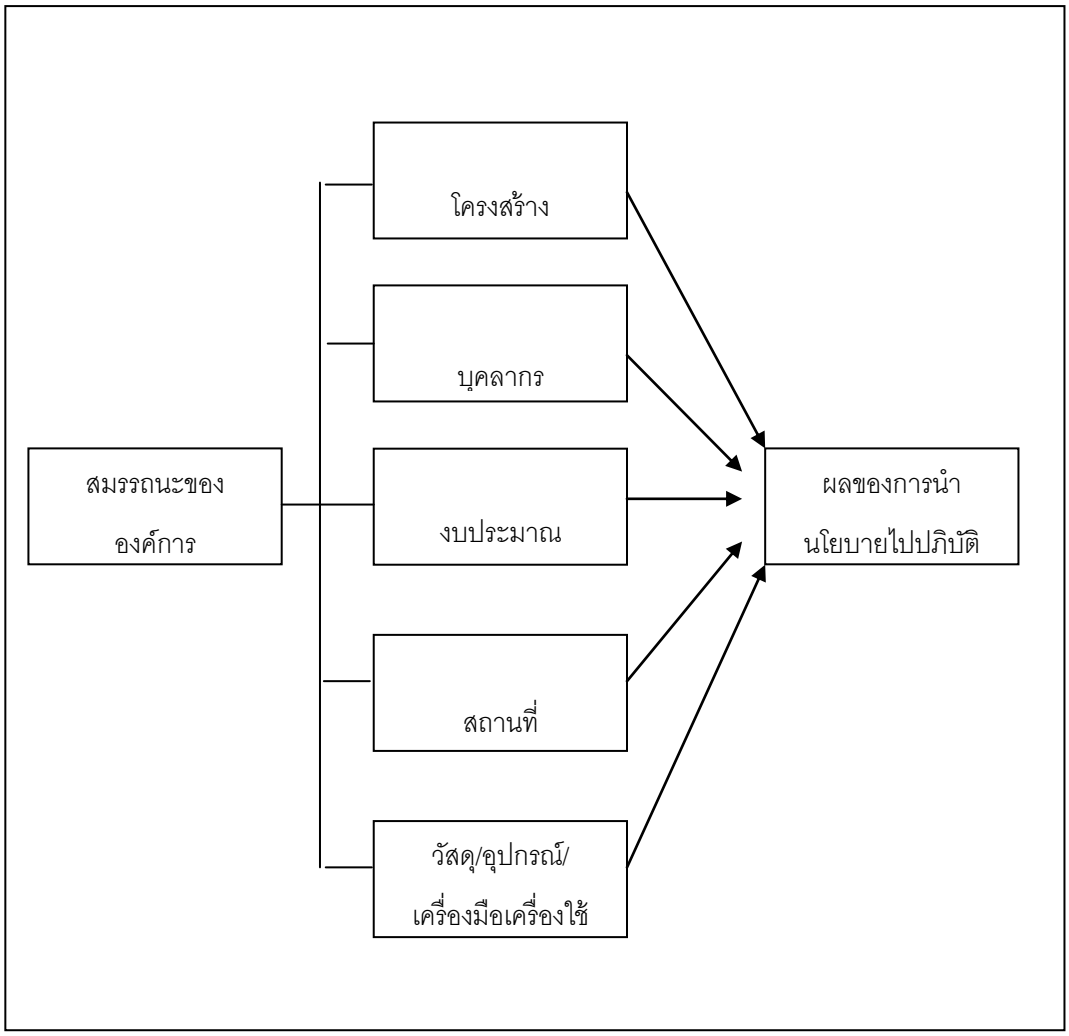
ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแบบนี้ ปรากฏตามรายละเอียดในแผนภาพ



แผนภาพที่ 2 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลัก โดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติว่าขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด องค์การจำเป็นต้องมีโครงการสร้างองค์การที่เหมาะสมมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้มีความพยายามที่จะปรึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามแผนและนโยบายในอดีต เช่น การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ไขปัญหาการประสานงาน เป็นต้น

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแบบนี้ สามารถแสดงได้ดังรายละเอียดในแผนภาพ



แผนภาพที่ 3 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

3.2 กรอบแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำและกระบวนการแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง มีความสลับซับซ้อนหลายมิติ และมีตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายจำนวนมาก แต่ละกลุ่มต่างก็มีอุดมการณ์ เป้าหมาย ความต้องการ และมุมมองการรับรู้ที่แตกต่างหลากหลาย อันเป็นตัวตั้งต้นในความยากลำบากประการหนึ่งต่อการจัดทำและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสบผลสำเร็จ และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง

ที่ผ่านมา มีผลสะท้อนเรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการดำเนินการตามนโยบาย จากหลายภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน และภาควิชาการ ที่ตรงกันหลายประการที่สำคัญ คือ การสะท้อนว่า นโยบายและการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้ง ไม่สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น หากกล่าวว่า นโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ ไม่มีความเหมาะสมด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว บนฐานคิดเดียวกันความเหมาะสมของนโยบาย ในแง่นี้ จึงหมายถึง การเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในกระบวนการจัดทำนโยบาย และความสอดคล้องของเนื้อหานโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิต ของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ การนำแนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) และเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ จึงมีความจำเป็นต่อการศึกษาความเหมาะสมของนโยบายในแง่มุมความหมายของการมีส่วนร่วมและความสอดคล้องของเนื้อหานโยบายโดยแนวคิดข้างต้น มีสาระสำคัญดังนี้

3.2.1 แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) (ทวิดา กมลเวชช, 2553)

ปัจจุบัน กระแสของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เปลี่ยนแปลงจากการรวมศูนย์และเน้นบทบาทของภาครัฐเป็นหลัก ไปสู่การเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของภาครัฐมากขึ้น ตลอดจนการปรากฏขึ้นของแนวคิดบริหารปกครองในลักษณะเครือข่าย ทั้งนี้ กระแสดังกล่าวเป็นผลจากบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1) การเปลี่ยนแปลงของสังคม การเรียกร้องการมีส่วนร่วมในนโยบาย อันเป็นผลมาจากกระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบาย ที่ให้ความพยายามกับการแก้ปัญหาสาธารณะให้มีประสิทธิผลมากขึ้น โดยใช้นโยบายสาธารณะ และตระหนักในการใช้วิธีการเปิดพื้นที่ให้ชุมชน ประเด็น

นโยบาย เครือข่ายนโยบาย ชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ และตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย

2) การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ที่ปรับเปลี่ยนจากการรวมศูนย์ การเน้นกฎระเบียบเคร่งครัด การกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาเป็นการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นมากขึ้น การตัดสินใจทำได้รวดเร็ว การลดบทบาทของภาครัฐลง ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ และการหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการพัฒนาสังคม

ในกระแสความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ความเคลื่อนไหวของแนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย ที่คณะผู้วิจัยเลือกนำมาใช้วิเคราะห์ศึกษา คือ แนวคิดเครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) ของโรดส์ ซึ่งมองว่า เครือข่ายนโยบายเป็นการจัดกลุ่มขององค์การต่างๆ ที่มีความซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงกันในการพึ่งพาทรัพยากร

เครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) มีลักษณะเป็นเครือข่ายที่มีสมาชิกเข้าออกตลอดเวลา จำนวนไม่แน่นอน มีผู้มีส่วนร่วมมากขึ้นเรื่อยๆ ด้วยการเกิดของกลุ่มต่างๆ ที่สนับสนุนการศึกษานโยบาย ขณะเดียวกัน ก็มีลักษณะของการเป็นเครือข่ายการสื่อสารระหว่างผู้ที่สนใจในนโยบายด้านหนึ่งๆ

3.2.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (อรทัย ก๊กผล และคณะ, 2553)

1) คำจำกัดความ และหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วม ที่จะนำมาใช้ในการวิจัย

คำว่า “การมีส่วนร่วม” มีความหมายครอบคลุมใน 4 มิติ คือ

(1) ความหมายโดยทั่วไป : กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

(2) ความหมายในบริบทของการบริหารการพัฒนา : แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

- **การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเครื่องมือหรือวิธีการบริหารโครงการพัฒนา** โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือของประชาชนในการบริหารโครงการพัฒนา

- **การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเป้าหมายในตัวของมันเอง** นั่นคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการพัฒนาประชาชนและเสริมทักษะความสามารถ รวมทั้งอำนาจในการตัดสินใจให้ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่เคยถูกละเลยจากกระบวนการพัฒนา

(3) ความหมายในบริบทของการบริหารภาครัฐ : การที่ภาครัฐเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารราชการ ตั้งแต่การกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย การออกแบบและจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการประเมินผล เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง

(4) ความหมายของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) : การที่หน่วยงานภาครัฐสร้างระบบที่เปิดให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในขั้นตอนการบริหารราชการต่างๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล ระบบดังกล่าวประกอบด้วย โครงสร้าง ขั้นตอนวิธีทำงาน การจัดองค์กร และบุคลากรรองรับ รวมทั้งระบบสนับสนุนหลากหลายลักษณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า คำว่า “การมีส่วนร่วม” มีความหมายแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่านำไปใช้ในบริบทใด อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความหมายที่แตกต่างกันตามบริบทที่ถูกนำไปใช้นี้ **มีจุดร่วมกันอยู่ 2 เรื่อง ซึ่งเป็นหลักการที่จะนำมาใช้ในการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ**

เรื่องที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด

เรื่องที่ 2 การทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการคือ

ประการแรก การมีส่วนร่วมนั้น ต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหา/ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ

ประการที่สอง กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ/อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับ หรือขู่เข็ญจากผู้ที่เหนือกว่า

2) การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมในกรอบของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ รวมทั้ง กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ เป็นการขับเคลื่อนโครงการ/กิจกรรมร่วมกันอย่างเป็นระบบระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งประสิทธิภาพของการดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะขึ้นอยู่กับระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่ดีด้วย ดังนั้น

เพื่อให้สามารถบริหารจัดการการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะที่สะท้อนความต้องการ การยอมรับ และการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการการมีส่วนร่วม ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 ประเด็น ดังนี้

(1) หลัก 4S กำกับใจนักบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายที่ดี จำเป็นต้องเริ่มต้นจากหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ที่ดำเนินงานโดยมีหลัก 4S กำกับ อันเป็นหลักที่ส่งเสริม เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วม ตลอดจนสร้างศักยภาพให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเลือกใช้กลไก เครื่องมือ และวิธีการมีส่วนร่วมได้อย่างพลิกแพลง เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หลัก 4S ดังกล่าว ประกอบด้วย

- **S**tarting Early คือ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจนโยบาย หรือโครงการใดใดของภาครัฐ
- **S**takeholders คือ การเปิดให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (inclusive) เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม แต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันไป
- **S**incerity: กระบวนการมีส่วนร่วมต้องดำเนินไปอย่างจริงใจ เปิดเผย ซื่อสัตย์ปราศจากอคติ ให้เกียรติ ซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา
- **S**uitability: การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของการประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ อย่างรอบด้าน

(2) รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของกระบวนการจัดทำแต่ละนโยบาย อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวโดยภาพรวมได้ว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ และการจัดทำนโยบายนั้น มีทั้งสิ้น 4 รูปแบบ ดังนี้

- การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางเกณฑ์ หรือ การออกหรือแก้ไขกฎระเบียบของหน่วยงานราชการที่มีผลกระทบต่อประชาชน
- การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกแบบหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Designing and Deciding Public Services)

- การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ
- การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในติดตามและการประเมินผลการจัดบริการสาธารณะ

(3) การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ก่อนการขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะใดใด ขั้นตอนเบื้องต้นที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ การวิเคราะห์และคลี่ให้เห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ (ทั้งทางบวกและทางลบ) โดยตรงต่อการดำเนินนโยบาย หรือโครงการนั้นๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลหลักในการวิเคราะห์ถึงระดับการมีส่วนร่วม และพัฒนากลไก รูปแบบ วิธีการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม และสามารถสะท้อนเสียงของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้ ในการดำเนินการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วยเสียดังกล่าวนี้ มีขั้นตอนหลัก ดังนี้

- ระบุรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครอบคลุมที่สุด
- วิเคราะห์ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือ ผลกระทบจากโครงการ อย่างไร
- ประเมินอำนาจหรืออิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและระดับผลกระทบจากโครงการ
- เลือกแนวทางและเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(4) ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

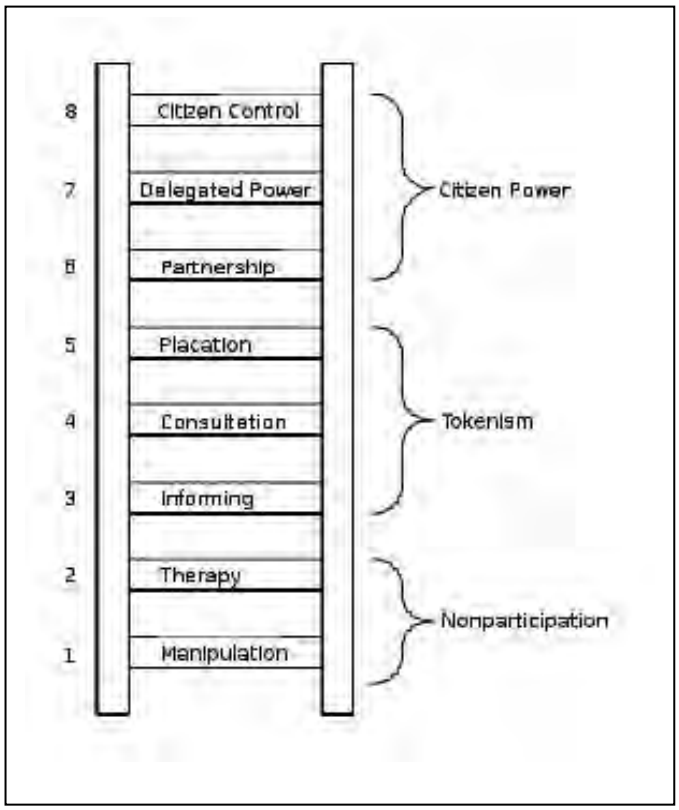
การมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลายระดับความเข้มข้น ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมที่สูงไม่จำเป็นต้องเป็นคำตอบที่ถูกต้องที่สุดเสมอไป หากแต่ในแต่ละกิจกรรมโครงการ และแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดทำนโยบาย ต่างก็ต้องการการมีส่วนร่วมในระดับที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของบริบทแวดล้อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามความประสงค์และความเต็มใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม ซึ่งในการวิเคราะห์และศึกษาระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ด้วยกัน 2 ตัวแบบสำคัญ ดังนี้

- **ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง ของ Arnstein** (ตาม**แผนภาพที่ 3.1**)
  - บันได 8 ขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน :
    (1) การควบคุม (Manipulation)
    (2) ขั้นการรักษา (Therapy)
    (3) ขั้นการให้ข้อมูล (Informing)
    (4) ขั้นการรับฟังความคิดเห็น (Consultation)
    (5) ขั้นการปรึกษาหารือ (Placation)
    (6) ขั้นการเป็นหุ้นส่วน (Partnership)

(7) ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power)

(8) ขั้นอำนาจพลเมือง (Citizen Control)

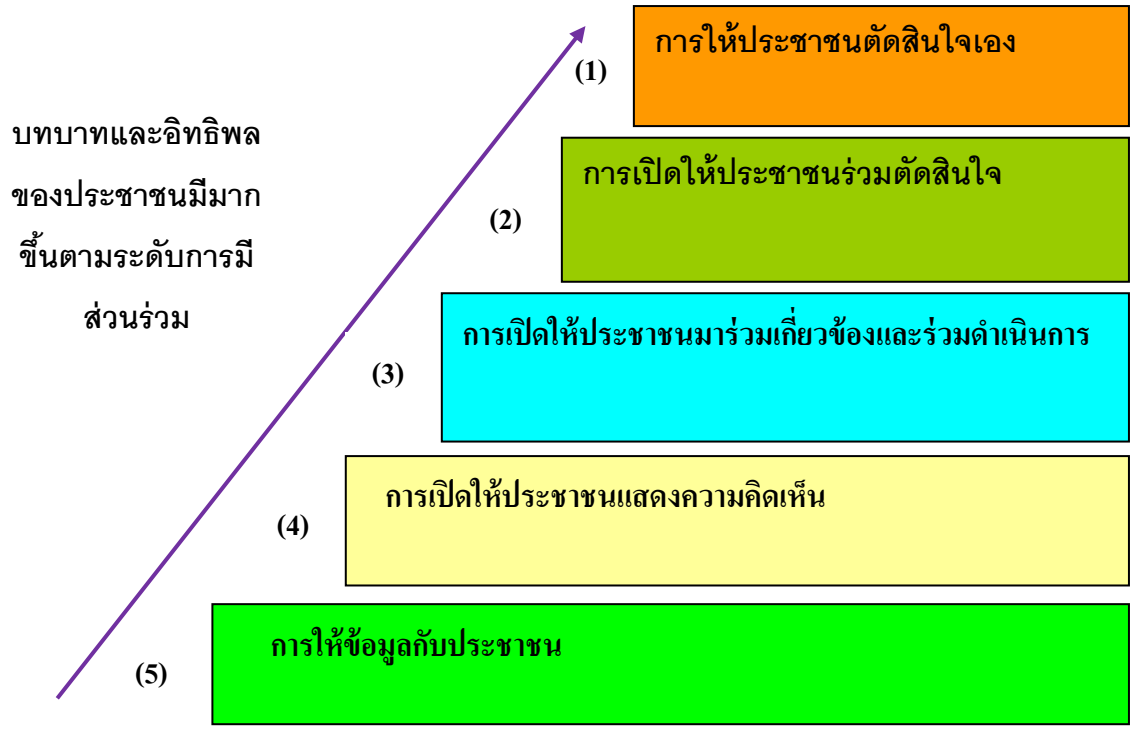
แผนภาพที่ 4 ตัวแบบขั้นบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง ของ Arnstein



จากแผนภาพ จะเห็นว่า ขั้นบันไดที่สูงขึ้นสะท้อนอำนาจของประชาชนที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ระดับขั้นของการควบคุม การรักษา การให้ข้อมูล และการรับฟังความคิดเห็นนั้น ยังไม่จัดว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เพราะประชาชนยังอยู่นอกระบบ/กระบวนการบริหารจัดการ เป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับอยู่ภายนอก เท่านั้น ดังนั้น ตามตัวแบบนี้ การมีส่วนร่วมในระดับเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) จึงจัดเป็นจุดเริ่มของบทบาทและอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง

- ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 5 ระดับ

แผนภาพที่ 5 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน



ตัวแบบนี้ มองการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับด้วยกัน ตามรูปแบบวิธีการที่ประชาชนสามารถร่วมบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ซึ่ง 5 ระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าว ประกอบด้วย

(1) การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน: เป็นขั้นที่ให้**บทบาทประชาชนในระดับที่สูงสุด** เพราะให้**ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ**ด้วยตนเอง หน่วยงานภาครัฐจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติ การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจขององค์กรภาครัฐต่ออำนาจการตัดสินใจในกับประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ ภาครัฐต้องมีกระบวนการให้เสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิ เช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้อำนาจของประชาชนในระดับสูง

(2) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ: เป็นการให้**บทบาทของประชาชนในระดับสูง** โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจและการดำเนินการ

ร่วมกัน ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่าย**ประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม** เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนในองค์กรตัดสินใจด้วย ไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรตัดสินใจ

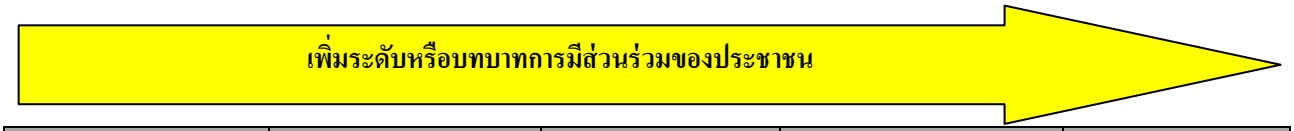
(3) การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท: เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้**ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ** มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาขนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของหน่วยงานภาครัฐ แต่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้นตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

(4) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น: เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

(5) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร: เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนและแจ้งให้ประชาชนทราบสะท้อนความล้าสมัยในการบริหารงาน และสะท้อนว่าภาครัฐทำตนเป็นคุณพ่อรู้ดี แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่ต้องไม่ใช่การให้ข้อมูลในลักษณะประชาสัมพันธ์ โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้น หัวใจสำคัญ คือ การให้ข้อเท็จจริง ครอบคลุมและเพียงพอ เพื่อทำให้ประชาชนได้ข้อเท็จจริงและตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

ทั้งนี้ ในมุมมองของตัวแบบนี้ มองว่า ระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น จะสะท้อนบทบาทและอิทธิพลของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการท้องถิ่นที่สูงขึ้น ซึ่งแต่ละระดับของการมีส่วนร่วม ก็มีเป้าหมาย ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชน เทคนิค เครื่องมือ และวิธีการที่ใช้ในการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน แสดงตามตารางที่ 3.1 ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 6 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน



ขั้นให้ข้อมูลข่าวสาร Inform	ขั้นรับฟังความคิดเห็น Consult	ขั้นเข้ามามีบทบาท Involve	ขั้นสร้างความร่วมมือ Collaborate	ขั้นเสริมอำนาจ Empower
เป้าหมาย				
เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ทางเลือกและทางแก้ไข	เพื่อได้รับข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ทางเลือกและแนวทางแก้ไข	เพื่อร่วมทำงานกับประชาชนเพื่อสร้างความมั่นใจกับประชาชนว่าความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจำได้รับการพิจารณา	เพื่อเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือกและแนวทางแก้ไข	เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ
สัญญาต่อประชาชน				
เราจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร	เราจะให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน รับฟังความคิดเห็นรวมทั้งตระหนักถึงข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชนในการตัดสินใจ	เราจะทำงานกับประชาชนเพื่อให้ความคิดเห็นและข้อมูลจากประชาชนสะท้อนในทางเลือก	เราจะร่วมงานกับประชาชนเพื่อได้ข้อเสนอแนะและความคิดใหม่ รวมทั้งนำขอเสนอแนะของประชาชนมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้	เราจะปฏิบัติสิ่งที่ประชาชนตัดสินใจ

ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน				
• การประชาสัมพันธ์ • จัดทำรายงานผลงานประจำปี • จดหมายข่าว	• การลงพื้นที่ชุมชนของเทศบาล • การประเมินผลการดำเนินงาน	ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์เทศบาลโดยตัวแทนชุมชน	• คณะกรรมการร่วมเอกชน-ท้องถิ่นด้านภาษี • คณะกรรมการพัฒนา	• การแก้ไขความขัดแย้งโดยประชาคม • สภาเมือง

(5) เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่กล่าวไว้ในส่วนที่แล้วจะเห็นว่า เทคนิควิธีที่ใช้ขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น มีหลายเทคนิควิธีด้วยกัน ในชั้นนี้ จึงเป็นการประเมินประโยชน์และข้อจำกัดของแต่ละเทคนิคไว้ในเบื้องต้น เพื่อประโยชน์ในการนำไปศึกษา และประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมต่อไป

ตารางที่ 3 เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
<u>เทคนิคการปรึกษาหารือ</u> ***1) เวทีสาธารณะ***	• ยืดหยุ่นและเปิดกว้างสำหรับทุกคน • เปิดโอกาสให้ซักถาม โต้ตอบ • มีเจ้าหน้าที่ประจำโต๊ะข้อมูลเพื่อให้และรับข้อมูลเพิ่มเติม	• ถ้าในพื้นที่โครงการมีความขัดแย้ง เวทีนี้อาจทำให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้น • ต้องคำนึงถึง วัน เวลา สถานที่ ต้องสัมพันธ์กับด้านอาชีพ ศาสนา วัฒนธรรม
2) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ	• ช่วยสร้างความไว้วางใจ และสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเพราะไม่เป็นทางการ • รู้สึกผ่อนคลายและติดต่อสื่อสารได้สะดวกและง่ายยิ่งขึ้น	• ต้องใช้เวลาที่ยาวนานในการวางแผนและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ • ประชาชนเข้าร่วมค่อนข้างน้อย
3) การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม ของประชาชนแก่ชุมชน	• มีความใกล้ชิดและทราบปัญหาที่แท้จริง • สามารถดำเนินกิจกรรมย่อยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้	• ใช้เวลาและบุคคลจำนวนมาก • มีความยากในการสื่อต่อชุมชนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ	• เลือกกลุ่มเฉพาะที่สนใจและที่เกี่ยวข้องได้ดี • ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับสูง มีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา • ใช้จัดลำดับความสำคัญของปัญหา • ใช้ทบทวนแผนหรือการพัฒนาแผนการปฏิบัติงาน	• การกระจายข้อมูลไม่ค่อยดี • จัดเวลาที่เหมาะได้ยาก • ค่าใช้จ่ายสูง • ใช้เวลาเตรียมการมาก • ผู้นำการประชุมต้องชำนาญ • ข้อมูลอาจเบี่ยงเบนตามผู้นำการประชุม

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
5) คณะที่ปรึกษา	• สร้างกลไกการมีส่วนร่วมจากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่าง ต่อเนื่อง • เกิดมุมมอง ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญรอบด้านสำหรับสมาชิกในคณะที่ปรึกษา • สมาชิกในคณะที่ปรึกษาช่วยเป็นกระบอกเสียงในการประชาสัมพันธ์โดยอัตโนมัติ	• การประชุมไม่สามารถทำได้บ่อยครั้ง เพราะนัดหมายยาก • มักตั้งอยู่ในความสนใจส่วนบุคคลหรือหน่วยงานที่ตนสังกัด ทำให้ขาดเป้าหมายร่วมกันได้
<u>เทคนิคการรับฟังความคิดเห็น</u> ***1) การสัมภาษณ์รายบุคคล***	• ได้สังเกตปฏิกิริยาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง • เก็บข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรได้กรณีผู้ให้สัมภาษณ์อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ • เป็นการพูดคุยตัวต่อตัว ให้รายละเอียดที่ลึกซึ้งกว่า	• ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ใช้เวลาและจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ในปริมาณที่เหมาะสม • ผู้สัมภาษณ์ควรฝึกฝนมาก่อน
2) การสนทนากลุ่มย่อย	• ค่าใช้จ่ายน้อย ทำง่าย • เรื่องอ่อนไหวหรือเรื่องที่จะก่อให้เกิดขัดแย้ง จะใช้ได้ดี • มีความยืดหยุ่นในการค้นหาประเด็นหรือข้อมูล • คนเข้าร่วมเท่าเทียมกัน ช่วยลดความกลัวเกรง	• ควรเลือกผู้ดำเนินการสนทนาที่มีบุคลิกเชิญชวนให้คนพูด • ข้อมูลจะประมวลและวิเคราะห์ตีความยาก เพราะหลากหลาย • ผู้เข้าร่วมมักถือความสะดวกมากกว่าเป็นตัวแทนชุมชน
3) การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์	• ติดตั้งที่ใดก็ได้ • แสดงความคิดเห็นจากที่ใดก็ได้ซึ่ง Internet อยู่ในบริเวณนั้นๆ	• ต้องอาศัยเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ อินเตอร์เน็ต และโทรคมนาคม • ใช้ได้เฉพาะประชาชนที่มีความรู้ความเข้าใจ
4) การสำรวจความคิดเห็น	• ข้อมูลเจาะกลุ่มเฉพาะได้ดี • ผู้ไม่ประสงค์ออกนามในแบบสอบถาม สามารถทำได้เต็มที่และสบายใจ • วัดปริมาณได้ • การสอบถามทางโทรศัพท์ได้รับความคิดเห็นทันที	• แบบสอบถามอาจไม่ได้แสดงความคิดเห็นของชุมชนอย่างแท้จริง • ผลที่ได้ขึ้นอยู่กับสัดส่วนการตอบแบบสอบถาม • ใช้เวลามาก ต้องสุ่มตัวอย่าง • การแปลผลที่ได้อาจคลาดเคลื่อน เป็นการสื่อสารทางเดียว • การสอบถามทางโทรศัพท์ไม่ค่อยโปร่งใส

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
5) สายด่วนสายตรง	• สะดวก รวดเร็ว ถ้ามีโทรศัพท์ • ลดการเผชิญหน้า • ได้ข้อมูลจากหลากหลายคน • ค่าใช้จ่ายไม่มากในการดำเนินการ	• ใช้ได้เฉพาะพื้นที่ที่ติดตั้งโทรศัพท์ • ค่าใช้จ่ายสูงในระยะแรกเป็นภาระของทีมงานมากในการตอบคำถามที่รวดเร็ว
6) ประชาพิจารณ์	• เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ ประชาชนมั่นใจว่าความคิดเห็นถึงผู้ตัดสินใจ • เปิดโอกาสให้มีการซักถามได้ถึงข้อสงสัย • เกิดระบบการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ • ต้องมีการบันทึกความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร	• มีความเป็นทางการสูง • เป็นการโต้แย้งแบบเผชิญหน้า อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง • ใช้เงินทุน บุคลากร และเวลา สูงมาก • ควรทำร่วมกับเทคนิคการมีส่วนร่วมอื่นๆ
<u>เทคนิคการให้ข้อมูล</u> ***1) การจัดทำเอกสาร*** **- เอกสารข้อเท็จจริง** - จดหมายข่าว - รายงานการศึกษา	• ไม่มีข้อจำกัดด้านเวลาการนำเสนอ • ชี้แจงข้อเท็จจริงในรูปเอกสาร • เป็นหลักฐานประกอบอ้างอิงในการดำเนินงาน	• สำนวนการเขียนมักเป็นทางการหรือศัพท์ทางเทคนิค • ถ้าไม่สะดุดตา จะไม่มีผู้สนใจ • เป็นการสื่อสารทางเดียว • จำกัดเฉพาะผู้อ่านออก
2) การจัดวีดีทัศน์	• ใช้ได้หลายครั้ง • มีความสมจริง ทั้งภาพและเสียงประกอบ • ไม่มีความซับซ้อนในการทำงาน • นำเสนอให้ผู้รับได้ครั้งละจำนวนมาก • มีอายุการใช้งานยาวนาน	• ต้นทุนสูง • ต้องใช้มืออาชีพ • เปลี่ยนแปลงข้อมูลได้ยาก • ต้องใช้ร่วมกับอุปกรณ์อื่นๆ • ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่มีไฟฟ้า
3) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร	• ช่วยอำนวยความสะดวกในการเป็นแหล่งข้อมูลและข่าวสารที่มีให้บริการ	• เป็นการสื่อสารเพียงทางเดียว • การหาสถานที่ให้เหมาะสมกับการเป็นศูนย์กลาง • ข้อมูลที่จะต้องทันสมัยตลอดเวลา
4) การสื่อสารผ่านทางสื่อมวลชน - การแถลงข่าว - การพบสื่อแบบไม่เป็นทางการ	• กระจายข้อมูลได้วงกว้างและรวดเร็ว • สื่อมวลชนได้ข้อมูลเพื่อไปเผยแพร่ได้อย่างถูกต้อง • กรณีผ่านวิทยุกระจายเสียงหรือหอ	• การเตรียมข้อมูลที่มีความถูกต้อง เพราะสื่อมวลชนต้องไปนำเสนอต่อประชาชน • ประชาชนผู้สนใจไม่ได้เข้าร่วมใน

เทคนิคการมีส่วนร่วม	ประโยชน์	ข้อจำกัด
- การสัมมนาทางวิชาการให้สื่อมวลชน - วิทยุกระจายเสียง - หอกระจายข่าว	กระจายข่าวชุมชนทำให้เข้าถึงคนทุกระดับ และไม่เสียเวลา	กรณีเฉพาะกลุ่มสื่อมวลชน ● การสื่อสารผ่านวิทยุไม่สามารถเสนอรายละเอียดที่ซับซ้อนได้ ● ช่วงเวลาในการสื่อสารผ่านวิทยุต้องสอดคล้องกับผู้ฟังที่มีเวลาว่างพอที่จะฟังได้ ● การใช้ภาษาในการสื่อสารต้องให้เหมาะสม เช่น ภาษาถิ่น
5) การให้ข้อมูลข่าวสารโดยตรง จากเจ้าของโครงการ - ทัศนศึกษา - การนำเสนอ - การชี้แจงในการประชุมของทางราชการ	● ผู้เข้าร่วมมีประสบการณ์โดยตรงด้วยตนเอง ● ใช้ได้กับผู้ฟังหลายกลุ่ม ● รับรู้อย่างทั่วถึง และรวดเร็ว ● กรณีการทัศนศึกษาจะสร้างความเพลิดเพลินพร้อมไปกับการเรียนรู้และจูงใจผู้เข้าร่วม	● ผู้นำเสนอต้องมีการเตรียมตัวมาอย่างดี ● ไม่สามารถคุมคนที่ไม่สนใจได้ในกรณีการทัศนศึกษา ● ค่าใช้จ่ายสูงในการทัศนศึกษาและการจัดประชุมชี้แจง ● ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วม

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ภายใต้กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ กล่าวสรุปได้ว่า **ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย หมายถึง นโยบายที่สะท้อนการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายแต่ละขั้นตอน และได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อันนำมาซึ่งเนื้อหานโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจน เป็นนโยบายเชิงรุก ที่สอดรับ สอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ของปัญหา รวมทั้ง มีศักยภาพในการป้องกันระงับเหตุไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นมากกว่าจะมุ่งแก้ไขเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้วเพียงอย่างเดียว**

ขณะเดียวกัน การวิจัยกระบวนการจัดทำนโยบายดังกล่าว จึงเป็นการวิจัยโดยใช้ตัวชี้วัด (Indicators) 3 ประการ คือ (1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และการได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (2) ความสอดคล้องของเนื้อหานโยบายกับความต้องการ และอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ และ (3) การมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก ในลักษณะของการแสดงวิสัยทัศน์มองไปข้างหน้าระยะยาว เป็นนโยบายที่สอดรับ สอดคล้อง ทันต่อสถานการณ์ของปัญหา รวมทั้ง มีศักยภาพในการป้องกันระงับเหตุไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นมากกว่าจะมุ่งแก้ไขเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้วเพียงอย่างเดียว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นนโยบายที่

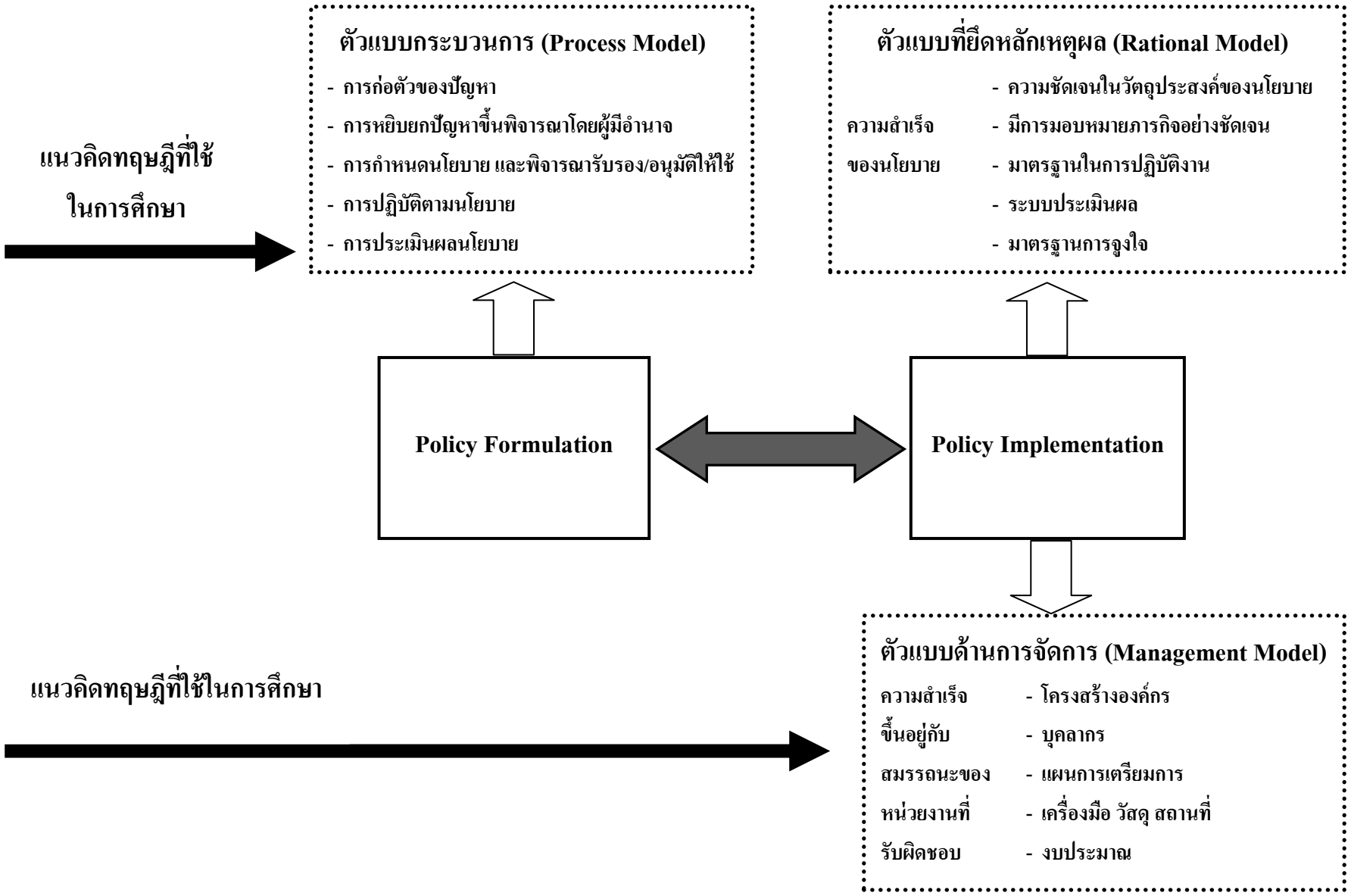
มุ่งแก้ไขปัญหาโดยการปลดเงื่อนไขที่เป็นสาเหตุรากเหง้ามากกว่าการตอบโต้สถานการณ์เฉพาะหน้าเป็นครั้งๆ ไป อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

จากที่กล่าวในส่วนของแนวคิดทฤษฎีมาทั้งหมด สรุปเป็นลำดับขั้นตอนการศึกษาได้ตามตาราง ดังนี้

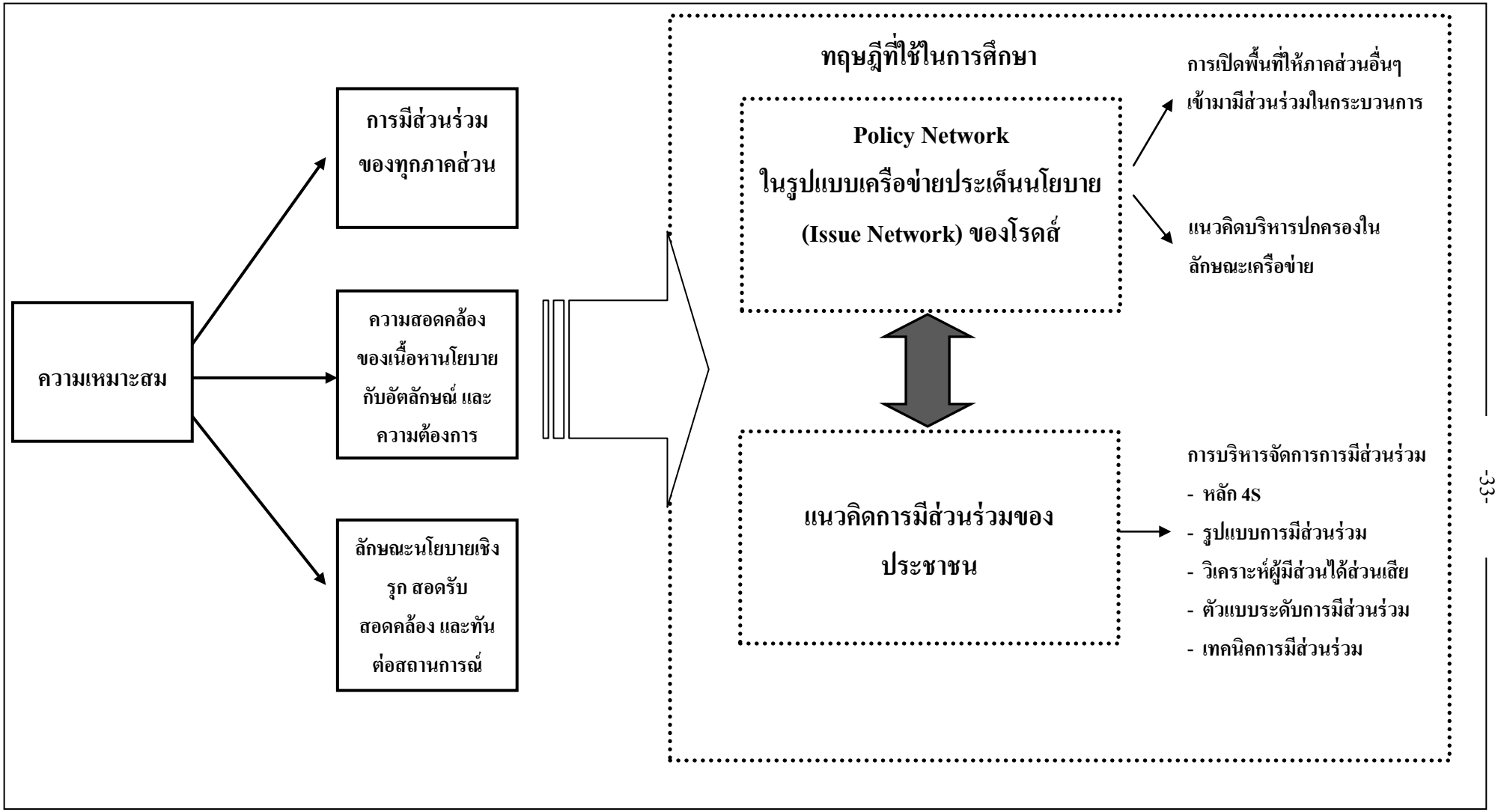
	ลำดับขั้นตอนการศึกษา	**บทที่**	**แนวคิดทฤษฎีที่ใช้**
1.	กระบวนการจัดทำนโยบาย	5	ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)
2.	กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	5	1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) 2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)
3.	ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย	6	1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน 2. แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ในรูปแบบของโรดส์ (The Rhodes Typology)
4.	ปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	6	1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) 2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) 3. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน 4. แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ในรูปแบบของโรดส์ (The Rhodes Typology)
5.	การเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา	7	1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน 2. แนวคิดเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ในรูปแบบของโรดส์ (The Rhodes Typology)

ตารางที่ 4 ลำดับขั้นตอนการศึกษา

เพื่อจะให้เกิดความชัดเจน ทั้งในเรื่องขอบเขตการวิจัย และความชัดเจนของการวิเคราะห์ในกระบวนการจัดทำนโยบาย กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และความเหมาะสม รวมทั้ง ปัญหาและอุปสรรค คณะผู้วิจัยจึงได้สร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) ตามลำดับขั้นตอนของการศึกษา ดังนี้



แผนภาพที่ 7 กรอบการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ



แผนภาพที่ 8 กรอบการศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

บทที่ 4
พัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

หลังจากที่ได้ดำเนินการสำรวจ แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัย/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จนสร้างกรอบแนวความคิดในการศึกษาจากบทที่ 3 แล้ว ในบทนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับข้อมูล ข้อเท็จจริง ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจการจัดทำ และเนื้อหาสาระสำคัญของการจัดทำนโยบาย การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต อันจะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดความเข้าใจ และเห็นภาพของกระบวนการจัดทำและเนื้อหาสาระของนโยบายที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามลำดับดังนี้

การจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต

เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างเป็นระบบในการทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวนี้ จะพิจาณาศึกษาออกเป็น 7 ระยะ ดังนี้

ระยะแรก นโยบายก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)

ระยะสอง นโยบายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงแรก (พ.ศ. 2475 – 2487)

ระยะที่สาม นโยบายสมัยรัฐบาลพลเรือน (ระหว่าง พ.ศ. 2487 – 2491)

ระยะที่สี่ นโยบายสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2491 – 2500)

ระยะที่ห้า นโยบายภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 ถึงวิกฤตการณ์ทางการเมือง พ.ศ. 2516

ระยะที่หก นโยบายช่วง พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2546

ระยะที่เจ็ด นโยบายช่วง พ.ศ. 2547 ถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

4.1 ระยะแรก นโยบายก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)

โดยสภาพที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือหัวเมืองมลายูในอดีต เป็นดินแดนที่มีฐานะเป็นประเทศราช นโยบายการปกครองประเทศราชในขณะนั้นคือ การให้ชาวมลายูปกครองกันเอง แต่มีเงื่อนไขให้ส่งเครื่องราชบรรณาการ ต้นไม้เงินทองที่มลายูเรียกว่า “บุหงามาศ” มายังราชธานีทุกๆ 3 ปี เมื่อใดที่ราชธานีอยู่ในภาวะสงครามก็ต้องส่งคน อาวุธ และสิ่งของมาช่วย อย่างไรก็ตามเมื่อราชธานีอยู่ในภาวะสงครามหัวเมืองมลายูก็ถือโอกาสแข็งเมืองไม่ยอมขึ้นต่อไป ราชธานีก็ยกกำลังไปปราบปรามสลับไปมา จนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ที่ราชธานีปรับเปลี่ยนนโยบายการปกครอง โดยแบ่งหัวเมืองมลายูเป็นหัวเมืองเล็กๆ และลดฐานะเป็นเมืองตรี ในความดูแลของสงขลา เจ้าเมืองแต่ละเมืองได้รับการแต่งตั้งจากกรุงเทพ นโยบายดังกล่าวนี้

เรียกว่า นโยบายแบ่งแยกและปกครอง ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจาก การแข็งเมืองหลายครั้ง ของเจ้าเมืองปัตตานี ดังที่รัชกาลที่ 1 ทรงพระราชดำริเห็นว่า จะให้เมืองปัตตานีเป็นเมืองใหญ่แต่ก่อนต่อไปไว้ใจไม่ได้ จึงดำรัสสั่งให้แยกเขตเมืองเดิมออกเป็น 7 เมือง คือ เมืองปัตตานี เมืองยะหริ่ง เมืองสายบุรี เมืองระแงะ เมืองราห์มัน เมืองยะลา และเมืองหนองจิก ให้ขึ้นต่อเมืองสงขลาทั้ง 7 เมือง ทรงตั้งผู้มีความชอบช่วยปราบกบฏครั้งนั้นเป็นไทยบ้างมลายูบ้าง ให้เป็นเจ้าเมือง มียศเป็นพระยา การรวมหัวเมืองทั้ง 7 เข้าด้วยกันคล้ายมณฑล แต่ให้เรียกว่า "บริเวณ" เพราะขึ้นอยู่กับจังหวัดสงขลา

อย่างไรก็ตาม ราชธานีได้คำนึงถึงความละเอียดอ่อนในความรู้สึกของชาวไทยมลายู **การดำเนินนโยบายต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5** จึงพยายามไม่ให้ชาวไทยมลายู รู้สึกว่าไทยลงไปจัดการให้เดือดร้อนกว่าแต่ก่อน **โดยถือหลัก 3 ประการ** โดยสรุป คือ (กระทรวงมหาดไทย : 419 – 420)

๑) ไม่เปลี่ยนแปลงการเก็บภาษี แต่ให้เลิกผูกขาด

๒) ไม่ควรเลิก "ศาลโต๊ะกาลี" แต่แก้ไขโดยให้เลือกอาจารย์ศาสนาอิสลามที่คนนับถือมาก เป็น "ดาโต๊ะยุติธรรม" ถ้าคนนับถือศาสนาอิสลามเป็นความกันหรือเป็นจำเลยที่ต้องตัดสินด้วยกฎหมายศาสนา เช่น เรื่องครอบครัว ให้คู่ความเลือกดาโต๊ะยุติธรรมฝ่ายละคนหนึ่งหรือหลายคน มานั่งชำระตัดสินในศาลไทย

๓) ให้เบี้ยบำนาญแก่เจ้าเมืองในเวลานั้น

เจ้าพระยายมราช เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเดินทางไปตรวจราชการบริเวณ 7 หัวเมือง ได้วางนโยบายการปฏิบัติราชการในบริเวณดังกล่าว ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

๑) ถือว่าชาวเมืองที่เป็นไทยกับมลายูเสมอกันหมด ผู้ที่เป็นเจ้าพนักงานปกครองก็จะเลือกแต่ผู้มีความสามารถจะเป็นไทยหรือมลายูก็เป็นได้เหมือนกัน และระวังป้องกันมิให้เกิดการรังเกียจว่าต่างชาติต่างศาสนา หรือว่าจะใช้ไทยไปเป็นนายมลายู เป็นข้อสำคัญอย่างหนึ่ง

๒) เอาข้าราชการจากจังหวัดอื่นไปเป็นตำแหน่งในบริเวณให้น้อยที่สุด เลือกหา แต่ผู้ชำนาญการอันหาตัวไม่ได้ในท้องถิ่น ถ้าคนในท้องถิ่นไทยก็ตาม มลายูก็ตาม สามารถจะทำได้ แม้จะทำไม่ได้ทีเดียวก็ให้ใช้คนในท้องถิ่น

นโยบายที่ใช้ในการปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมืองที่ตราขึ้นชัดเจน คือ กฎข้อบังคับสำหรับการปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2440) กฎข้อบังคับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการเลือกสรรข้าราชการที่จะไปประจำบริเวณหัวเมืองทั้งเจ็ด ต้องเป็นข้าราชการที่เข้าใจภาษามลายูท้องถิ่น เพื่อให้สามารถเข้าถึงประชาชนและให้ความเคารพกับการปฏิบัติตามความคิดความเชื่อทางศาสนา โดยกำหนดให้ใช้กฎหมายอิสลามตามจารีตประเพณีของศาสนากับคดีความเกี่ยวกับครอบครัวและมรดก โดยให้ "โต๊ะกาลี" ซึ่งเป็นผู้รู้และเป็นที่นับถือในศาสนาอิสลามเป็นผู้พิพากษาตามกฎหมายอิสลาม

ในสมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการปกครองชาวไทยมุสลิมสืบต่อจากรัชกาลที่ 5 มีการวางหลักรัฐประศาสโนบายเพื่อเป็นระเบียบสำหรับปฏิบัติราชการเนื่องด้วยมณฑลปัตตานีสืบไป โดยรัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระราชทานความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2466 การวางหลักรัฐประศาสโนบายนี้แสดง

ให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการคิดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มณฑลปัตตานี ดังรายงานที่สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงนครสวรรค์ ได้ทูลเกล้าถวายรายงานต่อรัชกาลที่ 6 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ 2466 โดยอ้างรายงานของเจ้าพระยายมราช ว่าข้อบกพร่องที่ได้ไปตรวจพบเกี่ยวข้องกับระเบียบบ้าง วิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บ้าง ที่ประชุมเสนาบดีกระทรวงสำคัญๆ จึงเห็นสมควรเสนอหลักรัฐประศาสโนบาย รวม 6 ข้อ สาระสำคัญคือ ยกเลิกหรือแก้ไขระเบียบ การหรือวิธีปฏิบัติที่ทำให้พลเมืองรู้สึกว่าเบียดเบียนกดขี่ศาสนาอิสลาม สร้างความเป็นธรรมในการเก็บภาษีอากร ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อพลเมืองด้วยความเป็นธรรมและลงโทษเจ้าหน้าที่เมื่อกระทำผิด อย่าให้ราษฎรต้องเสียเวลาหาเลี้ยงชีพกับการติดต่อเจ้าหน้าที่ เลือกเฟ้นเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนดีไปทำงาน โดยให้อบรมฝึกฝนให้เข้าใจวัฒนธรรมของพื้นที่ก่อนไปทำงาน และระเบียบการใหม่ใดที่เกี่ยวกับทุกข์สุขของราษฎรก็ให้หารืออย่างรอบคอบ

นโยบายการปกครองชาวเมืองมลายูหรือมณฑลปัตตานีในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สะท้อนให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ ทรงเห็นความสำคัญของดินแดนส่วนนี้ โดยแม้มีนโยบายการปกครองที่ไม่ยอมสูญเสียดินแดนส่วนนี้ไป แต่การดำเนินนโยบายต่อพลเมืองที่เป็นชาวไทยเชื้อสายมลายู ได้คำนึงถึงความละเอียดอ่อนทางด้านอัตลักษณ์ของศาสนาวัฒนธรรม ความรู้สึกของชาวไทยเชื้อสายมลายู ถึงแม้ในแต่รัชสมัยจะมีกลุ่มบุคคลก่อการแยกตัวเป็นอิสระ แต่ก็สามารถรักษาน้ำใจของพลเมืองส่วนใหญ่ไว้ได้ จวบจนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ระบบเทศาภิบาล ถูกยกเลิก หัวเมืองมลายูได้ถูกรวมอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครอง โดยแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัดจนถึงปัจจุบัน

4.2 ระยะที่สอง นโยบายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ช่วงแรก (ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2487)

ในห้วงก่อนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลให้ความสำคัญกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเปิดโอกาสให้ชาวไทยมุสลิมเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2476 แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นชาวมุสลิมเพียงคนเดียวจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดสตูล แต่เมื่อมีการเลือกตั้งในปี 2480 จึงได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ในขณะที่ยังคงให้ใช้กฎหมายอิสลามกับคดีว่าด้วยครอบครัว และมรดกสำหรับชาวไทยมุสลิม การพลิกผันของนโยบายเกิดขึ้นเมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาล ได้มีการประกาศใช้นโยบายรัฐนิยม ที่ส่งผลต่อชาวไทยมุสลิมมี 3 ฉบับจาก 12 ฉบับ นโยบายดังกล่าวนี้ มีลักษณะแข็งกร้าว ไม่คำนึงถึงเงื่อนไขประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งผลให้ชาวไทยมุสลิมเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลไทยมากยิ่งขึ้น

4.3 ระยะที่สาม นโยบายสมัยรัฐบาลพลเรือน (ระหว่าง พ.ศ. 2487 – 2491)

เป็นช่วงรัฐบาลพลเรือน ซึ่งไม่มีเสถียรภาพปรับเปลี่ยนรัฐบาล ถึง 11 ชุด มีนายกรัฐมนตรีถึง 5 คน ประกอบกับประเทศต้องเผชิญกับสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพเศรษฐกิจตกต่ำ กลุ่มชาตินิยมลายูอาศัย

สถานการณ์นี้รณรงค์เรียกร้องเอกราช โดยมีกลุ่มบุคคลและองค์กรจากต่างชาติช่วยเหลือสนับสนุนรัฐบาล ในช่วงนี้จึงใช้นโยบายผ่อนปรนการปกครองชาวไทยมุสลิมมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายที่สำคัญคือการออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องศาสนูปถัมภ์ฝ่ายอิสลาม พุทธศักราช 2488 ส่งผลให้มีการตั้งจุฬาราชมนตรี คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด และอิสลามวิทยาลัยแห่งประเทศไทย มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้กฎหมายอิสลามในเขตจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล พุทธศักราช 2489 เป็นการให้สิทธิทางกฎหมายที่ถูกลิดรอนในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และต่อมา ก็ยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490 ด้วย ในแง่ของการสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อราชการ รัฐบาลสมัยนี้ให้ความสำคัญกับการสอบสวนเรื่องความเดือดร้อนของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่ การย้ายเจ้าหน้าที่ประพฤติมิชอบออกนอกพื้นที่ การให้สอนภาษามลายูในชั้นประถม อย่างไรก็ตามความเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ต้องการแยกตัวเป็นอิสระก็ยังคงมีต่อเนื่อง

4.4 ระยะที่สี่ นโยบายสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ช่วงที่ 2 (ระหว่าง พ.ศ. 2491 – 2500)

มีความสืบเนื่องของแนวนโยบายลักษณะผ่อนปรนสร้างการมีส่วนร่วมของการเมืองที่เป็นรูปธรรมให้กับชาวไทยมุสลิม ด้วยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และให้ความสำคัญกับการสนับสนุนส่งเสริมวิถีชีวิตและกิจการศาสนาอิสลาม ในรูปแบบต่างๆ เช่น มีการเร่งดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการปกครองชาวไทยมุสลิมด้วยการรับประกันสิทธิความเสมอภาคของคนไทยมุสลิมว่าเท่าเทียมกับคนไทยพุทธ โดยเฉพาะเสรีภาพในการปฏิบัติศาสนกิจ ช่วยเหลือในการสร้างสุเหร่าและเปลี่ยนแปลงวันหยุดสุดสัปดาห์เป็นแบบมุสลิม เป็นต้น

4.5 ระยะที่ห้า นโยบายภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 ถึงวิกฤติการณ์ทางการเมือง พ.ศ. 2516 (ระหว่าง พ.ศ. 2500 – 2516)

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 ถึงวิกฤติการณ์ทางการเมือง พ.ศ. 2516 ในช่วงนี้ขบวนการแบ่งแยกดินแดนได้ทำการปลุกระดมชาวไทยมุสลิมให้เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลไทยมากยิ่งขึ้น ปรากฏว่านอกจากนี้รัฐบาลยังต้องเผชิญกับปัญหากลุ่มก่อความไม่สงบอีก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา และกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ไทย ในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้พยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้ชาวไทยมุสลิมมีความสำนึกของความเป็นพลเมืองไทยอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการเริ่มนโยบายด้านการพัฒนาทั้งโครงการพัฒนาการศึกษา การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์การพัฒนาการชุมชน การจัดตั้งหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่จังหวัดต่างๆ การบูรณะและสร้างถนนสายต่างๆ การส่งเสริมปรับปรุงการชลประทาน การไฟฟ้า และการประปา ในขณะเดียวกันก็ให้ความอุปถัมภ์ทางด้านศาสนาและวัฒนธรรม เช่น การสร้างมัสยิดลางประจำจังหวัดในพื้นที่ การกำหนดวันหยุดตามวันสำคัญทางศาสนาอิสลาม เป็นต้น พร้อมกันนั้น **ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อจังหวัดจากสี่จังหวัดภาคใต้ เป็น จังหวัดชายแดนภาคใต้** ต่อมาในสมัยรัฐบาล

จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการดำเนินนโยบายการปกครองชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งดูเหมือนว่าเป็น “การเจริญรอย” ตามรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่ได้แจกแจง แยกแยะรายละเอียดของการดำเนินนโยบายออกมาในรูปของโครงการและหน่วยงานต่างๆ มากยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่ารัฐบาลในระยะที่ห้านี้ได้ดำเนินนโยบายการปกครองอย่างมีระบบ มีโครงการและแผนงานเป็นขั้นตอนปรากฏออกมาอย่างเด่นชัดในทางปฏิบัติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวยิ่งกว่าสี่ระยะแรก ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่รัฐบาลในช่วงนี้เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมอย่างมีแบบแผนเป็นระบบเป็นครั้งแรก

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาลทั้งห้าระยะที่ผ่านมา ส่วนใหญ่มีลักษณะที่ต้องการผสมกลมกลืนชาวไทยมุสลิมให้มีความสำนึกในการเป็นพลเมืองไทย แต่ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะประนีประนอมยอมรับและสนับสนุนความเป็นลักษณะเฉพาะในด้านศาสนา สังคม และวัฒนธรรม ของประชาคมมุสลิมซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของนโยบายประสมประสานหรือบูรณาการ แต่ถ้ามีการเคลื่อนไหวที่จะส่งผลกระทบต่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคงภายในและเอกภาพของประเทศแล้ว รัฐบาลก็จะมีนโยบายปราบปรามและป้องปรามให้เหตุการณ์เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว สำหรับสถาบันและองค์กรในกระบวนการกำหนดนโยบายจะมาจาก 2 แนวทาง คือ 1) มาจากหน่วยงานราชการระดับกอง กรม กระทรวง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ และ 2) มาจากระดับกระทรวงผ่านสายการเมือง โดยรับฟังความเห็นของฝ่ายต่างๆ แล้วจึงนำมาเป็นนโยบายของตนที่สำคัญ ถึงแม้การกำหนดนโยบายจะมาจากฝ่ายการเมืองก็ตาม แต่ข้าราชการประจำก็ยังมีบทบาทที่สำคัญ ในการเข้าร่วมปรึกษา และปรับปรุงการกำหนดนโยบายนั้นๆ โดยรับหน้าที่สำคัญคือยกร่างนโยบายก่อนที่จะส่งกลับคืนมายังสายการเมือง ทำหน้าที่ตัดสินใจเลือกนโยบายต่อไป

นโยบายการแก้ไขปัญหาทั้งห้าระยะที่กล่าวมาจะเห็นว่ารัฐบาลมีการกำหนดการแก้ไขปัญหาเป็นเรื่องๆ เฉพาะเช่น เรื่องการศึกษา การอุปถัมภ์ศาสนาอิสลาม เป็นต้น แต่ยังไม่มีนโยบายการแก้ไขปัญหาที่รวมทุกเรื่องเข้าด้วยกัน จวบจนมีการก่อตัวของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีการใช้กลไกของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา เพราะในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2502 – 2516 รัฐบาลได้วางน้ำหนักงานความมั่นคงอยู่ที่การแก้ไขปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และปัญหาการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นลำดับต้นใน พ.ศ. 2502 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาความมั่นแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

จากการสืบค้นเอกสารนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เก็บรวบรวมไว้ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สามารถย้อนไปได้ถึง พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา ส่วนนโยบายที่ถูกเรียกขานว่าเป็นนโยบายความมั่นคงก่อนหน้านั้นไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน อย่างไรก็ตาม พออนุมานได้ว่านโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ใช้ก่อนหน้าปี 2509 น่าจะมีเพียงนโยบายที่ผ่านมติคณะรัฐมนตรี

ใน พ.ศ. 2507 ที่มีหน่วยรับผิดชอบ คือ กระทรวงศึกษาธิการ ด้านภาษา และกระทรวงมหาดไทย ทางด้านการก่อการร้าย ส่วนก่อนหน้านั้นเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นในระดับกระทรวง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) นโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2509 ในห้วง พ.ศ. 2509 – 2516 พบว่า รัฐได้กำหนดนโยบายความมั่นคงในลักษณะที่เป็นเฉพาะเรื่อง โดยพบว่า ใน พ.ศ. 2509 มีนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ผ่านมติเห็นชอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และที่ประชุมคณะรัฐมนตรี รวม 2 ฉบับ ซึ่งล้วนเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทางด้านการศึกษา คือ

(1) นโยบายฉบับแรก (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2509) เป็นนโยบายเรื่อง "นโยบายเกี่ยวกับปอเนาะ" เนื้อหาที่สำคัญโดยสรุปคือ การห้ามตั้งปอเนาะขึ้นมาใหม่ ส่วนที่ตั้งอยู่แล้วให้ขออนุญาตและจดทะเบียนใน 6 เดือน จากนั้นให้แปรสภาพเป็นโรงเรียนราษฎร์ โดยดำเนินการเป็นขั้นๆ ในเวลาแน่นอน โดยให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบดำเนินการร่วมกัน

(2) นโยบายฉบับสอง (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2509) เป็นนโยบาย เรื่อง "คนไทยอิสลามใน 4 จังหวัดภาคใต้ นิยมออกไปเรียนที่เจดดาห์หรือไคโรมากยิ่งขึ้น" เนื้อหาโดยสรุปคือ ในเรื่องคนไทยอิสลามออกไปศึกษาต่อในต่างประเทศนั้นยังไม่เป็นเรื่องร้ายแรงที่ขนาดใช้มาตรการป้องกันหรือแก้ไขเป็นพิเศษ แต่ควรวางหลักเกณฑ์ในเรื่องหลักฐานและความเหมาะสมไว้สำหรับกรณีผู้ที่ไปแสวงบุญที่เมืองเมกกะ

เอกสารรายงานการเดินทางไปศึกษาสถานการณ์และสภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไปของประชาชนในภาคใต้ ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2510 ภายหลังจากผู้ช่วยเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ด้านนโยบายฯ) เดินทางกลับมาจากการไปศึกษาสถานการณ์ในภาคใต้รวม 12 วัน ได้สะท้อนการมองปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในขณะนั้น โดยระบุในส่วนที่เกี่ยวโยงกับนโยบายเกี่ยวกับปอเนาะ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2510) สรุปว่า

...ปอเนาะซึ่งเป็นสถานศึกษาทางศาสนานั้น บางแห่งอาจเป็นแหล่งเพาะชาตินิยมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ จึงสมควรได้รับการตรวจตราสอดส่องจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการให้ใกล้ชิดมากขึ้น นโยบายเรื่องการจดทะเบียนปอเนาะ ใน พ.ศ. 2509 ยังดำเนินการไม่ได้ผลเนื่องจากพบว่า ปัญหาการจดทะเบียนปอเนาะก็คือการขาดการชี้แจง ประชาสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบกับเจ้าของปอเนาะ โดยพบว่ามีเจ้าของปอเนาะบางแห่งไม่มาจดทะเบียนก็เพราะเข้าใจว่าทางรัฐบาลจะริบเอาเป็นของทางราชการ เอกสารดังกล่าวยังได้ระบุข้อห่วงกังวลของทางราชการเกี่ยวกับการแทรกแซงจากต่างประเทศในสถาบันปอเนาะทางภาคใต้ เนื่องจากพบว่าครูใหญ่ของปอเนาะบางแห่งในอำเภอยะหา จังหวัดยะลา เป็นชาวมาเลเซีย ที่มีพฤติการณ์ไม่น่าไว้ใจ เนื่องจากเที่ยวเดินทางรับจ้างสอนหนังสือตามปอเนาะต่างๆ ทั้งสี่จังหวัดภาคใต้ ไม่เคยประจำอยู่กับที่ต่างๆ เหมือนครูคนอื่นๆ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ปราบปรามในพื้นที่เคยพบบัตรนักเรียนปอเนาะแห่งนี้ ตกอยู่ในค่ายของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ที่ยึดได้แถวอำเภอเบตง จังหวัดยะลา

เมื่อปลาย พ.ศ. 2509 รายงานยังได้ระบุลักษณะโดยทั่วไปของปอเนาะประการหนึ่งว่ามีการสอนการเมืองเข้าแทรกด้วย...

สำหรับนโยบายเรื่องคนไทยอิสลามในจังหวัดภาคใต้ไปเรียนที่ตะวันออกกลางนั้น จากหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่มีมาถึงสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อต้นปีมกราคม พ.ศ. 2510 แจ้งความคืบหน้าการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการปฏิบัตินโยบายเกี่ยวกับนักเรียนอิสลามมีใจความโดยสรุปว่า (กระทรวงมหาดไทย, 2510 : 1 – 2)

...กรณีคนไทยอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมออกไปหรือส่งบุตรหลานไปเรียนที่เจดดาห์หรือไคโรมากขึ้นนั้น น่าจะสืบเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ 1) ประเทศในกลุ่มอาหรับให้ทุนการศึกษาแก่เยาวชนไทยอิสลาม ทั้งในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาเพื่อไปศึกษาในประเทศของตน และ 2) มีเด็กไทยมุสลิมที่เดินทางติดตามผู้ปกครองไปประกอบศาสนกิจ ณ เมืองเมกกะ แล้วถือโอกาสขอเรียนต่อในประเทศอาหรับ ต่อกรณีข้างต้นนี้กระทรวงมหาดไทย จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้มีมาตรการควบคุมเรื่องทุนการศึกษาจากประเทศอาหรับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2510 มอบให้กระทรวงการต่างประเทศ เป็นเจ้าของเรื่องร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหาทางควบคุม โดยมีมาตรการสำคัญๆ ประกอบด้วย

(1) การแจ้งให้สถานทูตและสถานกงสุลทุกแห่งที่อยู่ในประเทศไทยรับทราบว่า การให้ทุนการศึกษาแก่คนไทย รวมทั้งส่งครูมาสอนในประเทศไทย ต้องแจ้งผ่านกระทรวงการต่างประเทศ

(2) สมาคมหรือองค์กรเอกชนใดที่จะขอรับทุนการศึกษาจากองค์กรเอกชนต่างประเทศหรือรัฐบาลต่างประเทศต้องแจ้งกระทรวงการต่างประเทศให้อนุมัติก่อน

(3) การที่มีผู้ขอหารือได้รับทุนการศึกษาจากนอกประเทศซึ่งอาจมีทางการเมืองให้สำนักงาน ก.พ. และกรมวิเทศ หารือกับกระทรวงต่างประเทศก่อน

(4) ให้กระทรวงต่างประเทศสั่งสถานทูตและสถานกงสุลไทยในต่างประเทศดูแลคนไทยที่ได้รับทุนการศึกษา และติดต่อให้หน่วยข่าวทราบด้วย

ส่วนเด็กไทยมุสลิมที่ติดตามผู้ปกครองไปประกอบศาสนกิจและถือโอกาสศึกษานั้น กระทรวงมหาดไทยได้ประสานให้กรมตำรวจวางระเบียบควบคุมคุณสมบัติผู้ที่จะเดินทางไปเมกกะให้รัดกุม เพื่อเป็นมาตรการป้องกันอีกทางหนึ่ง...

หนังสือของกระทรวงมหาดไทยข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีนโยบายออกไปแล้ว กระทรวงที่รับผิดชอบสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติโดยกำหนดแนวทางมาตรการที่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับได้อีกด้วย

ใน พ.ศ. 2512 ได้มีนโยบายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี 1 ฉบับ และเป็นนโยบายที่ได้ใช้ต่อเนื่องจนถึง พ.ศ. 2516 นโยบายฉบับนี้ เริ่มมีมิติมองปัญหาเชื่อมโยงมิติด้านการทหารและด้านการศึกษาเข้าด้วยกัน และก่อนกล่าวถึงสาระสำคัญของนโยบาย

ความมั่นคงใน พ.ศ. 2512 ควรได้รับทราบการวิเคราะห์สถานการณ์ หรือการมองปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในระยะก่อนหน้าที่จะกำหนดนโยบายฉบับดังกล่าว โดยจากเอกสารรายงานการเดินทางไปศึกษาสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของคณะผู้บริหาร และเจ้าที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ใน พ.ศ. 2510 ทำให้ทราบว่าหน่วยงานในระดับนโยบายเริ่มมองปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีสาเหตุจากปัจจุบันหลายเรื่องเป็นการมองปัญหาในมิติที่กว้างขวางและเชื่อมโยงกัน มากกว่าในอดีตที่แยกมองปัญหาเป็นส่วนๆ ประเด็นที่ขอหยิบยกสาระสำคัญของรายงานฉบับดังกล่าวมากล่าวอ้าง ก็เพื่อแสดงการมองปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของนโยบายตามมา (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2510)

...จุดล่อแหลมในจังหวัดภาคใต้ จากการได้ศึกษาสถานการณ์และพบเห็นสภาพโดยทั่วไปของจังหวัดภาคใต้ในปัจจุบันนี้แล้ว พอประมวลเรื่องราวสำคัญๆ อันเป็นจุดล่อแหลมต่อความมั่นคงแห่งชาติได้ดังต่อไปนี้

- ดินแดนทางภาคใต้ของไทยนั้นส่วนใหญ่ปกคลุมด้วยป่าไม้หนาทึบและภูเขาสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชายแดนที่อยู่ติดกับมาเลเซียและตามชายฝั่งทะเลทิศตะวันตก นอกจากนั้น ยังมีเกาะเล็กเกาะน้อยอันจะอำนวยความสะดวกแก่พวกลักลอบเข้าเมือง ค้าของเถื่อน ในด้านทรัพยากรธรรมชาติแล้วอุดมสมบูรณ์มาก

- เส้นทางถนนมีจำกัด และมีสภาพยังไม่สู้ดี โดยเฉพาะถนนในชนบทขาดแคลนมากทำให้การติดต่อคมนาคมในชนบทที่ห่างไกลติดขัดและขาดลอย ยิ่งถ้าถูกภัยทางธรรมชาติ เช่น น้ำท่วมอย่างเมื่อต้นเดือน ม.ค. 10 นี้แล้ว ยิ่งเพิ่มความยากลำบากแก่การคมนาคมติดต่อเป็นอันมาก เช่น เส้นทางสายปัตตานี – นราธิวาส ซึ่งได้รับความเสียหายหนักที่สุด สะพานทุกสะพาน และผิวพื้นถนนบางแห่งขาดใช้การไม่ได้ ต้องสร้างทางเบี่ยงและทางชั่วคราวใช้ ซึ่งขณะนี้ทางราชการกำลังเร่งระดมก่อสร้าง ซ่อมแซมเพื่อให้ใช้การได้ซึ่งคาดว่าจะต้องใช้เวลาและจำนวนเงินเพื่อการนี้ไม่น้อยเลย

- ประชาชนที่อาศัยอยู่ทางภาคใต้ของไทยนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มชาวจีน กลุ่มชาวมลายู ซึ่งนับถือมุสลิม และกลุ่มคนไทย ที่นับถือศาสนาพุทธ นอกจากนี้ ยังมีพวกคนจีนที่นับถือศาสนามุสลิมพวกหนึ่ง และชาวจีนที่นับถือศาสนาพุทธอีกพวกหนึ่ง และยังมีคนไทยที่นับถือมุสลิมอยู่บ้าง แต่รัฐบาลไทยถือได้ว่าชนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้เป็นคนไทย เพราะอยู่ในดินแดนของไทย ซึ่งผลจากการสำรวจปรากฏว่ามีพวกคนไทยที่มีเชื้อชาติมลายู นับถือศาสนาอิสลาม และพูดภาษามลายูอยู่ในจังหวัดภาคใต้ของไทยเป็นจำนวนกว่าร้อยละ 80 ของประชาชนในพื้นที่เหล่านี้ จึงทำให้เกิดปัญหาทางสังคมจิตวิทยาเกี่ยวกับความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา และศาสนาขึ้น นอกจากนี้ การที่คนเหล่านี้อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางวัฒนธรรมของไทยและรัฐบาล ชื่ออำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เกือบทุกแห่งเป็นภาษามลายู เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยนั้นพูดภาษาไทยและนับถือศาสนาพุทธ จึงมีลักษณะขัดแย้งกันอยู่ในตัว ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระหว่างพลเมือง

- สภาพทางเศรษฐกิจในภาคใต้ของไทยนั้น มีการทำสวนยางเป็นอาชีพและทำรายได้หลักในภาคนี้ แต่ก็เป็นเรื่องแบ่งปันกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับคนทำสวนยาง ซึ่งเจ้าของที่ดินอาจเอาเปรียบในเรื่องนี้ต่อกรรมกรกรีดยางซึ่งส่วนใหญ่เป็นพวกที่มีเชื้อชาติจีน และมลายู ในบางพื้นที่ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ ผกค. ใช้เป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อในขณะนี้

ข้อสังเกตบางประการ

- ปัญหาเรื่อง ผกค. ที่เข้ามาหลบซ่อนพักพิงอยู่ในเขตแดนไทยติดต่อมาเลเซียขณะนี้นั้น เดิมทีก็เป็นปัญหาภายในของรัฐบาลมาเลเซีย แต่ยิ่งนานวันเข้าก็ดูเหมือนจะต้องกลายมาเป็นปัญหาของรัฐบาลไทยต่อไปเสียแล้ว เพราะเท่าที่เจ้าหน้าที่มาเลเซียบรรยายสรุปข่าวกรองให้ทราบ ปรากฏว่า ผกค. มีการเคลื่อนไหวในดินแดนของมาเลเซียน้อยมากจนเกือบไม่มีเลย ส่วนมากมาปฏิบัติการอยู่ในเขตไทยทั้งสิ้น ขณะนี้อิทธิพลของ ผกค. ได้ขยายกว้างขวางขึ้น ข้อบกพร่องที่ ผกค. มลายู มิได้ใช้ปฏิบัติในมาเลเซียมาก่อน คือ การปลุกระดมมวลชน ที่เป็นชาวมลายู ซึ่งมีประมาณร้อยละ 50 ของพลเมืองทั้งหมด (จีนร้อยละ 40 อินเดียและอื่นๆ อีกร้อยละ 10) ได้นำมาใช้ใน 4 จังหวัดภาคใต้ของไทย โดยได้เร่งระดมหาสมาชิกจากพวกไทยอิสลามด้วย การอบรมลัทธิและฝึกอาวุธในป่าได้ดำเนินมาหลายรุ่นแล้ว และส่งกลับไปเป็นหน่วยสนับสนุนหรือหาสมาชิกใหม่ในตัวเมือง ขณะนี้ ประมาณว่ามีผู้ได้รับการฝึกเช่นนี้ประมาณ 2,000 คน ซึ่งนับว่าเป็นภัยอย่างยิ่ง หากได้รับคำสั่งให้ก่อกวนคุกคาม เพื่อประสานงานกับ ผกค. ไทยในภาคอื่นๆ ดังนั้น การวางแผนในระดับสูงเพื่อดำเนินมาตรการโดยเหมาะสมและทันท่วงทีก่อนสถานการณ์จะคลี่คลายเลวร้ายลงเรื่อยๆ นั้น น่าจะพิจารณากระทำ

- ประชาชนส่วนใหญ่ใน 4 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งเป็นคนเชื้อชาติมลายู และพูดภาษาไทยเกือบไม่ได้นั้น ยังขาดการเข้าถึง (Approach) จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นชนบท การโฆษณาประชาสัมพันธ์และกิจการด้านสงครามจิตวิทยาของฝ่ายรัฐบาลในพื้นที่ดังกล่าวนี้ยังไม่แพร่หลายทั่วถึงเท่าที่ควร น่าจะเพ่งเล็งด้านหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นหรือเอกสารสิ่งพิมพ์ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นให้แพร่หลายและถึงหมู่บ้านต่างๆ แม้จะต้องแจกฟรีก็ต้องยอม เป็นการต่อต้านการโฆษณาชวนเชื่อของฝ่ายตรงข้ามขณะนี้ บทความต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่ออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงในท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรจะใช้ถ้อยคำสำนวนเช่นเดียวกันกับการออกอากาศในส่วนกลาง เพราะประชาชนในแถบนี้ยังไม่รู้เรื่องและไม่เข้าใจเพียงพอเรื่องวิทยุกระจายเสียงประจำถิ่นในภาคภาษามลายูควรได้รับการพิจารณาให้มากขึ้น

- การดำเนินงานพัฒนาของหน่วยพัฒนา กรป. กลาง ในภาคใต้ขณะนี้ได้ผลในการเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นชนบทกันดารมาก แต่เป็นการสมควรที่จะขยับขยายเลื่อนลึก หรือโยกย้ายเข้าไปในพื้นที่ที่เป็น Sensitive Area ในระยะเวลาที่เห็นว่าสมควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองท้องที่โดยตรงรับโดยดำเนินงานต่อไป ไม่ควรจะตั้งอยู่แห่งละนานๆ เกินสมควรเพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีงานปฏิบัติน้อยไม่สมความมุ่งหมายและบังเกิดความเบื่อหน่าย

- การดำเนินงานปรับปรุงเรื่องการอยู่ดีกินดีของราษฎร การฟื้นฟูปรับปรุงเรื่องการติดต่อสื่อสารคมนาคม โดยเฉพาะในชนบทที่อยู่ห่างตัวเมือง การเพิ่มโรงเรียนชั้นประถมและเพิ่มครู ตลอดจน

การสุขาภิบาลเป็นสิ่งสมควรเร่งมือกระทำให้ได้ผลยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพและคุณสมบัติในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ควรจะได้รับการพิจารณาแก้ไขและปรับปรุง...

การมองปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ข้างต้น สะท้อนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุจากทั้งทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ ด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะความยากลำบากของเส้นทางคมนาคม ด้านความต่างชาติพันธุ์ และความต่างทางวัฒนธรรมของผู้คนในพื้นที่ ด้านปัญหาการเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ ด้านภัยคุกคามจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จากมาเลเซียที่ใช้พื้นที่ชายแดนของไทยเป็นพื้นที่เคลื่อนไหว ซ่องสุมกำลัง และหาสมาชิกเพิ่มเติม รวมทั้งการเชื่อมโยงกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในไทย รายงานข้างต้นยังได้แสดงความเป็นจริงของข้อจำกัดการปฏิบัติงานของฝ่ายเจ้าหน้าที่ในการเข้าถึง ประชาชนเชื้อชาติมลายู ความกังวลในเรื่องการใช้ปอเนาะเป็นสถานที่บ่มเพาะแนวคิดชาตินิยมที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ ซึ่งได้ปรากฏเป็นนโยบายต่อมาในปี พ.ศ. 2512

2) นโยบายความมั่นคงปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2512

ในปลาย พ.ศ. 2512 สภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับใหม่ หลังจากที่ได้มีนโยบายความมั่นคงเฉพาะเรื่อง ในช่วง พ.ศ. 2509 รวม 2 ฉบับ ครั้งนี้เรียกขานว่า **"นโยบายความมั่นคงปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้" และเป็นครั้งแรกที่มีการนิยามพื้นที่เกิดปัญหาว่าเป็นพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้** ต่างจากอดีตที่นิยามว่าจังหวัดภาคใต้ สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานด้านความมั่นคง ได้กำหนดขอบเขตพื้นที่การปฏิบัตินโยบายให้แคบลงและเจาะจงกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นว่ามีส่วนคาบเกี่ยวกับพื้นที่ชายแดนด้านมาเลเซีย

นโยบายความมั่นคงปลอดภัยจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความต่อเนื่อง 2 ฉบับ ฉบับแรกประกาศใช้ภายหลังคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบเมื่อ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2512 และได้ใช้ต่อเนื่องไปจนถึงต้น พ.ศ. 2517 จึงมีนโยบายฉบับที่สองตามมา เนื้อหาของนโยบายปี พ.ศ. 2512 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(1) ด้านการปราบปราม

- เพิ่มกำลังพลและเครื่องมืออุทโธปกรณ์ของฝ่ายทหารและตำรวจให้เพียงพอและมีมาตรฐานเดียวกับการปราบปราม (ผกค.) ที่รัฐขอดำเนินการในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- เร่งรัดการพัฒนาภาคใต้ให้ทัดเทียมหรือดีกว่าชายแดนด้านมาเลเซีย เพื่อผลทางการเมืองควบคู่กับผลทางด้านเศรษฐกิจ
- ส่งเสริมการสร้างทางหลวงจังหวัดและทางหลวงชนบท เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการปราบปรามโจรผู้ร้ายและผู้ก่อการร้าย
- เน้นการรักษาความปลอดภัยตามแนวชายแดนมาเลเซียเพื่อป้องกันการแทรกซึมบ่อนทำลายที่มาจากภายนอกประเทศและคุ้มครองประชาชนจากการคุกคามโจรคอมมิวนิสต์มลายู โจรผู้ร้ายและบุคคลอันธพาล

- ขยายขอบเขตและเพิ่มการแสวงหาข่าวความเคลื่อนไหวของขบวนการแบ่งแยกดินแดน ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และกองโจรคอมมิวนิสต์มาลายา
- ปรับปรุงประสิทธิภาพการปกครองในสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และปราบปรามข้าราชการที่ก่อความเดือดร้อนให้ประชาชน รวมทั้งกวดขันให้ข้าราชการให้สามารถเข้าถึงประชาชนเพื่อต่อต้านการโฆษณาชวนเชื่อของคอมมิวนิสต์และขบวนการแบ่งแยกดินแดน
- ส่งเสริมการศึกษาของเด็กไทยมุสลิม สนับสนุนการศึกษาขั้นสูงแก่บรรดาบุตรหลานผู้มีอิทธิพลในกลุ่มผู้นับถืออิสลามและควบคุมการดำเนินงานของโรงเรียนปอเนาะ ตลอดจน กำหนดมาตรการส่งเสริมการพูดและใช้ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย
- ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติการทางจิตวิทยาเพื่อให้ชาวไทยมุสลิมเกิดความรู้สึกจงรักภักดีต่อประเทศไทยและต่อองค์พระประมุขของชาติ

คณะรัฐมนตรีมีมติให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในรับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายด้านการปราบปราม

(2) ด้านการพัฒนาและการศึกษา

ด้านการพัฒนา โดยที่มีข้อติดขัดเรื่องไม่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่น ภาคอื่นๆ และเรื่องเงินงบประมาณให้เพียงพอจัดสรรให้กับโครงการพัฒนาที่วางไว้ โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ จึงสมควรเร่งรัดโครงการพัฒนาที่มีผลทางการเมือง และมีผลถึงตัวประชาชนโดยตรงก่อน

นโยบายในส่วนนี้ คณะรัฐมนตรีมอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก โดยมีคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ สำนักงบประมาณ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตร กระทรวงกลาโหม กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ร่วมรับผิดชอบ

ด้านการศึกษา จัดทำโครงการปรับปรุงการศึกษาเฉพาะ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพิจารณามูลเหตุที่ทำให้ประชาชนส่วนมากในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่นิยมพูดหรือเรียนภาษาไทย และเร่งแก้ไขโดยด่วน เช่น ทัศนคติที่ผิดพลาดเนื่องจากมีการบิดเบือนว่าการเรียนและพูดภาษาไทยเป็นความผิดทางศาสนา การขาดแคลนโรงเรียน และการขาดแคลนครูในท้องถิ่นห่างไกล การขาดการส่งเสริมการศึกษาของผู้ใหญ่ ความนิยมของคนไทยมุสลิมที่ชอบส่งบุตรหลานไปศึกษาในประเทศด้านศาสนา รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึงและแพร่หลายในพื้นที่

นโยบายด้านการศึกษานี้ คณะรัฐมนตรีมอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการรับผิดชอบ และกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจฯ กรมประชาสัมพันธ์ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ร่วมรับผิดชอบ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับ พ.ศ. 2512 จะเห็นว่ารัฐบาลได้วางน้ำหนักงานการแก้ปัญหาการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์และโจรก่อการร้าย โดยเน้นปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนด้านมาเลเซีย ส่วนพื้นที่ชั้นในได้เน้นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อหวังผลทางด้าน

มวลชน และการเข้าถึงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะการเรียนและพูดภาษาไทยในหมู่คนไทยมุสลิม

เป็นที่น่าสนใจว่า ในห้วงของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงของนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2509 – พ.ศ. 2512 มีการประเมินและประมาณสถานการณ์ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้ (คณะที่ปรึกษาการข่าว : หน้า 39 – 44)

ด้านการศึกษาและภาษา นโยบายเปลี่ยนสภาพปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์ เห็นว่าการปฏิบัติ ตามนโยบายเกี่ยวกับการแปรสภาพปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์ ประเภทสอนศาสนาอิสลามตั้งแต่ปี 2509 ไม่สามารถดำเนินการได้ผลเท่าที่ควร สาเหตุมาจากการไม่ประสานงานในระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการต่างฝ่ายเกี่ยงความรับผิดชอบ และเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในท้องถิ่นไม่สนใจ ทำให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยแม้ทราบเรื่องดีก็ละเลยเสีย ประกอบกับเจ้าของปอเนาะไม่ต้องการเปลี่ยนสภาพปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์ เพราะกระทบต่ออิทธิพลและรายได้ของตน บ้างก็เกรงว่าเมื่อไปขึ้นกับการควบคุมของเจ้าหน้าที่แล้วจะขาดอิสระในการดำเนินงาน จึงกีดกันเรื่องครูช่วยสอนที่ทางการส่งเข้าไปสอนภาษาไทย หรือไม่ร่วมประชุมกับทางราชการ หรือไม่ยอมสอนวิชาสามัญที่ทางการกำหนด ปัญหาดังกล่าวทำให้นโยบายที่วางไว้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร มีการลักลอบตั้งปอเนาะใหม่ขึ้นเสมอๆ โดยเฉพาะในชนบทที่ห่างไกล ส่วนการจดทะเบียนนั้น จนถึง พ.ศ. 2513 ปอเนาะส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้มาจดทะเบียน

นโยบายหันเหมิให้เด็กไทยมุสลิมไปเรียนต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศเพื่อนบ้านและตะวันออกกลาง เห็นว่าการตั้งวิทยาลัยครูขึ้นที่จังหวัดยะลา และการตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ขึ้นที่จังหวัดปัตตานี ทำให้คนไทยมุสลิมตื่นตัวในการศึกษามากขึ้น จากผลอันนี้ทำให้คนไทยมุสลิมส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษาในโรงเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษามากขึ้นด้วย อีกทั้งมีการให้สิทธิพิเศษแก่คนไทยมุสลิมในการเข้าศึกษาสถาบันการศึกษาของราชการ โดยไม่ต้องสอบคัดเลือกและโดยให้ทุนการศึกษา ทั้งนี้มีจุดประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และพูดภาษาไทยให้มากขึ้น อย่างไรก็ตามเห็นว่ายังมีปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนไทยมุสลิมนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนในรัฐกลันตัน อียิปต์ และซาอุดิอาระเบีย ที่สำคัญคือปัจจัยด้านศาสนานิยมและชาตินิยม ปัจจัยจากการยุยงของขบวนการแบ่งแยกดินแดนและต่างประเทศและปัจจัยการจัดการศึกษาของไทยใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่เจริญพอ

นอกจากนี้เอกสารยังระบุว่า เมื่อคนไทยมุสลิมเริ่มหันมาส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาของรัฐบาล กลับพบกับปัญหาเรื่องการขาดแคลนครูสอนภาษาไทยไม่พอสอน และจำนวนโรงเรียนไม่พอกับปริมาณของเด็กไทยมุสลิมที่เพิ่มขึ้น

ด้านการปรับปรุงการปกครอง เห็นว่าการเรียกหรือรับสินบนเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ราษฎรไม่ว่าจะเป็นคนไทยมุสลิมหรือคนไทยพุทธห่างเหินราชการไป ทำให้คนไทยมุสลิมเกลียดชังและเอาใจออกห่างจากไทย ส่วนปัญหาการปราบปรามโจรผู้ร้ายยังไม่ได้ผล เพราะขาดกำลังคน เครื่องมืออุทโธปกรณ์ การหาข่าวไม่ดีพอเพราะราษฎรไม่ร่วมมือกับทางราชการ

ด้านการปรับปรุงทางเศรษฐกิจ โดยที่รายได้หลักของประชาชนในพื้นที่ขึ้นอยู่กับการทำสวนยางเป็นหลัก เมื่อยามที่ราคายางตกต่ำลง รายได้ของประชาชนก็ลดน้อยลงและรัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ ผิดกับทางมาเลเซียที่แก้ปัญหานี้ได้อย่างรวดเร็ว ส่วนการปรับปรุงถนนหนทางในพื้นที่แม้จะดีมากขึ้นมากแล้ว แต่ข่ายถนนสายรองยังไม่เพียงพอและระบบการขนส่งยังไม่สะดวก ทั้ง 2 เรื่องนี้ทำให้ประชาชนยกขึ้นเปรียบเทียบกับของมาเลเซียและกับของภาคอื่นๆ ตลอดมา

ด้านการปรับปรุงทางสังคมจิตวิทยา เห็นว่านโยบายการที่จะให้คนไทยมุสลิม รู้และเข้าใจภาษาไทย ยังไม่ได้ผล และเจ้าหน้าที่ประจำสถานีวิทยุประจำท้องถิ่น (วปถ.) ของทางราชการ ยังเปิดรายการภาษามลายูโดยมิได้มีการควบคุมเพียงพอ อันเป็นการผิดนโยบายดังกล่าว ประกอบอิทธิพลของสื่อสถานีโทรทัศน์จากมาเลเซียต่อคนไทยมุสลิมมีมากกว่าสื่อของไทยทั้งในแง่คุณภาพและรายการที่เป็นภาษามลายู ซึ่งคนส่วนใหญ่มีความเข้าใจ

ด้านการป้องกันการแทรกซึมและบ่อนทำลายจากต่างประเทศ เห็นว่ายังเป็นเรื่องยากที่จะป้องกันการแทรกซึมบ่อนทำลายจากต่างประเทศ เนื่องจากปัจจัยในเรื่องสภาพที่ตั้งของพื้นที่ ซึ่งอยู่ติดกับทะเลและชายแดนกับมาเลเซียที่สามารถหลบหนีเข้า - ออก ผ่านแดนได้ตลอดเวลาปัจจัยเรื่องข้อจำกัดการหาข่าวของหน่วยข่าวกรองไทยไม่กว้างขวางพอและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไม่มีการประสานงานที่ดี ทำให้ไม่สามารถทราบความเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้ามได้ทันท่วงที

ด้านการปรับปรุงการศาสนา เห็นว่าโครงการธรรมจาริกอิสลามซึ่งกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2513 ได้ผลพอสมควรในการทำให้คนไทยมุสลิมมีความรู้ทางด้านศาสนาอย่างถูกต้อง

ใน พ.ศ. 2516 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อพิจารณาของสภาความมั่นคงแห่งชาติในเรื่องที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ ในเรื่องการปรับปรุงด้านการศึกษาซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายการปรับปรุงปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม ข้อเสนอนโยบายที่สำคัญคือ ให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดในการควบคุมให้ปอเนาะมาขึ้นทะเบียนให้ได้ผล จัดสรรงบประมาณสนับสนุนโครงการปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์ สอนศาสนาอิสลามให้เพียงพอ และให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำเป็นโครงการ 3 ระยะหรือ 5 ปี โดยประสานเชื่อมโยงกับโครงการพัฒนาการศึกษาของกระทรวงมหาดไทย โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาชาติด้วย

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่านโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้นับเนื่องจากช่วง พ.ศ. 2509 – 2516 ได้ให้ความสำคัญสูงมากกับการงานด้านการศึกษาและสังคมจิตวิทยา โดยเฉพาะความพยายามที่จะทำให้คนไทยมุสลิมมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นพลเมืองในชาติ โดยวิธีการเรียนรู้และเข้าใจภาษาไทย ส่วนงานด้านปราบปรามผู้ก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ และพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการป้องกันการแทรกซึมบ่อนทำลายจากต่างประเทศก็ดำเนินการควบคู่กันไป อย่างไรก็ตามสิ่งที่ขาดหายไปและเป็นประเด็นนโยบายที่เคยมีการให้ความสำคัญสูงในช่วงรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ซึ่งปรากฏในกฎข้อบังคับสำหรับการปกครองบริเวณเจ็ดหัวเมือง รศ. 120 และในหลักรัฐประศาสโนบายฯ ที่เน้นในเรื่องความสำคัญของอัตลักษณ์ทางศาสนา

วัฒนธรรม การให้เกียรติ ยอมรับ และไม่เลือกปฏิบัติต่อคนไทยมุสลิมในพื้นที่ซึ่งเจ้าหน้าที่พึงประพฤติปฏิบัติ กลับไม่ปรากฏเป็นนโยบายในช่วงนี้ แต่กลับปรากฏนโยบายที่มุ่งเน้นการรักษาอำนาจของรัฐให้เข้มแข็ง การเข้มงวดกับการเรียนการสอนทางด้านศาสนา และการป้องกันการแทรกแซงจากต่างประเทศที่มีต่อความคิดความเชื่อทางศาสนาของผู้คนโดยเฉพาะเยาวชนในพื้นที่ ตลอดจนการป้องกันการสนับสนุนกลุ่มโจรก่อการร้ายหรือขบวนการแบ่งแยกดินแดนเป็นสำคัญ

4.6 ระยะที่หก นโยบายช่วง พ.ศ. 2517 ถึง พ.ศ. 2546

ระหว่าง พ.ศ. 2517 – 2520 สภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 3 ฉบับ คือ

1) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2517) นโยบายฉบับนี้มีความต่อเนื่องจากนโยบายฉบับ พ.ศ. 2512 เนื่องจากเป็นชื่อนโยบายเดียวกัน เนื้อหาและจุดเน้นของนโยบายก็ใกล้เคียงกัน ส่วนสำคัญที่เพิ่มเข้ามาคือ การสร้างเอกภาพการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาของส่วนราชการต่างๆ โดยให้ขึ้นกับหน่วยงานเดียวกัน การหาทางดึงแกนนำกลุ่มโจรก่อการร้ายมาเป็นแนวร่วม และการทำความเข้าใจกับต่างประเทศ เพื่อลดการสนับสนุนกลุ่มโจรก่อการร้าย ประเด็นนโยบายที่สำคัญ ได้แก่

- การสร้างเอกภาพการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาทั้งในด้านการปราบปรามและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา โดยเสนอให้การปฏิบัติทั้งปวงขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบและการบังคับบัญชาของหน่วยงานเดียวกัน
- เร่งการปราบปรามการก่อการร้ายต่างๆ ให้ได้ผล โดยเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่และมีความเด็ดขาดรวดเร็วในการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนแผนงานทางด้านการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมาย
- ดึงบุคคลสำคัญ เช่น นายเปาะสู ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบในพื้นที่ให้มาร่วมมือกับทางราชการ และพยายามทุกวิถีทางในการตัดทอนกำลังและลดอิทธิพลของขบวนการก่อการร้าย
- ทำความเข้าใจกับบางประเทศที่ให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนพวกขบวนการก่อการร้ายในพื้นที่ เนื่องจากบางประเทศอาจเข้าใจผิด เช่น การปฏิบัติของรัฐบาลต่อคนไทยมุสลิม ขณะเดียวกันก็ให้ติดตามหาข่าวผู้ที่ออกไปศึกษาหรือไปแสวงบุญในต่างประเทศพร้อมกับปฏิบัติการด้านจิตวิทยาประชาสัมพันธ์ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีความเข้าใจที่ถูกต้อง คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงกลาโหม (โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน) และกระทรวงมหาดไทย รับนโยบายนี้ไปร่วมดำเนินการ

ต่อมาใน พ.ศ. 2518 นายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช) ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมี พลโทสัณห์ จิตรปฏิมา แม่ทัพกองทัพภาคที่ 4 เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีรองผู้บัญชาการตำรวจภูธร รองผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ผู้บังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค 4 และผู้บังคับการตำรวจภูธรเขต 9 คำสั่งข้างต้นได้ให้อำนาจ

ผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอำนาจสั่งการใช้กำลังพลเรือนตำรวจทหาร รวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยในจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส และให้เสนอแนะการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ข้างต้นถือเป็นกลไกพิเศษเพื่อทำหน้าที่สร้างเอกภาพการทำงานของส่วนราชการต่างๆ ให้อยู่ในสายงานสั่งการและบังคับบัญชาเดียวกัน โดยแต่เดิมจะเห็นว่ากลไกพิเศษที่รับผิดชอบการปฏิบัตินโยบายด้านการปราบปรามคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน การแต่งตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาโดยเฉพาะ น่าจะสะท้อนปัญหาความรุนแรงของสถานการณ์ภัยคุกคามและปัญหาการขาดเอกภาพของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่เป็นสำคัญ

ภายหลังการแต่งตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2518 ต่อมาในวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2518 สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีมติอนุมัตินโยบายเกี่ยวกับปัญหาการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาโดยเฉพาะ และได้มอบความรับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบายนี้แก่ผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2) นโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์โจรก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2518 ประเด็นนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2518)

- ให้มีการปราบปรามโดยเด็ดขาดเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า มิฉะนั้นแล้ว จะแก้ไขได้ยากในระยะยาว

- เพิ่มกำลังทหารเข้าไปปฏิบัติการเพิ่มเติม เพื่อป้องกันปราบปรามโจรก่อการร้าย ร่วมกับฝ่ายตำรวจและเจ้าหน้าที่ปกครอง โดยให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

- เพิ่มและขยายผลด้านการประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติการจิตวิทยาเพื่อให้ประชาชนรับทราบข่าวสาร นโยบายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

- เพิ่มงบประมาณให้พอเพียงเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนอาวุธ เครื่องมือ และยานพาหนะ และแก้ไขปัญหาความล่าช้า การเบิกจ่ายเบี้ยเลี้ยงของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งพิจารณาเพิ่มอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงแก่เจ้าหน้าที่ให้สูงกว่า ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ปกติที่ไม่มีเหตุการณ์

นอกจากให้ความสำคัญการใช้กำลังปราบปรามโจรก่อการร้ายและการสร้างเอกภาพการปฏิบัติงานของฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหารแล้ว จะเห็นว่านโยบายฉบับนี้ อาจเป็นฉบับแรกที่เล็งเห็นความสำคัญในการสร้างขวัญกำลังใจผู้ปฏิบัติที่เสี่ยงอันตราย โดยเพิ่มค่าเบี้ยเลี้ยงให้มากกว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในพื้นที่ไม่มีเหตุการณ์ร้าย การให้สิทธิพิเศษดังกล่าวได้ถูกใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และได้สร้างการเปรียบเทียบในหมู่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเห็นว่าพวกตนก็มีความเสี่ยงเช่นกันแต่ไม่ได้รับการเพิ่มค่าเบี้ยเลี้ยงพิเศษ สภาพการณ์ข้างต้นมีผลกระทบต่อความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวมากพอสมควร

3) นโยบายแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2518 เมื่อ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2518 สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อเสนอแนะของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับ

ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ แล้วมีมติเห็นชอบให้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้รวม 7 ประการ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติต่อไป อย่างไรก็ตามก่อนกล่าวถึงทิศทางของนโยบายฉบับนี้ สมควรศึกษาแนวคิดในการวิเคราะห์สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงก่อนปลาย พ.ศ. 2518 ซึ่งได้จากการที่เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เดินทางไปศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงต้นถึงกลางเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2518 เป็นเวลาประมาณ 2 สัปดาห์ เอกสารรายงานจากเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่เสนอกราบเรียนหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เมื่อต้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2518 สะท้อนการมองปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ของเจ้าหน้าที่หน่วยนโยบายด้านความมั่นคงในห้วงเวลานั้นได้ชัดเจน จากรายงานฉบับนี้ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้นำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติและเป็นที่มาของการกำหนดนโยบายฉบับใหม่ในปลาย พ.ศ. 2518

ข้อคิดเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในรายงานฉบับดังกล่าว มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายใน 3 สัปดาห์ต่อมา (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2518)

- ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายตำรวจและเจ้าหน้าที่ปกครองที่ประพฤติมิชอบ เช่น คอรัปชั่น ค้าของเถื่อน กดขี่ข่มเหง และสร้างความเดือนร้อนให้แก่ประชาชนเป็นเงื่อนไข ให้ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ หยิบยกขึ้นมาโจมตีรัฐบาล และปลุกระดมมวลชน สมควรดำเนินการย้ายออกจากพื้นที่และลงโทษในสถานหนัก
- การขยายตัวของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เข้าไปมีอิทธิพลควบคุมหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้นในภาคใต้ขณะนี้เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง ควรที่เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จะได้ทบทวนมาตรการป้องกันแก้ไข การปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วยการใช้กำลังขนาดใหญ่เข้าไปปฏิบัติการ น่าจะไม่บังเกิดผลดีและสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก สมควรเปลี่ยนมาใช้หน่วยเล็กๆ ออกลาดตระเวนติดตามกวาดล้างในพื้นที่ที่ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ อยู่โดยต่อเนื่องมากกว่า
- ระบบการข่าวกรองในพื้นที่ภาคใต้ยังอยู่ในสภาพที่ไม่เป็นประโยชน์เกื้อกูลการปฏิบัติงานของฝ่ายเรา สมควรให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว
- ปัจจุบัน การประสานงานในฝ่ายปกครอง ตำรวจ และทหารยังอยู่ในระดับต่ำ ส่วนใหญ่ยังต่างคนต่างทำ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สมควรจะได้มีการแก้ไข
- เนื่องจากโจรจีนคอมมิวนิสต์ตามชายแดนไทย – มาเลเซีย มิได้เป็นภัยเฉพาะแต่มาเลเซียเท่านั้น หากแต่เป็นภยันตรายต่อไทยในปัจจุบันและจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตด้วย เพราะสมาชิกรุ่นใหม่ๆ ของโจรจีนคอมมิวนิสต์ขณะนี้คือคนไทยในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ดังนั้น ความร่วมมือกับมาเลเซียในการปราบปรามโจรจีนคอมมิวนิสต์ จึงควรดำเนินต่อไปโดยใกล้ชิด ขณะนี้คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 3 ระดับ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียแล้ว คือ คณะกรรมการระดับนโยบายซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน คณะกรรมการ

ระดับชายแดนทั่วไปไทย – มาเลเซีย ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และคณะกรรมการระดับภูมิภาค ซึ่งมีแม่ทัพกองทัพภาคที่ 4 (ผอ.กอ.รมน. เขต 4) เป็นประธาน กรรมการทั้ง 3 ระดับนี้คาดว่าจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งทางด้านการเมืองและการปฏิบัติการในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม จากการไปฟังบรรยายสรุปของคณะเจ้าหน้าที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่สำนักงานคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (สน.กชภ.) ที่ จังหวัดสงขลา ครั้งนี้ เจ้าหน้าที่ สน.กชภ. ได้ชี้แจงว่า ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุด (พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ได้แจ้งไว้ว่า คณะกรรมการชายแดนไทย – มาเลเซีย ยังคงมีอยู่ 2 ระดับเท่านั้น คือ ระดับคณะกรรมการชายแดนทั่วไปไทย – มาเลเซีย และระดับคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค ส่วนคณะกรรมการระดับนโยบายนั้นไม่มีเพราะทางฝ่ายมาเลเซียไม่ต้องการ ซึ่งเรื่องนี้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ชี้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ สน.กชภ. ทราบว่าเรื่องนี้เป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้วที่จะให้มีคณะกรรมการ 3 ระดับ และเป็นเรื่องของฝ่ายไทย

ดังนั้น ปัญหาเรื่องนี้จึงควรจะได้มีการทำความเข้าใจกันให้ถูกต้องทั้งกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของเราและกับฝ่ายมาเลเซีย เพื่อความเข้าใจด้วยดีร่วมกันทั้งสองฝ่าย รวมทั้ง การเจรจาเพื่อทบทวนข้อตกลงร่วมในปัญหาชายแดนที่เคยกระทำกันไว้เพื่อขอความร่วมมือในการป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้ายและขบวนการโจรก่อการร้าย ที่มักเข้าไปหลบซ่อนในเขตแดนมาเลเซีย ตลอดจนการขยายข้อตกลงเพื่อความร่วมมือในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมตามบริเวณพรมแดนด้วย ซึ่งคาดว่าหากฝ่ายเราจะได้ใช้วิธีการนุ่มนวลละมุนละม่อม และการดำเนินงานทางด้านการเมืองระดับสูง โน้มน้าวชักจูงให้มาเลเซียเห็นว่าความมั่นคงปลอดภัยในอนาคตของมาเลเซียนั้น ขึ้นอยู่กับความมั่นคงปลอดภัยของไทยด้วยแล้ว ก็คงจะทำให้มาเลเซียเข้าใจและร่วมมือกับเรายิ่งขึ้น

- การดำเนินการแก้ไขปัญหาการก่อการร้ายในภาคใต้ ควรจะได้มีการกำหนดโครงการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการในด้านความมั่นคง และควรจะได้จัดสรรงบประมาณพิเศษเฉพาะหน้าขึ้นจำนวนหนึ่ง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรร่วมกันพิจารณาคัดเลือกโครงการเร่งด่วนที่จังหวัดเสนอ และกำหนดโครงการที่มีความจำเป็นสูงสุด ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงดำเนินการโดยทันที โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับห้วงเวลาของการปฏิบัติการทางด้านการปราบปรามควบคู่กันไป

- เรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ใคร่ขอกราบเรียนไว้ ณ ที่นี้ด้วยคือ จากการบอกเล่าเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหลายจังหวัดต่อเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่า ขณะนี้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายในต่างจังหวัดและประชาชนได้เพ่งมองกรุงเทพฯ เป็นหลักสำคัญและเป็นตัวอย่างสำคัญในการปฏิบัติงาน เฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปฏิบัติให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย เขาเหล่านั้นมีความเห็นว่า ถ้าทางกรุงเทพฯ เอาจริงเอาจังแล้ว ทางต่างจังหวัดก็คงจะมีความแน่ใจมากขึ้นในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย เรื่องนี้จึงควรอย่างยิ่งที่ส่วนราชการในกรุงเทพฯ จะได้พิจารณาดำเนินการในทางที่เหมาะสมและเป็นตัวอย่างที่ดีต่อไป

ประเด็นนโยบายแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2518 ทั้ง 7 ประการ มีสาระสำคัญดังนี้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2518)

- ย้ายเจ้าหน้าที่ที่คอรัปชั่น ค้าของเถื่อน กดขี่ข่มเหง และสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน และลงโทษเจ้าหน้าที่เหล่านี้ในสถานหนัก
- ทบทวนมาตรการป้องกันแก้ไขสถานการณ์ที่ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ได้ขยายอิทธิพลครอบคลุมหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้นในภาคใต้ และปรับการใช้กำลังขนาดใหญ่เข้าไปปฏิบัติการ โดยเปลี่ยนมาใช้หน่วยเล็กๆ ลาดตระเวนติดตามกวาดล้างต่อเนื่อง
- ปรับปรุงระบบงานข่าวกรองให้มีประสิทธิภาพ
- ให้มีการประสานงานกันมากยิ่งขึ้นของฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร
- ให้คณะกรรมการชายแดนไทย – มาเลเซีย เจรจากับฝ่ายมาเลเซียเพื่อขอความร่วมมือป้องกันปราบปรามโจรก่อการร้ายที่มักเข้าไปหลบซ่อนในเขตแดนมาเลเซีย และขยายข้อตกลงเพื่อความร่วมมือในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมบริเวณพรมแดน โดยให้ใช้นโยบายติดต่อกับมาเลเซียด้วยวิธีนุ่มนวล และดำเนินงานด้านการเมืองในระดับสูง โน้มน้าวให้มาเลเซียตระหนักว่าความมั่นคงปลอดภัยในอนาคตของมาเลเซียขึ้นอยู่กับความมั่นคงปลอดภัยของไทยด้วย
- จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับห้วงเวลาของการปฏิบัติงานทางด้านการปราบปรามควบคู่กันไป
- ให้มีเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ เข้าร่วมปฏิบัติงานในคณะอำนวยการรักษาความสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้งานด้านการประชาสัมพันธ์ถูกต้อง รวดเร็ว และมีแผนต่อเนื่อง

ภายหลังการประกาศใช้นโยบาย พ.ศ. 2518 ข้างต้น หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้เดินทางไปตรวจราชการภาคใต้ ระหว่างวันที่ 29 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2519 และได้กล่าวปราศรัยให้นโยบายต่อข้าราชการฝ่ายปกครองและทหารที่จังหวัดปัตตานี นราธิวาส และสงขลา และต่อประชาชนทางสถานีวิทยุและโทรทัศน์ช่อง 10 หาดใหญ่ รวม 8 ครั้ง ซึ่งกองประสานราชการกรมการปกครองได้สรุปประเด็นที่ถือเป็นแนวนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลชุดนี้โดยสังเขป ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2519)

ด้านรักษาความสงบ

- ราชอาณาจักรไทยย่อมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้
- รัฐบาลต้องการให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสงบสุข ทหารที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าว ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย รักษาบูรณภาพแห่งดินแดน และรักษาพระบรมเดชานุภาพของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงจะไม่ยอมให้มีการถอนทหารออกนอกพื้นที่ดังกล่าวโดยเด็ดขาด

- การปราบปรามไม่ควรปฏิบัติการปราบปรามรุนแรงในลักษณะที่ไม่สมควรแก่เหตุ (รังแกประชาชน) จะมีภัยมากมาย จากการเห็นใจแล้วให้ความช่วยเหลือจากกลุ่มประเทศอิสลามในทางลับ หรือเป็นเหตุให้นำปัญหาดังกล่าวสู่การพิจารณาของสหประชาชาติพึงระมัดระวัง

- ให้พึงระมัดระวังภัยจากพลังแห่งคอมมิวนิสต์การคุกคามของคอมมิวนิสต์สากลที่เข้ามาแทรกซ้อนปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันจะก่อให้เกิดการวุ่นวายขึ้นได้

ด้านสังคม

- ให้ทุกฝ่ายยอมรับความจริง และทำความเข้าใจว่า ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีปัญหาที่สำคัญ คือ มีพลเมืองมีความแตกต่างกันเป็น 2 กลุ่ม คือ ไทยมุสลิมกลุ่มหนึ่ง และไทยพุทธอีกกลุ่มหนึ่ง และแต่ละฝ่ายแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างในเอกลักษณ์ของตนเอง

- ให้แต่ละฝ่ายแต่ละกลุ่มรวมทั้งรัฐบาล จะต้องให้ความเคารพในความแตกต่างของกันและกัน

- เมื่อมีความแตกต่างกัน ทางราชการควรละเว้นการกระทำใดๆ ที่มุ่งลดความแตกต่างให้น้อยลง เพราะจะทำให้เกิดความแตกแยก เกิดการตอบโต้ เพราะกลัวจะสูญความเป็นเอกลักษณ์ (เช่น ภาษาพูด การแต่งกาย)

- จะต้องพยายามทำให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจในความแตกต่างระหว่างกันว่าจะต้องมีและอย่าถือว่าความแตกต่างเป็นเรื่องใหญ่

- รัฐบาลจะให้ความเสมอภาคต่อพลเมืองโดยเท่าเทียมกันทั่วประเทศไม่ต้องการให้จังหวัดใดหรือภาคใต้ได้รับสิทธิพิเศษ นอกเหนือจากคนไทย (ไม่มีใครเหนือกว่าใคร) กล่าวคือจะให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในโอกาสที่จะเข้าศึกษาจะไม่ให้อภิสิทธิใดๆ กับผู้ใด ถ้ามีอยู่แล้วก็จะทำให้หมดไป ไม่ให้มีความรู้สึกเหลื่อมล้ำกันได้ ขณะเดียวกันก็จะชดเชยด้วยการพัฒนาการศึกษาในระดับต่ำกว่ามหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้คนในภาคใต้ทุกเชื้อชาติศาสนาโดยไม่จำกัดอันใดทั้งสิ้น

- รัฐบาลจะให้สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาของประชาชนให้เป็นผลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จะเลือกนับถือศาสนาใดๆ ก็ได้ รัฐบาลจะไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว และจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวตัดรอน บังคับ จูงใจให้ปฏิบัติการใดๆ ที่ผิดไปจากความเชื่อถือหรือขนบธรรมเนียมประเพณี สำหรับโรงเรียนสอนศาสนา หรือโรงเรียนปอเนาะจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ผลักดัน ดัดแปลง บิดเบือน หรือเข้าไปแทรกแซงให้กลายเป็นโรงเรียนราษฎร์ หรือโรงเรียนอื่นๆ โรงเรียนปอเนาะจะต้องการสอนศาสนาก็จะส่งเสริมให้สอนศาสนาโดยเฉพาะเท่านั้น ส่วนความรู้ด้านวิชาสายสามัญไม่ว่าจะเป็นมัธยม และอาชีวศึกษารัฐบาลจะตั้งโรงเรียนอื่นขึ้นแทน

- รัฐบาลจะส่งเสริมการศึกษาในระดับต่ำกว่ามหาวิทยาลัย ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นจะพัฒนาการศึกษา ด้านมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาให้กว้างขวางเพื่อให้เยาวชนมีความรู้ และสามารถสอบเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยด้วยลำแข้งของตนเอง เมื่อสำเร็จแล้วจะได้มีงานทำ

ด้านเศรษฐกิจ

- รัฐบาลโดยส่วนราชการต่างๆ จะทำการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้มีเป้าหมายที่จะให้บังเกิดผลขึ้นได้อย่างจริงจัง ภายในเวลาที่ไม่นานนัก และจะได้ดำเนินการโดยเร็วที่สุด
- การพัฒนาเศรษฐกิจจะหนักไปทางอาชีพของประชาชน จะหาอาชีพและส่งเสริมอาชีพที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนหาอาชีพใหม่ให้ทำ เช่น อาชีพการเกษตรกรรม การประมง การอุตสาหกรรม

ด้านการปกครอง

- ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกิดในประเทศไทยถือว่ามีสัญชาติไทยมีสิทธิเสรีภาพทุกประการในรัฐธรรมนูญ ไม่ถือว่าเป็นชนกลุ่มน้อย หรือชนกลุ่มใหญ่ หรือเป็นคนต่างชาติต่างศาสนาแต่อย่างใด

ด้านข้าราชการ

- จะทำการคัดเลือกข้าราชการที่มีความเที่ยงธรรม มีคุณธรรม มีน้ำใจเอื้อเฟื้อต่ออาณาประชาราษฎร์ มีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อจะเกื้อกูลประโยชน์แก่คนในท้องถิ่นให้มากที่สุด
- ตัวปัญหาที่สำคัญ คือ ตัวของข้าราชการเองที่ไปจากส่วนกลาง จะต้องทำการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของข้าราชการดังกล่าวควบคู่กันไปด้วย
- ทางราชการจะดำเนินการทุกวิถีทางที่จะทำให้ราษฎรให้ความร่วมมือกับทางราชการและกับรัฐบาลโดยส่วนรวมมากที่สุด

นโยบายแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดภาคใต้ พ.ศ. 2518 ได้ใช้เรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2520 จึงมีการกำหนดนโยบายขึ้นมาใหม่ คือ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในห้วงระหว่าง พ.ศ. 2521 – 2546 มีรวม 4 ฉบับ นับเป็นการจัดทำนโยบายความมั่นคง**ในลักษณะแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม ไม่เป็นการกำหนดเป็นแบบเฉพาะเรื่องเหมือนในอดีต เพราะมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้แน่ชัด และเนื้อหาของนโยบายครอบคลุมการแก้ไขปัญหาในมิติที่กว้างขวาง ครอบคลุมประเด็นด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้น และมุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนราชการในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน** โดยเป็นครั้งแรกมีการจัดตั้งและกำหนดกลไกรับผิดชอบการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็น 2 ระดับ คือ**ระดับชาติ** มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองงานให้นายกรัฐมนตรี และอำนวยการประสานการปฏิบัตินโยบาย กับกลไกใน**ระดับพื้นที่** โดยมีแม่ทัพภาคที่ 4 รับผิดชอบดูแล และมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) รับผิดชอบงานฝ่ายพลเรือน และการประสานการดำเนินของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท.43) รับผิดชอบการป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ

4) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อ 24 มกราคม พ.ศ. 2521 เป้าหมายและประเด็นนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2521)

...เป้าหมาย กำหนดเป้าหมายให้ประชาชนในพื้นที่นิยมเรียนรู้และใช้ภาษาไทย โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเยาวชน ให้ประชาชนเชื่อมั่นในการปกครองและสถาบันหลักของชาติ ไม่นำความแตกต่างทางศาสนาเป็นเครื่องแบ่งแยก ยกระดับรายได้ของประชากร ให้พื้นที่ปลอดภัยจากภัยคุกคามของโจรผู้ร้ายและการบ่อนทำลายทุกรูปแบบ ให้กลุ่มประเทศมุสลิมเข้าใจสถานการณ์ ที่แท้จริงเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของคนไทยมุสลิม เข้าใจนโยบายของรัฐและระงับความช่วยเหลือขบวนการโจรก่อการร้าย รวมทั้งให้การบริหารงานการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ...

...นโยบาย กำหนดนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยแยกออกเป็นด้านๆ ได้แก่

ด้านสังคมจิตวิทยา เร่งรัดการดำเนินการให้คนไทยมุสลิมนิยมและเรียนรู้ ใช้ภาษาไทย ส่งเสริมเยาวชนให้เข้ารับการศึกษาสายสามัญ สายอาชีพ โดยให้สิทธิโควตาพิเศษในการเข้าศึกษา และให้โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาที่พัฒนาจาก “ปอเนาะ” จัดการเรียนวิชาสามัญมากขึ้น ขยายผลด้านการประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยาเพื่อให้สามารถเข้าถึงประชาชนและสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐบาลกับประชาชน สอดส่อง ดูแล ยับยั้ง มิให้ฝ่ายตรงข้างชักจูงเยาวชนเข้าร่วมขบวนการโดยเฉพาะผู้ที่ไปศึกษาต่างประเทศหรือที่ไปแสวงบุญในประเทศมุสลิม สนับสนุนทำนุบำรุงมัสยิดร่วมกับผู้นำศาสนาและส่งเสริมการบริการสาธารณสุข

ด้านการเมืองภายใน ส่งเสริมคนไทยมุสลิมมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและการแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา คัดเลือกบุคคลไปรับราชการในพื้นที่และกวดขันให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมต่อคนไทยมุสลิม ดึงบุคคลสำคัญที่มีส่วนสนับสนุนการก่อความไม่สงบให้มาร่วมมือกับฝ่ายรัฐ และปรับปรุงการบริหารงานในพื้นที่โดยให้มีกลไกระดับชาติและระดับท้องถิ่นรับผิดชอบการอำนวยการประสานการปฏิบัติตามนโยบาย

ด้านการเมืองต่างประเทศ สร้างความร่วมมือกับมาเลเซีย อินโดนีเซีย และประเทศมุสลิมเพื่อต่อต้านบทบาทของขบวนการโจรก่อการร้ายในวงการเมืองระหว่างประเทศ และสร้างความเข้าใจต่อกลุ่มประเทศมุสลิมเพื่อให้เกิดผลดีต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้านเศรษฐกิจ เร่งพัฒนาขยายฐานทางเศรษฐกิจ โดยเพิ่มภาคการผลิต ขยายตลาดแรงงาน เพิ่มรายได้แก่คนไทยมุสลิม ขยายทางหลวงจังหวัดและทางหลวงชนบทให้สามารถใช้ได้ทุกฤดูกาลเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ

ด้านการป้องกันประเทศ รวบรวมองค์กรที่รับผิดชอบการปราบปรามผู้ก่อการร้ายกลุ่มต่างๆ ให้อยู่ในการควบคุมของกองทัพภาคที่ 4 เพิ่มกำลังให้กองทัพภาคที่ 4 เพื่อปราบปรามการก่อการร้าย โดยเน้นใช้กำลังในพื้นที่ให้มากที่สุด ทั้งให้ส่งเสริมการจัดกำลังกึ่งทหาร ให้ประชาชนร่วมมือกับทางราชการ

ในด้านการข่าว และการต่อต้านการก่อการร้ายด้วยประชาชนเอง ขยายขอบเขตการหาข่าวความเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้าย และการแทรกซึมบ่อนทำลายจากภายนอกประเทศ

กล่าวโดยสรุปแล้ว นโยบาย พ.ศ. 2521 เน้นน้ำหนักการปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายและรักษาความสงบในพื้นที่ ริเริ่มมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนไทยมุสลิมในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งสร้างทัศนคติและความผูกพันในความเป็นไทยของผู้คนในพื้นที่ ในด้านการบริหารจัดการตามนโยบายนั้น เมื่อ 20 มกราคม พ.ศ. 2524 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 เรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้ง ศอ.บต. และ พตท.43 ตามที่กล่าวไว้ในตอนต้น นโยบายฉบับนี้ได้ใช้ต่อเนื่องมาเป็นเวลา 10 ปี จนถึง พ.ศ. 2531 จึงมีการกำหนดนโยบายฉบับใหม่ ในห้วง 10 ปี ที่มีการดำเนินตามนโยบายประเด็นที่เป็นจุดแข็งของนโยบายที่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนคือบทบาทการทำงานของ ศอ.บต. และ พตท.43 ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการลดช่องว่างของปัญหาการประสานงานระหว่างส่วนราชการปฏิบัติในพื้นที่ และที่มีนัยสำคัญต่อความรู้สึกของคนไทยมุสลิมในพื้นที่คือ การที่ ศอ.บต. ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ตลอดจนนักวิชาการที่เป็นคนไทยมุสลิมในกระบวนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

5) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2531

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 ครั้งนี้ เป็นนโยบายที่กำหนดห้วงระยะเวลาดำเนินการไว้ 5 ปี (2531 – 2535) ซึ่งเป็นผลมาจากการทบทวนนโยบายฉบับ พ.ศ. 2521 และเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

นโยบาย พ.ศ. 2531 กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายไว้โดยสรุปดังนี้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2537)

... วัตถุประสงค์ ให้คนไทยมุสลิมเรียนรู้และใช้ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย สังคมของชาวไทยมุสลิมเป็นสังคมเปิดมากขึ้น และทุกฝ่ายเข้าใจยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรม ให้ผู้นำมุสลิมมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ร่วมมือกับประเทศมุสลิมสายกลางในการสกัดกั้นอิทธิพลของแนวความคิดรุนแรงยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน และให้พื้นที่ปลอดภัยจากการก่อการร้าย การบ่อนทำลายทุกรูปแบบ...

...นโยบาย แยกนโยบายออกเป็น 6 ด้าน สาระสำคัญของประเด็นนโยบายค่อนข้างมีความต่อเนื่องจากนโยบายฉบับปี 2521 ดังนี้

ด้านสังคมจิตวิทยา ยังวางน้ำหนักในเรื่องการส่งเสริมการเรียนรู้และใช้ภาษาไทยให้แพร่หลาย การส่งเสริมเยาวชนให้เรียนรู้วิชาสามัญและวิชาชีพให้มากขึ้นโดยให้ทุกหน่วยงานให้ความสำคัญในการจัดโครงการที่ส่งผลสนับสนุนนโยบายดังกล่าว

ด้านการเมือง ให้ผู้นำมุสลิมเข้ามามีส่วนร่วมกับทางราชการในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาสังคม และเพิ่มระดับความร่วมมือกับผู้นำมุสลิมที่มีแนวความคิดสายกลางให้การเรียกร้องสิทธิ

ประโยชน์เป็นไปในแนวทางสันติแต่ปฏิเสธการใช้วิธีรุนแรงและข่มขู่ ขัดขวางการขยายแนวคิดที่แบ่งแยกสังคม ปรับปรุงระบบราชการและตัวข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ และเข้าถึงประชาชน โดยให้มีความเข้าใจสภาพสังคม และความเชื่อด้านศาสนาของคนในพื้นที่

ด้านการเมืองต่างประเทศ ร่วมมือกับมิตรประเทศ โดยเฉพาะมาเลเซียและอินโดนีเซีย ยับยั้งสกัดกั้นความเคลื่อนไหวของขบวนการโจรก่อการร้ายในวงการเมืองระหว่างประเทศ และการขยายอิทธิพลของแนวความคิดรุนแรง

ด้านเศรษฐกิจ เน้นการขยายฐานทางเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ประสานแผนพัฒนาของหน่วยงานต่างๆ ให้สอดคล้องและสนับสนุนการทำให้สังคมเปิด

ด้านการรักษาความสงบ เน้นงานเชิงรุกทางการเมือง และการกดดันของทหารต่อเป้าหมายขบวนการโจรก่อการร้ายและโจรคอมมิวนิสต์มลายา โดยดำเนินการให้เข้ามามอบตัว เป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย รวมทั้งดำรงการปราบปรามกลุ่มก่อการร้าย ตัดการสนับสนุนจากภายในและภายนอกประเทศเพื่อโดดเดี่ยวกลุ่มโจรก่อการร้าย เพิ่มการคุ้มครองความปลอดภัยภาคประชาชน ข้าราชการโดยเฉพาะครูและให้ประชาชนสนับสนุนการป้องกันการก่อการร้าย

ด้านการบริหารนโยบาย มอบให้ส่วนราชการเกี่ยวข้องทำความเข้าใจนโยบายฉบับใหม่และนำไปกำหนดแผนงานโครงการให้สอดคล้อง โดยให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เร่งรัดติดตามและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบผลคืบหน้าต่อเนื่อง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับนโยบายเช่นกัน...

6) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2537

เป็นนโยบายที่กำหนดห้วงเวลาปฏิบัติไว้ 5 ปี เช่นกัน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2537 ครั้งนี้นโยบายวางน้ำหนักในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ เนื่องจากเชื่อว่าเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือที่มีพลังในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมให้เข้มแข็งได้

วัตถุประสงค์และประเด็นนโยบายที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2537)

...วัตถุประสงค์ เน้นให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านต่างๆ เป็นไปอย่างสมดุลในการรักษาส่งเสริมเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทางราชการกับประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของตนเอง ให้ประชาชนมีความปลอดภัยจากขบวนการโจรก่อการร้าย ให้ประเทศมุสลิมเข้าใจและร่วมมือกับไทยในการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์...

...นโยบาย กำหนดนโยบายรองรับวัตถุประสงค์ รวม 15 ข้อ ที่สำคัญคือ ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สนับสนุนอำนวยความสะดวกการค้าและการลงทุนในพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านการคมนาคม การสื่อสารและการบริการของภาครัฐ ด้านสังคมจิตวิทยา ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรด้านศาสนา นักวิชาการ และภาคการเมืองท้องถิ่น ในการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต และ

การประกอบอาชีพ ลดช่องว่างการใช้ภาษาสื่อสารระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ โดยส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาซึ่งกันและกัน ด้านการเมืองการปกครอง ปรับปรุงให้สถาบันข้าราชการให้เป็นที่พึ่งของประชาชนและไม่เป็นตัวการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งในสังคมเสียเอง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐ โดยเฉพาะในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการรักษาความสงบ เน้นปรับปรุงงานด้านการข่าว ทั้งระบบเพื่อให้ใช้ได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ พัฒนาระบบป้องกันชายแดน การปราบปรามการก่อการร้าย ระบบป้องกันชุมชนในพื้นที่ห่างไกล ใช้มาตรการกดดันปราบปรามควบคู่กับมาตรการทางการเมืองให้เป้าหมายโจรก่อการร้ายกลับเข้ามาอยู่ร่วมในสังคมอย่างปกติสุข ด้านการต่างประเทศ ยกระดับความสัมพันธ์และความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมกับประเทศมุสลิม เพิ่มประสิทธิภาพหน่วยงานในพื้นที่ในการติดต่อสัมพันธ์สร้างความร่วมมือพัฒนาพื้นที่กับประเทศเพื่อนบ้าน...

ใน พ.ศ. 2539 มีการเสนอปรับโครงการองค์กรรับผิดชอบการประสานงานและอำนวยการนโยบายในระดับพื้นที่เนื่องจากมีการยกเลิกพระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบภายในประเทศ พ.ศ. 2517 เป็นเหตุให้อำนาจสั่งการของแม่ทัพภาคที่ 4 ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในสิ้นสุดลง รัฐบาลจึงออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 36/2537 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดให้การบริหารในพื้นที่แยกออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ศอ.บต. รับผิดชอบงานพัฒนาของพลเรือน และ พตท.43 รับผิดชอบการปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ในห้วงของการดำเนินนโยบายฉบับนี้ ซึ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นตัวขับเคลื่อนพลังแก้ปัญหา สิ่งที่เป็นรูปธรรมและทำให้เกิดการตื่นตัวทางด้านการลงทุนและการพัฒนาในช่วงขณะนั้น คือ โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย ประกอบด้วย อินโดนีเซีย – มาเลเซีย – ไทย (IMT – GT) อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อประเทศในภูมิภาคต้องประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2540 ทำให้โครงการ IMT – GT ซบเซาลง และไม่ปรากฏความคืบหน้าที่ชัดเจนภายหลังจากนั้นจนถึงปัจจุบัน ส่วนปัญหาใหม่ที่เป็นภัยคุกคามเพิ่มเติมเข้าไปในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงการดำเนินนโยบายฉบับนี้คือปัญหายาเสพติด ส่วนการก่อเหตุร้ายที่เป็นอยู่แม้ลดระดับลงแต่ก็ไม่หยุดลงได้

7) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2542

นโยบายฉบับนี้เป็นฉบับล่าสุด ซึ่งในข้อเท็จจริงหมดอายุการดำเนินงาน ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 แล้ว แต่ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์ก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่บางส่วนของจังหวัดสงขลาในลักษณะที่มีความรุนแรงและต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเป็นสถานการณ์ที่รัฐบาลต้องลงมาแก้ไขปัญหาโดยตรง โดยไม่ใช้กลไกของสภาความมั่นคงแห่งชาติเช่นแต่เดิม ทำให้ไม่ได้มีการเสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาใหม่ แต่มีนโยบายของรัฐบาลมาแทนที่ นโยบายฉบับ พ.ศ. 2542 – 2546 ซึ่งจัดเป็นนโยบายมีความต่างจากนโยบายฉบับอื่น เพราะมีการใช้กระบวนการจัดทำนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมเป็นหลักแล้ว ยังมีการกำหนดวิสัยทัศน์ด้านการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดใน

จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้ทุกฝ่ายมีความฝัน มีความมุ่งมั่นร่วมกันในการสร้างความมั่นคงในพื้นที่นี้ ดังนี้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2542)

...วิสัยทัศน์ด้านการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทุกคน ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการดำรงชีวิตที่สามารถอยู่ได้อย่างมีความสงบสุขบนเอกลักษณ์เฉพาะของศาสนาและวัฒนธรรม โดยเฉพาะการที่ชาวไทยมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ “อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย” เช่นเดียวกับศาสนิกกลุ่มอื่นที่เป็นสมาชิกของสังคมไทยเช่นกัน ในขณะเดียวกันก็เป็นพลังสร้างสรรค์ที่สำคัญของชาติในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยและอยู่ร่วมกับเพื่อนร่วมชาติอย่างมีความสุข มีความสามัคคีร่วมกัน

ทุกคนเห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นพลังและปัญญาที่ช่วยให้เกิดความมั่นคง สันติสุข และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งเป็นพลังสำคัญที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ในทางสร้างสรรค์และการพัฒนาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมมุสลิม

ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสและบทบาทในการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา และการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายในสังคมเพื่อปกป้องวิถีชีวิตของคนในสังคมจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันจากภายนอก...

นอกจากนี้ ยังมีความต่างในเรื่องวิธีมองปัญหาและกระบวนการที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย อธิบายโดยสังเขปได้ดังนี้

กระบวนวิธีคิด การเสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกฉบับที่ผ่านมา จะเน้นการวิเคราะห์ปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป็นตัวตั้งในการกำหนดนโยบายขึ้นแก้ปัญหาแต่ละด้านและมุ่งให้การแก้ปัญหาในแต่ละด้านเชื่อมโยงสนับสนุนซึ่งกันและกัน

กระบวนวิธีคิดในการกำหนดนโยบายฉบับใหม่ ได้มาจากการที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่าการกำหนดนโยบายฯ จะใช้ยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ คือ มองภาพของปัจจัยทุกด้านเชื่อมโยงสัมพันธ์กันและแก้ไขปัญหาโดยการแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการพัฒนาทุกด้านให้สอดคล้องกัน โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาทุกเรื่องไปพร้อมกัน และป้องกันมิให้เกิดปัญหานั้นอีกอย่างถาวร

กระบวนการกำหนดนโยบาย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประมวลข้อมูลจากการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบนโยบาย ข้อเสนอของหน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ทุกหน่วยงาน และจากผลการจัดสัมมนาเพื่อประเมินผลและตรวจสอบประเด็นของนโยบายทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยสำนักงานฯ ได้เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ในการให้ความคิดความเห็นและตรวจสอบประเด็นของนโยบายในทุกขั้นตอนของการเสนอแนะนโยบาย

สาระสำคัญของนโยบายฉบับ พ.ศ. 2542 – 2546 ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ 3 ข้อ และนโยบาย 19 ข้อ มีประเด็นสำคัญดังนี้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2542)

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม ทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน ให้มีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งภายในและภายนอกประเทศในพื้นที่ รวมทั้งการให้ความสำคัญในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และสามารถอยู่ร่วมกันบนความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่เป็นพลังร่วมกันในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาสังคม

(2) เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพคนและสังคม โดยปรับและพัฒนาสภาวะแวดล้อมทุกด้านให้สนับสนุนและรองรับการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม ที่สอดคล้องกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้พร้อมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ประชาชนมีความเสมอภาคในโอกาส เกิดความเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ขจัดปัญหาความยากจนให้ประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับผลการพัฒนาอย่างทั่วถึง มีภาวะทางสังคมจิตวิทยาที่เหมาะสมและเข้มแข็ง ให้เป็นดินแดนแห่งสันติสุขภายใต้วัฒนธรรมที่หลากหลาย และเป็นพื้นที่น่าอยู่ น่าอาศัย น่าท่องเที่ยว และน่าลงทุน

(3) เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบและปัญหายาเสพติด และร่วมพัฒนาโดยใช้พลังทางวัฒนธรรมมาเป็นพลังสร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาสังคมให้สังคมมีสงบ ร่มเย็น ป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งรุนแรง และบังเกิดสันติสุข...

สาระสำคัญของนโยบาย

(1) นโยบายในการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม เน้นการพัฒนาความรู้ความเข้าใจให้ทุกฝ่ายเห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรมความร่วมมือกันของทุกฝ่ายในสังคมและความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่น ปัญญาชนและเยาวชนให้เป็นพลังของสังคมในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีลักษณะเหมาะสมสำหรับปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(2) นโยบายในการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม เน้นการคุ้มครองและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถดำเนินวิถีชีวิต การประกอบอาชีพ และการปฏิบัติตามหลักศาสนาได้อย่างราบรื่น และสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและโลกมุสลิม โดยต้องปรับกฎระเบียบของทางราชการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้งหารูปแบบการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการและวิถีชีวิตของประชาชนเป็นพิเศษ จนถึงระดับอุดมศึกษา

(3) นโยบายในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา เน้นการให้ทุกฝ่ายมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ในการร่วมคิด ร่วมทำงาน และแก้ไขปัญหายา

เสพติด โดยการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่เยาวชนและสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างบ้าน โรงเรียน และมัสยิด ในการป้องกันยาเสพติดและการช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด...

โดยที่นโยบายฉบับนี้เกิดจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่จึงได้รับการตอบรับอย่างกว้างขวางจากทุกฝ่ายเนื่องจากรู้สึกว่าคนในพื้นที่เป็นเจ้าของนโยบาย ได้มีการจัดแปลนโยบายฉบับนี้เป็นภาษามลายูอักษรยาวี อักษรรูมาไนซ์ ภาษาอาหรับ และภาษาอังกฤษ เผยแพร่โดยทั่วไป ในขณะที่สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงหลังการใช้นโยบาย ในระหว่าง พ.ศ. 2542 – 2545 ค่อนข้างสงบแม้เกิดเหตุร้ายอยู่บ้างแต่ไม่รุนแรงเช่นแต่ก่อน อย่างไรก็ตามสถานการณ์การก่อการร้ายในภูมิภาค เริ่มมีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย พร้อมกับการขยายตัวของสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายในภูมิภาคเข้ามาในพื้นที่ของประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และทางตอนใต้ของประเทศไทย แต่ก็ยังไม่ส่งผลกระทบหรือมีอิทธิพลทำให้เกิดความรุนแรงขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่อย่างใด

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเชิงการบริหารงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ตัดสินใจยุบ ศอ.บต. เหตุผลสำคัญคือต้องการให้ระบบบริหารราชการปกติโดยเฉพาะนโยบายในเรื่องจังหวัดบูรณาการ เข้ามารับผิดชอบแทนองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้น โดยงานของ ศอ.บต. มอบให้แต่ละจังหวัดรับผิดชอบแทน ส่วนงานด้านการปราบปรามกลุ่มโจรก่อการร้ายและการรักษาความสงบภายในมอบให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 รับผิดชอบ สำหรับฝ่ายทหารโดยกองทัพภาคที่ 4 ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานป้องกันชายแดนและการป้องกันประเทศตามปกติ จนเหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายทหารกองพลพัฒนาที่จังหวัดนราธิวาสเกิดขึ้นในต้นเดือนมกราคม 2547 และเหตุการณ์ได้บานปลายไปสู่ความรุนแรงต่อเนื่อง รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาในระดับชาติ โดยกำหนดนโยบาย แนวทาง และมาตรการแก้ไขปัญหาความไม่สงบแทนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่ใช้อยู่แต่เดิม และจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) รับผิดชอบการควบคุมอำนวยการประสานการปฏิบัติกับทุกส่วนราชการในพื้นที่

ระยะที่เจ็ด นโยบายช่วง พ.ศ. 2547 ถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในห้วงนี้ นับเป็นรอยต่อสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 โดยคำสั่งดังกล่าว มีผลตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2545 มีสาระสำคัญ คือ ให้ยกเลิกคำสั่งที่ 56/2539 ส่งผลให้ยกเลิกคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ยุบเลิกหน่วยงานที่จัดตั้งไว้ในลักษณะพิเศษ คือ ศอ.บต. และ พตท. และให้จังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาและการประสานการพัฒนาแบบบูรณาการ (CEO) ให้ตำรวจเป็นหน่วยหลักในการรักษาความสงบ โดยหากมีข้อขัดข้องในการดำเนินงานให้เสนอเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นผู้ประสานในการแก้ไขปัญหา

และให้เสนอ นายกรัฐมนตรี พิจารณาต่อไป ซึ่งก็คือการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าสู่ระบบปกตินั่นเอง

ในส่วนของนโยบายการแก้ไขปัญหาได้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ คือ

- ด้านการข่าว ด้วยการสร้างเอกภาพในการทำงานและประสานงานด้านการข่าว ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ความสำคัญกับงานมวลชน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและไว้วางใจภาครัฐ
- ด้านการช่วยเหลือพัฒนาและคุ้มครองประชาชน
- ด้านการปราบปรามกลุ่มโจร
- ด้านการประชาสัมพันธ์
- ด้านการควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่รัฐ
- ด้านการประสานการปฏิบัติ

ต่อมา เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีเอกภาพจึงได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 145/2546 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2546 ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีรัฐมนตรีมหาดไทยเป็นประธาน ซึ่งได้เห็นชอบกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในห้วง 3 เดือน (กรกฎาคม – กันยายน 2546) เป็น 2 ภารกิจใน 2 ส่วน คือ

(1) ภารกิจเร่งด่วน ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย แก้ไขปัญหาตัดไม้ทำลายป่า การแก้ไขปัญหาพฤติกรรมของข้าราชการ ปัญหาบุคคลสองสัญชาติ และปัญหาการไม่ประสานงานระดับหน่วยงาน

(2) ภารกิจแก้ปัญหาเชิงระบบ ได้แก่ การบูรณาการ บริหารวิชาการ การพัฒนาเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการลงทุน การพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมและการสร้างชุมชนเข้มแข็ง

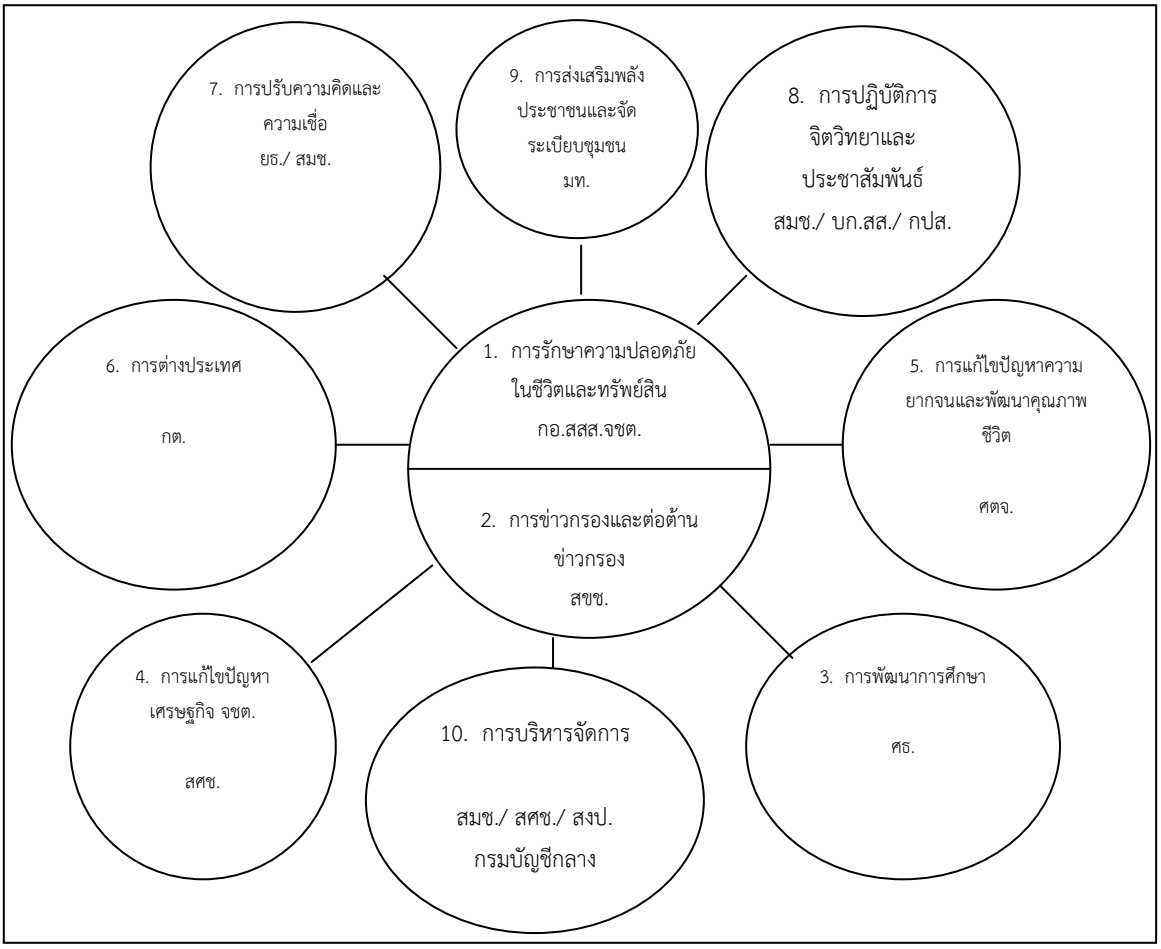
โดยมอบให้ 3 จังหวัด (ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) เป็นหน่วยหลักในการดำเนินการ และให้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเร่งด่วนเป็นพิเศษ ตลอดจนได้กำหนดกลยุทธ์ในการเข้าถึงบุคคลเป้าหมาย 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ 2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐและ 3) กลุ่มมวลชน และได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง จนเกิดเหตุการณ์สำคัญ เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2547 คือ เหตุการณ์ปล้นปืนกองพลพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส เหตุการณ์โจมตีเจ้าหน้าที่และเหตุการณ์ที่มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ทำให้มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว จำนวน 108 คน และเหตุการณ์ชุมนุมที่สถานีตำรวจภูธร อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ทำให้มีผู้เสียชีวิต 85 คน หลังจากนั้นเหตุการณ์ความไม่สงบก็เกิดอย่างรุนแรงต่อเนื่อง

รัฐบาลได้มีการปรับปรุงทั้งในเรื่องแนวทางการบริหาร และนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้ทันกับสถานการณ์และเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2547 ได้มีการทำจัดคำสั่ง 2 คำสั่งที่สำคัญ คือ คำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำสั่งสำนัก

นายกรัฐมนตรี ที่ 261/2547 เรื่อง แต่งตั้งผู้บริหารในกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้า ต่อมาได้มีการนำมาพัฒนาปรับแก้ไขทั้งในเรื่องของการบริหารและนโยบายเพื่อให้เกิดความชัดเจน เป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 200/2548 เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 และเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการนำไปปฏิบัติ จึงได้มีคำสั่งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ 33/2548 เรื่อง ยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2548 และใช้คำสั่งที่ 200/2548 และ 33/2548 จนถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหานั้น เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2548 รัฐบาลยังได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 104/2548 ตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) มีนายอนันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน เพื่อศึกษาให้ข้อเสนอแนะปัญหาในระยะยาว และเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ สันติสุข และความยุติธรรมขึ้นอย่างแท้จริง โดยได้ส่งรายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง “เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์” แล้วเมื่อวันที่ 16 พ.ค. 2549 ก่อนเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประมาณ 4 เดือน

โดยสรุป เมื่อพิจารณาในเนื้อสาระสำคัญของนโยบายในระยะที่เจ็ดนี้ จะเห็นว่ารัฐบาลได้ยึดถึงนโยบายในการสร้างความสามัคคี ความสมานฉันท์ และความสงบสุขของคนในชาติ โดยน้อมนำพระราชดำริ และพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในเรื่อง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยยุติปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เป็นฝ่ายรุกในการปรับแนวคิด และความเชื่อ ลดระดับความคิดของกลุ่มหัวรุนแรงให้เป็นสายกลาง หันมาใช้แนวทางสันติวิธีในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และสงบสุขท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งมีการจัดทำยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ออกเป็น 10 ด้าน พร้อมนี้มีการมอบเจ้าภาพรับผิดชอบชัดเจน **ดังแผนภาพที่ 9**



แผนภาพที่ 9 ยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

โดยสรุปในบทนี้ จึงเป็นการศึกษาทำความเข้าใจถึงพัฒนาการและเนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้ง 7 ระยะ อันจะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำไปเชื่อมต่อสู่บทที่ 5 ในเรื่องของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยจากบทที่ 3 อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้ง 7 ระยะข้างต้น จะทำให้เห็นทั้งกระบวนการจัดทำนโยบายในระดับที่พอจะเห็นถึงกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติอยู่บ้าง แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือข้อมูลในบทนี้จะเป็นพื้นฐานข้อมูลเชิงลึกที่มีการอ้างอิงที่ชัดเจนต่อการนำไปเป็นส่วนสำคัญในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ อันเป็นการตอบโจทย์หลักของการวิจัย เพื่อจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในปัจจุบันและอนาคต

บทที่ 5
กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

หลังจากที่ได้ทราบถึงพัฒนาการของนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันและมาเชื่อมต่อกับนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นโจทย์หลักของการศึกษาวิจัย ในบทนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งหมดทั้งในเรื่องของกระบวนการจัดทำนโยบายฯ การแปลงนโยบายฯ โครงสร้างการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ตลอดจนเนื้อหาสาระของการแปลงนโยบาย อันจะทำให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในความเป็นจริงที่ครบถ้วน ก่อนที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ในบทต่อไป

5.1 กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื้อหาสาระต่อไปนี้จะได้มีการนำเสนอครอบคลุมให้เห็นถึงที่มา กระบวนการ ข้อเสนอแนะ และเนื้อหาสาระของนโยบายอย่างครบถ้วน อันจะทำให้เห็นถึงกระบวนการจัดทำนโยบายอย่างครบวงจร เพื่อจะนำไปสู่กระบวนการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายดังกล่าวในบทที่ 6 ดังนี้

5.1.1 ที่มาของการจัดทำนโยบายฯ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ผ่านไปเพียง 11 วัน พล.อ. สนธิ บุญยรัตนกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข เห็นชอบตามข้อพิจารณาของสำนักเลขาธิการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (สลธ.คปค.) เรื่องการจัดองค์กรการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อ 30 กันยายน 2549 เน้นหลักการบริหารอย่างเป็นเอกภาพและบูรณาการเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการแบ่งการจัดองค์กรเป็นระดับพื้นที่ (ระดับปฏิบัติ) และระดับส่วนกลาง (ระดับนโยบาย)

การจัดองค์กรในระดับพื้นที่ (ระดับปฏิบัติ) มอบให้แม่ทัพภาคที่ 4 รับผิดชอบในพื้นที่ โดยแบ่งส่วนปฏิบัติเป็น 2 ส่วน คือ 1) ส่วนราชการพลเรือน ทำหน้าที่ดำเนินงานทางการเมืองและเสริมสร้างสันติสุข และ 2) ส่วนกองกำลังในพื้นที่ (หน่วยผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร) ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการก่อความไม่สงบ โดยในส่วนพลเรือนสมควรอย่างยิ่งที่จะรื้อฟื้นการจัดตั้ง ศอ.บต. ขึ้น โดยสามารถออกเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น คำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2542

การจัดองค์กรในระดับส่วนกลาง (นโยบาย) การจัดองค์กรจะต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน และอยู่บนฐานของข้อกฎหมายการงบประมาณ ทั้งนี้ ได้มอบให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยรับผิดชอบหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดบทบาท และโครงสร้างองค์กรใหม่ รวมทั้ง ให้เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการแก้ไขทุกระดับโดยเร็ว และเสนอให้รัฐบาลใหม่ (รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์) ดำเนินการ ต่อไป ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้จัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวในวันที่ 6 ตุลาคม 2549 และมีมติจัดทำคำสั่ง 2 คำสั่ง คือ 1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 2) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

5.1.2 กระบวนการจัดทำนโยบายฯ

การจัดทำคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสองคำสั่งดังกล่าว สมช. ได้จัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอีก 6 ครั้ง โดยเฉพาะในส่วนของคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้เดินทางลงรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยเฉพาะมีการรับฟังจากผู้นำสตรี และผู้นำเยาวชนด้วยอีก 2 ครั้ง แล้วจึงนำทั้งหมดมารวบรวม วิเคราะห์ จัดทำข้อเสนอแนะ เป็นคำสั่ง 2 คำสั่งที่สำคัญ คือ 1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 2) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2549 และนายกรัฐมนตรี (พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์) ได้ลงนามทั้ง 2 คำสั่งในวันที่ 30 ตุลาคม 2549 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในวันถัดมา คือวันที่ 31 ตุลาคม 2549 นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเป็นนโยบายหลักของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจนถึงปัจจุบัน

5.1.3 ข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในครั้งนี้ สมช. ได้ใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่หลากหลาย ด้วยเป็นช่วงที่สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเรื่องปริมาณและวิธีการใช้ความรุนแรง จนทำให้ปัญหาดังกล่าวได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วน ทุกระดับทั้งในประเทศ และต่างประเทศอย่างกว้างขวาง มีนักวิชาการผู้ปฏิบัติพยายามศึกษาและให้ข้อเสนอแนะอย่างมากมาย ในขณะที่ข้อมูลภาครัฐทั้งจากหน่วยปฏิบัติและประชาคมข่าวกรองก็มีอย่างมากมาย โดยยังรวมถึงข้อมูลที่ได้จากรายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับการจัดทำนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา โดยอาจแบ่งให้เห็นชัดเจนใน 4 ส่วน ดังนี้

1) ข้อมูลข่าวกรอง เป็นข้อมูลการประเมินสถานการณ์จากสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) ศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (ศรภ.) สำนักงานตำรวจสันติบาล และข่าวจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

2) ข้อมูลจากผลการปฏิบัติตามนโยบายที่ผ่านมา เป็นข้อมูลจาก กสชต. กอ.สสส.จชต. และจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือข้อมูลจากการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ สมช.

3) ข้อมูลจากองค์ความรู้ทางวิชาการ เป็นข้อมูลที่ได้รับจากนักวิชาการทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ รวมทั้ง จากรายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ซึ่งยังถือได้ว่าเป็นข้อมูลที่รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์จากพื้นที่มากที่สุดก็ว่าได้

4) ข้อมูลความจริงจากประชาชน เป็นข้อมูลที่ได้รับจากการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของ สมช. รวมทั้ง จากเครือข่ายการทำงานในพื้นที่และข้อมูลจากการลงรับฟังในพื้นที่ของนายจตุรนย์ ฉายแสง อดีตรองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม – 1 เมษายน 2547

จากการรวบรวมวิเคราะห์จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายฯ ดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

ลักษณะของสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พิจารณาเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงกันหลายมิติ พื้นฐานปัญหาแท้จริงเกิดจากความต้องการมีส่วนร่วม การดำรงอยู่อยู่ในสังคมไทยบนพื้นฐานของความเป็นอัตลักษณ์เฉพาะ ในขณะที่มีบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยเท่านั้นได้ใช้เงื่อนไขในอัตลักษณ์เฉพาะดังกล่าว มาขยายผลในการก่อความไม่สงบทำให้เกิดบรรยากาศความกลัว ความไม่ไว้วางใจระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ จนทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ตกอยู่ในสภาพของความหวาดกลัว เป็นอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ ในขณะที่ กอส. เห็นว่ามีเงื่อนไขบางอย่าง เช่น ความไม่เป็นธรรมในพื้นที่ ความยากจน เป็นต้น ที่ช่วยทำให้คนผิดหรือคนร้ายที่ก่อความรุนแรงรายวันทำการอย่างได้ผลต่อเนื่อง

หัวใจสำคัญของการแก้ไขปัญหา คือ การดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ บูรณาการ และประสิทธิภาพที่ต่อเนื่องเพื่อให้สามารถระงับและคลี่คลายปัญหาความไม่สงบในพื้นที่เกิดความสมานฉันท์ และไว้วางใจในระดับที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ด้วยการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างมีบูรณาการ มีเอกภาพในการปฏิบัติงานเชิงรุกที่มีประสิทธิภาพร่วมกับการใช้พลังสร้างสรรค์ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย

ทิศทางของข้อเสนอแนะนโยบาย คือ การยึดมั่นในแนวทางสมานฉันท์ สันติวิธี หลักการเข้าใจเข้าถึง พัฒนา และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การยุติเหตุการณ์รายวัน การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ลดเงื่อนไขที่นำไปสู่ความแตกแยก การพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ตลอดจนการพัฒนาการศึกษาในมิติความมั่นคง

5.1.4 **เนื้อหาสาระของนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**

การกำหนดนโยบายฯ ดังกล่าวได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย 4 ข้อ และแนวทางปฏิบัติ 12 ข้อ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

วัตถุประสงค์

เพื่อให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย สงบสันติ ปราศจากเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรง และมีบรรยากาศที่เกื้อกูลต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการสร้างความสมานฉันท์และความเป็นธรรมที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาและการสร้างสันติภาพอย่างยั่งยืน

นโยบาย 4 ข้อ

1) นำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” รวมทั้ง ยึดมั่นแนวทางสันติวิธีเป็นบรรทัดฐานของการจัดการความขัดแย้ง และการสร้างความรักความสามัคคี และความสมานฉันท์และความสงบสุขของประชาชน

2) ยึดถือความเป็นธรรมและกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการฟื้นฟูอำนาจรัฐ

3) ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นพลังในการเข้าถึงประชาชน เพื่อเสริมสร้างสันติสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4) สร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นต่อสังคมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อสร้างความตระหนักของการอยู่ร่วมกันภายในชาติอย่างสันติสุขบนพื้นฐานของความหลากหลายในวิธีคิด วิถีชีวิต และวัฒนธรรม

แนวทางการปฏิบัติ 12 ข้อ

1) ดำเนินการทางการเมืองเชิงรุก และสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยการ บูรณาการในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรม รวมทั้ง การจัดระบบงานข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรองในพื้นที่อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ สร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยเพื่อให้ประชาชน มีความเชื่อมั่นศรัทธาและไว้วางใจในรัฐ

2) เสริมสร้างความเข้าใจและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ระหว่างภาครัฐกับกลุ่มผู้นำและผู้สอนศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชนและองค์กรภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา

3) ขจัดเงื่อนไขและสาเหตุที่ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกแตกแยก หรือความไม่เท่าเทียม โดยมีการปฏิบัติที่ประชาชนสัมผัสได้อย่างเป็นรูปธรรมในระดับที่สามารถส่งผลต่อการสร้างความรู้สึกและบรรยากาศให้เห็นว่าทุกคนสามารถอยู่ในประเทศได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุขตามวิถีชีวิต สังคม ศาสนา และวัฒนธรรมของตน

4) สร้างความเข้าใจด้วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทันเวลา เพื่อสร้างและรักษาความปรองดอง และสมานฉันท์ระหว่างประชาชนทุกหมู่เหล่า รวมทั้ง ป้องกันและต่อต้านข่าวลือและข่าวสารที่บิดเบือนความเป็นจริงอันจะทำให้ประชาชนมีเชื่อมั่นในแนวนโยบายของรัฐและการดำเนินการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนเพื่อลดความเชื่อถือของกลุ่มก่อความไม่สงบ

5) ส่งเสริมให้มีช่องทางสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่าง และเลือกใช้ความรุนแรง ด้วยการปรับความเข้าใจกับบุคคลกลุ่มเป้าหมายในทุกระดับอย่างเป็นเอกภาพ

6) สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่พึ่งของประชาชนในพื้นที่ โดยการขจัดเงื่อนไขความไม่ยุติธรรมทุกรูปแบบ บริหารงานยุติธรรมแบบบูรณาการ และพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ รวมทั้ง สนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม การพัฒนากลไกเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน การพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน และการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก

7) พัฒนาคนและสังคมบนพื้นฐานความหลากหลายของวิถีชีวิต และวัฒนธรรม โดยการส่งเสริมศาสนสัมพันธ์ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตามหลักศาสนา การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความหลากหลายของวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ระหว่างกลุ่มบุคคลในสังคม การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและชุมชน และการเปิดโอกาสให้ผู้มีความเห็นต่างเข้ามาร่วมสร้างสันติสุขในสังคม

8) เร่งรัดให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาในทุกระดับที่สอดคล้องกับความต้องการวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของพื้นที่อย่างแท้จริง เปิดโอกาสให้ผู้นำทางศาสนาและผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่มีส่วนร่วมเสนอแนะการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม

9) พัฒนาและเสริมสร้างเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างยั่งยืน ด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน แก้ไขปัญหาความยากจนโดยเน้นน้ำหนักโครงการด้านเศรษฐกิจชุมชนที่จุดแข็งของฐานทรัพยากรในพื้นที่ และโครงการด้านสังคมที่เน้นเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมเป็นแนวทางในการสร้างรายได้และแก้ปัญหาการว่างงานที่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานที่แท้จริง

10) ใช้งานมวลชนสัมพันธ์ ผ่านสื่อภาครัฐและเอกชน สถาบันการศึกษา สถาบันทางศาสนา ตลอดจนเวทีสาธารณะเพื่อเผยแพร่การจัดการกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา รวมทั้งตามแนวทางสันติวิธี เพื่อให้ความรู้กับสังคมนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เข้าใจและมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

11) เสริมสร้างความเข้าใจอันดี และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และองค์กรสากลต่างๆ ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การขยายผลข้อเท็จจริงในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าเทียมของประชาชนทุกเชื้อชาติ เพื่อผนึกความสัมพันธ์ในการสนับสนุนและเกื้อกูลการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

12) จัดการฝึกอบรมด้วยกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐทุกฝ่ายเกิดความตระหนัก มีความเข้าใจที่ลึกซึ้ง ยอมรับและเคารพในคุณค่าของลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิต

ของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และคัดสรรข้าราชการที่ดีเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมทั้งลงโทษข้าราชการในพื้นที่ที่สร้างเงื่อนไขอย่างเด็ดขาด

กล่าวโดยสรุป คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 ถือเป็นกรอบแนวทางหรือนโยบาย (Gland Policy) หลักของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาครอบคลุมทุกเรื่อง โดยให้น้ำหนักกับการสร้างความเข้าใจ ความเป็นธรรม การพัฒนาการศึกษา การสร้างความปลอดภัยในพื้นที่ และการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหา

5.2 การแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ

ในส่วนของวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่สำคัญอีกเรื่องคือ เพื่อศึกษากระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงเนื้อหาสาระที่เป็นจริงดังกล่าว เนื้อหาสาระต่อไปนี้ จะได้มีการนำเสนอครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายฯ โครงสร้างการแปลงนโยบาย เนื้อหาสาระของการแปลงนโยบาย เพื่อจะนำไปสู่กระบวนการวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และท้ายสุดกลายเป็นข้อเสนอแนะในบทที่ 6 และ 7 ดังนี้

5.2.1 กระบวนการแปลงนโยบายฯ สู่การปฏิบัติ

กระบวนการแปรนโยบาย คือ การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติจะต้องพิจารณาศึกษาในลักษณะของ “ทางเดินนโยบาย” ว่ามีกลไกในลักษณะขององค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบอะไรบ้าง และกลไกเหล่านี้ได้ทำหน้าที่อะไร อย่างไร จากการศึกษาของ ศาสตราจารย์ ดร. ปิยนาถ บุนนาค ในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พ.ศ. 2475 – 2516 (ปิยนาถ บุนนาค 2547 : 244 – 245) พบว่ากลไกสำคัญที่นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในพื้นที่ คือ ข้าราชการผู้อยู่ในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ดังนั้นข้าราชการผู้อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว จึงทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของรัฐในการปกครองราษฎร โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายปกครองและปราบปราม โดยผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในพื้นที่ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะดำเนินนโยบายโดยยึดถือนโยบายของรัฐเป็นหลัก ที่น่าสนใจคือ มีงานศึกษาบางชิ้น พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจนถึงประมาณ พ.ศ. 2516 – 2517 ข้าราชการดังกล่าวมักถูกมองในแง่ลบจากบุคคลหลายฝ่ายว่าเป็นตัวการที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินนโยบายการปกครองของรัฐ เป็นตัวเหตุสำคัญที่เน้นย้ำหรือเพิ่มความรุนแรงให้แก่ปัญหาการปกครองยิ่งขึ้น (ขัตติยา กรรณสูต, 2525 : 8)

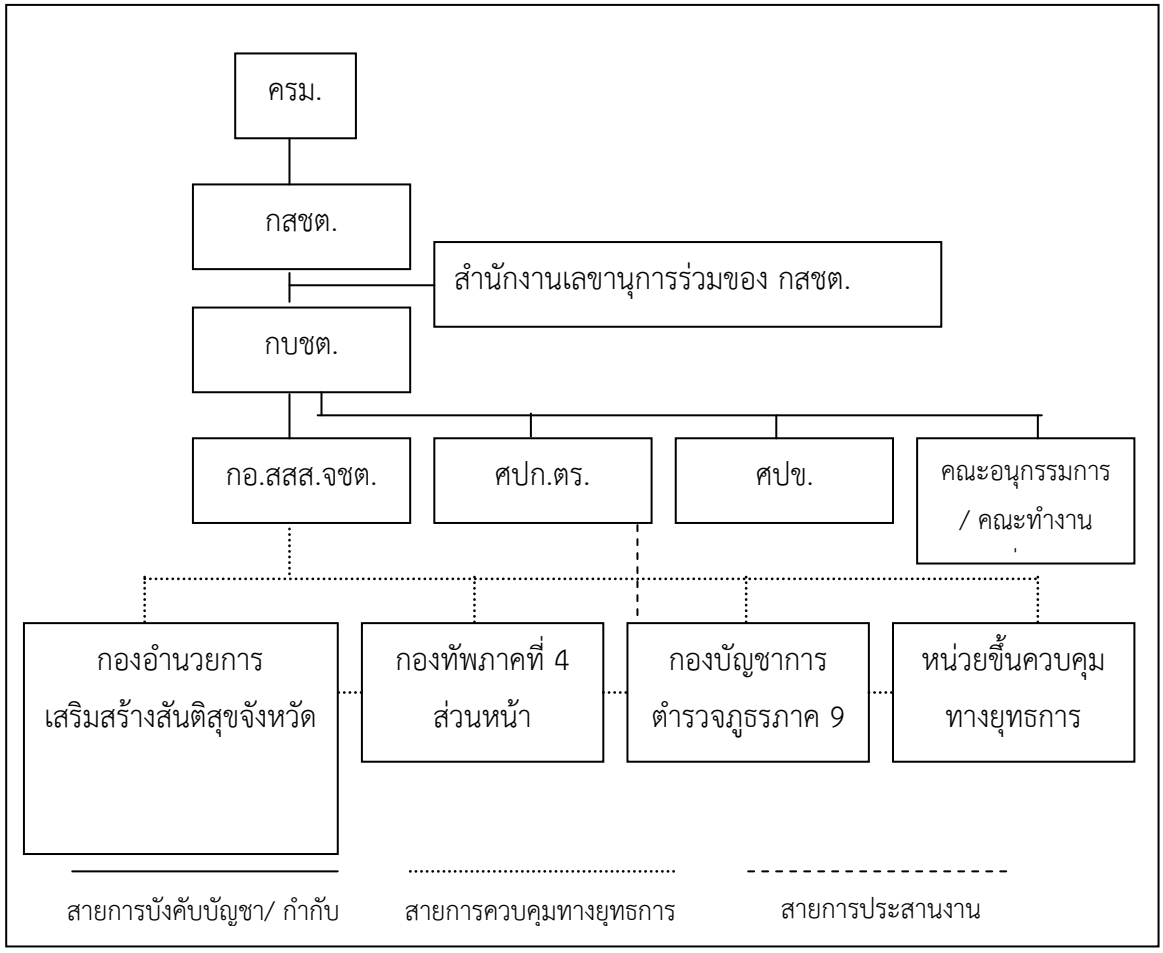
เมื่อมีการจัดทำนโยบายการแก้ไขปัญหาในภาพรวม ฉบับที่ 1 ที่เรียกว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็ยังเป็นเรื่องของจังหวัดในระยะแรก ตราบจนวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2524 พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้มอบให้

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท. 43) เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

จากการประเมินผลนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531 – 2535) พบว่า ศอ.บต. สามารถสร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวงในหมู่คนไทยมุสลิมกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ในระดับที่น่าพอใจ จุดแข็งที่สำคัญของ ศอ.บต. คือ บทบาทที่สร้างรูปธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา และแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะการแต่งตั้งที่ปรึกษา ศอ.บต. ซึ่งเป็นภาคผู้นำศาสนา นักวิชาการ และบุคคลที่ผู้คนในพื้นที่ให้การเคารพนับถือในส่วนของการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อการร้ายนั้น สามารถทำลายขีดความสามารถจนไม่สามารถใช้กำลังขนาดใหญ่ต่อฝ่ายรัฐได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการก่อการร้ายก็ยังไม่ได้หมดไป และยังมีปัญหาทางความคิดในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเชิงการบริหารงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีผลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือในช่วง พ.ศ. 2545 ที่รัฐบาลได้ตัดสินใจยุบ ศอ.บต. เหตุผลสำคัญคือต้องการให้ระบบบริหารราชการปกติ โดยเฉพาะนโยบายในเรื่องจังหวัดบูรณาการเข้ามารับผิดชอบแทนองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้น โดยงานของ ศอ.บต. มอบให้แต่ละจังหวัดรับผิดชอบแทน ส่วนงานด้านการปราบปรามกลุ่มโจรก่อการร้าย และการรักษาความสงบภายใน มอบให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 รับผิดชอบ สำหรับฝ่ายทหารโดยกองทัพภาคที่ 4 ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานป้องกันชายแดนและการป้องกันประเทศตามปกติ จนเหตุกรณีปล้นปืนที่ค่ายทหาร กองพลพัฒนาที่จังหวัดนราธิวาส เกิดขึ้นในต้นเดือนมกราคม 2547 และเหตุการณ์ได้บานปลายไปสู่ความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ต่อมารัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นเลขานุการ มีสำนักงานยุทธศาสตร์คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานระดับชาติ โดยกำหนดแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ แทนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่ใช้อยู่แต่เดิม และจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ที่มีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผอ.สสส.จชต.) และมีรองผู้อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (รอง ผอ.สสส.จชต.) 3 คน คือ 1) รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายความมั่นคง 2) ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 และ 3) รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ฝ่ายปฏิบัติ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ (กบ.ชต.) มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นประธานกรรมการ และเสนาธิการทหารบกเป็นกรรมการและเลขานุการร่วม ทำหน้าที่กำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ กสชต. กำหนด และใช้โครงสร้างกลไกดังกล่าวนี้จนถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ดังรายละเอียดโครงสร้างการบริหารการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ **ในแผนภาพที่ 10**



แผนภาพที่ 10 โครงสร้างการบริหารจัดการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

5.2.2 โครงสร้างการแปลงนโยบายฯ สู่การปฏิบัติ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐบาลของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีคำสั่งยกเลิกโครงสร้าง/ กลไก การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 200/2548 เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบบริหารจัดการ เพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งหมด พร้อมทั้งได้ออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องนโยบายและโครงสร้าง กลไกการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ทั้งหมด เป็น 3 คำสั่ง คือ

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 205/2549 เรื่อง การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

โดยทั้ง 3 คำสั่งนี้ จะได้นำเสนอในรายละเอียดเพื่อประกอบความเข้าใจ และนำไปสู่บทวิเคราะห์ในส่วนขององค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

พื้นที่รับผิดชอบ

คือ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา เฉพาะพื้นที่อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย อำเภอนาทวี และอำเภอจะนะ)

องค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบ

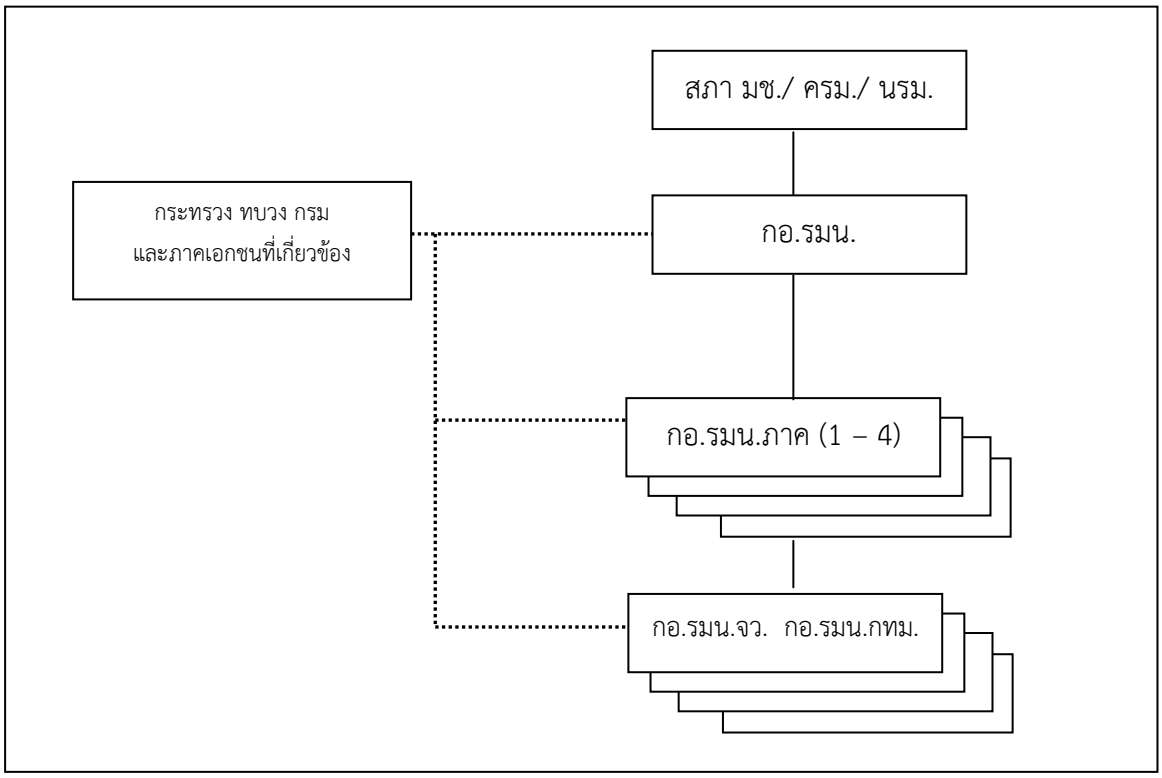
มีการแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ 1) **ระดับนโยบาย** มีสภาความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบ 2) **ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.)รับผิดชอบ และ 3) **ระดับปฏิบัติในพื้นที่** มี กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 (กอ.รมน. ภาค 4) รับผิดชอบอำนวยการปฏิบัติในพื้นที่ โดยมีส่วนการปฏิบัติแบ่งเป็น (1) ศอ.บต. เป็นฝ่ายพัฒนา และ (2) พตท. เป็นฝ่ายพลเรือน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ระดับนโยบาย ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบในการเสนอแนะสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เกี่ยวกับการบูรณาการตามแผนงาน โครงการและงบประมาณด้านความมั่นคง ในขณะเดียวกันก็ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เกี่ยวกับการบูรณาการตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการดังกล่าวด้วย

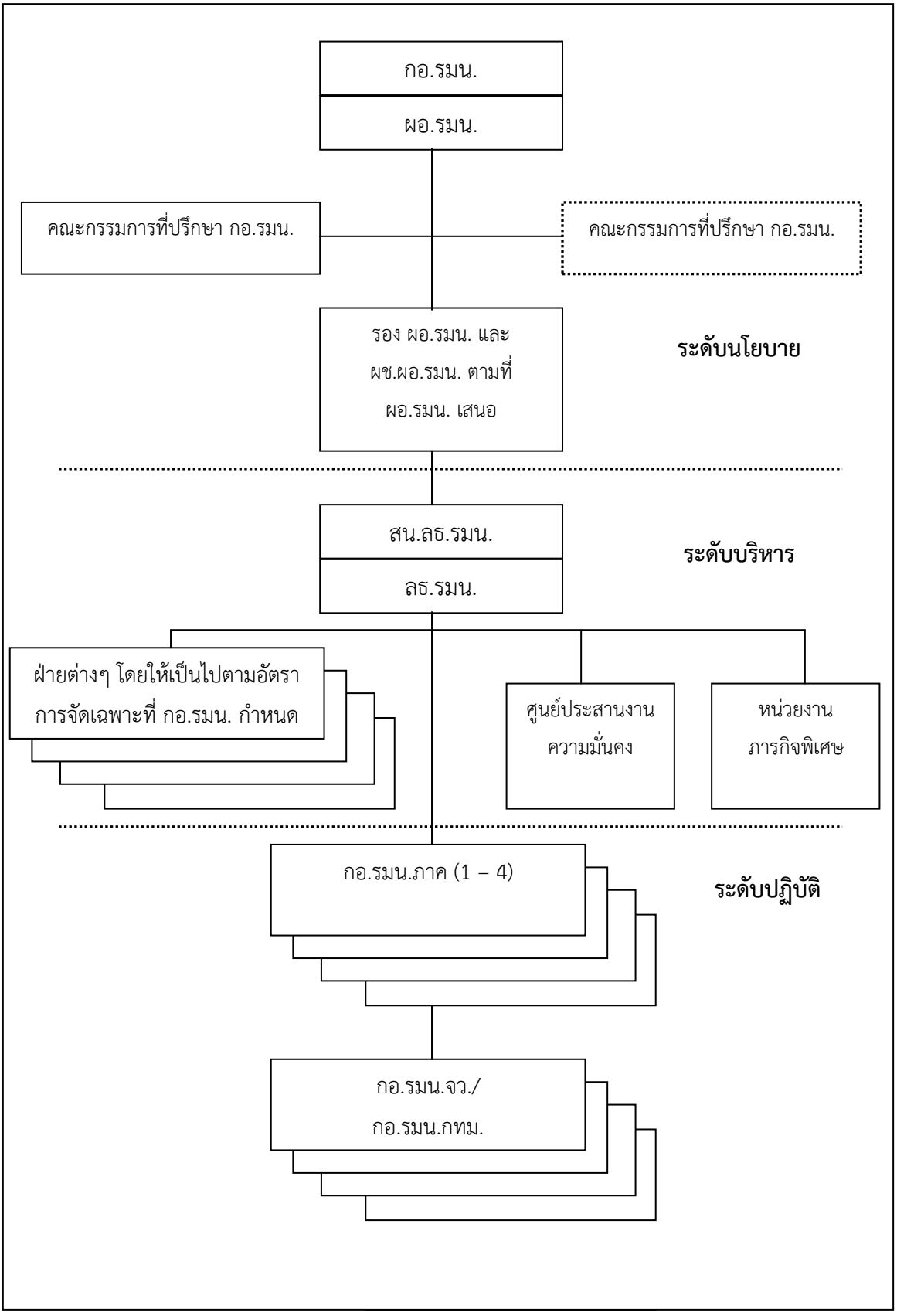
ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (ผอ.รมน.) มีบทบาทเป็นองค์กรกลางในการอำนวยการ และประสานการปฏิบัติในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน และวาระแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ ภารกิจหลักสำคัญคือ การวางแผน อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายในของรัฐ และดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงภายในตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย นอกจากนี้ กรณี การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผอ.รมน. มีอำนาจในการอนุมัติหรือเปลี่ยนแปลงแผนงาน โครงการ และงบประมาณภายในกรอบงบประมาณประจำปีงบกลาง ตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการไว้แล้ว

สำหรับการจัดตั้งองค์กรภายใน กอ.รมน. นั้น กำหนดให้จัดตั้งสำนักเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (สน.ลธ.รมน.) เป็นหน่วยงานภายใน กอ.รมน. มีเลขาธิการ กอ.รมน. ที่ตั้งจาก

เสนาธิการทหารบก เป็นเลขาธิการ กอ.รมน. เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานฝ่ายอำนวยการในการวางแผน อำนวยการ ประสานงาน และกำกับดูแลการปฏิบัติงานในสายงาน (กอ.รมน.) ที่สำคัญภายใน ลน.ลธ.รมน. กำหนดให้มีศูนย์ประสานงานความมั่นคงที่รับผิดชอบเรื่องปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในขณะเดียวกัน กำหนดให้มีสายงานของ กอ.รมน. คือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค (กอ.รมน.ภาค) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (กอ.รมน.จว.) และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในกรุงเทพมหานคร (กอ.รมน.กทม.) ในกรณีของ ศอ.บต. นั้นได้กำหนดให้ กอ.รมน. กำกับดูแล ศอ.บต. ด้วย รายละเอียดการดำเนินงานกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน **ในแผนภาพที่ 11** และการจัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน **ในแผนภาพที่ 12**



แผนภาพที่ 11 การดำเนินงานของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน



แผนภาพที่ 12 การจัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน

ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในส่วนของนโยบายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ กอ.รมน. รับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบายและการสั่งการ ตลอดจนการประสานของหน่วยงาน และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและในส่วนของการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระบุให้ กอ.รมน. จัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร เรียกโดยย่อว่า พตท. เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน.ภาค 4 โดยมี ผบ.พตท. ซึ่งแต่งตั้งโดย ผอ.รมน. รับผิดชอบการบังคับบัญชาข้าราชการและการดำเนินงานของ พตท.

ระดับปฏิบัติในพื้นที่ กำหนดให้มีการจัดกลไก ดังนี้ ส่วนอำนวยการปฏิบัติในพื้นที่ คือ กอ.รมน. ภาค 4 โดยมีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็น ผอ.รมน.ภาค 4 รับผิดชอบการบังคับบัญชา ควบคุม กำกับ ดูแล การดำเนินงานของ ศอ.บต. และ พตท. ส่วนการปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 ส่วนหลัก คือ ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านกิจการพลเรือนและการพัฒนา และ พตท. รับผิดชอบงานด้านป้องกัน การปราบปรามและการแก้ไขความไม่สงบในพื้นที่ โดยมีรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ

1) กำกับ เร่งรัด การปฏิบัติของฝ่ายพลเรือนตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการพัฒนาการศึกษา การสร้างความเป็นธรรม การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และการสร้างความเข้าใจในพื้นที่ โดยประสานการปฏิบัติกับ พตท. ในการป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในพื้นที่

2) รวบรวม กลั่นกรอง บูรณาการ และเสนอแนะการจัดทำแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ และจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานเสนอต่อ กอ.รมน. เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามขั้นตอน ตลอดจนการประสานงาน ติดตาม และประเมินผล ให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) อำนวยการ และประสานการปฏิบัติในการบริหารงานยุติธรรม คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การอำนวยความเป็นธรรมโดยการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การเยียวยา และการพัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อขจัดเงื่อนไขความไม่เป็นธรรม รวมทั้ง การตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ

4) พัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่

5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่

6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติได้ตามความจำเป็น

7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ ผอ.รมน. ภาค 4 มอบหมาย

นอกจากนี้ยังมอบให้ ผอ.ศอ.บต. แต่งตั้งสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย สมาชิกจากทุกภาคส่วน มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและรับผิดชอบ ดังนี้

1) เสนอแนะการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการพัฒนาการศึกษา การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ และการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่

2) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับศาสนา วัฒนธรรม และความเสมอภาค

3) รับฟังความคิดเห็น แลกเปลี่ยนเรียนรู้และส่งเสริมความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพ

4) การแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างน้อยประกอบด้วย ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน นักวิชาการท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ สื่อมวลชน และอื่นๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม

5) สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานช่วยปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

6) ให้ ศอ.บต. สนับสนุนสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ บุคลากร และงบประมาณที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

พตท. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ

1) กำกับและเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของส่วนราชการฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือน และประสานการปฏิบัติงานกับ ศอ.บต. ในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่

2) สั่งการ อำนวยการ บูรณาการ ประสานงาน ควบคุม และกำกับดูแล การปฏิบัติการระหว่างพลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ และส่งเสริมความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน

3) จัดทำแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานเสนอต่อ กอ.รมน. เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามขั้นตอน ตลอดจนการประสานงาน ติดตาม และประเมินผลให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) พัฒนางานด้านการข่าวให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพในการสนับสนุนการปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร พัฒนากำลังประชาชน และกำลังประจำถิ่น ให้มีขีด

ความสามารถในการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนตนเองได้

5) แต่งตั้งชุดทำงานหรือชุดปฏิบัติการเฉพาะกิจช่วยเหลือการดำเนินการได้ตามความจำเป็น

6) ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่ ผอ.รมน.ภาค 4 มอบหมาย

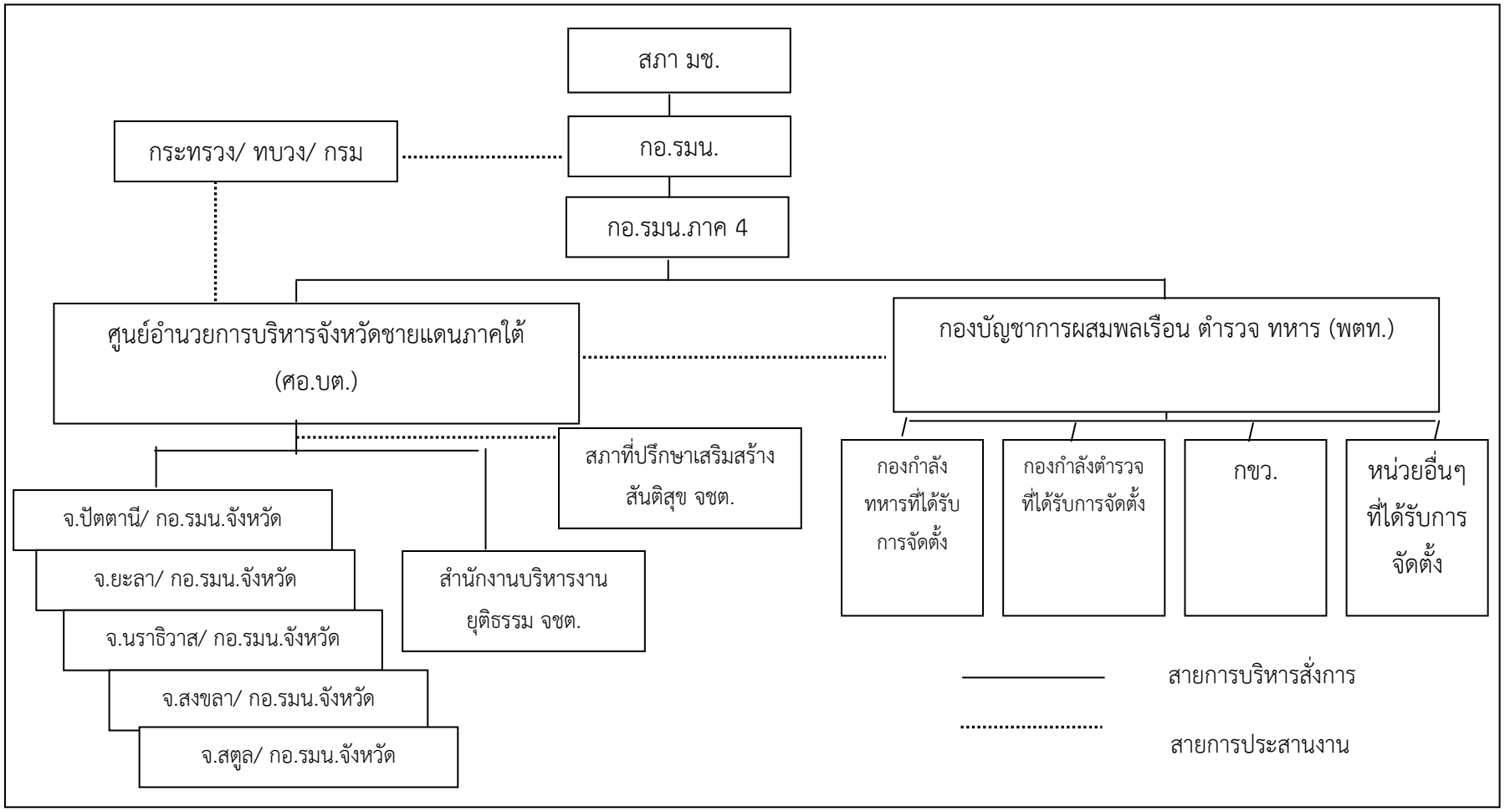
ในส่วนของหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง ผอ.ศอ.บต. กับ ผบ.พตท. คือ การเสนอแนะ ผอ.รมน. โดยผ่าน ผอ.รมน. ภาค 4 ในการปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

1) การสรรหาข้าราชการที่ดี มีความสามารถไปปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือการขอยืมตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยปฏิบัติงานของ ศอ.บต. หรือ พตท. ได้ตามความจำเป็น

2) การโยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

3) การให้บำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ สำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

รายละเอียดของโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ **ดังแผนภาพที่ 13**



แผนภาพที่ 13 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อได้มองเห็นภาพของการจัดองค์กรและหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินการตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ลำดับต่อไปนี้จะได้ศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนของการแปรนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจากหน่วยตามโครงสร้างดังกล่าว ตามลำดับคือ กอ.รมน. ศอ.บต. และ พตท. โดยเฉพาะในส่วนของเนื้อหาสาระการแปรนโยบาย

5.2.3 เนื้อหาสาระของการแปลงนโยบายฯ สู่การปฏิบัติ

กอ.รมน.

ในฐานะเป็นหน่วยรับผิดชอบโดยตรงต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ได้จัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (พ.ศ. 2550 – 2554) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปี รองรับนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ กอ.รมน. ได้ร่วมกับกรมยุทธการทหารบก กอ.รมน.ภาค 4 และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้น โดยได้พิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงของปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เพื่อให้หน่วยขึ้นตรงของ กอ.รมน. (โดยเฉพาะ ศอ.บต. กอ.รมน.ภาค 4 และ พตท.) และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ยึดถือเป็นกรอบแนวทาง ในการปฏิบัติงาน มีเนื้อหาสาระสำคัญ ประกอบด้วย 4 บท คือ **บทที่ 1** กล่าวทั่วไป **บทที่ 2** นโยบายของรัฐบาล **บทที่ 3** การดำเนินงาน และ**บทที่ 4** คำแนะนำในการประสานการปฏิบัติและการสนับสนุน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

บทที่ 1 กล่าวทั่วไป แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1) ความมุ่งหมายและขอบเขตของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ว่าเพื่อให้การดำเนินงานเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงได้นำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ มากำหนดยุทธศาสตร์ฯ และให้หน่วย/ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้ใช้เป็นแนวทางนำไปกำหนดแผนการปฏิบัติในรายละเอียด และการจัดทำโครงการ/ แผนงาน รวมทั้ง ใช้เป็นข้อมูลในการประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการต่อไป

2) สถานการณ์ กล่าวถึงสถานการณ์ทั่วไปว่า กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบสามารถแยกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน และกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน นับว่าเป็นกลุ่มที่สามารถก่อความไม่สงบมากที่สุด โดยใช้ยุทธวิธี การควบคุม สร้างความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน การทำลาย และท้าทายอำนาจรัฐ การสร้างความแตกแยกระหว่างไทยพุทธและมุสลิม การควบคุมทางด้านการศึกษาแก่เด็กและเยาวชน การปฏิบัติการทางทหาร และรวบรวมกลุ่มชุมนุมประท้วง เพื่อพัฒนาไปสู่การก่อเหตุความวุ่นวายเพื่อยั่วยุให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ความรุนแรงเข้าปราบปราม สำหรับสถานการณ์เฉพาะ/ แนวโน้มสถานการณ์ในภาพรวม สามารถประเมินได้ว่าในห้วงต่อไปปริมาณการก่อเหตุและความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยปริมาณความถี่และความรุนแรงจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ และคาดว่าพื้นที่และบริเวณที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ มีอิทธิพลซึ่งน่าจะเกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีดังนี้

พื้นที่

จังหวัดยะลา ได้แก่ อ.เมือง อ.บันนังสตา อ.ยะหา และ อ.รามัน

จังหวัดปัตตานี ได้แก่ อ.สายบุรี อ.ยะหริ่ง และ อ.ยะรัง

จังหวัดนราธิวาส ได้แก่ อ.ระแงะ อ.รือเสาะ และ อ.สุไหงปาดี

จังหวัดสงขลา ได้แก่ อ.สะบ้าย้อย และ อ.เทพา

เส้นทางรถยนต์

เส้นทางหมายเลข 410

เส้นทางหมายเลข 42

เส้นทางหมายเลข 4050

เส้นทางหมายเลข 4070

เส้นทางรถไฟ เส้นทางรถไฟจากสถานีรถไฟจังหวัดยะลาไปถึงสถานีรถไฟ อ.สุไหงโก – ลก และบริเวณ 2 ฝั่งของตลอดเส้นทางรถไฟดังกล่าว ในรัศมีประมาณ 2 กม.

บทที่ 2 นโยบายของรัฐบาล คือ การนำสาระของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาไว้ทั้งหมด

บทที่ 3 ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน กล่าวถึงรายละเอียดดังนี้

1) เจตนารมณ์ ต้องการนำสันติสุขคืนสู่พื้นที่ จชต. ให้ได้เร็วที่สุดและสร้างความมั่นคงในพื้นที่ให้ได้อย่างยั่งยืนถาวร ด้วยการผนึกกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ และภาคประชาชนในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐ

2) แนวความคิดในการปฏิบัติ ยึดถือหลัก “การเมืองนำการทหาร” ด้วยการแก้ไขปัญหา จชต. ให้ได้อย่างยั่งยืนและถาวร โดยแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มีการบูรณาการแผนงาน/ โครงการ และการปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับพื้นที่จนถึงระดับนโยบาย ทั้งนี้ทุกภาคส่วน ต้องมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชน รวมทั้งจะต้องปฏิบัติการรุกเอาชนะทางยุทธศาสตร์ให้ได้อย่างเด็ดขาด โดยมีลำดับความเร่งด่วนของงานตามพื้นที่และสถานการณ์ ดังนี้

การยุติการก่อความไม่สงบ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงควบคู่กับยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อยุติสถานการณ์ความรุนแรงในการก่อเหตุร้ายของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบและการสร้างสภาวะแวดล้อมที่ปลอดภัยให้กับประชาชนในพื้นที่ พร้อมกับการวางรากฐานการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบสังคมจิตวิทยา และเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในพื้นที่

การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน สังคม และประชาชนในพื้นที่ ดำเนินการควบคู่กับการยุติการก่อความไม่สงบ ด้วยการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นหลัก เสริมด้วยยุทธศาสตร์ความมั่นคง เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันโดยสันติสุขของประชาชนชาวไทยทุกหมู่เหล่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืนถาวร

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน. และ กอ.รมน.ภาค 4 บริหารจัดการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพและสมดุล โดยยึดถือนโยบายของนายกรัฐมนตรี "ประหยัด โปร่งใส เป็นธรรม ประสิทธิภาพ" เน้นการมีเอกภาพของ กอ.รมน. ภาค 4 ในการควบคุมบังคับบัญชา และการปฏิบัติงาน รวมทั้ง บูรณาการแผนงาน/ โครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่ด้วยความประสานสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน เสริมด้วยแผนงาน/ โครงการจาก กอ.รมน. และส่วนราชการที่ตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ในภาพรวม โดยผ่านการพิจารณาจาก กอ.รมน. ภาค 4 รวมทั้งทุกหน่วยงานต้องกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามงานที่มีส่วนรับผิดชอบในห้วงเวลาที่เหมาะสม ตลอดจนใช้การประชาสัมพันธ์เชิงรุกในแต่ละระดับอย่างได้ผล ทั้งนี้ การปฏิบัติงานจะต้องบูรณาการใช้ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา ผสมผสาน อย่างสอดคล้องและเป็นระบบ โดยเริ่มดำเนินการจากพื้นที่ที่ง่ายก่อนแล้วดำเนินการในพื้นที่ยากเป็นลำดับต่อไป สำหรับกรอบในการดำเนินงานให้ยึดถือ 2 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง บูรณาการปฏิบัติงานและควบคุมการปฏิบัติ โดย พตท. มีเป้าหมายต่อ จุดศูนย์ดุลของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติด้วยสันติวิธีและการสมานฉันท์ในทุกระดับและทุกกลุ่ม เสริมด้วยการปฏิบัติการทางยุทธวิธีที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ ใช้หลักการ 3 เกาะติด "เกาะติดพื้นที่ เกาะติดประชาชน และเกาะติดฝ่ายตรงข้าม" มาใช้เป็นกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน สำหรับการปฏิบัติงานโดยยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง จะแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 พื้นที่ และมีหน่วยรับผิดชอบพื้นที่ ดังนี้ พื้นที่ชายแดน รับผิดชอบโดยกำลังทหารหลัก เสริมด้วย ตชด. พื้นที่ชนบท, ป่าและภูเขา รับผิดชอบโดยกำลังทหารหลัก เสริมด้วยกำลัง ทพ. และ ทพ. พื้นที่ชุมชน และเขตเมือง รับผิดชอบโดย ตร.ภ.จว. เสริมด้วยกำลัง นปพ., อส. และ ทพ.พื้นที่เพ่งเล็ง (พื้นที่ จว.ส.ต., จว.สข.) รับผิดชอบโดย กอ.รมน.จว. และหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่

เป้าหมายที่ต้องการ

-พื้นที่ใน จชต. มีสภาพแวดล้อมสงบสุขปลอดภัย สามารถยุติการก่อการร้ายรายวัน หรือลดสถิติและความรุนแรงของสถานการณ์จนไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน และการพัฒนาในพื้นที่

-ผู้ก่อความไม่สงบ ถูกจับกุม ถูกทำลายโครงสร้างเครือข่ายถูกจำกัดเสรี ถูกลดขีดความสามารถจนไม่สามารถปฏิบัติการก่อความไม่สงบได้ หรือกลับใจหันมาเข้าร่วมกับฝ่ายเรา

-เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่สร้างเงื่อนไขในพื้นที่ สามารถตรวจสอบโครงสร้างและเครือข่ายองค์กรผู้ก่อความไม่สงบได้ถูกต้องและชัดเจน จนสามารถขยายผลในการปราบปรามและจับกุมตามมาตรการทางกฎหมายของกระบวนการยุติธรรม

-ประชาชนในพื้นที่ จชต. ไม่ให้ความร่วมมือกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ โดยมีความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ และให้ความร่วมมือกับทางราชการอย่างเต็มที่ในการแจ้งเบาะแสและแจ้งเหตุร้าย รวมทั้ง สามารถจัดระบบในการป้องกันตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการ แบ่งออกเป็น 3 กลยุทธ์ ดังนี้

-กลยุทธ์ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปฏิบัติการในทุกมาตรการ โดยมุ่งเน้นการควบคุมพื้นที่ ประชาชน และฝ่ายตรงข้าม ให้ได้อย่างเด็ดขาด เพื่อจำกัดเสรีในการปฏิบัติของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ และสามารถป้องกันและตอบโต้การก่อเหตุร้ายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีการควบคุมและจัดระเบียบพื้นที่ชายแดนอย่างเป็นระบบ สอดคล้องทั้งกำลังและระบบงานเพื่อสกัดกั้นการผ่านเข้า – ออกของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบและตัดการสนับสนุนจากภายนอกประเทศ ทั้งนี้ให้ปรับการวางกำลังในพื้นที่ตามสถานการณ์เปลี่ยนแปลงด้วยการบูรณาการกำลังที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับพื้นที่ และเกื้อกูลซึ่งกันและกัน สามารถเข้าถึงพื้นที่เกิดเหตุได้ภายใน 10 นาที โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เร่งการสร้างเครือข่ายสนับสนุนของหน่วยที่มีที่ตั้งถาวรในพื้นที่ และจัดให้มีกองหนุน และ/หรือ กำลังที่ใช้ในการแก้ไขสถานการณ์อย่างเพียงพอ และมีความพร้อมรบอย่างสูงสุด เพื่อเป็นกำลังเคลื่อนที่เร็วในการตอบโต้และติดตาม/ ขยายผลการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

-กลยุทธ์ด้านการข่าวกรอง และต่อต้านข่าวกรอง ถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. โดยจะต้องมีเอกภาพ มีการประสานกันอย่างแน่นแฟ้น ให้ความสำคัญต่อ กอ.รมน.ภาค 4 เป็นลำดับแรกด้วยการปฏิบัติงานข่าวเชิงลึก ทั้งข่าวกรอง บุคคล และข่าวกรองสัญญาณผสมผสานกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อค้นหาเป้าหมาย แกนนำ โครงสร้างองค์กรให้ได้อย่างถูกต้อง ชัดเจนและสร้างฐานข้อมูลได้อย่างเป็นระบบ รวมทั้ง ต้องสามารถวิเคราะห์ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ของเครือข่าย โครงสร้างองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสามารถกำหนดจุดศูนย์ดุลของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบให้ได้ในทุกระดับ เพื่อนำไปเป็นเป้าหมายให้การปฏิบัติงานด้านยุทธการและด้านกิจการพลเรือนประสบความสำเร็จ ดำเนินการจัดตั้งแหล่งข่าวในพื้นที่ได้อย่างเป็นระบบ รวมทั้ง จะต้องสามารถวิเคราะห์แนวโน้ม สถานการณ์ได้อย่างแม่นยำ อันจะนำไปสู่การแจ้งเตือนการก่อเหตุร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ตลอดจน สามารถนำไปสู่การขยายผลเพื่อดำเนินการทางกฎหมาย และการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

-กลยุทธ์ด้านปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operation : IO) และกิจพลเรือนถือเป็นปัจจัยสูงสุดต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา จชต. ในยุทธศาสตร์ความมั่นคง โดยยึดถือหลักการ “ชนะโดยไม่ต้องรบ” โดยปฏิบัติการข่าวสารอย่างได้ผลทั้งในสถานการณ์ปกติ สถานการณ์ไม่ปกติ และภายหลังการเกิดเหตุการณ์ ควบคู่กับการใช้งานกิจการพลเรือนนำในการปฏิบัติในทุกด้าน ทั้งนี้ ทุกหน่วยต้องให้ความสำคัญและดำเนินการร่วมกับ ศอ.บต. โดยเน้นให้ภาคประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม ทั้งนี้ การปฏิบัติการข่าวสารและกิจการพลเรือนทุกคนต้องเน้นให้เกิดผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ/ พฤติกรรมประชาชน และฝ่ายตรงข้ามต่อฝ่ายเราอย่างเห็นได้ชัด

2) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา บูรณาการปฏิบัติงาน และควบคุมการปฏิบัติ โดย ศอ.บต. มีเป้าหมายต่อประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นจุดศูนย์ดุลทางยุทธศาสตร์ โดยยึดถือยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแนวทางในการดำเนินการ

บูรณาการแผนงาน/ โครงการในการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ สอดคล้องและเกื้อกูลซึ่งกันและกันในทุกกลยุทธ์ โดยดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนจากพื้นที่ง่ายไปหาพื้นที่ยาก ทั้งนี้ กลยุทธ์ด้านต่างๆ ในยุทธศาตร์การพัฒนาทุกงานจะต้องมุ่งเน้นตอบสนองยุทธศาสตร์ความมั่นคงเป็นลำดับแรก

เป้าหมายที่ต้องการ

- ประชาชนในพื้นที่ จชต. ทุกหมู่เหล่าอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

-โครงสร้างพื้นฐานทางสังคมจิตวิทยาและเศรษฐกิจมีความเข้มแข็ง สอดคล้องกับวิถีชีวิตประชาชน

-อำนาจรัฐมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการ แบ่งออกเป็น 5 กลยุทธ์ ดังนี้

-กลยุทธ์ด้านการเมืองการปกครอง แบ่งออกเป็น 4 งาน ดังนี้

(1) งานด้านการร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจรัฐ เร่งรัดการจัดระบบและพัฒนาข้าราชการในพื้นที่ในทุกระดับ ให้เกิดคุณภาพทั้งบุคลากร และระบบการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา และเป็นที่พึ่งได้ ทั้งนี้ การคัดสรรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้นำชุมชนในระดับท้องถิ่นจะต้องคัดสรรบุคลากรที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนฝ่ายเราอย่างแท้จริง

(2) งานด้านการส่งเสริมให้ผู้นำทางศาสนาและประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมส่งเสริมและให้ความรู้แก่ผู้นำทางศาสนาแลประชาชนทุกหมู่เหล่าในพื้นที่ในด้านสิทธิหน้าที่พลเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในทุกระดับตามความเหมาะสม

(3) งานด้านการส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนและนักการเมืองมีส่วนร่วมส่งเสริมให้ผู้นำชุมชนและนักการเมืองทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ให้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในฐานะผู้ที่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน โดยเน้นให้สามารถชี้นำและทำความเข้าใจกับประชาชนให้สนับสนุนฝ่ายเรา

(4) งานด้านการอำนวยความยุติธรรม สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาให้ประชาชนในพื้นที่ จชต. ต่อกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ด้วยการปฏิบัติงานด้านยุติธรรมด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม รวมทั้ง พัฒนาระบบงานยุติธรรมบนพื้นฐานกฎหมายให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่

-กลยุทธ์ด้านการศึกษาและกีฬา ถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จสูงสุดในการแก้ไขปัญหา จชต. ในยุทธศาสตร์การพัฒนา แบ่งออกเป็น 3 งาน ดังนี้

(1) งานด้านการพัฒนา ส่งเสริม และกำกับดูแลสถานศึกษา หลักสูตรและผู้เรียน การจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องยึดหลักการจัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับวิถีชีวิตอัตลักษณ์ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนที่มีลักษณะเฉพาะบนพื้นฐานของหลักศาสนาที่เชื่อมโยงหลักการทางศาสนาเข้ากับวิชาสามัญและวิชาชีพ ที่ยึดผู้เรียนและประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยให้มีการบริหารจัดการในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น

(2) งานด้านการรักษาความปลอดภัยให้กับสถานที่และบุคลากรด้านการศึกษา สร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยให้กับครู และบุคลากรทางการศึกษาทั้งระหว่างการเดินทางไป

สถานศึกษา และบ้านพัก โดยเน้นมาตรการดูแลความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน โดยความร่วมมือกับหน่วยงานด้านความมั่นคงและชุมชนในพื้นที่มีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด

(3) งานด้านการส่งเสริมกีฬา ส่งเสริมให้ประชาชนเล่นกีฬาอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นกลุ่มเยาวชนเพื่อสร้างลักษณะนิสัยที่ดี และใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์เพื่อดึงเยาวชนให้ออกจากการชี้นำของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ

- กลยุทธ์ด้านสังคมจิตวิทยา แบ่งออกเป็น 5 งาน ดังนี้

(1) งานด้านการสร้างความเข้าใจและความสมานฉันท์ เร่งรัดและดำเนินการขจัดเงื่อนไข และสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกแตกแยกของประชาชนในพื้นที่ทั้งในด้านเชื้อชาติ ศาสนา สถานะทางสังคม ด้วยการทำความเข้าใจให้ผู้นำศาสนาได้มีบทบาทออกมาช่วยชี้นำประชาชนในสิ่งที่ถูกต้อง พูดคุย ชี้แจง ประชาสัมพันธ์ และการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างประชาชนด้วยกัน รวมทั้งระหว่างประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้ง มีการส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนและกลุ่มสตรีในพื้นที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจและร่วมมือกับฝ่ายเรา

(2) งานด้านพลังประชาชนและจัดระเบียบชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชนทุกหมู่เหล่ามีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสันติสุข โดยสนับสนุน/ ผลักดันให้มีการรวมตัวของผู้นำระดับตำบลให้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำศาสนาทั้งพุทธและมุสลิม สมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการ/ครู โรงเรียน ผู้นำกลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน จัดตั้งเป็นองค์กรระดับตำบล เพื่อร่วมกันดำเนินงานของตำบลในในทุกๆ ด้าน รวมทั้ง เสริมสร้างพลังประชาชนให้ร่วมแสดงออกในการต่อต้านการกระทำใดๆ ที่ใช้ความรุนแรง ทั้งกลุ่มราษฎรทั่วไป กลุ่มสตรีและกลุ่มเยาวชน ด้วยการฝึกจัดตั้งกำลังประชาชนทั้ง 3 กลุ่มนี้ เป็นกลุ่มนำทั้งในด้านแนวความคิดและการปฏิบัติงานในทุกๆ เรื่อง แล้วขยายไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ให้มากขึ้น ให้มีการจัดตั้งเครือข่ายประชาชนเพื่อปฏิบัติงานด้านการข่าว ด้านการปฏิบัติการจิตวิทยา/ประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติการ รวมทั้ง มีการบูรณาการกำลังประชาชนทุกกลุ่มให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้อง ดูแล ชุมชน หมู่บ้านของตนเอง ทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็ง เกิดสันติสุขแบบยั่งยืนตลอดไป ในการจัดตั้งพลังประชาชนนั้น ให้คำนึงถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของราษฎรไทยที่นับถือศาสนาพุทธและราษฎรไทยที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง

(3) งานด้านกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมและให้การสนับสนุนการเผยแพร่คำสอนทางศาสนาอิสลาม ศาสนาพุทธและศาสนาอื่นๆ แก่ศาสนิกชนทุกกลุ่ม ทุกอายุ เพื่อเป็นการเรียนรู้หลักธรรมคำสอนศาสนาและวิถีการดำเนินชีวิตของศาสนิกชนต่างศาสนา ตลอดจนความหลากหลายทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นและความภาคภูมิใจในความเป็นประชาชาติไทย ให้ทั่วถึงในทุกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเน้นการปลูกฝังแก่เด็กและเยาวชนเป็นลำดับแรก และส่งเสริม/ สนับสนุนองค์กรเครือข่ายทางศาสนาและวัฒนธรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อาทิ **"**คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด**" "**สภาวัฒนธรรมจังหวัด/ อำเภอ**"** ดำเนินกิจกรรมสานสัมพันธ์ศาสนาและวัฒนธรรม อัน

นำมาสู่การยอมรับในความแตกต่างหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และวิถีการดำเนินการชีวิตได้อย่างสันติสุขและยั่งยืน

(4) งานด้านการประชาสัมพันธ์ บูรณาการหน่วยงานด้านการประชาสัมพันธ์ด้วยการปฏิบัติงานเชิงรุก โดยร่วมกำหนดทิศทางของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทันเวลา เพื่อทำลายความเชื่อถือของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาข่าวลือ และข่าวต่างๆ ที่บิดเบือน โดยเน้นใช้ข้อมูลจากคำสารภาพของผู้กลับใจ เผยแพร่ความจริงให้ประชาชนได้รับทราบด้วยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชนทุกชนิด และปฏิบัติการมวลชนสัมพันธ์ในทุกรูปแบบ

(5) งานด้านการเยียวยาและช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ เร่งรัดการเยียวยาและช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อเหตุด้วยการดำเนินการอย่างรวดเร็วเป็นธรรมและเป็นระบบทั้งผู้ถูกกระทำ บุตร และญาติพี่น้อง โดยมุ่งหวังให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี รวมทั้งให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่กลุ่มบุคคลดังกล่าวอย่างเต็มที่ เพื่อมิให้เกิดเหตุซ้ำ

- กลยุทธ์ด้านเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ แบ่งออกเป็น 3 งาน ดังนี้

(1) งานพัฒนาคุณภาพชีวิตตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เน้นการเร่งรัดยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และสอดคล้องกับวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรม และความศรัทธาทางศาสนาของประชาชนในพื้นที่

(2) งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงข่ายคมนาคม โดยมุ่งเชื่อมโยงการพัฒนาเส้นทางและการปรับปรุงด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ จชต. โดยเฉพาะพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของรัฐบาลและพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดต่างๆ รวมทั้ง ประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนการพัฒนาภายใต้กรอบความร่วมมือต่างๆ ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

(3) งานพัฒนาอาชีพและการสร้างรายได้ โดยมุ่งเสริมสร้างทักษะฝีมือแรงงานและพัฒนาอาชีพทางเลือกเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือนในพื้นที่ จชต. โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน กลุ่มได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบและกลุ่มผู้ประกอบการ SME

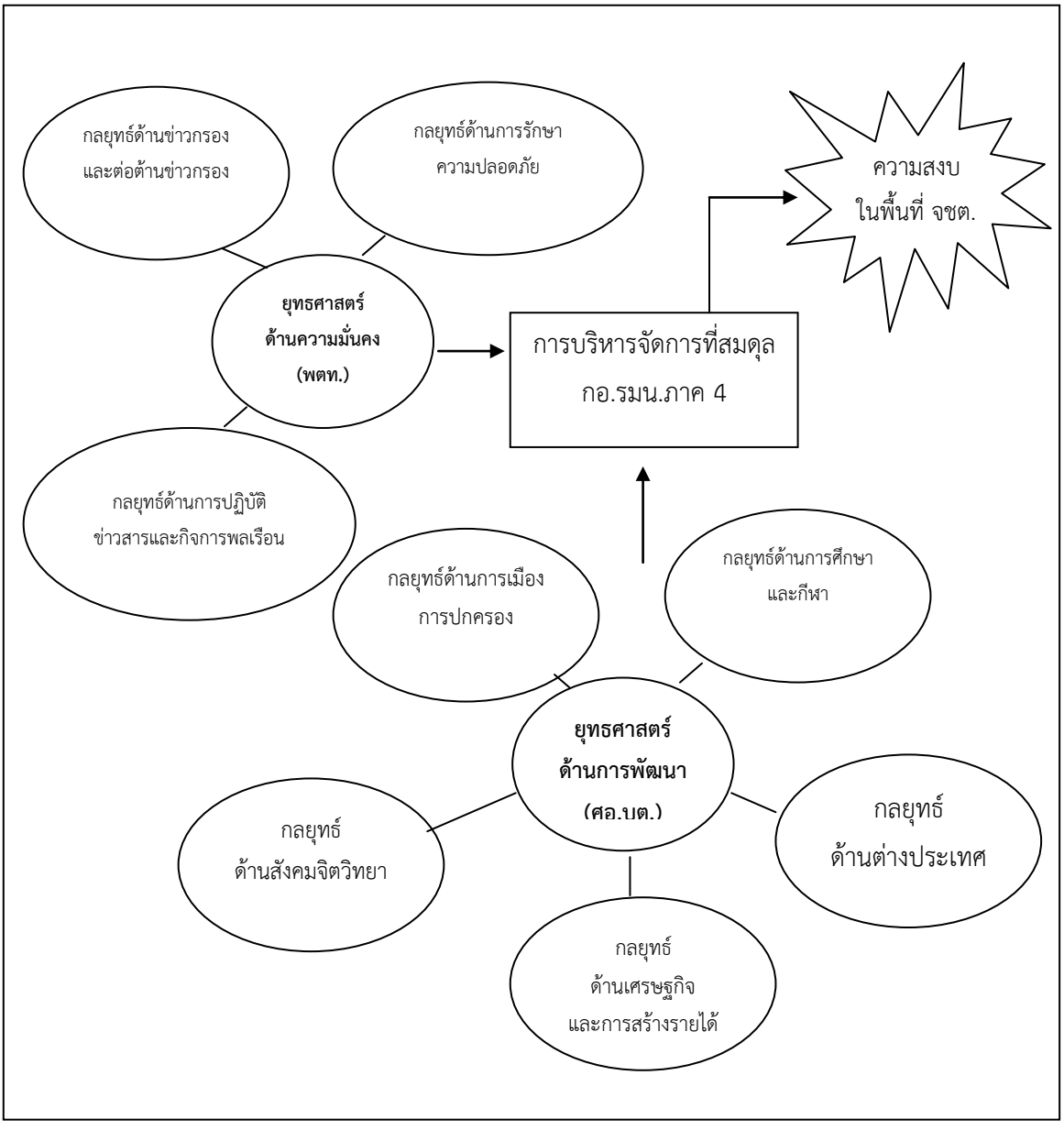
- กลยุทธ์ด้านการต่างประเทศ แบ่งออกเป็น 2 งาน ดังนี้

(1) งานสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดี เสริมสร้างความเข้าใจที่ดีของประชาชนระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเทศมุสลิมที่สำคัญๆ ต่อสถานภาพของชาวไทยมุสลิม ตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสถานการณ์ที่เป็นจริง ขณะเดียวกันก็มุ่งเสริมร้างบรรยากาศและเงื่อนไขที่เกื้อกูล เพื่อให้ได้รับความสนับสนุนจากประเทศและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการป้องกันมิให้ปัญหานี้กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศหรือประชาคมระหว่างประเทศ เข้ามาแทรกแซงในการแก้ไขปัญหาของไทย

(2) งานสร้างความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา ส่งเสริมและสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในการควบคุม ตรวจสอบ และจำกัดเสรี

ของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ การแก้ปัญหาบุคคลสองสัญชาติอย่างบังเกิดผล เป็นรูปธรรม การควบคุมการไหลเวียนของเงินทุนสนับสนุน การสอดส่องดูแลมิให้ขบวนการเข้าไปขยายฐานในหมู่นักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ การตัดความสนับสนุนทางการเมืองหรือทางจิตวิทยา และการขยายความร่วมมือด้านการพัฒนาและเศรษฐกิจและสังคม

สำหรับยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา จชต. สรุปได้ดัง**แผนภาพที่ 14**



แผนภาพที่ 14 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา จชต.

คำแนะนำในการประสานการปฏิบัติ และการสนับสนุนจะให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ เช่น การดำเนินการบนพื้นฐานตามแนวพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” การบูรณาการข้อมูลระหว่างส่วนราชการและแนวความคิดในการปฏิบัติ รวมทั้ง มีการประเมินผลการทำงาน และการใช้กำลังทหารซึ่งเป็นกำลังที่ถืออาวุธในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตำรวจ และพลเรือน

เป็นต้น ส่วนเรื่องการสนับสนุนจะว่าด้วยการใช้งบประมาณกำลังพล การส่งกำลังบำรุง กิจการพลเรือน และการใช้กำลังพล ยุทโธปกรณ์ และสิ่งอุปกรณ์ เป็นต้น

ศอ.บต.

ได้จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ด้วยการนำ 1) นโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และ 2) แผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปี 2550 – 2554) ของ กอ.รมน. เป็นตัวตั้ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา

(1) ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีชนวนเหตุจากการปลูกฝังและสืบทอดอุดมการณ์ด้านประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และมาตุภูมิ ผนวกกับการใช้ช่องว่างทางการเมือง/ การปกครอง และสถานภาพความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นเงื่อนไขในการปลุกปั่นประชาชนให้เกิดความรู้สึกแปลกแยกด้านจิตใจ และเกิดความหวาดระแวงต่อรัฐ

(2) องค์ประกอบปัญหาแบ่งได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มขบวนการ ซึ่งเป็นกลุ่มแกนหลักที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ และกลุ่มประชาชนที่เป็นเป้าหมายในการชักจูงให้เข้าร่วมและ/ หรือสนับสนุนขบวนการ

(3) สถานการณ์ปัญหาที่ปรากฏ ได้แก่ การเกิดเหตุร้ายรายวันในพื้นที่และมีแนวโน้มการเพิ่มรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งนำไปสู่ความรู้สึกหวาดกลัวคนในสังคมทำให้ประชาชนไม่กล้าให้ความร่วมมือกับรัฐ ประชาชนต่างวัฒนธรรมมีความหวาดระแวงต่อกัน ข้าราชการไม่กล้าปฏิบัติงานในพื้นที่ ที่มีผลทำให้รัฐเข้าไม่ถึงประชาชน

(4) ผลกระทบจากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาเป็นเวลานานก่อให้เกิดภาพลักษณ์การเป็นพื้นที่ที่น่าหวาดกลัว สังคมก็มีความแตกแยก ประชาชนประสบปัญหาด้านการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ เกิดปัญหาการว่างงานและปัญหาการอพยพ รวมทั้งปัญหาสังคมอื่นๆ อีกมากมาย

2) กลุ่มเป้าหมาย

(1) กลุ่มขบวนการเป็นกลุ่มที่ได้รับการปลูกฝังและสืบทอดอุดมการณ์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เชื่อมโยงกับเหตุการณ์ความรุนแรงโดยตรง จึงจะเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของการใช้อำนาจรัฐในการแก้ไขและตัดวงจรการสืบทอดอุดมการณ์ผิดๆ กลุ่มดังกล่าวนี้ จะแบ่งโครงสร้างออกเป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติการ ซึ่งจากสถิติข้อมูลของหน่วยงานตำรวจชี้ว่าเป็นกลุ่มที่มีอายุ 16 – 35 ปี เมื่ออายุเกิน 35 ปีขึ้นไปก็จะผันตัวเองเป็นผู้วางแผนและประสานการปฏิบัติการ เนื่องจาก จะมีความเด็ดเดียวลดลงอย่างไรก็ตามกลุ่มนี้ก็จะมีการปลูกฝังเด็กและเยาวชนรุ่นๆ เข้ามารับช่วงอย่างต่อเนื่อง โดยเด็กที่เป็นเป้าหมายจะเป็นเด็กที่มีความเฉลียวฉลาด มีผลการเรียนดีและมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นที่สงสัยของผู้ปกครองและครูอาจารย์ การคัดเลือกผู้เข้าร่วมขบวนการด้วยวิธีดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มขบวนการมีการปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพ

(2) กลุ่มประชาชนทั่วไป เป็นกลุ่มเป้าหมายซึ่งขบวนการต้องการปลุกปั่นเพื่อสร้างเป็นแนวร่วมและ/ หรือสร้างความรู้หวาดกลัวจนไม่กล้าให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น ศอ.บต. จึงได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาที่มุ่งเน้นการแย่งชิงประชาชน เพื่อให้เป็นพลังมวลชนร่วมกับรัฐในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้ร่วมกับ พตท. กำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาในลักษณะที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ พื้นที่ที่มีเหตุการณ์รุนแรงหนาแน่นจะเป็นภารกิจของ พตท. ในการเข้าไปยึดกุมพื้นที่ เมื่อยึดกุมได้ ศอ.บต. ก็จะนำงานพัฒนาเข้าไปเสริมเพื่อเปลี่ยนจากพื้นที่รุนแรงไปสู่พื้นที่ปกติในท้ายสุด

3) เป้าหมายการดำเนินงาน

(1) การแย่งชิงคน (กลุ่มนักเรียนเก่ง เยาวชนกลุ่มเสี่ยง แม่หม้าย ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูสอนตาดีกา/ ปอเนาะ ผู้นำศาสนา)

(2) การแย่งชิงพื้นที่ (ระดับหมู่บ้าน/ ชุมชนด้วยกระบวนการชุมชนเข้มแข็งรางวัลจูงใจ)

(3) การแย่งชิงเวลา (กีฬาเยาวชน ค่ายอาสา ดูงาน กิจกรรม วัฒนธรรม)

(4) การแย่งชิงมวลชน/ ทั้งภายในและภายนอก (ขยายผลกิจกรรมพัฒนาที่ดีทุกด้าน เน้นทำ 1 ได้ 10 หรือ 100 เช่น เลือกเป้าหมายที่เป็นผู้อาวุโสของระบบเครือญาติ การอำนวยความยุติธรรม การสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อสมานฉันท์)

(5) การเปลี่ยนพฤติกรรม (ความก้าวหน้าด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม)

(6) การขจัดเงื่อนไขความไม่เป็นธรรม/ประชาชน รู้สึกเป็นที่พึ่ง (มีความเป็นธรรม/ ความเสมอภาพ มีสิทธิ/ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีอย่างเท่าเทียม)

4) พื้นที่ดำเนินงาน

ประเภทที่ 1 พื้นที่สีแดง

ประเภทที่ 2 พื้นที่สีเหลือง

ประเภทที่ 3 พื้นที่สีเขียว

5) แผนงาน มีจำนวน 8 แผนงาน ดังนี้

(1) แผนงานอำนวยความเป็นธรรม มีกรอบแนวความคิดที่จะพัฒนาประสิทธิภาพของศูนย์ดำรงธรรมทั้งระดับอำเภอ จังหวัด และ ศอ.บต. ให้มีประสิทธิภาพ โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มาปรับใช้เพื่อสร้างความพอใจให้กับประชาชน รวมทั้ง พัฒนาระดับการอำนวยความเป็นธรรมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และพัฒนางานให้คำปรึกษาทางกฎหมายให้แก่ประชาชนนำแนวทางสันติวิธีหรือยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมในทางเลือกมาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม ให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบในพื้นที่ และพัฒนาระบบงานยุติธรรม ให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา และวิถีชีวิตของประชาชน

(2) แผนงานพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีกรอบแนวความคิดที่จะดำเนินการใน 4 ประเด็น คือ การสรรหาข้าราชการ การพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการ การลงโทษข้าราชการที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การพิจารณาให้บำเหน็จพิเศษให้แก่ข้าราชการ โดยจะมีการ

ปฐมนิเทศข้าราชการทุกคนที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้มีความรู้ความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้ง การพัฒนาความเข้มแข็งให้กับบุคลากรของรัฐที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วม มีกรอบแนวความคิดที่จะส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่เริ่มโดยผ่านเวทีหรือช่องทางต่างๆ เช่น สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจะจัดให้มีทุกระดับ คือ ระดับ ศอ.บต. ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ พร้อมทั้งจะจัดให้มีสำนักงานเลขานุการสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น เพื่อทำหน้าที่นำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการประสานเครือข่ายพลังมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

(4) แผนงานเสริมสร้างการเข้าใจและสร้างความสมานฉันท์ มีกรอบแนวความคิด การดำเนินงานที่จะให้ ศอ.บต. เป็นศูนย์กลางในการรับฟังความรู้สึกนึกคิด และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในโครงสร้างสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่งเสริมบทบาทของบุคคล กลุ่ม องค์กรต่างๆ เช่น เยาวชนสตรี ปัญญาชนมุสลิม ในการสร้างความเข้าใจและมาเผยแพร่แนวความคิด ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง รวมทั้งเสริมสร้างบรรยากาศ สนับสนุนให้มีช่องทางและกิจกรรมที่เอื้อต่อการสร้างความเชื่อถือ ศรัทธา ขจัดความหวาดระแวงและแคลงใจ เสริมสร้างความสมานฉันท์ ขันติธรรม สันติธรรม และร่วมพัฒนาบ้านเกิดเมืองนอน ตามแนวทางที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่และยุทธศาสตร์สันติวิธี

(5) แผนงานพัฒนาการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรมและกีฬา มีกรอบแนวความคิดที่จะพัฒนาระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของประชาชนอันเป็นการวางรากฐานการแก้ไขปัญหาที่ถาวร มีการส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา วัฒนธรรม และการกีฬาให้เอื้อประโยชน์ต่อการสร้างความสมานฉันท์ภายใต้วัฒนธรรมที่หลากหลาย

(6) แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ มีกรอบแนวความคิดที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเรื่องการประกอบอาชีพ และประกอบธุรกิจ แก้ปัญหาความยากจน พร้อมทั้งสร้างฐานเศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน รวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตด้านสุขภาพชีวิต ด้านสุขภาพพลานามัยความเข็มแข็งในชุมชนอย่างทั่วถึง

(7) แผนงานพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต มีกรอบแนวความคิดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนทุกกลุ่มวัยที่ด้อยโอกาสช่วยเหลือเยียวยาประชาชนที่มีปัญหาด้านสุขภาพและผู้ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤต การเสริมสร้างศักยภาพ สร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมด้านสังคมและสาธารณสุข ส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการดูแลตนเอง การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจอันดี การแก้ไขปัญหาสังคมระดับพื้นที่ และการส่งเสริมสุขภาพชาวมุสลิมที่ไปประกอบพิธีฮัจญ์

(8) แผนงานอำนวยการ มีกรอบแนวความคิดในการให้การขับเคลื่อนสนับสนุนการปฏิบัติงานของ ศอ.บต. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด โปร่งใส เป็นธรรม

โครงการและงบประมาณภายใต้ 8 แผนงาน มีดังนี้

แผนงาน	งบประมาณ
1) แผนงานอำนวยการความเป็นธรรม	21,896,050.00
2) แผนงานการมีส่วนร่วม	29,000,000.00
3) แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ	87,500,000.00
4) แผนงานพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต	29,625,000.00
5) แผนงานการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการกีฬา	212,600,000.00
6) แผนงานส่งเสริมความเข้าใจและสร้างความสมานฉันท์	174,183,000.00
7) แผนงานพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ	8,131,000.00
8) แผนงานอำนวยการ ศอ.บต.	100,405,950.00
รวมงบประมาณทั้งสิ้น	**663,341,000.00**

กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า/ พตท.

ได้จัดทำกรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี 2550 – 2554 ครอบคลุม 3 กลยุทธ์ ในแผนยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. คือ 1) กลยุทธ์ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน 2) กลยุทธ์ด้านการข่าวกรอง และต่อต้านข่าวกรอง และ 3) กลยุทธ์ด้านปฏิบัติการข่าวสาร โดยได้จัดทำกรอบแนวทางปฏิบัติ 4 แนวทาง คือ

(1) กรอบแนวทางการปฏิบัติตามกลยุทธ์ด้านการข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรอง

(2) กรอบแนวทางการปฏิบัติตามกลยุทธ์ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(3) กรอบแนวทางการปฏิบัติตามกลยุทธ์ด้านกิจการพลเรือน

(4)กรอบแนวทางการปฏิบัติตามกลยุทธ์ด้านปฏิบัติการข่าวสาร

เป้าหมายและวิธีการเอาชนะในระดับยุทธวิธี คือ เอาชนะที่หมู่บ้าน โดยมีปอเนาะ มัสยิด เป็นเป้าหมายแตกหักในการเข้าควบคุม โดยการปฏิบัติทางการเมืองขยายผลไปสู่การช่วงชิงมวลชนเพื่อทำลายโครงสร้างองค์กรมวลชนและโครงสร้างกลุ่มติดอาวุธให้เกิดสถานการณ์พลิกกลับในมิติทางความเชื่อ (ศรัทธาที่ถูกบิดเบือน) และอุดมการณ์ในระดับหมู่บ้านและตำบล

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายผู้บัญชาการทหารบก (พล.อ. สนธิ บุญยรัตกลิน) ที่ย้ำถึงยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงว่าจะต้องมีการบูรณาการปฏิบัติงานพลเรือน ตำรวจ และทหาร โดยมีเป้าหมายต่อจุดศูนย์ดุลของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ และมุ่งการปฏิบัติด้วยสันติวิธี และการสมานฉันท์ในทุกระดับ และทุกกลุ่ม เสริมด้วยการปฏิบัติการของยุทธวิธีที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ ใช้หลักการ “งานกิจการพลเรือน และงานการข่าวนำงานด้านยุทธการ” โดยผสมผสานการใช้ยุทธวิธี 3 เกาะติด “เกาะติดพื้นที่ เกาะติดประชาชน และเกาะติดฝ่ายตรงข้าม” การนำ

ทฤษฎี “กวนน้ำให้ขุ่น แล้วแยกปลาออกจากน้ำ” และการใช้ “ปลากัดกัน” มาใช้เป็นกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน

ที่สำคัญคือในคู่มือนี้ ยังได้กำหนดข้อห้ามอันสำคัญยิ่งหรือจะเรียกว่าเป็น “กฎเหล็ก” จำนวน 6 ประการ ซึ่งประกอบด้วยความประพฤติผิดที่ให้อภัยไม่ได้ ซึ่งมีโทษสถานเดียว คือ ปลดออกจากราชการ ได้แก่

1) การกระทำผิดเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

2) การกระทำผิดกฎหมายบ้านเมือง

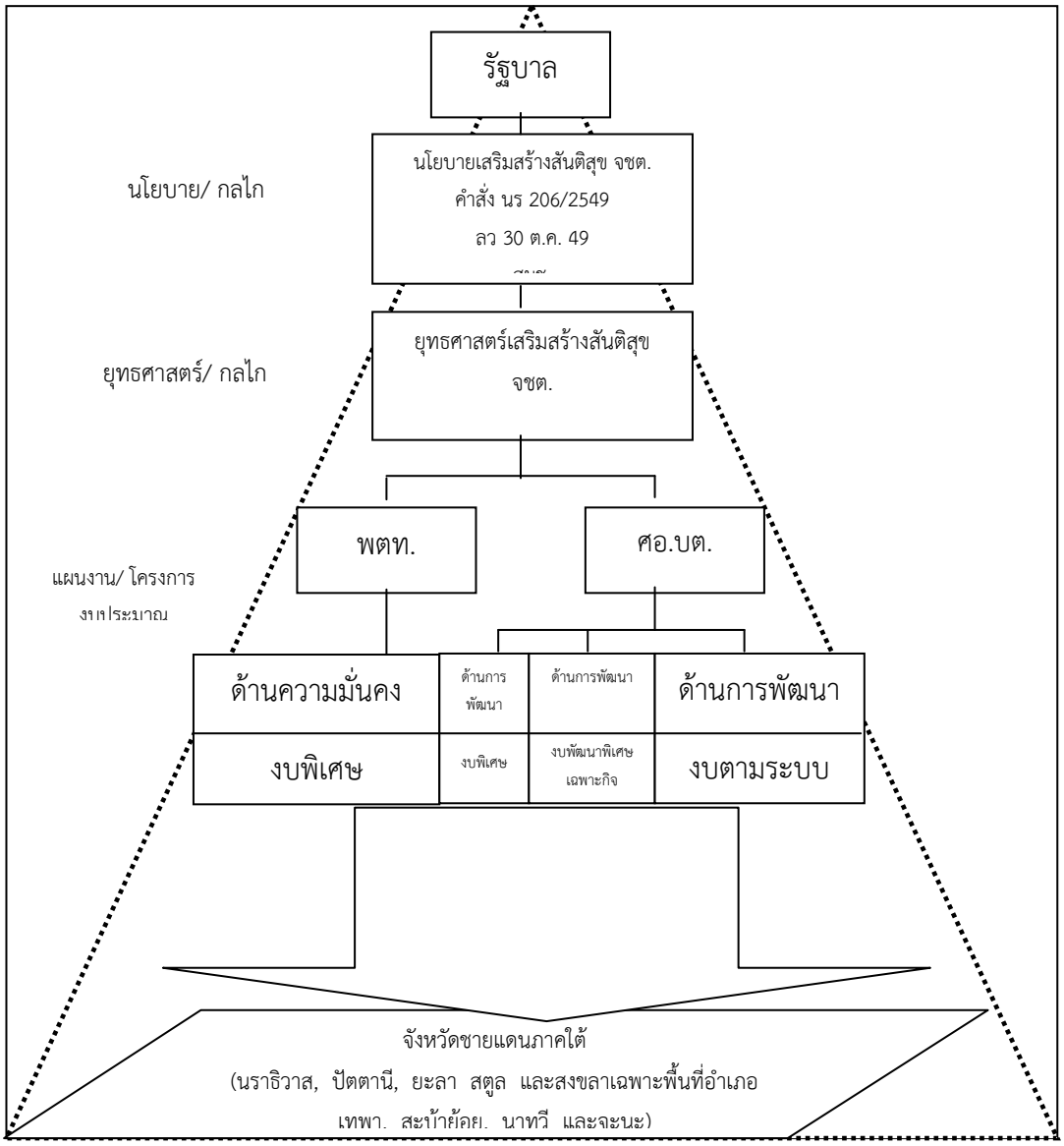
3) การกระทำอันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเรื่องชู้สาว

4) การเสพสุราอาละวาด 5) การฉ้อราษฎร์ทุจริต

6) การกระทำผิดลักขโมย

ดังนั้น การดำเนินการของ พตท. โดย กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า จึงเน้นในเรื่องของยุทธวิธี และยุทธการ เป็นหลัก

โดยสรุปการศึกษาทำความเข้าใจ การแปรนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติของบทนี้ จะทำให้เห็นและเข้าใจภาพรวมทั้งในเรื่องกระบวนการแปรนโยบายองค์กรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตลอดจนเนื้อหาสาระของการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเพื่อที่จะทำให้เห็นความสัมพันธ์ที่ชัดเจนของการนำนโยบายไปแปรสู่การปฏิบัติผ่านกลไกที่กล่าวถึงมาแล้วอย่างชัดเจน จึงขอนำเสนอ**ในแผนภาพที่ 15** ก่อนที่จะนำทั้งหมดไปสู่บทวิเคราะห์ในบทที่ 6 ต่อไป



แผนภาพที่ 15 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกลไกที่กำหนดขึ้น

โดยสรุป ในบทนี้ได้นำเสนอและทำให้เห็นถึงกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ เพื่อจะใช้เป็นข้อมูลสำคัญควบคู่กับข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม และข้อมูลเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษจากเวทีของกระบวนการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2555 – 2558) ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กำลังดำเนินการยกร่างนโยบายอยู่ในปัจจุบัน ตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 เพื่อนำมาใช้แทนนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งทำควบคู่ขนานไปกับงานวิจัยครั้งนี้ อันจะไปตอบโจทย์เรื่องความเหมาะสมของการจัดทำนโยบายและปัญหาอุปสรรคของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในบทที่ 6 ต่อไป

……..

บทที่ 6

บทวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

การวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในบทนี้จะยึดกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยของบทที่ 3 ควบคู่ไปกับข้อมูลในบทที่ 4 และบทที่ 5 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดประชุมเฉพาะกลุ่ม และจากเวทีเพิ่มเติมในต่างประเทศ เช่น ประเทศซาอุดิอาระเบีย ประเทศมาเลเซีย รวมทั้ง การปรับผลการวิเคราะห์เพิ่มเติมจากเวทีการนำเสนอผลการวิจัยในภาพรวมด้วย **ท้ายสุดจะได้วิเคราะห์ไปตอบโจทย์วิจัยในเรื่องของปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** เพื่อจะได้บทสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการนำเสนอรูปแบบที่สมจริงและเหมาะสมในกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพได้

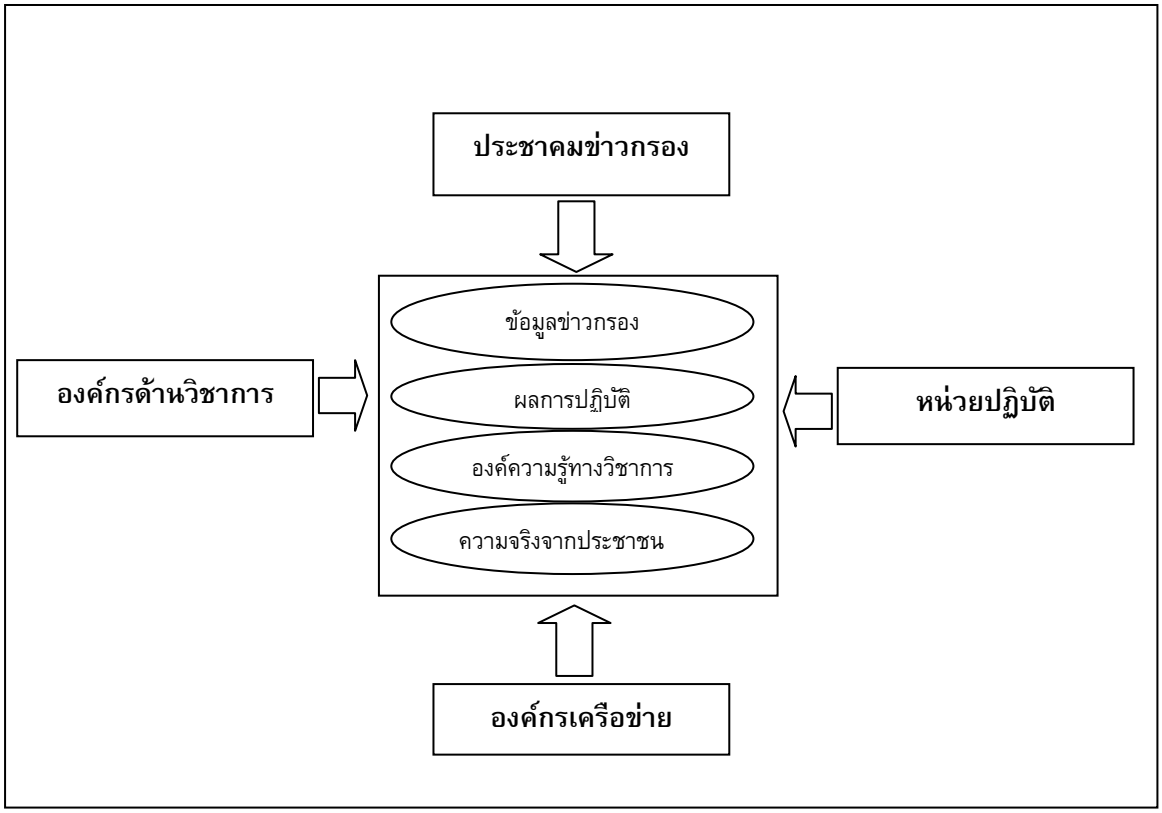
ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ที่ผ่านมามีผลสะท้อนเรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการดำเนินการตามนโยบายที่ตรงกันจากหลายภาคส่วน คือ การสะท้อนว่า นโยบายและการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการ และอัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชน รวมทั้ง ไม่สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ในส่วนของบทที่ 3 กรอบแนวคิดทฤษฎี ผู้วิจัย จึงได้นิยามเอาไว้ว่า หากนโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ ไม่มีความเหมาะสมด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว บนฐานคิดเดียวกัน ความเหมาะสมของนโยบายดังกล่าว จึงหมายถึง 1) การเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำนโยบาย 2) ความสอดคล้องของเนื้อหานโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิต ของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ 3) การมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก

ด้วยเหตุนี้แล้ว การวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการจัดทำและขับเคลื่อนนโยบาย การวิเคราะห์ความสอดคล้องของเนื้อหานโยบายและผลการปฏิบัติตามนโยบาย กับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบาย รวมทั้งการวิเคราะห์การมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก

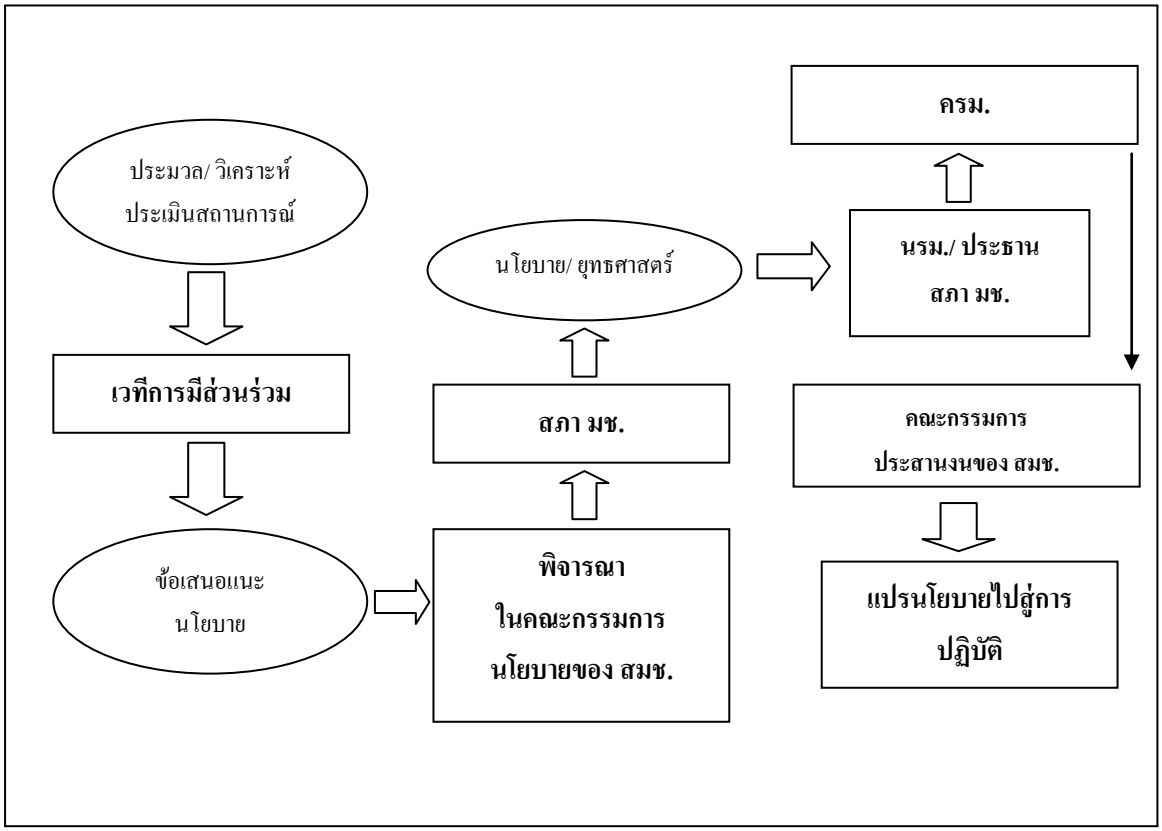
6.1 ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย

6.1.1 ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วม

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเฉพาะที่มุ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในภาพรวม มีความเร่งด่วนสูง โดยในกระบวนการจัดทำนโยบายดังกล่าว ในภาพรวมแล้ว ได้รับการยอมรับว่าใช้การระดมความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการผนึกพลังเข้าแก้ไขปัญหา กระบวนการจัดทำนโยบายเริ่มตั้งแต่การประมวลวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ โดยใช้เวทีกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายทั้งในพื้นที่ และส่วนกลาง เพื่อจัดทำฐานข้อมูลการจัดทำนโยบายจาก 4 แหล่งข้อมูลคือ 1) ประชาคมข่าวกรองซึ่งจะได้ฐานข้อมูลข่าวกรอง 2) หน่วยปฏิบัติซึ่งจะได้ฐานข้อมูลการปฏิบัติ 3) องค์กรเครือข่ายซึ่งจะได้ฐานข้อมูลความจริงประชาชน และ 4) องค์กรด้านวิชาการซึ่งจะได้ฐานข้อมูลทางวิชาการ ที่สำคัญ การประมวล วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ในการจัดทำนโยบายครั้งนี้ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของเยาวชนและผู้นำสตรีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพราะเป็นกลุ่มคนที่เป็นทั้งผู้กระทำและผู้ถูกกระทำด้วย แล้วนำมาประกอบกับข้อมูลในรายงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) หลังจากนั้นได้จัดทำข้อเสนอแนะเสนอที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานการพิจารณา เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2549 และนำข้อคิดเห็นในที่ประชุม มาปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้สมบูรณ์ แล้วจึงร่างเป็นคำสั่งสำนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอนายกรัฐมนตรีลงนามในคำสั่งดังกล่าว เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2549 สุดท้ายเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2549 รายละเอียดฐานข้อมูลการจัดทำนโยบายตาม**แผนภาพที่ 16** และกระบวนการการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงตาม**แผนภาพที่ 17**



แผนภาพที่ 16 ฐานข้อมูลการจัดทำนโยบาย



แผนภาพที่ 17 กระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคง

อย่างไรก็ตาม ในการเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่า ยังมีผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่มสะท้อนว่ากระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ข้างต้นนั้น พวกเขาไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมและไม่ได้รับรู้ว่ามีการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เช่น ความเห็นของชาวไทยพุทธในพื้นที่ (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับชาวไทยพุทธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 8 กุมภาพันธ์ 2554) หรือความเห็นของผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชนบางส่วน (ซบบรี หะยีเหอะ อิหม่าม ตำบลบ้านโหนด, มนัส เต็มโซ๊ะ ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลบ้านโหนด, และรีเป็ง กำนัน ตำบล เปียน, สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2554) ซึ่งการที่ภาครัฐไม่รับฟังเสียงของประชาชนมากพอ อันทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ และข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง อันเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนจำต้องแสดงออกในวิถีทางของความรุนแรงแทน เพื่อให้เสียงของพวกเขาได้รับการฟังมากขึ้นจากภาครัฐ (การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 25 เมษายน 2554)

ขณะเดียวกัน แม้เนื้อหาของนโยบายจะกำหนดเรื่องการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นแนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหน่วยงานภาครัฐ แต่ในรายละเอียดของนโยบายแล้ว ก็ยังไม่ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนเพียงพอ (พลตำรวจโทไพฑูรย์ ชูชัยยะ(ผบ.ศชต.), สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2554)

สิ่งที่ต้องตระหนักและวิเคราะห์เพิ่มเติมในเรื่องความเหมาะสมที่สำคัญคือ เวลากล่าวถึงเรื่องการมีส่วนร่วม เรามักนึกถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเท่านั้น แต่ขณะเดียวกัน ในกระบวนการจัดทำนโยบาย อีกภาคส่วนหนึ่งที่ละเลยไม่ได้ คือ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานราชการที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งณรงค์ วุ่นซิ่ว ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน ศอ.บต. ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า *"การให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายเสริมสร้างฯ ยังไม่ครบในทุกขั้นตอน นโยบายมีลักษณะการกำหนดจากข้างบน (Top – Down)"* (สัมภาษณ์, โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม, 9 กรกฎาคม 2554) โดยผลของกระบวนการจัดทำนโยบายที่ก่อรูปขึ้น จากการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายฉบับก่อนหน้า ที่หน่วยปฏิบัติส่วนมากไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมพิจารณายกร่างนโยบายด้วยนั้น เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ทำให้หน่วยเหล่านี้ไม่สามารถนำนโยบายไปถอดเป็นยุทธศาสตร์และยุทธวิธีปฏิบัติได้อย่างตอบสนองต่อเป้าหมายของนโยบายอย่างแท้จริง เนื่องจากการไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ไม่เข้าใจปรัชญา ความคิด ที่มา มุมมอง และเป้าหมายของนโยบายต่อปัญหาที่

ต้องการแก้ไข หากวิเคราะห์ในภาษาของทฤษฎีการมีส่วนร่วมแล้ว พอจะอนุมานได้ว่า การมีส่วนร่วมของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น หลักๆ แล้วจำกัดอยู่ในระดับของการรับข้อมูลและแสดงความคิดเห็น ผ่านการรายงานผลประเมินการปฏิบัติงานเท่านั้น

สำหรับตัวชี้วัดเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ สามารถสรุปใน 3 เรื่องสำคัญได้ ดังนี้

1) ระดับของการมีส่วนร่วม กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในภาพรวมแล้ว ได้**ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับของการรับฟังความคิดเห็นและระดับของการเข้ามามีบทบาท** โดยเฉพาะในรูปของการระดมสมอง การจัดเวทีประชุมสัมมนา/ประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับตัวแทนภาคส่วนต่างๆ

2) ความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วมในวงจรของนโยบาย กระบวนการจัดทำนโยบายเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และ**เข้มข้นเฉพาะในขั้นตอนการก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation)** อันเป็นขั้นของการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณาจัดทำนโยบายเท่านั้น ขณะที่**ขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายที่ภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าที่เป็นอยู่ คือ ขั้นของการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation) และขั้นของการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)** ยังมีน้อย ถึงแม้ว่า เนื้อหาของนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะวางกรอบแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องให้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานก็ตาม แต่ผลการเก็บข้อมูลดูเหมือนจะสะท้อนให้เห็นว่า การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวในทางที่เกิดขึ้นจริงนั้น ยังไม่เข้มข้นเพียงพอต่อความต้องการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ กล่าวโดยสรุปคือ **แม้จะมีการใช้การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบาย แต่ไม่ได้ใช้อย่างต่อเนื่อง ทุกขั้นตอนของวงจรนโยบาย**

3) ความกว้างขวางของการมีส่วนร่วม ผลการวิเคราะห์ข้อมูลส่วนหนึ่งพบว่า กระบวนการจัดทำนโยบายได้รับการยอมรับว่า มีการใช้การมีส่วนร่วมครอบคลุมทุกภาคส่วนขณะเดียวกัน ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งกลับสะท้อนว่า แม้จะครอบคลุมทุกภาคส่วน แต่ยังไม่สามารถเข้าถึงทุกตัวแสดงหลักในแต่ละภาคส่วนอย่างเพียงพอ นำมาซึ่งนโยบายที่ยังไม่สะท้อนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง อันสะท้อนให้เห็นว่า **ปัญหาหลักประการหนึ่งของเรื่องการใช้การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การขาดการให้น้ำหนักมากเพียงพอต่อขั้นของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders analysis) ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบาย** นำมาซึ่ง

การไม่สามารถเปิดเวทีได้กว้างขวาง และครบถ้วนเพียงพอต่อตัวแสดงหลักในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเหตุสำคัญที่ทำให้ปรากฏปัญหาดังกล่าว อาจเป็นเพราะการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ผ่านไปเพียง 11 วัน พลเอกสนธิ บุญยรัตนกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ได้เห็นชอบตามข้อพิจารณาของสำนักเลขาธิการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ที่ให้มีการจัดองค์กรบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ คือ การฟื้น ศอ.บต. กลับมาอีกครั้ง โดยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้เร่งรีบดำเนินการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบทิศทางหลักร่วมกัน การเร่งรัด และความกระชั้นดังกล่าวจากฝ่ายการเมืองส่งผลให้กระบวนการจัดทำนโยบายจำต้องดำเนินการอย่างเร่งรีบตาม จึงไม่สามารถจะดึงตัวแสดงที่มีอยู่มาก และหลากหลาย เข้าร่วมในกระบวนการได้ครบทั้งหมด เพราะมีห้วงเวลาในการดำเนินการเพียง 1 เดือนเท่านั้น

พร้อมกันนี้ ในกรอบของทฤษฎีแล้ว จะเห็นได้ว่า ในขณะที่ขั้นของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีความสำคัญ แต่ก็ไม่ได้ถูกกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำนโยบายตามตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ดังนั้น ตัวแบบของการจัดทำนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาขยับเคลื่อนไปสู่ฐานคิดใหม่ หรือ เสริมเข้าด้วยฐานคิดใหม่ๆ ที่สะท้อนการมีส่วนร่วม และการเปิดพื้นที่มากขึ้นให้กับการต่อสู้ ต่อรอง ถกเถียง อภิปรายในกระบวนการจัดทำนโยบายระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง การจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตัวแสดงที่หลากหลายในกระบวนการจัดทำนโยบาย นั่นคือ ฐานคิดเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายและฐานคิดในเรื่องการมีส่วนร่วม

<u>กล่าวโดยสรุป</u> กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับของการรับฟังความคิดเห็นและระดับของการเข้ามามีบทบาท โดยสามารถเปิดพื้นที่ให้กับตัวแทนภาคส่วนต่างๆ อย่างหลากหลาย แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เป็นตัวแสดง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของนโยบายอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันการใช้การมีส่วนร่วมดังกล่าว ก็จำกัดตัวอยู่เฉพาะกระบวนการจัดทำนโยบายในขั้นของการก่อตัวของปัญหาเป็นหลักเท่านั้น โดยไม่ได้จัดทำอย่างต่อเนื่อง ครบทุกขั้นตอน โดยเฉพาะในขั้นของการปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผลนโยบาย

6.1.2 ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องของนโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่

การวิเคราะห์ความเหมาะสมของในแง่ของความสอดคล้องของนโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ จะเริ่มต้นจากการ**วิเคราะห์ในเนื้อหาสาระ**ระหว่างการแก้ไขปัญหาก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ที่ยึดถือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ยึดถือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจะมองย้อนถึงพัฒนาการของเนื้อหาสาระของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้ง 4 ฉบับ ประกอบด้วย ก่อนที่จะมาวิเคราะห์เฉพาะเนื้อหาสาระของนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในลำดับต่อไป ดังนี้

นับตั้งแต่นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2521) เป็นนโยบายที่มีเนื้อหาสาระมุ่งเน้นเรื่องสังคมจิตวิทยา ลดความหวาดระแวงและสร้างความเข้าใจต่อกัน รวมทั้ง การพัฒนาการพื้นที่เมื่อมีนโยบายฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) เป็นนโยบายที่มีเนื้อหาสาระมุ่งเน้นการสร้างความสามัคคี ความสงบ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และดำเนินการต่อเนื่องจากนโยบายฉบับที่ 1 โดยให้ความสำคัญเร่งด่วนลำดับแรกในการสร้างความเข้าใจ ลดความหวาดระแวงด้วยการยอมรับในความแตกต่าง และให้เกียรติซึ่งกันและกัน ใช้แนวทางสันติและปฏิเสธแนวทางรุนแรง

เมื่อมีการดำเนินการตามนโยบายฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2537) ก็ยังมีเนื้อหาสาระที่ดำเนินการต่อเนื่องจากฉบับที่ 2 โดยเฉพาะการใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและสังคมจิตวิทยา แต่เพิ่มเติมเนื้อหาสาระในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นงานเร่งด่วน เพื่อให้พลังการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมให้เข้มแข็ง รวมทั้ง การประชาสัมพันธ์เพื่อรักษาบรรยากาศของความเข้าใจและความพร้อมที่จะรับการพัฒนา จวบจนเข้าสู่นโยบายฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้รับการตอบรับอย่างสูงทั้งในพื้นที่ สังคมใหญ่และสังคมโลก เพราะเป็นนโยบายฉบับแรกที่ได้นำแนวคิดเรื่องสันติวิธีมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ด้วยการเน้นการให้ความสำคัญกับ “คนในเชิงวัฒนธรรม” โดยเฉพาะวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ให้สามารถ “อยู่อย่างมุสลิม” ในสังคมไทยอย่างมีความสุขและมีความสามัคคี เห็นคุณค่าในความหลากหลายทางวัฒนธรรม มีความเสมอภาคในโอกาส มีความปลอดภัย มีภาวะทางสังคมจิตวิทยาที่เข้มแข็ง ตลอดจนยังเน้นเรื่องแก้ไขปัญหายาเสพติด

เมื่อพิจารณาศึกษาในเชิงพัฒนาการของนโยบาย จะเห็นว่านโยบายแต่ละฉบับมีความต่อเนื่อง ต่อยอดและเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนมาตลอด จวบจนมีการประกาศใช้คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 ที่จัดทำขึ้นมาภายใต้สถานการณ์รุนแรงและปัญหาที่ซับซ้อนก็ยังมีบางส่วนต่อยอดเพิ่มเติมจากนโยบายฉบับที่ 4 โดยเฉพาะเรื่อง “แนวคิดสันติวิธี” โดยมีรายละเอียดในเนื้อหาสาระของนโยบายฯ ดังนี้

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 รัฐบาลได้ยึดถือนโยบายในการสร้างความสามัคคี ความสมานฉันท์ และความสงบสุขของคนในชาติ โดยน้อมนำพระราชดำริและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงห่วงใยปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้และทรงแนะนำให้ทุกฝ่ายทำความ**เข้าใจปัญหา** พยายาม**เข้าถึงประชาชน**และ**ร่วมกันพัฒนา**มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เกิดขึ้นโดยเร็ว ดังปรากฏในนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อที่ประชุมรัฐสภาไว้แล้ว เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 จึงกำหนดแนวทางเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ดังนี้

- การยุติปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะต้องพยายามดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ด้วยการลดและจำกัดขอบเขตในการปฏิบัติของผู้ก่อความไม่สงบ จัดระบบเฝ้าตรวจและระวังป้องกันให้ครอบคลุมพื้นที่ เร่งรัดการดำเนินคดีนำผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกระบวนการทางกฎหมาย รวมถึงให้มีการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายและงานยุติธรรมทางอาญาเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดและผู้มีอิทธิพลอย่างเฉียบขาด

- เป็นฝ่ายรุก โดยปรับแนวความคิดและความเชื่อโดยพยายามลดระดับแนวความคิดของกลุ่มหัวรุนแรงให้เป็นสายกลาง หันมาใช้แนวทางสันติวิธีในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและสงบสุข ท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรมและส่งเสริมการเผยแพร่คำสอนศาสนาที่ถูกต้อง และเกิดความรู้สึกจงรักภักดีต่อแผ่นดิน ต่อบ้านเกิดเมืองนอน

- ขจัดเงื่อนไขและสาเหตุ ที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกแตกแยกของประชาชนในพื้นที่ที่เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะสาเหตุจากความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ความรู้สึกถูกเอาเปรียบและความแตกต่างของสถานะทางสังคม ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเฉียบขาด ขจัดการกดขี่ขูดรีด ผู้มีอิทธิพลและธุรกิจผิดกฎหมาย ตลอดจนสร้างความรู้สึกที่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

- ส่งเสริมพลังประชาชนให้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสันติสุข การแสดงออกในการต่อต้านการกระทำใดๆ ที่ใช้ความรุนแรง และกระทบต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ ตลอดจนปรับโครงสร้างของรัฐและประชาชนด้วยการสร้างความเข้มแข็งตั้งแต่ระดับตำบล

- สร้างความเข้าใจและความร่วมมือในประชาคมโลก และในภูมิภาคให้ทราบถึงความมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนทุกหมู่เหล่า เชื้อชาติ ศาสนาในสังคมไทย โดยเน้นประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม รวมถึงความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการต่อต้านขบวนการหรือองค์กรก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ

- พัฒนาการศึกษาในโรงเรียนสายสามัญให้ได้มาตรฐาน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ จูงใจให้เข้ารับการศึกษาตามระบบการศึกษาเพื่อการสร้างอนาคตให้แก่เยาวชน

- พัฒนาคุณภาพชีวิตเสริมสร้างเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างยั่งยืน ยกระดับมาตรฐาน การครองชีพของประชาชน แก้ไขปัญหาความยากจน ส่งเสริมอาชีพการทำงาน ขยายโอกาสให้แก่ แม่บ้าน กลุ่มสตรี เยาวชนที่ว่างงาน รวมถึงผู้ด้อยโอกาส ทั้งนี้ การพัฒนาจะต้องอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประชาชนหรือชุมชนอย่างแท้จริง ขยายการบริการสาธารณสุข และปรับปรุงการบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึง

- งานด้านการข่าวและการต่อต้านข่าวกรองต้องดำเนินอย่างต่อเนื่อง มีเอกภาพ สามารถแจ้งเตือนเหตุการณ์ได้ทันเวลา ติดตามข้อมูลความเคลื่อนไหวนำไปสู่การขยายผลจับกุมผู้ก่อความไม่สงบและแกนนำ และทำลายโครงสร้างยุติบทบาทของผู้ก่อความไม่สงบ

- การปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์ ต้องกระทำควบคู่กับการปฏิบัติการในด้านอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจแนวนโยบายของรัฐบาลในการสร้างสันติสุขในพื้นที่ขจัดข่าวลือ

ดังนั้น จึงเห็นว่านโยบายทั้ง 9 ข้อของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงหรืออาจกล่าวว่าเป็นฐานคิดส่วนหนึ่งของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ได้มีการจัดทำนโยบายเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน คือ การเน้นยุทธศาสตร์พระราชทานเพิ่มเติมในส่วนของ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” การเน้นเรื่องแนวทางสันติวิธีมากขึ้น รวมทั้ง การยึดถือความเป็นธรรม และกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการฟื้นฟูอำนาจรัฐ การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นพลังในการเข้าถึงประชาชน เพื่อเสริมสร้างสันติสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในขณะที่ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่

206/2549 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ด้วย 12 ข้อ ที่มีความสอดคล้องกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 แต่ได้เพิ่มเติมบางส่วนที่สำคัญ คือ การให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการจัดการฝึกอบรมด้วยกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐทุกฝ่ายเกิดความตระหนัก มีความเข้าใจที่ลึกซึ้ง ยอมรับและเคารพ ในคุณค่าของลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และคัดสรรข้าราชการที่ดีเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมทั้ง ลงโทษข้าราชการในพื้นที่ที่สร้างเงื่อนไขอย่างเด็ดขาด ซึ่งเนื้อหาสาระของนโยบายนั้นทุกฝ่ายต่างเห็นตรงกันว่าเป็นแนวทางที่มา “ถูกทาง” แล้ว

ดังนั้น ในแง่ของเนื้อหาสาระของนโยบายแล้ว นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดว่าเป็นนโยบายที่มีเนื้อหาหลายข้อสอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์เฉพาะของคนในพื้นที่ ที่สำคัญคือ

1) การเสริมสร้างความเข้าใจและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับกลุ่มผู้นำชุมชนท้องถิ่นและผู้สอนศาสนา

2) การพัฒนาคนและสังคมบนพื้นฐานความหลากหลายของวิถีชีวิตและวัฒนธรรม

3) การเร่งรัดการพัฒนาการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการ วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของพื้นที่อย่างแท้จริง

4) การจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้ตระหนัก มีความเข้าใจที่ลึกซึ้ง ยอมรับและเคารพ ในคุณค่าของลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่

ด้วยเนื้อหาสาระที่เป็นไปในลักษณะดังกล่าว นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงได้รับการยอมรับค่อนข้างสูง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะได้รับการยอมรับค่อนข้างสูงในแง่ของความสอดคล้องกับอัตลักษณ์และความต้องการของคนในพื้นที่ แต่ผลการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งพบว่า ยังมีประเด็นปัญหาบางประการสำหรับเนื้อหาของนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1) ความครอบคลุมและความคลุมเครือของนโยบาย

ปัญหาสำคัญของนโยบายความมั่นคงทั้งระดับชาติ และเฉพาะเรื่อง ที่มักได้รับการสะท้อนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง คือ ความครอบคลุมและความคลุมเครือของเนื้อหาสาระ

ที่ยากต่อการตีความเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ สำหรับนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มีทั้งผู้ที่เห็นพ้อง และผู้ที่เห็นต่างต่อทรรศนะดังกล่าว โดยผู้แทน ศอ.บต. ให้ความเห็นว่า *"ลักษณะนโยบาย (เสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้) เขียนเป็นภาพกว้าง ยากต่อการตีความและแปลงไปสู่การปฏิบัติของหน่วยระดับปฏิบัติ"* (ณรงค์ วุ่นชิ่ว, สัมภาษณ์, โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม, 9 กรกฎาคม 2554) ในทางตรงกันข้าม นาวาตรี พูนศักดิ์ บัวเนียม เลขาธิการหน่วยเฉพาะกิจ ปัตตานี กลับมองว่า *" (สำหรับ) นโยบาย (เสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้) ... เป็นครั้งแรกที่มีความชัดเจนในนโยบายซึ่งตอบโจทย์การแก้ปัญหา ขณะที่ในอดีตไม่มีความชัดเจน ...เมื่อมีนโยบายชัดเจนทางหน่วยจึงได้จัดทำ กรอบการทำงานตามนโยบายตั้งแต่ระดับนโยบายหลักไปจนถึงผู้รับผลของการปฏิบัติ โดยมีตัวชี้วัดชัดเจนสามารถประเมินสถานการณ์ได้ทันทีและจะแก้ปัญหาได้ตรงจุดรู้ผู้รับผิดชอบ รู้โครงการ และรู้ผลของโครงการ"* (สัมภาษณ์, 27 กรกฎาคม 2554) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่ต่างกัน มีการรับรู้ต่อความชัดเจนเหมาะสมของนโยบายแตกต่างกัน อันสะท้อนว่า การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงจำนวนมาก ที่มีความหลากหลายทางแนวความคิด จึงเป็นตัวตั้งต้นที่ยากในการร่วมกันขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเอกภาพทั้งในเรื่องทิศทางและความคิด ในแง่นี้ ประเด็นสำคัญของนโยบายที่จะตอบสนองต่อความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ได้ ประการแรก คือ ต้องเป็นนโยบายที่สามารถสื่อสารทำความเข้าใจที่ตรงกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้เสียก่อน ซึ่งในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ต่อไป

2) ความไม่ครอบคลุมโจทย์ปัญหา และความต้องการของคนในพื้นที่อย่างครบถ้วน

ในแง่ของเนื้อหาสาระของนโยบาย ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มหนึ่ง สะท้อนว่า เนื้อหาของนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่สามารถตอบโจทย์ปัญหาหลักใน 3 เรื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ (การสัมมนาเฉพาะกลุ่มกับนักวิชาการวิทยาลัยอิสลามศึกษา, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 7 กุมภาพันธ์ 2554)

(1) โครงสร้างการปกครองที่ไม่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ และรูปแบบการกระจายอำนาจก็ไม่ตอบสนองต่อความต้องการและไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ก็กลายเป็นแหล่งรวมของคนพันธุ์ใหม่ที่มุ่งคอรัปชั่น มีการเล่นพรรคเล่นพวก ใช้เส้นสายในการสอบเข้าเป็นข้าราชการท้องถิ่น

(2) ปัญหาเศรษฐกิจ คือ ทรัพยากรและความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กระจุกตัวอยู่ที่คนบางกลุ่ม กระจายอย่างไม่ทั่วถึง ช่องว่างความเหลื่อมล้ำยังกว้าง

(3) ปัญหาด้านการศึกษา รัฐบาลยังมีนโยบายด้านการศึกษาต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไร้ทิศทาง และไม่ให้ความสำคัญกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดทิศทางหรือหลักสูตรการศึกษา

กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อมองผ่านการสะท้อนความเห็นของกลุ่มนักวิชาการวิทยาลัยอิสลามศึกษา ความต้องการส่วนหนึ่งของคนในพื้นที่ ก็คือ ความต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นตนเอง แต่นโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ ไม่ได้ตอบโจทย์ดังกล่าวดีเพียงพอ โดยแม้ว่า ในเนื้อหานโยบายจะกำหนดเรื่อง “การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นพลังในการเข้าถึงประชาชนเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน” เอาไว้ แต่ก็ไม่ได้กล่าวถึงการเปิดช่องทางหรือการมอบเครื่องมือให้คนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตตนเองได้ชัดเจนเพียงพอ

3) การกำหนดนโยบายที่มีการชี้นำจากส่วนกลาง

ปัญหาที่กล่าวถึงตามข้อ 1) และ 2) อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากประเด็นที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า *“แนวทางแก้ไขปัญหาของภาครัฐที่ผ่านมามีความผิดพลาด เพราะยึดส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของการวิเคราะห์ และวางแนวทางแก้ไขปัญหา แทนที่จะให้น้ำหนักกับการแก้ไขปัญหาจากพื้นที่”* (การประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. (สปต.), โรงแรมบีพี สมิหลา บีช จ.สงขลา, 21 กรกฎาคม 2554) ความเห็นในทำนองข้างต้นนี้สะท้อนว่า **การจะจัดทำนโยบายที่สอดคล้องกับโจทย์ปัญหา อัตลักษณ์ และความต้องการของคนในพื้นที่ให้มากที่สุดนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ในกระบวนการจัดทำนโยบายดังกล่าวไม่สามารถจำกัดตัวอยู่เพียงระดับของการแสดงความคิดเห็น หรือระดับเข้ามามีบทบาท เท่านั้น หากแต่ต้องยกระดับไปสู่ระดับของการสร้างความร่วมมือ** ที่รับรองบทบาทของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการร่วมคิดร่วมทำ และร่วมตัดสินใจนโยบาย **ขณะเดียวกัน การดำเนินงานระดับปฏิบัติในพื้นที่ บางกิจกรรมก็อาจต้องพิจารณายกระดับการมีส่วนร่วมไปสู่ระดับของการเสริมอำนาจ** ที่ภาคส่วนต่างๆ จะสามารถมีบทบาทในการริเริ่มแนวทาง แผนงาน โครงการบริหารจัดการพื้นที่ด้วยตนเอง เพื่อให้แนวทางแก้ไขปัญหาเป็นไปในทิศทางที่ตอบสนองผู้ประสบปัญหาอย่างแท้จริง

<u>กล่าวโดยสรุป</u> แม้ว่าในภาพรวมแล้ว นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้อง ตอบรับกับความต้องการและอัตลักษณ์เฉพาะของคนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม แต่ยังมีเพียงบางประเด็นที่นโยบายยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ พร้อมกันนั้น เนื้อหาสาระนโยบาย

ในส่วนที่สอดคล้องกับความต้องการของคนพื้นที่กลับได้รับการสะท้อนจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติบางส่วนว่า มีความครอบคลุมมากเกินไป จนทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความไปสู่การปฏิบัติจริง ซึ่งปัญหาทั้งหมด ในเชิงกระบวนการแล้ว เป็นผลมาจากการใช้กระบวนการกำหนดนโยบายที่ยึดส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของการวิเคราะห์ปัญหา กลั่นกรองความเห็นจากเวทีรับฟังความเห็นต่างๆ และการกำหนดจัดวางเนื้อหาสาระของนโยบาย

6.1.3 ความเหมาะสมในแง่ของการเป็นนโยบายเชิงรุก

คณะผู้วิจัยเริ่มต้นจากการให้ความหมายของคำว่า 'นโยบายเชิงรุก' ไว้ว่าหมายถึง นโยบายที่มีสอดรับ สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์ของปัญหา รวมทั้ง มีศักยภาพในการป้องกันระงับเหตุไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นมากกว่าจะมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้วเพียงอย่างเดียว **กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายเชิงรุก คือ นโยบายที่มุ่งปลดเงื่อนไขรากเหง้าของปัญหา มากกว่าจะตอบโต้กับปรากฏการณ์ของปัญหาเป็นครั้งๆ ไป เพียงอย่างเดียว**

ภายใต้คำจำกัดความข้างต้น วิเคราะห์พบว่า นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดแนวทางปฏิบัติที่มีเนื้อหาเข้าลักษณะนโยบายเชิงรุกหลายประเด็นด้วยกัน ดังนี้

1) การดำเนินการทางการเมืองเชิงรุก และสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยมุ่งบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายและจัดระบบงานด้านการข่าวให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์และสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยให้ประชาชนเชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจในรัฐ

2) การเสริมสร้างความเข้าใจและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา อาทิ ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา

3) การมุ่งขจัดสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความรู้สึกแตกแยกหรือไม่เท่าเทียม โดยมีการปฏิบัติที่ประชาชนสัมผัสได้อย่างเป็นรูปธรรม แทนที่จะมุ่งการจับกุมผู้ก่อเหตุรุนแรงเพียงมาตรการเดียว

4) การส่งเสริมให้มีช่องทางสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง เพื่อทำความเข้าใจและปรับความคิด ความเชื่อเข้าหากัน แทนที่จะให้น้ำหนักกับการปราบปรามที่ตัวบุคคล

5) การมุ่งขจัดเงื่อนไขความไม่ยุติธรรมทุกรูปแบบ และบูรณาการระบบบริหารงานยุติธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่พึ่งของประชาชนในพื้นที่

6) การพัฒนาคนและสังคมบนพื้นฐานของความหลากหลายทางวิถีชีวิต และวัฒนธรรม โดยนำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นฐานการดำเนินการพัฒนา ทั้งในมิติของการอยู่ร่วมกันในสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจ และการศึกษา

7) การเสริมสร้างความเข้าใจอันดี และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และองค์กรสากลต่างๆ เพื่อผนึกความสัมพันธ์ในการสนับสนุนและเกื้อกูลการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

<u>กล่าวโดยสรุป</u> นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้กำหนดเนื้อหาสาระในภาพรวมที่มีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก แต่เหตุที่ลักษณะนโยบายดังกล่าว ยังไม่ปรากฏผลชัดเจนในระดับปฏิบัติในพื้นที่ อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติบางส่วนยังขาดความเข้าใจ และความเชื่อมั่นศรัทธาว่า นโยบายที่กำหนดไว้นั้นเป็นนโยบายที่มาถูกทาง ทำให้ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจังในพื้นที่ ที่สำคัญ บางครั้งยังมีการปฏิบัติโดยสวนทางกับสิ่งที่กำหนดไว้ในนโยบายด้วย

6.2 ความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีองค์กร/ กลไก/ หน่วยงานที่ชัดเจนทั้งในเรื่องของภารกิจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ด้วยมีการจัดทำคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาปนากลไกบริหารจัดการในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุ่งหวังให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพ มีเอกภาพ และมีการบูรณาการร่วมกัน โดยในระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มอบให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) รับผิดชอบ ในขณะที่ระดับปฏิบัติในพื้นที่มี 1) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) รับผิดชอบงานกิจการพลเรือน เน้นการอำนวยความยุติธรรม และการพัฒนาการศึกษา มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อำนวยการ ศอ.บต. และ 2) กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) รับผิดชอบงานรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ทั้งนี้ ศอ.บต. และ พตท. มีแม่ทัพภาคที่ 4 ในฐานะ ผอ.รมน. ภาค 4 รับผิดชอบดูแล

ในคราวที่ สมช. เสนอคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็ได้มีการนำเสนอ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 205/2548 เรื่อง การจัดตั้ง

กองอำนวยการรักษาความมั่นคง ไปด้วยเพื่อปรับองค์กรและบทบาทของ กอ.รมน. ให้เป็นองค์กรกลางในการอำนวยการ และประสานการปฏิบัติในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน และวาระเร่งด่วนแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ เพราะเห็นว่าสถานการณ์ภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตได้เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ปัญหาความมั่นคงภายในประเทศมีความหลากหลาย เชื่อมโยง และซับซ้อนยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในการรักษาความมั่นคงภายในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องมีการผนึกกำลังของข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร และประชาชนอย่างเป็นระบบ และมีเอกภาพ ก็คือ มอบให้ กอ.รมน. ดำเนินการในเรื่องนี้และครอบคลุมไปยังปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ด้วย

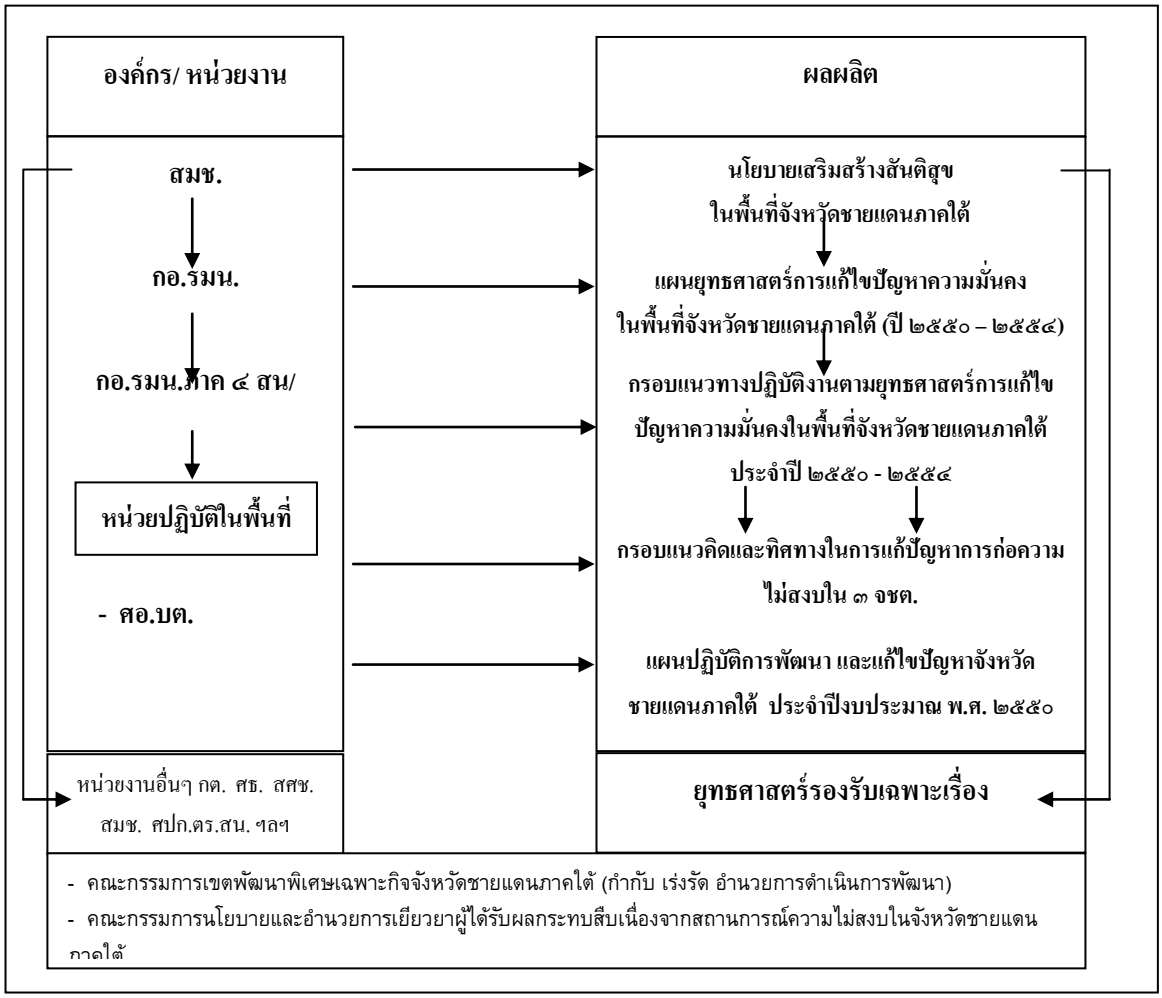
สำหรับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หลังจาก สมช. จัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว กอ.รมน. ได้แปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปี 2550 – 2554) กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ได้จัดทำกรอบแนวทางปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประจำปี พ.ศ. 2550 – 2554รองรับแผนยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. จากนั้นในระดับปฏิบัติ คือ พตท. ได้จัดทำกรอบแนวคิด และทิศทางในการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบใน 3 จชต. รองรับ ในขณะที่ ศอ.บต. ได้จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ 2550 รองรับ นอกจากนี้ ยังมีกระทรวงอื่นจัดทำยุทธศาสตร์เฉพาะเพื่อรองรับนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย ที่สำคัญ อาทิเช่น กระทรวงการต่างประเทศ จัดทำยุทธศาสตร์ไทยต่อโลกมุสลิม กระทรวงศึกธิการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จัดทำยุทธศาสตร์การสนับสนุนการศึกษาของนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำกรอบแนวทางการดำเนินงานยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2550 และศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนหน้า ได้จัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

เพื่อให้มีการเร่งรัดการดำเนินตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนยุทธศาสตร์ต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้ประกาศจัดตั้งพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มี ผอ.ศอ.บต. เป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นกลไกทำหน้าที่กำกับ เร่งรัด และอำนวยการดำเนินการพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ยัง

แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กยต.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน เพื่อดูแลให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

ในการใช้ตัวแบบด้านการจัดการ (Management model) มาวิเคราะห์กระบวนการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงพบว่า จะมีองค์กรหน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน มีการมอบหมายภารกิจที่ชัดเจน และรัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะ รวมทั้ง เรื่องวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ และบุคลากร ถึงแม้จะประสบกับปัญหาในห้วงสองเดือนแรกของการเปลี่ยนถ่ายโอนการบริหารจัดการจากโครงสร้างเดิม คือ กอ.สสส.จชต. ไปยัง กอ.รมน. เพื่อให้องค์กรที่ฟื้นฟูใหม่ คือ พตท. และ ศอ.บต. ทำงานได้อย่างเต็มที่ก็ตาม

เพื่อให้เกิดความชัดเจนทั้งในเรื่ององค์กร และผลผลิตของการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงขอนำเสนอ ดัง**แผนภาพที่ 18**



แผนภาพที่ 18 องค์กร และผลผลิตของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

6.2.1 ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วม

ชาวไทยพุทธในพื้นที่ได้ให้ความเห็นว่า การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่ง ปัญหาเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ถูกสะท้อนออกมาใน 2 เรื่องที่เชื่อมโยงกัน ดังนี้ (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับชาวไทยพุทธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 8 กุมภาพันธ์ 2554)

1) ระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมยังต่ำและเป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบ หลายโครงการภาครัฐอ้างว่าได้มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว แต่ระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น มีการทำประชาพิจารณ์ซึ่งเป็นเพียงรูปแบบการมีส่วนร่วมเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมตลอดทั้งโครงการ ตั้งแต่การริเริ่ม จนถึงการเข้าร่วมตัดสินใจ

2) การมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำและเป็นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบตามข้อ 1) ส่งผลให้รูปแบบโครงการถูกออกแบบมารูปแบบเดียว เนื่องจากการไม่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมมากเพียงพอในกระบวนการออกแบบโครงการ ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐไม่ได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอในความเห็นที่แตกต่างหลากหลายจากตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ ที่มีความต้องการ ผลประโยชน์ มุมมองและวิธีคิดต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้แตกต่างกัน ตลอดจนไม่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของแต่ละชุมชนที่แตกต่างกันด้วย เช่น การผลักดันโครงการส่งเสริมการเกษตรกรรม หากลงไปสู่ชุมชนเกษตรก็จะได้รับการสะท้อนว่าเป็นโครงการที่ดี แต่หากลงไปสู่ชุมชนที่ประกอบอาชีพรับจ้างเป็นหลัก ก็จะได้รับการสะท้อนกลับมาว่าโครงการดังกล่าวนอกจากจะไม่สอดคล้องกับความต้องการแล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนด้วย

กล่าวโดยสรุป แม้ว่านโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะกำหนดอย่างชัดเจนเรื่องการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นแนวทางดำเนินงานแก้ไขปัญหา แต่ในการปฏิบัติในพื้นที่กลับสะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมที่ยังต่ำ และเป็นเพียงการจัดให้มีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ อันนำมาซึ่งแผนงาน โครงการที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของคนในแต่ละชุมชนได้อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร

6.2.2 ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องของการปฏิบัติตามนโยบายกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด พบว่า การปฏิบัติในหลายเรื่องยังไม่ตรงกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ เช่น การที่ภาครัฐบางส่วนยังมีทัศนคติและมองความแตกต่างของภาษา โดยเฉพาะภาษามลายู ด้วยการจับจ้องว่าเป็นภัยคุกคาม อันเป็นการทำลายศักยภาพและโอกาสระยะยาวของคนในพื้นที่ โดยเฉพาะการก้าวไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ที่ต้องเชื่อมต่อกับโลกมาเลย์อย่างแนบแน่นยิ่งขึ้น (การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 25 เมษายน 2554) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลบางส่วนมองว่า การปฏิบัติของหน่วยในพื้นที่ที่ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนนั้น เป็นผลมาจากโครงสร้างการดำเนินการแก้ไขปัญหาแบบ Top-Down หรือกำหนดจากส่วนกลาง (ซบบรี หะยีเหอะ อิหม่าม ตำบลบ้านโหนด, มนัส เต็มโซ๊ะ ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลบ้านโหนด, และรีเป็ง กำนัน ตำบล เปียน, สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2554) แม้ว่าเรื่องราวปัญหาลักษณะดังกล่าวจะได้รับการสะท้อนอย่างกว้างขวางในประเด็นต่างๆ แต่สิ่งที่คณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าสนใจมากไปกว่านั้น มีอยู่ 2 เรื่อง คือ 1) ปัญหาที่ว่า นอกจากการปฏิบัตินโยบายจะไม่สอดคล้องกับความต้องการแล้ว ยังกลายเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้รุนแรงขึ้น และ 2) สาเหตุสำคัญที่ได้รับการสะท้อนจากผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่ม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายที่กล่าวถึงนั้น เป็นผลมาจากการไม่สามารถปฏิบัติตามเนื้อหานโยบายที่กำหนดไว้เท่าที่ควร[1] รายละเอียด ดังนี้

1) การปฏิบัติตามนโยบายกลายเป็นการสร้างปัญหาเสียเอง

คณะผู้วิจัยได้รับการสะท้อนจากผู้ให้ข้อมูลส่วนหนึ่งว่า การปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน นอกจากจะไม่สอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของคนในพื้นที่ และไม่ตอบโจทย์ปัญหาแล้ว ยังเป็นการสร้างปัญหาเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย (การสัมมนาเฉพาะกลุ่มกับนักวิชาการ วิทยาลัยอิสลามศึกษา, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 7 กุมภาพันธ์ 2554) กล่าวคือ

(1) เจ้าหน้าที่บางส่วนเหล่านี้ขาดความเข้าใจบริบทเฉพาะของพื้นที่และมีทัศนคติที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความไว้วางใจและความสมานฉันท์ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจและ

---

[1] อนึ่ง ปัญหาในระดับปฏิบัติ ทั้งการปฏิบัติที่กลายเป็นการสร้างปัญหาเสียเอง และการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้อง/สวนทางกับนโยบายที่กำหนดไว้ ล้วนเป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่แผนการปฏิบัติโดยตรง ซึ่งภายหลังจากที่คณะผู้วิจัยวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นที่น่าสนใจทั้ง 2 เรื่องแล้ว ในลำดับต่อมา จะได้กล่าวถึงสาเหตุที่ว่า เหตุใดกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงไม่สำเร็จเท่าที่ควร อะไรคือปัญหาและอุปสรรค โดยจะอยู่ในหัวข้อ 6.3

ทหาร จำนวนมาก ในระดับหัวหน้าหน่วยงาน ไม่ใช่คนในพื้นที่ หากแต่ย้ายจากพื้นที่อื่นมารับตำแหน่งที่สูงกว่า จึงไม่มีประสบการณ์และไม่เข้าใจบริบทของพื้นที่ ทำให้รับข้อมูลผิดพลาดมาก นำไปสู่การตัดสินใจผิดพลาดในหลายกรณี (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับเครือข่ายนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม นิวเวิลด์ลอร์ด, 24 พฤษภาคม 2554) ตลอดจนยังมีการสะท้อนปัญหาเพิ่มเติมว่า การทำงานของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงบางส่วนไม่ได้ยึดประชาชนเป็นตัวตั้ง แต่ต้องการสร้างผลงานของตัวเองเป็นตัวตั้ง ซึ่งเป็นการสะท้อนความคิดของหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ที่ต้องปรับ (วงคุยความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาคส่วนต่างๆ เพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหา, โรงแรมสยามซิตี้, 4 ธันวาคม 2554)

ลักษณะเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาสำคัญ คือ ความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในพื้นที่ และระหว่างประชาชนต่างศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของข้อเท็จจริงที่ว่า คนมุสลิมในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการแบ่งแยกดินแดน แต่เจ้าหน้าที่รัฐยังคงมองต่อคนเหล่านี้ด้วยความหวาดระแวง ซึ่งเป็นอุปสรรคจำกัดกรอบของการแสวงหาคิดค้น และอภิปรายทางเลือกใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา เช่น การจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ นอกจากการปัญหาเชิงทิศนคติและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ผลการพูดคุยกับนักโทษคดีความมั่นคงยังสะท้อนให้เห็นอีกแง่มุมหนึ่งว่า ความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนหนึ่งยังเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำพูดหรือสัญญาที่เคยให้ไว้กับประชาชน จึงเป็นเงื่อนไขให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ และไว้วางใจเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ การให้สัญญาที่จะช่วยเหลือประกันตัวผู้ต้องขังคดีความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อต่อสู้คดี แต่กลับนิ่งเฉย ไม่มีความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการช่วยเหลือดังกล่าวแต่อย่างใด (การหารือพูดคุยกับกลุ่มนักโทษคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้, เรือนจำกลางจังหวัดสงขลา, 21 กรกฎาคม 2554)

(2) ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารเพิ่มขึ้น สิ่งที่เพิ่มขึ้นตามมาคือ ซ่องโสเภณีและอบายมุขต่างๆ อันเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักศาสนาและบ่อนทำลายความเข้มแข็งของชุมชน

(3) หน่ออ่อนแห่งการเข้าเป็นแนวร่วมหรือการก่อเหตุรุนแรงฝังสะสมอยู่ในหัวเยาวชนค่อนข้างมาก เนื่องจากซึมซับภาพความโหดร้ายของเจ้าหน้าที่รัฐตลอดเวลา เช่น ประชาชนรับรู้และเชื่อว่า ปัจจุบันมีหน่วยเก็บอยู่ในพื้นที่ ที่หากใครวิจารณ์การทำงานของฝ่ายรัฐ ก็จะถูกหน่วยดังกล่าวลอบสังหาร ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มอื่นก็สะท้อนให้เห็นปัญหาในทำนองเดียวกัน เช่น สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้**ท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า**

"เจ้าหน้าที่รัฐบางคนมีส่วนสร้างเงื่อนไขของความรุนแรง โดยการเข้าไม่ถึงพื้นที่ ไม่สามารถสร้างศรัทธาให้กับประชาชน ขณะเดียวกัน กลับมีการปฏิบัติงานที่ไม่โปร่งใส ทำให้ประชาชนหวาดระแวง ไม่เชื่อมั่น และเกิดความรู้สึกเชิงลบสะสมฝังใจ" (การประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สปต.), โรงแรมบีพี สมิหลา บีช จ.สงขลา, 21 กรกฎาคม 2554)

กลุ่มนักโทษคดีความมั่นคงได้กล่าวถึงประเด็นเดียวกันนี้ไว้ว่า

"การปฏิบัติในระดับพื้นที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม มีความไม่โปร่งใส มีอคติต่อประชาชนในพื้นที่ มีการเอื้อประโยชน์ในเรื่องการเยียวยาโดยพยายามหาผู้กระทำผิดเพื่อให้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบ และทำให้อีกฝ่ายได้รับเงินเยียวยาในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลงานในเรื่องจับผู้กระทำผิด เป็นเหตุให้มีการจับกุมและดำเนินคดีผิดคน อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมของศาลทหารขาดความโปร่งใส ไม่เป็นธรรม มักเข้าข้างทหารด้วยกันเอง และมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้การซ้อมทรมานและการข่มขู่ให้ผู้ต้องสงสัยรับสารภาพ อาทิ การขู่ที่จะทำร้ายพ่อแม่ และญาติ ซึ่งมีผู้ต้องหาหลายคนจำต้องรับผิดเพราะถูกหลอกล่อ ขู่เข็ญ และทนการซ้อมทรมานไม่ได้ ทั้งที่ตนไม่ได้กระทำผิด" (การหารือพูดคุยกับกลุ่มนักโทษคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้, เรือนจำกลางจังหวัดสงขลา, 21 กรกฎาคม 2554)

ไม่เพียงแต่คนมุสลิมมลายูซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ในพื้นที่เท่านั้น กลุ่มคนไทยพุทธซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในพื้นที่เองก็ให้ข้อมูลในทิศทางเดียวกันว่า การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หลายครั้งกลายเป็นการกดขี่ข่มเหงประชาชนในพื้นที่ เช่น ผู้ที่พูดไทยไม่ค่อยชัด เมื่อถูกเชิญขึ้นโรงพักก็จะถูกขู่ หรือดูถูกข่มเหง นอกจากนี้ ยังได้วิพากษ์การทำงานด้วยว่า ทำงานล่าช้า ไม่ทันการณ์ หลายครั้งที่ประชาชนพบบุคคลที่มีพิรุธน่าสงสัย จึงได้แจ้งเจ้าหน้าที่ให้ตรวจสอบ แต่กว่าจะทำการตรวจสอบ ก็มีการก่อเหตุขึ้นก่อนแล้ว ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากสายบังคับบัญชาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ยาวมาก ไม่สามารถตัดสินใจได้ทันท่วงที ทำให้ประชาชนเกิดความท้อแท้ที่จะมีส่วนร่วมสอดส่องดูแลสถานการณ์ร่วมกับเจ้าหน้าที่ (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับชาวไทยพุทธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไป

ประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 8 กุมภาพันธ์ 2554) ส่วนกลุ่มคนมลายูมุสลิมส่วนหนึ่งก็ให้ความเห็นตรงกันว่า

> *"การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ เป็นตัวการสร้างเงื่อนไขของปัญหา มากกว่าจะช่วยแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งความรู้สึกของประชาชนที่ไม่เชื่อมั่น ไม่ศรัทธา และไม่ไว้วางใจภาครัฐ เนื่องจากเป็นการเปิดช่องให้การกระทำความผิดบนฐานความผิดอื่นสามารถผสมโรงเข้าไปเป็นคดีความมั่นคง ขณะเดียวกัน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยใช้ พ.ร.ก. เป็นเครื่องมือ ยังมีส่วนสร้างและสะสมความโกรธแค้นชิงชังต่อเจ้าหน้าที่รัฐขึ้นในจิตใจของคนในพื้นที่ เนื่องจากคนในพื้นที่มองว่า การปฏิบัติหน้าที่ในกรอบกฎหมายดังกล่าว มีความไม่เป็นธรรม เลือกปฏิบัติ และขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน"* (การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 25 เมษายน 2554)

ตัวอย่างข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ทั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นักวิชาการอิสลามศึกษา กลุ่มคนมลายูมุสลิม และกลุ่มคนไทยพุทธซึ่งจัดได้ว่าเป็นคนกลุ่มน้อยของพื้นที่ ต่างมีความเห็นตรงกันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่แม้ว่านโยบายจะกำหนดอย่างชัดเจนถึงการใช้แนวทางสันติวิธี และอำนวยความเป็นธรรม แต่ผลลัพธ์ที่ปรากฏในระดับที่ประชาชนสัมผัสได้ คือ เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนมีการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่ซ้ำเติมปัญหา เนื่องด้วยขาดความเข้าใจบริบทเฉพาะของพื้นที่ มีทัศนคติการรับรู้ที่ไม่เอื้อต่อการใช้แนวทางสันติแก้ไขปัญหา ตลอดทั้งการดูแลความสงบที่ไม่ทันต่อสถานการณ์ เพราะสายการบังคับบัญชาค่อนข้างยาวเกินไป

2) การปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ปัญหาในหัวข้อ 6.2.2 นี้ที่มีคนกลุ่มต่างๆ ให้ข้อมูลไว้ ทั้งปัญหาเรื่องการปฏิบัตินโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของคนในพื้นที่ และปัญหาการปฏิบัติที่ซ้ำเติมปัญหาให้รุนแรงขึ้น มีความเกี่ยวโยงร่วมกันอยู่กับแกนปัญหาประการหนึ่ง คือ ปัญหาการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการแปลง

หรือ ถอดรหัสนโยบายไปสู่แผนการปฏิบัติ นั่นเอง เนื่องจากมีผู้ให้ข้อมูลจำนวนหนึ่งซึ่งรับทราบถึงเนื้อหาและเข้าใจปรัชญาพื้นฐานของนโยบายที่จัดทำขึ้น ได้ให้ข้อมูลความเห็นตรงกันว่า แม้เนื้อหานโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะตอบโจทย์ปัญหา และความต้องการของคนในพื้นที่อย่างตรงจุด ทั้งยังได้เน้นย้ำความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา แต่การนำนโยบายที่ดีแล้วดังกล่าวไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ กลับเป็นไปในทิศทางที่ย้อนแย้งกับแนวทางในนโยบายเสียเอง ดังที่กลุ่มชาวไทยพุทธได้ให้ความเห็นไว้ว่า

> *"...นโยบาย (เสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้) มีเนื้อหาสาระที่ได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา แต่การปฏิบัติทั้งในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่กลับไม่สอดคล้องกับสิ่งที่นโยบายกำหนด เช่น กระบวนการเรียนรู้และพัฒนาในพื้นที่ ก็เป็นสิ่งที่ภาครัฐสร้างให้ทั้งหมด ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้พัฒนาตนเองเท่าที่ควร ..."* (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับชาวไทยพุทธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 8 กุมภาพันธ์ 2554)

ความเห็นดังกล่าว ได้รับการสะท้อนจากประชาชนกลุ่มอื่นด้วย ในลักษณะคล้ายกัน เช่น การสะท้อนความเห็นผ่านเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 25 เมษายน 2554 ที่มองว่า การปฏิบัติบางส่วนไม่สอดคล้อง หรือตรงกันข้ามกับเนื้อหานโยบายที่แถลงไว้ และการปฏิบัติอีกบางส่วน แม้จะสอดคล้องกับเนื้อหานโยบาย แต่ก็ดำเนินการอย่างไม่ต่อเนื่อง ไม่จริงจัง

นอกจากนี้ ไม่เพียงแต่ภาคประชาชนเท่านั้นที่ให้ข้อมูลทำนองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ภาครัฐเอง บางส่วนก็มองเห็นถึงปัญหานี้อยู่เช่นกัน ดังที่เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นายถวิล เปลี่ยนศรี) ได้เคยกล่าวถึงปัญหานี้ไว้ในประเด็นเรื่องการเปิดพื้นที่ทางการเมืองเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า *"แนวทางดังกล่าว (หมายถึงการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้เป็นทางออกของความขัดแย้ง – ผู้วิจัย) ได้มีการใส่ไว้เป็นส่วนหนึ่งในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ แล้ว แต่กลับไม่ปรากฏเห็นผลในทางปฏิบัติ ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐเอง ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยไม่*

เข้าใจสภาพที่แท้จริงของสถานการณ์ หรือ ไม่เชื่อมั่นต่อแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว" แต่ขณะเดียวกัน เลขาฯ สมช. ก็พยายามชวนให้มองในภาพกว้างของสังคมไทยประกอบด้วยว่า ไม่เพียงแต่ฝ่ายรัฐเท่านั้นที่ประสบปัญหาเช่นนี้ สังคมไทยในภาพรวมเองก็เช่นกัน ที่ขาดความเข้าใจต่อสภาพปัญหา และมีทัศนคติเชิงลบต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนเรื่องที่ขัดกับทัศนคติของสังคมใหญ่ดังกล่าว เช่น การเปิดพื้นที่ทางการเมือง ไม่สามารถส่งสัญญาณแรงๆ จากฝ่ายรัฐได้ (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับนักวิชาการที่มีผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 17 มีนาคม 2554) นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับนโยบาย คือ ผู้ปฏิบัติตามนโยบายยังไม่เข้าใจปรัชญา ความคิด ที่มาของนโยบายอย่างแท้จริง เช่น เรื่องการเมืองนำการทหาร ยังมีความเข้าใจเรื่องการเมืองที่ต่างกันทั้งๆ ที่เป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรความเป็นอยู่ให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมเฉพาะ การสร้างความเป็นธรรม และอยู่ได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี (พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2554)

ลักษณะปัญหาที่นโยบายได้รับการยอมรับ แต่การปฏิบัติสวนทางกับเนื้อหานโยบายที่กำหนดนี้เอง ทำให้เกิดปรากฏการณ์ในทำนองที่ว่า "ยุทธวิธีล้มยุทธศาสตร์" ซึ่งส่งผลให้การแก้ไขปัญหาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และบางส่วน นำไปสู่สภาพการณ์ที่การปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหา กลายเป็นการทำให้ปัญหารุนแรงยิ่งขึ้นเสียเอง

<u>กล่าวโดยสรุป</u> การปฏิบัติตามนโยบายบางเรื่องยังไม่สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ นอกจากนี้ การปฏิบัติหลายเรื่อง นอกจากจะไม่สอดคล้องแล้ว ยังกลายเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้รุนแรงขึ้น ซึ่งหลักๆ แล้วเป็นผลมาจากการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้อง และสวนทางกับเนื้อหานโยบายที่กำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่เอาไว้ด้วยจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อพยายามตอบโจทย์ปัญหาข้างต้นว่า เหตุใดนโยบายที่ผู้ให้ข้อมูลจำนวนหนึ่งมองว่า ตอบโจทย์ปัญหา และสอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ได้ตรงจุดนั้น จึงไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงได้อย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร และบางครั้งก็ซ้ำเติมปัญหาเสียเอง

6.2.3 ความเหมาะสมในแง่ของการปฏิบัติตามนโยบายที่เป็นเชิงรุก สอดรับ สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กำหนดเนื้อหาหลายส่วนที่เป็นการดำเนินงานเชิงรุก ที่มุ่งขจัดรากเหง้าของปัญหามากกว่าการรับมือกับเหตุการณ์เฉพาะหน้ารายวันที่สำคัญ เช่น การดำเนินการทางการเมืองเชิงรุกและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การจัดระบบงานด้านการข่าวให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีช่องทางสร้างความเข้าใจกับกลุ่มที่มีความแตกต่างและเลือกใช้ความรุนแรง แต่จากผลการวิเคราะห์กลับพบว่า เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดรายวันทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำต้องยึดติดอยู่กับยุทธวิธีมากกว่ายุทธศาสตร์เชิงรุกที่มองภาพของปัญหาเชื่อมโยงกันในภาพรวม ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติตามนโยบายในพื้นที่จึงออกมาในลักษณะของการแยกกันทำ และการแก้ไขปัญหารายวันมากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหาที่เป็นสาเหตุรากเหง้าในลักษณะเชิงรุกอย่างเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ ยังมีการสะท้อนให้เห็นว่า ยังขาดการประเมินผลการทำงานอย่างจริงจัง ถึงแม้หน่วยงานราชการจะมีการประเมินผล แต่ไม่พบการรายงานการทำงานที่ผิดพลาดหรืออุปสรรคไปสู่ผู้บริหารในส่วนกลาง มีแต่เฉพาะความสำเร็จ (วงคุยความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ของภาคส่วนต่างๆ เพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหา, โรงแรมสยามซิตี้, 4 ธันวาคม 2554) ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าว จึงทำให้เห็นว่าการนำนโยบายเชิงรุกไปปฏิบัติจึงยังไม่สอดรับ สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์อย่างแท้จริง

6.3 ปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

คณะผู้วิจัยตั้งต้นจากการมองกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในกรอบของตัวแบบการจัดการ (Management Model) ที่มองว่า ความสำเร็จของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้จากการที่หน่วยงานรับผิดชอบมีสมรรถนะใน 5 องค์ประกอบ คือ 1) โครงสร้างองค์กร ซึ่งหมายรวมทั้งโครงข่ายการเชื่อมโยงระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก 2) บุคลากร 3) แผนเตรียมการดำเนินการ 4) เครื่องมือดำเนินการ และ 5) งบประมาณ

จากการศึกษาวิเคราะห์เชิงเอกสารและการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีคขีดสมรรถนะที่พร้อมในเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ ดังนั้น **ในองค์ประกอบของเครื่องมือดำเนินการ จึงกล่าวได้ว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบมีสมรรถนะที่ดีพอสมควรในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** รวมทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเร่งรัดแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นด้วย (เนื้อหาปรากฏในบทที่ 5)

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบส่วนที่ผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่มสะท้อนตรงกันว่า เป็นปัญหาและอุปสรรคของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น มี 5 ส่วนหลัก คือ 1) ปัญหาด้าน**งบประมาณ** 2) ปัญหาด้าน**บุคลากร**หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ 3) ปัญหาด้าน**โครงสร้าง**องค์กรที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา 4) ปัญหาเกี่ยวกับ**แผนเตรียมการดำเนินการ** และ 5) ปัญหาเกี่ยวกับ**ปัจจัยทางการเมือง** โดยปัญหา 4 ส่วนแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบขีดสมรรถนะของหน่วยงานในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ปัญหาส่วนสุดท้ายเป็นปัจจัยแทรกซ้อนที่สำคัญ ส่งผลกระทบให้มีการลดทอนขีดสมรรถนะด้านต่างๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ จากการวิเคราะห์ พบรายละเอียดของปัญหาและอุปสรรคในแต่ละส่วน ดังนี้

6.3.1 ปัญหาด้านงบประมาณ

ในภาพรวมจะเห็นว่า งบประมาณที่แต่ละหน่วยงานได้รับในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดูจะมีอยู่ในระดับที่เพียงพอ เพราะรัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณพิเศษ ที่เรียกว่า งบกลาง (Agenda) อย่างเต็มที่ ดังนั้น ปัญหาในด้านงบประมาณไม่ได้อยู่ที่ปริมาณ หากแต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณที่ใช้วิธีการเบิกจ่ายภายใต้กฎระเบียบ ลักเกณฑ์เดียวกันทั้งประเทศ ทำให้การเบิกจ่ายเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่สามารถตอบรับกับสถานการณ์ปัญหาที่มีความเร่งด่วน และมีบริบทแวดล้อมเฉพาะพื้นที่ ดังนั้น ระบบงบประมาณที่มีลักษณะ ‘one fit all’ จึงไม่สามารถตอบโจทย์ของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดีเท่าที่ควร

6.3.2 ปัญหาด้านบุคลากร

ปัญหาด้านบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นปัญหาที่ได้รับการสะท้อนอย่างกว้างขวางจากผู้ให้ข้อมูลหลายกลุ่ม โดยสามารถวิเคราะห์ออกได้เป็น 2 เรื่องหลัก คือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีคิดพื้นฐาน (point of view) ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรมให้ข้อมูลไว้ในการประชุมเฉพาะกลุ่มเพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กระทรวงยุติธรรม, 14 มีนาคม 2554) ว่า ปัญหาหลักของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีคิดที่ไม่มองในภาพกว้างและเป็นองค์รวม ส่งผลให้การปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหามีลักษณะกระจัดกระจาย ต่างคนต่างทำ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับวิธีคิดที่กล่าวถึงข้างต้น ได้แก่

(1) วิธีคิดต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ : บุคลากรและหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการมองปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพียงแค่ชั้นปรากฏการณ์หรือพื้นผิวของปัญหา

ที่ผ่านมา ภาครัฐใช้การกดทับปัญหาว่าเป็นเพียงอาชญากรรมปกติ ซึ่งขัดแย้งกับประเภทของหน่วยงานที่ภาครัฐใช้แก้ปัญหา คือ กองทัพ แทนที่จะเป็นตำรวจ โดยในความเป็นจริง ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลายระดับชั้น อาชญากรรมปกติเป็นเพียงปัญหาระดับปรากฏการณ์หรือชั้นพื้นผิวเท่านั้น ขณะเดียวกันยังมีปัญหาในระดับที่ลึกลงไปกว่านั้นที่ภาครัฐยังไม่มีกลไกจัดการ คือ ปัญหาอาชญากรรมทางการเมือง

(2) วิธีคิดต่อเรื่องความเป็นธรรม : บุคลากรและหน่วยงานภาครัฐมองเรื่องความเป็นธรรมในความหมายที่แคบ โดยมุ่งให้ความสำคัญเพียงเรื่องกระบวนการยุติธรรมและการอำนวยความยุติธรรมในพื้นที่ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมไม่สามารถไปไกลกว่าเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การติดตามความคืบหน้าของคดีที่คั่งค้าง และการผลักดัน มาตรา 21 ของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้ ขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐกลับให้ความสำคัญน้อยเกินไปกับ ประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในความหมายที่กว้างกว่าเรื่องดังกล่าว เช่น การพัฒนาที่เป็นธรรม การศึกษาที่เป็นธรรม ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นส่วนที่ถูกตั้งคำถามอย่างมากจากทั้งคนในพื้นที่ และคนภายนอกพื้นที่ รวมทั้งตัวแสดงภายนอกประเทศ เช่น OIC

2) การขาดความจริงจังและความต่อเนื่องในการปฏิบัติ ประเด็นดังกล่าวได้รับการสะท้อนออกมาอย่างสอดคล้องกันจากผู้ให้ข้อมูลทุกกลุ่ม เช่น สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. (สปต.) มองว่าการขาดความจริงจังและความต่อเนื่องเป็นสาเหตุหนึ่งของการไม่สามารถนำนโยบายที่มาถูกทางแล้วไปปฏิบัติได้อย่างปรากฏผลเป็นรูปธรรม โดยสมาชิกท่านดังกล่าวได้พูดไว้ว่า

> *"เนื้อหานโยบายหลายเรื่องมาถูกทางแล้ว แต่ไม่นำไปสู่การปฏิบัติจริง เนื่องจาก 1) ขาดเอกภาพทางความคิด โดยเฉพาะการที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้งต่อปรัชญาพื้นที่และแนวทางนโยบาย 2) ขาดเอกภาพในการปฏิบัติ โดยเฉพาะระหว่าง 3 หน่วยงานหลัก คือ ทหาร ศอ.บต. และตำรวจ 3) ขาดความจริงจัง จริงใจในการแก้ปัญหา และ 4) ขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล"* (การประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. (สปต.), โรงแรมบีพี สมิหลา บีช จ.สงขลา, 21 กรกฎาคม 2554)

เช่นเดียวกับผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชนกลุ่มหนึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ให้ความเห็นว่า *"นโยบายดีแล้ว แต่ความสำเร็จขึ้นอยู่กับว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความจริงใจ จริงจังในการทำงานหรือไม่มากกว่า"* ซึ่งที่ผ่านมา การเลือกปฏิบัติ และการดำเนินการตามนโยบายที่ไม่มีการตรวจสอบ

ประเมินผล เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหา (ซบบรี หะยีเหอะ อิหม่าม ตำบลบ้านโหนด, มนัส เต็มโซ๊ะ ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลบ้านโหนด, และรีเป็ง กำนัน ตำบล เปียน, สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2554)

6.3.3 ปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กร

ปัญหาในเชิงโครงสร้างองค์กร จำแนกออกเป็น 2 เรื่องหลัก คือ ปัญหาของการที่หน่วยงานเกี่ยวข้องทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการ และปัญหาเรื่องการขาดระบบติดตามประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนี้

1) ปัญหาการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน

ปัญหาสำคัญของการดำเนินนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัญหาการบริหารจัดการที่ยังไม่มีความเป็นเอกภาพและบูรณาการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ (จิราพร บุนนาค, สัมภาษณ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 12 กรกฎาคม 2554) ปัญหาดังกล่าวมีรากฐานสำคัญอยู่ที่ การขาดบูรณาการทางความคิดเกี่ยวกับนโยบายและทิศทางการทำงาน กล่าวคือ

(1) การขาดบูรณาการทางความคิดซึ่งแฝงฝังอยู่ในวัฒนธรรมองค์กร

การวิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมมาสะท้อนว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจ หรือเข้าใจตรงกันน้อยมากในเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับผู้แทนกระทรวงยุติธรรมเพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, กระทรวงยุติธรรม, 14 มีนาคม 2554) เมธัส อนุวัตรอุดมยังได้วิพากษ์ประเด็นดังกล่าวเอาไว้ในแนวโน้มเชิงลบของสถานการณ์ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยว่า (ลึกลงไปกว่า ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันต่อนโยบาย) สมมติฐานต่อปัญหาของผู้ที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่ตรงกันอีกด้วย (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับนักวิชาการที่มีผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 17 มีนาคม 2554) ผู้ให้ข้อมูลอีกกลุ่มหนึ่งอธิบายว่า สาเหตุที่หน่วยปฏิบัติไม่เข้าใจกรอบแนวคิด ทิศทาง และสาระสำคัญของนโยบายฯ คือ การที่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่รู้จักนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. โดยรับมอบมาเพียงแผนงานที่ถอดรหัสมาแล้วเท่านั้น ดังนั้นจึงไม่เข้าใจปรัชญาและแนวคิดพื้นฐานของนโยบายเท่าที่ควร ขณะเดียวกัน หน่วยปฏิบัติในพื้นที่บางส่วนก็รู้จักนโยบายฯ ผ่านการส่งมอบนโยบายจาก ศอ.บต. แต่เป็นเพียงการส่งมอบรูปเล่มนโยบาย โดยไม่มีการจัดฝึกอบรมหรือทำความเข้าใจร่วมกัน ส่งผลให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถออกแบบโครงการหรือ

กิจกรรมรองรับได้อย่างสอดคล้องกับเป้าหมายและแนวคิดพื้นฐานของนโยบายเท่าที่ควร (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับเครือข่ายนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม นิวเวิลด์ลอร์ด, 24 พฤษภาคม 2554) จึงไม่แปลกที่สภาพการณ์ดังกล่าวจะส่งผลให้การทำงานมีลักษณะทุ่มเทแก้ไขปัญหาแบบแยกส่วน ต่างคนต่างทำ มองไม่เห็นภาพรวมทั้งหมด รวมทั้ง ขาดการบูรณาการการแก้ไขปัญหาในแนวทางสันติวิธีที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ (การประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. (สปต.), โรงแรมบีพีสมิหลา บีช จ.สงขลา, 21 กรกฎาคม 2554) อันนำไปสู่การแก้ปัญหาของแต่ละหน่วยงานที่เป็นไปโดยไม่สอดคล้อง ส่งเสริมกัน และบางครั้งก็สวนทางกับทั้งนโยบาย และการทำงานของหน่วยงานอื่น

นอกจากการขาดบูรณาการทางความคิดเกี่ยวกับนโยบาย ในระดับของการแปลงไปสู่การปฏิบัติแล้ว ยังพบอีกว่า ระดับปฏิบัติในพื้นที่เอง การขาดบูรณาการทางความคิดความเข้าใจก็เป็นปัญหาไม่น้อย ในการปฏิบัติยุทธวิธีหรือแผนงานที่ตอบสนองเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างสอดคล้องต้องกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ อีกด้วย ดังที่ผู้ให้ข้อมูลบางท่านแสดงความเห็นไว้ว่า

> *"... (ในการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๕) มีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ โดยสาเหตุหนึ่งมาจากการที่จังหวัดและอำเภอยังขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่..."*
>
> (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 15 มีนาคม 2554)

ขณะเดียวกัน ปัญหาการขาดบูรณาการทางความคิด นอกจากจะปรากฏให้เห็นในแง่ของความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับการแปลงไปสู่การปฏิบัติแล้ว รวมทั้ง ระดับปฏิบัติในพื้นที่แล้ว หากเรากำลังพูดถึงคำว่า บูรณาการ ในความหมายของการผนึกกำลังกัน (synergy) ยังจะพบด้วยว่า การไม่สามารถผนึก (บูรณาการ) จิตใจเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความไม่ไว้วางใจต่อกันเป็นสาเหตุของปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพ และความขัดแย้งในการทำงานระหว่างหน่วยอีกด้วย

(การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 25 เมษายน 2554)

ผลของการขาดบูรณาการทางความคิดและการเข้าใจความหมายของประเด็นปัญหาและสาระสำคัญของนโยบายแตกต่างกัน อาจสะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมผ่านมุมมองของเครือข่ายของนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้กลุ่มหนึ่งว่า

> *"ไม่มีการให้ความหมายที่ชัดเจนตรงกันระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันในเรื่องของแนวคิดการเมืองนำการทหาร การนำแนวคิดนี้มาปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับการตีความของหัวหน้าหน่วยระดับปฏิบัติเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการอำนวยความยุติธรรม ที่ฝ่ายความมั่นคงพยายามสร้างมวลชนด้วยดึงผู้ต้องหาคดีความมั่นคงออกจากกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อเป็นเครือข่ายในการขยายผลจับกุมสมาชิกขบวนการคนอื่น โดยเข้าใจว่าเป็นการดำเนินการตามหลักการเมืองนำการทหาร ส่งผลให้ระบบนิติรัฐไม่สามารถทำงานได้ และได้รับการตอบรับในเชิงลบจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งมองว่า การเมืองนำการทหารที่ประชาชนต้องการ คือ การเมืองว่าด้วยการเปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจการบริหารจัดการท้องถิ่นให้กับประชาชนมากขึ้น* (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับเครือข่ายนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม นิวเวิลด์ลอร์ด, 24 พฤษภาคม 2554)

(2) การขาดกลไกบูรณาการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าการขาดบูรณาการในเชิงความคิดจะเป็นรากฐานสำคัญของปัญหาการไม่สามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นเอกภาพ สอดคล้อง และส่งเสริมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ปัญหาในเชิงโครงสร้างกลไกเองก็ส่งผลสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวเช่นกัน กล่าวคือ ภายหลังจากที่มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้นมา ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ถูกตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาในพื้นที่อยู่ภายใต้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

แต่ต่อมา ในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการบังคับใช้ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ซึ่งมีผลให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยแยกออกมาต่างหากและไม่ได้อยู่ภายใต้ กอ.รมน. ดังเช่นที่ผ่านมา จึงทำให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่นับตั้งแต่ตอนนั้น แยกออกเป็น 3 ช่องทาง คือ ช่องทางงานด้านความมั่นคง โดย กอ.รมน. รับผิดชอบกำหนดยุทธศาสตร์รองรับ ช่องทางงานด้านการพัฒนา มี ศอ.บต. รับผิดชอบกำหนดยุทธศาสตร์รองรับ และช่องทางงานกระทรวง ทบวง กรม เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมียุทธศาสตร์รองรับแต่ละเรื่อง

จะเห็นได้ว่า ในกรอบการทำงานข้างต้นยังคงต้องตั้งคำถามเกี่ยวกับกลไกที่จะทำหน้าที่บูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่ระหว่างงานด้านความมั่นคงที่มี กอ.รมน.ภาค ๔ รับผิดชอบกับงานด้านการพัฒนาที่เป็นหน้าที่ของ ศอ.บต. เนื่องจากการบูรณาการตาม พ.ร.บ.ฉบับใหม่นี้ จะกำหนดไว้เพียงการบูรณาการโดยแผนงานโครงการเท่านั้น ขณะเดียวกัน กลไกที่มีการนำมาใช้เชื่อมโยงงานด้านความมั่นคงกับงานด้านการพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็เป็นเพียงกลไกบูรณาการในระดับนโยบาย คือ ในกรอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) เท่านั้น ส่วนในระดับปฏิบัติในพื้นที่ จะมีเพียงกลไกการบูรณาการอย่างไม่เป็นทางการ คือ ศูนย์บูรณาการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศพชต.) ภายใต้ กอ.รมน. ภ.๔ ที่ใช้เชื่อมต่อกับ ศอ.บต. (การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาครัฐประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี, 26 เมษายน 2554) ผู้แทนของหน่วยงานปฏิบัติหลักในพื้นที่อีกส่วนหนึ่ง คือ ศอ.บต. ก็ให้ข้อมูลที่สอดรับกันว่า ยังไม่มีกลไกทางการที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานบูรณาการระหว่างงานความมั่นคงกับงานการพัฒนาในระดับปฏิบัติในพื้นที่ โดยผู้แทน ศอ.บต. ให้สัมภาษณ์ว่า

> *“ การทำงานร่วมกันระหว่าง ศอ.บต. กับ กอ.รมน. ภายใต้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ ในช่วงแรกพบว่ามีปัญหาในการทำงานร่วมกัน ที่สำคัญยังมีปัญหาการบูรณาการภายในหน่วยงาน ซึ่งก็เป็นตามปกติของระบบราชการ แต่ทั้งนี้ ก็ได้แก้ปัญหาโดยการประชุมหารือร่วมกันทั้งระหว่างสำนัก/กองภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน จนทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น”* (ณรงค์ วุ่นซิ่ว, สัมภาษณ์, โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม, 9 กรกฎาคม 2554)

ด้วยเหตุนี้ การมองข้ามความสำคัญของการกำหนดกลไกบูรณาการอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ทั้งการบูรณาการระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ อาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานได้ในอนาคต โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สีแดงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเข้าถึงได้ยาก และการทำงาน ศอ.บต. จะต้องร่วมกันกับฝ่ายทหาร หากขาดความร่วมมือและการบูรณาการการทำงานอย่างเป็นเอกภาพแล้ว พ.ร.บ. ฉบับใหม่ ก็ไม่อาจที่จะช่วยให้ปัญหา จชต. ยุติลงได้

ในเรื่องนี้ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีข้อคิดเห็นว่าบทบาทในการบูรณาการในระดับพื้นที่ควรให้เป็นหน้าที่ของจังหวัด เพราะเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ขณะเดียวกัน ก็สามารถบูรณาการและเป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานระดับบนกับระดับล่างได้ (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 15 มีนาคม 2554)

ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นดังกล่าว ได้รับสะท้อนตรงกันจากผู้แทนศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 (ศปป. 5) กอ.รมน. ว่า การบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้างต้น อาจส่งผลให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหา จชต. ในระดับพื้นที่ในอนาคตระหว่างฝ่ายพัฒนากับฝ่ายความมั่นคง มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำและขาดความเป็นเอกภาพและบูรณาการการดำเนินงาน เนื่องจากขาดกลไกเชื่อมการทำงานในระดับพื้นที่ระหว่างทั้งสองฝ่าย ถึงแม้แม้ พ.ร.บ.ฯ จะกำหนดให้เลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ กพต. ซึ่งเป็นกลไกระดับยุทธศาสตร์การพัฒนาในภาพใหญ่ที่จะทำให้ กอ.รมน. มีส่วนในการแสดงความคิดเห็นต่อยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่จะต้องประสานสอดคล้องกับงานด้านความมั่นคงด้วยก็ตาม แต่หากมองลงมาในระดับพื้นที่แล้ว กลไกที่ใช้ประสานบูรณาการการแปลงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติที่มีอยู่ คือ หรือ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ อชต. กลับไม่มี กอ.รมน. ร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย ซึ่งอาจจะทำให้งานด้านการพัฒนาขาดมิติในด้านความมั่นคงรวมอยู่ด้วย ในชั้นนี้ ผู้แทน ศปป. 5 กอ.รมน. จึงเห็นว่า ควรจะเพิ่มผู้แทนของหน่วยงานตนเข้าเป็นอนุกรรมการอยู่ในกลไกดังกล่าว ขณะเดียวกันสำหรับกลไกประสานการปฏิบัติในระดับพื้นที่ ผู้แทน ศปป. 5 กอ.รมน. มีความเห็นตรงกันกับ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า ควรกำหนดให้จังหวัดทำหน้าที่การบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานในระดับพื้นที่ระหว่างฝ่ายพัฒนากับฝ่ายความมั่นคงได้ แต่จะต้องเพิ่ม

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ (การประชุมเฉพาะกลุ่มกับผู้แทนศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร , 22 มีนาคม 2554)

3) การขาดการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ผู้ให้ข้อมูลจำนวนหนึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวไว้ ในเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐว่า เป็นไปอย่างไม่มีการติดตาม ตรวจสอบเท่าที่ควร โดยผู้ให้ข้อมูลกลุ่มดังกล่าวเชื่อว่า การใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมหาศาลของภาครัฐที่ผ่านมา มีปัญหาอย่างน้อย 3 ประการ (การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 25 เมษายน 2554) คือ

(1) งบประมาณลงไปไม่ถึงประชาชน เนื่องจากมีการทุจริตคอรัปชั่นจากเจ้าหน้าที่รัฐ

(2) งบประมาณมุ่งเน้นใช้จ่ายในส่วนของงานการทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์มากกว่าการให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

(3) การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ผ่านมา บางโครงการมีส่วนทำให้สภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น แต่เมื่อคิดถึงความคุ้มค่าของงบประมาณที่ลงไป ก็ยังไม่คุ้มค่า

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากหน่วยงานภาครัฐวางระบบการตรวจสอบ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายให้มีประสิทธิภาพได้ โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วม คือ เปิดกว้างต่อการที่ภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับนโยบาย สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และแสดงความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาของภาครัฐได้อย่างปลอดภัย ก็น่าจะช่วยให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาสามารถตอบโจทย์ปัญหา และตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่ได้มากขึ้น

6.3.4 ปัญหาด้านแผนเตรียมการดำเนินการ

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการนำไปถอดเป็นยุทธศาสตร์ดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นลำดับ ทำให้ในเชิงทิศทางของนโยบายแล้วดูเหมือนจะเป็นไปอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์หรือแผนงาน/ยุทธวิธี ที่หน่วยงานเกี่ยวข้องจัดทำขึ้นรองรับนโยบายนั้น ยังคงมีเนื้อหาบางส่วนที่ไม่สอดรับกับวัตถุประสงค์และแนวคิดพื้นฐานของนโยบาย เช่น เรื่องคุณภาพด้านการศึกษาที่ฐานคิดของนโยบายมุ่งให้เกิดการพัฒนาบุคลากร และบูรณาการการศึกษาสายสามัญกับสายศาสนาเพื่อให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ ความต้องการของคนในพื้นที่ แต่ยุทธศาสตร์และแผนงานในด้านการศึกษา กลับมุ่งเน้นไปที่การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนเข้าโรงเรียน อาคาร เป็นหลัก นอกจากนี้ ยังมีแผนงานโครงการหลายเรื่องที่ยังมีลักษณะตอบสนองงานปกติมากกว่าตอบสนองงานพิเศษตามกรอบนโยบาย

6.3.5 ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทิศทางของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในเรื่องการปรับโครงสร้างองค์กรดำเนินงาน และการปรับเปลี่ยนบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ดังนั้น กลไกของฝ่ายการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความต่อเนื่อง และกดดันให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามนโยบายได้อย่างถูกต้อง

<u>กล่าวโดยสรุป</u> นอกจากองค์ประกอบด้านเครื่องมือในการดำเนินการแล้ว ผลการวิเคราะห์พบว่า องค์ประกอบของขีดสมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพยังเป็นปัญหาในหลายเรื่อง ทั้ง**ด้านงบประมาณ** ที่แม้จะมีปริมาณมาก แต่วิธีการเบิกจ่ายงบประมาณกลับไม่สามารถตอบรับกับลักษณะของปัญหาได้ **ด้านบุคลากร**ที่บางส่วนยังคงมีวิธีคิดที่ไม่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาตามแนวทางของนโยบาย และขาดความจริงจัง ต่อเนื่องในการปฏิบัติ **ด้านโครงสร้างองค์กร** ที่มีปัญหาหลักอยู่ที่เรื่องการขาดบูรณาการทั้งในเชิงความคิด และกลไกเชื่อมประสาน ตลอดทั้งไม่มีระบบติดตาม ตรวจสอบประเมินผล อย่างเป็นระบบ **ด้านแผนการเตรียมการ** ที่แม้ว่าจะมีการนำนโยบายไปถอดเป็นยุทธศาสตร์แผนงาน/ยุทธวิธี รองรับอย่างเป็นลำดับ แต่เนื้อหาบางส่วนยังคงไม่ตอบโจทย์ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ**ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง** ที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่ละครั้ง ต่างเป็นปัจจัยแทรกซ้อนกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ขาดความต่อเนื่อง ด้วยการส่งผลให้เกิด

การเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างองค์กรทำงาน และบุคลากรที่รับผิดชอบ นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาของทิศทางการแก้ไขปัญหาตามนโยบาย

6.4 สรุปผลการวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์พบความจริงที่สำคัญเกี่ยวกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ในขณะที่ทุกฝ่ายยอมรับว่านโยบายถูกต้องแต่การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติยังประสบปัญหา อาทิเช่น

ดร. อิสมาแอล ลุพฟี จะปากียา อธิการบดีมหาวิทยาลัยอิสลามยะลา และนายแวดือราแม มะมิงจิ ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดปัตตานี ให้ความเห็นตรงกันว่า “นโยบายถูกต้องดี แต่ยังมีปัญหาที่การนำไปปฏิบัติ เพราะยังขาดความต่อเนื่อง ขาดความจริงใจ รัฐยังไม่เข้าใจความละเอียดอ่อนของปัญหา การทำความเข้าใจต้องใช้เวลามาก ต้องใช้ความอดทน” สอดรับกับ นายพระนาย สุวรรณรัตน์ ผอ.ศอ.บต. ที่กล่าวย้ำว่า “นโยบายถูกต้อง การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องใช้ระยะเวลา ต้องสร้างแรงกระเพื่อมจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย” นายมูฮัมมัด อายุป ปาทานกล่าวว่า “นโยบายดี แต่คนปฏิบัติยังไม่เชื่อไม่ศรัทธาในนโยบาย” ซึ่งสอดคล้องกับที่นางสาวนารี เจริญพลริยะยืนยัน “นโยบายถูกต้อง แต่การปฏิบัติมีปัญหาเรื่องทัศนคติของผู้ปฏิบัติเพราะคิดอีกอย่าง แต่ไปทำอีกอย่าง” ในขณะที่นายอภิรัฐ หมัดสอิ ก็ย้ำว่า “นโยบายดีมาก แค่คนปฏิบัติไม่เข้าใจ ทัศนคติยังคงเหมือนเดิม ในขณะที่ความตั้งใจในการแก้ไขปัญหาเหมือนกัน แต่วิธีปฏิบัติไม่เหมือนกับความจริงในการแก้ไขปัญหาไม่เท่ากัน” ท่านกิตติ กิตติโชควัฒนา ยืนยันตรงกันว่า “นโยบายถูกทาง แต่การปฏิบัติไม่ได้ทำตามนโยบายไม่เอาจริงเอาจังในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม การประชาสัมพันธ์ในเรื่องนโยบายอ่อนจึงต้องเร่งสร้างความเข้าใจในเรื่องนโยบายต่อเจ้าหน้าที่รัฐ”

ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พล.ต. จำลอง คุณสงค์ ได้แสดงทัศนะไว้อย่างชัดเจนว่า “นโยบายถูกต้องแล้วที่ไม่ต้องลงในรายละเอียด ในเรื่องรายละเอียดเป็นเรื่องของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาสำคัญคือ หน่วยปฏิบัติไม่อ่านไม่ศึกษานโยบายอย่างจริงจัง จึงถอดรหัสนโยบายไม่ถูกต้อง แนวทางแก้ไขปัญหาจึงควรชี้แจงทำความเข้าใจ ฝ่ายเดียวกันให้มาก” ซึ่งนายวีรยุทธ์ สุขเจริญ รอง ผอ.ศอ.บต.(ยุติธรรม) ก็ได้สะท้อนปัญหาการนำนโยบายไปสูการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ปัญหาคือไม่มีการกำหนดการถ่ายทอดนโยบายที่ชัดเจนสู่ระดับล่าง บุคลากรถ่ายทอดนโยบายต้องรู้จริงในเรื่องนโยบายและการถ่ายทอด ควรมีการจัดทีมถ่ายทอดนโยบายโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำกลยุทธ์ การบูรณาการ การถ่ายทอดนโยบาย มีเครื่องมือ มาตรฐานเดียวกัน อธิบายในรายละเอียด ของนโยบายให้ชัดเจน ไม่ใช่ปล่อยให้

ระดับปฏิบัติ (ล่าง) คิดเอง และควรจัดทำกรอบแนวทางการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติกำหนดตัวชี้วัดระยะเวลาในการปฏิบัติให้ชัดเจน" เช่นเดียวกับที่ ศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ให้ความเห็นว่า *"อุปสรรคในการนำนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติ มีปัญหาทั้งในเรื่องของตัวบุคคล/เจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวโครงสร้างของระบบราชการ และวัฒนธรรมการปฏิบัติงานของระบบราชการไทย ซึ่งทั้ง ๓ ส่วนนี้ต่างก็มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ"* (สัมภาษณ์, โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม, 9 กรกฎาคม 2554)

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า **กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับการยอมรับสูง แต่ยังมีปัญหาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ซึ่งเป็นการตอกย้ำกับการผลงานวิจัยของ ศาสตราจารย์ ดร. ปิยนาถ บุนนาค พบว่า "ปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้อยู่ที่นโยบายภาครัฐ แต่อยู่ที่ข้าราชการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่มากกว่า"

บทที่ 7
สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ โดยตั้งต้นการนำเสนอกรอบแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัย และการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยเป็นการเฉพาะ แล้วนำเสนอข้อมูลเชิงลึกที่ผ่านกระบวนการค้นหาตามกรอบแนวความคิดในการศึกษาดังกล่าว ทั้งในเรื่องของการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หลังจากนั้น ได้นำมาวิเคราะห์ตามขั้นตอนและตามกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัย เพื่อมุ่งหมายที่จะค้นหาคำตอบในคำถามนำการวิจัย 2 ข้อสำคัญ คือ

1) กระบวนการการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และสอดคล้องกับสภาพปัญหา, อัตลักษณ์และความต้องการของคนในพื้นที่หรือไม่อย่างไร

2) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ถูกขับเคลื่อนผ่านกลไก และช่องทางต่างๆ ที่มีอยู่อย่างไร และการดำเนินการดังกล่าวมีปัญหา อุปสรรคอย่างไร

วิธีการศึกษาวิจัย คือ การวิเคราะห์ทั้งการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจากข้อมูลปฐมภูมิเชิงลึกเป็นหลักประกอบกับข้อมูลทุติยภูมิ และนำข้อมูลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและจากการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus group) ทั้งในและต่างประเทศของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (Stakeholders) ในเรื่องนโยบายดังกล่าวมาประกอบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณา (Descriptive Analysis) ผ่านกรอบแนวคิดที่สร้างขึ้นเพื่อตอบโจทย์การศึกษาวิจัยใน 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) วิเคราะห์ และการวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย โดยใช้แนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ซึ่งวางน้ำหนักไปที่รูปแบบเครือข่ายนโยบายของโรดส์ (The Rhodes Typology) ประกอบกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม มาใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) กับตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) และวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้แนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ซึ่งวางน้ำหนักไปที่รูปแบบเครือข่ายนโยบายของโรดส์ (The Rhodes Typology) ประกอบกับแนวคิดเรื่องการมี

ส่วนร่วม มาใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ พร้อมกับจะได้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติควบคู่ไปด้วย

ในส่วนท้ายสุดของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะได้นำเสนอในเรื่องของข้อเสนอแนะทั้งในเรื่องของการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและขจัดปัญหาอุปสรรคโดยเฉพาะในส่วนของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วย ตลอดจน จะได้เสนอแนะตัวแบบกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายที่มีความเฉพาะอันจะเป็นประโยชน์ในการนำและปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพต่อการแก้ไขปัญหา

สรุปผลการวิจัย

7.1 กระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

7.1.1 กระบวนการจัดทำนโยบาย

การใช้ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาวิเคราะห์การจัดทำนโยบาย พบว่า **ในขั้นการก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation)** และขั้นการหยิบยกปัญหาขึ้นมาเพื่อพิจารณา โดยผู้มีอำนาจ (Policy Agenda) ทุกฝ่ายมีความเห็นตรงกันถึงความสำคัญ และความรุนแรงของปัญหา ที่สำคัญคือความห่วงใยต่อปัญหาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชนีนาถ และได้ทรงพระราชทานพระราชดำริหลักการดำเนินการแก้ไขปัญหา คือ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” จนกลายมาเป็นนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งยังมีพระราชดำริให้ดำเนินการด้วยความนุ่มนวลและให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งล้วนเป็นหลักการแก้ไขปัญหาในนโยบายทั้งสิ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้หยิบยกการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “วาระแห่งชาติ” (National Agenda) เพื่อให้มีการระดมทรัพยากรทางการบริหารทุกอย่าง เข้าแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

เมื่อมาถึงขั้นการกำหนดนโยบายและพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้ (Policy Formulation and Adaptation) จึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเริ่มตั้งแต่การประเมินผลการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาจากหน่วยในพื้นที่ การจัดประชุมสัมมนาเฉพาะกลุ่มทั้งจากภาควิชาการ ภาคประชาชน และประชาคมข่าวกรอง อย่างครอบคลุมภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด แล้วมาจัดทำข้อเสนอทางนโยบายเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ ครม. ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายนี้ได้ประสบปัญหาสำคัญ คือ การมีข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และการศึกษาจำนวนมาก บางครั้งเป็นข้อมูลคนละชุด คือ การเข้าใจปัญหาที่ต่างกัน เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่ต่างกัน การขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหา สมช. ในฐานะผู้รับผิดชอบจัดทำนโยบาย ได้ขจัดปัญหานี้โดยการจัดทำข้อเสนอแนะ ทั้งความจริงภาพรวมของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และความจริงที่สำคัญเฉพาะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อจะทำให้เกิดความชัดเจนของปัญหา

มากที่สุด เพราะปัญหามีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนมาก ซึ่งความชัดเจนของการวิเคราะห์นี้จะสะท้อนในเนื้อหาสาระของนโยบายได้อย่างดีว่าเป็นนโยบายที่มา “ถูกทาง”

7.1.2 ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย

1) ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วม

กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับของการรับฟังความคิดเห็นและระดับของการเข้ามามีบทบาทโดยสามารถเปิดพื้นที่ให้กับตัวแทนภาคส่วนต่างๆ อย่างหลากหลาย แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เป็นตัวแสดง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของนโยบายอย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน การใช้การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็จำกัดตัวอยู่เฉพาะกระบวนการจัดทำนโยบายในขั้นของการก่อตัวของปัญหาเป็นหลักเท่านั้น โดยไม่ได้จัดทำอย่างต่อเนื่อง ครบทุกขั้นตอน โดยเฉพาะในขั้นของการปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผลนโยบาย

2) ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่

แม้ว่าในภาพรวมแล้ว นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้อง ตอบรับกับความต้องการและอัตลักษณ์เฉพาะของคนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม แต่ยังมีเพียงบางประเด็นที่นโยบายยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ พร้อมกันนั้น เนื้อหาสาระนโยบายในส่วนที่สอดคล้องกับความต้องการของคนพื้นที่กลับได้รับการสะท้อนจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติบางส่วนว่า มีความครอบคลุมมากเกินไป จนทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความไปสู่การปฏิบัติจริง ซึ่งปัญหาทั้งหมดในเชิงกระบวนการแล้ว เป็นผลมาจากการใช้กระบวนการกำหนดนโยบายที่ยึดส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของการวิเคราะห์ปัญหา กลั่นกรองความเห็นจากเวทีรับฟังความเห็นต่างๆ และการกำหนด จัดวางเนื้อหาสาระของนโยบาย

3) ความเหมาะสมในแง่ของการเป็นนโยบายเชิงรุก

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้กำหนดเนื้อหาสาระในภาพรวมที่มีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุกไว้ แต่เหตุที่ลักษณะนโยบายดังกล่าว ยังไม่ปรากฏผลชัดเจนในระดับปฏิบัติในพื้นที่ อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติบางส่วนยังขาดความเข้าใจ และขาดความเชื่อมั่นศรัทธาว่า นโยบายที่กำหนดไว้นั้นเป็นนโยบายที่มาถูกทาง ทำให้ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ นอกจากนี้ บางครั้งยังมีการปฏิบัติโดยสวนทางกับสิ่งที่กำหนดไว้ในนโยบาย จนกลายเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สร้างปัญหาเพิ่มขึ้น

7.2 กระบวนการและความเหมาะสมของการแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ

7.2.1 กระบวนการแปลงนโยบาย

การใช้ตัวแบบด้านการจัดการ (Management model) มาวิเคราะห์กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า มีองค์กรหน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน มีการมอบหมายภารกิจที่ชัดเจน และรัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะ รวมทั้ง เรื่องวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และบุคลากร ถึงแม้จะประสบกับปัญหาในห้วงสองเดือนแรกของการเปลี่ยนถ่ายโอนการบริหารจัดการจากโครงสร้างเดิม คือ กอ.สสส.จชต. ไปยัง กอ.รมน. เพื่อให้องค์กรที่ฟื้นฟูใหม่ คือ พตท. และ ศอ.บต. ทำงานได้อย่างเต็มที่ก็ตาม

ขณะเดียวกัน ในแง่ของเนื้อหาสาระของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) มาวิเคราะห์ พบว่า ทั้งนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ กรอบแนวทางปฏิบัติ และแผนปฏิบัติ ที่ดำเนินการตั้งแต่ สมช. กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 พตท. และ ศอ.บต. ไม่มีความขัดแย้งกัน ตรงกันข้ามกลับมีความชัดเจนตรงกันทั้งในเรื่องวัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินการ มีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน โดยใช้ผลของสถานการณ์ความรุนแรงที่ลดลง ความร่วมมือจากภาคประชาชน เป็นตัวชี้วัดในภาพรวม และมีตัวชี้วัดในระดับแผนงาน/ โครงการ แต่ละเรื่องด้วย มีการสร้างระบบประเมินผลโดยนักวิชาการที่เป็นกลางทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ ที่สอดคล้องเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ถึงแม้จะมีความต่างของจุดเน้นในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ตาม เพราะความต่างของจุดเน้นเกิดจากการที่ได้รับมอบหมาย แต่ในท้ายสุด ก็ต้องมาบูรณาการร่วมกันภายใต้กรอบ/ วัตถุประสงค์นโยบายฯ ที่เรียกว่าเป็นการทำงานแบบ “รวมกันคิด แต่แยกกันทำ”

7.2.2 ความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

1) ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วม

แม้ว่านโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะกำหนดอย่างชัดเจนเรื่องการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นแนวทางดำเนินงานแก้ไขปัญหา แต่ในการปฏิบัติในพื้นที่กลับสะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมที่ยังต่ำ และเป็นเพียงการจัดให้มีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ อันนำมาซึ่งแผนงาน โครงการที่ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของคนในแต่ละชุมชนได้อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร

2) ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่

การปฏิบัติตามนโยบายบางเรื่อง อาทิ พัฒนาการศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างความเป็นธรรมและการอำนวยความยุติธรรม การให้เกียรติและการยอมรับในคุณค่าของการดำรงอยู่ในเรื่องประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ ศาสนา และอัตลักษณ์ ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์วิถีชีวิตของ

คนในพื้นที่อย่างแท้จริง ที่สำคัญนอกจากจะไม่สอดคล้องแล้ว ยังกลายเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้รุนแรงขึ้น ซึ่งหลักๆ แล้วเป็นผลมาจากการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้อง และสวนทางกับเนื้อหานโยบายที่กำหนดไว้

3) ความเหมาะสมในแง่ของการปฏิบัติตามนโยบายที่เป็นเชิงรุก สอดรับ สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กำหนดเนื้อหาหลายส่วนที่เป็นการดำเนินงานเชิงรุก มุ่งขจัดรากเหง้าของปัญหามากกว่ารับมือเหตุการณ์เฉพาะหน้ารายวัน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดรายวันทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำต้องยึดติดอยู่กับยุทธวิธีมากกว่ายุทธศาสตร์เชิงรุกที่มองภาพของปัญหาเชื่อมโยงกันในภาพรวม ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติตามนโยบายในพื้นที่จึงออกมาในลักษณะของการแยกกันทำ และการแก้ไขปัญหารายวันมากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหาที่เป็นสาเหตุรากเหง้าอย่างเป็นเอกภาพในทิศทางเดียวกัน

7.3 ปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การใช้ตัวแบบการจัดการ (Management Model) พบว่า การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีสมรรถนะที่ดีและมีความพร้อมพอสมควร ทั้งในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ งบประมาณ แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติใน 5 เรื่องหลัก คือ 1) ปัญหาด้านงบประมาณ 2) ปัญหาด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ 3) ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา 4) ปัญหาเกี่ยวกับแผนเตรียมการดำเนินการ และ 5) ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง โดยปัญหา 4 ส่วนแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบขีดสมรรถนะของหน่วยงาน ส่วนปัญหาสุดท้ายเป็นปัจจัยแทรกซ้อน

7.3.1 ปัญหาด้านงบประมาณ ทั้งที่มีงบประมาณเพียงพอ แต่ยังคงประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณที่ใช้วิธีการเบิกจ่ายงบประมาณภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ ทำให้เกิดความล่าช้า

7.3.2 ปัญหาด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ยังคงประสบกับปัญหาสำคัญ คือ วิธีคิดพื้นฐานที่ไม่มองปัญหาในภาพกว้างที่เป็นองค์รวม แต่มองเพียงปัญหาขั้นปรากฏการณ์ ไม่มองลึกไปถึงปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ พร้อมไปกับมองเรื่องความเป็นธรรมในความหมายที่แคบโดยเห็นว่าเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมและอำนวยความเป็นธรรม แต่ยังมองไม่เห็นความเป็นธรรมในความหมายที่กว้าง เช่น การพัฒนาที่เป็นธรรม และการศึกษาที่เป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขของปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังขาดความจริงจังและต่อเนื่องในการปฏิบัติตามนโยบายที่เห็นว่าดีแล้ว จึงทำให้การแก้ไขปัญหาของบุคลากรมีลักษณะกระจัดกระจาย ต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการทั้งในเรื่องความคิดและการนำไปสู่การปฏิบัติ

7.3.3 ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร พบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ 2 เรื่องหลัก คือ 1) การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกิดจากการขาดการบูรณาการทางความคิดที่แฝงฝังอยู่ในวัฒนธรรมองค์กรต่างกัน การขาดกลไกบูรณาการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และท้านสุดคือการขาดการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพียงพอ

7.3.4 ปัญหาด้านแผนเตรียมการดำเนินการ พบว่า ถึงแม้การนำนโยบายไปแปลงเป็นยุทธศาสตร์ดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดูเหมือนจะเป็นไปอย่างเป็นระบบ แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญ คือ เนื้อหาบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวคิดพื้นฐานของนโยบาย เช่น การพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษามุ่งให้เกิดการพัฒนาบุคลากร มุ่งพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ แต่ยุทธศาสตร์และแผนงานกลับมุ่งเน้นไปที่เรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนและอาคารเรียน

7.3.5 ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง เป็นปัจจัยแทรกซ้อนสำคัญที่ไปลดทอนหรือเพิ่มสมรรถนะของบุคลากรและหน่วยงานที่แก้ไขปัญหา เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่ละครั้ง ส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างองค์กรการทำงานและบุคลากรที่รับผิดชอบ ทำให้ขาดการต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหา และหลายครั้งมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาของทิศทางการแก้ไขปัญหาด้วย

จากการวิเคราะห์ทั้งหมดสะท้อนให้เห็นในภาพรวมว่า ปัญหาความเหมาะสมของกระบวนการนโยบายตั้งแต่ขั้นของการจัดทำไปจนถึงขั้นของการปฏิบัติ โดยหลักแล้ว เกิดจากการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับที่ไม่เข้มข้นเพียงพอ และไม่ครอบคลุมตัวแสดงที่มีอยู่จำนวนมากเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่ประชาชนสัมผัสได้จริงในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากวิธีคิดพื้นฐานของภาครัฐที่ยังคงมองกระบวนการนโยบายโดยยึดส่วนกลางเป็นศูนย์กลางในการผลิตนโยบาย รวมทั้งมองนโยบายในฐานะเครื่องมือดำเนินการของรัฐมากกว่าจะเป็นเครื่องมือที่เปิดกว้างให้ภาคส่วนอื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายได้เข้ามาร่วมกันใช้แก้ปัญหาไปด้วยกัน โดยที่วิธีคิดดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยที่ขับเคลื่อนด้วยกระแสการเปิดกว้าง และการเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคส่วนต่างๆ มากขึ้น รวมทั้งไม่สอดคล้องกับบริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีตัวแสดงเกี่ยวพันจำนวนมาก อาทิ กลุ่มองค์กรภาคประชาชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม ทั้งในพื้นที่ ในส่วนกลาง และต่างประเทศ โดยจะเห็นว่าแต่ละตัวแสดงมีเป้าหมาย วิธีคิด อุดมการณ์ และผลประโยชน์แตกต่างหลากหลาย นโยบายและการดำเนินการแก้ไขปัญหาจึงไม่อาจเป็นที่ยอมรับและประสบความสำเร็จได้หากไม่ให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงดังกล่าว และละเลยที่จะเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงเหล่านี้เข้ามามีบทบาท

7.4 ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบทั้งในเรื่องกระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คณะผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะใน 4 ด้านหลัก ดังนี้

7.4.1 ด้านกระบวนการและความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบาย

1) ควรมีการใช้ควรมีการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเข้มข้นในกระบวนการจัดทำนโยบาย เพราะปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน เชื่อมโยงกันทั้งหมด จึงควรใช้เวทีของกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะจากพื้นที่ให้มากที่สุด โดยให้เริ่มตั้งแต่ “การระบุปัญหา” การพิจารณาหาทางออกของปัญหาร่วมกัน การร่วมกำหนดนโยบาย การพิจารณายกร่างและข้อเสนอแนะนโยบายร่วมกัน เพราะจะทำให้เกิดการยอมรับร่วมกัน สุดท้ายจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบายซึ่งมีผลโดยตรงต่อความเข้าใจ การให้ความสำคัญและการสนับสนุน เมื่อมีในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2) เร่งรัดการสร้างเอกภาพทางความคิดต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่อยู่ในภาวะวิกฤต มีความรุนแรงสูง ทุกฝ่ายจึงมีความสนใจนำไปสู่การระดมความคิดในการแก้ไขปัญหาอย่างมากมาย จนทำให้มีการมองปัญหาไปคนละทิศทาง ทำให้การแก้ไขปัญหากระจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพ ทั้งๆ ที่ทุกคนตระหนักว่าเป็นปัญหาสำคัญยิ่งเป็นวาระแห่งชาติ วิธีการสร้างเอกภาพทางความคิดที่สำคัญ คือ การสร้างเวทีกระบวนการมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างครอบคลุมกว้างขวาง เพื่อให้ความคิดทั้งในเรื่องปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกิดการ “ตกผลึก” อย่างดีที่สุด เวทีดังกล่าวนี้ควรจะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะสถานการณ์และปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรับตัว เปลี่ยนแปลงทุกวัน ที่สำคัญคือ ในการดำเนินการดังกล่าวรัฐต้องใช้ “ความอดทน” อย่างสูงยิ่ง

3) ในส่วนของสาระนโยบาย รัฐควรจะเร่งรัดสร้างองค์ความรู้ทั้งในทางทฤษฎีและการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายที่ทุกฝ่ายยอมรับว่า “ถูกต้องและถูกทาง” คือเรื่องหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักการใช้แนวทางสันติวิธีในการแก้ไขปัญหา ด้วยการสร้างองค์ความรู้เฉพาะบริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และนำไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับยุทธการและยุทธวิธีได้ทันที เช่น องค์ความรู้เกี่ยวกับการเมืองนำการทหาร ยุทธวิธีการเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในบริบทของสังคมมุสลิม สันติวิธี วิธีการสำคัญในการรักษาความสงบในพื้นที่ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในชุดเดียวกัน อันจะนำไปสู่ “การรวมกันคิดแล้วแยกกันทำ” ไม่ใช่ “รวมกันคิด แต่ต่างคนต่างทำ” จนสับสน

7.4.2 ด้านกระบวนการและความเหมาะสมของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

1) ควรสร้างกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีความสัมพันธ์กัน ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติ เพื่อให้การถอดรหัสเนื้อหานโยบาย ตลอดจนวิธีการให้น้ำหนักและจัดลำดับความสำคัญกับเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดย สมช. ต้องทำงานร่วมกับ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า พตท. และ ศอ.บต. อย่างใกล้ชิดในลักษณะของคณะทำงานการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยอาจมีลักษณะเป็นคณะทำงานเฉพาะกิจในการชี้แจงนโยบาย การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการจัดทำแผนการบริหารจัดการนโยบายครอบคลุมทุกขั้นตอนเป็นการเฉพาะ

ตั้งแต่กระบวนการถ่ายทอดนโยบาย การสร้างความเข้าใจในสาระสำคัญ วัตถุประสงค์นโยบาย การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย เพื่อผลักดันให้การปฏิบัติตามนโยบายมีเอกภาพทั้งความคิดและการปฏิบัติอย่างแท้จริง

2) รัฐควรสร้างเอกภาพการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับวัฒนธรรมองค์กรที่เชื่อมโยงกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย คือ ดำรงความเป็นเอกภาพการปฏิบัติภายใต้นโยบายและยุทธการสำหรับวิธีการหรือยุทธวิธี ควรจะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการได้อย่างเสรี เพราะวัฒนธรรมองค์กรจะมีความสำคัญยิ่งต่อการผลักดันนโยบายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ภารกิจการรักษาความสงบเป็นภารกิจที่ ทหาร และตำรวจที่มีวัฒนธรรมองค์กร วัฒนธรรมการทำงานเฉพาะ ในขณะที่ภารกิจด้านการพัฒนา/ กิจการพลเรือนเป็นภารกิจที่ ศอ.บต. ที่มีวัฒนธรรมองค์กรพลเรือนเป็นการเฉพาะดำเนินการ ดังนั้น รัฐบาลอาจตัดสินใจให้ ศอ.บต. ดำเนินการในเรื่องแผนงาน โครงการ และงบประมาณอย่างเสรีภายใต้การกำกับทางยุทธการและนโยบายของ กอ.รมน. เท่านั้น ก็จะทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็น “เชิงรุก” มากขึ้น

3) การพัฒนาสมรรถะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะ กอ.รมน. พตท. และ ศอ.บต. ตั้งแต่การคัดเลือกเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่มีความรู้ ความเข้าใจพื้นที่ที่เรียกว่า เข้าใจ “ภูมิสังคมอย่างดี” และมีจิตใจมุ่งมั่น ศรัทธาที่จะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขอย่างจริงจัง และควรจัดให้มีการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนต้องมีทักษะเฉพาะที่ในการทำงานร่วมงานกับหน่วยงานอื่นได้อย่างรวบรื่น และควรจะแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งในเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณ ขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานให้รวดเร็ว ลุล่วงไป โดยมองเป็นพื้นที่ “พิเศษ” ในการบริหารจัดการโดยเฉพาะไม่ใช่ใช้ระเบียบแบบแผนเหมือนพื้นที่อื่นซึ่งมีความล่าช้า ไม่ทันสถานการณ์

4) เร่งรัดขจัดปัญหาความซ้ำซ้อนของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ รองรับนโยบายจากหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่กำหนดขึ้นมาไม่พร้อมกัน แต่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเดียวกัน เมื่อนำแผนยุทธศาสตร์ไปดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน เป็นแผนงาน/ โครงการต่างๆ ก็จะมีความซ้ำซ้อนทั้งพื้นที่ กลุ่มเป้าหมายทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ แรงกระเพื่อมที่จะทำให้ปัญหาแก้ไขได้อย่างมีพลังก็ถูกลดทอนลงไป และหลายครั้งได้ก่อปัญหาใหม่เพิ่มเติมจนกลายเป็นเงื่อนไขใหม่ที่กลุ่มที่ใช้ความรุนแรงอ้างเป็นเหตุในการก่อความไม่สงบ เช่น ปัญหาช่อราษฎร์บังหลวง ปัญหารัฐบาลมีความไม่จริงจังจริงใจในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น ดังนั้น ต้องเร่งรัดให้ กอ.รมน.ภาค 4 บูรณาการความมั่นคงในระดับพื้นที่ โดยมอบให้ ศอ.บต. บูรณาการด้านการพัฒนา และ พตท. บูรณาการด้านการรักษาความสงบอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน

5) มุ่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคสำคัญใน 4 เรื่องหลัก คือ (1) การเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้าไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหา โดยต้องคิดกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์การบริหารงบประมาณเฉพาะพื้นที่ที่ไม่ใช่ระบบงบประมาณรูปแบบเดียวทั้งประเทศ (2) การเร่งรัดปรับความคิดพื้นฐานทั้งการมองปัญหา การ

แก้ไขปัญหาจากการมองปัญหาในเชิงยุทธวิธีมาเป็นการมองปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ และต้องสะท้อนการทำงานที่มีความจริงใจ จริงจัง ต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหา (3) ปลดเงื่อนไขปัญหาเชิงโครงสร้างองค์กรที่แก้ไขปัญหาด้วยการมีกลไกเชื่อมโยงและบูรณาการความคิดและการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่ ตลอดจนมีระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพเพียงพอ (4) ตระหนักและใส่ใจในเรื่องการตรวจสอบแผนเตรียมการ โดยเฉพาะในเรื่องยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ที่ต้องสอดคล้อง มุ่งไปตอบสนองเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างแท้จริง สำหรับปัจจัยทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง และส่งผลต่อความต่อเนื่องและทิศทางในการแก้ไขปัญหา ควรจะผลักดันนโยบายที่เรียกว่า “ถูกทาง” เข้าสู่ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนให้เกิดการสนับสนุนและยอมรับอย่างกว้างขวาง จนทำให้ฝ่ายการเมืองรับฟัง ตระหนัก และไม่เปลี่ยนแปลงทิศทางโครงสร้าง ในการแก้ไขปัญหาอย่างขาดความรอบคอบ

6) ในส่วนของสาระการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รัฐจะต้องเร่งรัดให้หน่วยที่รับผิดชอบทุกระดับ สร้างเอกภาพทางความคิดและความเข้าใจในสาระสำคัญของสาเหตุปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหา วิธีการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน ตลอดจนปรับทัศนคติของผู้ปฏิบัติให้เข้าใจ ตระหนัก ศรัทธา ต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้แนวทางสันติวิธีที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดภาวะ “ต่างคน ต่างทำ” จนขาดพลังในการแก้ไขปัญหา วิธีดำเนินการอาจเริ่มจากการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในโครงการเฉพาะ เพราะจะทำให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน การยอมรับกันได้ ที่สำคัญต้องสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาในระดับพื้นที่โดยเร็ว

7.4.3 ด้านข้อเสนอแนะตัวแบบกระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

ผลจากการศึกษาวิจัยเป็นตัวอย่างที่ดีของกระบวนการจัดทำและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พร้อมกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งทุกเรื่องล้วนเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับความล้มเหลวหรือความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งต้องการเสนอแนะตัวแบบกระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีสมมติฐานเบื้องต้นว่า ตัวแบบที่นำเสนอนี้จะเป็นตัวแบบของการออกแบบกระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับบริบทของปัญหาและการบริหารจัดการของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณีที่วิกฤตและมีความสำคัญ เป็นการดำเนินการที่สมจริงทั้งในการปฏิบัติและการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมได้

การแก้ไขปัญหาในเชิงกระบวนการจัดทำและการแปลงนโยบายที่ค้นพบผ่านการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ ควรเริ่มต้นจากการปรับวิธีคิดพื้นฐานในการจัดทำและขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐจากการคิดใน “แนวดิ่ง” ไปสู่การคิดใน “แนวราบ” และเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากผู้กำหนดชี้นำในการกำหนดนโยบายในลักษณะเป็น “แกนตั้ง” ไปสู่การเป็น “แกนนอน” คือ เป็นศูนย์กลางอำนวยการให้ตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่าง ๆ มาเข้าร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่หรือเวทีเดียวกัน ให้สะท้อนพื้นที่ยืนให้กับตัวแสดงที่มีความหลากหลาย และเป็นกระบวนการที่ประชาชนในพื้นที่สัมผัสได้จริงถึงการเปิดกว้างดังกล่าว

ภายใต้วิธีคิดพื้นฐานดังกล่าว กระบวนการจัดทำนโยบายจึงควรขับเคลื่อนในกรอบของแนวคิด เรื่องเครือข่ายนโยบายที่อาจกำหนดเป็นตัวแบบกว้าง ๆ ที่เรียกว่า **ตัวแบบกระบวนการเครือข่ายนโยบาย (Policy Networking Process Model - PNP)** โดยคณะผู้วิจัยจัดทำขึ้น ประกอบไปด้วย กระบวนการจัดทำนโยบายและแปลงไปสู่การปฏิบัติทั้งสิ้น 5 ขั้นตอน คือ 1) การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ปัญหา 2) การกำหนดและกลั่นกรองประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบาย 3) การยกร่างนโยบาย และการนำเสนอเพื่อพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้ 4) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ 5) การติดตามตรวจสอบ ประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาทั้งหมดที่ผ่านมาระบุว่า การขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้แนวคิดเครือข่ายนโยบายที่ปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบายจากผู้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบของนโยบาย (passive actors) ไปสู่การเป็นหุ้นส่วน (partner) ในรูปของภาคีเครือข่ายที่ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายไปด้วยกันตลอดทั้งวงจร ตั้งแต่เริ่มวิเคราะห์ปัญหา ยกร่างนโยบาย ร่วมขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล (active actors) เพื่อให้กระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติเป็นไปสอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสอดรับกับบริบทเฉพาะของประเด็นปัญหาและพื้นที่ทำการของนโยบาย

การขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยยึดแนวคิดเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมให้กับภาคีเครือข่ายได้ร่วมขับเคลื่อนกระบวนการไปด้วยกัน โดยระดับการมีส่วนร่วมที่จำเป็นต้องสร้างให้เกิดขึ้นจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละขั้นตอนของนโยบาย ประกอบไปด้วยรายละเอียดดังนี้

1) การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ปัญหา คือ การวิเคราะห์ลักษณะของปัญหา บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่เกิดปัญหา และที่สำคัญที่สุด คือ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ (ทั้งทางบวกและทางลบ) โดยตรงต่อปัญหา และการดำเนินนโยบาย ซึ่งมีขั้นตอนหลักดังนี้

(1) ระบุรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครอบคลุมที่สุด

(2) วิเคราะห์ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือ ผลกระทบจากปัญหา และนโยบายอย่างไร

(3) ประเมินอำนาจหรืออิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและระดับผลกระทบจากปัญหา และนโยบาย

(4) เลือกแนวทางและเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ตัวแบบกระบวนการเครือข่ายนโยบายในที่นี้ ซึ่งเป็นผลจากการศึกษากระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ วิเคราะห์ออกมาให้เห็นผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและนโยบาย 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ประชาคมข่าวกรอง หน่วยปฏิบัติ ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม และนักวิชาการ ซึ่งแต่ละกลุ่มครอบคลุมทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สังคมไทย และต่างประเทศ โดยนำมาทำการเชื่อมโยงให้เป็นเครือข่ายนโยบายที่ร่วมผลักดันขับเคลื่อนทั้งกระบวนการจัดทำและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติพร้อมกันทั้งวงจร ในลักษณะภาคีเครือข่ายกึ่งทางการ ซึ่งอาจพิจารณาจัดตั้งในรูปแบบของคณะทำงานภายใต้คำสั่งคณะกรรมการหลักที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ลำดับถัดมา คือ การใช้เครือข่ายทำงานดังกล่าว เป็นพื้นที่/กลไกร่วมกันวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ ตลอดจนแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทำความเข้าใจความต้องการ วิธีคิด สถานะ และบทบาทของกันและกัน โดยอาจจัดให้มีเวทีประชุม/สัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกันสัก 1-2 ครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันเป็นพื้นฐานของการร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายในขั้นต่อๆ ไป อย่างเป็นเอกภาพ

2) การกำหนดและกลั่นกรองประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบาย คือ การใช้เครือข่ายทำงานเป็นพื้นที่ปลอดภัยในการแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็น ถกแถลง อภิปรายเกี่ยวกับลักษณะของปัญหา เงื่อนไข สาเหตุของปัญหา บริบทแวดล้อม และทิศทางของการแก้ไขปัญหาที่ควรจะเป็น เพื่อให้เกิดการตกผลึกทางความคิดร่วมกัน

3) การยกร่างนโยบาย และการนำเสนอเพื่อพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้ ในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องยกระดับการมีส่วนร่วมจากระดับเข้ามามีบทบาทไปสู่ระดับสร้างความร่วมมือ กล่าวคือ การใช้เครือข่ายนโยบายร่วมกันคิด และยกร่างนโยบาย เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามระเบียบ/กลไกลของหน่วยราชการที่เป็นเจ้าของนโยบาย ก่อนที่จะนำนโยบายดังกล่าวกลับมาขอความเห็นจากเครือข่ายนโยบายอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเป็นการยืนยันความถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการ และสอดรับกับปัญหาที่มีบริบทเฉพาะให้มากที่สุด โดยในขั้นนี้ หากนโยบายเป็นที่เห็นตรงกันทั้งหมดแล้ว เพื่อให้เกิดแรงสนับสนุนนโยบายอย่างมีพลังและสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบาย ภาคีเครือข่ายต้องให้ความตกลงใจร่วมกันที่จะผลักดันสนับสนุนนโยบายนี้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามปรัชญา แนวคิด และวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยอาจประกาศออกมาในรูปแถลงการณ์ร่วมของเครือข่าย

4) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นขั้นตอนสำคัญที่ชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย โดยหน่วยปฏิบัติจะต้องจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการรองรับอย่างสอดคล้องกับปรัชญา แนวคิด และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ขณะเดียวกัน ต้องยึดกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการเช่นเดียวกับนโยบาย โดยเปิดพื้นที่ของการเข้ามามีส่วนร่วมให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของเครือข่ายยุทธศาสตร์ (strategic networking) เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการจัดทำและผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติด้วยกัน ไม่ใช่เพียงการจัดให้เข้ามามีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบที่มีการวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า การมีส่วนร่วมเป็นเพียงเครื่องมือ/วิธีการที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้เพื่อรับรองความชอบธรรมของนโยบายเท่านั้น โดยที่เป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติตามนโยบายส่วนหนึ่งต้อง

กำหนดให้เป็นเรื่องของการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่สามารถริเริ่มการแก้ปัญหาที่พวกเขาเผชิญ ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิ เช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป้าหมายข้างต้น คือ ความพยายามยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่ระดับที่สูงที่สุดตามทฤษฎี คือ ระดับเสริมอำนาจ อันเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่สะท้อนความยินยอมพร้อมใจของหน่วยงานภาครัฐต่อการมอบอำนาจตัดสินใจบางส่วนในกิจการท้องถิ่น/ชุมชนให้กับประชาชนหรือชุมชน

ขณะเดียวกัน ในส่วนของงบประมาณ ต้องเป็นการบริหาร/เบิกจ่ายที่กำหนดขึ้นเป็นระเบียบ และลักษณะเฉพาะ ที่สามารถตอบสนองบริบทเฉพาะของปัญหาและพื้นที่ได้อย่างทันต่อสถานการณ์

5) การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบ โดยใช้การทำงานในรูปของภาคีเครือข่ายติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลทั้งก่อนการจัดทำนโยบาย ระหว่างการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามนโยบาย และภายหลังปรากฏผลการดำเนินการตามนโยบาย โดยอาจดำเนินการร่วมกับนักวิชาการ หรือสถาบันวิชาการที่เป็นกลาง และมีศักยภาพในทางวิชาการที่จะสามารถประเมินผลนโยบายได้อย่างแม่นยำและเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะปรับและพัฒนานโยบายในห้วงต่อไป

นอกจาก รูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายแล้ว การมีส่วนร่วมรูปแบบหนึ่งที่ต้องดำเนินการในทุกๆ ขั้นตอนตลอดทั้งกระบวนการ คือ การให้ข้อมูลข่าวสารและการรับฟังความคิดเห็น โดยการสร้างช่องทางและพื้นที่สื่อสารสองทางให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็นกันอยู่ตลอดเวลาระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่ให้ความกังวลสนใจ ทั้งในพื้นที่ สังคมไทย และต่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะช่วยในเรื่องการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันต่อสถานการณ์แล้ว ยังเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดเผยข้อมูลให้การดำเนินการของภาครัฐในพื้นที่ ขับเคลื่อนไปอย่างโปร่งใส (transparency) อีกด้วย

ขณะเดียวกัน การจะขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติบนฐานแนวคิดเปิดพื้นที่ให้ภาคีเครือข่ายร่วมกันขับเคลื่อนอย่างมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้จริง ก็ด้วยเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องยึดแนวทางการดำเนินงานด้วยหลัก 4S ซึ่งจะช่วยสร้างศักยภาพให้กับหน่วยงานต้นสังกัดในการเลือกใช้กลไก เครื่องมือ และวิธีการมีส่วนร่วมได้อย่างพลิกแพลง เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลัก 4S ดังกล่าว ประกอบด้วย

(1)**Starting Early** คือ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือแผนงาน โครงการใดใดของภาครัฐ

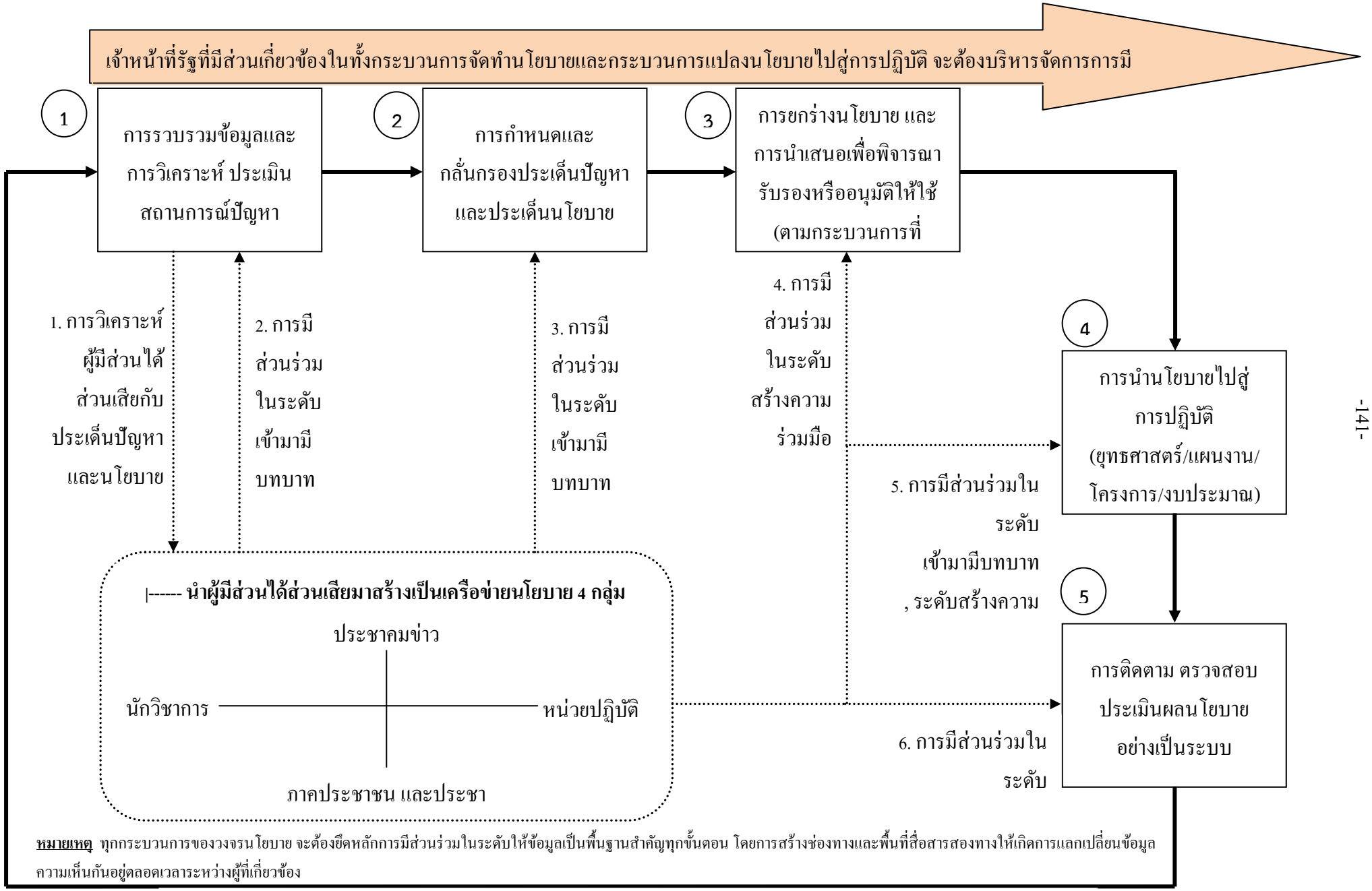
(2)**Stakeholders** คือ การเปิดให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (inclusive) เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาส

เข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม แต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันไป

(3)**Sincerity**: กระบวนการมีส่วนร่วมต้องดำเนินไปอย่างจริงใจ เปิดเผย ซื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติ ซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา

(4)**Suitability**: การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของการประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ อย่างรอบด้าน

กล่าวโดยสรุป การเปิดกว้างต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบายอย่างเข้มข้น กว้างขวาง และเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตลอดทั้งวงจรของนโยบาย ในฐานะหุ้นส่วนหรือภาคีเครือข่าย คือ แนวทางสำคัญที่ตอบโจทย์ ‘ความเหมาะสม’ ของนโยบาย ทั้งในเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แท้จริง และในเรื่องที่การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะนำไปสู่นโยบายที่เป็นที่ยอมรับ สอดคล้องกับความต้องการและบริบทเฉพาะของพื้นที่ ตลอดจนการมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก **รายละเอียดตามแผนภาพที่ 19 ดังนี้**



หมายเหตุ ทุกกระบวนการของวงจรนโยบาย จะต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลเป็นพื้นฐานสำคัญทุกขั้นตอน โดยการสร้างช่องทางและพื้นที่สื่อสารสองทางให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็นกันอยู่ตลอดเวลาระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง

แผนภาพที่ 19 ตัวแบบกระบวนการเครือข่ายนโยบาย (Policy Networking Process Model; PNP)

7.4.4 ด้านการนำผลวิจัยไปใช้และการศึกษาวิจัยต่อยอด

1) **การนำผลวิจัยไปใช้**

(1) ระดับนโยบาย ผลวิจัยครั้งนี้มีประโยชน์โดยตรงต่อการที่ สมช. นำไปเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการพัฒนาและเสนอแนะนโยบายแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในระยะต่อไป ในขณะที่ดำเนินการศึกษาวิจัยนี้ ได้นำไปปรับใช้แล้วในการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2555-2557) โดยเฉพาะในส่วนของข้อเสนอแนะกระบวนการและเนื้อหาสาระในการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(2) ระดับการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ กอ.รมน. โดย ทบ. สามารถนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในเรื่องของกระบวนการ และวิธีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อจะทำให้การ “ถอดรหัส” นโยบาย เป็นไปอย่างถูกต้อง เที่ยงตรง และมีพลัง โดยอาจประยุกต์ใช้กับการแปลงนโยบายความมั่นคงภายในประเทศเรื่องอื่นๆ ได้ด้วย

(3) ระดับปฏิบัติในพื้นที่ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า และ ศอ.บต. สามารถนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบการแปลงนโยบายและเนื้อหาสาระการแปลงนโยบาย ตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปว่า มีความชัดเจนตรงตามวัตถุประสงค์เพียงใด ที่สำคัญสามารถนำผลวิจัยครั้งนี้ไปใช้ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ หรือกรอบแนวทางปฏิบัติการให้สอดคล้องกับนโยบายในอนาคตได้

(4) งานวิชาการเกี่ยวกับการศึกษานโยบายสาธารณะ (Public Policy) สามารถนำผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไปถอดเป็นบทเรียน ศึกษา กระบวนการจัดทำนโยบาย และการแปลงไปสู่การปฏิบัติเฉพาะกรณี เพื่อจะได้นำไปถกแถลง ศึกษา และพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยในอนาคตได้

2) **ด้านการศึกษาวิจัยต่อยอด**

(1) การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษาวิจัยเฉพาะกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น ยังไม่ศึกษาครอบคลุมไปยังเรื่องการประเมินผลนโยบาย หากจะทำให้เห็นภาพรวมทั้งหมดของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผ่านนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็ควรจะมีการต่อยอดศึกษาวิจัยเพิ่มเติมไปถึงเรื่องการประเมินผลนโยบาย ต่อไป รวมทั้งอาจจะศึกษากระบวนการและสาระสำคัญการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยเจาะลึกเฉพาะหน่วยงาน เช่น กอ.รมน. และ ศอ.บต. เพื่อจะได้เห็นภาพเชิงลึกและมาต่อภาพกับงานวิจัยนี้ อันจะทำให้เกิดความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ครบวงจรมีความชัดยิ่งขึ้น

(2) การศึกษาวิจัยที่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอุปสรรคทั้งในกระบวนการจัดทำนโยบาย และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ บุคลากรภาครัฐของหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาโดยตรง อาทิ ฝ่ายทหาร ตำรวจ พลเรือน/ฝ่ายปกครอง ฝ่ายการศึกษา และฝ่ายอำนวยความยุติธรรม หากมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการรับรู้ ความคิดทัศนคติ ต่อนโยบาย ยุทธศาสตร์ ว่ามีการยอมรับ มีความเห็นอย่างไร จะส่งผลต่อการนำไปขับเคลื่อนความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กุลชญา แว่นแก้ว, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กรณีศึกษา : หน่วยงานส่วนภูมิภาคจังหวัดศรีสะเกษ**, รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ, 2550, (บทคัดย่อ).

ทวิดา กมลเวชช, **"นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารปกครอง"** ใน อัมพร ธำรงลักษณ์ (บก.), **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศควรรษที่ 21**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2553, หน้า 35 – 41.

บรรจง ฟ้ารุ่งสาง, **การวิจัยนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2540 – 2550**, รายงานวิจัย ประเภททั่วไป, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2550, (บทคัดย่อ).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ**, สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

ปิยนาถ บุนนาค, **นโยบายการปกครองของรัฐบาลไทยต่อชาวไทยมุสลิม ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475-2516)**, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546, (บทคัดย่อ).

_____, **นโยบายการปกครองของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475 – 2516)**, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พิมพ์ครั้งที่ 3), 2547.

วรเดช จันทรศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ**, กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์, 2548.

สมพงษ์ ปานเกล้า, **นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลในชุมชนชาวไทยมุสลิม จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2475-2535)**, วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541, (บทคัดย่อ).

อรทัย ก๊กผล และคณะ, **รายงานสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน : ตามโครงการศึกษาการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน**, ไม่ระบุสถานที่พิมพ์, 2553, หน้า 9-31.

อิทธิชัย สีดำ, **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดปัตตานี**, วิทยานิพนธ์ ศิลปะศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2553.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Bullock C.S., Anderson J.E. and Brady D.W..**Public Policy in the Eighties**. Monterey C.A. : Brooles/Cole Publishing Company, 1983, p.4-9.

Frank Fischer, **Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices**, NY: Oxford University Press,2003.

เอกสารราชการ

กระทรวงมหาดไทย, **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ**, (เอกสาร). กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย, 2510.

_____, **พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย**, กรุงเทพฯ, ม.ป.ป., 2510.

กองประสานราชการ กรมการปกครอง, **"เอกสารสรุปคำปราศรัยของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในโอกาสเดินทางไปตรวจราชการภาคใต้"**, ระหว่างวันที่ 29 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ 2519.

คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, **"การประมาณสถานการณ์เรื่องขบวนการแบ่งแยกดินแดน"**, กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2515.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. **คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้**, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549.

_____, **"นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เรื่องนโยบายคนไทยอิสลามใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ นิยมออกไปเรียนที่เจดดาห์หรือไคโรมากยิ่งขึ้น"**. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2509.

_____, **นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเรื่องนโยบายเกี่ยวกับปอเนาะ**, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2509.

_____, **"รายงานการเดินทางไปศึกษาสถานการณ์และสภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไปของประชาชนในภาคใต้"**, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, กุมภาพันธ์,2510.

_____, **"นโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์โจรก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้"**, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2518.

_____, **"นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้"**, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2521.

_____, **"นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2531 – 2537)**", สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2537.

_____, **"นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2542 – 2546)"**, สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2542.

เอกสารบนเว็บไซต์

กิตติ วิสารกาญจน, **การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย**, การประชุมวิชาการบัณฑิตศึกษาศิลปากรระดับชาติ / นานาชาติ ครั้งที่ 1 เรื่อง " การศึกษาเชิงสร้างสรรค์ " (เว็บไซต์), www.graduate.su.ac.th/NGSC/files/ human/o_09.pdf, เข้าถึงเมื่อ 23 พฤษภาคม 2554.

บทความในวารสาร

ขัตติยา กรรณสูต, **"ความสัมพันธ์ของสังคมชาวมุสลิมกับปัญหาการเมืองการปกครองใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้"**, วารสารการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๓ (กุมภาพันธ์ – มีนาคม ๒๕๒๕).

การประชุมเฉพาะกลุ่ม/การสัมมนาเฉพาะกลุ่ม/การหารือพูดคุยเฉพาะกลุ่ม

การสัมมนาเฉพาะกลุ่มกับนักวิชาการวิทยาลัยอิสลามศึกษา ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2554

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับชาวไทยพุทธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
ณ โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2554

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับผู้แทนกระทรวงยุติธรรมเพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ กระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2554

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ สศช. เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2554

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับนักวิชาการที่มีผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2554

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับผู้แทนศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ศปป.5 กอ.รมน.) เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ ศปป.5 กอ.รมน. เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2554

การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชนประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2554

การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาครัฐประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับเครือข่ายนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ โรงแรมนิวเวิลด์ ลอร์ด กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2554

การประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สปต.) ณ โรงแรมบีพีสมิหลา บีช จ.สงขลา เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2554

การหารือพูดคุยกับกลุ่มนักโทษคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ณ เรือนจำกลางจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2554.

การประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. กับสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สปต.) รอบที่ 2 ณ ศอ.บต. จ.ยะลา เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2554

การสัมภาษณ์

จิราพร บุนนาค, สัมภาษณ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 12 กรกฎาคม 2554

ซบบรี หะยีเหอะ อิหม่าม ตำบลบ้านโหนด, มนัส เต็มโซ๊ะ ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลบ้านโหนด, และรีเป็ง กำนัน ตำบล เปียน, สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2554.

ณรงค์ วุ่นซิ่ว, สัมภาษณ์, โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม, 9 กรกฎาคม 2554.

นาวาตรี พูนศักดิ์ บัวเนียม, สัมภาษณ์, 27 กรกฎาคม 2554.

พลตำรวจโทไพฑูรย์ ชูชัยยะ, สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2554.

ศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, สัมภาษณ์, โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม, 9 กรกฎาคม 2554.

ภาคผนวก

ผลการเก็บรวบรวม

คณะผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการที่หลากหลาย คือ การประชุมเฉพาะกลุ่ม การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการสัมภาษณ์รายบุคคล ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ดำเนินการควบคู่ไปพร้อมกับกระบวนการยกร่างนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลจึงเข้าถึงทั้งกลุ่มเป้าหมาย และข้อมูลในเชิงลึก โดยรายละเอียดของการเก็บรวบรวมข้อมูล เรียงตามลำดับเวลาของการดำเนินการ ดังนี้

สาระสำคัญของการสัมมนาเฉพาะกลุ่มกับนักวิชาการวิทยาลัยอิสลามศึกษา

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2554

---

1. การสะท้อนมุมมองต่อสภาพปัญหา จชต.

1.1 ปัญหาความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในพื้นที่ และระหว่างประชาชนต่างศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของข้อเท็จจริงที่ว่า คนมุสลิมในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการแบ่งแยกดินแดน แต่เจ้าหน้าที่รัฐยังคงมองต่อคนเหล่านี้ด้วยความหวาดระแวง ซึ่งเป็นอุปสรรคจำกัดกรอบของการแสวงหา คิดค้น และอภิปรายทางเลือกใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา เช่น การจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ

1.2 โครงสร้างการปกครองไม่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ขณะเดียวกัน รูปแบบการกระจายอำนาจก็ไม่ตอบสนองต่อความต้องการและไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง เช่น อปท. ในพื้นที่ก็กลายเป็นแหล่งรวมของคนพันธุ์ใหม่ที่มุ่งคอรัปชั่น มีการเล่นพรรคเล่นพวก ใช้เส้นสายในการสอบเข้าเป็นข้าราชการท้องถิ่น

1.3 ปัญหาเศรษฐกิจ ได้แก่ ทรัพยากรและความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่ จชต. กระจุกตัวอยู่ที่คนบางกลุ่ม กระจายอย่างไม่ทั่วถึง ช่องว่างความเหลื่อมล้ำยังกว้าง

1.4 ปัญหาด้านการศึกษา รัฐบาลยังมีนโยบายด้านการศึกษาต่อพื้นที่ จชต. อย่างไร้ทิศทาง และไม่ให้ความสำคัญกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดทิศทางหรือหลักสูตรการศึกษา

1.5 นโยบายและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ไขปัญหา

1.5.1 การปิดกั้นกดทับอัตลักษณ์และวัฒนธรรม ในอดีต นโยบาย 2542 – 2546 มีหลักการประการหนึ่งที่ดีมาก คือ การส่งเสริมให้มุสลิม “อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย” แต่นโยบายดังกล่าวมีปัญหาตรงที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ ปัจจุบัน พบว่า **คนมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่มีชีวิตความเป็นอยู่เสมือนเป็นชนกลุ่มน้อย และไม่ได้รับความสำคัญจากรัฐบาลในการส่งเสริมการเป็นมุสลิมที่ดีในสังคมไทย** เช่น การไม่ให้ความสำคัญต่อการสกัดกั้นการก่อตั้งแหล่งอบายมุขจำนวนมากในพื้นที่

1.5.2 การเข้ามาปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐสร้างปัญหามากกว่าจะแก้ปัญหา เนื่องจาก

1) เจ้าหน้าที่เหล่านี้ขาดความเข้าใจบริบทเฉพาะของพื้นที่และมีทัศนคติที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความไว้วางใจและความสมานฉันท์ในพื้นที่

2) ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารเพิ่มขึ้น สิ่งที่เพิ่มขึ้นตามมาคือซ่องโสเภณีและอบายมุขต่างๆ อันเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักศาสนาและบ่อนทำลายความเข้มแข็งของชุมชน

3) หน่ออ่อนแห่งการเข้าเป็นแนวร่วมหรือการก่อเหตุรุนแรงฝังสะสมอยู่ในหัวเยาวชนค่อนข้างมาก เนื่องจากซึมซับภาพความโหดร้ายของเจ้าหน้าที่รัฐตลอดเวลา เช่น ประชาชนเชื่อว่าปัจจุบันมีหน่วยเก็บอยู่ในพื้นที่ ที่หากใครวิจารณ์การทำงานของฝ่ายรัฐ ก็จะถูกหน่วยดังกล่าวลอบสังหาร

2. ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหา จชต.

2.1 การแก้ปัญหาโดยใช้ศาสนานำ (Islamization , Islam Perspective)

2.1.1 ความมั่นคงของมนุษย์บนฐานของศาสนา ประกอบด้วย 5 มิติ ได้แก่

1) ความมั่นคงทางศาสนาและการปฏิบัติตามหลักศาสนา เพื่อหลุดพ้นจากการครอบงำของแนวคิดบิดเบือน

2) ความมั่นคงทางชีวิต ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากการอยู่ร่วมกันอย่างไว้วางใจกัน

3) ความมั่นคงทางสติปัญญา คือ การปกป้องสติปัญญาจากการถูกทำลาย เช่น จากภัยของยาเสพติด และส่งเสริมสติปัญญาในทุกมิติ

4) ความมั่นคงทางวงศ์ตระกูล คือ การลดปัญหาการผิดประเวณี

5) ความมั่นคงทางทรัพย์สิน คือ การที่รัฐต้องส่งเสริมการเข้าถึงทุนตามหลักอิสลาม

2.1.2 การพัฒนาบนฐานของศาสนา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และการศึกษาควรพัฒนาโดยยึดโยงกับหลักตามศาสนาอย่างถูกต้อง

2.2 การเปลี่ยนการต่อสู้ด้วยอาวุธมาสู่การต่อสู้ด้วยปัญญา โดยการส่งเสริมการศึกษาและเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

2.3 ข้อคิดเห็นของ ผอ.วิทยาลัยอิสลามศึกษาฯ ต่อแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ ที่ผ่านมา มีความพยายามผลักดันแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษในพื้นที่ จชต. จากหลายแห่ง แต่ ดร.ยูโซะฯ ผอ.วิทยาลัยอิสลามศึกษาฯ มองว่า **แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวทางการแก้ปัญหาจากมุมมองของชนชั้นนำในพื้นที่** ซึ่งพยายามผลักดันให้มีโครงสร้างที่ชนชั้นนำดังกล่าวจะเข้าไปใช้อำนาจ อย่างไรก็ตาม

หากมองจากมุมของประชาชนในพื้นที่ จะเห็นว่า ประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจต่อเรื่องการปรับโครงสร้างการปกครองสักเท่าใด **แต่ประเด็นสำคัญที่ให้ความสนใจมากกว่า คือ แนวทางที่จะทำให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุข มีศักดิ์ศรี และเป็นมุสลิมที่ดี**

2.4 แนวทางการดำเนินการกับ OIC ในกรณีปัญหา จชต.

2.4.1 การเปิดกว้างเรื่องการสื่อสารต่อ OIC ประเทศมุสลิม และเครือข่ายมุสลิมที่ไม่ใช่รัฐด้วยข้อมูลที่เป็นสภาพแท้จริงของปัญหาโดยไม่ปรุงแต่ง มากกว่าการจัดฉากสร้างภาพ เนื่องจากจะแสดงให้เห็นความจริงใจของรัฐบาลที่มีต่อโลกมุสลิม ซึ่งการเปิดดังกล่าวอาจทำใน 2 มิติ คือ

1) มิติของการเปิดรับตัวแสดงภายนอกเข้ามารับรู้ข้อมูลด้วยตนเอง ที่ผ่านมาในเวทีสัมมนานานาชาติเมื่อปลายปี 53 ผู้เข้าร่วมได้มีโอกาสเห็นสภาพปัญหา และสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงของคนในพื้นที่ พบว่า บุคคลเหล่านั้นเมื่อกลับไปจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับ จชต. ของไทยในทิศทางที่ทำให้คนมุสลิมนอกประเทศมีความเข้าใจสถานการณ์อย่างแท้จริงมากขึ้น ซึ่งจะไม่ทำให้คนเหล่านั้นหลงเชื่อในข้อมูลที่บิดเบือนไปจากสิ่งที่เป็นจริง

2) มิติของการเปิดให้ตัวแสดงภายในออกไปสื่อสารในเวทีระหว่างประเทศ ปัจจุบันมีคนของ OIC เก็บข้อมูลอยู่ในพื้นที่ จชต. เพื่อคัดเลือกบุคคลที่จะเชิญเข้าร่วมประชุม OIC ที่อียิปต์ ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลควรทำ ไม่ใช่การขัดขวางสกัดกั้นทั้งหมด เพราะตามธรรมชาติของมนุษย์แล้ว ยิ่งขัดขวาง ยิ่งปิดกั้นก็ยิ่งมีแรงต้านกลับมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน กลุ่มบุคคลที่ได้รับคัดเลือกจำนวนหนึ่งเป็นผู้มีแนวคิดสายสันติภาพ ไม่มีอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน แต่ไม่กล้าแสดงตัวไปให้ข้อมูลที่ OIC เนื่องจากรัฐบาลไทยมีความหวาดระแวงและจับตาตลอด จึงเกรงว่าจะเกิดอันตราย ดังนั้น จากสภาพการณ์ดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงควรเปิดกว้างและส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลบางส่วนที่ OIC ต้องการพบปะพูดคุย ได้มีโอกาสในการให้ข้อมูล ชี้แจง ทำความเข้าใจกับ OIC ซึ่งจะส่งผลให้ OIC มีความเข้าใจสถานการณ์ที่แท้จริงและมีความเชื่อมั่น ไว้วางใจในรัฐบาลไทยมากขึ้น

2.4.2 การใช้เครือข่ายความสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับ OIC นอกจากการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับอินโดนีเซีย มาเลเซีย และบรรดาประเทศมุสลิมแล้ว **การชี้แจงทำความเข้าใจและปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับ OIC ยังอาจทำได้ผ่านการใช้เครือข่ายปัญญาชนมุสลิมยุคใหม่ที่สำเร็จการศึกษาจากตะวันออกกลาง ปัญญาชนเหล่านี้ได้รับการศึกษาในระบบใหม่ที่มุ่งเน้นแนวคิดสายกลาง ส่วนหนึ่งกลับมาประเทศไทย ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเข้าไปมีบทบาทอยู่ในสำนักเลขาธิการ OIC** ซึ่งทั้ง 2 ส่วนเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกันในระหว่างการศึกษา

2.4.3 การทำหน้าที่ในการดูแลส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของชาวมุสลิมในประเทศไทยมากขึ้น ที่ผ่านมา OIC มีข้อมูลเชิงประจักษ์จำนวนมากเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของชาวมุสลิมในประเทศไทย และแสดงบทบาทให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ อาทิ การที่ประเทศสมาชิก OIC รับภาระสนับสนุนการศึกษาของนักศึกษาไทยมุสลิม การให้ทุนสร้างมัสยิดใน จชต. ซึ่งจากข้อมูลและการที่ประเทศสมาชิก OIC ต้องแสดงบทบาทดังกล่าว ส่งผลให้ OIC มีมุมมองต่อประเทศไทยว่า เป็นประเทศที่ไม่ใส่ใจจะดูแลส่งเสริมให้มุสลิมในประเทศมีความเป็นอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีตามแบบอย่างมุสลิมที่ดีได้

สาระสำคัญของการประชุมเฉพาะกลุ่มกับชาวไทยพุทธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2554

---

1. การสะท้อนมุมมองต่อสภาพปัญหา จชต.

1.1 สภาพชีวิตความเป็นอยู่อันตรายมากขึ้นกว่าอดีต แม้จะมีเจ้าหน้าที่ทหารอยู่ในพื้นที่ ก็รู้สึกเหมือนกับไม่มี ซึ่งมุมมองดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า **ชาวไทยพุทธที่เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่ ไม่เชื่อมั่นในมาตรการรักษาความปลอดภัยของรัฐ** สภาพความรุนแรงดังกล่าวไม่เพียงก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาสังคมอื่นตามมาด้วย เช่น การที่เยาวชนผู้สูญเสียบิดามารดามีความเสี่ยงต่อการเผชิญปัญหาครอบครัว สภาพความอันตรายของพื้นที่ทำให้เยาวชนไม่สามารถเดินทางมาโรงเรียนได้ต่อเนื่อง ทำให้ไม่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าที่ควร โอกาสเสี่ยงที่เยาวชนจะถูกดึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

1.2 ปัญหาความหวาดระแวงซึ่งกันและกันในระดับสูง ระหว่างชาวไทยพุทธกับชาวไทยมุสลิม อันสะท้อนออกมาผ่านการให้ความเห็นของชาวไทยพุทธที่เข้าร่วมสัมมนาในประเด็น ดังนี้

1.2.1 ทัศนคติเชิงลบต่อการเรียนรู้วัฒนธรรมและศาสนาอื่น ส่วนใหญ่มีความเห็นแตกต่างออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) ไม่เห็นความจำเป็นจะต้องเรียนรู้วัฒนธรรมและศาสนาอื่น เนื่องจาก เชื่อว่าทุกศาสนาล้วนสอนให้คนเป็นคนดี ดังนั้น เรียนรู้ศาสนาตนเองอย่างเต็มที่ก็เพียงพอแล้ว

2) เห็นว่าจำเป็นต้องเรียนรู้วัฒนธรรมและศาสนาอื่นให้มากๆ เพื่อจะได้รู้แก่นแท้และนำมาเปรียบเทียบกับศาสนาตน โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเรียนรู้เพื่อให้เกิดความเข้าใจและยอมรับความแตกต่าง ซึ่งในชั้นนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนายังแสดงความห่วงกังวลความมั่นคงของศาสนาพุทธด้วยว่า ในขณะที่องค์กรภาครัฐที่กำกับดูแลเรื่องศาสนา โดยเฉพาะศาสนาพุทธ กลับไม่มีความรู้เรื่องศาสนาพุทธอย่างแท้จริง ตรงกันข้าม องค์กรของศาสนาอื่นกลับมีความเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อยๆ

1.2.2 ทัศนคติต่อการใช้หลายภาษาในพื้นที่ ที่ประชุมได้สะท้อนมุมมองต่อเรื่องภาษาที่สำคัญ 2 ประเด็น ซึ่งแม้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นมุมมองเชิงลบ แต่ก็มีบางส่วนที่มีมุมมองเชิงบวกต่อความแตกต่างหลากหลายทางภาษาในพื้นที่ รายละเอียด ดังนี้

1) การที่รัฐบาลส่งเสริมให้มุสลิมเข้าไปเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่มากขึ้น ส่งผลให้ในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นมุสลิมมีมากเกินไป เช่น โรงพยาบาลบางแห่งมีบุคลากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิม ชาวไทยพุทธก็ไม่กล้าเข้าไปรับบริการ หรือเรื่องการใช้ภาษาในปัจจุบันที่คนในพื้นที่นิยมใช้ภาษายาวีกับภาษาอังกฤษเป็นหลัก “เรา” ก็ไม่เข้าใจ “เขา” แต่ “เขา” เข้าใจ “เรา” ซึ่ง**คำพูดลักษณะดังกล่าวที่แบ่งความเป็นเขากับความเป็นเราอย่างชัดเจน และผู้พูดพูดด้วยน้ำเสียงที่เป็นธรรมชาติ เหมือนเป็นเรื่องปกติธรรมดานั้น เป็นปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นว่า การแบ่งแยกและหวาดระแวงระหว่างกลุ่มคนที่แตกต่างกันในพื้นที่มีอยู่ในระดับสูงอย่างมาก**

2) นโยบายการใช้ 2 ภาษาในโรงเรียน ที่ประชุมมีความเห็นแตกออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งแสดงความไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่าภาษาไทยเป็นภาษาของ “เรา” เป็นภาษากลางของประเทศที่ทุกคนในทุกพื้นที่ต้องใช้เหมือนกันหมดและการที่จะนำ “ภาษาอิสลาม”มาใช้ (ในที่ประชุม ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนนี้เรียกภาษาที่ชาวไทยมุสลิมในพื้นที่ใช้ว่าภาษาอิสลาม แทนที่จะเป็นภาษายาวีหรือมลายู ซึ่งสะท้อนถึงการขาดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับอัตลักษณ์ที่ต่างจากตน) เป็นการเอาใจชาวมุสลิมในพื้นที่มากเกินไป เพราะในอดีต สถานศึกษาสอนแต่ภาษาไทย ชาวมุสลิมก็สามารถเรียนกันได้ และใช้ภาษาไทยได้ แม้ว่าจะไม่คล่องก็ตาม

(2) ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งเห็นด้วยต่อการนำนโยบายการใช้ 2 ภาษาในการเรียนการสอน เนื่องจากมองว่า จะช่วยให้คนในพื้นที่มีความได้เปรียบทางศักยภาพเรื่องภาษา และสามารถเข้าใจซึ่งกันและกันได้มากขึ้น

1.2.3 ทัศนคติต่อการใช้ชีวิตประจำวันของชาวไทยพุทธ ในประเด็นนี้ ความเห็นของที่ประชุมแตกออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) ศักดิ์ศรีของการใช้ชีวิตในฐานะชาวไทยพุทธในปัจจุบันต่ำลงกว่าเดิม เช่น เวลาไปตลาด ชาวไทยมุสลิมบางส่วนก็จะมองด้วยสายตาไม่เป็นมิตร ขณะที่บางส่วนไม่ขายสินค้าให้ และบางส่วนก็กีดกันไม่ให้ชาวไทยพุทธขายสินค้าในตลาด

2) ศักดิ์ศรีการใช้ชีวิตในฐานะชาวไทยพุทธในปัจจุบันยังค่อนข้างดีเหมือนเดิม เช่น เวลาไปตลาด ก็มีการปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับชาวมุสลิม และมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันตามปกติ

1.2.4 ทัศนคติต่อข้อเสนอให้มีการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษในพื้นที่ ในประเด็นนี้มีความเห็นที่น่าสนใจ 3 ประการ คือ

1) ความเห็นต่อนักวิชาการที่เสนอแนวทางดังกล่าว ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งไม่เชื่อว่า นักวิชาการที่แสดงบทบาทดังกล่าวจะมีความเป็นกลางและต้องการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ในทางกลับกัน ผู้เข้าร่วมสัมมนาเหล่านี้เชื่อว่า นักวิชาการ โดยเฉพาะนักวิชาการและสื่อมวลชนในพื้นที่มีตำแหน่งเป็นมันสมองของขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่มีการจัดองค์กรชัดเจน

2) ความเห็นต่อความเป็นอยู่ของชาวไทยพุทธในรูปแบบการปกครองดังกล่าว ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งต่อการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ เพราะเชื่อว่าเป็นการทำให้ชาวไทยพุทธซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของพื้นที่ถูกกดขี่อยู่ใต้ฝ่าเท้าของชาวมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของพื้นที่

3) สิ่งที่ต้องการให้รัฐบาลให้ความสำคัญมากขึ้น หากจะมีการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ คือ การสร้างเงื่อนไขหลักประกันสิทธิและความยุติธรรมของคนส่วนน้อยในพื้นที่ว่าจะมีพื้นที่ต่อรองทางการเมืองที่เสมอภาคเท่าเทียมกับชาวมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ ซึ่งในประเด็นนี้ จำเป็นจะต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อออกแบบกลไกการปกครองอย่างรอบคอบ

1.3 การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลเป็นการสร้างปัญหา ที่สำคัญ ได้แก่

1.3.1 นโยบายได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา แต่การปฏิบัติทั้งในระดับนโยบายและในระดับพื้นที่กลับไม่สอดคล้องกับสิ่งที่นโยบายกำหนด เช่น กระบวนการเรียนรู้และพัฒนาในพื้นที่ ก็เป็นสิ่งที่ภาครัฐสร้างให้ทั้งหมด ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้พัฒนาตนเองเท่าที่ควร

1.3.2 ไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ปัญหาเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ถูกสะท้อนออกมาใน 2 เรื่อง ดังนี้

1) ระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมยังต่ำ หลายโครงการภาครัฐอ้างว่าได้มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว แต่ระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น มีการทำประชาพิจารณ์ แต่ความเป็นจริงประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมตลอดทั้งโครงการ ตั้งแต่การริเริ่ม

2) ผลของการไม่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเพียงพอ ทำให้รูปแบบโครงการถูกออกแบบมารูปแบบเดียว จึงไม่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของแต่ละชุมชนที่แตกต่างกันได้ เช่น การผลักดันโครงการส่งเสริมการเกษตรกรรม หากลงไปสู่ชุมชนเกษตรก็จะได้รับการสะท้อนว่า

เป็นโครงการที่ดี แต่หากลงไปสู่ชุมชนที่ประกอบอาชีพรับจ้างเป็นหลัก ก็จะได้รับการสะท้อนกลับมาว่าโครงการดังกล่าวนอกจากจะไม่สอดคล้องกับความต้องการแล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนด้วย

1.3.3 การให้ความช่วยเหลือต่างๆ ไม่เป็นธรรม

1) มุ่งให้ไปที่ชาวมุสลิมมากกว่าชาวพุทธ ทำให้ชาวพุทธรู้สึกเสียเปรียบ ถูกละเลยจากรัฐบาล ในขณะที่ชาวไทยพุทธที่เข้าร่วมสัมมนาบางส่วนมองว่า การมุ่งช่วยเหลือมุสลิมนั้น อาจเป็นแนวปฏิบัติที่ไปเข้าทางแผนการแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มก่อเหตุ ซึ่งมุมมองลักษณะนี้ สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าปัญหาความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจระหว่างกันในพื้นที่มีอยู่สูง

2) สิทธิในการได้รับการช่วยเหลือเยียวยาไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างข้าราชการกับประชาชน และ ระหว่างข้าราชการที่มีระดับ และเส้นสายแตกต่างกัน

1.3.4 ปัญหาคอรัปชั่นในโครงการต่างๆ ของภาครัฐ

1.3.5 ด้านการศึกษา

1) ในระดับนโยบาย ในขณะที่การศึกษาในแต่ละภาคของประเทศมีศักยภาพและอัตลักษณ์เฉพาะตัว อำนาจในการกำหนดนโยบายและทิศทางการศึกษากลับรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้มีการนำรูปแบบการศึกษาส่วนกลางไปใช้ทั่วทั้งประเทศ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และไม่ช่วยให้เกิดความเข้าใจลักษณะของแต่ละท้องถิ่น

2) ในระดับพื้นที่ รัฐบาลมุ่งส่งเสริมการศึกษาของมุสลิม โดยให้ความสำคัญน้อยเกินไปสำหรับการยกระดับการศึกษาสายสามัญให้กับเด็กไทยพุทธ

1.3.6 ด้านกระบวนการยุติธรรม การใช้อำนาจตามกฎหมายความมั่นคงของเจ้าหน้าที่รัฐมีปัญหาอย่างน้อย 2 เรื่อง คือ

1) การใช้อำนาจ 2 มาตรฐาน ความยุติธรรมและศาลบริการเฉพาะคนมีเงิน เช่น การจับกุมผู้ต้องสงสัยคดีความมั่นคงโดยไม่มีหลักฐาน ที่หลายครั้งกลายเป็นการขังลืม แต่ในกรณีผู้ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติด กลับไม่มีการจับกุมตรวจค้น

2) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มีปัญหา

(1) หลายครั้งกลายเป็นการกดขี่ข่มเหงประชาชนในพื้นที่ เช่น ผู้ที่พูดไทยไม่ค่อยชัด เมื่อถูกเชิญขึ้นโรงพักก็จะถูกขู่ หรือดูถูกข่มเหง

(2) ทำงานล่าช้า ไม่ทันการณ์ หลายครั้งที่ประชาชนพบบุคคลที่มีพิรุธน่าสงสัย จึงได้แจ้งเจ้าหน้าที่ให้ตรวจสอบ แต่กว่าจะทำการตรวจสอบ ก็มีการก่อเหตุขึ้นก่อนแล้ว ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากสายบังคับบัญชาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ยาวมาก ไม่สามารถตัดสินใจได้ทันท่วงที ทำให้ประชาชนเกิดความท้อแท้ที่จะมีส่วนร่วมสอดส่องดูแลสถานการณ์ร่วมกับเจ้าหน้าที่

2. ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหา จชต.

2.1 การวางกำลังพลของเจ้าหน้าที่ทหารเพื่อรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งเสนอว่า **ควรมีการถามความเห็นของประชาชนในแต่ละพื้นที่ก่อนว่า ต้องการให้มีทหารปฏิบัติการในชุมชนของตนหรือไม่** เนื่องจากประชาชนในบางชุมชนมองว่า สามารถจัดการความรุนแรงได้เองอยู่แล้ว และหากทหารเข้ามาจะเป็นการสร้างปัญหามากกว่าช่วยแก้ปัญหา

2.2 ด้านการศึกษา ควรมีการส่งเสริมการศึกษาสายอาชีวศึกษามากขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีอาชีพโดยเน้นการทำงานเชิงรุก ส่งเสริมการออกไปสอนตามหมู่บ้านชุมชน และจัดให้มีหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้านเพื่อส่งเสริมการอ่าน

สาระสำคัญของการประชุมเฉพาะกลุ่มกับผู้แทนกระทรวงยุติธรรม

วันที่ 14 มีนาคม 2554 ณ กระทรวงยุติธรรม

---

1. กรอบการดำเนินงานของ ยธ. เพื่อแก้ไขปัญหา จชต. ที่ผ่านมา มี 2 กรอบ ได้แก่

1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ในส่วนที่กล่าวถึงการสร้างสังคมที่เป็นธรรม

1.2 ระบบยุติธรรมของสหประชาชาติ (UN System) ที่มีส่วนในการช่วยสร้างสังคมที่เป็นธรรม ใน 3 เรื่อง คือ 1) การแปลงมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนจากกติการะหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีให้มาสู่การปฏิบัติจริงทั้งหมด (Implement Human Right Standard) 2) การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาศักยภาพของคนด้อยโอกาส (Legal Empowerment) และ 3) การสนับสนุนข้อมูลและให้คำแนะนำทางนโยบาย (Sharing Information and Policy Advocacy)

2. มุมมองพื้นฐานของผู้แทนกระทรวงยุติธรรมต่อสถานการณ์ปัญหา จชต. ในช่วงตลอด 7 ปีที่ผ่านมา อธิบดีชาญเชาวน์ฯ มองสถานการณ์ จชต. และการแก้ปัญหา ในกรอบของกระบวนการสันติภาพ ที่มีตัวแสดงสำคัญ คือ ทหาร

3. การสะท้อนปัญหาของภาครัฐในการแก้ไขปัญหา จชต.

3.1 ปัญหาในภาพรวมทุกหน่วยงาน

3.1.1 วิธีคิดของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

1) วิธีคิดต่อปัญหา จชต. หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการมองปัญหา จชต. เพียงแค่ชั้นปรากฏการณ์หรือพื้นผิวของปัญหา ที่ผ่านมา ภาครัฐกำลังกดทับปัญหาว่าเป็นเพียงอาชญากรรมปกติ ซึ่งขัดแย้งกับประเภทของหน่วยงานที่ภาครัฐใช้แก้ปัญหา คือ กองทัพ แทนที่จะเป็นตำรวจ โดยในความเป็นจริง ปัญหา จชต. มีหลายระดับชั้น อาชญากรรมปกติเป็นเพียงปัญหาระดับปรากฏการณ์หรือชั้นพื้นผิวเท่านั้น ขณะเดียวกัน ยังมีปัญหาในระดับที่ลึกลงไปกว่านั้นที่ภาครัฐยังไม่มีกลไกจัดการ คือ ปัญหาอาชญากรรมทางการเมือง

2) วิธีคิดต่อเรื่องความเป็นธรรม หน่วยงานภาครัฐมองเรื่องความเป็นธรรมในความหมายที่แคบ โดยมุ่งให้ความสำคัญเพียงเรื่องกระบวนการยุติธรรมและการอำนวยความยุติธรรมในพื้นที่ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมไม่สามารถไปไกลกว่าเรื่องกระบวนการยุติธรรม

ทางอาญา การติดตามความคืบหน้าของคดีที่คั่งค้าง และการผลักดัน มาตรา 21 ของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้ ขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐกลับให้ความสำคัญน้อยเกินไปกับประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในความหมายที่กว้างกว่าเรื่องดังกล่าว เช่น การพัฒนาที่เป็นธรรม การศึกษาที่เป็นธรรม ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นส่วนที่ถูกตั้งคำถามอย่างมากจากทั้งคนในพื้นที่ และคนภายนอกพื้นที่ รวมทั้งตัวแสดงภายนอกประเทศ เช่น OIC

3.1.2 การทำความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา จชต. ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการแก้ไขปัญหา จชต. คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจ หรือเข้าใจตรงกันน้อยมากในเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา

3.1.3 การไม่บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่บูรณาการกันทางความคิด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีลักษณะต่างคนต่างทำ ที่สำคัญ มีมุมมอง และความเข้าใจต่อปัญหาแตกต่างกัน ส่งผลให้การแก้ปัญหาของแต่ละหน่วยงานเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกัน

3.2 ปัญหาภายในระบบงานยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหา จชต.

3.2.1 ตัวแสดงภายในระบบยุติธรรม ขาดการบูรณาการกันทั้งในเรื่องการทำงาน และเรื่องมุมมอง วิธีคิดต่อปัญหา จชต. และต่อประเด็นเรื่องความเป็นธรรม ขณะเดียวกัน ก็มีตัวแสดงใหม่ที่เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในระบบยุติธรรม จชต. คือ กองทัพ และนักการเมือง ทำให้การบูรณาการภายในระบบมีความยากมากยิ่งขึ้น

3.2.2 การขาดแนวคิด องค์ความรู้ และนโยบายที่ชัดเจนต่อประเด็นทางกฎหมาย (Legal Issues) 4ประเด็น คือ 1) การก่ออาชญากรรมทางการเมือง 2) กฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้าย 3) กฎหมายอาญา และ 4) กฎหมายพิเศษ

3.2.3 การแทรกแซงของปัจจัยทางการเมือง ส่งผลให้มีการแย่งบทบาทกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในระบบ และมีการจัดตั้งโครงสร้าง หรือกลไกดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกัน

3.2.4 การขาดกลไกบูรณาการการดำเนินงานด้านความยุติธรรมในระดับพื้นที่ ที่ผ่านมากระทรวงยุติธรรมใช้ศูนย์ข้อมูลความมั่นคงเป็นจุดเชื่อมโยงการทำงานในระดับพื้นที่ระหว่างดีเอสไอ กับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ศูนย์ข้อมูลดังกล่าวยังมีอยู่ แต่ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นกลไกบูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่แล้ว

4. ข้อเสนอต่อทิศทางการแก้ไขปัญหาในระยะต่อไป และประเด็นที่ควรผลักดันเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต.

4.1 การวางเป้าหมาย โครงสร้าง และทิศทางของนโยบายให้อยู่ในกรอบของกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Building Process) เพื่อมุ่งสร้างสังคมที่เป็นธรรม โดย**ให้น้ำหนักกับการบริหารจัดการนโยบาย** ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

4.1.1 นโยบายจะต้องให้ความหมายและกำหนดแนวทางของกระบวนการสันติภาพให้ชัด โดยไม่จำเป็นต้องประยุกต์จากกรณีต่างประเทศมาทั้งหมด แต่อาจหยิบยกเพียงบางส่วนมาใช้ให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของปัญหา และไม่จำเป็นต้องแถลงว่าเป็นกระบวนการสันติภาพ ซึ่งอาจสร้างความอ่อนไหวต่อสังคมได้มาก

4.1.2 การดึงตัวแสดงทุกฝ่ายเข้าร่วมในกระบวนการอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้น้ำหนักกับ**การจัดวางความสัมพันธ์ในการทำงาน การเชื่อมโยง ประสาน และบูรณาการระหว่างหน่วยงานฝ่ายพลเรือนกับหน่วยงานฝ่ายทหารให้ชัดเจน และลงตัว**

4.1.3 การให้น้ำหนักมากขึ้นกับการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Communication) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อนโยบายฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความเข้าใจที่ตรงกันต่อปรัชญาและแนวคิดพื้นฐานของนโยบายฯ เช่น เรื่องการสร้างสังคมที่เป็นธรรม เรื่องความเท่าเทียม

4.1.4 การสร้างกลไกติดตาม ตรวจสอบการทำงานตามนโยบายฯ ให้เกิดผลตอบสนองเป้าหมายของนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ

4.1.5 ฝ่ายการเมืองจะต้องมีเจตน์จำนงค์ทางการเมือง (Political Will) ในการผลักดันการแก้ปัญหา จชต. ที่ชัดเจน มุ่งมั่น หนักแน่น และต่อเนื่อง ซึ่งการที่ นรม. ดำรงตำแหน่งเป็นประธานของคณะกรรมการชุดใหญ่ของกลไกแก้ไขปัญหาทั้งฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายพลเรือน จะเป็นโอกาสในการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ หาก นรม. มีเจตน์จำนงทางการเมืองชัดเจน

4.2 การให้ความสำคัญมากขึ้นกับประเด็นเรื่องความเป็นธรรม (Just) ในภาพกว้าง ซึ่งกระบวนการยุติธรรม (Legality) การอำนวยความยุติธรรม หรือการติดตามคดี เป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งของประเด็นเรื่องความเป็นธรรมทั้งหมดเท่านั้น

4.3 การแก้ไขปัญหาด้านความยุติธรรมเพื่อตอบโจทย์เรื่อง การเปลี่ยนวิธีการต่อสู้โดยใช้ความรุนแรงโดยฝ่ายขบวนการฯ ไปสู่การต่อสู้โดยสันติวิธี ได้แก่ การส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมประชาธิปไตย การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการพัฒนา ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการทำงานยุติธรรมในเชิงสันติวิธี

สาระสำคัญของการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) กับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อวันที่ 15 มี.ค. 54 ณ สศช.

---

1. ประเด็นและผลการหารือ

1.1 การดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหา จชต. ที่ผ่านมา

1.1.1 สศช. ได้เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จชต. (รชต.) โดย รชต. **ได้จัดทำแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จชต. ปี 52 – 55** และได้ดนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา จชต. เป็นหลัก รวมทั้งแนวโน้มสถานการณ์ ศักยภาพ ภูมิสังคมที่เป็นอัตลักษณ์ของพื้นที่ โอกาส และข้อจำกัดการพัฒนาทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ มาใช้ในการกำหนดกรอบนโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์ มาตรการ และบูรณาการแผนงานโครงการที่สำคัญ **ให้ตอบสนองต่อการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ เสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมและฟื้นฟูเศรษฐกิจให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ทั่วถึง อันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์และสันติสุข** ซึ่ง ครม. ได้มีมติเห็นชอบแผนดังกล่าว เมื่อ 7 เม.ย. 52

1.1.2 การขับเคลื่อนแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษฯ รชต. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จชต. (อชต.) ซึ่งมี รอง นรม. สุเทพฯ เป็นประธาน มี รมช. มท. (นายถาวร เสนเนียม) เป็นรองประธาน และ ศอ.บต. เป็นฝ่ายเลขานุการ โดย อชต. ทำหน้าที่ประสาน เร่งรัด และติดตามผลการดำเนินการพัฒนาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นตามแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษฯ

1.2 ปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงาน มีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ โดยสาเหตุหนึ่งมาจากการที่จังหวัดและอำเภอยังขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหา จชต. ได้อย่างเต็มที่

1.3 การประเมินผลการดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหา จชต. ที่ผ่านมาประชาชนมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ประชาชนได้สะท้อนการแก้ไขปัญหาว่า รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่การพัฒนายังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และในการหารือครั้งนี้ สศช. มีความไม่มั่นใจว่า การพัฒนาที่ผ่านมามีผลให้ปัญหาความรุนแรงลดลงหรือไม่

1.4 มุมมองของ สศช. ต่อการแก้ไขปัญหา จชต. ในอนาคต

1.4.1 มุมมองต่อบทบาทหน้าที่ของ สศช. เนื่องจาก พ.ร.บ.การบริราชการ จชต. ฯ ได้ประกาศใช้เมื่อ 30 ธ.ค. 53 รชต. จึงถูกยุบเลิกไป โดยจะมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จชต. (กพต.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ฯ ดังกล่าว โดยนัยแล้วจะเข้ามาทำหน้าที่แทน รชต. และในทำนองเดียวกัน สศช. ก็ต้องยุติบทบาทฝ่ายเลขานุการของ รชต. มาทำหน้าที่ในฐานะกรรมการใน กพต. ขณะที่ ศอ.บต. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ กพต. ก็จะเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้แทน ดังนั้น บทบาทหน้าที่ของ สศช. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา จชต. ในอนาคต จึงมีบทบาทที่ลดลง

1.4.2 มุมมองต่อปัญหาการบูรณาการและความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานแก้ไขปัญหา จชต. ตามที่ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต.ฯ ได้กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะดังกล่าว จึงทำให้ขาดกลไกที่จะทำหน้าที่บูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่ระหว่างงานด้านความมั่นคงที่มี กอ.รมน. ภาค 4 รับผิดชอบกับงานด้านการพัฒนาที่เป็นหน้าที่ของ ศอ.บต. การบูรณาการตาม พ.ร.บ.ฉบับใหม่นี้ จะเป็นเพียงการบูรณาการโดยแผนงานโครงการเท่านั้น ซึ่งจะเป็นปัญหาในการดำเนินงานได้ในอนาคต โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สีแดงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนเข้าถึงได้ยากและการทำงาน ศอ.บต. จะต้องร่วมกันกับฝ่ายทหาร หากขาดความร่วมมือและการบูรณาการการทำงานอย่างเป็นเอกภาพแล้ว พ.ร.บ. ฉบับใหม่ ก็ไม่อาจที่จะช่วยให้ปัญหา จชต. ยุติลงได้ ดังนั้น **สศช. ได้มีข้อคิดเห็นว่าบทบาทในการบูรณาการในระดับพื้นที่ควรให้เป็นหน้าที่ของจังหวัด** เพราะเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ขณะเดียวกันสามารถบูรณาการและเป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานระดับบนกับระดับล่างได้ นอกจากนี้ สศช. ยังเห็นว่า กพต. จะกลไกที่จะทำหน้าที่บูรณาการในชั้นถัดขึ้นไปจากจังหวัด

1.4.3 มุมมองต่อการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สศช. เห็นว่านโยบายและแผนการพัฒนาในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว แต่ให้ปรับเพิ่มในส่วนของการพัฒนาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อาทิ ปัญหายาเสพติด

- - - - - - - - - - -

สาระสำคัญของการประชุมเฉพาะกลุ่มกับนักวิชาการที่มีผลงานเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

วันที่ 17 มีนาคม 2554 ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

รายชื่อนักวิชาการที่มีผลงานวิจัยเกี่ยวกับ จชต. ประกอบด้วย

1. อาจารย์ชญานิษฐ์ พูลยรัตน์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2. อาจารย์แพร ศิริศักดิ์ดำเกิง อาจารย์ประจำคณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร
3. นายเมธัส อนุวัตรอุดม พระปกเกล้า นักวิชาการประจำสำนักสันติวิธีและธรรมภิบาล สถาบัน
4. นายรอมฎอน ปันจอร์ ผู้ปฏิบัติงานศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้

1. มุมมองต่อสถานการณ์ปัญหา จชต.

1.1 นายเมธัสฯ

1.1.1 มุมมองพื้นฐานต่อปัญหา สถานการณ์ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จชต. เป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่เกี่ยวเนื่องกับวัฒนธรรม โดยมีคู่ขัดแย้งหลักคือ รัฐกับกลุ่มต่อต้านรัฐที่อ้างถึงอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน และมีกลุ่มอาชญากรรมเข้าร่วมผสมโรง เช่น กลุ่มผู้มีอิทธิพล กลุ่มค้ายาเสพติด

1.1.2 การประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน มีทั้งแนวโน้มเชิงลบและแนวโน้มเชิงบวก ดังนี้

1) แนวโน้มเชิงลบ คือ **(1)** สมมติฐานต่อปัญหาของผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่ตรงกัน ส่งผลทำให้แนวทางแก้ปัญหาไปคนละทิศทาง **(2)** ผู้ใช้ความรุนแรงมีหลายกลุ่มหลายฝ่าย และยังไม่ปรากฏตัวชัดเจน ส่งผลให้สถานการณ์มีความสับสน **(3)** สัญญาณของรัฐบาล ในทางลับหรือในทางเปิด ยังไม่แสดงออกมาอย่างชัดเจนถึงความจริงจังที่จะเปิดการพูดคุย **(4)** สังคมใหญ่ไม่มีการถกเถียงถึงสภาพปัญหาและทางออกอย่างจริงจัง รวมทั้งยังมองว่าตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและเริ่มชินชากับความรุนแรงใน จชต. และ **(5)** การบ่มเพาะเติบโตของนักต่อสู้เยาวชนปัตตานี ยังไม่แสดงแนวโน้มชัดเจนว่าจะตั้งเป้าหมายสูงกว่าแกนนำอาวุโสหรือไม่

2) แนวโน้มเชิงบวก คือ **(1)** ขบวนการกลุ่มต่างๆ มีการสื่อสารระหว่างกันมากขึ้น มีความพยายามหาทางออกของปัญหาด้วยแนวทางอื่นที่ไม่ใช้ความรุนแรงร่วมกันมากขึ้น แต่สัญญาณยังไม่ชัด เนื่องจากกระบวนการและช่องทางของการสื่อสารกับคู่ขัดแย้งอีกฝ่าย คือ รัฐ ยังไม่ชัด อีกทั้งรัฐเองก็ยังไม่

สร้างความเชื่อมั่นต่อแนวทางการพูดคุย **(2)** ตัวแสดงบางส่วนทั้งในฝ่ายรัฐและในฝ่ายขบวนการฯ มีการปรับตัวเพื่อแสวงหาทางเลือกอื่นที่มากกว่าที่เป็นอยู่ในการยุติปัญหา แต่สัญญาณของการปรับตัวดังกล่าวก็ยังปรากฏอย่างจางๆ และ **(3)** รัฐบาลมาเลเซียแสดงท่าทีพร้อมให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาตามที่รัฐบาลไทยร้องขอ ซึ่งรัฐบาลไทยคงปฏิเสธความจริงและหลีกเลี่ยง กีดกันไม่ให้รัฐบาลมาเลเซียเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาไม่ได้ แต่สามารถกำหนดรูปแบบและทิศทางที่รัฐบาลมาเลเซียจะเข้ามาข้องเกี่ยวได้

1.1.3 ผลจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นภาคประชาชนในพื้นที่ สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนแต่ละกลุ่มมีความต้องการและความคาดหวังต่อทางออกของปัญหา จชต. แตกต่างกัน ดังนี้

1) ประชาชนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูส่วนใหญ่ที่ไม่ค่อยตื่นตัวทางการเมือง ต้องการความกินดี อยู่ดี และการใช้ชีวิตตามอัตลักษณ์และวิถีชีวิตของตนเอง

2) ประชาชนไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูส่วนที่ตื่นตัวทางการเมือง ต้องการความเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้น และความเป็นธรรมในความหมายที่กว้างกว่ากระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม เช่น การพัฒนาที่เป็นธรรม การศึกษาที่เป็นธรรม

3) ประชาชนชาวไทยพุทธส่วนใหญ่ ต้องการความปลอดภัย และหลักประกันสิทธิเสรีภาพในฐานะชนกลุ่มน้อยของพื้นที่

1.2 อ.แพรฯ

1.2.1 กลุ่มเยาวชนปีกการเมืองของขบวนการฯ ที่ผ่านมา งานวิจัยที่ได้ศึกษาเจาะไปที่เยาวชนกลุ่มดังกล่าว สะท้อนว่า **สถานะความเป็นนักศึกษาซึ่งเปิดพื้นที่แห่งเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็น และพื้นที่ทางการเมืองในการต่อสู้เรียกร้อง** ส่งผลเชิงบวกใน 2 เรื่อง คือ 1) เอื้อให้เยาวชนกลุ่มดังกล่าวสามารถต่อสู้ด้วยวิถีทางการเมืองแทนการใช้ความรุนแรง และ 2) เยาวชนที่เข้าร่วมขบวนการฯ มีความคิดที่เปิดกว้างต่อการตีความ และแสวงหาความหมายของอิสลามในแนวทางใหม่ด้วยตนเอง โดยเป็นแนวทางที่นำไปสู่การตอบคำถามหลายเรื่องที่ขบวนการฯ ให้คำตอบที่พึงพอใจไม่ได้ เช่น เรื่องญิฮาด และนำไปสู่การตัดสินใจของเยาวชนที่จะเลือกต่อสู้โดยไม่ใช้อาวุธในท้ายที่สุด ดังนั้น **ศาสนาอิสลาม จึงไม่ใช่เพียงปัจจัยดึงเยาวชนเข้าร่วมในขบวนการฯ เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นปัจจัยดึงเยาวชนออกจากขบวนการฯ ด้วย**

1.2.2 การบ่มเพาะแนวคิดของการต่อสู้เรียกร้องบนฐานของแนวคิดอิสลาม อิสลามเป็นส่วนผสมของมุสลิมตั้งแต่เกิดจนตาย และมุสลิมในพื้นที่ จชต. ก็สั่งสมประสบการณ์ของการถูกกดทับอัต

ลักษณ์ดังกล่าวตั้งแต่เกิดเช่นกัน ดังนั้น **ปอเนาะ หรือโรงเรียนสอนศาสนา จึงไม่ใช่แหล่งบ่มเพาะแนวคิดของการต่อสู้หรือต่อต้านอำนาจรัฐอย่างที่หลายคนเข้าใจ หากแต่เป็นเพียงแหล่งปลุกเร้า เป็นปัจจัยเร่งให้อัตลักษณ์ของมุสลิมที่มีมาตั้งแต่เกิด บวกกับประสบการณ์ของการถูกกดทับที่มีมาอยู่เดิม ปรากฏออกมาเป็นการกระทำที่เป็นรูปธรรมเท่านั้น**

1.2.3 ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของขบวนการฯ ฝ่ายขบวนการฯ ไม่มีนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของการเคลื่อนไหวระยะยาว แต่**มุ่งเน้นที่จะเคลื่อนไหวเพื่อตอบโต้การแถลง หรือการดำเนินนโยบายของรัฐ เป็นครั้งๆ ไป**

1.2.4 ความรู้และความไม่รู้ของสังคมไทยต่อปัญหา จชต. จากการทบทวนงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ จชต. ของสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่ผ่านมา สามารถสังเกตได้ว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2521 ถึง 2550 จำนวนงานวิจัยเกี่ยวกับ จชต. จะแปรผันตามจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเสมอ แต่จำนวนของงานวิจัยที่มากชิ้น กลับไม่ช่วยให้สังคมไทยรู้จักและเข้าใจบริบทเฉพาะของ จชต. มากเท่าที่ควร ซึ่งมีความรู้อีกหลายเรื่องเกี่ยวกับ จชต. ที่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยอันทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับ จชต. ยังไม่ครอบคลุมรอบด้าน ที่สำคัญ คือ ปัจจุบัน **แม้จะมีงานวิจัยเกี่ยวกับอัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ จชต. อยู่จำนวนมาก อันทำให้สังคมไทยมีองค์ความรู้ต่อเรื่องดังกล่าวมากขึ้น แต่สิ่งที่สังคมไทยขาดหายไปมากที่สุด คือ การเปิดกว้างต่อการทำความเข้าใจและปฏิสัมพันธ์กับวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากตน**

1.3 อ.ชญานิษฐ์ฯ

1.3.1 การสะท้อนสถานการณ์ของปัญหา จชต. ผ่านงานศึกษาวิจัยของนักวิชาการต่างประเทศ งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหา จชต. ของนักวิชาการต่างประเทศ มีประเด็นสำคัญ 2 เรื่อง คือ

1) สาเหตุของการที่ปัญหา จชต. กลับมารุนแรงขึ้นในปัจจุบัน นักวิชาการต่างประเทศมองประเด็นนี้แตกต่างกันเป็น 3 มุมมอง ซึ่งยังหาข้อสรุปไม่ได้ชัดเจนว่าปัจจัยใดเป็นสาเหตุ ดังนี้

(1) เป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลทักษิณ ที่มี**การยุบเลิก ศอ.บต. และ พตท. 43 อันเป็นกลไกหลักที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพในการติดต่อประสานงานหน่วยงานและกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่**

(2) เป็นผลจาก**การเชื่อมโยงของขบวนการฯ ในพื้นที่ กับการก่อการร้ายภายนอกทั้งในระดับภูมิภาค และในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเชื่อมโยงในเรื่องอิทธิพลของแนวความคิด** อันสะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมผ่าน รูปแบบของการก่อเหตุที่ใช้ในพื้นที่ ที่แตกต่างไป

จากเดิม มีการนำเข้านวัตกรรมใหม่ๆ ของการก่อเหตุ อันแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการใหม่ๆ และรูปแบบการก่อเหตุที่เปลี่ยนไปดังกล่าว ก็ช่วยให้ขบวนการฯ มีความสามารถในการรักษาระดับความรุนแรงเอาไว้ได้อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

(3) ความรุนแรงที่ดูเหมือนจะกลับมาในช่วงปี พ.ศ. 2547 นั้น แท้ที่จริงแล้ว เป็นเพียงภาคต่อของภาพยนตร์เรื่องยาวที่ชื่อ การตอบโต้การปกครองของอำนาจรวมศูนย์ และนโยบายผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม ที่ดำเนินมา 50 – 60 ปีแล้ว แต่การกลับมาของเหตุรุนแรงจำนวนมากในช่วงปี พ.ศ. 2547 มีความใหม่ตรงที่ ขบวนการท้องถิ่นเรียนรู้ที่จะปรับตัวเอง โดยใช้ช่วงเวลาก่อนหน้านี้ในการเรียนรู้ พักตัว และสั่งสมประสบการณ์เพื่อใช้ในการต่อสู้ ส่งผลให้ช่วงก่อนหน้า พ.ศ. 2547 จึงดูเหมือนว่าเหตุการณ์จะสงบลง แต่ที่จริงแล้ว ฝ่ายขบวนการฯ มีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น มุมมองนี้ จึงเป็นการมองว่า **เหตุการณ์ จชต. มีพลวัตร ต่อเนื่องยาวนาน และมีการเคลื่อนไหวมาโดยตลอด ทั้งในทางที่ใช้ความรุนแรงและไม่ใช่ความรุนแรง แต่ไม่ได้เพิ่งกลับมารุนแรงในช่วงปี พ.ศ. 2547 เหมือนอีก 2 มุมมองแรกเข้าใจ**

2) แนวทางการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ งานศึกษาวิจัยของนักวิชาการต่างประเทศจำนวนมาก มองว่า **การเคลื่อนไหวของขบวนการฯ ในพื้นที่มีลักษณะเป็นการต่อสู้ที่จำกัดตัวอยู่แค่ในพื้นที่ จชต. และแค่ในประเด็นเรื่องอัตลักษณ์เป็นการเฉพาะ (Local Jihad) โดยไม่ต้องการเชื่อมโยงกับการต่อสู้ระดับสากล** เพราะจะทำให้ขบวนการฯ อ่อนแอลง อย่างไรก็ตาม หากสถานการณ์ยืดเยื้อต่อไป ก็มีความเป็นไปได้มากที่ ขบวนการฯ จะเชื่อมโยงเข้ากับกลุ่มก่อการร้ายในระดับภูมิภาคและในระดับโลก

1.3.2 การสะท้อนสถานการณ์ของปัญหา จชต. ผ่านงานศึกษาวิจัยความขัดแย้งและความรุนแรงบนฐานชาติพันธุ์ในต่างประเทศ จากการศึกษากรณีต่างประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ คัชมีร์ พบว่า **การศึกษาความขัดแย้งและความรุนแรงบนฐานชาติพันธุ์ เช่นใน จชต. อาจศึกษาผ่านการมองว่า ตัวแสดงที่ใช้ความรุนแรง เป็นผลผลิตจากโครงสร้างที่ตัวแสดงดังกล่าวดำรงอยู่** ทั้งนี้ **โครงสร้างที่เอื้อหรือนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในกรณีต่างประเทศ มีลักษณะ ดังนี้**

1) โครงสร้างทางการเมือง แบบรวมศูนย์อำนาจที่ครอบลงไปบนพื้นฐานสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย และโครงสร้างทางการเมืองที่มี**ความลักลั่น หรือความเสียสมดุลกันระหว่างการมีส่วนร่วมทางการเมือง – สถาบันทางการเมือง – เสถียรภาพทางการเมือง** ซึ่งความรุนแรงมักเกิดขึ้นเมื่อคนในสังคมไม่มีช่องทางหรือความหวังในการเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่างที่สำคัญต่อชีวิตตนให้ดีขึ้นได้ภายใต้ระบบการเมืองที่มีอยู่ ดังนั้น **สังคมที่จะลดทอนความรุนแรงได้จะต้องเป็นสังคมที่หยิบยื่นความหวัง**

อันได้แก่ ช่องทางหรือพื้นที่ของการแสวงหาชีวิตที่ดีให้แก่คนกลุ่มต่างๆ ที่มีตัวตนและความต้องการแตกต่างกัน

2) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ ที่กดทับให้เกิดความยากจนเชิงเปรียบเทียบ หรือเชิงสัมพัทธ์ (Relative Poverty) และสร้างความรู้สึกอึดอัดคับข้องใจ น้อยเนื้อต่ำใจให้กับกลุ่มคนที่ยากจน

3) โครงสร้างของการจัดการความขัดแย้งโดยรัฐ กรณีศึกษาจากต่างประเทศสะท้อนให้เห็นปัญหาในเรื่องนี้ 3 ประการ คือ

(1) ในพื้นที่ที่มีความรุนแรง กระบวนการยุติธรรมของรัฐมักมีปัญหาไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้

(2) ทุกกรณีที่รัฐใช้มาตรการทางทหารหรือใช้ความรุนแรงจัดการปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงกลับยิ่งมากขึ้น เนื่องจาก หากรัฐใช้มาตรการรุนแรงกับกลุ่มผู้ใช้ความรุนแรงประชาชนจำนวนมากจะไม่เห็นด้วยและหันไปเข้าร่วมกับฝ่ายตรงข้ามรัฐ ขณะเดียวกัน หากรัฐใช้มาตรการรุนแรงกับกลุ่มที่เคลื่อนไหวโดยสันติ กลุ่มเหล่านี้ก็มักจะหันไปต่อสู้ด้วยวิธีการที่รุนแรงเป็นการตอบโต้

(3) ทุกกรณีที่รัฐ หรือประชาชนเลือกใช้แนวทางการจัดตั้งกลุ่มพลเรือนติดอาวุธ จะพบว่า เหตุการณ์ความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจาก การบริหารจัดการและกำกับดูแลกลุ่มดังกล่าวทำได้ยาก และสะท้อนให้เห็นปัญหาของการเสื่อมความเชื่อมั่นศรัทธาในอำนาจรัฐ อันมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การที่ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องหันไปใช้มาตรการรุนแรงเพื่อหาทางออกของปัญหา และปกป้องตนเองมากขึ้น

1.4 นายรอมฎอนฯ

1.4.1 ภาษาที่ใช้ส่งผลต่อความเข้าใจและความเป็นไปของสถานการณ์ การใช้คำชื่อเรียกกลุ่มขบวนการฯ ว่ากลุ่มแบ่งแยกดินแดน หรือการที่สื่อมวลชน ใช้คำว่า “โจรใต้” ส่งผลให้สถานการณ์เลวร้ายลง เนื่องจากทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่พอใจ ซึ่งถึงแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยกับวิธีการใช้ความรุนแรงของกลุ่มขบวนการฯ แต่ขณะเดียวกันก็เห็นว่า กลุ่มดังกล่าวเป็นนักต่อสู้ที่ทัดทานกับอำนาจครอบงำที่ไม่เป็นธรรม มากกว่าจะเป็นโจรดังที่สื่อมวลชนพยายามนำเสนอ ดังนั้น **การเข้าใจตัวแสดงที่ใช้ความรุนแรงว่า เป็นกลุ่มที่ต่อสู้โดยมีเป้าหมาย มีอุดมการณ์ชัดเจน มากกว่าจะเป็นโจรหรืออาชญากรปกติ เป็นเรื่องสำคัญเบื้องต้นที่มีความหมายต่อการนำไปสู่การเข้าใจสถานการณ์อย่างที่มันเป็นจริง ซึ่งการใช้ภาษามีส่วนอย่างมากต่อการชี้นำว่าเราจะเข้าใจสถานการณ์อย่างไร**

1.4.2 ขบวนการฯ มีพลวัตรต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะในทางความคิด แต่สังคมไทยเข้าใจกลุ่มขบวนการฯ และพลวัตรดังกล่าวน้อยมาก กล่าวคือ **ภายใต้เป้าหมายเดิม กลุ่มขบวนการฯ ดำรงอยู่และเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนอุดมการณ์รองรับและวิธีการต่อสู้ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป เท่านั้น** ดังนี้

(1) ในแง่อุดมการณ์ กลุ่มขบวนการฯ เคยยึดอุดมการณ์คอมมิวนิสต์เป็นหลัก ยึดโยงในการต่อสู้ ต่อมาก็ได้หันไปสู่อุดมการณ์ชาตินิยม และปัจจุบันคืออุดมการณ์ศาสนาอิสลาม

(2) ในแง่วิธีการ จะเห็นได้ว่า เมื่อ 30 ปีก่อน กลุ่มขบวนการฯ เคยใช้พื้นที่การเมืองในรัฐสภา เป็นช่องทางในการต่อสู้ต่อรองทางการเมือง แต่ต่อมากลุ่มขบวนการฯ ก็พบว่าวิธีการต่อสู้แนวนี้ล้มเหลว เนื่องจาก ควบคุมปีกการเมืองของกลุ่มไม่ได้ ประกอบกับโครงสร้างรัฐไทยไม่เปิดต่อการให้ชนกลุ่มน้อยสามารถแสดงความต้องการของกลุ่มอย่างตรงไปตรงมาได้เต็มที่ สำหรับในยุคปัจจุบัน จะสังเกตได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 มีการชุมนุมในพื้นที่ จชต. มากขึ้น ซึ่งมองได้ว่าเป็นการทดลองใช้ยุทธวิธีทางการเมืองและไม่ติดอาวุธในการเข้าต่อรองกับรัฐไทย แต่แนวทางดังกล่าวก็ถูกปฏิเสธจากนักการเมืองและสื่อมวลชน ซึ่งมองว่า การชุมนุมทางการเมืองเป็นเพียงยุทธวิธีหรือเครื่องมือของกลุ่มขบวนการฯ ด้วยเหตุนี้ ในภาพรวม **แม้ว่าวิธีการต่อสู้ของกลุ่มขบวนการฯ จะเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมของบริบทแวดล้อม แต่เฉพาะวิธีการ หรือช่องทางทางการเมืองแล้ว เห็นได้ชัดเจนว่าตีบตันลง ทั้งในช่องทางรัฐสภา และช่องทางการเมืองภาคประชาชน**

1.4.3 การประเมินสถานการณ์ที่รุนแรงมากขึ้นในปี 2554 นี้ เป็นผลมาจากความพยายามกดดันเพื่อเปิดช่องทางให้มีการเจรจา และเพื่อยกประเด็น จชต. เข้าสู่วาระการประชุมของ OIC ทั้งนี้มีข้อสังเกตสำคัญคือ การก่อเหตุรุนแรงในปีนี้สะท้อนให้เห็นยุทธวิธีแบบใหม่ของกลุ่มขบวนการฯ ที่เน้นโจมตีประเด็นที่มีความอ่อนไหวต่อการอยู่ร่วมกันระหว่างคนต่างศาสนา อันเป็นการส่งสัญญาณว่า กลุ่มขบวนการฯ ยังคงเชื่อมั่นว่าจะสามารถเอาชนะในทางการทหารได้อยู่ ขณะเดียวกัน ก็เป็นการส่งสัญญาณเพื่อตอบโต้แนวทางการเจรจาจากปีกการทหาร (Hardliner) ของขบวนการฯ และสื่อสารไปยังกลุ่มขบวนการฯ ด้วยกันไม่ให้หวั่นไหวสั่นคลอนความเชื่อมั่นต่อแนวทางการใช้ความรุนแรงที่ยึดถืออยู่

1.5 ผอ.สนป.

1.5.1 รากเหง้าของปัญหา จชต. มีหลายจุด แต่**ประเด็นที่รัฐจะต้องตอบโจทย์และสังคมใหญ่ต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้น มี 3 เรื่อง** คือ 1) ธรรมชาติของความรู้สึกและจิตใจของคนในพื้นที่ เป็นอย่างไร

2) ความคับข้องใจของคนในพื้นที่คืออะไร และ 3) ทำอย่างไรให้รัฐรับรู้และเข้าถึงความคับข้องใจดังกล่าวของคนในพื้นที่

1.5.2 ความต้องการของคนในพื้นที่มี 2 เรื่อง คือ 1) การกำหนดทิศทางชีวิตของตนเอง (Self-determination) อย่างเป็นอิสระต่อการพึ่งพิงอิทธิพลแทรกแซงจากภายนอก และ 2) ความเป็นอยู่ที่พอเพียงตามวิถีชีวิตดั้งเดิมของพื้นที่ (Self-efficiency) ซึ่งแนวทางการพัฒนาจากรัฐที่ผ่านมามีส่วนสำคัญในการทำลายความต้องการใช้ชีวิตแบบนี้ของคนในพื้นที่

2. มุมมองต่อแนวทางแก้ไขปัญหา จชต.

2.1 นายเมธัสฯ เสนอให้มี**การเปิดพื้นที่ของการพูดคุย** โดยที่คำตอบของการพูดคุยไม่ใช่ประเด็นสำคัญ สิ่งที่สำคัญกว่าคือ ตัวกระบวนการของการพูดคุยที่จะแสดงให้เห็นด้วยตัวของมันเองว่า มีทางเลือกหรือช่องทางอื่นของการแสดงความต้องการของตนออกมาได้ นอกเหนือจากการใช้ความรุนแรง ทั้งนี้ กระบวนการพูดคุยดังกล่าวจะต้อง**ครอบคลุมทุกกลุ่ม** โดยอาจใช้กลุ่มบุคคลหรือองค์กรต่างๆ ในแต่ละภาคส่วนเป็นสะพานเชื่อมไปสู่การพูดคุยกับกลุ่มขบวนการ และอาจเปิดให้มีการพูดคุยหลายวง **หลายช่องทาง** แต่มีการส่งข้อมูลทุกสายเข้าสู่**คณะกรรมการกำกับการพูดคุย (Steering Committee)** อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวนี้ **จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการที่รัฐบาลส่งสัญญาณที่ชัดเจน**ให้กลุ่มขบวนการเห็นความเป็นไปได้ของทางออกทางการเมืองที่จะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน และเชื่อมั่นในกระบวนการพูดคุย รวมทั้งต้องมีการริเริ่มมาตรการเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน

2.2 อ.ชญานิษฐ์ฯ ตั้งข้อสังเกตต่อข้อเสนอเรื่องเขตปกครองพิเศษใน 3 ประเด็น คือ

2.2.1 สำหรับนักวิชาการที่เสนอแนวทางดังกล่าว นักวิชาการกลุ่มที่เสนอเรื่องเขตปกครองพิเศษ มองข้อเสนอดังกล่าวเสมือนเป็นคำตอบที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งที่จริงแล้ว **การจัดตั้งเขตปกครองพิเศษไม่ได้รับประกันว่าความรุนแรงจะยุติลง หากแต่ผลลัพธ์ของการจัดตั้งอาจเป็นไปได้ทั้ง 2 แบบ คือ การอยู่ร่วมกันได้ หรือ การแบ่งแยกดินแดน** ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงข้อเสนอดังกล่าว ควรมองในแง่ที่เป็นทางเลือกหนึ่งท่ามกลางทางเลือกที่หลากหลาย และสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ได้ทั้งทางบวกและทางลบ ไม่ใช่ทางเลือกที่เป็นคำตอบเบ็ดเสร็จ

2.2.2 สำหรับกลุ่มขบวนการฯ มีความเป็นไปได้ว่า สมาชิกและแกนนำของกลุ่มแม้จะคิดหาทางออกในกรอบแนวทางการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษอยู่เช่นกัน แต่**ไม่น่าจะยอมพูดคุยกับฝ่ายรัฐในประเด็นนี้ เนื่องจากจุดขายหรือจุดโฆษณาของขบวนการคือเรื่องเอกราช** ดังนั้น หากยอมพูดคุยกับฝ่ายรัฐ

ในประเด็นดังกล่าว ก็จะเป็นการทำลายจุดขายของขบวนการฯ และทำลายความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวของขบวนการฯ

2.2.3 หากมีการดำเนินการตามข้อเสนอนี้จริง การบริหารจัดการเขตปกครองพิเศษในพื้นที่ จชต. ยังคงมีโจทย์อย่างน้อย 2 เรื่องที่ต้องตอบ คือ **1) ทำอย่างไรไม่ให้อำนาจกระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่มชนชั้นนำ และ 2) ทำอย่างไรให้การจัดสรรอำนาจ ผลประโยชน์ และทรัพยากรภายใต้เขตปกครองพิเศษรับประกันสิทธิของชนกลุ่มน้อยในพื้นที่**

2.3 นายรอมฎอนฯ กลุ่มขบวนการฯ มีทั้งปีกการเมืองและปีกการทหาร รัฐบาลจะต้องสร้างหลักประกันว่า **การต่อสู้เรียกร้องผ่านช่องทางและวิธีการทางการเมืองเป็นรูปแบบการต่อสู้ที่รัฐยอมรับ โดยจะต้องเริ่มจากการส่งสัญญาณอย่างหนักแน่น ชัดเจน และมีการสื่อสารภายในภาครัฐกันเองให้ดำเนินแนวทางไปในทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง และมีตัวบ่งชี้สัญญาณดังกล่าวที่เป็นรูปธรรม**เช่น การเอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจเกินขอบเขตในกรณีการชุมนุมของประชาชน **ในส่วนของ สมช. นโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. ซึ่งเป็นนโยบายที่วางทิศทางการแก้ไขปัญหาในระยะ 3 ปีนั้น ควรให้น้ำหนักกับการเปิดพื้นที่ของการต่อรองทางการเมืองที่ได้ผลเป็นรูปธรรม**

3. เงื่อนไขของความสำเร็จของการแก้ไขปัญหา จชต. ส่วนหนึ่งอยู่ที่สังคมใหญ่

3.1 ผู้บริหาร สมช. มองว่า **ข้อสรุปของนักวิชาการทุกท่านต่อการแก้ไขปัญหา จชต. มีตรงกันคือเรื่องการเปิดพื้นที่ทางการเมือง** เพื่อคลายความอึดอัดคับข้องใจ และเปิดช่องทางของการต่อรองความต้องการของคนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในเชิงนโยบาย จะเห็นได้ว่า **แนวทางดังกล่าวได้มีการใส่ไว้เป็นส่วนหนึ่งในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ แล้ว แต่กลับไม่ปรากฏเห็นผลในทางปฏิบัติ** ซึ่งเหตุที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐเอง ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยไม่เข้าใจสภาพที่แท้จริงของสถานการณ์ หรือ ไม่เชื่อมั่นต่อแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ขณะเดียวกัน ไม่เพียงแต่ฝ่ายรัฐเท่านั้นที่ประสบปัญหาเช่นนี้ สังคมไทยในภาพรวมเองก็เช่นกัน ที่ขาดความเข้าใจต่อสภาพปัญหา และมีทัศนคติเชิงลบต่อพื้นที่ จชต.

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ฝ่ายรัฐจึงมีความเสี่ยงที่จะส่งสัญญาณแรงๆ ถึงการเปิดพื้นที่ทางการเมือง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านอย่างแรงกลับมาจากสังคมใหญ่ ดังนั้น สิ่งจำเป็นเบื้องต้น คือ การให้ความรู้ความเข้าใจต่อสังคมไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหา จชต. หลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอยู่ร่วมกันบนความแตกต่างหลากหลายของพหุสังคม ขณะเดียวกัน ก็ต้องพัฒนากระบวนการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2 อ.แพรฯ เสริมว่า ทัศนคติของสังคมไทยต่อ จชต. ในปัจจุบัน เลวร้ายลงอย่างมาก มีบรรยากาศของความเกลียดชังกันมากขึ้น สังเกตจากประสบการณ์ส่วนตัวที่เผชิญมา คือ การสร้างความเสียหายให้กับรถยนต์ทะเบียนจังหวัดในพื้นที่ จชต. เมื่อขับมาสู่พื้นที่สังคมใหญ่ และการสร้างความเสียหายให้กับรถยนต์ทะเบียนกรุงเทพฯ เมื่อขับมาสู่พื้นที่ จชต. ขณะเดียวกัน แม้ว่าภาครัฐจะจัดให้มีหลักสูตรท้องถิ่นศึกษา แต่หลักสูตรดังกล่าวก็ให้ความรู้เฉพาะในเรื่องท้องถิ่นตนเอง โดยไม่มุ่งตอบโจทย์ในเรื่องการเรียนรู้และอยู่ร่วมกันกับท้องถิ่นอื่นของประเทศที่มีความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม

3.3 อ.ชญานิษฐ์ฯ มองว่า สังคมใหญ่นอกจากจะไม่เข้าใจสภาพพื้นที่ จชต. และความรู้ที่จำเป็นต่อการอยู่ร่วมกันอย่างเพียงพอแล้ว ความรู้ความเข้าใจที่มีอยู่ยังมีปัญหาอีกด้วย อย่างน้อยใน 2 เรื่อง คือ

3.3.1 หลักการ Self-determination ในกรอบรัฐเดี่ยว ซึ่งสามารถนำไปสู่การออกแบบการบริหารจัดการอำนาจได้หลายรูปแบบ แต่สังคมไทยกลับติดอยู่เพียง Self-determination ในเชิงพื้นที่ และโยงเข้ากับเรื่องแบ่งแยกดินแดน ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นคนละเรื่องกัน

3.3.2 ทัศนคติต่อวัฒนธรรมที่ต่างกัน เป็นกุญแจสำคัญของปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คน แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า **การรับรู้และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติต่อวัฒนธรรมที่แตกต่าง เป็นไปในเชิงลบ** ดังนั้น ในปัจจุบัน จึงได้มีโครงการอบรมเรื่อง ทักษะวัฒนธรรม ที่ออกแบบให้ผู้เข้าร่วมแต่ละคนทบทวนตนเองว่ามีอคติทางวัฒนธรรมอย่างไรบ้าง

3.4 นายเมธัสฯ เสนอว่า จากกรณีไอร์แลนด์เหนือ พบว่า สังคมไทยแยกไม่ออกระหว่างคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ จชต. กับกลุ่มขบวนการฯ ดังนั้น จึงนำมาสู่ปัญหาของความไม่เข้าใจและการไม่ฟังเสียงของคนในพื้นที่ ซึ่งหากนำแนวทางดำเนินการของอังกฤษมาประยุกต์ใช้แล้ว จะเห็นว่า **รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการ 3 เรื่อง คือ 1) ต้องส่งสัญญาณรับประกันเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสังคมใหญ่ว่า จะไม่มีการแบ่งแยกดินแดนอย่างแน่นอน 2) การรายงานให้สังคมใหญ่เห็นอย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรมว่า เมื่อเปิดพื้นที่ทางการเมืองแล้ว ความรุนแรงลดลงได้จริง และ 3) กระบวนการพูดคุยภายใต้กรอบการเปิดพื้นที่ทางการเมือง จะต้องใช้หลายช่องทาง และทุกภาคส่วนต้องขับเคลื่อนร่วมกัน**

สาระสำคัญของการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) กับผู้แทนศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ศปป.5 กอ.รมน.) เพื่อรับฟังความคิดเห็น นำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2554 ณ ศปป.5 กอ.รมน.

- - - - - - - - -

1. ประเด็นและผลการหารือ

1.1 การดำเนินงานของ กอ.รมน. ภายใต้ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553

1.1.1 ข้อกังวล

1) **พัฒนาการทางนโยบายและยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหา จชต.** นับตั้งแต่ปี 47 รัฐบาลไทยได้การแก้ไขปัญหา จชต. เริ่มต้นโดยการใช้แนวทางการทหารนำการเมือง แต่ผลลัพธ์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความรุนแรงให้ยุติลงได้ ซ้ำยังเป็นการสร้างเงื่อนไขและทำให้ประชาชนไม่ไว้เนื้อเชื่อใจต่อการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ ขณะที่กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงยังคงสร้างความหวาดกลัวด้วยการก่อเหตุรุนแรงสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ต่อมารัฐบาลได้หันมายึดแนวทางการเมืองนำการทหาร ซึ่งโดยนัยแล้ว ได้เน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ควบคู่ไปกับการสร้างความเข้าใจในแนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐให้กับประชาชน รวมทั้งการป้องกันดูแลความปลอดภัยให้กับประชาชนและการติดตามจับกุมและดำเนินคดีกับผู้ก่อเหตุรุนแรง ซึ่งปรากฏผลว่า ประชาชนมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและในส่วนของเหตุความรุนแรง จำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตได้มีสถิติที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 51 อย่างไรก็ตาม ประชาชนในพื้นที่ได้มีเสียงสะท้อนต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ขณะที่กลุ่มก่อเหตุรุนแรงยังคงสามารถก่อเหตุรุนแรงได้อย่างต่อเนื่องและพัฒนารูปแบบวิธีการก่อเหตุที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการปฏิบัติงานในพื้นที่สีแดงไม่สามารถใช้การเมืองนำการทหารได้ ดังนั้น ศปป. 5 กอ.รมน. จึงเห็นว่าการแก้ไขปัญหา จชต. ที่ผ่านมาได้ข้ามขั้นตอนการใช้แนวคิดสังคมจิตวิทยานำการทหาร

2) **เนื่องจาก พ.ร.บ.ฯ มีผลบังคับใช้แล้ว** ทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการแก้ไขปัญหา จชต. เปลี่ยนแปลงไป โดย ศอ.บต. ซึ่งเป็นฝ่ายพัฒนาถูกกำหนดให้เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ส่งผลให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหา จชต. ในระดับพื้นที่ใน

อนาคตระหว่างฝ่ายพัฒนากับฝ่ายความมั่นคง มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำและขาดความเป็นเอกภาพและบูรณาการการดำเนินงาน ทั้งนี้ เนื่องจากขาดกลไกเชื่อมการทำงานในระดับพื้นที่ระหว่างทั้งสองฝ่าย

3) **แม้ พ.ร.บ.ฯ จะกำหนดให้เลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการใน กพต.** ซึ่งจะมีส่วนในการแสดงความคิดเห็นต่อยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่จะต้องประสานสอดคล้องกับงานด้านความมั่นคงด้วย อย่างไรก็ตาม ในองค์ประกอบของ อชต. กลับไม่มี กอ.รมน. ร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย ซึ่งอาจจะทำให้งานด้านการพัฒนาขาดมิติในด้านความมั่นคงรวมอยู่ด้วย

1.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา จชต. ในอนาคต ศปป.5 กอ.รมน. เห็นว่า

1) ควรให้ความสำคัญในแนวคิดการใช้สังคมจิตวิทยานำการทหาร เพราะหากพิจารณาแล้วแนวคิดการเมืองนำการทหารก็เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดสังคมจิตวิทยานำการทหาร

2) หน่วยงานที่จะสามารถทำหน้าที่ในการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานในระดับพื้นที่ระหว่างฝ่ายพัฒนากับฝ่ายความมั่นคงได้ คือ จังหวัด แต่จะต้องเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณให้กับจังหวัดด้วย

3) เห็นควรให้ กอ.รมน. ร่วมเป็นอนุกรรมการใน อชต. ด้วย

1.2 การจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.2.1 ด้านแนวคิด เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และเนื้อหาสาระของนโยบาย

1) นโยบายควรมีการกำหนดวิสัยทัศน์ในตัวนโยบาย เพื่อที่จะได้เห็นภาพของพัฒนาการแก้ไขปัญหา จชต. ที่ชัดเจนว่าในระยะ 3 ปีข้างหน้า การแก้ไขปัญหา จชต. จะต้องบรรลุหรือไปถึงจุดใด

2) นโยบายควรมีความชัดเจนในคำนิยามศัพท์ของแนวคิดหรือวิธีการดำเนินงาน และสามารถสื่อให้ตรงกับการลักษณะการปฏิบัติงานที่แท้จริงของหน่วยที่เกี่ยวข้อง อาทิ คำว่า “การเมืองนำการทหาร” คำนี้ มีลักษณะที่ไม่ตรงกับการปฏิบัติงานที่เป็นจริงของหน่วยในพื้นที่ เพราะคำว่า “การเมือง” ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจว่าเป็นเรื่องการแข่งขันทางอำนาจหรือแย่งชิงผลประโยชน์ของนักการเมือง และคำว่า “การทหาร” ซึ่งในการทำงานด้านความมั่นคงไม่ได้มีเพียงทหารเท่านั้นแต่จะมีทั้ง ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และอาสาสมัคร รวมอยู่ด้วย แต่คำที่ควรใช้ เช่น “การพัฒนาเพื่อนำไปสู่ความมั่นคง” นอกจากนี้ ยังมีคำว่า “สันติวิธี” ซึ่งปัจจุบันยังไม่แน่ใจว่าเป็นการดำเนินงานโดยวิธีการใด รวมทั้ง ยังไม่เห็นด้วยที่จะใช้วิธีการ Peace talk เพราะเป็นคำที่สูงเกินไป ควรที่จะบัญญัติให้ต่ำกว่านี้

3) นโยบายควรที่จะมีเนื้อหาที่เป็นกึ่งนโยบายและกึ่งยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

4) นโยบายควรเป็นนโยบายที่ให้งานพัฒนาเพื่อความมั่นคง และเป็นนโยบายที่แยกปลาแยกน้ำ หมายถึง ผลักดันให้ผู้ก่อเหตุรุนแรงไปอยู่ในป่า

5) นโยบายควรกำหนดให้นักการเมืองในพื้นที่ จชต. มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จชต. ให้มากขึ้น

1.2.2 ด้านการบริหารจัดการ ศปป.5 กอ.รมน. ได้เสนอแผนผังการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหา จชต. **(ตามเอกสารแนบ)** ภายใต้ พ.ร.บ.ความมั่นคง และ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต.ฯ ระหว่างฝ่ายความมั่นคงกับฝ่ายพัฒนา โดยในระดับพื้นที่กำหนดให้ศูนย์บูรณาการพัฒนาพื้นที่ 5 จชต. (ศพชต.) ซึ่งสังกัด กอ.รมน. ภาค 4 สน. ในการประสานกับ ศอ.บต. เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการ 3 ปีและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จชต. (แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ จชต.) ของ ศอ.บต. ให้สอดคล้องกับฝ่ายความมั่นคง ในขณะที่ระดับนโยบายได้กำหนดให้ ศปป.5 เป็นตัวประสานกับ กพต. ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จชต. สำหรับในส่วนของยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ จชต. ปี 54 ซึ่ง กอ.รมน. จัดทำโดยจะต้องให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. และแผนการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ปี 55 – 57 (ม.7 (2)) ก่อนให้ ครม. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

- - - - - - - - - - - - - -

สาระสำคัญของการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชน
ประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
วันที่ 25 เมษายน 2554 ณ โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จังหวัดปัตตานี

---

1. ประเด็นต่อสถานการณ์ความรุนแรง

1.1 ประชาชนส่วนใหญ่ในปัจจุบัน รู้สึกชินชากับความรุนแรงที่เกิดขึ้น และในสถานการณ์ดังกล่าวทุกฝ่ายล้วนเป็นเหยื่อของความรุนแรงทั้งสิ้น

1.2 ปัจจุบัน ปัญหาสำคัญของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่ คือ วิกฤติเรื่องความรู้สึก ที่เชื่อว่า กลุ่มชาติพันธุ์ของตน ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และถูกกีดกันออกจากพื้นที่ทางการเมือง อันสะท้อนออกมาอย่างเห็นได้ชัด ในกรณีที่ไม่มีชาวไทยมุสลิม ทั้งในพื้นที่ และส่วนกลาง เข้าไปเป็นตัวแทน สว. สรรหา

1.3 สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็น ความพิการทางจิตวิญญาณ ของคนส่วนใหญ่ทั้งในภาคประชาชน เช่น อบายมุข และในส่วนเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะการผิดประเวณีของเจ้าหน้าที่ทหาร

1.4 ภายใต้สถานการณ์ความรุนแรงที่เป็นอยู่ สร้างบรรยากาศของความหวาดระแวง ไม่ไว้วางใจระหว่างฝ่ายต่างๆ และส่งผลให้ประชาชนไม่กล้าที่จะเปิดเผยความจริงให้กับภาครัฐได้รับรู้รับทราบ อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของการที่ภาครัฐแก้ปัญหาไม่ตรงจุดมาโดยตลอด

2. ประเด็นต่อสาเหตุของปัญหาความรุนแรง

2.1 เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ส่วนใหญ่ ไม่ได้เกิดจากการกระทำของขบวนการแบ่งแยกดินแดน หากแต่เป็นเหตุจากกลุ่มอาชญากรรม ที่อาศัยประโยชน์จากสถานการณ์ความรุนแรง เพื่อดำเนินกิจกรรมผลประโยชน์ของตนเอง

2.2 เหตุการณ์ความไม่สงบ มีสาเหตุหลักจากการขาดโอกาสโดยเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นในทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม การขาดความรู้การศึกษาของประชาชน ความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม และการถูกเลือกปฏิบัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ส่วนประเด็นเรื่องชาติพันธุ์ อัตลักษณ์ เป็นเพียงสาเหตุรองเท่านั้น

3. ประเด็นต่อการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาของภาครัฐ

3.1 ภาครัฐไม่รับฟังและตอบสนองความต้องการ และข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ส่งผลให้ต้องแสดงออกในวิถีทางของความรุนแรง

3.2 เนื้อหานโยบายดีแล้ว แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติยังประสบปัญหาบางประการ ได้แก่

3.2.1 การปฏิบัติไม่สอดคล้อง หรือตรงกันข้ามกับเนื้อหานโยบายที่แถลงไว้

3.2.2 การปฏิบัติสอดคล้องกับเนื้อหานโยบาย แต่ดำเนินการอย่างไม่ต่อเนื่อง ไม่จริงจัง

3.3 การบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่ เป็นตัวการสร้างเงื่อนไขของปัญหา มากกว่าจะช่วยแก้ไขปัญหา และนำมาซึ่งความรู้สึกของประชาชนที่ไม่เชื่อมั่น ไม่ศรัทธา และไม่ไว้วางใจภาครัฐ อันเป็นผลมาจากสาเหตุ ดังนี้

3.3.1 เป็นการเปิดช่องให้การกระทำความผิดบนฐานความผิดอื่น สามารถผสมโรงเข้าไปเป็นคดีความมั่นคง

3.3.2 การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยใช้ พ.ร.ก. เป็นเครื่องมือ มีส่วนสร้างและสะสมความโกรธแค้นชิงชังต่อเจ้าหน้าที่รัฐขึ้นในจิตใจของคนในพื้นที่ เนื่องจาก คนในพื้นที่มองว่า การปฏิบัติหน้าที่ในกรอบกฎหมายดังกล่าว มีความไม่เป็นธรรม เลือกปฏิบัติ และขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน

3.4 การใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ เป็นไปอย่างไม่มีการติดตาม ตรวจสอบเท่าที่ควร ประชาชนเชื่อว่า การใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมหาศาลของภาครัฐที่ผ่านมา มีปัญหาอย่างน้อย 3 ประการ คือ

3.4.1 งบประมาณลงไปไม่ถึงประชาชน เนื่องจากมีการทุจริตคอรัปชั่นจากเจ้าหน้าที่รัฐ

3.4.2 งบประมาณมุ่งเน้นใช้จ่ายในส่วนของงานการทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ มากกว่าการให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

3.4.3 การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ผ่านมา บางโครงการมีส่วนทำให้สภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น แต่เมื่อคิดถึงความคุ้มค่าของงบประมาณที่ลงไป ก็ยังไม่คุ้มค่า

3.5 การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐโดยทั่วไป

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหลายกรณี เช่น การตรวจค้นจับกุม ที่ถูกมองว่า กระทำอย่างไม่ให้เกียรติ ดูถูก เหยียดหยาม และเลือกปฏิบัติต่อชาวมลายูมุสลิม เป็นปัจจัยบ่มเพาะความคับแค้นใจ

และความเกลียดชังของเยาวชนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้มีความเสี่ยงในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้ความรุนแรง

3.6 อุปสรรคและข้อจำกัดต่อการดำเนินงานแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

3.6.1 การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังขาดความเป็นเอกภาพ มีความขัดแย้ง และไม่ไว้วางใจกันระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง เช่น ระหว่างตำรวจกับทหาร ทหารกับ ศอ.บต.

3.6.2 ศอ.บต. ซึ่งจะเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ในกรอบของ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ปัจจุบัน ยังคงถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อันนำมาซึ่งข้อกังวลสงสัยว่า สปต. จะเป็นความหวังได้มากน้อยแค่ไหน

4. ข้อเสนอต่อแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.1 การตั้งเขตปกครองพิเศษ กระจายอำนาจการตัดสินใจที่รวมศูนย์มาสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้น้ำหนักในเรื่องจริยธรรม คุณธรรม ศาสนา และจิตวิญญาณ บนความมุ่งหมายให้คนในพื้นที่สามารถกำหนดชะตาชีวิตตนเอง เพื่อเดินไปสู่ความเป็นมุสลิมที่ดี ซึ่งหากมีการขับเคลื่อนในเรื่องนี้จริง จะต้องให้น้ำหนักกับ 2 เรื่องเป็นอย่างน้อย คือ

4.1.1 การออกแบบโครงสร้างเขตการปกครอง บนฐานของหลักการจัดสรรอำนาจที่จำเป็นต้องสะท้อนความเป็นตัวแทนของชาวไทยพุทธด้วย ไม่ใช่เป็นพื้นที่ของชาวมลายูมุสลิมเพียงกลุ่มเดียว

4.1.2 การกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อการดูแลตนเอง

4.2 การเมืองระดับประเทศ จะต้องมีการออกแบบกระบวนการสรรหาตัวแทนของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ จากทุกภูมิภาคของประเทศเข้าสู่ระบบการเมืองที่เป็นทางการอย่างครบถ้วน

4.3 การพัฒนา

4.3.1 ภาครัฐต้องดำเนินการให้โอกาส ส่งเสริม สนับสนุน โอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาของคนในพื้นที่ให้มากขึ้น รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน โดยเฉพาะเยาวชน

4.3.2 การดำเนินโครงการพัฒนาของภาครัฐต้องมุ่งชนะใจประชาชน ด้วยการใช้จิตวิญญาณ และความจริงใจ เพราะปัญหาของพื้นที่ จชต. เป็นเรื่องสังคมจิตวิทยามากกว่าเรื่องเศรษฐกิจ

4.3.3 การเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วยการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการสร้างอาชีพ สร้างการจ้างงาน

4.4 การศึกษา

4.4.1 การให้น้ำหนักมากขึ้นกับการพัฒนามนุษย์ ในมิติของคุณค่าจิตใจ และจริยธรรม

4.4.2 การส่งเสริมเปิดโอกาสอิสลามศึกษาให้มากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็ควรมีหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบอิสลามศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง

4.4.3 ที่ผ่านมา ภาครัฐมองความแตกต่างของภาษา โดยเฉพาะภาษามลายู ด้วยความจับจ้องว่าเป็นภัยคุกคาม ซึ่งเป็นการทำลายศักยภาพและโอกาสของเราในระยะยาว โดยเฉพาะ การก้าวไปสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน ที่ต้องเชื่อมต่อกับโลกมาเลย์อย่างแนบแน่นยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาครัฐ
ประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
วันที่ 26 เมษายน 2554 ณ โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จังหวัดปัตตานี

---

1. มุมมองต่อการดำเนินการตามกรอบนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. และการปฏิบัติงานในพื้นที่

1.1 ศอ.บต. สะท้อนการดำเนินการในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป อันเป็นผลจากการประกาศบังคับใช้ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 ดังนี้

1.1.1 กลไกขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. 49 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาคส่วนต่างๆ ที่มีการเลือกกันเอง 44 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ นรม. แต่งตั้ง 5 คน ทำหน้าที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการ จชต.

1.1.2 แนวทางการดำเนินการ มีการถอดบทเรียนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่ผ่านมา ออกมาเป็นแนวทางดำเนินการภายใต้กรอบของ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 ที่เน้นน้ำหนักใน 4 เรื่อง คือ (1) การยืนยันการใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร (2) เอกภาพในการบริหารราชการ ตั้งแต่ระดับนโยบาย ถึง ระดับปฏิบัติ (3) การบูรณาการแผนงานงบประมาณ โดยมี ศอ.บต. เป็นหน่วยบูรณาการในพื้นที่ และ (4) การกำกับ และการโอนย้ายข้าราชการที่สร้างเงื่อนไขในพื้นที่ พร้อมกับการส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการในพื้นที่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.3 ยุทธศาสตร์ของ ศอ.บต. ในกรอบวิสัยทัศน์ ใต้สันติสุข ไทยเข้มแข็ง ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ดำเนินการใน 3 ระดับชั้น คือ คนแข็งแรง ชุมชนเข้มแข็ง สังคมไทย-สังคมโลกเข้าใจ

1.2 กอ.รมน. ภ. 4 สน.

1.2.1 มุมมองต่อสถานการณ์ของปัญหา และการดำเนินการที่ผ่านมา ฝ่ายความมั่นคงมองสภาพปัญหา จชต. ค่อนข้างตรงกัน คือ มีขบวนการ BRN-C เป็นแกนของปัญหา และมีปัญหาอื่น เช่น การพัฒนา การศึกษา เป็นปัญหาแวดล้อม ทั้งนี้ ขบวนการ BRN-C ดังกล่าวปฏิบัติการโดย 1) มีเป้าหมายชัดเจนคือ การแบ่งแยกดินแดน 2) ใช้อุดมการณ์ปลุกเร้า คือ ประวัติศาสตร์ และ 3) ใช้ยุทธศาสตร์ คือ การยกระดับปัญหาไปสู่เวทีระหว่างประเทศ ที่ผ่านมา ฝ่ายความมั่นคงพยายามเรียนรู้ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีของ BRN-C มาโดยตลอด และรับมือด้วยการเน้นหนักในการดำเนินการ 3 เรื่อง คือ 1) การรักษาความปลอดภัย

ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน 2) การสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในอำนาจรัฐให้กับประชาชน และ 3) การลดและจำกัดการขยายมวลชนของฝ่ายตรงข้าม

1.2.2 ยุทธศาสตร์ของ กอ.รมน. ในปัจจุบัน มี 6 ประการ คือ

1) การเสริมสร้างความเข้าใจต่อประชาชนโดยทั่วไป เพื่อขจัดเงื่อนไขในการบ่มเพาะ และสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง

2) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมุ่งเน้นเยาวชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยง

3) การป้องกันแก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน

4) การดำเนินงานทางด้านสิทธิมนุษยชน โดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม

5) การรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน และสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในอำนาจรัฐ โดยยึดแนวทางการเมืองนำการทหารอย่างเคร่งครัด

6) การมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2.3 การถอดรหัสยุทธศาสตร์มาสู่ยุทธวิธีในรูปของ นโยบายสานใจสู่สันติ ของแม่ทัพภาค 4 เช่น การสนับสนุนให้กำลังประชาชนมีขีดความสามารถในการดูแลประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การปฏิบัติการในกรอบสานใจสู่สันติที่ผ่านมา สามารถประเมินได้ว่าขับเคลื่อนอย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 6 ด้านของ กอ.รมน. อย่างเหมาะสม และผลสะท้อนจากพื้นที่ดีขึ้น ดังนั้น หากยังคงดำเนินการในแนวทางนี้อย่างต่อเนื่อง เชื่อว่าเหตุการณ์จะดีขึ้น

1.3 ศปป.5 กอ.รมน. สะท้อนมุมมองการแก้ไขปัญหาด้วยการทำงาน 2 ด้าน คือ งานด้านความมั่นคง กับ งานด้านพัฒนา ซึ่งมีความสอดประสานกัน ดังนี้

1.3.1 เอกภาพระหว่างการทำงานความมั่นคงกับงานการพัฒนา งานด้านความมั่นคงในกรอบยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ของ กอ.รมน. มีเพียงงานเดียว คือ การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ส่วนอีก 5 งาน เป็นงานการพัฒนาทั้งสิ้น โดยแต่เดิม กอ.รมน. เป็นผู้บูรณาการการปฏิบัติงานทั้งหมด ซึ่งแม้จะมีเอกภาพในเชิงโครงสร้างกลไกการทำงาน แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่บางประการในมิติอื่น เช่น วัฒนธรรมองค์กร สำหรับปัจจุบัน การปฏิบัติงานในกรอบ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 แม้จะไม่มีการบูรณาการระหว่างการทำงานความมั่นคงกับงานพัฒนาที่ กอ.รมน. แต่ก็ยังมีกลไกการบูรณาการระดับนโยบายในกรอบ กพต. และมีกลไกการบูรณาการระดับปฏิบัติในพื้นที่ คือ ศปชต.

ภายใต้ กอ.รมน. ภ.4 ที่เชื่อมต่อกับ ศอ.บต. ดังนั้น จึงไม่น่าจะมีปัญหาเอกภาพของการทำงานระหว่างงานความมั่นคงกับงานพัฒนาในกรอบ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553

1.3.2 การใช้จ่ายงบประมาณที่ผ่านมา พิจารณาจากรายการงบประมาณที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า งบประมาณทุ่มลงมาที่งานความมั่นคงมากกว่างานพัฒนา เนื่องจากความจำเป็นที่ต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคงปลอดภัยให้กับพื้นที่เสียก่อน เพื่อให้ฝ่ายพัฒนาเข้าไปทำงานพัฒนาได้ เมื่อสภาพแวดล้อมเริ่มมั่นคงแล้ว งานพัฒนาจะเริ่มมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มการใช้จ่ายงบประมาณนับตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา ที่งบประมาณจะเริ่มมีสัดส่วนการใช้จ่ายในหมวดงานพัฒนามากขึ้นเรื่อยๆ

1.3.3 บทสรุปสุดท้ายของการแก้ไขปัญหา

1) การทำงานของฝ่ายความมั่นคง ที่ผ่านมา การทำงานความมั่นคงเพื่อขจัดเงื่อนไขความรุนแรงทำผ่าน 3 ยุทธวิธี คือ การปรับความคิดความเชื่อ การบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ยุทธวิธีตรวจล้อมจับกุม โดยมี **(1) เจ้าหน้าที่ทหาร** ซึ่งมีกลไกทำงานในพื้นที่ คือ กองพลทหารราบที่ 15 และหน่วยทหารพราน ที่ปฏิบัติการ 24 ชั่วโมง ทำหน้าที่จำกัดเสรีในการปฏิบัติ ป้องปรามไม่ให้เกิดเหตุ และหากเกิดเหตุก็เข้าแก้ให้ทันท่วงที และ **(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจ** ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ป้องกันไม่ให้มีการกระทำผิด และหากมีการกระทำผิดก็เข้าจับกุมให้รวดเร็ว

2) การยุติปัญหาอย่างสิ้นเชิง จากการทำงานของฝ่ายความมั่นคงที่ผ่านมาดังกล่าว พบว่า ไม่สามารถขจัดกลุ่มก่อเหตุรุนแรงได้อย่างหมดสิ้น ดังนั้น หากมองในแง่การยุติของปัญหาจะเห็นว่า **งานความมั่นคงไม่ใช่คำตอบสุดท้ายที่จะนำสันติสุขมาสู่พื้นที่ เพียงแต่สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และเอื้ออำนวยต่อการแก้ไขและยุติปัญหาอย่างสิ้นเชิงด้วยเครื่องมืออื่น คือ งานพัฒนา**

1.4 ศธ.

1.4.1 ยุทธศาสตร์การดำเนินการของ ศธ. ที่ผ่านมา ศธ. ดำเนินการในกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาใน จชต. ซึ่งมีการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านกลไกของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ในการบริหารการศึกษาใน 5 จชต. และการสร้างตัวชี้วัดกลุ่มเป้าหมาย 5 ด้านที่ผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาใช้ร่วมกัน ได้แก่ 1) การยกระดับคุณภาพการศึกษา 2) การพัฒนาอิสลามศึกษา 3) การสนับสนุนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาและแหล่งเรียนรู้ 4) การศึกษาเพื่อการเสริมสร้างอาชีพ และ 5) การปรับระบบบริหารจัดการ ทั้งนี้ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา พบว่า การพัฒนา

กศน. ระดับตำบล เป็นโครงการที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างมาก เนื่องจากสอดคล้องกับวิถีชีวิตของพื้นที่

1.4.2 จุดอ่อนของการรักษาความปลอดภัยครู

1) จุดอ่อนที่เกิดจากครู คือ การที่ครูมักแยกตัวออกจากมาตรการความปลอดภัยและไม่ตรงต่อเวลา

2) จุดอ่อนของหน่วยรักษาความปลอดภัย คือ (1) รอยต่อระหว่างพื้นที่และการส่งมอบภารกิจการรักษาความปลอดภัยยังมีช่องว่าง และไม่ต่อเนื่อง (2) การตั้งด่านและการแสดงตัวของเจ้าหน้าที่มีความไม่ชัดเจน ทำให้ครูไม่แน่ใจว่า เป็นด่านลอยที่ฝ่ายขบวนการตั้งขึ้นหลอกหรือไม่ และ (3) การสื่อสารระหว่างโรงเรียนกับหน่วย ฉก. ยังไม่ค่อยเข้าใจกัน ซึ่งปัจจุบัน ดีขึ้นมาก

1.4.3 ความคิดเห็นของ เลขาธิการ ศอ.บต. ต่อการดำเนินการด้านการศึกษา เพื่อแก้ไขปัญหา จชต. หลายฝ่ายเห็นตรงกันว่า การศึกษาคือหัวใจหลักของการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกลไกดำเนินการด้านการศึกษาที่ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา อย่างชัดเจนเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานในห้วงต่อไป ศธ. จำเป็นต้องพัฒนายุทธศาสตร์ใหม่ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาความคิดของเยาวชนให้สามารถอยู่ร่วมกับคนอื่นที่มีอัตลักษณ์ และวิถีชีวิตแตกต่างได้อย่างสันติ ซึ่งในทางปฏิบัติ เห็นว่า วิทยาลัยชุมชน จะเป็นตัวแปรสำคัญที่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้

1.5 กต.

1.5.1 การดำเนินการต่อ OIC ในกรณีปัญหา จชต. ที่ผ่านมา กต. ได้ชี้แจงทำความเข้าใจกับ OIC เกี่ยวกับข้อเท็จจริงของสถานการณ์ จชต. มาอย่างต่อเนื่องโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเน้นย้ำว่าปัญหา จชต. เป็นปัญหาภายในประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว กระทำผ่านหลายช่องทาง ที่สำคัญ คือ 1) การนำคณะทูตจากต่างประเทศรับทราบสถานการณ์ในพื้นที่ 2) การทำ น. ลงนาม รมต.กต. เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจกับ รมต.กต. ประเทศสมาชิก OIC ให้ทราบถึงพัฒนาการและมาตรการเชิงบวกที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการ เช่น การประกาศบังคับใช้ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 และ 3) การชี้แจงทำความเข้าใจโดยเอกอัครราชทูตไทยในประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตาม กต. มีความเห็นว่า พัฒนาการเชิงบวกของปัญหาเป็นเรื่องสำคัญมาก ต่อการชี้แจงทำความเข้าใจในเวทีระหว่างประเทศ

1.5.2 ความหวาดระแวงของนักศึกษา เป็นปัญหาสำคัญของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การสนับสนุนการศึกษาของนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ ที่ผ่านมา สอท. ในต่างประเทศ ได้จัดให้มี

การรายงานตัวตามปกติ ที่ต้องมีการระบุรายละเอียดที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งพบว่า นักศึกษาส่วนหนึ่งไม่กล้าแจ้งข้อมูลถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และมีความหวาดระแวงว่า การให้ข้อมูลดังกล่าว จะส่งผลครอบครัวตนเองถูกคุกคามจากภาครัฐ

1.5.3 ความเห็นของศูนย์สุขภาพจิตที่ 15 ต่อการดำเนินงานในมิติต่างประเทศ

1) ความเห็นต่อการดำเนินการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาคมระหว่างประเทศในประเด็นปัญหา จชต. ในปัจจุบัน หากพิจารณาในมิติของการช่วยเหลือเยียวยาโดยภาครัฐ จะเห็นว่า ภาครัฐไทยมีระบบการช่วยเหลือเยียวยาที่ก้าวหน้า และมีรูปแบบที่หลากหลายกว่าอีกหลายประเทศที่มีปัญหาความขัดแย้ง ดังนั้น การนำเสนอเรื่องของการเยียวยาต่อเวทีระหว่างประเทศ อาจจะเป็นอีกภาพของมาตรการเชิงบวกที่สามารถสื่อให้ต่างประเทศทราบได้

2) ความเห็นต่อการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การสนับสนุนการศึกษาของนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ

(1) การดำเนินการในประเด็นนี้ในปัจจุบันดีอยู่แล้ว เพียงแต่ความหวาดระแวงของนักศึกษา เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลละเลยนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศมาโดยตลอดจนกระทั่งภายหลังเกิดเหตุการณ์ปี 2547 จึงเริ่มหันมาให้ความสนใจ ดังนั้น การดำเนินการต่อนักศึกษาไทยมุสลิมจึงต้องใช้เวลา กว่านักศึกษาจะมีความไว้วางใจต่อภาครัฐ

(2) การดึงดูดให้นักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศศึกษาต่อในสถานศึกษาภายในประเทศ อาจต้องเริ่มต้นจากการศึกษาวิเคราะห์การจัดการศึกษาของสถานศึกษาในต่างประเทศที่เยาวชนนิยมเดินทางไปศึกษาต่อและถอดบทเรียนอย่างน้อยใน 2 เรื่อง คือ (1) สถานศึกษาดังกล่าวมีปัจจัยอะไรที่เอื้ออำนวยให้นักศึกษาพึงพอใจที่จะไปศึกษาต่อ และ (2) ประเทศที่ตั้งของสถานศึกษาดังกล่าวมีบรรยากาศและสภาพแวดล้อมอย่างไรที่เอื้อต่อการใช้ชีวิตแบบมุสลิม

1.6 ศูนย์สุขภาพจิตที่ 15

1.6.1 ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ที่ผ่านมา เน้นหนักในเรื่องการเยียวยาจิตใจผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคใน 2 เรื่อง คือ

1) การเยียวยาในเรื่องของจิตใจเป็นการดำเนินการในระยะยาว โดยพบว่ากลุ่มเป้าหมายหลักที่น่าเป็นห่วงคือ เด็กที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีแนวโน้มเติบโตไปเป็นเด็กที่แข็งกร้าว ชินชากับความรุนแรง

2) การขับเคลื่อนเรื่องการเยียวยาจิตใจในปัจจุบัน เป็นไปในกรอบของระบบราชการ ซึ่งทำงานได้ช้ามาก ดังนั้น จึงควรเปลี่ยนแนวทางการทำงานโดยการผลักดันสนับสนุนให้ ชุมชนและท้องถิ่น (อปท.) มีส่วนร่วมขับเคลื่อนงานมากขึ้น

3) **ข้อค้นพบจากการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการซ้อมทรมาน** พบว่า สามารถเยียวยาได้บางส่วน เพราะยังประสบปัญหาหลักคือ เรื่องความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจ ผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่จะเชื่อมั่นไว้วางใจ ผู้นำศาสนา มากที่สุด

4) **ข้อค้นพบจากการพูดคุยเรื่องชันสูตรพลิกศพ** คือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรมว่า หากมีการชันสูตรพลิกศพแล้ว จะได้รับความเป็นธรรมจริงหรือไม่

1.6.2 การพัฒนาในมิติของการสาธารณสุข ที่ผ่านมาได้มีการวิจัยเพื่อตั้งคำถามรูปแบบโรงพยาบาลที่คนในพื้นที่ต้องการ ปรากฏผลว่า ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการรูปแบบโรงพยาบาลวิถีมุสลิม เช่น การทำคลอดที่อยู่ในกรอบพิธีกรรมของศาสนา การจัดเตรียมครัวฮาลาล

1.7 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดปัตตานี

สะท้อนให้เห็น**ปัญหาการสนับสนุนข้อมูลข่าวสาร** คือ ความล่าช้าของข้อมูลข่าวสารจากเจ้าหน้าที่ทหาร เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขในเบื้องต้นแล้ว ด้วยการจัดทำช่องทางสื่อสารพิเศษร่วมกันระหว่างประชาสัมพันธ์ในพื้นที่กับ กอ.รมน. ภาค 4 สน.

1.8 ตำรวจภูธรจังหวัดสตูล

1.8.1 สภาพปัญหา ผลจากการจับกุมและสอบสวนผู้ต้องหาจำนวน 2,000 กว่าคน มีการรับสารภาพตรงกัน 400 กว่าคนว่า เป้าหมายของ BRN-C คือ การแบ่งแยกดินแดน ดังนั้น ประเด็นหลักคือ การบ่มเพาะความคิดดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา และตาฎีกา

1.8.2 แนวทางแก้ไขปัญหา ภายใต้เป้าหมาย คือ การยุติความคิดแบ่งแยกดินแดน จำเป็นต้องจัดให้มีการเฝ้าระวังและตรวจสอบโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา และตาฎีกา โดยจัดให้มีการแก้ไขที่ผู้นำทางความคิด ให้มีการสอนหลักศาสนาที่ถูกต้อง

1.8.3 การประเมินการดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาข้างต้น หากพิจารณาจากประเด็นยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้าใจตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. พบว่า การดำเนินการยังไม่บรรลุเป้าหมาย เนื่องจาก โดยพื้นฐานแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐไม่รู้ภาษาถิ่น อันนำมาซึ่งความไม่เข้าใจ หรือ ความเข้าใจผิดพลาดในการสื่อสารกับประชาชน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในกรอบของการ

เสริมสร้างความเข้าใจในเบื้องต้น ต้องเริ่มจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้ความเข้าใจในภาษาถิ่นเสียก่อน เพื่อช่วยในการรู้ข่าว รู้ความคิด และสร้างบรรยากาศความเป็นพวกเดียวกัน จากนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐมีความเข้าใจและเข้าถึง ผ่านทางการสื่อสารด้วยภาษาถิ่นแล้ว ก็จะสามารถพัฒนาได้อย่างตรงจุด โดยใช้มวลชนสัมพันธ์ให้ประชาชนเชื่อมั่น ไว้วางใจและมีความรู้สึกอยู่ข้างเดียวกับฝ่ายรัฐอย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้อาจจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นคนในพื้นที่ด้วยส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาถิ่น ยังคงมีอุปสรรคประการสำคัญ คือ ทัศนคติเชิงลบต่อภาษาที่แตกต่าง และการยึดติดมากเกินไปว่าภาษาไทยเป็นภาษาหลักที่คนไทยทุกคนในทุกภูมิภาคต้องใช้สื่อสารได้

1.9 หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธิน กองทัพเรือ

การดำเนินการในกรอบนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. ที่ใช้อยู่ เป็นแนวทางที่มาถูกทางแล้ว แต่ต้องยึดมั่นดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ผลจากการทำงานมวลชนอย่างเข้มข้น โดยการพยายามเข้าหาประชาชนทุกครัวเรือน เพื่อรับทราบและเข้าใจปัญหาของประชาชน พบว่า ปัญหาในปัจจุบันคือ ความห่างเหิน และหวาดระแวงกันมากขึ้นกว่าในอดีตระหว่างชาวไทยพุทธกับชาวไทยมุสลิม ซึ่งในประเด็นนี้ อาจศึกษาจากกรณีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นปัญหาว่าด้วยการยึดมั่นอัตลักษณ์ของกลุ่มตนมากเกินไป ซึ่งสะท้อนบทเรียนว่า ในทางจิตวิทยา การผลักดันบีบคั้นให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และบุคลิกภาพ จะส่งผลให้คนกลุ่มนั้น มองคนอีกกลุ่มเป็นศัตรูทันที เช่นเดียวกับ กรณีไทยพุทธ-มุสลิมใน จชต. ที่ต่างฝ่ายต่างก็หวงแหนอัตลักษณ์ของตน ดังนั้นทางออกอาจแก้ได้ตั้งแต่เยาว์วัย คือ 3-5 ปี และการใช้เด็กเยาว์วัยเป็นสะพานเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างอัตลักษณ์ เช่น การที่โรงเรียนจัดกิจกรรมให้ผู้ปกครองทำกิจกรรมร่วมกัน อันนำมาซึ่งการทำความรู้จักทำความเข้าใจความแตกต่างระหว่างกันมากขึ้น

1.10 ศชต.

1.10.1 การบริหารงานบุคคล ในส่วนพนักงานสืบสวนสอบสวน มีปัญหาใน 2 เรื่อง คือ

1) การบรรจุกำลังคน ที่ไม่มีประสบการณ์ ในการสืบสวนสอบสวนคดีความมั่นคงที่ต้องการความละเอียดอ่อน ตลอดจนความเข้าใจในอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีเฉพาะของพื้นที่ ดังนั้น ในแง่กำลังคน ควรจัดหลักเกณฑ์บรรจุคนใหม่

2) ควรจัดให้มี**การสร้างแรงจูงใจ** ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่มากขึ้น

1.10.2 กระบวนการยุติธรรมในคดีความมั่นคง จำเป็นต้องเข้าใจในเบื้องต้นว่า การก่อเหตุคดีความมั่นคงเป็นเรื่องที่เกิดจากแรงจูงใจ ไม่ใช่อาชญากรรมทั่วไป ดังนั้น ต้องมีกระบวนการที่รวดเร็ว เพื่อป้องกันพยาน และป้องกันการหลบหนีออกนอกประเทศของผู้ต้องหา และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การสืบสวนสอบสวนหลายครั้ง ไม่สามารถได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่เพียงพอ ทำให้จำเป็นต้องยกฟ้องในที่สุด อย่างไรก็ตาม ความรวดเร็วในกระบวนการดังกล่าว ก็ต้องดำเนินไปอย่างระมัดระวัง และจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมด้วย

1.11 ศาลจังหวัดนาทวี

1.11.1 ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการยุติธรรมอยู่ที่กระบวนการรวบรวมข้อมูล พยานหลักฐาน ในชั้นต้น ดังนี้

1) บุคลากรสืบสวนสอบสวนยังขาดความเชี่ยวชาญ ทำให้ประสิทธิภาพในการแสวงหาความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูล พยาน หลักฐาน ยังไม่เพียงพอ อันนำมาซึ่งการยกฟ้องของศาล

2) การขาดความเป็นเอกภาพระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล พยาน หลักฐาน ในชั้นต้น

1.11.2 เงื่อนไขสำคัญของพื้นที่ คือ ความไม่ยุติธรรม ซึ่งในปัจจุบัน เฉพาะจังหวัดปัตตานีมีคดีความมั่นคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้จำเป็นต้องแสวงหาช่องทางรูปแบบพิจารณาคดีใหม่ๆ เพื่อให้สามารถรับกับจำนวนคดีที่มากขึ้นได้ เช่น การพิจารณาตั้งศาลต่อต้านการก่อการร้าย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีความมั่นคงเป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับที่ปากีสถาน

1.12 ที่ปรึกษา ศอ.บต.

สะท้อนให้เห็น**การประเมินเนื้อหาของประเด็นยุทธศาสตร์ในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต.** ซึ่งพบว่า อาจพิจารณาปรับเปลี่ยนใน 4 ประเด็น เพื่อนำมาประกอบในนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. ดังนี้

1.1.2.1 องค์กรเฉพาะที่มีเอกภาพ ซึ่งในปัจจุบันมีกลไกที่ทำหน้าที่ดังกล่าวในระดับชาติแล้ว คือ กพต. สมช. และ สปต. ซึ่ง สปต. เป็นทั้งกลไกในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น แต่ก็เป็นกลไกของการมีส่วนร่วม ให้ความเห็น และคำปรึกษา เท่านั้น ซึ่งอาจจำเป็นต้องออกแบบองค์กรเฉพาะในระดับท้องถิ่นเพิ่มเติม เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.12.2 การเมืองนำการทหาร ในปัจจุบัน การเมืองภาคประชาชนกำลังมาแรง เป็นการเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์ของความต้องการมีส่วนร่วมในการจัดสรรออกแบบกิจการสาธารณะและการจัดการตนเอง ไม่ใช่การแบ่งแยกดินแดน ดังนั้น เวลาพูดถึงการเมืองนำการทหาร ควรให้คำนิยามลงไปอย่างชัดเจน เพราะที่ผ่านมา แม้ว่า ภาครัฐจะดำเนินการแก้ไขปัญหา จชต. ในแนวทางการเมืองนำการทหาร แต่ก็ยังเป็นการเมืองในความหมายที่รัฐเป็นศูนย์กลางของการขับเคลื่อน โดยใช้กลไกทรัพยากร และเครื่องมือของรัฐส่วนกลาง อันมีลักษณะของการเมืองส่วนกลางนำการทหาร ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทที่การเมืองภาคประชาชนกำลังมาแรง

1.12.3 แนวทางการดำเนินการในกรอบนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. ที่ผ่านมา ไม่เหมาะสมตรงที่ใช้การวางแผนจากส่วนกลางและแนวทางปกติตามแผนงานโครงการของกระทรวง ทบวง กรม ในขณะที่พื้นที่ จชต. มีบริบทและสภาพปัญหาที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งต้องการแนวทางแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น เมื่อพิจารณาในกรอบของ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 จะพบว่าการบริหารจัดการเปลี่ยนไปจากเดิม โดยมี สปต. เพิ่มเข้ามาในกระบวนการ ซึ่งมีกลไกที่ได้รับจัดตั้งไว้แล้วทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไป คือ แนวทางการดำเนินงานต่อไป ควรเปิดพื้นที่ ให้กลไกเหล่านี้ทำงานฟังก์ชั่นแทนกระทรวง ทบวง กรม หรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

1.12.4 ประเด็นที่ขาดหายไปในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. และควรเสริมเข้ามาในนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. มี 4 เรื่อง คือ

1) การเปิดพื้นที่พหุวัฒนธรรม ที่ต้องเปิดให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกล่าวถึงเรื่องของอัตลักษณ์ ในความหมายที่ครอบคลุมการอยู่ในหลักวิถีอิสลาม และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติกับกลุ่มที่มีอัตลักษณ์แตกต่าง

2) กระบวนการยุติธรรม ในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. เน้นการขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมด้วยกลไกของรัฐ แต่ในนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. ควรต้องให้น้ำหนักมากขึ้นกับมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรม และการประสานกันระหว่างกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายรัฐ กับกระบวนการยุติธรรมตามหลักอิสลาม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเข้มข้น ซึ่งนโยบายอาจกำหนดแนวทางอย่างชัดเจนให้ สปต. เป็นกลไกขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมในประเด็นต่างๆ โดยการดึงมวลชนเข้ามาเป็นคณะทำงานในกรอบ สปต. ด้วย อันจะเป็นการเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมให้กว้างขวาง และเข้มข้นยิ่งขึ้น

4) การสื่อสารระหว่างกับสังคมโลกอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งควรเริ่มต้นด้วยการเปิดกว้างทางการใช้ภาษา 2 ภาษา ทั้งในการศึกษา กระบวนการยุติธรรม และป้ายภาษา

2. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหา จชต. ในห้วงต่อไป

2.1 การจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต.

2.1.1 ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญในนโยบาย

1) การประเมินสถานการณ์ของปัญหา ควรคำนึงถึงพลวัตรความเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่สาเหตุเดิมของปัญหายังคงดำรงอยู่ แต่มีสาเหตุปัญหาใหม่ๆ เพิ่มเติมเข้ามา เช่น ช่องว่างความห่างเหินระหว่างพี่น้องไทยพุทธ-มุสลิม

2) การสร้างความเข้าใจ ในขณะที่ขบวนการพยายามสร้างความเข้าใจในทางลบต่อเรื่องอัตลักษณ์ ประวัติศาสตร์ ศาสนา และปฏิบัติการมาอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐต้องพยายามใช้การสร้างความเข้าใจเพื่อชิงพื้นที่ดังกล่าว โดยกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การช่วงชิงพื้นที่ของการชี้นำความคิดแรกของเด็กและเยาวชนในพื้นที่ ด้วยการวางโครงสร้างทางความคิดที่ถูกต้องให้กับเด็กและเยาวชน

3) การส่งเสริมนโยบายทวิภาษา ทั้งในส่วนของการศึกษา ป้ายบอกทาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการสืบสวนสอบสวนคดี ซึ่งจำเป็นต้องมีล่ามแปลภาษามลายูประจำสถานีตำรวจภูธรแต่ละแห่ง ที่ผ่านการฝึกอบรม รู้ภาษากฎหมาย สามารถแปลเอกสารสำนวนได้อย่างแม่นยำ ถูกต้อง

4) การสร้างความเข้มแข็งให้กับสื่อเสาหลักชุมชน เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ประสานงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) กระบวนการยุติธรรม การลดเงื่อนไขในเรื่องกระบวนการยุติธรรมจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ช่วยแก้ปัญหาได้มาก โดยการให้น้ำหนักกับการทำให้ประชาชนรู้สึกได้รับความเป็นธรรมเมื่ออยู่ในเขตอำนาจของรัฐไทย ขณะเดียวกัน ภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงด้วยว่า ประวัติศาสตร์บาดแผลของพื้นที่เป็นเชื้อไฟอย่างดีต่อการบ่มเพาะความรู้สึกไม่เป็นธรรม ซึ่งการให้อภัยเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ เพียงแต่ภาครัฐต้องตอบคำถามกับสิ่งที่เกิดขึ้นและสร้างหลักประกันให้ได้ว่า เหตุการณ์ความไม่เป็นธรรมที่เคยเกิดขึ้นจะไม่มีอีกต่อไป

2.1.2 กลุ่มเป้าหมายที่ควรให้น้ำหนักมากขึ้นในนโยบาย

ขบวนการฯ พยายามเร่งขยายฐานงานมวลชน เพื่อทำสงครามประชาชน โดยเน้นเยาวชนในสถานศึกษามากกว่านอกสถานศึกษา ดังนั้น เยาวชน จึงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ภาครัฐต้องให้น้ำหนักมากขึ้น โดยวิเคราะห์ว่า ควรออกแบบการศึกษาในลักษณะใด เพื่อให้เยาวชนไม่ถูกชักจูงเข้าสู่ขบวนการ

2.2 การดำเนินการตามนโยบายในพื้นที่

2.2.1 การให้น้ำหนักมากขึ้นกับการขับเคลื่อนแผนงานโครงการที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา ในมุมมองเชิงปฏิบัติ การดำเนินโครงการที่ผ่านมาหลายโครงการ ไม่ช่วยแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาในพื้นที่ ดังนั้น การแก้ไขในระดับปฏิบัติ ควรจัดลำดับความสำคัญแผนงาน โครงการ ว่าโครงการใดที่จะสามารถส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีนัยสำคัญ สอดรับกับเป้าหมายนโยบายในภาพใหญ่อย่างแท้จริง เช่น เรื่องแหล่งบ่มเพาะแนวคิดการใช้ความรุนแรง เรื่องเยาวชน เพื่อที่จะได้ทุ่มเททรัพยากรลงไปที่แผนงานโครงการนั้นให้เกิดผลจริงจัง

2.2.2 การบริหารจัดการในพื้นที่ ควรมีการกำหนดบทบาทของจังหวัดให้ชัดว่าจะทำงานลักษณะในในกรอบที่มีโครงสร้างของ ศอ.บต. ครอบอยู่ เช่น การกำหนดให้ ศอ.บต. คิดวิเคราะห์ในเชิงงานยุทธศาสตร์ และกำหนดให้จังหวัดพัฒนากลไกการทำงานให้มีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการการทำงานและแบ่งหน้าที่กันอย่างลงตัว

2.2.3 การจัดให้มีการประเมินสุขภาพจิตของเจ้าหน้าที่ เพราะสภาพจิตใจของเจ้าหน้าที่เป็นปัจจัยตัวแปรที่สำคัญเช่นกัน ต่อกระทำที่เป็นการสร้างเงื่อนไขในพื้นที่

2.3 การพูดคุยกับกลุ่มคนที่เห็นต่างจากฝ่ายรัฐ

2.3.1 หน่วยเฉพาะกิจนาวิกโยธิน กองทัพเรือ มองว่า ควรมีการพูดคุยกับครูสอนศาสนาที่มีอิทธิพลทางความคิดสูง เพื่อให้มีการตีความหลักศาสนาอย่างถูกต้อง ไม่ชี้นำไปในทิศทางของการใช้ความรุนแรง

2.3.2 ศูนย์สุขภาพจิตที่ 15 มองว่า การพูดคุยก็มีความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการพูดคุยกับกลุ่มใด โดยจะต้องเป็นการพูดคุยเพื่อทำความเข้าใจวิธีการต่อสู้โดยไม่ใช้ความรุนแรง ขณะเดียวกัน หากพิจารณาจากประเด็นเรียกร้อง 7 ข้อของหะยีสุหรง จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบัน ทั้ง 7 ประเด็นดังกล่าวก็ยังเป็นสิ่งที่คนในพื้นที่ต้องการอยู่ ดังนั้น ประเด็นใดที่ภาครัฐสามารถตอบสนองให้คนในพื้นที่ได้ ก็ควรทำทันที เช่น เรื่องป้ายสองภาษา

2.4 ความเห็นต่อข้อเสนอเรื่องเขตปกครองพิเศษ

2.4.1 ลมช. มีความเห็นต่อประเด็นนี้ใน 2 เรื่อง คือ

1) โดยสภาพการบริหารราชการในจชต. ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดแนวทางการบริหารราชการในกรอบ พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 ที่มีกลไกของ กพต. ซึ่งมี ครม. เกือบทั้งคณะเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ตัดสินใจเชิงนโยบายสำหรับพื้นที่เป็นการเฉพาะ

2) ความจำเป็นที่จะต้องตอบโจทย์พื้นฐานก่อนการออกแบบโครงสร้างอำนาจ ปัจจุบัน โจทย์หลักของข้อเสนอเรื่องเขตปกครองพิเศษน่าจะอยู่ที่ การจัดวางรูปแบบโครงสร้างอย่างไรให้มีการกระจายอำนาจมาที่ท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรตอบ และมีความชัดเจนเสียก่อนในเบื้องต้นคือ เป้าหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้นในพื้นที่คืออะไร เช่น ความสงบเรียบร้อย ความสอดคล้องกับอัตลักษณ์ เพราะการตอบบางเป้าหมาย ปัจจุบัน มีกลไกที่ทำงานอยู่แล้ว เช่น แนวทางบริหารราชการในกรอบ พ.ร.บ.ศอ.บต. ดังกล่าว

2.4.2 ศอ.บต. มองว่า ไม่จำเป็นต้องผลักดันเรื่องเขตปกครองพิเศษ เพราะกลไกที่ทำงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้นมีอยู่แล้ว เพียงแต่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนในบางส่วน เช่น การที่ ศอ.บต. สามารถปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินกิจการสาธารณะในพื้นที่ได้อย่างยืดหยุ่นเหมาะสม

สาระสำคัญของการประชุมเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) กับเครือข่ายนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2554 ณ โรงแรมนิวเวิลด์ลอร์ด กรุงเทพฯ

รายชื่อเครือข่ายนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผศ.ชิดชนก ราฮิมมูลา พล.ต.ต.จำรูญ เด่นอุดม นางโซรยา จามจุรี และนางปัทมา หิมมิหน๊ะ

1. สาระสำคัญของการประชุม

1.1 ปัญหาต่อการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. ไปปฏิบัติ

1.1.1 หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่รู้จักนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ จชต. โดยรับมอบมาเพียงแผนงานที่ถอดรหัสมาแล้วเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่เข้าใจปรัชญาและแนวคิดพื้นฐานของนโยบายเท่าที่ควร ขณะเดียวกัน หน่วยปฏิบัติในพื้นที่บางส่วนก็รู้จักนโยบายฯ ผ่านการส่งมอบนโยบายจาก ศอ.บต. แต่เป็นเพียงการส่งมอบรูปเล่มนโยบาย โดยไม่มีการจัดฝึกอบรมหรือทำความเข้าใจร่วมกัน ส่งผลให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถออกแบบโครงการหรือกิจกรรมรองรับได้อย่างสอดคล้องกับเป้าหมายและแนวคิดพื้นฐานของนโยบายเท่าที่ควร

1.1.2 การเมืองนำการทหาร ไม่มีการให้ความหมายที่ชัดเจนตรงกันระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกัน การนำแนวคิดนี้มาปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับการตีความของหัวหน้าหน่วยระดับปฏิบัติเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการอำนวยความยุติธรรม ที่ฝ่ายความมั่นคงพยายามสร้างมวลชนด้วย ดึงผู้ต้องหาคดีความมั่นคงออกจากกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อเป็นเครือข่ายในการขยายผลจับกุมสมาชิกขบวนการคนอื่น โดยเข้าใจว่าเป็นการดำเนินการตามหลักการเมืองนำการทหาร ส่งผลให้ระบบนิติรัฐไม่สามารถทำงานได้ และได้รับการตอบรับในเชิงลบจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมองว่า **การเมืองนำการทหารที่ประชาชนต้องการ คือ การเมืองว่าด้วยการเปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจการบริหารจัดการท้องถิ่นให้กับประชาชนมากขึ้น**

1.1.3 การบังคับใช้ มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 แนวร่วมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบยังขาดความเชื่อมั่นที่จะเข้าสู่กระบวนการตาม ม. 21 เนื่องจาก กฎหมายลูกที่รองรับยังไม่มีความชัดเจน และการปฏิบัติของฝ่ายความมั่นคง ที่มุ่งเน้นการแถลงผลงาน

ต่อสาธารณะเมื่อมีประชาชนแสดงตัวขอเข้าสู่กระบวนการ ซึ่งทำให้ประชาชนผู้นั้นตกเป็นเป้าการโจมตีของฝ่ายขบวนการฯ

1.1.4 ปัญหาของการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ กฎเกณฑ์เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นอยู่ ซึ่งกำหนดให้ชดเชยเยียวยาแก่ญาติของผู้เสียชีวิตจากการก่อความไม่สงบ มีส่วนทำให้ญาติของผู้เสียชีวิตจากการกระทำที่ไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวส่วนหนึ่ง กดดันร้องขอให้พนักงานสอบสวนลงความเห็นว่า เป็นการเสียชีวิตจากการก่อความไม่สงบ เพื่อให้ได้รับเงินชดเชยเยียวยา เมื่อพนักงานลงความเห็นเช่นนี้ ก็ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมมีปัญหามากขึ้น และมีส่วนสร้างเงื่อนไขในพื้นที่มากขึ้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาปรับเปลี่ยนการให้ความช่วยเหลือใหม่ โดยจำแนกผู้ได้รับผลกระทบเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบ ซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์เดิม กับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางอาญาอื่น ซึ่งควรจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแทน เพื่อให้การช่วยเหลือเยียวยาไม่กระทบต่อรูปคดี และกระบวนการยุติธรรม

1.1.5 ปัญหาของบุคลากรฝ่ายรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารจำนวนมาก ในระดับหัวหน้าหน่วยงาน ไม่ใช่คนในพื้นที่ หากแต่ย้ายจากพื้นที่อื่นมารับตำแหน่งที่สูงกว่า จึงไม่มีประสบการณ์และไม่เข้าใจบริบทของพื้นที่ จึงรับข้อมูลผิดพลาดมาก นำไปสู่การตัดสินใจผิดพลาดในหลายกรณี

1.2 ความเห็นต่อการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. ซึ่งจัดทำขึ้นท่ามกลางสถานการณ์ที่ทุกฝ่ายในพื้นที่มีความหวาดระแวง ไม่ไว้วางใจสูงมาก ทั้งต่อกันเอง และต่อระบบยุติธรรมที่ประชาชนจำนวนมากไม่เชื่อว่าทำงานได้ อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของการที่ประชาชนบางกลุ่มใช้อาวุธตอบโต้ล้างแค้นกัน ดังนั้น **นโยบายฯ จะต้องปลดเงื่อนไขของความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจของกลุ่มต่างๆ อันเป็นหัวใจหลักของปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จชต.** โดยกำหนดเนื้อหาและกระบวนการนโยบาย ดังนี้

1.2.1 ภายใต้สภาวการณ์ที่ทุกฝ่ายหวาดระแวงต่อกันสูง **กระบวนการจัดทำและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงต้องใช้การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ เข้มข้นมากกว่าปกติ** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ เช่น

1) **บทบาทของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. (สปต.) ในฐานะกลไกการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนจำเป็นต้องได้รับการกำกับด้วยหลักธรรมาภิบาล** เนื่องจากบทบาทหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่อแผนงานโครงการในพื้นที่ จึงเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกี่ยวข้องกับทรัพยากรจำนวนมาก

โดยเฉพาะงบประมาณ ดังนั้น เพื่อให้ สปต. สามารถทำหน้าที่สะท้อนเสียงภาคประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องยึดหลักธรรมาภิบาลกำกับการทำงานอย่างเคร่งครัด

2) ความหวาดระแวงของประชาชนส่วนหนึ่งต่อการดำเนินงานของภาครัฐเกิดขึ้นจากการมองว่า ภาครัฐได้ประโยชน์จากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ในฐานะที่เป็นแหล่งงบประมาณสำคัญ ดังนั้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่น ไว้วางใจให้กับประชาชนจากประเด็นนี้ **จึงควรมีการพิจารณาจัดตั้งกลไกติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินนโยบายและการใช้จ่ายงบประมาณโดยประชาชนมีส่วนร่วม**

1.2.2 การสนับสนุนบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคม ในสภาวการณ์ที่รัฐกับประชาชนมีความไม่ไว้วางใจต่อกันสูง ภาคประชาสังคมสามารถทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมตรงกลางได้ ขณะเดียวกัน องค์กรภาคประชาสังคมบางส่วนก็มีศักยภาพในการเข้าถึงกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐ **นโยบายฯ จึงควรครอบคลุมการส่งเสริมและใช้ประโยชน์จากศักยภาพขององค์กรกลุ่มดังกล่าวในการเชื่อมต่อ และดึงกลุ่มผู้เห็นต่างมาต่อสู้ด้วยวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง** แต่ขณะเดียวกัน ก็ควรระมัดระวังเรื่องสถานะความเป็นกลางขององค์กรกลุ่มดังกล่าว ไม่ให้ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายรัฐ เพื่อให้องค์กรสามารถคงความไว้วางใจจากประชาชนและกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐไว้ได้

1.2.3 การส่งเสริมการใช้ภาษามลายูควบคู่กับภาษาไทย เพื่อสะท้อนให้เห็นสัญลักษณ์แห่งการยอมรับอัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งเป็นการส่งเสริมโอกาสของพื้นที่ ในการเตรียมพร้อมเชื่อมต่อกับโลกมาเลย์ในกรอบประชาคมอาเซียน ต่อไป

สาระสำคัญของการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. กับ สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สปต.)
เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2554 ณ โรงแรมบีพี สมิหลา บีช จ.สงขลา

---

1. สาเหตุรากเหง้าของปัญหา เป็นปัญหาเกี่ยวกับวิธีคิดของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องต่อไปนี้

1.1 อุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน และปกครองตนเอง ที่ผูกโยงกับความคิด ความเชื่อในประวัติศาสตร์ และการบิดเบือนหลักการศาสนาอิสลาม กลุ่มบุคคลบางกลุ่มยังมีความคิดความเชื่อในประวัติศาสตร์ปาตานี และต้องการแบ่งแยกดินแดนด้วยวิธีใช้ความรุนแรง โดยมีการสร้างแนวร่วมส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นอย่างต่อเนื่อง

1.2 ประวัติศาสตร์บาดแผล และการปลูกฝังประวัติศาสตร์ที่ขัดแย้งกันระหว่างประวัติศาสตร์ชาติกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ทั้งรัฐส่วนกลางและคนในพื้นที่ต่างมีส่วนในการปิดบังความเป็นจริงทั้งหมด และตัดตอน เลือกหยิบยกเฉพาะบางส่วนจากอดีตมาพูดถึง โดยขาดประวัติศาสตร์ร่วมกันที่สำคัญ **ความรู้สึกรักและผูกพันในสายเลือดของคนในพื้นที่ ผสมผสานกับความฝังใจในประวัติศาสตร์ของการถูกกระทำจากรัฐไทย และการพยายามลบเลือนกดทับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปลุก และการนำไปสู่การใช้ความรุนแรงได้** ซึ่งเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ดังกล่าว ยังคงถูกผลิตสร้างอย่างต่อเนื่องในยุคปัจจุบัน โดยการที่ทั้งรัฐไทยและคนในพื้นที่ต่างพยายามสร้างวีรบุรุษของตนขึ้น ซึ่งเป็นวีรบุรุษคนละคน และยืนอยู่ฝั่งตรงข้ามกันของความขัดแย้ง

1.3 การที่กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมองไม่เห็นคุณค่าความเป็นมนุษย์ของกลุ่มอื่นอย่างเท่าเทียมกัน และลดทอนความเป็นมนุษย์ของคนที่แตกต่างจากตนเอง (dehumanizing the other) มองคนที่แตกต่างจากตนเป็นศัตรู และมุ่งจัดการไม่ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้

1.4 ความรู้สึกฝังใจของคนในพื้นที่ว่าถูกเอาเปรียบจากรัฐไทย ที่เข้ามาแสวงผลประโยชน์จากพื้นที่เข้าสู่ส่วนกลาง

1.5 ความหวาดระแวงระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่สำคัญ คือ ความหวาดระแวงที่เจ้าหน้าที่รัฐมีต่อประชาชน เนื่องจากเป็นวิธีคิดที่มักนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ

2. ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ประกอบด้วย 4 กลุ่มหลัก คือ 1) ขบวนการแบ่งแยกดินแดน 2) การทำผิดกฎหมายโดยกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ 3) กลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ ที่ประกอบด้วย ข้าราชการ ผู้นำ

ท้องถิ่น และ 4) ข้าราชการส่วนหนึ่งในพื้นที่ ที่แสวงผลประโยชน์จากวิกฤติของพื้นที่ โดยใช้วิธีการเข้าไปอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์และตั้งตัวเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง

3. บริบทของปัญหา คือ การดำรงอยู่อย่างยืดเยื้อเรื้อรังของปรากฏการณ์ความรุนแรง และปัญหาเชิงโครงสร้าง ดังนี้

3.1 สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นรายวัน มีส่วนซ้ำเติม และเพิ่มความสลับซับซ้อนให้กับรากเหง้าของปัญหา โดยการส่งผลให้เกิดความไม่ปลอดภัย และความหวาดระแวงอย่างมากในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความหวาดระแวงระหว่างชาวพุทธกับมุสลิม ที่เคยมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันมาในอดีต ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดการก่อเหตุรุนแรงจากความแค้น และความเกลียดชังมากขึ้น ขณะเดียวกัน สถานการณ์ความรุนแรงยังเอื้อกลุ่มอิทธิพลขยายตัวมากขึ้น เช่น กลุ่มค้ายาเสพติด การพนัน ค้าของเถื่อน น้ำมันเถื่อน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อความไม่สงบ ในลักษณะที่เป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการก่อความไม่สงบ รวมทั้ง เกี่ยวโยงกับข้าราชการบางคนที่แสวงประโยชน์จากการทุจริตภายใต้สถานการณ์ความรุนแรง **ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นปัญหาแทรกซ้อนที่ปกคลุมผิวหน้าของปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จชต. ในปัจจุบัน**

3.2 ปัญหาเชิงโครงสร้าง คือ 1) โครงสร้างทางการเมือง ที่สร้างระบบอุปถัมภ์ การเอื้อประโยชน์พวกพ้อง อันนำมาซึ่งกระแสการถกอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงรูปแบบการปกครองและการจัดสรรอำนาจแบบใหม่ในพื้นที่ **2) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ** ที่ยังประสบปัญหาความยากจน มีระบบบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น **3) โครงสร้างทางการศึกษา** ที่มีการมุ่งเน้นสอนหลักการทางศาสนา โดยขาดการให้ความสำคัญกับเรื่องวิชาชีพ และการที่เยาวชนจำนวนหนึ่งยังขาดโอกาสในการศึกษาระดับสูง อันส่งผลต่อปัญหาการว่างงานและความยากจน และ **4) ปัญหาสิทธิเด็ก** เยาวชนที่ศึกษาในสถาบันปอเนาะยังประสบปัญหาคุณภาพชีวิตและถูกละเลยจากภาครัฐค่อนข้างมาก เนื่องจากภาครัฐมองว่า สถาบันปอเนาะเป็นแหล่งบ่มเพาะแนวคิดอุดมการณ์ใช้ความรุนแรง

3.3 แนวโน้มของสถานการณ์ความรุนแรง คือ 1) การล้างแค้นกลายเป็นเงื่อนไขใหม่ในการก่อเหตุรุนแรง 2) การเพิ่มจำนวนขึ้นของกรณีการใช้อาวุธต่อพลเรือนที่ไม่มีอาวุธ และ 3) การเพิ่มปริมาณมากขึ้นของอาวุธ และกองกำลังติดอาวุธในพื้นที่

3.4 การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคม ที่สำคัญ คือ **1) อิทธิพลและความสามารถของคนทั่วไปในการเข้าถึงการใช้พื้นที่สื่อเพิ่มมากขึ้น** นำไปสู่การชี้นำให้เกิดการรับรู้ที่แตกต่างหลากหลาย ทั้งในเรื่องข้อมูลและความเห็นต่อสถานการณ์ และ **2) บุคลิกลักษณะของคนรุ่นใหม่** ที่มีความเป็นตัวของตัวเอง

สูง มีศักยภาพในการใช้เครื่องมือสื่อสารทางสังคมได้รวดเร็ว **ภายใต้สภาพแวดล้อมทางสังคมแบบนี้ ข้อมูลข่าวสารจึงเคลื่อนที่ และเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง**

4. ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบายภาครัฐ

4.1 การขาดเอกภาพในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ที่มองไม่เห็นภาพรวมทั้งหมด ทุ่มเทแก้ไขปัญหาแบบแยกส่วน ต่างคนต่างทำ รวมทั้ง ขาดการบูรณาการการแก้ไขปัญหาในแนวทางสันติวิธีที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ

4.2 แนวทางแก้ไขปัญหาที่ผิดพลาดของภาครัฐ คือ 1) การรับรู้ และการทำความเข้าใจต่อปัญหาอย่างมีอคติ โดยเฉพาะอคติต่อคนในพื้นที่ 2) ยึดส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของการวิเคราะห์ และวางแนวทางแก้ไขปัญหา แทนที่จะให้น้ำหนักกับการแก้ไขปัญหาจากพื้นที่ และ 3) การเลือกใช้วิธีการรุนแรง เช่น มาตรการทางการทหาร เพื่อกำจัดความรุนแรงจากกลุ่มก่อความไม่สงบ

4.3 การไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื้อหานโยบายหลายเรื่องมาถูกทางแล้ว แต่ไม่นำไปสู่การปฏิบัติจริง เนื่องจาก 1) ขาดเอกภาพทางความคิด โดยเฉพาะการที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้งต่อปรัชญาพื้นที่และแนวทางนโยบาย 2) ขาดเอกภาพในการปฏิบัติ โดยเฉพาะระหว่าง 3 หน่วยงานหลัก คือ ทหาร ศอ.บต. และตำรวจ 3) ขาดความจริงจัง จริงใจในการแก้ปัญหา และ 4) ขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

4.4 เจ้าหน้าที่รัฐบางคนมีส่วนสร้างเงื่อนไขของความรุนแรง โดยการเข้าไม่ถึงพื้นที่ ไม่สามารถสร้างศรัทธาให้กับประชาชน ขณะเดียวกัน กลับมีการปฏิบัติงานที่ไม่โปร่งใส ทำให้ประชาชนหวาดระแวง ไม่เชื่อมั่น และเกิดความรู้สึกเชิงลบสะสมฝังใจ

5. ข้อเสนอต่อการแก้ไขปัญหา

5.1 การแก้ไขสาเหตุรากเหง้าของปัญหา

5.1.1 การรุกเชิงยุทธศาสตร์ในเรื่องการพูดคุยและสันติวิธีอย่างเป็นรูปธรรม โดยฝ่ายรัฐจะต้องส่งสัญญาณเรื่องการพูดคุยอย่างชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้เห็นต่างจากรัฐเข้าร่วมในกระบวนการพูดคุยได้อย่างมั่นใจ อันจะเป็นการปลดเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรง และเปิดพื้นที่ของการต่อสู้อย่างสันติ ซึ่งจะส่งผลให้ความคิดความเชื่อในเรื่องการแบ่งแยกดินแดนและการใช้ความรุนแรง ลดน้อยลง

5.1.2 การให้เกียรติ และให้ความสำคัญกับคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนการเปิดกว้างต่อความหลากหลายทางความคิด และอัตลักษณ์ ในทางปฏิบัติอาจทำได้โดยการใช้จุดแข็งในพื้นที่ คือ ผู้นำศาสนา เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการสานเสวนาและศาสนสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจอันดี และการเคารพให้เกียรติต่ออัตลักษณ์ที่แตกต่าง

5.1.3 การออกแบบหลักสูตรการศึกษาที่มุ่งพัฒนาคนให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ท่ามกลางความแตกต่างหลากหลาย ตลอดจน การสนับสนุนการศึกษาหลักการศาสนาที่ถูกต้อง ส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมที่หลากหลาย เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาทางจิตใจ อันเป็นตัวตั้งต้นในการแก้ไขปัญหาอื่น

5.1.4 การหล่อหลอมความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันระหว่างคนในพื้นที่กับสังคมไทยรวมไปถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดย 1) มุ่งลดความหวาดระแวง ไม่ไว้วางใจกันระหว่างประชาชนในพื้นที่ และประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ 2) มุ่งบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศไปในทิศทางที่ทำให้คนในพื้นที่เกิดความรู้สึกเท่าเทียมกับสังคมใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องของโอกาสด้านต่างๆ 3) สลายความรู้สึกแปลกแยกแตกต่างกันทางอัตลักษณ์ ด้วยการส่งเสริมให้เกิดความตระหนักในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันและ 4) การออกแบบการสอนประวัติศาสตร์ชาติกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่นให้สามารถดำเนินไปด้วยกันได้ โดยอาจมุ่งเน้นไปที่ประวัติศาสตร์ร่วมกันมากขึ้น แทนที่จะพูดถึงประวัติศาสตร์ที่ขัดแย้งกันเพียงมิติเดียว

5.2 การเปลี่ยนแปลงบริบทของปัญหาไปในทิศทางที่ไม่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรง

5.2.1 การแก้ไขปัญหาแทรกซ้อนอย่างเร่งด่วน ที่สำคัญ คือ ปัญหายาเสพติด ผู้มีอิทธิพล การค้าของเถื่อน การค้าน้ำมันเถื่อน **ซึ่งจะเป็นการตัดท่อน้ำเลี้ยง ลดขีดความสามารถในการก่อเหตุรุนแรงของกลุ่มก่อความไม่สงบลงไปได้มาก**

5.2.2 การแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้าง โดยมุ่งแก้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ให้คนยากจนเข้าถึงสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินได้อย่างแท้จริง ซึ่งอาจทำได้โดยเริ่มต้นจากการสำรวจโครงสร้างประชากรอย่างถี่ถ้วน และถูกต้อง

5.2.3 การปรับโครงสร้างการศึกษา โดยให้น้ำหนักกับหลักสูตรการเรียนการสอนที่ผสมผสานกันมากขึ้นระหว่างการศึกษาทางศาสนากับการศึกษาทางวิชาชีพ ภายใต้หลักคิด คือ การมุ่งพัฒนาอาชีพที่สร้างโอกาสไปพร้อมกับสอดคล้องกับวิถีชีวิต และอัตลักษณ์เฉพาะ

5.2.4 การให้น้ำหนักกับการเยียวยาในฐานะเครื่องมือแก้ไขปัญหา โดย 1) มุ่งให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว โดยการให้องค์ความรู้ เพื่อยกระดับคุณภาพในวิชาชีพที่สามารถแข่งขันกับพื้นที่อื่นได้ 2) สำรวจตรวจสอบการเยียวยาให้ทั่วถึง โดยเฉพาะสตรีและเยาวชน ซึ่งเป็นเหยื่อที่รับภาระมากที่สุดจากความรุนแรง และ 3) การป้องกันไม่ให้การเยียวยาถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง

5.3 การดำเนินการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

5.3.1 การบริหารจัดการนโยบาย

1) กำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการบริหารจัดการนโยบายให้เกิดเอกภาพ ทั้งระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง และระหว่างหน่วยปฏิบัติ โดยเฉพาะ ศอ.บต. กับ กอ.รมน. **โดยการกำหนดมาตรการที่เป็นกลยุทธ์ในลักษณะกว้างๆ เพื่อความชัดเจนในการถอดเป็นยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีในระดับปฏิบัติ อย่างสอดคล้องกัน** พร้อมไปกับ **การสร้างระบบควบคุม ประเมินผล และตรวจสอบคุณภาพ ของการดำเนินการตามนโยบาย** ซึ่งอาจกำหนดให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

2) การมองปัญหาแบบองค์รวม (holistic view) เชื่อมโยงทุกมิติ และขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา ทั้งส่วนที่เป็นสาเหตุรากเหง้า และบริบทของปัญหาที่หล่อเลี้ยงความรุนแรงไปพร้อมกัน

3) การถอดบทเรียนจากนโยบายที่ผ่านมา ด้วยการทบทวน ประเมิน วิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการจัดทำนโยบายฉบับปัจจุบัน

4) เนื้อหานโยบายควรให้ความสำคัญกับเรื่องดังนี้

(1) มิติต่างประเทศ ทั้งการรับมือกับเรื่องเชิงลบ คือ การมุ่งสะท้อนการยอมรับ ความเป็นจริงและชี้แจงในสิ่งที่เกิดขึ้นจริง พร้อมไปกับการยุติการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติม และพัฒนากลไกยุติธรรมในประเทศให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ **และการแสวงหาโอกาสในเรื่องเชิงบวก** คือ การเชื่อมโยงสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน

(2) การปกครองพิเศษ ในความหมายของการออกแบบมาตรการทางการเมืองการปกครองแบบพิเศษ ที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ ไม่ใช่เรื่องของการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ เช่น เรื่องการส่งเสริมฮัจย์ ซากาต และการกำหนดให้วันศุกร์เป็นวันหยุด

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย ทั้งในกระบวนการจัดทำนโยบาย และการบริหารกิจการในพื้นที่

(4) การส่งเสริมภาษามลายู

5.3.2 การบริหารจัดการการปฏิบัติในพื้นที่

1) การเพิ่มอำนาจให้ ศอ.บต. มีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการในพื้นที่ ทั้งในเรื่องบุคลากร และงบประมาณ **โดยเร่งรัดแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐที่สร้างเงื่อนไข พร้อมไปกับส่งเสริมเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง จริงใจ และเสียสละ** และ**คัดเลือกเจ้าหน้าที่รัฐที่เหมาะสมมาปฏิบัติหน้าที่** เช่น รู้ภาษาถิ่น เป็นคนในพื้นที่ อันจะเป็นหนทางที่สามารถฟื้นคืนความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

2) ควรกำหนดให้หน่วยงานในพื้นที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนโดยตรง

3) การเปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นเป็นกลไกที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังสถานการณ์ความรุนแรง ซึ่งนอกจากจะช่วยเสริมการทำงานของกลไกหลัก เช่น กอ.รมน. แล้ว การทำงานร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น ยังจะส่งผลทางสังคมจิตวิทยาในการลดความหวาดระแวงต่อกันได้ด้วย

5.3.3 การให้น้ำหนักกับการสื่อสารเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีเอกภาพทางความคิด ทั้งในเรื่องมุมมองต่อปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหา และกรอบแนวคิดพื้นฐานของนโยบายฯ พร้อมไปกับ **การให้น้ำหนักกับปฏิบัติการข่าวสาร** เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์ปัญหาจชต. ที่ตรงกัน ทั้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนในพื้นที่กับประชาชนในสังคมใหญ่รวมทั้งสังคมโลก

สาระสำคัญของการหารือพูดคุยกับกลุ่มนักโทษคดีความมั่นคงใน จชต.

เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2554 ณ เรือนจำกลางจังหวัดสงขลา

---

1. ผลการหารือพูดคุยกับกลุ่มนักโทษคดีความมั่นคงใน จชต. ณ เรือนจำกลางจังหวัดสงขลา

1.1 ข้อมูลเบื้องต้น

1.1.1 การหารือพูดคุยครั้งนี้ ถือเป็นครั้งแรกที่ดำเนินการรับฟังกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มนักโทษคดีความมั่นคงใน จชต. เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำนโยบายฯ มีนักโทษเข้าร่วมพูดคุยและให้ข้อเสนอแนะ จำนวน 15 คน ประกอบด้วย 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มที่กระทำผิดจริง (2) กลุ่มที่ต้องสงสัย และ (3) กลุ่มที่ตกเป็นเหยื่อหรือเป็นแพะรับบาป กลุ่มนักโทษเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบตั้งแต่ปี 47 ซึ่งส่วนใหญ่ต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมมากกว่าต่อสู้เพื่ออุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน

1.1.2 ในช่วงเริ่มต้นของการพูดคุย ได้มีการทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และภารกิจของ สมช. เพื่อสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจให้กับกลุ่มนักโทษ เพราะกลุ่มนักโทษได้สะท้อนว่าบุคคลหรือองค์กรจากภายนอกที่เข้ามาพบปะจำนวนมากที่ผ่านมา แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มที่มาให้คำมั่นสัญญาว่าจะช่วยเหลือด้านคดีแต่แล้วก็ไม่ทำ และกลุ่มที่มาเพื่อแสวงประโยชน์เพื่อสร้างผลงาน หลังจากที่เกิดความเข้าใจและไว้วางใจต่อกันแล้ว และเชื่อมั่นว่าคณะ สมช. ไม่ได้มาเพื่อทำใน 2 ประเภทแล้ว เพราะจุดประสงค์หลักต้องการมารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา จชต. และการอยู่ร่วมกันในอนาคต จึงได้สะท้อนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหา จชต. ตามข้อ 1.2

1.2 สาระสำคัญที่ได้รับจากการหารือพูดคุย

1.2.1 เงื่อนไขปัญหาที่มาจากสาเหตุทั่วไป

1) ปัญหาในเรื่องความไม่ไว้วางใจ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำพูดหรือสัญญาที่เคยให้ไว้กับประชาชน จึงเป็นเงื่อนไขให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ และไว้วางใจเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ การให้สัญญาที่จะช่วยเหลือประกันตัวผู้ต้องขังคดีความมั่นคง จชต. เพื่อต่อสู้คดี

2) ปัญหาในเรื่องข้อมูลข่าวสาร ข่าวเหตุการณ์รุนแรงใน จชต. ที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ มักไม่ตรงกับข้อเท็จจริง โดยหลายเหตุการณ์สื่อให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นการกระทำของกลุ่มก่อความไม่สงบ

3) ปัญหาการใช้ความรุนแรง มาจากหลายสาเหตุ อาทิ (1) เจ้าหน้าที่รัฐไม่สนใจปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ทั้งที่เคยร้องขอแต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนอง จึงไม่มีวิธีใดนอกจากการใช้ความรุนแรงเพื่อให้รัฐได้หันมาสนใจแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนขาดเวทีในการแสดงความคิดความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในพื้นที่ และ (2) การแก้แค้นกันระหว่างประชาชนกับประชาชน และประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ที่สำคัญกลับเห็นว่าประวัติศาสตร์ไม่ใช่สาเหตุของปัญหาแต่ปัญหาเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาของภาครัฐ แล้วทำให้ประชาชนเกิดความหวัง หลังจากนั้นไม่มีการดำเนินการใดๆ จนประชาชนรู้สึกได้อย่างเป็นรูปธรรมถึงความไม่จริงใจในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

4) ปัญหาในเรื่องการศึกษา อาทิ (1) ถึงแม้จะมีระเบียบการแต่งกายสำหรับนักศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ของพื้นที่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติสถานศึกษาบางแห่งยังไม่เข้าใจและเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้บริหารสถานศึกษา ในขณะที่สังคมโดยรอบยังรู้สึกแปลกแยก และ (2) เด็กใน 3 จชต. มีอัตราการไปเรียนที่น้อยลง ทั้ง ๆ ที่มีชื่อในโรงเรียนแต่ไม่ได้ไปเรียน

5) ปัญหาความไม่เชื่อมั่นเมื่อกลับสู่ถิ่น กลุ่มนักโทษมีความหวาดระแวงและกลัวที่จะออกจากเรือนจำ เพราะเกรงว่าจะได้รับอันตรายจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่เคยกล่าวหาหรือทำให้ตกเป็นผู้ต้องหา

1.2.2 เงื่อนไขที่มาจากกระบวนการยุติธรรม เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ถูกสะท้อนมากที่สุดในการพูดคุยครั้งนี้ ได้แก่

1) การปฏิบัติในระดับพื้นที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม มีความไม่โปร่งใส มีอคติต่อประชาชนในพื้นที่ มีการเอื้อประโยชน์ในเรื่องการเยียวยาโดยพยายามหาผู้กระทำผิดเพื่อให้เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบ และทำให้อีกฝ่ายได้รับเงินเยียวยาในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลงานในเรื่องจับผู้กระทำผิด เป็นเหตุให้มีการจับกุมและดำเนินคดีผิดคน อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมของศาลทหารขาดความโปร่งใส ไม่เป็นธรรม มักเข้าข้างทหารด้วยกันเอง

2) ผู้ต้องขังประสบปัญหาในเรื่องการต่อสู้คดี อาทิ เงินประกันตัวสูง คดีความมั่นคงมักไม่ได้รับการให้ประกันตัว ผู้ต้องขังไม่มีเงินว่าจ้างทนายความ หากจะใช้ทนายความอาสาก็เกรงว่าจะไม่มีความเที่ยงธรรม และที่สำคัญกระบวนการยุติธรรมมีความล่าช้า ทำให้ผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับการประกันตัวถูกขังเป็นเวลายาวนาน

3) ปัญหาเจ้าหน้าที่ซ้อมผู้ต้องหาเพื่อให้รับสารภาพ มีการหลอกล่อ ขู่ที่จะทำร้ายพ่อแม่ และญาติ ซึ่งมีผู้ต้องหาหลายคนจำต้องรับผิดเพราะถูกหลอกล่อ ขู่เข็ญ และทนการซ้อมทรมานไม่ได้ ทั้งที่ตนไม่ได้กระทำผิด

4) ขั้นตอนการปฏิบัติในการควบคุมและขังผู้ต้องหา มีการย้ายผู้ต้องหาไปขังในสถานที่ต่าง ๆ บ่อยครั้ง ทำให้พ่อแม่และญาติพี่น้องไม่สามารถติดต่อและไม่ทราบว่าผู้ต้องหาอยู่ที่ไหน จึงไม่สามารถให้การช่วยเหลือด้านคดีแก่ผู้ต้องหาได้อย่างทันการณ์

5) การปรับเปลี่ยนความไม่ต่อเนื่องในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ในส่วนของฝ่ายตำรวจมีการปรับแก้ไขในเรื่องไม่ให้มีการซ้อมทรมานผู้ต้องหาแล้ว แต่ยังไม่ได้ปรับแก้ในเรื่องการสืบสวน สอบสวน ขณะที่ฝ่ายทหารยังไม่ได้ปรับแก้ไขทั้งสองด้าน

1.2.3 ความต้องการและความคาดหวังของกลุ่มนักโทษคดีความมั่นคง จชต.

1) ต้องการได้รับการประกันตัวเพื่อต่อสู้คดี

2) ต้องการให้มีนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยต้องการเห็นการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ที่สำคัญต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความจริงใจและทำจริง ๆ และทำตามที่พูดหรือสัญญาไว้กับประชาชน

3) ต้องการให้มีการเจรจาสันติภาพ เพราะเห็นว่าเป็นหนทางเดียวที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน

1.2.4 ข้อพิจารณาสำหรับภาครัฐ

1) ภาครัฐจะต้องรับประกันในเรื่องความปลอดภัยและอื่น ๆ ให้กับกลุ่มขบวนการ หากจะต้องแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจาสันติภาพ ในขณะเดียวกันจะต้องขจัดเงื่อนไขสำคัญคือ ต้องจัดการกับความรู้สึกของประชาชนที่มีเสียงสะท้อนว่าเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนต้องการให้สถานการณ์ความไม่สงบดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะจะได้รับผลประโยชน์จากสถานการณ์ความรุนแรง และจัดการกับบุคคลภายนอกพื้นที่ที่มาแก้ไขปัญหาแต่กลับใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมและไม่เคารพในอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่

2) ภาครัฐจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลที่จะตามมาของการให้ลูกหลานของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบมีสิทธิเข้ารับราชการ เพราะลูกหลานผู้ที่เสียชีวิตอาจจะมี

อคติและความแค้น และเมื่อได้เข้ามารับราชการโดยเฉพาะการเข้าเป็นข้าราชการตำรวจทหารที่จะต้องถืออาวุธ อาจจะส่งผลให้มีการล้างแค้น อันจะเป็นการสร้างและต่อเงื่อนไขให้กับปัญหา จชต. ต่อไป

สาระสำคัญของการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. กับสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สปต.) รอบที่ 2
เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2554 ณ ศอ.บต. จ.ยะลา

- - - - - - - - -

1. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของ สปต. เกี่ยวกับร่างนโยบายฯ ในการประชุมสัมมนา ณ ศอ.บต. จ.ยะลา

1.1 สมาชิก สปต. เห็นว่า ภาพรวม ของร่างนโยบายฯ ทั้งในเรื่องโครงสร้าง สาเหตุหลักของปัญหา กรอบแนวคิดทิศทาง และเนื้อหาสาระ มีความชัดเจน ครอบคลุม และสมบูรณ์ เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย จชต. ฉบับอื่น ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่ก้าวหน้าดีกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา แต่มีข้อเสนอให้ปรับเพิ่มบางประเด็น เช่น เรื่องสตรีกับบทบาทในชุมชนและสังคม การให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาอื่นนอกจากภาษามลายูและไทย การพัฒนาศักยภาพของผู้นำศาสนา รวมทั้ง การนำหลักคำสอนทางศาสนามาใช้ในชีวิตประจำวันมากยิ่งขึ้น

1.2 ข้อกังวลหลักของสมาชิก สปต. คือ การไม่สามารถนำนโยบายที่ดีไปสู่การปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม โดยกังวลว่า ร่างนโยบายฯ จะไม่ได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง เอาใจใส่ เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับแนวคิดของร่างนโยบายฯ

1.3 ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ร่างนโยบายฯ กำหนด

1.3.1 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง โดย 1) กำหนดระบบ กฎเกณฑ์ และกระบวนการกำกับการแปลงร่างนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติอย่างสอดคล้องตรงกัน 2) มีกระบวนการควบคุม ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติในพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบาย และ 3) ยึดแนวทางการบริหารจัดการที่มุ่งสร้างความพึงพอใจต่อประชาชนผู้รับบริการ ควบคู่ไปกับการใช้หลักความรับผิดชอบ (accountability) ในการปฏิบัติงาน

1.3.2 การทำให้เกิดแรงสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายฯ จากรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) ด้วยการผลักดันให้การแก้ไขปัญหา จชต. ตามแนวทางของนโยบายฯ ที่ สมช. จัดทำขึ้น เข้าไปอยู่ภายในนโยบายของรัฐบาล โดยการบรรจุเข้าสู่แผนและกลยุทธ์ของแผนบริหารราชการแผ่นดิน

2. ข้อคิดเห็นและการดำเนินการในห้วงต่อไปของ สชต.

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นข้อกังวลหลักของสมาชิก สปต. เช่นเดียวกับ ภาคส่วนต่างๆ ที่ สชต. ได้รับฟังข้อมูลและความคิดเห็นในกระบวนการยกร่างนโยบายฯ ที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้ จึงได้กำหนดเรื่องการบริหารจัดการนโยบายไว้เป็นประเด็นนโยบายหนึ่งในร่างนโยบายฯ ขณะเดียวกัน อาจใช้เครื่องมือที่มีอยู่เพื่อกำกับทิศทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับร่างนโยบายฯ ที่สำคัญ คือ

2.1 การทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง สมช. กับหน่วยที่จะต้องนำนโยบายไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์รองรับ เช่น กอ.รมน. ศอ.บต. กต. ศธ. ยธ. เป็นต้น เพื่อให้คำปรึกษาและร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับแนวคิด และวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างเป็นไปในกรอบของนโยบายอย่างแท้จริง โดยอาจกำหนดเป็นคณะทำงานเคลื่อนที่ (mobile unit) ร่วมหารือในการกำหนดยุทธศาสตร์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง อาจกำหนดจัดประชุมสัมมนาร่วมกับหน่วยงานที่ต้องกำหนดยุทธศาสตร์รองรับ เพื่อทำความเข้าใจปรัชญา แนวคิด และวัตถุประสงค์ของร่างนโยบายฯ ร่วมกัน พร้อมไปกับการทำความเข้าใจกับภาคประชาสังคมและภาคประชาชน เพื่อให้เกิดเครือข่ายที่มีพลังในการขับเคลื่อนนโยบายในภาพรวมด้วย

2.2 ใช้บทบาทของสมาชิก สปต. ใน 2 เวที คือ 1) การให้ความเห็น แสวงหาข้อเท็จจริง และตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติในพื้นที่ ตาม มาตราที่ 23 แห่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 โดยขณะนี้ สปต. ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการติดตามประเมินผลของ สปต. เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว และ 2) ในเวทีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จชต. (กพต.) ตามมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับเดียวกัน ที่มีสมาชิก สปต. อยู่ 5 คน

2.3 การผลักดันเข้าสู่แผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งกำหนดทั้งงบประมาณและตัวชี้วัดการดำเนินงานของส่วนราชการ อันจะสามารถเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีพลังในการกำกับทิศทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวคิดของร่างนโยบายฯ ได้ สำหรับเรื่องนี้ **สชต. ได้ร่วมกับ สนผ. ผลักดันประเด็นนโยบายสู่แผนบริหารราชการแผ่นดินแล้ว**

สาระสำคัญของผลการสัมภาษณ์

ศ.ดร. ชัยวัฒน์ สถาอนันต์ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โครงการวิจัยกระบวนการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนา

จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการนำไปสู่การปฏิบัติ

สกว.

คณะนักวิจัยได้สัมภาษณ์ ศ.ดร.ชัยวัฒน์ฯ เมื่อวันที่ 9 ก.ค. 54 ณ โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม ในประเด็นกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหา จชต. ฉบับใหม่ และประเด็นการทำงานของ สมช. ในเรื่องงานชนต่างวัฒนธรรม มีผลการสัมภาษณ์สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1. **กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ เกิดขึ้นในสมัย นรม. พลเอก สุรยุทธ์ฯ หลังการปฏิวัติของ คมช. ซึ่งนโยบายก็เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

2. **การนำนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

อุปสรรคในการนำนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติ มีปัญหาทั้งในเรื่องของตัวบุคคล/เจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวโครงสร้างของระบบราชการ และวัฒนธรรมการปฏิบัติงานของระบบราชการไทย ซึ่งทั้ง 3 ส่วนนี้ต่างก็มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3. **ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้**

3.1 ผู้มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายสิ่งที่ควรคำนึงอย่างหนึ่งคือต้องเสนอทางเลือกให้ประชาชนเลือกหรือให้ประชาชนเสนอตามความต้องการของเขา

3.2 นโยบายที่จะช่วยเสริมในด้านความมั่นคงของรัฐ จะต้องเป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งเสียก่อน เพราะความมั่นคงของรัฐอยู่บนพื้นฐานของความเข้มแข็งของประชาชน และอำนาจของรัฐที่เข้มแข็ง ก็ขึ้นอยู่กับสังคมที่เข้มแข็งด้วย

3.3 การมีส่วนร่วม จะต้องมีความชัดเจนว่ามีส่วนร่วมอย่างไร และใครบ้างที่มีส่วนร่วม การจัดทำนโยบายฉบับใหม่นี้ ควรที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย โดยกลุ่มที่มีความสำคัญที่สุดกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มขบวนการหรือแนวร่วมก่อความไม่สงบ อาทิ ผู้ที่ถูกคุมขังจากคดีความมั่นคง จชต.

4. **แนวทางการทำงานต่อสำนักงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม สมช. ในเรื่องชนต่างวัฒนธรรม**

ความสัมพันธ์ระหว่างงานความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับ งานชนต่างวัฒนธรรม จะมีบริบทความต่างใน 2 มิติ คือ 1) ความต่างในเรื่องของพื้นที่โดยงานชนต่างวัฒนธรรมจะครอบคลุมวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ทุกแห่ง ซึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เป็นพื้นที่ของวัฒนธรรมที่เป็นอัตลักษณ์เฉพาะแห่งหนึ่ง และ 2) น้ำหนักของงานชนต่างวัฒนธรรมจะเป็นเรื่องของชนต่างวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับชนเผ่าต่าง ๆ ทั่วไป ซึ่งชาติพันธ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เป็นอีกชนเผ่าหนึ่ง อย่างไรก็ตาม งานทั้งสองนี้สามารถที่จะเชื่อมต่อและเป็นประโยชน์ต่อกันได้

.....

สาระสำคัญของผลการสัมภาษณ์

นายณรงค์ วุ่นชิ่ว ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

โครงการวิจัยกระบวนการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนา

จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการนำไปสู่การปฏิบัติ

สกว.

คณะนักวิจัยได้สัมภาษณ์นายณรงค์ฯ เมื่อวันที่ 9 ก.ค. 54 ณ โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม ใน 3 หัวข้อสำคัญ เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการนำนโยบายเสริมสร้างฯ ไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้ง ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหา จชต. ฉบับใหม่ มีผลการสัมภาษณ์สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1. **กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**

การให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายเสริมสร้างฯ ยังไม่ครบในทุกขั้นตอน นโยบายมีลักษณะการกำหนดจากข้างบน (Top – Down) อย่างไรก็ตาม นโยบายที่ออกมาในภาพรวมถือว่าเป็นนโยบายมีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ แต่นโยบายมีลักษณะที่เขียนเป็นภาพกว้าง ซึ่งยากต่อการตีความและแปลงไปสู่การปฏิบัติของหน่วยระดับปฏิบัติ

2. **การนำนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**

2.1 การดำเนินงานของ ศอ.บต. ที่ผ่านมา ได้ยึดแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จชต. ของ สศช. ในการพัฒนาพื้นที่ โดยยึดนโยบายเสริมสร้างสันติฯ เป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาฯ รวมทั้งแผนงาน/โครงการต่าง ๆ

2.2 การดำเนินการตามนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีปัญหาในเรื่องของเอกภาพและบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยต่างหน่วยต่างทำไปในแนวทางของตนหรือแนวนโยบายของผู้บังคับบัญชา และที่สำคัญพบว่ามีปัญหาในเรื่องกฎและระเบียบของแต่ละหน่วยงานไม่สอดรับกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาติดขัดและล่าช้า

2.3 การทำงานร่วมกันระหว่าง ศอ.บต. กับ กอ.รมน. ภายใต้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ ในช่วงแรกพบว่ามีปัญหาในการทำงานร่วมกัน ที่สำคัญยังมีปัญหาการบูรณาการภายในหน่วยงาน ซึ่งก็เป็นตามปกติ

ของระบบราชการ แต่ทั้งนี้ ก็ได้แก้ปัญหาโดยการประชุมหารือร่วมกันทั้งระหว่างสำนัก/กองภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน จนทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2.4ผลการดำเนินงานตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขฯ ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาเกิดผลดีในหลายเรื่อง อาทิ ความเข้าใจในหลักศาสนาอิสลามที่ถูกต้องและแท้จริงมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก็เป็นผลมาจากการดำเนินตามนโยบายโดยขอความร่วมมือจากผู้นำศาสนาของประเทศโลกมุสลิมที่ได้รับการยอมรับเข้ามาอธิบายและเผยแพร่หลักศาสนาอิสลามที่แท้จริงให้กับประชาชนในพื้นที่ ส่วนในเรื่องของปัญหาความไม่สงบแม้จะไม่สามารถยุติการก่อเหตุได้ แต่ผลการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา ฝ่ายรัฐก็ได้มีข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มขบวนการเพิ่มมากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาในอนาคตต่อไป

3. **ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้** ควรให้น้ำหนักในเรื่องต่อไปนี้

3.1การบริหารจัดการที่มีเอกภาพและบูรณาการทำงาน ทั้งภายในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดทำนโยบายฯ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และเกิดการยอมรับในนโยบาย เพื่อให้การนำนโยบายได้รับการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3นโยบายควรให้ความสำคัญในเรื่องการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีกลไกกำกับเร่งรัด

3.4นโยบายควรสอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนต้องการตามที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

3.5ในการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ ควรดำเนินการควบคู่ขนานกันไป โดยจะต้องมีการประสานงานและทำงานร่วมกันระหว่างผู้รับผิดชอบในการจัดทำนโยบายและผู้รับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ เพื่อให้นโยบายและยุทธศาสตร์มีความสอดคล้องกัน

.....

สาระสำคัญของผลการสัมภาษณ์

นางจิราพร บุนนาค อดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

โครงการวิจัยกระบวนการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนา

จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการนำไปสู่การปฏิบัติ

สกว.

คณะนักวิจัยได้สัมภาษณ์ อดีต รอง ลมช. จิราพรฯ เมื่อวันที่ 12 ก.ค. 54 ณ ม.ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ในประเด็นกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และข้อเสนอแนะต่อการจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหา จชต. ฉบับใหม่ มีผลการสัมภาษณ์สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1. ความสำเร็จของงานของ ศอ.บต. จำเป็นจะต้องมีงบประมาณรองรับ

2. ปัญหาสำคัญของการดำเนินนโยบายเสริมสร้างสันติฯ คือ ปัญหาการบริหารจัดการที่ยังไม่มีความเป็นเอกภาพและบูรณาการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

3. การจัดทำนโยบายฉบับใหม่จะต้องเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ

.....