

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ จังหวัด นราธิวาส: กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560*

ศักรินทร์ เสาร์พูน**

ประพนธ์ สหพัฒนา***

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอผลการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ในประเด็นที่เกี่ยวกับ 1) ระดับความสำเร็จของแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติ และ 3) ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส การศึกษารั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสานวิธีโดยเน้นการวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลัก เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากผู้นำประชาชน จำนวน 407 คน และเสริมข้อมูลด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำประชาชนจำนวน 10 คน

ผลการศึกษาพบว่า ระดับความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ประสบความสำเร็จทุกด้านอยู่ในระดับสูงและมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสมรรถนะและความเพียงพอของทรัพยากร และปัจจัยทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ จังหวัดชายแดนภาคใต้

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส: กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560” คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อีเมล: Sakkarin_gap@outlook.co.th

*** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

The Success of Policy Implementation in Narathiwat: A Case Study of Action Plans and Problem-Solving for Southern Border Provinces Development, 2015–2017*

Sakkarin Saophun**

Prapon Sahapattana***

Abstract

This article presents the factors affecting the successful implementation of action plans and problem-solving efforts in southern border provinces development during 2015–2017 in Narathiwat. It explores appropriate guidelines and suggestions for policy implementation. A mixed-method approach was used that focused on quantitative data analysis. Data were collected via a survey of 407 persons in 13 Narathiwat districts. Qualitative data was gathered through interviews of 10 persons.

We found that there was successful implementation at all levels. Four factors affecting success had statistical significance at the level of .05:> the level of societal and individual participation in policy implementation; the extent of cooperation within the government sector; performance factors and adequacy of resources; and the attitude among government workers towards policy implementation.

Keywords: Policy implementation, success factors, Southern Border Provinces

* This article is an excerpt from a Master's thesis, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

** School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

E-mail: Sakkarin_gap@outlook.co.th

*** School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA).

บทนำ

สถานการณ์การก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนครราชสีมา และพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย เป็นพื้นที่ที่มีสถานการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ยังเรียกดินแดนในแหลมมลายูนี้ว่า ดินแดนปาตานี มีความขัดแย้งจากการต่อต้านอำนาจการปกครองของสยามหรือไทยในพื้นที่เหนือดินแดนมลายูหรือดินแดนปาตานีเรื่อยมา มีการตอบโต้ด้วยความรุนแรง การปราบปรามโดยการใช้กำลังของทางฝ่ายรัฐเรื่อยมา ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ได้เกิดการรวมตัวเป็นขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านอำนาจรัฐเพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองของคนปาตานีอีกครั้ง ยิ่งตอกย้ำความขัดแย้งด้วยนโยบายชาตินิยมในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม และรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ดำเนินนโยบายผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม ทำให้เกิดความขัดแย้งขยายเป็นวงกว้างและฝังรากลึกลงไปในใจชนพื้นถิ่นเดิมในดินแดนปาตานี (The Secretariat of the House of Representatives, B.E.2558: 2)

เหตุการณ์ครั้งสำคัญที่เป็นจุดเริ่มต้นและจุดเปลี่ยนของสถานการณ์ความรุนแรงในการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ดำเนินมาจวบจนถึงปัจจุบันคือ เหตุการณ์การปล้นปืนค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์หรือค่ายกองพันพัฒนาที่ 4 อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนครราชสีมา ในคืนวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2547 ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว มีการก่อเหตุความรุนแรงตามมาอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่การใช้อำนาจทางกฎหมายทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษหลายฉบับ มีการดำเนินนโยบายทางการทหารอย่างเข้มข้นจนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตกอยู่ใน “สภาวะทางการทหาร” (militarization) ที่เข้มข้น (Jitpiromsri, 2017) การดำเนินนโยบายที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ได้ อีกทั้งงบประมาณจำนวนมหาศาลที่สูญเสียชีวิตในแต่ละปี ทำให้รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกลับมาทบทวนแนวทางการแก้ไขปัญหา ด้วยการส่งเสริมด้านการพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน จนนำมาสู่การดำเนินการด้านความมั่นคงที่รับผิดชอบโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน. ภาค 4) และงานด้านการพัฒนาและอำนวยความสะดวกที่ดำเนินการโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และมีสภาความมั่นคงแห่งชาติดำเนินการในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา เพื่อกำหนดเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมานานกว่า 13 ปี มิได้ทำให้เกิดความสงบและความสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ อีกทั้งยังมีการก่อเหตุการก่อความไม่สงบอย่างต่อเนื่อง มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต รวมกันเฉลี่ยปีละกว่า 1,000 ราย คำนวณข้อมูลจากศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ (B.E.2555) จนทำให้เกิดความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมจนประเมินค่ามิได้

ภายหลังจากการรัฐประหาร คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศ ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการปรับโครงสร้างกลไกการบริหารจัดการใหม่ แบ่งเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ระดับนโยบาย ระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติการ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ

ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “คปต.” ทำหน้าที่ในการบูรณาการงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานหลักในพื้นที่ในการร่วมกันบูรณาการแผนปฏิบัติการ โครงการกับส่วนราชการอื่น ๆ ในพื้นที่ ภายใต้แผนปฏิบัติการการแก้ไขและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 โดยกำหนดเป้าหมายความสำเร็จไว้ 4 ประการ ประกอบด้วย (1) เพื่อลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่และแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี (2) เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข (3) เพื่อให้สังคมจังหวัดชายแดนใต้ เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็ง (4) เพื่อให้ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่รวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศมีความเข้าใจ และสนับสนุนแนวทางการดำเนินการของฝ่ายรัฐ และมีกรอบในการดำเนินงานแบ่งได้ 7 กลุ่มภารกิจงาน ประกอบด้วย (1) กลุ่มงานรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (2) กลุ่มงานอำนวยความสะดวกและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ (3) กลุ่มงานสร้างความเข้าใจทั้งในและต่างประเทศ/เรื่องสิทธิมนุษยชน (4) กลุ่มงานการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม (5) กลุ่มงานพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่และคุณภาพชีวิตประชาชน (6) กลุ่มงานเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐและการขับเคลื่อนนโยบาย และ (7) กลุ่มงานแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มภารกิจที่ใช้กรอบแนวทางจากนโยบายบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 ที่ผ่านมาเป็นตัวกำหนด แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560

ดังนั้น บทความนี้ผู้วิจัยขอเสนอผลการศึกษาและการอภิปรายผลระดับความสำเร็จของการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส รวมทั้งข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพื่อเป็นข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการที่จะนำไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เหมาะสมและดีขึ้น

วัตถุประสงค์ของบทความ

1. เพื่อเสนอผลการศึกษาระดับความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส
2. เพื่อเสนอผลการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส
3. เพื่อเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติมี นักวิชาการได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไป ปฏิบัติที่หลากหลาย แต่ผู้วิจัยสนใจตัวแบบปัจจัยของ ศุภชัย ยาวะประภาส (B.E.2545: 101-118) ที่ได้ ศึกษาและให้ไว้ดังนี้ 1) ลักษณะของนโยบาย 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง 4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี 5) ความเพียงพอของทรัพยากร 6) ลักษณะของหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 7) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่าง หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ขอดัดความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎีออก เพราะตัวแปรมีเนื้อหา ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กับนโยบายที่ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มากนัก อีกทั้งตัวแปรนี้ยัง เกี่ยวข้องกับหลักการทฤษฎีที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้มีความยากลำบากในการวัดความสำเร็จ ในนโยบายที่ผู้วิจัยสนใจ และลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะตัวแปรนี้มีเนื้อหาที่ เกี่ยวข้องกับกำลังคนและทรัพยากร ซึ่งตรงกับตัวแปรความเพียงพอของทรัพยากร

เมื่อทำการวิเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรม จากงานวิจัยของผู้วิจัยอื่น ๆ พบว่าปัจจัยที่มี อิทธิพลต่อความสำเร็จ มีตัวแปรที่เหมือนและคล้ายกันกับตัวแบบของ ศุภชัย ยาวะประภาส ที่กล่าวมา ข้างต้น ประกอบด้วย ปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านประชาชน (Chaikaew, B.E.2533) ปัจจัย การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม และเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของนโยบาย (Tongkow, B.E.2534) ในขณะที่ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ และผู้นำนโยบายไป ปฏิบัติที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน (Sudcharee, B.E.2536) ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอรวบรวมและเลือกเฉพาะ ปัจจัยที่สอดคล้องกับปัจจัยข้างต้น เพื่อนำมาเป็นปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้

อีกทั้งนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 ที่ ทางคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้นำมา เป็นกรอบแนวความคิดของแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นได้กำหนด ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินนโยบายไว้ เพื่อให้การนำนโยบายการบริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเป็นเอกภาพ และมีการบูรณาการการทำงานระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ของนโยบาย จนทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยสงบ สันติ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ ปัจจัยที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้ (1) หน่วยงานของรัฐ และข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเข้าใจที่ตรงกันใน ปรัชญา ความคิด ทิศทางการแก้ไขปัญหาตามนโยบาย (2) ข้าราชการทุกหน่วยงานมีจิตสำนึกและ ความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ (3) ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับ ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้การยอมรับ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตามนโยบาย (4) มีการ ส่งสัญญาณในการสนับสนุนการดำเนินตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากรัฐบาลที่จริงจัง ชัดเจน และต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้จากการ ทบทวนวรรณกรรม งานวิชาการ และการศึกษาผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จและความล้มเหลว และปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหา และอุปสรรคในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยสามารถอธิบายสรุปได้ว่า ตัวแปรอิสระที่ผู้วิจัย ได้กำหนดขึ้นมานั้น มาจากปัจจัยที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากงานทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดย ผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยที่นักวิชาการได้ศึกษาและมีความคิดเห็นตรงกันหรือคล้ายคลึงกันมากที่สุดรวมทั้ง การใช้แนวคิดของ วรเดช จันทรศร (B.E.2554: 98-103) และศุภชัย ยาวะประภาส (B.E.2545: 101-118) ที่ได้ศึกษาและจำแนกปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลว มาเป็น กรอบแนวทางในการสร้างกรอบแนวความคิดของผู้วิจัย และผู้วิจัยได้เลือกปัจจัยที่คาดว่าจะมีอิทธิพล ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งจะประกอบไปด้วย 6 ปัจจัย ได้แก่ 1) ความสอดคล้องของนโยบายกับพื้นที่ 2) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ของนโยบาย 3) สมรรถนะและทรัพยากรขององค์กร 4) กลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ 5) ทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 6) การเข้ามา มีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะได้ให้คำอธิบาย ตรงกันว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ การดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของนโยบาย ดังนั้น ความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ที่ผู้วิจัยเลือกมาศึกษาคือ การบรรลุ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้แก่ (1) การลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ และแสวงหาทางออกจากความ ชัดแย้งโดยสันติวิธี (2) ประชาชนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข (3) สังคมจังหวัดชายแดนใต้เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็ง และ (4) ประชาชนทั้งในและ นอกพื้นที่ มีความเข้าใจและสนับสนุนแนวทางการดำเนินการของรัฐในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

วิธีการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้การศึกษาวิจัยแบบผสมผสานวิธี โดยเน้นไปที่การวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลัก เก็บรวบรวม ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามและการวิจัยภาคสนามโดยการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างผู้นำประชาชน ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาจำนวน 407 ตัวอย่าง (คำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากสูตรการคำนวณของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) กำหนดขอบเขตความคลาดเคลื่อนที่ (e) 0.05 จากกลุ่มประชากรผู้นำ ประชาชน จำนวน 10,317 คน (พิจารณาข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2559)) ประเมินค่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำเร็จของแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา และเสริมการศึกษา ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำประชาชน จำนวน 10 คน เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้ มีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับการวิจัยในการวิเคราะห์ข้อมูลหรือโปรแกรม SPSS For Windows ทำการวิเคราะห์ประมวลผล โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าความถี่ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของแบบสอบถามที่ใช้ถามกลุ่มตัวอย่างและ ใช้สถิติการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุคูณที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ตัวแปรและนิยามศัพท์เฉพาะ

ตัวแปรอิสระ ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย (1) ปัจจัยความสอดคล้องของนโยบายกับพื้นที่ (2) ปัจจัยความชัดเจนของวัตถุประสงค์/เป้าหมายของนโยบาย (3) ปัจจัยสมรรถนะและความเพียงพอของทรัพยากร (4) ปัจจัยกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) ปัจจัยทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (6) ปัจจัยการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแปรตาม ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยคือ ความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2561 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส 4 ด้าน

- ด้านที่ 1 การลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่และแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี
- ด้านที่ 2 คุณภาพชีวิตที่ดีและดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขของประชาชน
- ด้านที่ 3 สังคมจังหวัดชายแดนใต้ เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็ง
- ด้านที่ 4 ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ รวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศมีความเข้าใจและสนับสนุนแนวทางการดำเนินการของฝ่ายรัฐ

นิยามปฏิบัติการ

เจ้าหน้าที่รัฐ หมายถึง ข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการ ลูกจ้าง บุคลากรที่สังกัดหน่วยงานของรัฐ ตำรวจ ทหาร สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน ที่มีพื้นที่ปฏิบัติงานและพื้นที่รับผิดชอบตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ผู้นำประชาชน หมายถึง ประชาชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในระดับผู้นำหมู่บ้าน/ผู้นำชุมชน ประกอบด้วย กำนัน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้นำศาสนา ครูสอนศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้านที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนราธิวาส

ประชาชน หมายถึง ประชาชนทั่วไปที่มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และเป็นผู้ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ผู้ได้รับผลหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติหรือดำเนินการในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

สมมติฐานในการวิจัย

1. ความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส มีความสำเร็จ และเมื่อพิจารณาความสำเร็จรายด้านของแผนปฏิบัติการฯ แล้ว จะต้องมีความสำเร็จทั้งสิ้นด้าน

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านความสอดคล้องของนโยบายกับพื้นที่ (2) ปัจจัยด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย (3) ปัจจัยด้านสมรรถนะและทรัพยากรขององค์กร (4) ปัจจัยด้านกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) ปัจจัยด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (6) ปัจจัยด้านการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทดสอบคุณภาพเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ แล้วนำมาเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและตรงตามเนื้อหา ตามเจตนารมณ์ของการวิจัย และนำแบบสอบถามไปทดลองใช้เพื่อหาความเชื่อมั่นของประชากรที่มีใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 35 ตัวอย่าง แล้วนำมาคำนวณวิเคราะห์หาความเชื่อมั่นด้วย การหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน ผลการวิเคราะห์แบบสอบถามที่ผ่านการทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดปัตตานี พบว่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม ซึ่งได้จากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่า .946 ซึ่งถือว่ามีความเที่ยงตรงสามารถนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลได้

ผลการศึกษาวิจัยและการอภิปรายผล

จากข้อมูลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างผู้นำประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ที่ใช้ในการศึกษา จำนวน 407 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีภูมิลำเนาอยู่ในกลุ่มพื้นที่สี่เหลี่ยม (พื้นที่ที่มีความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบปานกลาง) ประกอบไปด้วย อำเภอเมือง อำเภอตากใบ อำเภอยี่งอ อำเภอศรีสาคร อำเภอสุไหงโก-ลก อำเภอสุไหงปาดี อำเภอจะแนะ อำเภอเจาะไอร้อง กลุ่มตัวอย่างผู้นำประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีระดับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ประกอบอาชีพเกษตรกร และมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการหมู่บ้านมากที่สุด โดยมีผลการศึกษา ต่อไปนี้

1. ระดับความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ผลการศึกษาระดับความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส พบว่าแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 มีความสำเร็จทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับสูง ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1. ผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	\bar{X}	s.d.
1. ด้านการลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่และแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี	3.56	.657
2. ด้านการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข	3.48	.640
3. ด้านการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม	3.90	.713
4. ด้านความเข้าใจและสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ	3.67	.703
ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกด้าน	3.65	.525

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ประสบความสำเร็จรวมทุกด้านในระดับสูง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.65 และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .525 ความสำเร็จด้านการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมมีค่าอยู่ในลำดับสูงสุด รองลงมา คือความสำเร็จด้านความเข้าใจและสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ ส่วนความสำเร็จด้านการลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่และแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี และด้านการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข อยู่ในลำดับที่สามและลำดับที่สี่ตามลำดับ เมื่อพิจารณาระดับความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และสามารถอภิปรายความสำเร็จทั้ง 4 ด้าน ได้ดังต่อไปนี้

1.1 ความสำเร็จด้านการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ประชาชนอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลาย เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมได้ สามารถทำงานหรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกับเพื่อนต่างศาสนาได้เป็นอย่างดี โดยไม่มีความขัดแย้งกัน เพราะสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรมที่อยู่คู่กันมาในพื้นที่หลายร้อยปี และประชาชนก็อยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ให้ความเคารพในความเชื่อทางศาสนาที่แตกต่างกัน ให้เกียรติ

ไม่ดูหมิ่นแนวทางการปฏิบัติตน การปฏิบัติศาสนกิจของศาสนิกชนอื่นในพื้นที่ ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขในพื้นที่ที่มีความแตกต่างหลากหลาย อีกทั้งยังมีความเข้าใจและยอมรับความแตกต่างในศาสนา อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี ของบุคคลอื่นได้เป็นอย่างดี เมื่อมีความเสียหาย ความสูญเสียจากเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น ประชาชนในพื้นที่พร้อมที่จะช่วยเหลือและให้กำลังใจเจ้าหน้าที่และประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน หากไม่มีการยุยงหรือปลุกฝังสร้างความเกลียดชังซึ่งกันและกัน จากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งและเกิดความไม่เชื่อใจซึ่งกันและกัน เหตุการณ์การก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นทำให้ความสัมพันธ์ในการร่วมทำกิจกรรมทางประเพณีของคนในพื้นที่ลดลงบ้างหรือกล่าวได้ว่าเริ่มที่จะเหินห่างกันมากขึ้น การที่จะทำให้สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสังคมที่มีความเข้มแข็งนั้น สิ่งที่รัฐบาลต้องแก้ไขคือ การลดอิทธิพลของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่คอยยุยงให้เกิดความขัดแย้ง การปลุกฝังความเชื่อผิด ๆ การบิดเบือนคำสอนทางศาสนา บิดเบือนประวัติศาสตร์ ให้แก่ประชาชนและแนวร่วมในพื้นที่ ในส่วนการส่งเสริมด้านประเพณีศิลปวัฒนธรรมพื้นถิ่นนั้น ที่ผ่านมามีภาครัฐสนับสนุนส่งเสริมมาแล้วในระดับที่ดี

1.2 ความสำเร็จด้านความเข้าใจและการสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานของรัฐจากประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่ รวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ประชาชนในพื้นที่เห็นว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากความตั้งใจของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาตามแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และแนวปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเข้าใจแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบและความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชาชนพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ สนับสนุน และเข้าร่วมกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ที่ทางหน่วยงานรัฐจัดขึ้นในพื้นที่ ที่ผ่านมามีประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นอย่างดี เช่น การเข้าร่วมทำกิจกรรมและสนับสนุนการทำงานของทหาร ตำรวจ โดยช่วยเป็นหูเป็นตาสอดส่อง และดูแลความปลอดภัยในหมู่บ้าน/ชุมชนของตนเอง เพราะเป็นพื้นที่บ้านเกิดและอยู่อาศัย ประชาชนจึงพร้อมที่จะสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ หากภาครัฐอยากได้การสนับสนุนจากประชาชน การสนับสนุนต้องมาพร้อมกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและเสนอโครงการ ประชาชนจะไม่สนับสนุนโครงการที่มาจากคำสั่งการจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำหนดนโยบาย และประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ยังไม่เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยกระบวนการเจรจาพูดคุยที่ภาครัฐดำเนินการกับกลุ่มมาราปาตานีและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง และยังไม่เชื่อมั่นว่าการเจรจากับกลุ่มมาราปาตานีจะทำให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดความสงบสุข มีมาตรการหยุดยิงหรือทำร้ายผู้บริสุทธิ์ เพราะเชื่อว่ากลุ่มดังกล่าวไม่มีศักยภาพพอที่จะมีอำนาจควบคุมกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบทุกกลุ่มในพื้นที่ให้ลดการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่ จึงทำให้ความสำเร็จด้านนี้มีประเด็นที่ถือว่าไม่ประสบความสำเร็จนั้นคือ การเจรจากับกลุ่มมาราปาตานีซึ่งถือว่าเป็นแนวทางที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

1.3 *ความสำเร็จด้านลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ และแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี* ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการออกมาเผ่าระวังและดูแลความปลอดภัยภายในหมู่บ้าน/ชุมชนของตนเองตามแผนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายหลังจากการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติ เหตุการณ์การก่อความไม่สงบ/ความถี่ของการก่อความไม่สงบในพื้นที่ลดลง ในด้านความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนและทรัพย์สินของส่วนรวมลดลง จำนวนผู้เสียชีวิต ผู้บาดเจ็บ และผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงลดลง และเมื่อมีการก่อเหตุการก่อความไม่สงบทั้งการลอบทำร้ายและการวางระเบิด จำนวนความเสียหายต่อร่างกาย รวมทั้งทรัพย์สิน อาคารบ้านเรือนก็ไม่เสียหายรุนแรงเหมือนเมื่อก่อน อันเนื่องมาจากการก่อเหตุของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบนั้นไม่ได้มุ่งที่จะให้เกิดสูญเสียชีวิตหรือความเสียหายมากเกินไป เพียงแค่ต้องการให้มีเหตุการณ์เพื่อแสดงออกว่ากลุ่มผู้ก่อความไม่สงบยังมีศักยภาพในการก่อเหตุ ในส่วนของการก่อเหตุการทำร้ายโดยการลอบยิงและการลอบวางระเบิดนั้น กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบมุ่งเป้าการทำร้ายไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง มากกว่าการทำร้ายประชาชนทั่วไป เนื่องจากประชาชนในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสสนับสนุนการลดใช้ความรุนแรง และหาทางออกจากความขัดแย้งอย่างสันติวิธี และเมื่อมีเหตุการณ์ความรุนแรงหรือการก่อความไม่สงบที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวม ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสได้ร่วมแสดงออกอย่างเห็นได้ชัดว่าไม่เห็นด้วยกับการกระทำความรุนแรงของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบและไม่สนับสนุนการกระทำความผิดกล่าว เช่น การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ การออกไปเดินรณรงค์ เป็นต้น มีประเด็นที่น่าสนใจคือ การก่อเหตุการก่อความไม่สงบในพื้นที่นั้น ไม่ได้เกิดเพราะอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำผิดกฎหมาย ปัญหายาเสพติด อิทธิพลเถื่อน เป็นต้น รวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์จากสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

1.4 *ความสำเร็จด้านการมีคุณภาพชีวิตที่ดีและดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข* ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ภายหลังจากการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาในด้านอาชีพตามความต้องการและศักยภาพของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ ทำให้การประกอบอาชีพของคนในพื้นที่แคบลงและขาดการส่งเสริม รวมทั้งการขาดโอกาสทางการศึกษา ภายหลังจากการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ มีการส่งเสริมด้านการศึกษา และเพิ่มโอกาสทางการศึกษาโดยการให้โควตาพิเศษไปศึกษาต่อ ปัจจุบันประชาชนสามารถใช้ชีวิตประจำวัน เดินทางไปประกอบอาชีพ และทำกิจกรรมทางศาสนา โดยไม่มีความหวาดกลัว หวาดระแวง จากเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ แต่ก็ไม่ประมาท มีความระมัดระวังอยู่เสมอ หลีกเลี่ยงการเดินทางในเส้นทางเปลี่ยวหรือพื้นที่เสี่ยง ประชาชนส่วนใหญ่มีความเคยชินกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เกิดมานานมากกว่า 10 ปี จากการลอบทำร้าย ลอบวางระเบิดในแต่ละครั้งกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบจะมีการวางแผน ฝ้าสังเกตการณ์เป้าหมายใช้เวลานาน มีการทำเป็นขั้นตอน ไม่ใช่ว่าจะยิงใครหรือวางระเบิดยังงี้ก็ได้ ภายหลังจากการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ดังกล่าวไปปฏิบัติ ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน ยังได้รับบริการทางการแพทย์ การสาธารณสุขพื้นฐาน จากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง เป็นธรรม เยาวชนในหมู่บ้าน/ชุมชนได้รับโอกาสทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นภายในประเทศและต่างประเทศอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และมีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น การศึกษาสายสามัญหรือด้านศาสนา และที่สำคัญประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนได้รับโอกาสในการส่งเสริม สนับสนุนการรวมกลุ่มในการประกอบอาชีพ การเข้ารับการศึกษาฝึกอบรมพัฒนาความรู้และทักษะฝีมือแรงงาน จากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ

2. การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหา และพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระที่ดีที่สุดที่มีความสัมพันธ์ทางบวกหรือ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มีจำนวน 4 ตัวแปร ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2. แสดงผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในภาพรวม

Coefficient							
ชื่อตัวแปร	B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Collinearity Statistics	
						Tolerance	VIF
ความสอดคล้องของนโยบายกับพื้นที่	.076	.043	.102	1.752	.081	.330	3.032
ความชัดเจนของวัตถุประสงค์/เป้าหมายของนโยบาย	.083	.044	.112	1.889	.060	.318	3.142
สมรรถนะและความเพียงพอของทรัพยากร	.105	.029	.142	3.665	.000*	.741	1.350
กลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน	.113	.035	.147	3.175	.002*	.523	1.913
ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องๆ	.076	.038	.101	2.001	.046*	.440	2.271
การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชน	.247	.037	.324	6.780	.000*	.491	2.036
ค่าคงที่ (Constant)	1.222	114		10.725	.000*		
a. Dependent Variable: ความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการฯ ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส							
R = .743, R ² = .552, Adjusted R Square = 0.545, SEE = .354, F = 82.212, sig of F = .000*, P < 0.05							

*ค่านัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

จากตารางที่ 2 เมื่อทำการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) พบว่าค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณมีค่า .743 และกำลังสองของค่าสหสัมพันธ์พหุคูณมีค่า .552 แสดงว่า ตัวแปรพยากรณ์ทั้งหมด 6 ตัวแปร สามารถร่วมกันพยากรณ์ความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ได้ร้อยละ 54.5 ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานของการพยากรณ์มีค่า .354 และผลการวิเคราะห์ ความแปรปรวนเพื่อทดสอบนัยสำคัญทางสถิติของค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ สหสัมพันธ์พหุคูณมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เมื่อทำการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณในการสร้างสมการพยากรณ์หาปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ในภาพรวมพบว่า ตัวแปรอิสระที่ดีที่สุดที่มีอิทธิพล ต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มีจำนวน 4 ตัวแปร โดยเรียงลำดับ จากตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุดไปหาตัวแปรที่มีอิทธิพลน้อยสุด พิจารณาจากค่า Standardized Coefficient (Beta) ได้แก่ ปัจจัยการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชน ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ ปัจจัยสมรรถนะและความเพียงพอของทรัพยากร และปัจจัยความชัดเจนของวัตถุประสงค์/ เป้าหมายของนโยบาย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเฉพาะปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางบวกหรือมีอิทธิพลกับระดับความสำเร็จ ในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แล้วพบว่า หากมีการเพิ่มสมรรถนะให้กับ หน่วยงานในพื้นที่ สนับสนุนทรัพยากรที่ทันสมัยและมีความเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน บริหารจัดการให้ เกิดกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำความเข้าใจ ให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีทัศนคติที่ดีต่อ นโยบาย แผนปฏิบัติการและการปฏิบัติงาน และที่สำคัญ การส่งเสริมกระบวนการการเข้ามามีส่วนร่วม ของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หากปัจจัยเหล่านี้ ได้รับการกระตุ้นและการสนับสนุนมากขึ้น จะทำให้ความสำเร็จในการนำนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือ แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส นั้นมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นด้วย

เมื่อทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จรายด้าน ในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไข ปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส สามารถ สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในแต่ละด้านได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3. ตารางสรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในแต่ละด้าน

ปัจจัย (ตัวแปรอิสระ)	ความสำเร็จของแผนปฏิบัติการฯ (ตัวแปรตาม)			
	ด้านที่ 1	ด้านที่ 2	ด้านที่ 3	ด้านที่ 4
ความสอดคล้องของนโยบายกับพื้นที่	√			√
ความชัดเจนของวัตถุประสงค์/เป้าหมายนโยบาย		√		
สมรรถนะและความเพียงพอของทรัพยากร	√		√	
กลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานฯ	√	√		
ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องฯ				√
การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนฯ	√	√	√	√

หมายเหตุ: *ความสำเร็จแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560

ด้านที่ 1 คือ ด้านการลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่และแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี

ด้านที่ 2 คือ ด้านการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

ด้านที่ 3 คือ ด้านการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม

ด้านที่ 4 คือ ด้านความเข้าใจและสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ

จากตารางที่ 3 เมื่อทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จแยกในแต่ละด้านในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสพบว่า ปัจจัยการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในทุกด้านของแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 อีกทั้งปัจจัยดังกล่าวยังเป็นปัจจัย (ตัวแปรอิสระ) เดียวที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในทุกด้าน ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในภาพรวมที่ปัจจัยการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือความสัมพันธ์สูงสุด ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

โดยสามารถเรียงลำดับการอภิปรายจากตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุดไปหาตัวแปรที่มีอิทธิพลน้อยสุด ได้ดังต่อไปนี้

2.1 การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถอธิบายได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชนในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะการดำเนินกิจกรรมของรัฐไม่ว่าจะกิจกรรมใดก็ตาม เป็นการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม ประชาชนคือ ผู้ได้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบต่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐเสมอ หากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนจะรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งและให้การสนับสนุนต่อนโยบาย และหากประชาชนสนับสนุนก็จะส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้ให้นโยบายประสบความสำเร็จ จากการสัมภาษณ์ผู้นำประชาชนได้ข้อสรุปว่า

“ประชาชนในพื้นที่ถือว่าเกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบาย แผนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาไปปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ที่ผ่านมามาภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ที่มาดำเนินการในพื้นที่บ้าง และปัจจุบันประชาชนในพื้นที่ที่มีความไว้วางใจเจ้าหน้าที่มากขึ้น จึงทำให้เกิดการมีส่วนร่วม และการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการร่วมกันจัดกิจกรรมในหมู่บ้านชุมชน”

กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อประชาชน หากผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้นตรงตามเป้าประสงค์ที่ประชาชนต้องการจะทำให้ได้รับความพอใจ และส่งผลต่อคุณภาพชีวิต ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นไว้วางใจในรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์ที่ออกมาทำให้คุณภาพชีวิตประชาชนตกต่ำ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธา และต่อต้านรัฐบาลได้ ดังนั้น นโยบายต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เพราะประชาชนมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ อาคม ใจแก้ว (B.E.2533) ที่พบว่า ปัจจัยด้านชุมชนและปัจจัยด้านประชาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสอดคล้องกับงานวิชาการของ สมบัติ อารงธัญวงศ์ (B.E.2555: 32-33) ที่กล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เพราะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล

2.2 กลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถอธิบายได้ว่า การทำงานร่วมกันหรือการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาและเกิดผลสำเร็จ เพราะที่ผ่านมา การทำงานของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ต่างคนต่างทำ ทำให้การทำงานไร้ทิศทาง บางครั้งซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน จึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายให้บรรลุผล จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ บูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน

ในพื้นที่ เช่น การตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2553 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักดูแลด้านการพัฒนาและอำนวยความสะดวกในพื้นที่ และการตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภาค 4 ส่วนหน้า เพื่อเป็นหน่วยงานประสานความร่วมมือด้านการรักษาความมั่นคงระหว่างกำลังทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครองและกำลังภาคประชาชน จึงเป็นการตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเหมือนหน่วยงานกลางเพื่อแก้ไขความซับซ้อนและยุ่งยากในการปฏิบัติงาน ดังนั้น การปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติงานในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูล ส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกัน จากการสัมภาษณ์ผู้นำประชาชนได้ข้อสรุปว่า

“ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการดำเนินนโยบายนั้น ปัจจุบันถือว่ามีการบูรณาการการทำงานร่วมกันมากกว่าเมื่อก่อนเยอะ จะเห็นได้จากปัจจุบันเวลามีกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ลงมาจะมีเจ้าหน้าที่จากหลากหลายหน่วยงานลงพื้นที่ทำงานร่วมกัน เนื่องจากสภาพปัญหาที่จะต้องการแก้ไขนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายส่วน และในด้านการดูแลความปลอดภัยเจ้าหน้าที่ที่มีการแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจนทำให้การทำงานมีความคล่องตัว และเมื่อเกิดเหตุการณ์เจ้าหน้าที่มีการประสานความร่วมมือกันอย่างดี ทำให้ประชาชนมั่นใจและมีความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น”

ดังจะกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวนหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีมากยิ่งขึ้นประสบปัญหาเรื่องการประสานงาน ประสานความร่วมมือ การตัดสินใจเป็นไปอย่างล่าช้า จะมีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Yavapraphas, B.E.2545) ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานงาน บูรณาการงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะช่วยให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาและงานด้านการพัฒนาเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง มีแนวทางและทิศทางการทำงานสอดคล้องกัน สมบัติ อารงธัญวงศ์ (B.E.2555: 431-446) กล่าวว่า องค์กรหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องมาก ยิ่งทำให้กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามนโยบาย

2.3 สมรรถนะและความเพียงพอของทรัพยากร สามารถอภิปรายได้ว่า ทรัพยากรเป็นส่วนที่มีสำคัญอย่างมากในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งทรัพยากรที่เป็นกำลังคน กำลังเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ ทรัพยากรที่เป็นเงินงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ทรัพยากรด้านการบริหารต่าง ๆ ทั้งวัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่น่ามาใช้ ทรัพยากรเหล่านี้เป็นเครื่องมือทางการบริหารและการดำเนินงาน อีกทั้งยังเป็นส่วนสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐในพื้นที่ที่มีสมรรถนะที่ดี มีประสิทธิภาพในการทำงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นั่นคือสันติสุขของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจากการสัมภาษณ์ผู้นำประชาชนให้ความเห็นอย่างสอดคล้องกันว่า

“หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่นั้น มีความสามารถมากพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะงบประมาณที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา ด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนาพื้นที่นั้นมีความเพียงพอจนอาจจะบอกได้ว่าเกินความเพียงพอหรือความจำเป็นด้วยซ้ำ จะเห็นตัวเลขงบประมาณที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาในแต่ละปีนั้นมีจำนวนมหาศาล ทั้งงบด้านความมั่นคง และงบด้านการพัฒนา”

ดังจะเห็นได้จากหลาย ๆ โครงการที่ภาครัฐสนับสนุนและส่งเสริมล้วนแล้วแต่ใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้น เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนทางการศึกษา การส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ เป็นต้น ที่จะทำให้ประชาชนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หนึ่งในปัจจัยนั้นคือ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรที่ต้องมีความเพียงพอ ทั้งเงินงบประมาณ จำนวนบุคลากร และทรัพยากรทางการจัดการ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทรัพยากรเหล่านี้จะต้องใช้อย่างถูกต้อง เต็มประสิทธิภาพ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และที่สำคัญคือ สมรรถนะและความพร้อมของหน่วยงาน ความสามารถขององค์กร ก็มีผลสำคัญที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นประสบความสำเร็จ นักวิชาการหลายท่าน เช่น สมบัติ อารัมธัญวงศ์ (B.E.2555) มยุรี อนุมานราชธน (2009) อุทัย เลาหวิเชียร (B.E.2548) ที่ได้อธิบายถึงปัจจัยทางด้านทรัพยากรและสมรรถนะความพร้อมของหน่วยงานที่มีผลสำคัญที่จะทำให้ให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ

2.4 *ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถอธิบายได้ว่า ปัจจัยที่จะทำให้การนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาประสบความสำเร็จนั้นคือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีทัศนคติที่ดีต่อยุทธศาสตร์เป็นอันดับแรก เจ้าหน้าที่ต้องเข้าใจแนวทาง ทิศทาง กรอบและวิธีการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายหรือแผนปฏิบัติการก่อน นอกจากนี้แล้ว ในอันดับต่อมา เจ้าหน้าที่ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อพื้นที่ นั่นคือ เจ้าหน้าที่ต้องมีความเข้าใจในอัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา และวิถีของคนในพื้นที่ก่อนที่จะลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่ และสุดท้ายเจ้าหน้าที่ที่จะลงมาปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีความตั้งใจทำงานด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความสามารถ จากการสัมภาษณ์ผู้นำประชาชนให้ความเห็นอย่างสอดคล้องที่ว่า*

“เจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานอื่น ๆ ที่เป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ หรือเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ในพื้นที่ ทุกคนมีความตั้งใจ มีความจริงใจ เต็มใจเสียสละที่จะทำงาน และมีความตั้งใจจริงที่จะร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา บางครั้งเจ้าหน้าที่ทหารที่มาจากต่างพื้นที่ (ภาคอื่น) หน่วยงานจะมีการอบรมทำความเข้าใจในวิถีชีวิต ประเพณี ศาสนา วัฒนธรรมของคนในพื้นที่ก่อนลงมาปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ปฏิบัติได้อย่างเข้าใจ จึงได้รับความร่วมมือจากประชาชน และความเชื่อใจจากประชาชน”

ดังนั้น ทศนคติความเข้าใจและความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือ วิถีชีวิตจากแนวทางการปฏิบัติเดิมมาก ๆ มักจะล้มเหลว และค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้อง ไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติ ตามนโยบาย นโยบายนั้นจึงจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จ (Yavaprphas, B.E.2545) ผลการศึกษายังสอดคล้อง กับ อุทัย เลาหิเชียร (B.E.2548: 313) ที่ได้อธิบายปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ไว้ว่า การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ นอกจากผู้ปฏิบัติจะต้องทราบว่า จะปฏิบัติเรื่องอะไร มีสมรรถภาพเพียงพอ ที่จะปฏิบัติหรือไม่ ผู้ปฏิบัติควรมีลักษณะที่เต็มใจหรือมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติด้วยความเต็มใจ เป็นเรื่องที่มีความจำเป็น ถ้าผู้ปฏิบัติหรือผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติชอบนโยบายและเต็มใจที่จะ สนับสนุนโอกาสให้เกิดความสำเร็จของนโยบายก็จะมีมาก

เมื่อทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จแยกเป็นความสำเร็จรายด้าน ในการนำ แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติในพื้นที่ จังหวัดนราธิวาส พบข้อมูลที่น่าสนใจคือ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชน ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในทุกด้านของแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 อีกทั้งปัจจัยดังกล่าวยังเป็นปัจจัยเดียว ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในทุกด้าน ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ ในภาพรวมที่ปัจจัยการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือความสัมพันธ์สูงสุดที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จึงสรุปได้ว่า หากรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมกำหนดนโยบายหรือมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากภาครัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และดำเนินกิจกรรม นโยบายที่มาจากความคิดเห็นความต้องการของประชาชนมักจะให้การสนับสนุน และให้ความร่วมมือ นโยบายสาธารณะที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลจากนโยบายโดยตรง การที่ประชาชนหรือ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลจากนโยบายให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะใด แสดงว่า นโยบายสาธารณะนั้นสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม การสนับสนุน จากประชาชนจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (Thamrongthanyawong, B.E.2555: 32-33)

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

จากการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด นราธิวาส กรณีศึกษา แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอ และความต้องการจากทุกภาคส่วนอย่างรอบด้าน หรือในลักษณะนโยบายที่มาจากล่างสู่บน (Bottom up) จากผลการศึกษาพบว่า ผู้นำประชาชนมีความคิดเห็นว่าแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสอดคล้องกับพื้นที่ อยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการศักยภาพ และยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น นโยบายการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมาจากการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านจากกลุ่มคนทุกภาคส่วนในพื้นที่ และจะต้องเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของประชาชน เพื่อที่จะได้รับการยอมรับ การสนับสนุน และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

2) รัฐบาลควรกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย กรอบแนวทางการปฏิบัติของนโยบายการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย สามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จากผลการศึกษาพบว่า ผู้นำประชาชนมีความคิดเห็นว่าความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ หากมองในภาพรวม นโยบายมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย หรือยังไม่สามารถดำเนินงานการแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนได้ อีกทั้งการวัดความสำเร็จของนโยบายไม่สามารถวัดได้จากกิจกรรมและโครงการที่ดำเนินการในพื้นที่ ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญคือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้ตามแนวทางและกรอบของนโยบาย และสามารถวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากความสำเร็จภายหลังจากที่ผู้ปฏิบัติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้วว่าเกิดประสิทธิผลอย่างไร

3) รัฐบาลควรทบทวนและประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา มีความคุ้มค่าทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม มากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่รัฐบาลทุ่มเทลงไปในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้นำประชาชนมีความคิดเห็นว่า แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีทรัพยากรที่เพียงพอ อาจจะกล่าวได้ว่ามีเพียงพอเกินความต้องการและความจำเป็น ทั้งทรัพยากรที่เป็นเงินงบประมาณที่ใช้ไปมากกว่า 180,000 ล้านบาท ในระยะเวลา 13 ปี (พ.ศ. 2547-2560) ทรัพยากรบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่รัฐบาลส่งลงมาปฏิบัติงานมากกว่า 150,000 คน อีกทั้งการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเงินงบประมาณเหล่านั้นได้ใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ ไม่เกิดการรั่วไหล หรือเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องตรวจสอบและประเมินความคุ้มค่าในการดำเนินนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) ภาครัฐควรจัดให้มีเวทีประชาคมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกกลุ่มในพื้นที่ เพื่อเปิดโอกาสและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบาย แผนปฏิบัติการ หรือโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ หรืออาจจะให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่อยู่ในพื้นที่ ร่วมกันเสนอโครงการเพื่อของบประมาณสนับสนุนการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนของตนเอง เนื่องจากความต้องการและปัญหาของประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การสนับสนุนส่งเสริมให้ตรงกับศักยภาพและความต้องการของประชาชน จะทำให้ประชาชนให้การยอมรับ และสนับสนุนการทำงานของภาครัฐในด้านอื่น ๆ ตามมา สอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่า ปัจจัยการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือความสัมพันธ์มากที่สุดต่อความสำเร็จในการนำแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558-2560 ไปปฏิบัติ

2) ภาครัฐควรมอบหมายให้หน่วยงานในระดับพื้นที่เป็นหน่วยงานที่จะสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในแนวทางการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และสร้างการยอมรับความแตกต่างหลากหลายในอัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี และศาสนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการและประชาชนทุกกลุ่มให้เกิดการยอมรับการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย โดยเฉพาะการลดอิทธิพลของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในการยุยงสร้างความขัดแย้ง การปลุกฝังความเชื่อผิด ๆ การบิดเบือนประวัติศาสตร์ คำสอนทางศาสนา การใส่ร้ายเจ้าหน้าที่ และการนำเสนอข้อมูลอันเป็นเท็จให้แก่ประชาชน และแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ทราบ

3) ภาครัฐควรมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่บูรณาการ ประสานความร่วมมือในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินการในลักษณะหรือเรื่องเดียวกันไม่มีความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถสร้างความร่วมมือ ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานได้ และที่สำคัญ หน่วยงานกลางนั้นจะต้องเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงาน ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติการกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการร่วมมือ ความไว้วางใจเชื่อใจ และการประสานการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่บูรณาการประสานงานในระดับกลางเท่านั้นคือ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) แต่ในระดับพื้นที่หรือระดับจังหวัดยังไม่มีหน่วยงานกลางที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษให้มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการการทำงานในระดับจังหวัด

4) ภาครัฐควรปรับทัศนคติ สร้างความรู้ ความเข้าใจในอัตลักษณ์ ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ให้กับเจ้าหน้าที่ที่กำลังจะลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทราบ และต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะได้ทราบปัญหา ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อที่จะได้นำปัญหา ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะเหล่านั้นมารวมกันพัฒนา หาแนวทางการแก้ไขหรือหาทางออกร่วมกัน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการแก้ไขอย่างตรงจุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความยั่งยืนต่อไป

References

- Anumanratchaton, M. (2009). *Public Policy*. Bangkok: Expernet.
- Chaikaew, A. (B.E.2533). *Policy Implementation in the Southernmost Provinces of Thailand: A Study of Factors Affecting Success*. Doctoral Dissertation. National Institute of Development Administration.
- Chandarasorn, V. (B.E.2554). *Theory of Public Policy Implementation*. Bangkok: Prigwhan Graphic.
- Deep South Watch. (B.E.2555). *Southern Border Provinces Administration and Development Policy, B.E.2555-2557*. Retrieved August 8, 2015 from <http://www.deepsouthwatch.org/node/3019>.
- Jitpiromsri, S. (2017). *Southern Border Conflict in 13 Years: The Complexity of the Field, the Intensity and Power of the Peace Dialogue, Patani*. Retrieved November 3, 2017 from <https://www.deepsouthwatch.org/node/11053>.
- Laohawichien, U. (B.E.2548). *Public Administration: Characteristics and Various Dimensions*. 13th edition. Bangkok: Sematham Press.
- Sudcharee, T. (B.E.2536). *The Teachers College Policy Implementation: A Case Study of the United College of Southern Isarn*. Doctoral Dissertation. National Institute of Development Administration.
- Thamrongthanyawong, S. (B.E.2555). *Public Policy: Concepts, Analysis and Processes*. 20th edition. Bangkok: Sematham Press.
- The Secretariat of the House of Representatives. (B.E.2558). *The Process of Increasing Peace in the Southern Border Provinces: Comparative Study of Mindanao Cases, Republic of Philippines*. Retrieved August 9, 2018 from https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/may2558-1.pdf.
- Tongkow, K. (B.E.2534). *The Analysis of Factors Affecting the Success of Public Policy Implementation: A Case Study of National Literacy Campaign*. Doctoral Dissertation. National Institute of Development Administration.
- Yavapraphas, S. (2002). *Public Policy*. 5th edition. Bangkok: Chulalongkorn University Press.