



การวิเคราะห์นโยบายความมั่นคง ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่าง พ.ศ. 2547-2556

An Analysis of Internal Security Policy on
the Southern Border Provinces of Thailand
Between 2004-2013

สุปราณี ธรรมพิทักษ์

รองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัย

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

Supraanee Thammapithak

Associate Dean for Academic and Research Affairs

Graduate School of Public Administration, Burapha University

E-mail: supraneet@buu.ac.th, supraneet@go.buu.ac.th



บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. 2547-2556 วิธีดำเนินการวิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย ข้าราชการ ประชาชนไทยพุทธและไทยมุสลิม และกลุ่มผู้นำ 4 เสาหลัก จำนวน 46 คน ผลการวิจัยพบว่าการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เริ่มมีการปรับเปลี่ยนในระดับแนวคิดของการกำหนดนโยบาย ซึ่งแต่เดิมจะเป็นแบบบนลงล่าง (Top Down) มาเป็นการให้ความสำคัญกับบริบทของพื้นที่ หรือเริ่มเป็นแนวคิดแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแนวโน้มในการแก้ปัญหาที่ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. 2547-2556 ยังมีปัญหาในประเด็นการระบุงลไกที่จะทำหน้าที่บูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้เพียงการบูรณาการในระดับแผนงานโครงการเท่านั้น ขณะเดียวกันกลไกที่มีการนำมาใช้เชื่อมโยงงานด้านความมั่นคงกับงานด้านพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงกลไกบูรณาการในระดับนโยบาย ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรมีการกำหนดกลไกการบูรณาการที่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

คำสำคัญ: การวิเคราะห์นโยบาย, นโยบายความมั่นคงภายใน, จังหวัดชายแดนภาคใต้

ABSTRACT

This study aims to analyse internal stability policy applied to alleviate the problematic situation in the southern border provinces between 2004 and 2013. The research methodology is qualitative. Key informants included government officers, both Buddhist and Muslim citizens and four main leader groups, totaling 46 people. The results of the research indicate that internal stability policy formulation in alleviating the situation in the southern border provinces started to shift from a formerly more top-down approach to a more bottom-up orientation with more consideration given to the local context of the problem. This has led to a more positive trend towards problem resolution in the three southern border provinces, although issues still exist with the specification of local integration mechanisms. There should therefore be clear specification of local integration mechanisms between relevant organs at both the policy and local application level in internal stability policy formulation.

Keywords: Policy Analysis, Internal Security Policy, Southern Border Provinces of Thailand

บทนำ

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน ถือว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง ในระยะที่ผ่านมาภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีความพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาตามกรอบนโยบายมาแล้วหลายฉบับ แสดงให้เห็นว่าภาครัฐได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยตลอด จากการใช้นโยบายในรูปแบบต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไปได้ เป็นแต่เพียงการลดความรุนแรงของสถานการณ์ได้ในบางช่วง หากพิจารณาเครื่องมือสำคัญของรัฐจากอดีตจนถึงปัจจุบันที่รัฐใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ นโยบาย มาตรการ กฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่ได้ประกาศใช้และเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติของแต่ละรัฐบาล พบว่ายังมีปัญหาในหลายประการ จากผลการศึกษาของณัย มูসা และคณะ (2555) พบว่ากระบวนการจัดทำนโยบายขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เป็นตัวแสดงหลักอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมยังจำกัดอยู่เฉพาะกระบวนการในชั้นของการก่อตัวของปัญหาเท่านั้น แต่ยังไม่ทำอย่างต่อเนื่องครบทุกขั้นตอน โดยเฉพาะในขั้นตอนการปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ตลอดจนยังมีข้อจำกัดในการเร่งรัดการดำเนินการตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีการเขียนนโยบายที่ครอบคลุมมากเกินไปจนทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความไปสู่การปฏิบัติจริง เช่น เรื่องการศึกษา และการพัฒนา จนทำให้มีบางเรื่องที่ยังไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่อย่างแท้จริง กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติพบว่า เมื่อนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติมีการใช้การมีส่วนร่วมที่ต่ำ และใช้ในเชิงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ จนทำให้แผนงาน โครงการที่มีความสอดคล้องกับนโยบายใน

ภาพรวม แต่กลับไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แตกต่างหลากหลาย ของคนในแต่ละชุมชนอย่างแท้จริง เป็นต้น ดังนั้น ประเด็นสำคัญในการที่จะพัฒนานโยบายของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงควรมีการวิเคราะห์นโยบายที่ผ่านมา ซึ่ง Beckman (1977, p. 222) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายคือการช่วยให้เข้าใจนโยบายอย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงการสำรวจปัญหาและประเด็นต่าง ๆ ของนโยบาย รวมทั้งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมของปัญหา การนำไปปฏิบัติที่ตรงความต้องการให้ผู้ใช้โดยเฉพาะผู้กำหนดนโยบายนำไปประกอบการตัดสินใจอย่างรอบคอบ หากไม่มีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะทำให้การกำหนดนโยบายผิดพลาด และทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์การสังคม และประเทศชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ แต่ถ้าการกำหนดนโยบายนั้นได้ผ่านการวิเคราะห์นโยบายอย่างเป็นระบบ (System) และมีตัวแบบ (Model) ในการวิเคราะห์ ตลอดจนการประยุกต์เอาเทคนิควิธีการต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือในการศึกษาปัญหาและตัดสินใจในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องแล้ว ก็จะสามารถทำให้ขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการของนโยบายสาธารณะมีความเหมาะสม ถูกต้อง โดยเฉพาะขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบาย ตลอดจนผลกระทบ (Impact) ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

ในการวิเคราะห์นโยบายได้มีตัวแบบในการวิเคราะห์เป็นจำนวนมาก และหนึ่งในตัวแบบที่มีความน่าสนใจคือตัวแบบกระบวนการวิเคราะห์นโยบายของ Dunn (1994) ที่ได้จำแนกกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย

ออกเป็น 2 ส่วนคือ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย (Policy-Analytic Method) และระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-Relevant Information) ซึ่งกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดนี้จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถจำแนกความแตกต่างของกระบวนการนโยบายแต่ละขั้นตอนได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการแบ่งแยกส่วนที่เป็นระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-Relevant Information) กับระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบาย (Policy-Analytic Methods) เมื่อนำระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายมาอธิบายการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลนโยบายแต่ละขั้นตอน ทำให้เห็นความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายทั้งวงจรอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้ที่จะศึกษานโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการนำแนวคิดของต้นน้ำมาใช้ในการกรอบแนวทางในการวิเคราะห์นโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความมุ่งหวังว่าองค์ความรู้ที่ได้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเสนอแนะทางเลือกนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้จะมีลักษณะเป็นแบบแก้ไข/ให้คำแนะนำ (Prescriptive) ทางออกทางเทคนิคสำหรับปัญหาทางนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายกำลังเผชิญอยู่

วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. 2547-2556

ขอบเขตการวิจัย

ทำการวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. 2547-2556 ทั้งสิ้น 4 ฉบับ ได้แก่

1. คำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2. คำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 200/2548 เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. คำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

4. นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

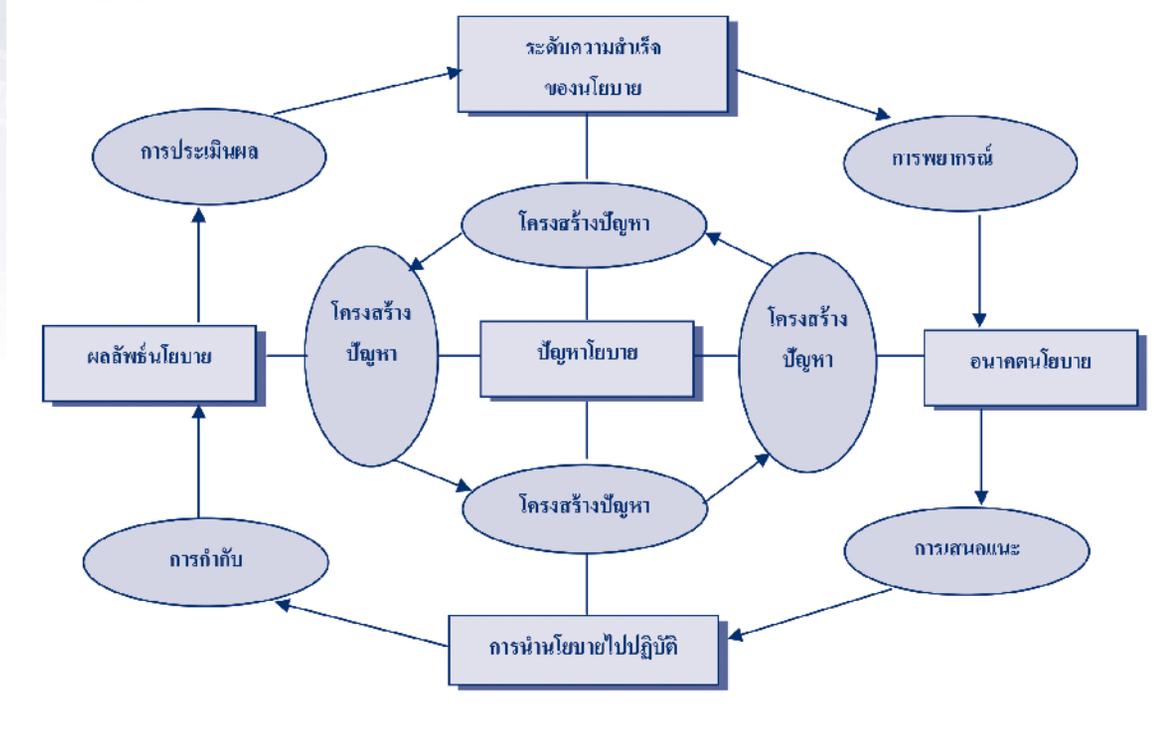
1. ได้ข้อมูลสำหรับเป็นทางเลือกและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนา นโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

2. ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ เพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิเคราะห์นโยบายในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวทางการวิเคราะห์นโยบายของ Dunn (1994) มาเป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์ ซึ่งต้นน้ำได้จำแนกกระบวนการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analytic Method) ประกอบด้วย การกำหนดโครงสร้างของปัญหา การทำนาย การเสนอแนะ การกำกับนโยบาย การประเมินผล และ 2) ระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-Relevant Information) ประกอบด้วย ปัญหานโยบาย อนาคตนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลลัพธ์นโยบาย ระดับความสำเร็จของนโยบาย รายละเอียดตามรูปที่ 1

รูปที่ 1 กรอบการวิเคราะห์นโยบายของดันน์ (Dunn, 1994)



ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการ กลุ่มประชาชนไทยพุทธและไทยมุสลิม และกลุ่มผู้นำ 4 เสาหลัก ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส จำนวน 46 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในจังหวัดปัตตานี

ยะลา และนราธิวาส

1) จังหวัดปัตตานี

- สัมภาษณ์ผู้บริหารกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า นักวิชาการ (อาจารย์มหาวิทยาลัย) ข้าราชการ และผู้นำศาสนา จำนวน 5 คน
- สนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 สนทนากลุ่มไทยพุทธ จำนวน 3 คน และไทยมุสลิม จำนวน 2 คน ครั้งที่ 2 สนทนากลุ่มไทยมุสลิม จำนวน 5 คน

2) จังหวัดยะลา

- สัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ นักวิชาการ (อาจารย์มหาวิทยาลัย) ข้าราชการ จำนวน 5 คน
- สนทนากลุ่ม จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 สนทนากลุ่มไทยมุสลิม จำนวน 5 คน ครั้งที่ 2 สนทนากลุ่มไทยพุทธ จำนวน 3 คน และไทยมุสลิม จำนวน 2 คน

3) จังหวัดนราธิวาส

- สัมภาษณ์นายอำเภอ อดีตนักการเมือง และข้าราชการ จำนวน 4 คน

- สนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 สนทนากลุ่มไทยพุทธ จำนวน 6 คน ครั้งที่ 2 สนทนากลุ่มไทยมุสลิม จำนวน 7 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แบบหน่วยบริบท (Contextual Unit) โดยการแบ่งรูปแบบของหัวข้อเรื่อง (Categories) ที่ทำการวิเคราะห์

ผลการวิจัย

1. ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analytic Method)

1.1 การกำหนดโครงสร้างของปัญหา (Problem Structuring) จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ปัญหาที่นำมาสู่การเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มี 6 ประการด้วยกัน ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด ปัญหาผู้มีอิทธิพลค้ายาของเถื่อน ปัญหาจากขบวนการบิดเบือนคำสอนทางศาสนา ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และปัญหาจากภาครัฐ

1) ปัญหาความยากจน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยมีสาเหตุหลักมาจากระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ไม่ดี ราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคายางพาราตกต่ำมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ประกอบกับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นทำให้ไม่มีการลงทุน จึงส่งผลต่อการจ้างงาน

2) ปัญหายาเสพติด มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยยาเสพติดที่ระบาดหนักในพื้นที่คือใบกระท่อม โดยมาจากการใช้ใบกระท่อมเป็นสารตั้งต้นเพื่อผสมกับตัวยาอื่น ๆ เพื่อให้ดื่มแล้วเมานอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าถึงแม้จะมีการส่งเยาวชนไปบำบัดแต่ยังไม่ได้ผล เนื่องจากหลังจากที่เยาวชนเข้ารับการบำบัดแล้วเยาวชนเหล่านี้ก็จะกลับมาใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนเดิม อยู่ในสภาพเดิม เจอเพื่อนกลุ่มเดิม เลยทำให้กลับไปเสพยาเสพติดเหมือนเดิม

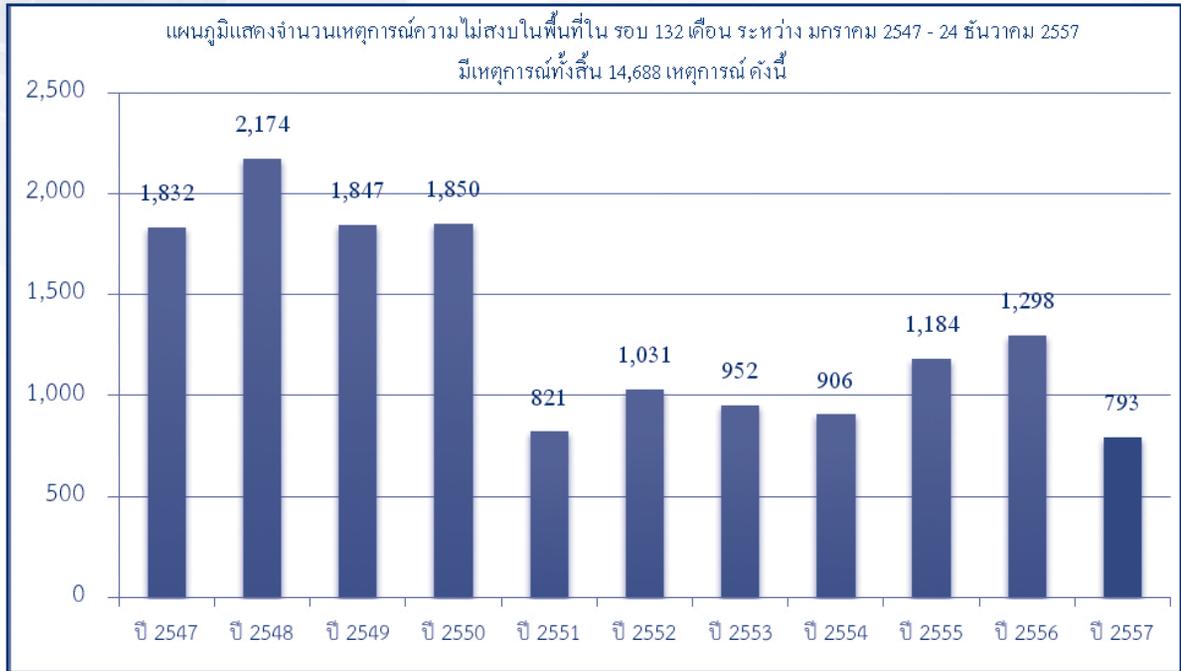
3) กลุ่มอิทธิพลค้ายาของเถื่อน สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มักจะถูกเบี่ยงเบนเป็นประเด็นอื่น ซึ่งการเบี่ยงเบนประเด็นนี้ส่งผลดีต่อกลุ่มอิทธิพลค้ายาของเถื่อน เพราะเมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมุ่งประเด็นไปที่การป้องกันภัยให้แก่ประชาชน จึงมีกลุ่มอิทธิพลค้ายาของเถื่อนเป็นจำนวนมากในพื้นที่ เช่น ค่าน้ำมันเถื่อน ค้ายาเสพติด

4) ปัญหาจากขบวนการบิดเบือนคำสอนทางศาสนา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นว่า มีขบวนการบิดเบือนคำสอนทางศาสนาให้แก่กลุ่มเยาวชน มีการใช้เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์เพื่อทำให้เกิดความเกลียดชังระหว่างไทยพุทธและไทยมุสลิม ขบวนการบิดเบือนคำสอนของศาสนามีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการแนวร่วมโฆษณา ปลุกปั่น เพื่อที่ต้องการจะมีรูปแบบการปกครองตามที่ตนต้องการ

5) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีน้อย เนื่องจากกลัวว่าหากให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาก็จะเกิดผลกระทบทั้งต่อตนเองและครอบครัว จึงทำให้ประชาชนยังไม่ตัดสินใจเข้าร่วมหรือให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่

6) ปัญหาจากภาครัฐ การที่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานไม่ใช้คนในพื้นที่ ทำให้ขาดความเข้าใจสภาพของสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชุมชนที่รับผิดชอบ

รูปที่ 2 การเปรียบเทียบเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2557



(สุภาภรณ์ พันธ์สนาชี และคณะ, 2557)

ทำให้การวิเคราะห์แผนงาน/โครงการพัฒนาในพื้นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการเท่าที่ควร

1.2 การทำนาย (Forecasting) นโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. 2547-2556 พบว่า การแก้ปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแนวโน้มในการแก้ไขปัญหาดีขึ้น สังเกตได้จากจำนวนเหตุการณ์ที่เริ่มลดลง โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2557 เป็นปีที่มีเหตุการณ์น้อยที่สุด ซึ่งหากพิจารณาจากการใช้นโยบายที่ผ่านมามีพบว่า นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่านโยบายอื่น ๆ ที่ผ่านมา โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ให้ความเห็นตรงกันว่า นโยบายฉบับดังกล่าวเป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการของพื้นที่ ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไป

ในทิศทางที่ดีขึ้นและได้รับการยอมรับจากหลายภาคส่วน

1.3 การเสนอแนะ (Recommendation) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า การดำเนินนโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับการยอมรับจากหลายภาคส่วนว่าเป็นนโยบายที่ดำเนินการได้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่มากที่สุดคือ นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 โดยเนื้อหาของนโยบายมีความครอบคลุมทั้งในด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคง กระบวนการจัดทำนโยบายได้มีการนำความคิดเห็นของประชาชนในหลายภาคส่วนมาเป็นข้อมูล ในการจัดทำนโยบาย ทำให้ให้ได้มาซึ่งนโยบายที่มาจากความต้องการและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

1.4 การกำกับนโยบาย (Monitoring) ในปี

พ.ศ. 2553 ได้มีการบังคับใช้ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ซึ่งส่งผลให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่แยกออกเป็น 3 งานคือ งานด้านความมั่นคง รับผิดชอบโดย กอ.รมน. งานด้านการพัฒนา รับผิดชอบโดย ศอ.บต. และงานกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมียุทธศาสตร์รองรับแต่ละเรื่อง แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นว่า ถึงแม้จะมีการแบ่งแยกภารกิจในการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างชัดเจน แต่ยังมีปัญหาในประเด็นโลกที่จะทำหน้าที่บูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่ เนื่องจากการบูรณาการตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้จะกำหนดไว้เพียงการบูรณาการโดยแผนงานโครงการเท่านั้น ขณะเดียวกันโลกที่มีการนำมาใช้เชื่อมโยงงานด้านความมั่นคงกับงานด้านการพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงกลไกการบูรณาการในระดับนโยบายคือ ในกรอบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) เท่านั้น ส่วนในระดับปฏิบัติในพื้นที่จะมีเพียงกลไกการบูรณาการอย่างไม่เป็นทางการคือ ศูนย์บูรณาการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศพชต.) ภายใต้ กอ.รมน. ภ.4 ที่ใช้เชื่อมต่อกับ ศอ.บต. ดังนั้น ความไม่ชัดเจนของการกำหนดกลไกการบูรณาการอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งการบูรณาการระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ อาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานได้ในอนาคตได้

1.5 การประเมินผล (Evaluation) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นว่า การดำเนินนโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมายังประสบปัญหาในประเด็นการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายที่ไม่มีระบบ การประเมินเป็นการประเมินแยกส่วนตามหน่วยงานหรือส่วนราชการที่รับผิดชอบ ไม่ได้มีการดำเนินการประเมินผลในระดับนโยบาย

2. ระบบข้อมูลนโยบาย (Policy Relevant Information)

ระบบข้อมูลนโยบายประกอบด้วย 5 ประการ

ได้แก่ ปัญหานโยบาย (Policy Problem) อนาคตนโยบาย (Policy Future) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Action or Policy Implementation) ผลลัพธ์นโยบาย (Policy Outcomes) ระดับความสำเร็จของนโยบาย (Policy Performance)

2.1 ปัญหานโยบาย (Policy Problem) ปัญหานโยบายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาความหวาดระแวง และปัญหาเรื่องวิถีชีวิต

1) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประชาชนต้องใช้ชีวิตด้วยความระมัดระวังและมีความเกรงกลัวต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะคิดว่าอาจเกิดเหตุความรุนแรงกับตนเองได้โดยไม่คาดฝัน เพื่อให้เกิดความมั่นใจปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ยังคงต้องการการปกป้องคุ้มครองจากภาครัฐ โดยได้ให้ความเห็นว่าต้องการให้ภาครัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนที่สุด

2) ความหวาดระแวงก่อนเกิดเหตุการณ์ ปล้นปืนในปี พ.ศ. 2547 คนไทยพุทธกับไทยมุสลิมมีการใช้ชีวิตร่วมกันอย่างปกติ อยู่กันอย่างพี่น้อง ไปมาหาสู่กันปกติ แต่หลังจากเหตุการณ์ปี พ.ศ. 2547 เกิดความหวาดระแวงระหว่างไทยพุทธกับไทยมุสลิม มีความหวาดระแวงเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่กล้าเข้าไปในพื้นที่ของชุมชนต่างศาสนา

3) ปัญหาวิถีชีวิต วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนไปมากเมื่อเปรียบเทียบกับสมัยก่อนปี พ.ศ. 2547 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่มีความต้องการอยากจะทำให้บรรยากาศในพื้นที่กลับไปเหมือนก่อนที่ประชาชนในพื้นที่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขเหมือนพื้นที่อื่น ๆ

2.2 อนาคตนโยบาย (Policy Future) จาก

การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า แนวทางในการแก้ไข ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย 2 มิติ คือ มิติภาครัฐ ซึ่งประกอบไปด้วย การปกป้องคุ้มครอง การเสริมพลัง การปรับปรุงกระบวนการบริหารงานในพื้นที่ การพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการนโยบายการพัฒนาโดยใช้บริบทของพื้นที่เป็นฐานในการพัฒนา และ มิติภาคประชาชน ประกอบด้วย ระดับครอบครัว และ ระดับชุมชน

1) ภาครัฐ

1.1) การปกป้องคุ้มครอง การแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นภาครัฐต้องมีบทบาทหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น มีการกำหนดมาตรการหรือนโยบายที่เข้มงวดเพื่อแก้ไขปัญหาคความไม่สงบอย่างจริงจัง และสร้างความเชื่อมั่นในด้านความปลอดภัยให้กับประชาชนในพื้นที่

1.2) การเสริมพลัง ภาครัฐควรเสริมพลังโดยการส่งเสริมให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐมากขึ้น โดยภาครัฐควรสร้างหลักประกันความปลอดภัยให้กับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยการส่งเสริมให้ประชาชนดูแลตนเอง โดยมีภาครัฐคอยให้ความช่วยเหลือและให้ความร่วมมือระหว่างกัน

1.3) การปรับปรุงกระบวนการบริหารงานในพื้นที่ ภาครัฐควรมีการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานในพื้นที่ เริ่มตั้งแต่ข้าราชการจากส่วนงานต่าง ๆ ที่เป็นคนนอกพื้นที่และมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรมีการปฐมนิเทศ เรียนรู้ถึงวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน การปรับปรุงการอำนวยความสะดวก ให้ครอบคลุมกับทุกฝ่าย ไม่มีการเลือกปฏิบัติ การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ต้องไม่ขัดแย้งกับหลักปฏิบัติทางศาสนา ขัดต่อวิถีชีวิตของไทยมุสลิม กระบวนการปิดล้อมตรวจค้นต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามแนวทางอย่างชัดเจน ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาค

ใต้ได้ให้ความเห็นว่า ในปัจจุบันทางหน่วยงานมีมาตรการในการปฐมนิเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทหารทุกคนจะต้องเข้ารับการปฐมนิเทศและมีการกำหนดกฎเหล็กให้ปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เช่น ทหารพราน อส. จะต้องผ่านการตรวจสอบประวัติทุกคน

1.4) การพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการนโยบายโดยใช้บริบทของพื้นที่เป็นฐานในการพัฒนา ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นภาครัฐควรพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการนโยบายโดยใช้บริบทของพื้นที่เป็นฐานในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายด้านการศึกษา นโยบายการพัฒนา และนโยบายด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ไม่ใช่สอดคล้องกับความต้องการของภาครัฐ หากการดำเนินงานพัฒนาใช้ความต้องการของประชาชนเป็นหลักแล้วก็จะทำให้ประชาชนและภาครัฐไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น

2) ภาคประชาชน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นว่า การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ประสบความสำเร็จนั้นต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) ระดับองค์กรประชาชน ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน ชุติรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน และ คณะทำงานกลุ่มบ้าน 2) ประชาชนในพื้นที่ โดยให้ผู้นำแต่ละชุมชนเป็นแกนกลางในการประสานกับประชาชนที่อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกัน เนื่องจากมีความคุ้นเคยและไว้วางใจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส แจ้งข่าว และมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการกับภาครัฐ

2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Action or Policy Implementation) จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย

1) ปัญหาด้านงบประมาณ ทั้งที่มีงบประมาณ

เพียงพอแต่ยังคงประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณที่ใช้วิธีการเบิกจ่ายงบประมาณภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ ทำให้เกิดความล่าช้า

2) ปัญหาด้านบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความจริงจังและต่อเนื่องในการปฏิบัติตามนโยบายที่เห็นว่าดีแล้ว จึงทำให้การแก้ไขปัญหามูลค่าของบุคลากรมีลักษณะกระจัดกระจาย ต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการทั้งในเรื่องความคิดและการนำไปสู่การปฏิบัติ

3) ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กร พบปัญหาและอุปสรรคสำคัญคือการขาดกลไกบูรณาการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่ละครั้งส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างองค์กรการทำงานและบุคลากรที่รับผิดชอบ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาและหลายครั้งมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาของทิศทางการแก้ไขปัญหาด้วย

2.4 ผลลัพธ์นโยบาย (Policy Outcomes) การดำเนินนโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. 2547-2556 มีทั้งสิ้น 4 ฉบับ ได้แก่ 1) คำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) คำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 200/2548 เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3) คำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4) นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 พบว่า มีแนวโน้มในการแก้ไขปัญหาที่ดีขึ้น โดยหากพิจารณาจากสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้น และจำนวนผู้เสียชีวิต ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2557 มีแนวโน้มลดลง จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบาย

ความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแต่ละช่วง

2.5 ระดับความสำเร็จของนโยบาย (Policy Performance) สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงมาโดยต่อเนื่อง ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมีความเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายของภาครัฐในแต่ละช่วงเวลา และมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยแทรกซ้อนที่เกิดขึ้นในพื้นที่และปัจจัยที่มาจากภายนอก อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันถือว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง ในระยะที่ผ่านมาภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาตามกรอบนโยบายมาแล้วหลายฉบับ ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์และปัญหาความรุนแรงได้รับการแก้ไขไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่สถานการณ์ความรุนแรงก็ยังคงปรากฏอยู่ ความยืดหยุ่นของปัญหาส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแรงจูงใจของการใช้ความรุนแรง และผู้อยู่เบื้องหลังการใช้ความรุนแรง จากเดิมที่ส่วนใหญ่มาจากการกระทำของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงที่มีอุดมการณ์ต่างจากรัฐ มาเป็นการก่อเหตุจากแรงจูงใจอื่นในสัดส่วนที่มากขึ้น โดยบางส่วนมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวโยงกับกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ ทั้งความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล ความแค้นจากอารมณ์ของความเกลียดชัง และความแค้นจากเรื่องส่วนตัว ความรุนแรงยังส่งผลให้เกิดการขยายตัวของอำนาจมืดและธุรกิจผิดกฎหมาย ความบาดหมางของคนต่างศาสนารุนแรงขึ้น เกิดข้อจำกัดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร

อภิปรายผลการวิจัย

โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงมักจะมีลักษณะแบบบนลง (Top Down) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นเดียวกัน ในอดีตที่ผ่านมาการกำหนดนโยบายจะถูกกำหนดจากผู้มีอำนาจ หรืออาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายในขณะนั้นเป็นไปตามตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ซึ่งตัวแบบนี้มีแนวคิดพื้นฐานว่านโยบายสาธารณะคือผลสะท้อนค่านิยมที่ผ่านการพิจารณาคัดสรรจากผู้นำ จุดอ่อนของตัวแบบนี้คือตัวนโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Dye, 2002) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2549 กระบวนการกำหนดนโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มใช้ความต้องการ และบริบทของพื้นที่มาเป็นแนวทางในการพัฒนามากขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งได้มีการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 (สภามันคงแห่งชาติ, 2555) ซึ่งนับได้ว่านโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นนโยบายระดับชาติที่จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ที่กำหนดให้สำนักงานสภามันคงแห่งชาติจัดทำนโยบายดังกล่าว เสนอต่อสภามันคงแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้วให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การจัดทำนโยบายดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จะเห็นได้ว่ากำหนดนโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มมีการปรับเปลี่ยนในระดับแนวคิดของการกำหนดนโยบาย ซึ่งแต่เดิมจะเป็นแบบบนลง (Top Down) มาเป็นการให้ความสำคัญกับบริบทของพื้นที่ หรือเริ่มเป็นแนวคิดแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) ซึ่งแนวทางของการกำหนด

นโยบายแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับบริบท ประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติที่อยู่ใกล้กับประชาชนที่เขาให้บริการที่เรียกว่า “Street-Level Bureaucrats” (Lipsky, 1980)

ถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มเห็นแนวทางแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) มากขึ้นเรื่อย ๆ หากพิจารณากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ก็พบว่ามีลักษณะแบบบนลง (Top Down) ซึ่งไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ ในประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ Parsons (1995) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ ประการแรกได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึงการแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่ 2 คือองค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึงการจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้ายก็คือเรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่การให้บริการต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับ อุทัย เลหาวิเชียร (2544) ที่กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วยและจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร (2555) กล่าวถึงแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากบนลงล่าง (Top Down) หมายถึง การที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom Up) หมายถึง การให้ความสำคัญกับประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากผลการศึกษาทำให้ข้อมูลสำคัญให้มองเห็นว่าการที่จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้นั้นภาครัฐต้องมีบทบาทหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครอง ตลอดจนเสริม

พลังโดยการส่งเสริมให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐมากขึ้น การทำงานเป็นตัวแทนรัฐปกครอง ดูแล แก้ไขปัญหาคนในพื้นที่เอง เนื่องจากคนในพื้นที่มีความเข้าใจในภาษา สามารถสื่อสารทำความเข้าใจได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีความเข้าใจในการรับรู้ปัญหาของท้องถิ่น จะทำให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ได้มากกว่า โดยภาครัฐต้องสร้างหลักประกันความปลอดภัยให้กับประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา รวมถึงการให้ข้อมูลต่าง ๆ เนื่องจากประชาชนในพื้นที่มีข้อมูลและรับรู้ปัญหาในพื้นที่ได้ดีกว่าบุคคลภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Narayan (2002) ที่ได้ให้คำจำกัดความของการเสริมพลังว่า คือการเพิ่มทุนทรัพย์สินและสมรรถนะของคนในการมีส่วนร่วม การเจรจา การมีอิทธิพล และการควบคุม Narayan เสนอแนะว่าการเสริมพลังนอกจากเริ่มจากข้างล่าง (Bottom Up) แล้ว ต้องมีการหนุนเสริมจากข้างบน (Top Down) การหนุนเสริมจากข้างบนคือการปรับปรุงสถาบันที่เป็นทางการ (Formal Institutions) ได้แก่ กฎหมาย และองค์การของรัฐ รวมทั้งสถาบันที่ไม่เป็นทางการ (Informal Institutions) ได้แก่ วัฒนธรรม ค่านิยม ให้เอื้อต่อการเสริมพลัง

ข้อเสนอแนะ

1. จากผลการวิจัยพบว่า นโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. 2547-2556 ยังมีปัญหาในประเด็นการระบอบโลกที่จะทำหน้าที่บูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้เพียงการบูรณาการในระดับแผนงานโครงการเท่านั้น ขณะเดียวกันกลไกที่มีการนำมาใช้เชื่อมโยงงานด้านความมั่นคงกับงานด้านการพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงกลไกการบูรณาการในระดับนโยบาย ดังนั้นในการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรมีการกำหนดกลไกการ

บูรณาการที่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

2. การกำหนดแผนงาน/โครงการ ภาครัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐมากขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา รวมถึงการให้ข้อมูลต่าง ๆ โดยภาครัฐต้องสร้างหลักประกันความปลอดภัยให้กับประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงาน/โครงการสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่

บรรณานุกรม

- दनัย मुसा และคณะ. (2555). **การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2555). **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: จุดทอง.
- สุภาภรณ์ พันธ์สนาชี และคณะ. (2557). **สรุปสถิติเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี 2557: ปีที่มีจำนวนเหตุการณ์น้อยที่สุดในรอบ 11 ปี**. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้.
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2555). **นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557**. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2547, 4 ตุลาคม). **เรื่อง นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้**. คำสั่งที่ 260/2547.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2548, 31 พฤษภาคม). **เรื่อง นโยบายและการพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้**. คำสั่งที่ 200/2548.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2549, 30 ตุลาคม). **เรื่อง การแต่งตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน**. คำสั่งที่ 205/2549.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2549, 30 ตุลาคม). **เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้**. คำสั่งที่ 206/2549.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2549, 30 ตุลาคม). **เรื่อง การบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**. คำสั่งที่ 207/2549.
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2544). **รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ (พิมพ์ครั้งที่ 8)**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- Beckman, N. (1997, May-Jun.). **Policy analysis in government: alternatives to “muddling through**. *Public Administration Review*. 37(3), 221-222.
- Dunn, W. N. (1994). **Public Policy Analysis: An Introduction**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R.. (2002). **Understanding Public Policy (10th ed.)**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Lipsky, M. (1980). **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation.
- Narayan, D., ed. (2002). **Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook**. Washington, DC: World Bank.
- Parsons, W. (1995). **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press.