

บทความวิจัย

การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: นโยบาย กระบวนการ และ ผลลัพธ์

สุชาติ มั่นคงพิทักษ์กุล*, สมบัติ อารังธัญวงศ์**, ประพนธ์ สหพัฒนา***, ศรีสมภพ จิตรภักดิ์ศรี****

*นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**ดร. (การบริหารการพัฒนา), ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

*** ดร. (Criminal Justice), รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**** ดร. (รัฐศาสตร์), ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

บทคัดย่อ

ปัญหาการก่อความไม่สงบและความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้น 11 ปีที่ผ่านมา อันมีรากเหง้าของปัญหาฝังลึกอยู่ในพื้นที่ ทำให้เกิดผลลัพธ์ในทุกมิติของสังคม ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาพรวมของนโยบาย กระบวนการและผลลัพธ์ ของการแก้ไขปัญหา โดยศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของสภาพปัญหาความไม่สงบจากอดีตถึงปัจจุบัน นโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหามาตรานโยบายไปปฏิบัติโดยพิจารณาบทบาทของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพปัญหาและอุปสรรคที่ยังดำรงอยู่ รวมทั้งศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีการดำเนินการเก็บข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Interview) จากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informants) จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อประกอบคำอธิบาย

การศึกษาในครั้งนี้ ได้มีการศึกษานำเอางานวิชาการที่เกี่ยวข้องทางด้านการแก้ไขปัญหามาตรานโยบายไปปฏิบัติใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ตลอดจนบทเรียนของไทย จีน อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ เพื่อนำมาเปรียบเทียบเป็นบทเรียนและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหามาตรานโยบายไปปฏิบัติ และมีการนำผลการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มาประเมินวิเคราะห์ ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารระดับสูงและหัวหน้าหน่วยงานปฏิบัติจำนวน 13 คน เพื่อค้นหาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยนำตัวแบบของเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี (Pressman and Wildavsky) มาสังเคราะห์ และได้มีการออกแบบแนวคิดเสียใหม่ เรียกว่า ตัวแบบนิด้าดีฟเซ้าท์ (Nida Deep South Model) เพื่อให้เหมาะสมกับนโยบายความมั่นคงและบริบทในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, การบริหารความรู้สึก, การสื่อข้อความ, คุณค่า, ค่านิยม, ตัวแบบนิด้าดีฟเซ้าท์, วาทกรรม, สมรรถนะขององค์กร



Research

***Conflict Resolution in the 3 Southern Border Provinces of Thailand:
Policy Process and Outcomes***

*Suchart Monkongpitukkul**, *Sombat Thamrongthanyawong***, *Prapon Sahapattana****,
*Srisompob Jitpiromsri*****

** Doctoral Candidate, Doctor of Public Administration Program, NIDA*

***Ph.D. (Development administration), Professor of Walailak University*

****Ph.D. (Criminal Justice), Assoc. Prof. Faculty of Political Science, NIDA*

*****Ph.D. (Political Science), Asst. Prof. Faculty of Political Science, Prince of Songkla University, Pattani Campus*

Abstract

The roots of the problem of insurgency and violence in the 3 southern border provinces of Thailand, which occurred 11 years ago, are deeply seated in the areas and have affected every aspect of society. Therefore, this study is intended for an overview of the conflict resolution: policy, process and outcomes. The objectives of this study are to analyze 1) the development of the unrest situation from the past to the present 2) the development of policies to tackle the unrest in the 3 southern border provinces 3) the policy implementation process by considering the role of the main agencies that respond to the conflict resolution in the 3 southern border provinces 4) the policy implementation outcomes 5) the key factors that affected the policy implementation outcomes and 6) the remaining problems and obstacles. This study is a qualitative research, employing several research methods, including documentary research, in-depth interviews and focus group discussions by providing key-informants. Then, the data were analyzed in descriptive analysis for its description.

In this study, relevant academic papers conducted by Thai researchers as well as oversea scholars on the unrest in the 3 southern border provinces were reviewed as well as the lessons from Thailand, China, Indonesia and the Philippines. The lessons learnt and experiences from the conflict resolutions, the results of the action plan of the agency, the Southern Border Provinces Administrative Center (SBPAC) and the in-depth interviews of 13 Executives and Head of Operations were compared and evaluated. To find the factors that resulted in policy implementation outcomes, the Pressman and Wildavsky model is synthesized and a new concept is designed called the NIDA Deep South Model to fit the context and security policy in the 3 southern border provinces.

Keywords: Policy Implementation, Feeling management, Communication, Value, Popularity, Nida Deep South Model, Discourse, Organization Competency



บทนำ

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ห่างไกลจากศูนย์กลางการบริหารราชการส่วนกลาง และมีพื้นที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน ทั้งด้านสังคม ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ ภาพลักษณ์ของพื้นที่ที่มีความไม่สงบ สภาพปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน ทั้งในด้านสังคมจิตวิทยา เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง โดยเฉพาะความไม่เข้าใจกันและหวาดระแวงในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2556)

การแก้ไขปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดระยะเวลา 34 ปี (2524 - 2558) มีความไม่แน่นอนในการกำหนดนโยบาย โดยมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะขององค์การ และนโยบายตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำในการกำหนดนโยบายเป็นระยะ ๆ นอกจากนี้ การมีทัศนคติในเชิงลบต่อผู้ก่อความไม่สงบ กับประชาชน ข้าราชการในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้เกิดปัญหาซ้ำเติมและเป็นเหตุปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ ซึ่งเป็นปัญหาความไม่มีเอกภาพในการแก้ปัญหาของฝ่ายรัฐ รัฐบาลไทยและกองทัพยังมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องการพูดคุยสันติภาพ เช่นเดียวกับกลุ่มก่อความไม่สงบที่ยังไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งนับเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านความไม่เป็นธรรม โดยมีสาเหตุมาจากการจับกุมประชาชนโดยไม่มีหลักฐานความผิดและเลือกปฏิบัติ การถูกกีดกันในเรื่องการแต่งกายตามหลักศาสนาเมื่อเข้าทำงาน ผู้จบการศึกษาจากต่างประเทศถูกรัฐหวาดระแวง อัตลักษณ์ทางภาษามลายูถูกกดทับ และกระบวนการจัดสรรที่ดินทำกินของรัฐล่าช้า และปัญหาอำนาจความยุติธรรม ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการที่ฝ่ายรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการก่อความไม่สงบ สำหรับในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกโดยเฉพาะในเหตุการณ์รุนแรงครั้งใหญ่ และการอุ้มฆ่าของนายสมชาย

นึละไพจิตรนายความของกลุ่มก่อความไม่สงบ (อาภัสรา เพ็ญฟู, 2555)

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในปัจจุบัน ปัญหาการว่างงานและปัญหาความยากจน ยังถือว่าเป็นปัญหาในระดับต้นของประชาชน และปัญหาหลักที่ประชาชนต้องการให้ภาครัฐเข้าไปแก้ไขอย่างเร่งด่วนในอันดับแรกคือ การจ้างงานและอาชีพของเยาวชน จากการศึกษาทัศนคติของประชาชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2556)

ถึงแม้ว่า ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้เกิดผลลัพธ์ (Outcomes) อย่างเป็นรูปธรรม จากการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนใต้ จากรายงานสรุปปัญหา และอุปสรรค จากผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลและตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ช่วง 2 ระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม 2555 - 23 สิงหาคม 2556 นั้น หลังจากมีการนำโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ ในห้วงเดือน สิงหาคม 2555 - สิงหาคม 2556 เมื่อเปรียบเทียบกับห้วงเดือน สิงหาคม 2554 - สิงหาคม 2555 การเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในมิติของจำนวนเหตุการณ์ ศอ.บต. พบว่าจำนวนเหตุการณ์ลดลงจากจำนวน 706 เหตุการณ์เป็น 672 เหตุการณ์ลดลงจำนวน 34 เหตุการณ์ คิดเป็นร้อยละ 4.18 จำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ลดลง จากจำนวน 1,077 ราย เป็น 870 ราย ลดลงจำนวน 207 ราย ลดลงคิดเป็นร้อยละ 19.22 สุดท้ายพบว่าจำนวนผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ลดลง จากจำนวน 343 ราย เป็น 304 ราย ลดลงจำนวน 39 ราย ลดลงคิดเป็นร้อยละ 11.37 ถึงแม้ว่าในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบน้อยที่สุดในรอบ 11 ปี จำนวนผู้ได้รับบาดเจ็บและจำนวนผู้เสียชีวิต มีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัด

แต่อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปัจจุบัน การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายของ

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย โดยได้มีการมองปัญหาในเชิงโครงสร้าง มากขึ้น ในการไม่ได้รับความเป็นธรรมในด้าน การปกครอง การศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และ การเข้าถึง ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการไม่ได้รับความยุติธรรม ในกระบวนการยุติธรรม และปัญหาเชิงบุคคล ที่ผู้ก่อความไม่สงบนิยมใช้ความรุนแรง ต่อฝ่ายรัฐ ในการแก้ไข ปัญหา แต่ปัญหาเชิงวัฒนธรรมนั้น ดูเหมือนไม่ใช่เป็นปัญหาหลัก ในความแตกต่างของชาติพันธุ์ ภาษา และ ศาสนา อัน เป็นอัตลักษณ์ที่สำคัญของชาวมุสลิมมาลายูปัตตานี แต่ กลับถูกนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการสร้างความขัดแย้งใน พื้นที่ เพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับ รายงานการศึกษาของคณะกรรมการอิสระเพื่อความ สมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ว่า การก่อความไม่สงบและ ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้เกิดจาก ความขัดแย้งทางด้านศาสนาแต่อย่างใด (คณะกรรมการ อิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2549)

ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยสนใจต้องการ ศึกษาพัฒนาการของสภาพปัญหาความไม่สงบจากอดีต ถึงปัจจุบันเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย และศึกษา กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยพิจารณาบทบาท ของหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาคความ ไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งผลลัพธ์ และ ปัจจัยที่สำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคที่ยังดำรงอยู่ เพื่อทำการวิเคราะห์หว่า มีประเด็นที่สำคัญและมีนัยสำคัญ ที่สมควรศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อนำโครงการต่าง ๆ ลงไปสู่การปฏิบัติ ทำให้ตัวเลขผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีจำนวนลดลงอย่างน่าสนใจ แต่ถึง อย่างไรก็ตามการก่อเหตุความรุนแรงนั้น ยังเกิดขึ้นเป็น ช่วง ๆ อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาในการวิเคราะห์ประเด็น ดังกล่าว เพื่อจะเป็นแนวทางที่จะทำให้การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดสัมฤทธิ์ผล อย่างยั่งยืนและมี ประสิทธิภาพ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. วิเคราะห์พัฒนาการของสภาพปัญหาความ ไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จากอดีตถึง ปัจจุบัน
2. วิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายในการ แก้ไขปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้
3. วิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาบทบาทของหน่วยงานหลักที่ รับผิดชอบ

ในการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้

4. วิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ
5. วิเคราะห์ปัจจัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำ นโยบายไปปฏิบัติ
6. วิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคที่ยัง ดำรงอยู่

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษางานวิจัยครั้งนี้ เป็นการเก็บข้อมูล เอกสารขั้นต้น (Documentary Research) โดยการ วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ 6 ประเด็นโดยใช้ข้อมูลจาก ผลการปฏิบัติงานของศอ.บต. ตามนโยบายเร่งด่วนของ รัฐบาลและตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ช่วง 2 ระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม 2555 – 23 สิงหาคม 2556 มาวิเคราะห์ และ มีการนำผลงานวิจัยของนักวิชาการ ไทยและต่างประเทศ บทเรียนต่างประเทศ ในจีน ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย องค์การที่เกี่ยวข้องที่มี การศึกษาการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบใน 3จังหวัด ชายแดนภาคใต้ มาศึกษาทำการวิเคราะห์เพื่อค้นหาตัว แบบแนวคิดปัจจัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไป ปฏิบัติ ซึ่งมีการปรับตัวแบบมาจากตัวแบบปัจจัยที่ส่งให้ เกิดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเพรสแมนและ วิลด์ฟสกี (Pressman and Wildavsky)

4. แนวคิด ทฤษฎี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ผู้วิจัยได้นำการสังเคราะห์องค์ความรู้ที่



ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้กล่าวถึงแนวทางจากบนลงล่าง (Top-down) กล่าวคือ (วรเดช จันทรศร, 2548: 80-85) จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติครั้งแรก โดยเพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973) ที่ได้ทำการศึกษาถึงความล้มเหลวของนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในเมืองไอค์แลนด์ แคลิฟอร์เนีย

ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มตัวแปร โดยตัวแปรกลุ่มที่ 1 และ 2 เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อตัวแปรกลุ่มที่ 3 ซึ่งจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

ตัวแปรกลุ่มที่ 1 ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย (1) ความเหมาะสมของกลุ่มประชากรในพื้นที่เป้าหมาย (2) ลักษณะสังคมและความร่วมมือจากท้องถิ่น (3) ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (4) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่สนับสนุนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ตัวแปรกลุ่มที่ 2 กลุ่มตัวแปรด้านความซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ (Complexity of Joint Action) ประกอบด้วย (1) ความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถทำงานด้วยกันได้ (2) ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ (Multiplicity of Decisions) (3) ความขัดแย้งของเป้าหมายของโครงการ หรือความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมายหลักที่มีมากกว่า 1 เป้าหมาย (4) ความสามารถในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของงานที่เกิดขึ้น

กลุ่มตัวแปรที่ 3 ตัวแปรด้านความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน ประกอบด้วย (1) ความสามารถในการพัฒนาแนวทางที่ได้จากการศึกษาเรียนรู้และจากประสบการณ์เพื่อทำให้เกิดการแก้ไขปัญหา (Learning from Experience Factor) (2) ประสิทธิภาพของกระบวนการนโยบาย ที่จะต้องเข้าใจและยอมรับถึงความสำคัญของความต่อเนื่องและความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) และวิธีปฏิบัติ (Means) (3) ความเหมาะสมเชิงทฤษฎีเพื่อใช้อธิบายลักษณะของนโยบาย

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลการวิเคราะห์จากการศึกษาผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ที่พบเพิ่มเติมจากแนวคิดปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเพรสแมนและวิลด์ฟสกี คือปัจจัยด้านการสื่อข้อความ ที่นักวิชาการอย่าง Nunkaew (2014) เห็นว่า ผู้สื่อข่าวที่ทำหน้าที่รายงานข่าวความขัดแย้ง ควรจะตัดอคติและความต้องการของตนเองออกจากเนื้อหา นอกจากนี้การทำสื่อภาพยนตร์ที่บิดเบือนประวัติศาสตร์ ทำให้การสื่อข้อความไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจจะมีผลเสียต่อการนำไปใช้เป็นบทเรียนในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในอนาคต (Phithakkumpol, 2014) และ ผู้สื่อข่าวควรมีบทบาทเป็นสื่อมวลชนทำหน้าที่เสนอความจริง (Kularb, 2014) ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการต่างประเทศ แวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn) โดยเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการสื่อข้อความ และการสื่อข้อความต้องสมบูรณ์ (Perfect Communication) และการประสานงานที่สมบูรณ์ระหว่างหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้อง (Hood, 1976) ส่วนผลการวิเคราะห์จากบทเรียนประเทศไทย เห็นว่า ยังมีปัจจัยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ และ กลุ่มผู้มีอิทธิพล ขบวนการแบ่งแยกดินแดน และขบวนการค้าสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ เช่นอาวุธเถื่อน ยาเสพติด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547: 3) กลุ่มนักการเมือง รัฐไม่กล้าดำเนินการกับนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากผลการศึกษาของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

ดังนั้นจากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและต่างประเทศ และ บทเรียนจากต่างประเทศกับการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ศึกษาได้ทำการสังเคราะห์ และมีการปรับตัวแบบจากกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะประเด็นความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน

ที่ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของกระบวนการนโยบาย ที่จะต้องเข้าใจและยอมรับถึงความสำคัญของความต่อเนื่องและความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) และวิธีปฏิบัติ (Means) และปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพิ่มเติมที่ได้ค้นพบจากผลการวิเคราะห์จากผลงานนักวิชาการที่เกี่ยวข้องและ บทเรียนต่างประเทศ เช่น ปัจจัยด้านการสื่อสารข้อความ ปัจจัยสมรรถนะขององค์กรและปัจจัยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นกลุ่มผลประโยชน์ และ กลุ่มผู้มีอิทธิพล ขบวนการแบ่งแยกดินแดน และขบวนการค้าสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ (เช่น อาวุธเถื่อน ยาเสพติด) และกลุ่มนักการเมือง

บทเรียนจากจีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

บทเรียนจากต่างประเทศ ทั้งจีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เมื่อเปรียบเทียบกับไทย พบว่า ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย จะต้องให้ความสำคัญในปัจจัยด้านความเหมาะสมกับกลุ่มประชากรในพื้นที่เป้าหมาย บทเรียนจากจีน ฟิลิปปินส์ ประชากรในพื้นที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย เป็นชนชาติมุสลิมที่มีอัตลักษณ์ศาสนา ภาษา วัฒนธรรมเฉพาะ มีความยากจน แต่แตกต่างจากอินโดนีเซียที่ชาวอาเจะห์มีชาติพันธุ์เป็นมุสลิม เหมือนกันกับประชากรส่วนใหญ่ของชาวอินโดนีเซีย แต่มีอัตลักษณ์ที่สำนึกความเป็นชาตินิยมโดยลักษณะสังคม นั้นไม่อาจจีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย มีความขัดแย้งกับรัฐบาลเนื่องจากถูกเอารัดเอาเปรียบ และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ ด้อยการศึกษา ไม่มีงานทำ และไม่เคารพต่อประเพณีมุสลิม ถูกแย่งชิงพื้นที่ทำกิน และทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนไทยนั้นมีเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ด้านค้าของหนีภาษี และเรื่องยาเสพติดเข้ามาเกี่ยวข้อง

ส่วนลักษณะสำคัญทางประวัติศาสตร์นั้น จีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ มีเรื่องของกรรมกรมีรากเหง้ามาจากความต้องการปกครองตนเอง และสำนึกทางประวัติศาสตร์แห่งความเป็นรัฐอิสระที่เจริญรุ่งเรืองมาก่อน แต่ประเทศไทยเอาประเด็นทางศาสนามาเป็นเครื่องมือเพื่อแบ่งแยกดินแดนมากกว่า ด้านความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ทุกประเทศ เน้นการสร้างควมมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ตามศักยภาพที่มีอยู่ใน

พื้นที่ และเรียงลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหา และดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยมีความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ประชาคมระหว่างประเทศ องค์กรอาสาสมัคร รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคม และสื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทยมีองค์กรกลางหรือผู้อำนวยการความสะดวกในการเจรจาเพื่อสันติภาพ ยกเว้นจีน ที่ไม่มีองค์กรกลางในการดำเนินการเจรจาสันติภาพ เนื่องจากจีนประกาศให้จีนเกียงเป็นเขตการปกครองของชนชาติอุยกูร์ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่สนับสนุนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของจีน จึงแตกต่างกันซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะแบบ Top-down มีการปฏิบัติงานที่มีโครงสร้างเป็นไปตามลำดับชั้นโดยโครงสร้างประกอบไปด้วยหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ที่จะต้องร่วมมือกัน (Co-operation) (วรเดช จันทรศร, 2540: 82) นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ยังขึ้นกับนโยบายนั้นได้รับผลกระทบจากตัวแปรอื่น ๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจสังคม การสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำประเทศ หรือความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด (Sabatier and Mazmanian, 1980)

บทเรียนต่างประเทศ ทำให้ค้นพบว่าปัจจัยด้านความซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยเฉพาะด้านความขัดแย้งและความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมายหลักที่มีมากกว่า 1 เป้าหมายทั้งประเทศจีน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์นั้น กลุ่มมุสลิมแบ่งแยกดินแดนมีไม่หลายกลุ่ม เป้าหมายหลักชัดเจนซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่มีกลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีจำนวนหลายกลุ่ม บางกลุ่มเป็นอิสระ และไม่รู้ว่ามีผู้นำกลุ่มคือใคร ทำให้เกิดเป้าหมายหลักไม่สอดคล้องกันแต่ละกลุ่ม ทำให้มีความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนในไทย ในแต่ละกลุ่มแบ่งแยกดินแดนไม่มีความเชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดความซับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งในแต่ละกลุ่มมีความต้องการต่อรองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้ากลุ่มของตนเอง ส่วนจีน ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย กลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีผู้นำที่มีอำนาจชัดเจน ทำให้ผู้นำมีอำนาจ

ตัดสินใจและไม่มี ความซับซ้อน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Majone, G. และ Wildavsky, A. (1978) ที่มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของวิวัฒนาการ (Evolution) โดยกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการต่อรอง (Bargaining) และมีการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการของแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังเป็น การสนับสนุนตัวแบบด้านการเจรจาต่อรองและความขัดแย้ง (Conflict and Bargaining Model) ที่แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจขององค์กรจะต้องประกอบไปด้วยการต่อรอง (Bargaining) ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลให้เกิดแนวทางร่วมระหว่างหลายฝ่าย ดังนั้นองค์การจึงมีความสลับซับซ้อนอย่างมากในเรื่องของการตัดสินใจ (Elmore, 1979)

บทเรียนจากต่างประเทศ มีปัจจัยที่ทำให้เกิดกระบวนการของนโยบายที่มีประสิทธิภาพ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ของบทเรียนต่างประเทศ ในด้านปัจจัยด้านความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างมากที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งแต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญความสามารถในการพัฒนาแนวทางที่ได้จากการศึกษาเรียนรู้และจากประสบการณ์ เพื่อทำให้เกิดการแก้ไข้ปัญหา โดยพยายามนำบทเรียนประสบการณ์ในการแก้ไข้ปัญหา การแบ่งแยกดินแดนในแนวทางของแต่ละประเทศ โดยเน้นการพัฒนาและลดการใช้กำลังทหาร ลดการใช้ความรุนแรง นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกระบวนการนโยบาย ที่จะต้องเข้าใจและยอมรับถึงความสำคัญของความต่อเนื่องและความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) และวิธีปฏิบัติ (Means) ทั้งจีน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ได้เห็นความสำคัญในการเจรจาเพื่อสันติภาพกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนอย่างต่อเนื่องของแต่ละรัฐบาล และมีกระบวนการเจรจาอย่างเป็นทางการซึ่งกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมึสถาบันหรือองค์การ เป็นผู้กำหนดโครงสร้างควมมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความชัดเจนของทฤษฎีสาเหตุและผล จำเป็นต้องอาศัยการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสม

และให้การส่งเสริมผู้ปฏิบัติอย่างพอเพียงทั้งทรัพยากรและเครื่องมือที่จำเป็น (Calista, 1994)

วาทกรรม (Discourse) กับการแก้ไข้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เนื่องจากวาทกรรมเป็นการสร้างเอกลักษณ์ ให้มีความหมายต่อสังคมซึ่งแสดงออกมาว่าเป็นความจริงหรือไม่จริง ผ่านข้อความที่เป็นคำพูด สื่อออกไปในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้อำนาจและความรู้ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติในสังคม นำไปสู่การแก้ไข้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดีขึ้น ผู้ที่มีอำนาจควรมีหน้าที่และมีบทบาทในการสร้างวาทกรรม

เพื่อที่จะช่วยแก้้ปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้น จึงต้องมีกระบวนการสร้างวาทกรรม หรือการสร้างระบบความคิด ความเชื่อ และความเข้าใจร่วมกัน ในเรื่องการแก้ไข้ปัญหาการใช้ความรุนแรงในท่ามกลางความขัดแย้ง เรามองว่าการสร้างสันติภาพเป็นกระบวนการวาทกรรม (Discursive Processes) ที่จะนำมาซึ่งวัตถุทางวาทกรรม (Discursive Objects) หลายแบบหลายอย่างซึ่งวัตถุเหล่านี้จะได้ออกำเนิดขึ้นมาพร้อมกันและมีความเกี่ยวเนื่องกันหรือบางครั้งก็กระจายกระจายไม่เป็นระบบ แต่วัตถุทางวาทกรรมเหล่านี้ ในที่สุดแล้วก็จะถูกระบุชื่อ ถูกอธิบาย พรรณาความ ถูกนำมาคิดนำมาวิเคราะห์ใคร่ครวญ และเกิดการสร้างความรู้สึกประทับใจหรือถูกประเมินวินิจฉัย ด้วยคุณค่า ที่สำคัญก็คือเรื่องอะไรต่าง ๆ เหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ในท่ามกลางความสัมพันธ์ทางสังคม (ศรีสมภพ จิตรภิมภิมศรี, 2556)

ดังนั้น ผู้มีอำนาจในระดับทั้งนโยบายและระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมึบทบาทมากขึ้น ในการกำหนดหรือสร้างวาทกรรมในการแก้ไข้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย และกระจายครอบคลุมไปในพื้นที่ให้มากที่สุด

5. ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์โดยใช้วิธีการวิจัยแบบปรากฏการณ์วิทยา



(Phenomenological Research) เป็นแนวทางหลักที่สำคัญ มีการดำเนินการเก็บข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เอกสารจากผลงานวิจัยของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ และบทเรียนจากต่างประเทศ จากการศึกษาผลการปฏิบัติงานของ ศอ.บต. ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลและตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ช่วง 2 ระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม 2555 – 23 สิงหาคม 2556 และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติของ หน่วยงาน ศอ.บต. จำนวน 13 คนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มนักวิชาการ นักประวัติศาสตร์ นักการเมือง ผู้ว่าราชการจังหวัด 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ผู้นำศาสนาอิสลามและศาสนาพุทธ ผู้นำนักศึกษามุสลิมและผู้เห็นต่างจากรัฐไทย รวมทั้งสิ้น 25 คน และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Interview) จากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key-informants) โดยประชากรที่ทำการศึกษาวินิจฉัยจากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อประกอบคำอธิบาย

6. บทวิเคราะห์ผลการวิจัย

การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารระดับสูง หน่วยงานหลักที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้สามารถสรุปสภาพปัญหาของการก่อความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งทำให้กรอบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความหนักแน่น ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น

ปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดน เป็นปัญหาที่มีการบ่มเพาะมานาน โดยใช้ยุทธศาสตร์การต่อสู้ในเมือง เรื่องความขัดแย้ง เรื่องศาสนา เรื่องอัตลักษณ์ เรื่องประวัติศาสตร์ที่เป็นอาณานิคมของประเทศไทย ที่มีการกดขี่ข่มเหง เป็นปัจจัยหลักที่ใช้ขับเคลื่อนดึงคนเข้ามาต่อสู้ นักคิดที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน มีความคิดอันแรกคือพยายามต้องการสร้างความแตกต่างให้เห็นชัดเจน ความแตกต่างในเรื่องประวัติศาสตร์ ทางเชื้อชาติศาสนา อันดับที่สองวิธีการดำเนินการใช้กระบวนการทางศาสนาเป็นหลัก ซึ่งมองให้เห็นว่า ปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดน

ภาคใต้ ไม่ใช่เป็นปัญหาทางศาสนา เพียงกระบวนการศาสนาที่ไปเสริมปลุกฝังอุดมการณ์ เพิ่มขึ้น

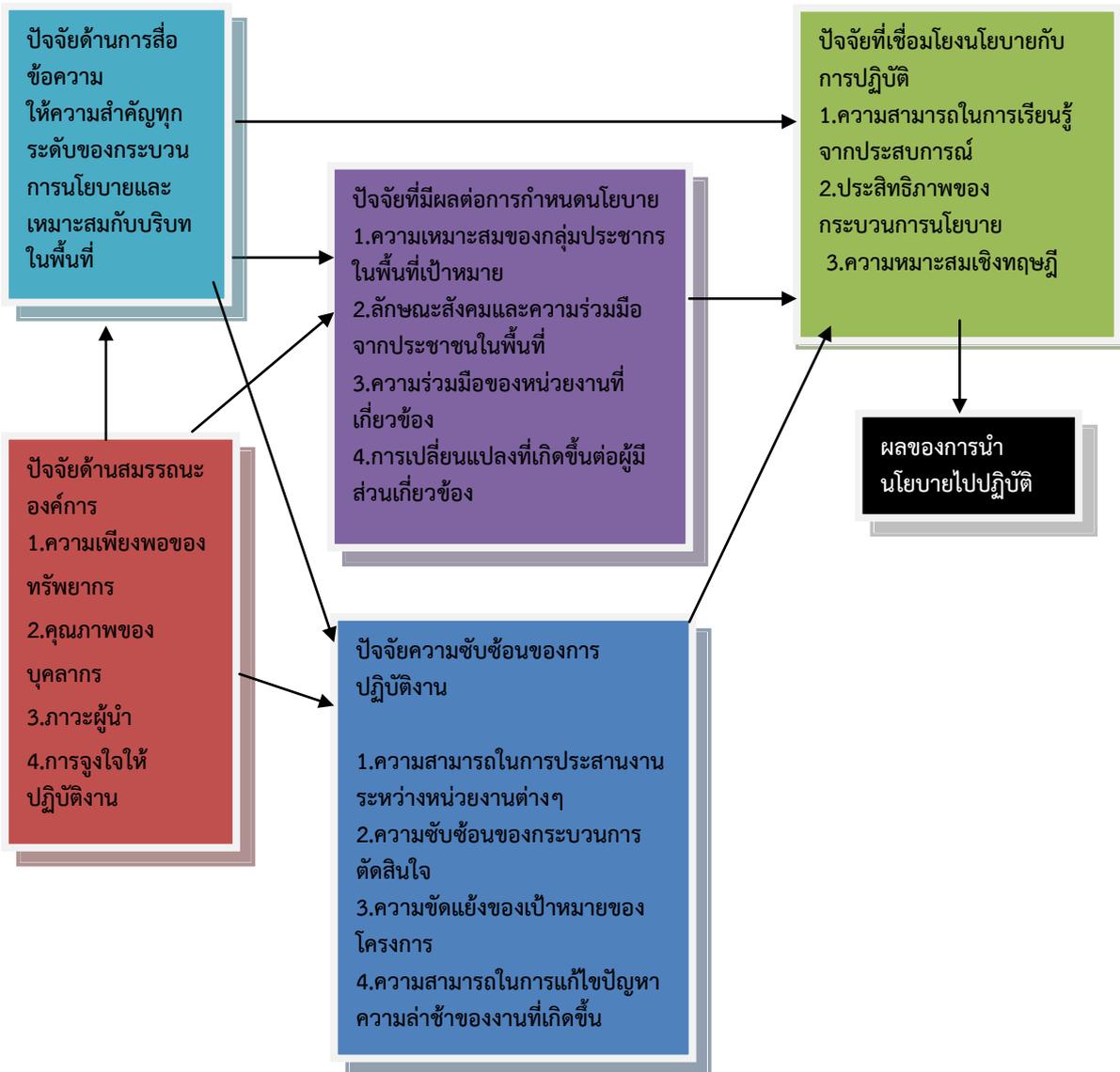
ปัญหาด้านประเพณี วัฒนธรรม การแต่งกาย สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นปัญหาทัศนคติพ้อดลักษณะ ไม่ให้แต่งกายแบบมุสลิม และให้ใช้ภาษาไทย ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้ง ไม่พอใจของชาวมุสลิม

ปัญหาความไม่ยุติธรรม ความไม่เข้าใจ ความไม่ยุติธรรมซึ่งมีอยู่จริง เจ้าหน้าที่ของเราต้องยอมรับว่ามีคนดีและคนชั่ว สมัยก่อนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีปัญหาจากที่อื่น ก็จะถูกส่งมาจังหวัดชายแดน ไม่เฉพาะใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหากลุ่มผลประโยชน์ เรื่องยาเสพติด การเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เข้ามาเกี่ยวข้องใน ขบวนการด้วย แน่นนอนว่าความรุนแรงในระดับใหญ่เช่นนี้ ย่อมต้องมีสาเหตุอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่นเรื่องยาเสพติด การค้าของเถื่อน ความขัดแย้งส่วนตัว การเมืองท้องถิ่น ฯลฯ (รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช, 2558)

กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข ก็คงต้องดำเนินการต่อไป ดังคำกล่าวของพลโทปราการ ชลยุทธ อดีตแม่ทัพภาค 4 ว่า **ไม่มีความขัดแย้งใดสงบศึก ตกลงกันได้ด้วยการใช้กำลัง** ในขณะเดียวกัน สร้างสภาวะแวดล้อม เกื้อกูลการพูดคุย ดูแลชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง เข้าใจการพัฒนาแนวคิดเข้าใจเข้าถึง พัฒนา ให้ใช้งบประมาณช่วยแก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ ไม่ใช่ใช้งบประมาณเพื่อสนองยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงควรมองในมิติการพัฒนา ไม่ใช่ มองมิติการแก้ปัญหาอย่างเดียว

ภาพที่ 1 ปัจจัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของหน่วยงาน ศอ.บต. (NIDA DEEP SOUTH MODEL)



ปัจจัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ ที่ นำเอาการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จาก ปัจจัยต่าง ๆ ที่เพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติ หน่วยงานศอ.บต. ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอ แนวคิดปัจจัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไป ปฏิบัติ ของหน่วยงาน ศอ.บต. (NIDA DEEP SOUTH MODEL [NIDA-DSM]) ตามภาพที่ 1 มีรายละเอียดดังนี้

1) ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่

(1.1) ความเหมาะสมของกลุ่มประชากรใน พื้นที่เป้าหมาย การทำงานของหน่วยงาน ศอ.บต. ใน

โครงการต่าง ๆ มีการเน้นถึงประชากรในพื้นที่เป้าหมาย ที่มีสภาพปัญหาที่ได้รับผลกระทบจาก อัตลักษณ์ทาง ภาษา ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับ อาคม ใจแก้ว (2533) ที่พบว่า นโยบายใดที่กำหนดเพื่อ แก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่จะต้องมีความสอดคล้องต่อ วัฒนธรรมจึงจะสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับบทเรียน ต่างประเทศจากจีน ฟิลิปปินส์ ประชากรในพื้นที่เป็นชน กลุ่มน้อยที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย เป็นชนชาติมุสลิมที่มี อัตลักษณ์ศาสนา ภาษา วัฒนธรรมเฉพาะ มีความ ยากจน แต่แตกต่างจากอินโดนีเซียที่ชาวอาเจะห์มีชาติ

พันธุ์เป็นมุสลิม เหมือนกันประชากรส่วนใหญ่ของชาวอินโดนีเซีย

การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของกลุ่มประชากรในพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ทางด้านภาษา ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมของประชาชนชาวไทยมุสลิม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะพหุวัฒนธรรม มีการจัดทำโครงการตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีการสนับสนุนและเสริมสร้างด้านอาชีพ และเพิ่มองค์ความรู้และทักษะทางด้านอาชีพให้ครอบคลุมชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย มีการประชาสัมพันธ์สื่อสารโครงการออกไปอย่างทั่วถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องเข้าใจในบริบทพื้นที่เข้าใจยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา มีการนำเอาอัตลักษณ์มาสร้างคุณค่าจากพิธีฮัจญ์ และ ทำให้สภาพปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการพัฒนาการไปพร้อมกับการพัฒนาการของหน่วยงานศอ.บต. ตามบริบทของพื้นที่เป้าหมายในแต่ละช่วงเวลา และให้เหมาะสมกับกลุ่มประชากรพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งผลลัพธ์จากการบริหารของหน่วยงานศอ.บต. ทำให้สภาพของบริบทในพื้นที่มีบรรยากาศที่ดีขึ้น ชาวบ้านในพื้นที่ที่มีความเข้าใจในสถานการณ์มากขึ้น โดยนำเอาด้านการพัฒนามาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

(1.2) ลักษณะสังคมและความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องเข้าใจลักษณะสังคมในพื้นที่ และต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชน ซึ่งจะต้องสร้างกลยุทธ์ในการสร้างกำลังใจ สร้างอะไรให้เยาวชนในพื้นที่ เพื่อเขาจะได้มีกำลังใจ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ มีความเห็นใจ และพยายามให้ความช่วยเหลือตลอดเวลา ส่วนความร่วมมือของข้าราชการระดับล่างในหน่วยปฏิบัติ เห็นว่า ข้าราชการควรมีความตั้งใจจริง การปรับตัว และความมีวิชาชีพมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย (อาคม ใจแก้ว, 2533)

(1.3) ความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทุกหน่วยงานของ ศอ.บต. ต้องให้

ความสำคัญกับปัจจัยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญในการมีเอกภาพของทุกฝ่าย ทั้งตำรวจ ทหาร และ พลเรือน ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีการปรับวิถีคิดและเข้าใจการบริหารความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่ และต้องคำนึงถึงความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ (อิทธิชัย สีดำ, 2553) ปัญหา ยาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญและเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำเป็นต้องใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขอย่างจริงจัง

(1.4) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่สนับสนุนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การเลื่อนตำแหน่งภายในหน่วยงานศอ.บต. ในระดับสูงขึ้น แทนการส่งบุคลากรระดับสูงจากกระทรวงมาปฏิบัติงานในหน่วยงาน ศอ.บต. และ ความต่อเนื่องของผู้รับผิดชอบกระบวนการพูดคุยสันติภาพและคณะพูดคุยเพื่อสันติสุข ทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานที่สนับสนุน มีความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก็มีมุมมองเรื่องคุณภาพบุคลากร ด้านการส่งบุคลากรที่ดีมาปฏิบัติงาน เมื่อถึงเวลาก็มีการส่งบุคลากรกลับไปยังต้นสังกัด ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ปัจจัยความซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่

(2.1) ความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถทำงานด้วยกัน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน พบว่า ปัจจุบัน ได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติในโครงการต่าง ๆ เกิดสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้ง ทหาร ตำรวจ และพลเรือน จะต้องเข้าใจการทำงานบูรณาการร่วมกันอย่างมีเอกภาพ โดยการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในองค์การให้สามารถทำงานด้วยกันได้ และมีการปรับแนวคิดบริบทใหม่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กับข้าราชการในหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานจากท้องถิ่นที่ทำงานประสานงาน ที่เห็นได้ชัดเจน ด้านการพัฒนาบุคลากร มีหลักสูตร สามสหาย เพื่อปรับวิถีคิด การจัดการปัญหา



ของพลเรือนทหารและตำรวจ ทำให้มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารพร้อมกัน ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพมากขึ้น มีการบูรณาการในพื้นที่โดยการตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ (ศปก อำเภอ) นอกจากนี้กระบวนการจัดทำหลักสูตร ก็ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาเป็นคณะกรรมการในการจัดทำหลักสูตร เช่น สำนักงานจุฬาราชมนตรี ผู้นำศาสนา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งถือได้ว่า การให้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มโครงการ เกิดความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือจากท้องถิ่น ทำให้มีความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถทำงานด้วยกันได้

(2.2) ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ

การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ จึงได้มีการเตรียมบุคลากรของหน่วยงาน ศอ.บต. เพื่อปรับแนวคิดในบริบทใหม่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เจ้าหน้าที่และข้าราชการทุกคนต้องผ่านหลักสูตรการปฐมนิเทศ ข้าราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ในหน่วยงานต่าง ๆ ต้องมีแนวคิดในการปฏิบัติในบริบทพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เหมือนกัน และไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้มีความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถทำงานด้วยกันได้ อันเป็นปัจจัยสำคัญในด้านความซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเมื่อสามารถปรับแนวคิดไปในทางเดียวกัน ย่อมไม่ทำให้เกิดความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ

(2.3) ความขัดแย้งและความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมายหลักที่มีมากกว่า 1 เป้าหมาย ปัจจัยด้านนี้ จากการศึกษาจาก บทเรียนต่างประเทศ จีน อินโดนีเซีย และ ฟิลิปปินส์ นั้นกลุ่มมุสลิมแบ่งแยกดินแดนมีกลุ่มและเป้าหมายหลักชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย อาภัสรา เฟื่องฟู (2555) เห็นว่า ในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ มีปัญหาคู่เจรจา เนื่องจากมีกลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีจำนวนหลายกลุ่ม บางกลุ่มเป็นอิสระ และไม่รู้ว่าผู้นำกลุ่มคือใคร ทำให้เกิดเป้าหมายหลักไม่สอดคล้องกันแต่ละกลุ่ม ทำให้มีความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ ของกลุ่มก่อความไม่สงบในไทย ในแต่ละกลุ่มก่อความไม่สงบไม่มีความ

เชื่อมโยงกัน ทำให้เกิดความซับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจ ส่วนจีน ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย กลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีผู้นำที่มีอำนาจชัดเจน ทำให้ผู้นำมีอำนาจตัดสินใจและไม่มี ความซับซ้อน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ มองว่าปัจจัยความขัดแย้งและความไม่สอดคล้องกันของเป้าหมายหลักที่มีมากกว่า 1 เป้าหมายนั้น ฝ่ายเจ้าหน้าที่ปฏิบัติทุกฝ่าย ต้องเข้าใจบริบทในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ และเป้าหมายหลักเดียวกัน มีแนวคิดไปในทางเดียวกันในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ และประชาชนกลุ่มเป้าหมายเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ ร่วมคิดร่วมทำตั้งแต่เริ่มโครงการจนโครงการสำเร็จตามเป้าหมาย และจะต้องไม่ให้เกิดการเมืองเข้ามาครอบงำ ในกระบวนการนโยบายปฏิบัติ ทำให้ขาดความมีเอกภาพในการทำงานร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง

(2.4) ความสามารถในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของงานที่เกิดขึ้น ปัจจัยด้านนี้ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของงานที่เกิดขึ้นจากแผนงานและโครงการที่ได้ร่วมคิดร่วมทำ กับประชาชนในกลุ่มพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งบางครั้ง ก็เกิดความล่าช้าของแผนงานโครงการขึ้น เช่น ด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินของนิคมอุตสาหกรรม โดยทาง ศอ.บต. มีการชำระหนี้ค่าที่ดินที่ยังค้างอยู่ และจัดสรรงบประมาณลงไป และสร้างโครงสร้างพื้นฐานไฟฟ้า ถนน และชลประทานให้มีความพร้อมในการลงทุนในนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นความสามารถในการแก้ไขโครงการที่เกิดความล่าช้า ส่วนด้านการศึกษา โครงการทุกอย่างส่วนใหญ่อยู่ในกรอบเวลา เช่นโครงการทีวีเตอร์ Onet และโครงการ Pre-Onet ที่เห็นได้ชัดเจนอีกโครงการด้านความยุติธรรม เป็นการนำนิติวิทยาศาสตร์มาใช้ ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีความรวดเร็ว ไม่เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีทางอาญา

3) ความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน ได้แก่

(3.1) ความสามารถในการพัฒนาแนวทางที่
ได้จากการศึกษาเรียนรู้และจากประสบการณ์เพื่อทำให้
เกิดการแก้ไขปัญห ปัจจุบันด้านนี้ มีการนำบทเรียนจาก
ต่างประเทศ มาเป็นบทเรียนประสบการณ์ในการแก้ไข
ปัญหาการก่อความไม่สงบ ในแนวทางของแต่ละประเทศ
โดยเน้นการพัฒนาและลดการใช้กำลังทหาร ลดการใช้
ความรุนแรง ซึ่งเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดการแก้ไขปัญห
ได้

(3.2) ประสิทธิภาพของกระบวนการนโยบาย
ที่จะต้องเข้าใจและยอมรับถึงความสำคัญของความ
ต่อเนื่องและความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends)
และวิธีปฏิบัติ (Means) ปัจจุบันด้านนี้ จากการสัมภาษณ์
เชิงลึกของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ พบว่า ด้านการจัดการศึกษา
ในพื้นที่จะต้องดำเนินการไปตามความต้องการของ
ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจะเน้นด้านศาสนา หรือวิชาการ
จะต้องทำการปรับเนื้อหาหลักสูตรให้มีความเหมาะสม
โดยจะต้องมีการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง การการ
ตรวจสอบประเมินผลในการควบคุมจากบนมาสู่ล่าง ได้
ข้อมูลในพื้นที่จากข้อเท็จจริงหรือไม่ ข้อมูลจากงานวิจัยมี
ความถูกต้องหรือไม่ ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดนโยบาย
ของรัฐ และมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของ
กระบวนการนโยบาย

(3.3) ความเหมาะสมเชิงทฤษฎีเพื่อใช้อธิบาย
ลักษณะของนโยบาย หน่วยงานศอ.บต. เป็นหน่วย
ปฏิบัติ ที่สามารถอธิบายลักษณะของนโยบายได้ว่า แต่
ละโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว มีความเหมาะสมใน
เชิงทฤษฎีหรือไม่อย่างไร มีกระบวนการพัฒนา ทั้ง
ทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เศรษฐกิจ
สังคม การพัฒนาบุคลากร สารสนเทศและ
ประชาสัมพันธ์ที่มีการใช้องค์ความรู้เชิงวิชาการในการ
ปฏิบัติมากขึ้น เช่น การพัฒนาบุคลากรที่ใช้หลักสูตร
ปฐมนิเทศข้าราชการมีการปรับวิธีคิดใหม่ ให้เข้ากับบริบท
ในพื้นที่ มีการให้องค์ความรู้ทางด้านความขัดแย้ง
กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ

4) ปัจจัยด้านการสื่อสารข้อความ
(Communication) ผู้วิจัยได้ศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านการ
สื่อสารข้อความ ควรให้ความสำคัญอย่างมากกับทุกระดับ
ของกระบวนการนโยบายตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับการ

แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ระดับการนำนโยบายไป
ปฏิบัติและ ระดับผู้ได้รับบริการสาธารณะ (Public
Service Delivery Clients) ซึ่งจะต้องคำนึงให้มีความ
เหมาะสมในบริบทของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่
มีเหตุการณ์ความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง มีการกดทับอัต
ลักษณ์ทางด้านภาษา ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมซึ่ง
ได้มีการเริ่มให้ความสำคัญด้านการสื่อสาร ตั้งแต่สมัย
รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2551 - 2554) มี
คณะอนุกรรมการ ด้านการประชาสัมพันธ์การดำเนินงาน
แก้ไขปัญหในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (อปต.)
และปัจจัยการสื่อข้อความ เป็นปัจจัยหลักในการ
สนับสนุนกลุ่มปัจจัยตัวแปร 3 กลุ่ม คือปัจจัยที่มีผลต่อ
การกำหนดนโยบาย ปัจจัยความซับซ้อนของการ
ปฏิบัติงานและ ปัจจัยเชื่อมโยงนโยบายกับการปฏิบัติ ซึ่ง
ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

ดังนั้นทั้งในระดับนโยบาย และ ระดับการนำ
นโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการสื่อสารด้วยความเข้าใจ ใน
ระดับนโยบายเอง ถึงแม้ว่านโยบายมีมาตรฐาน
เป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน แต่ต้องมีวิธีการและ
ขั้นตอนสื่อสารถูกต้อง เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจเป็น
อย่างดีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเอง และทำให้เกิด
ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การสื่อข้อความ เพื่อสร้างความเข้าใจ ใน
อนาคตจะมีการบูรณาการหน่วยงานหลาย ๆ ฝ่ายมาร่วม
กันมากขึ้น ทำให้สังคมมีการสื่อสาร สร้างความเข้าใจ
หลากหลายกันมากขึ้น ยิ่งอยู่ในสังคมพหุวัฒนธรรมต้อง
ให้ทุกคนทุกฝ่ายเรียนรู้แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน แล้วทุก
คนก็จะให้เกียรติซึ่งกันและกัน ถ้ามีผลกระทบก็ให้
หลีกเลี่ยงเสีย ซึ่งจะทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่าง
สันติสุขและยั่งยืนตลอดไป และจากการเปิดเวที
แลกเปลี่ยน จังหวะก้าวภาคประชาสังคมในกระบวนการ
สันติภาพ ศรีสมภพ จิตรภิมย์ศรี ได้กล่าวว่า ให้ภาค
ประชาชน ภาคประชาสังคม มีพื้นที่ในการผลักดัน
ขับเคลื่อน ข้อเสนอหรือทางออกทางการเมือง (Political
Solution) รวมทั้งการผลักดัน ขับเคลื่อนผ่าน
กระบวนการสื่อสาร ทั้งสื่อทุกระดับก็ถ่ายทอดข้อมูล
เหล่านี้ออกไปสู่สาธารณะ ผู้สังคม ไปแนวทางสันติ

แนวทางของ PPP หรือ Pa(t)tani Peace Process กระบวนการสันติภาพปัตตานี (เสริมสุข กษิติประดิษฐ์, 2556: 131)

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ค้นพบว่า ปัจจัยด้านการสื่อสารจะต้องสื่อสารด้วยความเข้าใจลงไปถึงระดับผู้รับบริการสาธารณะ (Public Service Delivery Clients) เป็นรากเหง้าของปัญหาที่หน่วยปฏิบัติ ไม่สามารถสื่อถึงประชาชนในพื้นที่อันเกิดจากการใช้ภาษาที่แตกต่างกันเป็นอุปสรรคของการสื่อสารระดับลึก เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจและการเข้าถึงเป็นระดับที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพอย่างแท้จริงซึ่งเป็นเรื่องที่ยังลึกลงไปถึงระดับระบบความคิด (สุวิไล เปรมศรีรัตน์, 2551) เพราะนโยบายด้านความมั่นคง ที่มีบริบทในพื้นที่ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความแตกต่างจากนโยบายทั่วไป

ปัจจัยการสื่อข้อความ ในมุมมองของนักประวัติศาสตร์ จะให้ความสำคัญกับปัจจัยการสื่อข้อความ ค่อนข้างมาก เนื่องจากในการสื่อประวัติศาสตร์ที่บิดเบือนไป อาจจะเป็นสาเหตุของการสร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นในพื้นที่ มุมมองนักการเมืองเป็นเรื่องสำคัญในการสื่อสารให้กลุ่มประชากรในพื้นที่เป้าหมาย ที่ออกไปสู่สาธารณะ จะต้องยึดข้อเท็จจริง ไม่ควรเป็นการสื่อสารเพื่อเพิ่มความขัดแย้งในพื้นที่ โดยเฉพาะนโยบายพูดคุยสันติภาพจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ ส่วนมุมมองของผู้เห็นต่างจากรัฐไทย มองว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรแต่งตั้งคนในพื้นที่ชาวมุสลิม ให้มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อจะได้พูดคุยสื่อสารกับคนในพื้นที่ได้ และ การนำเสนอข้อมูลของรัฐบาล สู่สาธารณะต้องมีความถูกต้องชัดเจน มุมมองของผู้นำศาสนาอิสลามให้ความสำคัญกับลักษณะสังคม ที่ต้องทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน ทุกศาสนาในพื้นที่ การอยู่ร่วมกัน โดยเน้นปัจจัยการสื่อสารให้เข้าใจกันในแต่ละฝ่ายทุกศาสนา โดยผู้นำทางศาสนาต้องอธิบาย สื่อสารให้ประชาชนได้เข้าใจ การอยู่ร่วมกันในพหุสังคม ให้สร้างภาพลักษณ์ที่ดีงาม ให้สังคมมีความเข้าใจอิสลามมากขึ้น

ด้านมุมมองของภาคประชาสังคม เห็นว่าให้มีการยุติการบิดเบือนประวัติศาสตร์มาเป็นเงื่อนไขในการใช้ความรุนแรงอีก ให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการพูดคุยกระบวนการสันติภาพ เพื่อให้มีการสื่อสารโดยเป็นตัวกลาง ทำความเข้าใจให้กับประชาชน ให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วประเทศรับทราบถึงพัฒนาการในกระบวนการพูดคุย และควรตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการพูดคุยด้วย ให้มีความปลอดภัยต่อฝ่ายที่สื่อสารเพื่อนำไปสู่การพูดคุยสันติภาพให้เกิดในพื้นที่ในอนาคต ให้ผู้หญิงมีโอกาสสื่อสารและสื่อควรนำเสนอข่าวที่เป็นจริง รอบด้าน ไม่ขยายความขัดแย้ง และไม่นำเสนอเพียงความรุนแรงเท่านั้น แต่ควรสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในสังคมให้ได้ด้วย

ส่วนการสื่อสารกับสันติภาพชายแดนใต้เพื่อแก้ไขปัญหาคือ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในมิติด้านสื่อสาร ในมุมมองของสถาบันการศึกษาที่มีบทบาทเกี่ยวกับด้านสื่อสาร อย่างศูนย์ศึกษาและพัฒนาการสื่อสารสันติภาพ คณะวิทยการสื่อสาร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เป็นหน่วยงานที่สร้างพื้นที่กลางเพื่อเป็นพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการสื่อสาร โดยคำนึงถึงปัจจัยความร่วมมือของหน่วยงานจากท้องถิ่น ในการดำเนินกิจกรรมเชื่อมประสานความร่วมมือทางวิชาการด้านการสื่อสารสันติภาพระหว่างคณะกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายใน และ ภายนอกมหาวิทยาลัย ที่เป็นทั้งสถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ดังเช่น การจัดเวทีเสวนาสาธารณะร่วมกับวิทยาลัยประชาชน และศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้

มุมมองผู้นำนักศึกษามุสลิม มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการมีบทบาทเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างองค์กรต่างๆ เป็นกระบอกเสียงนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่งเพื่อเป็นสื่อทางเลือกให้แก่ภาคสังคมได้ทำความเข้าใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน

โดยสรุปเห็นได้ว่ามุมมองของนักการเมือง ผู้เห็นต่างจากรัฐไทย ผู้นำศาสนาอิสลาม ประชาสังคม สถาบันที่มีบทบาทเกี่ยวกับด้านสื่อสาร และ ผู้นำนักศึกษามุสลิม มีมุมมองที่ให้ความสำคัญปัจจัยการสื่อ

ข้อความในระดับผู้รับบริการสาธารณะ (Public Service Delivery Clients) อย่างมากซึ่งสอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์เชิงลึกของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ของหน่วยงาน คอ.บต.

ดังนั้นปัจจัยด้านการสื่อสารข้อความ จึงต้องคำนึงถึงกลุ่มตัวแปร ที่ต้องมีการสื่อสารทำความเข้าใจต่อกลุ่มตัวแปรปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ปัจจัยความซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ และความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน

5) ปัจจัยทางสมรรถนะขององค์การ (Organization Competency)ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะทำงานได้ตามที่หวังไว้เพียงใด ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยๆดังนี้

(5.1) คุณภาพของบุคลากร (Quality Personnel) การเตรียมบุคลากรของหน่วยงาน คอ.บต. เพื่อปรับแนวคิดในบริบทใหม่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เจ้าหน้าที่และข้าราชการบรรจุใหม่ทุกคนต้องผ่านหลักสูตรการปฐมนิเทศข้าราชการ ซึ่งมองได้ว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ ในหน่วยงานต่าง ๆ ต้องมีแนวคิดในการปฏิบัติในบริบทพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เหมือนกัน และไปในแนวทางเดียวกัน มีคุณธรรม และทำงานอย่างเข้าใจและมีประสิทธิภาพ

(5.2) ด้านภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้โครงการสำเร็จ ชุมชนใดที่มีผู้นำมีความเข้มแข็ง มีคุณธรรม มีจิตอาสา ทุ่มเทให้ประชาชนได้ประโยชน์จริง ไม่หวังผลประโยชน์ตนเอง พื้นที่นั้นจะพัฒนาไปได้เร็วมาก ทำให้ชาวบ้านเลื่อมใสศรัทธาให้ความร่วมมือดี

(5.3) ด้านความเพียงพอของทรัพยากร (Resource Adequacy) จำนวนบุคลากรยังไม่เพียงพอ กับยุทธศาสตร์ และจำนวนโครงการที่มีจำนวนมาก มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยใช้อำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น อำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนจากกรมประชาสัมพันธ์ และการเป็น

ผู้ช่วยเลขาธิการประชาสัมพันธ์ทำให้เกิดการเสริมศักยภาพร่วมกัน

(5.4) ด้านการจูงใจให้ปฏิบัติงาน (Motivation) ปัญหาการขาดการส่งเสริม หรือเลื่อนตำแหน่งข้าราชการที่ทำงานดี ซึ่งเป็นปัญหาทางสมรรถนะ ด้านการจูงใจให้ปฏิบัติงาน

แต่ผู้วิจัยได้นำเสนอว่า ปัจจัยทางด้านสมรรถนะองค์การจะต้องเข้าไปสนับสนุน ปัจจัยด้านกำหนดนโยบาย เช่น หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องที่ทำงานร่วมกัน และ ปัจจัยด้านสื่อข้อความ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสื่อสารทุกกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนปัจจัยสำคัญ ที่มีส่วนสำคัญในการแก้ไข ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน ผู้ศึกษาได้พบว่า มีปัจจัยเพิ่มเติมที่จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของหน่วยงานคอ.บต. จะประสบความสำเร็จมากขึ้นคือ ปัจจัยด้านการสร้างคุณค่า (Value) และปัจจัยด้านการบริหารความรู้สึก (Feeling Management และปัจจัยด้านค่านิยม (Popularity) ของชุมชนในพื้นที่

บทสรุป

โดยสรุป จากสภาพปัญหาและได้มีการกำหนดหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกรัฐบาล ซึ่งทำให้ได้เห็นและเข้าใจถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องของการบูรณาการองค์รวมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เห็นผลลัพธ์ตามที่ประชาชนต้องการในพื้นที่ ซึ่งทำให้ทราบถึงปัจจัยสำคัญของกลุ่มตัวแปร 3 กลุ่มหลักที่จะมีผลต่อผลลัพธ์ดังกล่าวข้างต้น เช่น ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ปัจจัยความซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ และความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน และปัจจัยสำคัญเพิ่มเติม เช่นปัจจัยการสื่อสารข้อความ ต้องให้ความสำคัญอย่างมากกับทุกระดับของกระบวนการนโยบายตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติและ ระดับ

ผู้ได้รับบริการสาธารณะ (Public Service Delivery Clients) ซึ่งจะต้องคำนึงให้มีความเหมาะสมในบริบทของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง มีการกดทับอัตลักษณ์ทางด้านภาษา ศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรม ที่ต้องมีการสื่อสารทำความเข้าใจ ต่อกลุ่มตัวแปร 3 กลุ่มหลักข้างต้น และปัจจัยสมรรถนะขององค์การจะต้องเข้าไปสนับสนุนและมีความสัมพันธ์ ต่อปัจจัยด้านกำหนดนโยบาย เช่น หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องที่ทำงานร่วมกัน ปัจจัยความซับซ้อนในการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ และ ปัจจัยด้านสื่อข้อความ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการสื่อสารทุกระบวนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนปัจจัยเสริมที่มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยิ่งย่น ผู้ศึกษาได้พบว่า มีปัจจัยใหม่ที่จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานศอ.บต. จะประสบความสำเร็จ คือ ปัจจัยด้านการสร้างคุณค่า (Value) และ ปัจจัยด้านการบริหารความรู้สึก (Feeling Management และ ปัจจัยด้านความนิยม (Popularity) ของชุมชนในพื้นที่ เป็นต้น ตามแนวคิดปัจจัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของหน่วยงาน ศอ.บต. (NIDA DEEP SOUTH MODEL)

ผู้วิจัยนำเสนอว่าเพื่อให้ แนวคิดปัจจัยสำคัญที่มีต่อผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของหน่วยงาน ศอ.บต. (NIDA DEEP SOUTH MODEL) มีการขับเคลื่อนอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลกระทบขึ้น อย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม ควรมีการสร้างวาทกรรมในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ที่มีอำนาจควรมีหน้าที่และมีบทบาทในการสร้างวาทกรรม

ถึงอย่างไรก็ตาม จากผลลัพธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติของการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ถึงแม้ว่าผลลัพธ์มีแนวโน้มที่ดีขึ้น ในปี 2557 และ 2558 ทำให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบลดลง และจำนวนผู้สูญเสียชีวิต อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือนเกิดเอกภาพมากขึ้นแล้ว ยังมีปัจจัยที่สำคัญ คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญห และพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้นอย่างเป็นระบบ

และ ประชาชนเข้าใจ และมั่นใจในแนวทางการแก้ไขปัญหา และพัฒนาของภาครัฐมากขึ้น ดัชนีความเชื่อมั่นด้านการค้า และการลงทุนเพิ่มขึ้น และผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จากสถาบันการศึกษาในพื้นที่ระบุชัดเจนว่าประชาชนมั่นใจในความปลอดภัยมากขึ้น คาดหวังว่าสันติสุขเกิดขึ้นได้แต่ก็ยังคงเกิดความรุนแรงและก่อความไม่สงบเป็นช่วง ๆ ดังนั้นสภาพปัญหาและอุปสรรคที่ยังดำรงอยู่ รัฐบาลต้องทำหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายความมั่นคง ในการแก้ไข 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เสียใหม่ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก ตามยุทธศาสตร์ ที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้นให้มีความเข้มข้นยิ่งขึ้น มีการให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังทุกระดับ อย่างเป็นรูปธรรม และเปิดโอกาสให้ผู้ก่อความไม่สงบทุกฝ่ายได้เข้ามาร่วมในการเจรจาเพื่อสันติภาพ ซึ่งทำให้ได้รับผลลัพธ์ และเห็นภาพรวมของปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยิ่งย่น

ดังนั้นการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใช้แนวคิดเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา การเมืองนำทางการใช้กำลังปิดล้อมอย่างกว้างขวาง ให้สงวนการใช้อำนาจพิเศษ ให้คำนึงถึงการใช้อกุ๋ยการศึกษา ใช้เท่าที่จำเป็น มาตราการที่ใช้ได้ผล กระบวนการนิติทางวิทยาศาสตร์ เพื่อตรวจสอบผู้ต้องหาได้แม่นยำ ในขณะเดียวกันสร้างสภาวะแวดล้อม เกื้อกูลการพูดคุยดูแลชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง เข้าใจการพัฒนาแนวคิด เข้าใจเข้าถึง พัฒนา ให้ใช้งบประมาณช่วยแก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ ไม่ใช่ใช้งบประมาณเพื่อสนองยุทธศาสตร์

นอกจากนี้เห็นได้ว่า ลักษณะหน้าที่ของข้าราชการระดับล่าง ซึ่งจะต้องเน้นที่งานมากกว่าเน้นที่นโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของข้าราชการระดับล่างในการที่จะให้บริการกลุ่มเป้าหมายภายใต้แรงกดดันที่ไม่แน่นอน ซึ่งเป็นแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของ Bottom-Up (Lipsky, 1980)



ลักษณะหน้าที่ของข้าราชการระดับล่าง ซึ่งจะต้องเน้นที่งาน เช่นนโยบายนอนคุยลุยงาน จะทำให้พี่น้องประชาชนมีความรู้สึก ว่าเราใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชน มีเครือข่ายไปร่วมทำกิจกรรม นำความต้องการของประชาชนไปพัฒนาในชุมชน ลงไปหาชาวบ้าน มีแผนงานลงไปหลายเรื่อง ทั้งโครงการเศรษฐกิจพอเพียง มีกินน้ำชา ไปนอนกับชาวบ้านในหมู่บ้าน สร้างความใกล้ชิด สำรวจความต้องการของชาวบ้าน ปรับทุกข์ผูกมิตร ร่วมกันคิด เริ่มต้นด้วยงานเล็ก ๆ แนวทางการแก้ไขปัญหาคือสำคัญ มีการเข้าไปในหมู่บ้าน ให้เข้าถึงตัว พอหลายครั้ง ทำให้ถึงใจเปิดใจ นั่งคุยเพื่อปรับแนวคิดอุดมการณ์ต่อผู้

ความสำคัญเริ่มต้นจากจุดที่ผู้ปฏิบัติในการให้บริการตามโครงการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริการ ช่วยให้สามารถมองปัญหา ช่วยให้เรามองปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ตรงกับสภาพความเป็นจริงในการให้บริการและกำหนดกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของ Top-Down (Elmore, 1979)

ดังนั้น ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยอื่น ๆ และ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งการวิเคราะห์ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก Top-Down มีที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่าผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงมีความสามารถอย่างสำคัญในการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่อาจมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายได้

แต่ผู้ศึกษามีความเห็นว่า แนวทางการศึกษา ลักษณะแบบ Top-Down กรอบการวิเคราะห์ที่ได้คิดค้นมาแล้วนั้นยังไม่สามารถอธิบายนโยบายบางประเภทได้ พบว่าแนวคิดลักษณะ Top-Down เป็นแนวคิดที่ไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนวคิดที่ผสมผสานระหว่าง Top-Down และ Bottom-Up ซึ่งวิเคราะห์จากหน่วยปฏิบัติระดับล่างขึ้นไป เพราะผู้ปฏิบัติ ของหน่วยงาน ศอ.บต. จะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบาย มีความเข้าใจปัญหาและรับรู้ปัญหา และต้องมึมุมมองที่เป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากการสรุปผลของการวิจัยในการวิเคราะห์ ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยได้ค้นพบ จากการศึกษาและได้ให้ความหมายที่ชัดเจน โดยการได้นำเสนอ ข้อเสนอแนะทั้งเชิงนโยบายและเชิงดำเนินการให้แก่ รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของผู้วิจัย ที่เห็นว่า จะช่วยให้การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประสบความสำเร็จได้ คือ

1) การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องคำนึงถึงปัจจัยความเหมาะสมของกลุ่มประชากรในพื้นที่เป้าหมาย จะต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาในระดับพื้นที่อย่างแท้จริงและไม่ขัดแย้งต่อความเชื่อ วัฒนธรรม อัตลักษณ์และประเพณีท้องถิ่น และต้องเข้าใจลักษณะสังคมในระดับพื้นที่ ได้รับความร่วมมือจากท้องถิ่นและความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ

2) ผลงานทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งบทเรียนต่างประเทศในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีบทเรียนที่เป็นจุดเด่น ของแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศจีน อินโดนีเซีย และ ฟิลิปปินส์ ที่มีบริบทคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยนำมาสังเคราะห์ เพื่อสามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมในเชิงทฤษฎีได้

3) การศึกษาการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในแต่ละยุค ในเชิงเปรียบเทียบ จะทำให้เข้าใจถึง บทเรียนที่สำคัญของประเทศไทย ในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

4) บทเรียนของประเทศไทย จะทำให้เข้าใจถึง พัฒนาการของสภาพปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากอดีตถึงปัจจุบัน รัฐบาลไทยต้องทำความเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา ที่เกิดจากการกำหนดนโยบายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

5) รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายตามแนวทาง รัฐประศาสนนโยบาย ล้นเกล้ารัชกาลที่ 6 และแนวคิดตาม

พระราชดำริ เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และ มีการบูรณาการ
ร่วมกันกับนโยบายปรัชญาพอเพียงในการแก้ไขปัญหาค

6) หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติ ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารและ
การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557
อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการ
แก้ไขปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) รับผิดชอบใน
ส่วนของระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ให้เห็นเป็น
รูปธรรม

7) การใช้แนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่
เน้น แนวคิดแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up) มาก
ขึ้นโดยเน้นให้มีแผนงานและโครงการ ในการพัฒนาพื้นที่
3 จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยให้ประชาชนในกลุ่มพื้นที่
เป้าหมาย มีส่วนร่วมในแผนงานและโครงการดังกล่าว
ตลอดทั้งโครงการ โดยนำเสนอแนวคิดผสมผสานระหว่าง
Top-Down และ Bottom-Up

8) การแก้ไขปัญหาค 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
ให้ความสำคัญ ในกระบวนการสื่อสารทุกระดับ ตั้งแต่
ระดับนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ
ระดับผู้ได้รับบริการสาธารณะ ให้เหมาะสมกับบริบทใน
พื้นที่ โดยได้รับสนับสนุนปัจจัยทางสมรรถนะของ
องค์การอย่างเพียงพอ

9) สร้างวาทกรรมในการแก้ไข 3 จังหวัด
ชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อน ให้แนวคิดการ
นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่นำเสนอ ทั้งระดับนโยบาย และ
ระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การ
แก้ไขปัญหาค 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดสัมฤทธิ์ผลเร็ว
ขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงดำเนินการ

ข้อเสนอแนะเชิงดำเนินการของผู้วิจัย ที่เห็นว่า
จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาค 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
ประสบความสำเร็จได้ โดยการนำเสนอให้กับหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาค 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
โดยมี หน่วยงานดังต่อไปนี้

**ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ (ศอ.บต.)**

1) จัดทำแผนงานและโครงการตามความ
ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและให้ประชาชนเข้า

มามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของโครงการ โดย
สนับสนุนและเสริมสร้างด้านอาชีพ และเพิ่มองค์ความรู้
และทักษะทางด้านอาชีพให้แก่ชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย
อย่างต่อเนื่อง คำนึงถึงความเหมาะสมกลุ่มประชากรใน
พื้นที่เป้าหมาย ที่มีอัตลักษณ์ทางด้านภาษา ศาสนา
ประเพณีวัฒนธรรมของประชาชนชาวไทยมุสลิม

2) จัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนสินค้าฮาลาลเพื่อ
ส่งออก ในกิจการฮัจญ์ ส่งเสริมกิจการพิธีฮัจญ์ให้มีการ
สร้างคุณค่าโดยการสนับสนุนประชาชนชาวไทยมุสลิม
ให้นำสินค้าฮาลาลไปจำหน่ายในประเทศซาอุดีอาระเบีย
มากขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้และอาชีพแก่ชุมชน

3) ทุกหน่วยงานต้องคำนึงถึงลักษณะสังคมและ
บริบทของโครงสร้างสังคมเป็นหลัก ในการกำหนด
แผนงานและโครงการลงไปในพื้นที่ชุมชนเป้าหมาย และ
ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการร่วมมือจากท้องถิ่นใน
ทุกมิติเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม
กีฬา การพัฒนาบุคลากร ความยุติธรรม การให้ความ
ช่วยเหลือเยียวยา ประชาสัมพันธ์ และ สังคมจิตวิทยา

4) การดำเนินการแก้ไขปัญหาค 3 จังหวัด
ชายแดนภาคใต้ ควรมีแผนงานโครงการ ที่ส่งเสริมด้าน
การสื่อข้อความให้มากขึ้น มีการสนับสนุนด้านสมรรถนะ
ขององค์การอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนปัจจัยใหม่ ๆ ที่
สำคัญ เช่น ปัจจัยการบริหารความรู้สึกล ด้านค่านิยม และ
การสร้างคุณค่า

5) สนับสนุนให้มีการเลื่อนตำแหน่งภายใน
หน่วยงานศอ.บต. ในระดับสูงขึ้น เช่น รองเลขาธิการ ศอ.บต.
เพื่อแก้ปัญหาคการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของผู้ที่เกี่ยวข้อง
จากหน่วยงานที่สนับสนุน ให้มีความต่อเนื่องในการนำ
นโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นปัญหาสมรรถนะขององค์การ
ด้านการจูงใจให้ปฏิบัติงาน

6) หน่วยงาน ศอ.บต. ต้องให้ความสำคัญและ
เร่งดำเนินการร่วมมือกับฝ่ายตำรวจ และ ฝ่ายทหาร ใน
การแก้ปัญหาคยาเสพติด เพราะเป็นปัญหาคสำคัญและเป็น
อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาค 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
จำเป็นต้องใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมมือในการ
แก้ไขอย่างจริงจัง โดยจัดทำแผนงานและโครงการ
หน่วยงานรับผิดชอบให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง



7) ทุกหน่วยงานของ ศอ.บต. ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานจากท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญในการมีเอกภาพของทุกฝ่ายทั้งตำรวจ ทหาร และ พลเรือน จัดตั้งเครือข่ายองค์กรร่วมมือ (Network Cooperation Organization) ให้ทุกฝ่ายมีบทบาทในการปรับวิธีคิดให้เหมือนกันและไปแนวทางเดียวกันและเข้าใจการบริหารความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่ โดยการสื่อข้อความระหว่างหน่วยงาน และไปถึงระดับผู้รับบริการสาธารณะอย่างชัดเจนและถูกต้อง

8) หน่วยงานติดตามผลและประเมิน ให้นำเอาผลลัพธ์ของโครงการต่าง ๆ มาประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติและค้นหาผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อมาเป็นประสบการณ์ในการจัดทำแผนงานและโครงการต่อไปในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

9) กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ ต้องนำประสบการณ์ในอดีตที่เคยพูดคุยกัน มาใช้เป็นบทเรียนและประสบการณ์ในการพูดคุยในครั้งต่อไป ตลอดจนบทเรียนจากต่างประเทศและหน่วยงาน ศอ.บต. ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สื่อข้อความ ในการทำความเข้าใจให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เข้าใจถึง ประโยชน์ ที่จะได้รับจากกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ

10) ผู้นำของหน่วยงานศอ. บต. ต้องยอมรับความสำคัญของความต่อเนื่องในการเข้าไปกำกับควบคุม ประสานงานและ นำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดระยะเวลาของโครงการนั้น ๆ แม้กระทั่งความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) และวิธีปฏิบัติ (Means) จะต้องมีการประเมินและดูปัจจัยย้อนกลับหรือผลกระทบของโครงการ เพื่อนำมาปรับเปลี่ยนเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเสียใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดของกระบวนการนโยบาย

11) หน่วยงานศอ.บต. เป็นหน่วยปฏิบัติ ที่ต้องสามารถอธิบายลักษณะของนโยบายได้ว่า แต่ละโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว มีความเหมาะสมในเชิงทฤษฎีหรือไม่อย่างไร มีกระบวนการพัฒนา ทั้งทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม การพัฒนาบุคลากร สารสนเทศและประชาสัมพันธ์ที่มีการใช้องค์ความรู้เชิงวิชาการในการปฏิบัติมากขึ้น

12. หน่วยงานศอ.บต. เร่งดำเนินการสร้างวาทกรรมการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น วาทกรรมทุ่งยางแดงโมเดล เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนในการแก้ปัญหาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยร่วมมือกับฝ่ายทหาร และตำรวจ โดยการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการรักษาความปลอดภัยและการพัฒนาให้ตรงกับความต้องการของชุมชนเอง

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. 2549. **เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์**, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. (รายงาน กอส.)
- รุ่งรวี เฉลิมศรีภิญโญรัช. 2558. **เส้นทางกระบวนการสันติภาพปาตานี**. กรุงเทพฯ: หจก.ภาพพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. 2548. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: หจก. สหายบล็อกและการพิมพ์จำกัด.
- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.). 2556. **รายงานสรุปปัญหา และอุปสรรค จากผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลและตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ช่วง 2 ระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม 2555 – 23 สิงหาคม 2556**. ค้นวันที่ 13 มกราคม 2557 จาก http://www.sbpac.go.th/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=144&Itemid=568.
- ศรีสมภาพ จิตรภิมย์ศรี. 2556. **กระบวนการสันติภาพปาตานีในบริบทของอาเซียน : แนวคิดเรื่องทฤษฎีและสหอาณานิคมสำหรับกระบวนการสันติภาพปาตานี**. กรุงเทพมหานคร: หจก. ภาพพิมพ์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2547. **72 ปี รัฐสภาไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เสริมสุข กษิติประดิษฐ์. 2556. กระบวนการสันติภาพปาตานีในบริบทของอาเซียน : จังหวะก้าวภาคประชาสังคมในกระบวนการสันติภาพ. กรุงเทพมหานคร: หจก. ภาพพิมพ์.

อาคม ใจแก้ว. 2533. การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อิทธิชัย สีด้า. 2553. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดปัตตานี. วารสารวิทยบริการ ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2553.

อาภัสรา เพ็ญฟู. 2554. กระบวนการพูดคุยสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้: บทเรียนจากต่างประเทศ. รายงาน หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555 สถาบันต่างประเทศ เทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.

Calista, Donald J. 1994. "Policy Implementation," in Stuart S. Nagel. Ed. *Encyclopedia of Policy Studies*. New York : Marcel Dekker, Inc.

Elmore, R.F. 1979. "Complexity and Control: What legislators and Administrators can do about Implenmentation." *Public Policy Papers No. 11*. Institute of Governmental Research, University of Washington.

Hood, Christopher C. 1976. *The Limits of Administration*. London : Wiley.

Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Kularb, Phansasiri. 2014. *Beyond Conventional Professionalism: The Diverse Roles of*

Thai Journalism in the Southern Conflict. International Conference on Communication, Conflicts and Peace Processes: Landscape of Knowledge from Asia and the Deep South of Thailand 21-22 August 2014. Prince of Songkhla University, Pattani Campus.

Nunkaew, Kanuengkwan and Pokharapurkar, Raja. 2014. *Cross Media Ownership and its impact: A Comparative Study of Media Organization in India and Thailand in the Context of Conflict*. International Conference on Communication, Conflicts and Peace Processes: Landscape of Knowledge from Asia and the Deep South of Thailand 21-22 August 2014. Prince of Songkhla University, Pattani Campus.

Phithakkumpol , Zakee . 2014. *Re-examining the Past in the Indonesia Present: An Analysis of the Documentary Film ' The Act of Killing'*. International Conference on Communication, Conflicts and Peace Processes: Landscape of Knowledge from Asia and the Deep South of Thailand 21-22 August 2014. Prince of Songkhla University, Pattani Campus.

Pressman, J.L., and A. Wildavsky. 1973. *Implementation*. 2nd ed. California: University of California Press.

Sabatier, P.A. and Mazmanian. D.A. 1980. "The implementation of public policy: A Framework of analysis." *Policy Studies Journal Vol. 8 (special issue)*.

Van Meter, D. and Van Horn, C.E. 1975. The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*. (February)