

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์การแปลงนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปสู่การปฏิบัติในมิติพลเรือน

แนวโน้มสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๑. สถานการณ์ ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

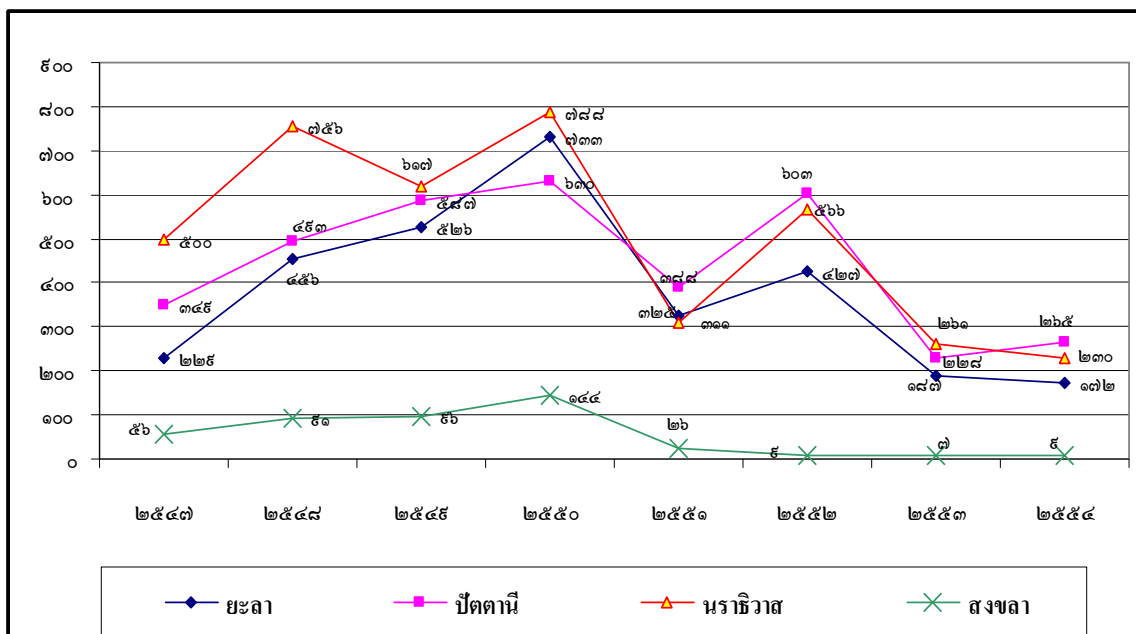
ในช่วง ๘ ปีที่ผ่านมา (ปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๔) ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การดำเนินชีวิตของประชาชนและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก ลักษณะเหตุการณ์ความรุนแรงยังคงเป็นรูปแบบการลอบวางเพลิง ทำร้ายและลอบยิง วางระเบิด และทำลายทรัพย์สินของประชาชนและสถานที่ราชการ ในช่วงปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๔ มีจำนวนเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา (๔ อำเภอ คือ จะนะ เทพา นาทวี และสะบ้าย้อย) รวม ๑๑,๐๖๔ ครั้ง โดยเฉลี่ยมีเหตุการณ์เกิดขึ้นปีละ ๑,๓๘๑ ครั้ง จังหวัดนราธิวาส มีเหตุการณ์เกิดขึ้นมากที่สุด(๔,๐๒๕ ครั้ง) ส่วนจังหวัดสงขลามีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นน้อยที่สุด (๔๓๘ ครั้ง) ส่งผลให้มีจำนวนผู้เสียชีวิตรวม ๔,๕๔๒ ราย และมีผู้บาดเจ็บจำนวน ๘,๐๗๕ ราย อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ที่มีแนวโน้มดีขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ซึ่งมีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นจำนวน ๑,๐๕๐ ครั้ง ลดลงประมาณครึ่งหนึ่งจากปี ๒๕๕๐ ที่มีเหตุการณ์จำนวน ๒,๒๕๕ ครั้ง แต่เหตุการณ์ความรุนแรงก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น ๑,๖๐๕ ครั้งในปี ๒๕๕๒ ก่อนจะลดลงเหลือเพียง ๖๘๓ ครั้ง และ ๖๗๕ ครั้ง ในปี ๒๕๕๓ และปี ๒๕๕๔ ตามลำดับ ขณะที่จำนวนผู้เสียชีวิตรวมในแต่ละเหตุการณ์มีแนวโน้มลดลงจาก ๕๔๒ คน ในปี ๒๕๕๐ เหลือ ๔๒๔ คน ในปี ๒๕๕๔ จำนวน ๕๖๘ คน ดังปรากฏตามตารางที่ ๑,๒ และแผนภูมิที่ ๑ และ ๒

ตารางที่ ๑ ภาพรวมจำนวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้
ตั้งแต่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔

ปี พ.ศ.	สถิติเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรายปี จำแนกตามพื้นที่จังหวัด (ครั้ง)				
	ยะลา	ปัตตานี	นราธิวาส	สงขลา	รวม
๒๕๔๗	๒๒๕	๓๔๕	๕๐๐	๕๖	๑,๑๓๕
๒๕๔๘	๔๕๖	๔๕๓	๗๕๖	๕๑	๑,๗๑๖
๒๕๔๙	๕๒๖	๕๘๓	๖๑๗	๕๖	๑,๘๘๒
๒๕๕๐	๗๓๓	๖๓๐	๗๘๘	๑๔๔	๒,๒๙๕
๒๕๕๑	๓๒๕	๓๘๘	๓๑๑	๒๖	๑,๐๕๐
๒๕๕๒	๔๒๗	๖๐๓	๕๖๖	๕	๑,๖๐๕
๒๕๕๓	๑๘๗	๒๒๘	๒๖๑	๗	๖๘๓
๒๕๕๔	๑๗๒	๒๖๕	๒๓๐	๕	๖๗๕
รวม	๓,๐๕๕	๓,๕๔๓	๔,๐๒๕	๔๓๘	๑๑,๐๖๑

ที่มา : สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กองทัพบก และกรมข่าวทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย
รวบรวมโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้

แผนภาพที่ ๑๑ ภาพรวมจำนวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใน ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๔
แยกเป็นรายจังหวัด

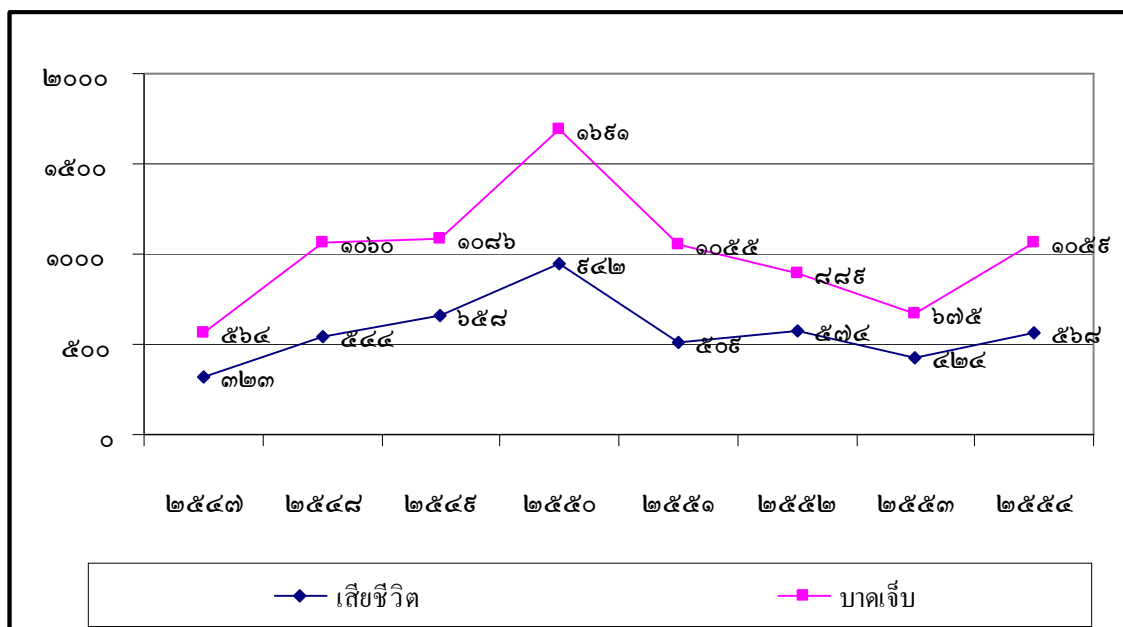


ตารางที่ ๒ ภาพรวมจำนวนผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บในพื้นที่ ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้
ตั้งแต่ ๔ มกราคม ๒๕๕๓ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔

ปี พ.ศ.	จำนวนผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บในแต่ละปี จำแนกตามพื้นที่จังหวัด (ราย)									
	ยะลา		ปัตตานี		นราธิวาส		สงขลา		รวม	
	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ	เสียชีวิต	บาดเจ็บ
๒๕๕๓	๖๓	๑๕๑	๕๘	๑๐๕	๑๔๑	๒๕๒	๒๑	๑๒	๓๒๓	๕๖๔
๒๕๕๔	๑๐๘	๒๕๒	๑๕๑	๑๖๓	๒๔๓	๕๓๒	๔๒	๑๑๓	๕๔๔	๑,๐๖๐
๒๕๕๕	๒๐๒	๓๒๖	๒๐๒	๒๕๕	๒๒๑	๔๕๘	๓๓	๔๓	๖๕๘	๑,๐๘๖
๒๕๕๖	๓๔๐	๖๒๓	๒๔๕	๔๕๔	๓๐๕	๕๑๓	๔๘	๕๓	๕๔๒	๑,๖๕๑
๒๕๕๗	๑๖๐	๓๑๒	๑๘๖	๓๘๘	๑๕๑	๓๓๕	๑๒	๑๖	๕๐๕	๑,๐๕๕
๒๕๕๘	๑๕๔	๒๘๓	๑๕๓	๒๕๕	๒๑๕	๒๕๕	๔	๘	๕๓๔	๘๘๕
๒๕๕๙	๘๕	๒๑๒	๑๔๓	๒๑๓	๑๘๕	๒๔๓	๓	๓	๔๒๔	๖๓๕
๒๕๕๐	๑๓๐	๓๓๔	๒๐๓	๒๔๔	๒๒๒	๔๔๘	๕	๓๓	๕๖๘	๑,๐๕๕
รวม	๑,๒๔๖	๒,๕๐๑	๑,๔๓๓	๒,๑๒๕	๑,๖๕๑	๓,๑๒๘	๑๓๒	๓๒๕	๔,๕๔๒	๘,๐๓๕

ที่มา : สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กองทัพบก และกรมข่าวทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย
รวบรวมโดยสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้

แผนภาพที่ ๑๒ ภาพรวมจำนวนผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บในพื้นที่ ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ๒๕๕๓-๒๕๕๔



จากสถิติการก่อเหตุร้ายแล้วอาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์ดีขึ้น เนื่องจากการก่อเหตุร้ายมีแนวโน้มลดลงตามลำดับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ คือ จำนวน ๑,๖๐๕ ครั้ง, ๖๘๓ ครั้ง, ๖๓๕ ครั้ง อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาในเชิงคุณภาพแล้ว ความรุนแรงมีมากขึ้น กล่าวคือในแต่ละเหตุร้ายที่เกิดขึ้นได้สร้างความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมากขึ้น

ขณะที่อีกด้านหนึ่ง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้เกิดการปะทะกับผู้ก่อเหตุร้ายมากขึ้นจนสามารถจับกุมและสังหารผู้ก่อเหตุร้ายเพิ่มมากขึ้น ก็อาจตีความไปได้ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือในการให้ข้อมูลและข่าวสารเพิ่มขึ้นจากประชาชนในพื้นที่ ถือว่าวิเคราะห์ได้ว่า กลุ่มผู้ก่อเหตุร้ายก็มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะสามารถรวมกลุ่มปฏิบัติการทางยุทธวิธีได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน รวมทั้ง การจัดองค์กรและประสานการปฏิบัติระหว่างกลุ่มทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การที่กลุ่มก่อเหตุร้ายได้ปฏิบัติการในเขตชุมชนเมืองเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ฝ่ายรัฐ แต่ก็มีประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้รับผลกระทบไปด้วย รวมทั้งการก่อเหตุร้าย ลอบวางระเบิดที่ย่านชุมชน เขตเทศบาลนครยะลา อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา และโรงแรมลีการ์เด็น เขตเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา รวมทั้ง ที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ในเวลาไล่เลี่ยกัน สร้างความเสียหายต่อชีวิตประชาชนผู้บริสุทธิ์และทรัพย์สินจำนวนมาก การก่อการร้ายดังกล่าวเป็นการจงใจใช้ความรุนแรงต่อพี่น้องประชาชนผู้บริสุทธิ์ โดยเลือกเป้าหมายในเขตชุมชนและย่านการค้า ทำให้เหยื่อของความรุนแรงมีทั้งผู้สูงอายุ ผู้หญิง และเด็ก ได้สร้างความหวาดกลัวและความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณชน ทำลายระบบเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นต่อนักลงทุนและนักท่องเที่ยว (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ ส่วนหน้า, อัฒนา, ๒๕๕๕ : ๑) และองค์การความร่วมมืออิสลาม หรือ OIC (Organization of Islamic Cooperation) แถลงการณ์ประณามความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ของไทย พร้อมแสดงความเสียใจมายังผู้เสียชีวิตและผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งหมด (OIC ประณามความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ของไทย, ออนไลน์, ๒๕๕๕)

จากการที่ที่ปรึกษาและผู้แทนพิเศษของ OIC คือ Mr. SAYED KASSEM EL-MASRY และ Mr. TALAL A.DAOUS DIRECTOR, DEPARTMENT OF MUSLIM COMMUNITIES AND MINORITIES (ศอ.บต., อัฒนา, ๒๕๕๔: ๑ – ๖) ได้ลงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อดูสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งได้แสดงออกถึงความพึงพอใจในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้มาตรการและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความกตัญญูเป็นลำดับ เมื่อเทียบกับครั้งที่เคยมาประเทศไทย เมื่อครั้งเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ ๆ ประมาณ ๕ ปีที่ผ่านมา และ

ได้ระบุว่าเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีใช่เป็นปัญหาในเรื่องของศาสนา ข้อมูลดังกล่าว เหล่านี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในระดับหนึ่งของนโยบายรัฐบาล และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างได้มีประสิทธิภาพ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ ปัญหา อุปสรรค และความสำเร็จของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยได้นำกรอบแนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบแนวคิดการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ ดร.วรเดช จันทรศร ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ ๓ มาปรับใช้โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

๑. ขั้นตอนการแปลงนโยบายจะต้องไม่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์นโยบาย โดยพิจารณาได้จาก ๔ ปัจจัย คือ

๑.๑ ความคลุมเครือของนโยบาย

นโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ส่วนใหญ่จะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้กว้าง ๆ คือ การยุติปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ปัญหาสำคัญในระดับปฏิบัติ คือ

๑.๑.๑ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ทุกระดับ ได้ศึกษาและทำความเข้าใจในนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลหรือไม่ โดยข้อเท็จจริงแล้วข้าราชการ รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ไม่ได้ศึกษารายละเอียดนโยบายของรัฐบาลโดยละเอียด แต่อาจจะรู้ในเรื่องของหลักการกว้าง ๆ ของนโยบายที่จะต้องนำไปสู่การปฏิบัติ

๑.๑.๒ แม้ว่าจะได้ศึกษานโยบายดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในถ้อยคำ เนื้อหาสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างกระจ่างแจ้งหรือไม่ โดยเฉพาะคำว่า “ยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มีการอธิบายความให้เป็นที่เข้าใจ ชัดเจน ถูกต้อง ตรงกันหรือไม่ เพราะมีผู้นำศาสนาบางท่านกล่าวว่า ควรจะต้องใช้ “เข้าถึง เข้าใจ พัฒนา” จึงจะถูกต้อง จึงเห็นได้ว่ายังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับถ้อยคำ และความหมายของยุทธศาสตร์พระราชทาน และอาจกล่าวได้ว่ามีเฉพาะกระทรวงมหาดไทย เท่านั้น นี้ได้พยายามอธิบายคำว่ายุทธศาสตร์

พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” โดยรวบรวมจากคำบรรยายของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี

๑.๑.๓ ถ้อยคำที่ปรากฏและเขียนไว้ในนโยบายมีการใช้ถ้อยคำที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถื่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามและไม่ได้ใช้ภาษาไทย เป็นภาษาหลักยากที่จะทำความเข้าใจ อาจต้องมีการแปลไทยเป็นไทย อีกทอดหนึ่ง เช่น คำว่า พหุวัฒนธรรม เป็นต้น

๑.๑.๔ ความชัดเจนของนโยบาย จะพบว่านโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้ส่วนมากจะ ชัดเจน อาทิเช่น นโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ในข้อ ๔ กำหนดให้มีการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ต่อสถานการณ์ที่เป็นจริงทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ กล่าวคือ

ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้บางส่วนยังเข้าใจว่า เหตุร้ายที่เกิดขึ้นเป็นการ กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โจรินจาที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการ ที่คนไทยนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับรู้ข่าวสารทางสื่อมวลชน และลงความเห็นว่าคุณ จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นคนใจร้าย ทำให้เกิดกรณีผู้ที่ซื้อรถยนต์ใหม่จะไม่นิยมจอดป้ายทะเบียนรถยนต์ เป็นของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะเกรงว่าจะถูกขูดรีด เนื่องจากรถยนต์ที่ติดป้ายทะเบียนจังหวัด ชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่ทำให้ประเทศไม่สงบ หรือกรณีเด็กนักเรียนมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ที่เรียนจบภาษาเกาหลี ได้ไปสมัครงานที่จังหวัดในฝั่งอันดามันซึ่งปิดประกาศรับ สมัครพนักงานที่มีความรู้ด้านภาษาเกาหลีดี เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวเกาหลีโดยเฉพาะคู่ฮันนิมุน ผู้สัมภาษณ์บอกกับเด็กว่ามีความรู้ภาษาเกาหลีดีมากแต่เสียใจด้วยที่มาจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ใจ ร้าย มาตัดคอ มาแล้วเผาประชาชนผู้บริสุทธิ์

๑.๒ ความเข้าใจในนโยบาย

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น มีความเข้าใจใน นโยบายอย่างไร ซึ่งสามารถจำแนกหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้

๑.๒.๑ หน่วยงานราชการในส่วนกลาง คือ กระทรวง กรม หรือหน่วยงาน FUNCTION ควรจะต้องมีความเข้าใจในนโยบายอย่างลึกซึ้ง แต่การที่จะทราบได้ว่าหน่วยงานราชการ มีความเข้าใจจริงหรือไม่ ต้องพิจารณาจากการปฏิบัติตามนโยบาย ดังมีกรณีหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ของ

หน่วยงานในภูมิภาคของกรมฯ หนึ่ง กระทำความผิด กรมได้มีคำสั่งย้ายข้าราชการผู้นั้นให้มาปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเป็นการลงโทษ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารในกรมนั้นน่าจะรู้หรือไม่รู้นโยบาย แต่ที่ปรากฏชัดเจนในทางปฏิบัติ คือผู้บริหารกรมไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในการที่จะคัดเลือกคนดี คนเก่งไปปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งสะท้อนถึงความมึนงงว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือพื้นที่สำหรับการลงโทษข้าราชการ

และอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานไม่มีความเข้าใจในนโยบายที่ชัดเจนเพียงพอ คือ คณะรัฐมนตรีของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการประชุมนัดพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ณ บ้านพิษณุโลก และเห็นชอบในการกำหนดให้จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ประกอบด้วยจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และ ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลา (อ.จะนะ , อ.นาทวี , อ.สะบ้าย้อย , อ.เทพา) โดยมีหลักการสำคัญคือ การแก้ไขปัญหาความไม่สงบใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน ประกอบกับมาตรการต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นไม่สามารถดำเนินการได้เพราะขัดต่อข้อกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีปัญหาความไม่สงบเป็น “เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ” เพื่อเอื้อต่อการแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ โดยจะมีมาตรการพิเศษด้านต่าง ๆ เป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการต่อไปได้ รวมทั้งเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานในพื้นที่ และสร้างขวัญ กำลังใจให้ประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ประเทศมีความเป็นเอกภาพ และเมื่อสถานการณ์เข้าสู่สภาวะปกติแล้วจึงยกเลิกสถานะของเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจได้ โดยมีระยะเวลาไม่เกิน ๓ ปี (มกราคม ๒๕๕๐ – ธันวาคม ๒๕๕๒)

แต่ปรากฏว่ามาตรการที่ออกมารองรับเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ เช่น มาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจ สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ การชดเชยส่วนต่างเบี้ยประกันภัยทรัพย์สิน การผ่อนผันเงินสมทบกองทุนประกันสังคม การของบสนับสนุนเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ที่สำคัญที่ส่วนราชการมองข้ามการกำหนดให้มี เขตพัฒนาพื้นที่พิเศษเฉพาะกิจ คือ การยกเว้นกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งแก้ไขวิถีคิดที่จะนำกฎ หรือระเบียบปฏิบัติที่ใช้แบบเดียวกันทั่วประเทศมาดำเนินการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในลักษณะการคัดเลื่อไหล เช่นกรณี โรงเรียนเอกชน ในภาพรวมทั่วประเทศเด็กนักเรียนในระบบส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๐ จะอยู่ในระบบโรงเรียนของรัฐ อีกร้อยละ ๒๐ จะเรียนในโรงเรียนเอกชน ดังนั้น โครงสร้างและอัตราค่าจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จึงมีการกำหนดโครงสร้างและบุคลากรสำหรับกำกับดูแลโรงเรียนรัฐ

มากกว่าโรงเรียนเอกชน ในขณะที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่ผู้ปกครองนิยมส่งบุตรหลานไปเข้าเรียน เนื่องจากต้องการให้เรียนรู้ศาสนาอิสลามด้วยนั้น มีสัดส่วนสูงคือ ร้อยละ ๘๐ แต่การจัดโครงสร้างและบุคลากรของ สพฐ. ก็เหมือนกับจังหวัดอื่นทั่วประเทศ ถึงแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้มี สช. จังหวัด และอำเภอแล้ว แต่กระทรวงศึกษาธิการก็ยังไม่สามารถดำเนินการบรรจุอัตรากำลังคนลงปฏิบัติหน้าที่ได้จริง เนื่องจากติดขัดในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง ทั้งๆ ที่เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญแต่การนำไปสู่การปฏิบัติเป็นไปด้วยความล่าช้า

อย่างไรก็ตาม จะกล่าวว่ามีส่วนราชการไม่เข้าใจนโยบายก็กล่าวได้ไม่เต็มที่นัก เพราะส่วนราชการจะใช้ช่องทางที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นช่องทางในการบรรจุแผนงาน โครงการ ปกติของกรม โดยอ้างว่าเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

๑.๒.๒ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จะต้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีความเข้าใจในนโยบายค่อนข้างจะชัดเจน ในการกำหนดยุทธวิธีการทำงาน ศอ.บต. จะใช้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นตัวตั้งในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทำให้ ศอ.บต. ภายใต้การนำของ นายพระนาย สุวรรณรัฐ ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในยุคเริ่มจัดตั้ง ศอ.บต. ขึ้นมาใหม่มีความชัดเจน ได้มีการคิดและกำหนดยุทธวิธีการทำงาน เพื่อดึงมวลชนมาเป็นฝ่ายรัฐในหลาย ๆ เรื่อง

ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะ ศอ.บต. มีความได้เปรียบเนื่องจาก ผอ.ศอ.บต. จะได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมประชุมสำคัญ ๆ เช่น คณะรัฐมนตรีนัดพิเศษที่บ้านพิษณุโลก รวมทั้งได้มีการปรึกษาหารือโดยใกล้ชิดกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกท่าน

๑.๒.๓ จังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือนฝ่ายปฏิบัติการบนพื้นที่ ต้องมีความเข้าใจในนโยบายอย่างถ่องแท้และชัดเจนนั้น ในระดับหัวหน้าหน่วยงานเชื่อว่ามีความเข้าใจ เนื่องจากได้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ โดยมีระดับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผอ.ศอ.บต. ประชุมชี้แจงทำความเข้าใจอย่างสม่ำเสมอ

แต่ในทางปฏิบัติแล้วการติดต่อสื่อสารในองค์กรเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาในระดับหัวหน้าหน่วยงานจะต้องสื่อสารทำความเข้าใจเรื่องนโยบายไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความเข้าใจถูกต้อง ตรงกัน จนถึงระดับล่างสุด แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครบถ้วน

๑.๓ ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ มี ๓ ระดับ คือ

(๑) ส่วนราชการส่วนกลาง

(๒) ศอ.บต.

(๓) จังหวัด อำเภอ องค์การปกครองท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน

ราชการส่วนกลางเป็นหน่วยงานที่อยู่ไกลจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มากที่สุด แต่เป็นหน่วยงานที่รวมอำนาจ ทั้งแผนงาน แผนเงิน และแผนคน วิธีคิดของกระทรวง กรม คือ การมองภาพรวมทั้งประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งจะมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมาก ประกอบกับสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดขึ้นเป็นระยะเวลายาวนาน ในช่วงแรก ๆ ทุกฝ่ายก็ยินดีให้การสนับสนุน เพราะเห็นว่าเป็นวาระแห่งชาติ รัฐบาลให้ความสำคัญ นายกรัฐมนตรีจึงสั่งให้ทุกกระทรวงต้องลงไปช่วยแก้ไข ปัญหา รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงต่างก็ลงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และดำเนินการแก้ไขปัญหาภายใต้กรอบภารกิจของกระทรวง ซึ่งเป็นเจตนาดีของกระทรวง กรมในช่วงแรกที่ต้องการตอบสนองนโยบาย แต่บางกรณีก็สร้างปัญหาให้กับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ในภายหลัง ต่อมาส่วนราชการค่อนข้างจะไม่ให้ความร่วมมือกับแผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากงบประมาณของกระทรวง กรม ที่ต้องถูกดึงลงไปใช้ในการทำงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง กรม หรือกรอบวงเงินงบประมาณของกระทรวง กรม ที่มีอยู่อย่างจำกัด

กรณีตัวอย่างที่เห็น ได้ชัดเจน คือ แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ ซึ่งกรมพัฒนาที่ดินมีแผนที่จะส่งเสริมการปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ เพื่อจะรองรับโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มที่นิคมสหกรณ์บาเจาะ อำเภอ บาเจาะ จังหวัดนราธิวาส แต่ภายใต้แผนงานพัฒนาพื้นที่พิเศษฯ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะยกระดับรายได้ของประชาชนให้ได้ครัวเรือนละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ในเวลา ๓ ปี โดยมีอาชีพภาคเกษตร นอกภาคเกษตร เป็นรายการให้เกษตรกรกรเลือก ปรากฏว่ามีเกษตรกรที่สามารถเข้าร่วมโครงการปลูกปาล์มน้ำมันจำนวนไม่มากนัก แต่ต้องการเลี้ยงวัว เลี้ยงแพะ เลี้ยงไก่ เนื่องจากกรมปศุสัตว์มีงบประมาณไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงสั่งการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรับเปลี่ยนงบประมาณภายในกระทรวง จากกรมพัฒนาที่ดินไปเป็นของกรมปศุสัตว์ ซึ่งทำให้เป้าหมายของการเพิ่มพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันไม่บรรลุตามเป้าหมาย

๑.๔ ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย

นโยบายการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ มีเป้าหมายชัดเจนในการที่จะยุติปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบโดยเร็ว แต่ความซับซ้อนและยุ่งยากที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เนื่องจากการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายนั้น จะต้องเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ซึ่งที่ผ่านมาประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพ เป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกขึ้นมาให้ความหมายในมิติต่าง ๆ ตามความต้องการของหน่วยงาน เช่น ฝ่ายทหาร ความเป็นเอกภาพ หมายถึงการที่จะต้องเป็น SINGLE COMMAND คืออยู่ภายใต้การสั่งการของหน่วยงานเดียว ขณะที่ฝ่ายพลเรือนก็ให้ความหมายว่าความเป็นเอกภาพคือเอกภาพของนโยบายเอกภาพการบังคับบัญชา คืออยู่ใต้นายกรัฐมนตรี แต่ในการปฏิบัติงาน องค์การฝ่ายพลเรือนและองค์การฝ่ายทหารต่างปฏิบัติเนื่องจากการบริหารและวิธีการทำงานของพลเรือนและทหารที่แตกต่างกัน ทำให้การจัดองค์กรของฝ่ายราชการยังไม่เสร็จเรียบร้อย ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเมื่อปี ๒๕๔๗ มีการปรับเปลี่ยนการนำอยู่ตลอดเวลา ระหว่าง ฝ่ายทหาร พลเรือน ตำรวจ และการเมือง ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน เช่น

- ช่วงปี ๒๕๔๘ – ๒๕๕๒ รวมศูนย์อยู่ภายใต้ กอ.รมน.
- ช่วงปี ๒๕๕๒ มีการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่า ศอ.บต. ยังอยู่ภายใต้ กอ.รมน. ก็ตามแต่ก็มีความเป็นอิสระ กลาย ๆ
- ช่วงปี ๒๕๕๓ มีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้แยก ศอ.บต. ออกมา กอ.รมน. โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.ศอ.บต.

๒. การนํานโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

๒.๑ การระดมพลัง ในการพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาการสนับสนุน ในนโยบายภาคท้องถิ่น

ในการระดมพลังนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ได้กล่าวถึงไว้ในทุกนโยบาย คือการมีส่วนร่วม มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากทุกภาคส่วน ทั้งผู้นำศาสนา พุทธ อิสลาม ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ นักวิชาการ ซึ่งผลงานของสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้มีค่อนข้างมาก เช่น การจัดทำหนังสืออิสลามที่ควรรู้ การเชิญผู้นำองค์กรมุสลิมของอินโดนีเซียมุฮัมมัดดิยะห์และผู้นำศาสนามาชี้แจงหลักศาสนาที่ถูกต้อง การศึกษาเรื่องการบริหารจัดการฮัจญ์ การพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้น ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษา ซึ่งได้เริ่มปฏิบัติงานไม่นานนัก

ในการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ สอ.บต. จะทำการหารือต่อที่ประชุมสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ก่อนเสมอ ทำให้มาตรการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น

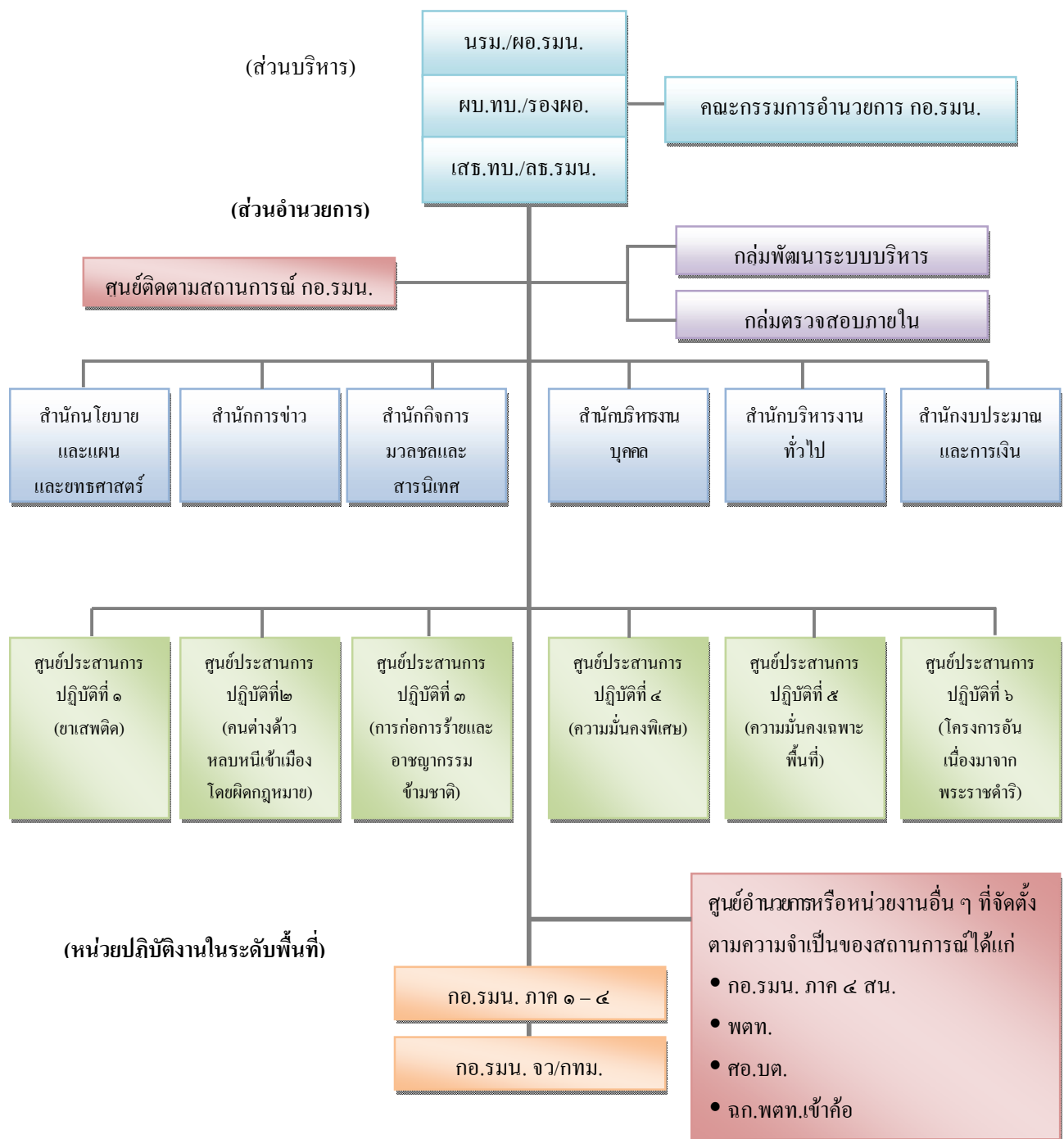
นอกจากนี้ในการดำเนินการ สอ.บต. ยังใช้องค์กรภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ ดังจะเห็นได้ในโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รับผิดชอบดำเนินการก่อสร้างบ้านใหม่ ซ่อมแซมบ้าน ต่อเติมบ้าน โดยใช้กระบวนการทำงานของ พอช. รวมทั้งในการดำเนินการตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้กำหนดให้มีการจัดเวทีประชาคมเพื่อกำหนดว่าใครบ้างเป็นครัวเรือนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่า ๑๒๐,๐๐๐ บาท และให้ประชาชนได้นำเสนอความต้องการทางด้านอาชีพ ภาคราชการ เกษตร อาชีพนอกภาคการเกษตร และเรื่องที่อยู่อาศัย โดยมีผู้นำสี่เสาหลัก คือ ผู้นำท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ผู้นำท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ผู้นำศาสนา (อิหม่าม) และผู้นำตามธรรมชาติ (ปราชญ์ชาวบ้าน) ช่วยกันกรองและลงชื่อรับรอง

๒.๒ การปฏิบัติซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ซึ่งความสำเร็จจะขึ้นกับปัจจัยต่างๆ หลายปัจจัย ดังนี้

๒.๒.๑ ปัจจัยทางด้านโครงสร้าง เป็นปัจจัยสำคัญในช่วงแรกที่ สอ.บต. ถูกจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๐๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ และต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ สอ.บต. ถูกจัดให้เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน. ดังนั้นการปฏิบัติงานต่างๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ก่อน ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงาน เนื่องจากวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรฝ่ายพลเรือนและองค์กรฝ่ายทหารไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม กอ.รมน. ก็มีความเข้าใจและพยายามช่วยเหลือแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่างๆ ให้อย่างเต็มที่ แต่ก็ติดขัดที่ระเบียบ กฎหมาย ของ กอ.รมน.

ประกอบกับเมื่อมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้การดำเนินงานมีการติดขัดบ้างภายใต้โครงสร้าง กอ.รมน. ใหม่ สอ.บต. เป็นเพียงหน่วยงานในสังกัดที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ กอ.รมน. แต่ในทางปฏิบัติ การเสนอเรื่องต่างๆ ต้องเสนอตามสายงานผ่านศูนย์ประสานงานการปฏิบัติที่ ๕ (ความมั่นคงเฉพาะพื้นที่) ทั้งๆ ที่หัวหน้าหน่วยงานของ สอ.บต. ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย อีกตำแหน่งหนึ่งเป็นผลต่อการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

แผนภาพที่ ๑๑ โครงสร้างการบริหารงานของอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร



ที่มา : กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. “เอกสารแนะนำกองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร”. ๒๕๕๑. หน้า ๑๓

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

พ.ศ. ๒๕๕๓ ขึ้น กำหนดให้ สอ.บต. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเลขาธิการ สอ.บต. เป็นข้าราชการระดับ ๑๑ เทียบเท่าปลัดกระทรวง ทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัวขึ้น แต่ก็ทำให้ฝ่ายทหารเองมีความไม่สบายใจว่าจะทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพ

แม้กระนั้นก็ตาม ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ กลับทำให้ สอ.บต. มีฐานะคล้ายเป็นกระทรวงหนึ่ง มีการออกกระเบียบ กพต. ว่าด้วยการประชุมของ กพต. คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ต้องการลักษณะพิเศษ โดยเฉพาะข้อ ๑ ระบุว่าการเสนอเรื่องต่อ กพต. ตามข้อ ๕ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องแม้ว่าจะมีข้อยกเว้นอยู่ ๓ กรณี แต่ประเด็นสำคัญผู้ว่าราชการจังหวัด และ สอ.บต. ไม่สามารถนำเสนอได้ อีกทั้ง การประชุม กพต. เป็นเพียงคณะกรรมการกลั่นกรองโครงการท้ายที่สุดต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาอีกครั้งหนึ่งทำให้เพิ่มขึ้นตอนการปฏิบัติงานให้มีความยากยิ่งขึ้น และในการประชุมคณะรัฐมนตรีมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขมติของ กพต. อยู่บ่อยครั้ง

๒.๒.๒ ปัจจัยทางด้านบุคลากร เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ไม่ค่อยมีข้าราชการที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่เดิมใจมาปฏิบัติงานในพื้นที่ หรือหากเจ้าตัวเต็มใจมาปฏิบัติงานแต่ครอบครัวบิดา มารดา ภริยา ญาติพี่น้อง ขอร้องไม่ให้มา ทำให้ทางราชการมี “ตัวเล็อก” น้อยลง ส่งผลให้ไม่ได้ข้าราชการที่มีฝีมือระดับสุดยอดมาทำงาน ยกเว้นพวกที่มีจิตใจอาสาสมัคร เห็นแก่ประเทศชาติ หรือพวกที่เห็นช่องทางความก้าวหน้า มาเพื่อเอาตำแหน่ง ทำให้รัฐบาลสมัยพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ต้องออกกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยบำเหน็จความชอบสำหรับข้าราชการปฏิบัติชอบในหน้าที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้น โดยมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

(๑) การสรรหาข้าราชการที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องมีการขออนุมัติของบุคคลครบวงจร ๔ R คือ

RECRUIT สรรหาข้าราชการที่เป็นคนดี คนเก่งมาทำงาน

RETRAIN ต้องฝึกอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจใน

ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม

REWARD การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ เช่น บำเหน็จความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ เหรียญราชการชายแดน เงินเลี้ยงชีพ อายุราชการทวีคูณ

RETIRE กรณีข้าราชการที่ประพฤติคนไม่เหมาะสมต้องมีมาตรการในการโยกย้ายออกนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(๒) ผลจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้ข้าราชการที่ต้องปฏิบัติงานมวลชนในพื้นที่ เช่น ปศุสัตว์ เกษตร ประมง พัฒนาชุมชน ป่าไม้ ต้องปรับย้ายขึ้นมาปฏิบัติงานบนอำเภอและออกปฏิบัติงานในฐานะเป็นหน่วยเคลื่อนที่ (MOBILE UNIT) ทำให้การแปลงนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติในระดับหมู่บ้าน ตำบล เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก นายอำเภอไม่มีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน สอ.บต. เห็นความจำเป็นจึงได้เสนอให้มีการเพิ่มอัตราตำแหน่ง ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลและเจ้าหน้าที่ปกครองประจำตำบลขึ้นเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ

(๓) นอกจากนี้การที่จะต้องมีการโยกย้าย สับเปลี่ยน หมุนเวียนข้าราชการ อยู่เสมอ ทุก ๆ ๒ – ๔ ปี ข้าราชการที่ย้ายมาใหม่ต้องมาศึกษาทำความเข้าใจในนโยบายใหม่ ทำให้ นโยบายไม่ต่อเนื่อง แต่หากจะไม่ให้มีการโยกย้ายก็ไม่ได้ เนื่องจากการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ถือเป็นภาระที่หนัก เครียด (HARDSHIP POST) ที่จะต้องมีการโยกย้ายสับเปลี่ยน กำลังพล ซึ่งฝ่ายพลเรือนมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนช้ากว่าฝ่ายทหารซึ่งมีการสับเปลี่ยนหน้าที่ทุก ๆ ๑ ปี

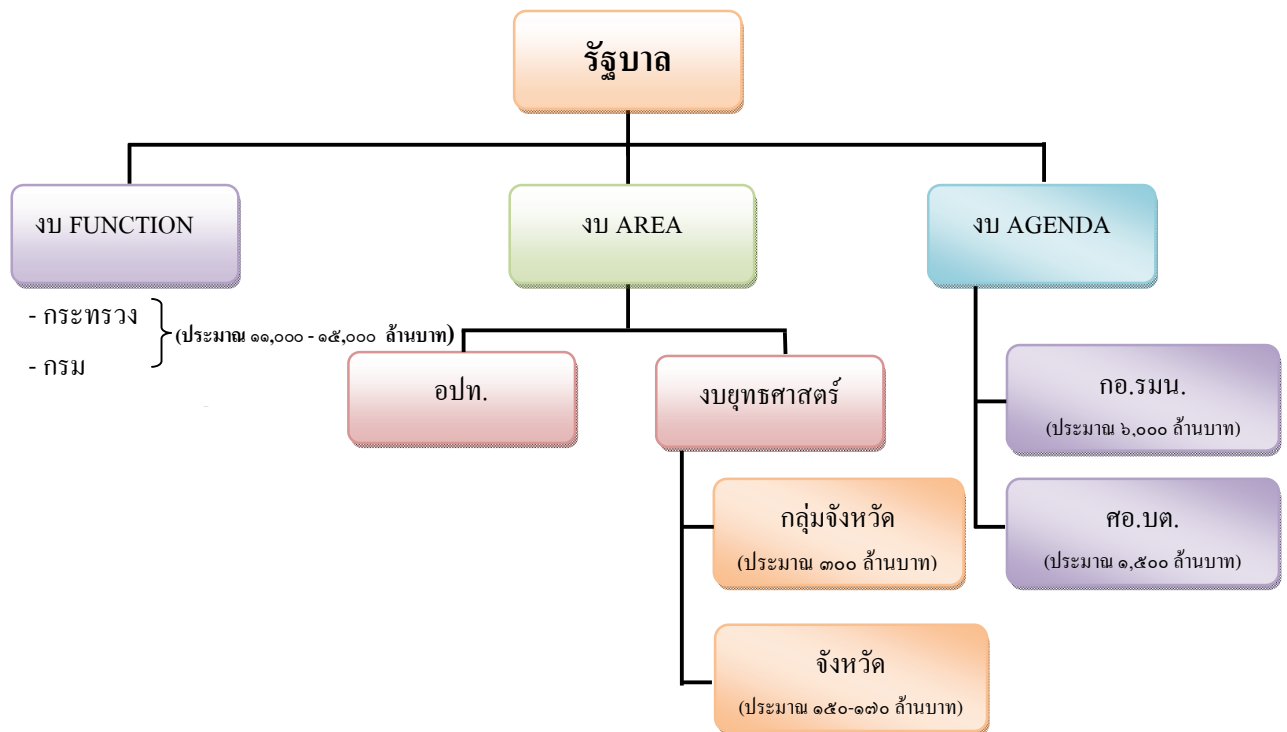
(๔) สิทธิพิเศษ เช่น การนับอายุราชการทวีคูณก็เป็นประโยชน์บ้างแต่ไม่มากนัก ทำให้ข้าราชการมีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือก แต่ไม่ได้หมายความว่าจะต้องได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นเสมอไป

(๕) การที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาใช้ช่องทางหรือตำแหน่งในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ให้แก่ข้าราชการผู้ใกล้ชิด เพื่อให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ แต่ไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง โดยมีคำสั่งให้ช่วยราชการที่กระทรวงอีกตำแหน่งหนึ่ง สะท้อนถึงทัศนคติของ ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ที่ไม่ได้เห็นความสำคัญของการบริหารงานบุคคลในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ประการสำคัญทำให้ข้าราชการที่ต้องปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ระดับผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการ ขาดขวัญและกำลังใจ

๒.๒.๓ ปัจจัยทางด้านเงินทุน ในเรื่องงบประมาณมีประเด็นที่ประกอบการพิจารณา ได้ดังนี้

(๑) ระบบงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจังหวัดประกอบด้วย ๓ ส่วน ดังปรากฏตามภาพที่ ๑๔

แผนภาพที่ ๑๔ งบประมาณที่รัฐบาลอนุมัติจำแนกตามงบในช่วงปี ๒๕๔๕ – ๒๕๕๕



(๒) ศอ.บต. มีหน้าที่เป็นแกนกลางในการบูรณาการการทำงาน และการชี้เป้าแต่อำนาจในการอนุมัติงบประมาณยังเป็นของเจ้ากระทรวงและสำนักงบประมาณ ซึ่งได้เคยมีความพยายามที่จะให้มีการแยกแผนงานพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกมาเป็นแผนงานหนึ่งแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

ในทางปฏิบัติ ศอ.บต. กับสำนักงบประมาณก็ต้องพยายามประสานราชการต่าง ๆ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณผ่านรัฐสภาว่ามีแผนงาน โครงการ งบประมาณใดบ้างที่ลงมาทำในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้บ้าง ซึ่งตัวเลขก็จะได้ไม่ค่อยตรงกันระหว่าง ศอ.บต. กระทรวง/กรม สำนักงบประมาณ

(๓) ในการบริหารงบประมาณ ยังคงใช้ขั้นตอนกระบวนการปกติเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่า จะมีข้อยกเว้นให้ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้บ้างเฉพาะบางเรื่อง เช่น ห้ามมีการโยกงบประมาณที่กำหนดไว้ว่าจะดำเนินการใน ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปที่จังหวัดอื่น และกรณีเงินกู้ไทยเข้มแข็งเมื่อมีเงินเหลือ หาก กพต. อนุมัติให้ทำโครงการอื่นต่อได้ก็ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ เป็นต้นไม่ต้องส่งคืนสำนักบริหารหนี้สาธารณะ

(๔) อำนาจในการบริหารงบประมาณ ยังคงเป็นอำนาจของอธิบดี ยกเว้นว่าจะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรณี ๆ ไป แต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้นายอำเภอดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแทนต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าของอำนาจก่อน แต่มีบางกรมไม่แจ้งกลับมา

ที่จังหวัดว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ จึงเป็นจุดอ่อนในการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ต้อง
จะเร่งแจกจ่ายปัจจัยการผลิตให้ถึงมือประชาชนโดยเร็ว

(๕) อำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามข้อเสนอของกรมบัญชีกลางให้สามารถใช้วิธีพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างได้ในพื้นที่ ๑ จังหวัด
ชายแดนภาคใต้และ ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลา ทำให้การบริหารงบประมาณเป็นไปด้วยความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

(๖) สำนักงานประมาณยังคงมีอำนาจมากที่สุดแม้ว่าจะโครงการสำคัญ ๆ ที่ผ่านที่
ประชุม กพด. แล้ว เมื่อนำเสนอต่อที่ประชุมกรม. ตามขั้นตอน สำนักงานประมาณก็จะเสนอความเห็นให้ใช้งบปกติ
ของส่วนราชการก่อน ซึ่งเมื่อแจ้งมติ กรม. กลับไป ส่วนราชการก็ยืนยันว่าไม่มีงบประมาณ ทำให้การปฏิบัติตาม
แผนงาน โครงการที่ผ่านความเห็นชอบของ กพด. ไม่ได้รับการปฏิบัติ

๒.๒.๔ ปัจจัยทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้าน
วิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ

(๑) ด้านเทคนิค จะเห็นได้จากโครงการตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ
๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว การที่จะปลูกยางพาราจะต้องมีพื้นที่ปลูกอย่างน้อย ๑ ไร่ จึงจะทำ
ให้เกษตรกรมีรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาท แต่ด้วยเหตุผลเชิงนโยบายที่จะพิจารณาให้การช่วยเหลือเกษตรกรตามความ
ต้องการ แม้ว่าเกษตรกรมีพื้นที่ปลูกยางพาราเพียง ๒-๓ ไร่ ก็ตามก็จะอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการได้

(๒) การให้ความรู้ทางวิชาการ เกือบทุกโครงการในแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ
๕ จังหวัด จะต้องมีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้กับเกษตรกรก่อนการร่วมโครงการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการอบรม
ทางทฤษฎีในห้องอบรม ไม่ค่อยจะมีการฝึกปฏิบัติจริง ซึ่งกิจกรรมบางกิจกรรมการที่จะดำเนินการให้ประสบ
ความสำเร็จจะต้องมีองค์ความรู้ ความชำนาญแน่นเฟ้น การเอาใจใส่ เช่น โครงการเลี้ยงแพะเนื้อ แพะนม เกษตรกร
จะต้องดูแลเอาใจใส่และรู้ว่า ถ้าแพะปวดท้องจะแสดงอาการอย่างไร แพะท้องเสียจะต้องให้กินอะไร แต่ถ้าได้
แพะไปแล้วเลี้ยงตามปกติไม่ดูแลเลี้ยงดู ปล่อยตามธรรมชาติแพะก็จะไม่สามารถเจริญเติบโตได้

(๓) ความรู้ทางวิชาการ กับความรู้ของชาวบ้านมีความขัดแย้งกัน เช่น กรณี
โครงการเลี้ยงไก่ ซึ่งกรมปศุสัตว์จะซื้อไก่ตัวเมียพันธุ์สามสายพันธุ์ ซึ่งเป็นการผสมระหว่างพันธุ์โรด ไอแลนด์
กับบาร์พลัมหรือทำให้ลูกเป็นโรดบาร์ (สองสาย) มาผสมกับพันธุ์เซี่ยงไฮ้ ได้เป็นไก่สามสายพันธุ์ที่มีคุณสมบัติ
ลูกตกเจริญเติบโตเร็ว เนื้อหน้าอกเต็ม ให้เกษตรกรจำนวน ๒๗ ตัว และไก่ตัวผู้ ๓ ตัว เกษตรกรไม่ยักได้ไก่
สามสายพันธุ์เพราะ เนื้อนุ่ม แต่ทานไม่อร่อย ไก่ชนิดนี้กินอาหารมาก จึงอยากได้ไก่พื้นเมืองมากกว่าเพราะ
รสชาติดี เนื้อแน่น ไขมันดำและเนื้อมีกลิ่นหอม ขณะที่มิ้นกวิชาการให้เหตุผลว่าไก่สามสายพันธุ์โตเร็ว ลูกตก
หน้าอกเต็ม และสามารถจัดหาได้ในปริมาณมาก ๆ

๒.๒.๕ ความสำเร็จในการแปลงนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่ง คือ การควบคุม กำกับ การดำเนินงานและความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติงานของแผนงาน โครงการ ซึ่งโครงการส่วนมากที่เป็น นวัตกรรมใหม่ ๆ จะมีการติดตามผลวัดความก้าวหน้า โดยมีทั้งระบบการรายงานผลความก้าวหน้าและการจ้าง สถาบันการศึกษาในการติดตามประเมินผล อาทิเช่น

- โครงการพยาบาลวิชาชีพ ๓,๐๐๐ คน กระทรวงสาธารณสุขได้ มอบหมายให้สถาบันพระบรมราชชนก ทำการติดตามผลความก้าวหน้าทุกระยะ โดยใกล้ชิด

- โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับหมู่บ้าน (พนม.) ได้ มอบหมายให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ทำการติดตามประเมินผล

- โครงการตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยบูรพาเป็นผู้ติดตาม ประเมินผลขณะเดียวกัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนระดับจังหวัด ติดตามความก้าวหน้าทุกเดือนมีการมอบหมายผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ติดตามความก้าวหน้า สอ.บด. และคณะอนุกรรมการ อชต. ก็มีการติดตามความก้าวหน้าทุกระยะ

๒.๓ การทำให้นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

๒.๓.๑ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจุดอ่อนมากที่สุดประการหนึ่ง คือ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายบ่อยครั้งมาก ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องของฝ่ายการเมือง ดังปรากฏตามตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ แสดงช่วงเวลาของการบริหารงานของรัฐบาลของแต่ละรัฐบาล ตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ – ปัจจุบัน

รัฐบาล	๒๕๔๕	๒๕๕๐	๒๕๕๑	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔	๒๕๕๕
๑. พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์	๑ ปี						
๒. นายสมัคร สุนทรเวช		๘ เดือน					
๓. นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์			๓ เดือน				
๔. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ				๒ ปี ๕ เดือน			
๕. น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร						๖ ส.ค.๕๕- ปัจจุบัน	

ที่มา : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี “การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main๓๑.htm ๒๕๕๕.

ตารางที่ ๔ เปรียบเทียบนโยบายของ ๕ รัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	นายสมัคร สุนทรเวช	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
- ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะน้อมนำแนวทางพระราชดำริ เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และปัญหายัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ผู้ประสบภัยพิบัติการก่อการร้าย	- แก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา โดยให้ความสำคัญ สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน ตลอดจนอำนวยความสะดวกและความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความสมานฉันท์และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด	- แก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการกิจด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้านการพัฒนาเพื่อปรับปรุงส่งเสริมธรรมาภิบาล ซึ่งรวมถึงการอำนวยความสะดวกและความยุติธรรม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง โดยให้การกิจต่าง ๆ มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและมีการจัดการอย่างมีเอกภาพ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความสมานฉันท์ และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด	- จัดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์และแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ใช้กระบวนการยุติธรรมกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม กำหนดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีการสนับสนุนแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำสิทธิพิเศษด้านภาษี และอุตสาหกรรมฮาลาล รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายทางศาสนา และวัฒนธรรม	- เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการจัดการความยากจน ขาดแคลน และอิทธิพลอาชญากรรม โดยน้อมนำกระแสพระราชดำริสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนาจความยุติธรรมอย่างทั่วถึงเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิตสร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ที่เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียม ประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะมีการบูรณาการการบริหารจัดการทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง ทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเชิญชวนผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม

ที่มา : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี “การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main๓๑.htm ๒๕๕๕.

๒.๓.๒ การเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารของ ศอ.บต. ก็มีผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

(๑) ศอ.บต. ภายใต้การนำของนายพระนาย สุวรรณรัฐ ในช่วงแรกตั้ง ศอ.บต. จะให้ความสำคัญกับการวางระบบการบริหารจัดการในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยยึดนโยบายเป็นตัวตั้ง การวางรากฐานการปฏิบัติงานของ ศอ.บต. อย่างเป็นระบบ และ ศอ.บต. มีนโยบายชัดเจนที่จะไม่ทำตัวเป็นจังหวัดที่ ๖ แต่จะทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้จังหวัดทั้ง ๕ จังหวัดดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(๒) ศอ.บต. ภายใต้การนำของนายภาณุ อุทัยรัตน์ จะให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนนโยบายตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้และการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ

(๓) ศอ.บต. ภายใต้การนำของ พ.ต.อ.ทวิ สอดส่อง จะให้ความสำคัญกับความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหา

การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดน

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ปฏิบัติงานหรือเคยปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยประเด็นการสัมภาษณ์จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ สมัยรัฐบาลของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อรับทราบความเห็นข้อเสนอแนะ และข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. นายกฤษฎา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา เคยปฏิบัติหน้าที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา และผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา ๒๕๔๘ – ๒๕๕๔ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๕

การกำหนดนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี ๒๕๔๘ หลังการปฏิวัติได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ขึ้นมาใหม่ ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ขึ้นมาจากนโยบาย ๔ ข้อ ได้แก่ ๑) ยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และหลักสันติวิธี สมานันท์ ๒) หลักนิติธรรม ๓) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ๔) การสร้างความเข้าใจใน

สถานการณ์ที่ถูกต้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ นโยบายตามคำสั่ง นร ที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ เป็นนโยบายที่ดีที่ใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชนชาติเดียวกัน มีความเหมาะสม แต่ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติทำได้เพียงร้อยละ ๕๐ เท่านั้น เพราะในขณะนั้นเพิ่งเริ่มตั้ง ศอ.บต. ยอมรับว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนจำนวนหนึ่งใน ศอ.บต. เข้าใจนโยบายนี้ กำหนดแนวทางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ปฏิบัตินำไปปฏิบัติ เช่น นโยบายการให้ความสำคัญการศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิตตามโครงการ พนม. โครงการ พนพ. ได้ แต่ในมิติการแก้ไขปัญหามลพิษโดยตรง ที่ใช้กำลังทหารตำรวจเข้าไปดำเนินการ ยังไม่เป็นไปตามตามนโยบายทั้งสี่ประการ ไม่ว่า การเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา หลักนิติธรรม การมีส่วนร่วม และการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง จะเห็นได้ว่าปี ๒๕๔๘ – ๒๕๔๙ ถ้าดูจากปัญหาร้องเรียนเป็นช่วงสถานการณ์ที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุด ในปี ๒๕๔๙ มีการใช้อำนาจ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ควบคุมประชาชนไปไว้ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชุมพร จนกระทั่งมีกลุ่ม NGO ร้องเรียนหรือฟ้องร้องต่อศาลจึงได้รับการปล่อยตัว ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ไม่น่า จะเกิดในช่วงที่มีนโยบายยึดหลักนิติธรรม การแก้ไขปัญหามลพิษมีชาวบ้านมาประท้วงหรือคัดค้านจะเป็นไปตามหลักนิติธรรม ในช่วงนั้นจะไม่มีการจับกุมประชาชนที่มีการปิดถนนและเกิดความรุนแรงเหมือนกรณีตากใบ สรุป การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ได้ผลเพียงร้อยละ ๕๐ เท่านั้น ยังไม่ถึงร้อยละ ๖๐ – ๗๐ ทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษชาวดอยแดนภาคใต้ยืดเยื้อยาวนาน

การดำเนินนโยบายรัฐบาล เราจะแบ่งยุค เป็น ๓ ยุค คือ ๑. ยุคพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ๒. ยุคพรรคประชาธิปัตย์ และ ๓. ยุคพรรคเพื่อไทย โดยในยุคพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีระยะเวลาสั้น ๆ ประมาณ ๑ ปี ได้กำหนดคนวัตรกรรมหรือนโยบายเฉพาะ เช่น มีการกำหนดเขตพัฒนาพื้นที่พิเศษเฉพาะกิจ มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยบำเหน็จความชอบสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการ โดยเฉพาะสมัชชาอารีย์ วงศ์อารยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในสมัยนั้นได้คิดโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับตำบล (พนม.) กระบวนการบริหารจัดการแบบผู้ว่าน้อย มีการบริหารจัดการหมู่บ้านเขียว เหลือง แดง โดยหลักคิดคำตอบอยู่ที่หมู่บ้านและกำหนดวิธีการดำเนินงานกับหมู่บ้านแต่ละประเภท เช่นหมู่บ้านเขียวซึ่งไม่มีเหตุการณ์ กำหนดให้รักษาความเข้มแข็งของหมู่บ้านโดยใช้โครงการ พนม. หมู่บ้านเหลืองซึ่งมีเหตุการณ์ความรุนแรงบ้าง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมกับ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด (ผบก.ภ.จว.) และผู้บังคับหน่วยเฉพาะกิจจังหวัด (ผบ.ฉก.จว.) ร่วมกันหารือว่าจะต้องเพิ่มมาตรการอย่างไร เพื่อจะทำให้เป็นหมู่บ้านเขียว โดย ศอ.บต. ให้งบประมาณไว้ที่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ๑๐ ล้านบาท หมู่บ้านแดงซึ่งแกนนำมีความเข้มแข็งในหมู่บ้าน

จัดตั้งชุดพัฒนาสันติประกอบด้วย ทหารพราน ๑๖ นาย ตำรวจ ๒ นาย สมาชิกกองอาสารักษาคินแดน (อส.) ๒ นาย ให้ไปตั้งฐานกลางหมู่บ้านเพื่อกดดันกดดันจนกดดัน สิ่งเหล่านี้ในช่วงรัฐบาลสมัย พลเอกสุรยุทธ์ฯ มีนโยบายที่ดีและมีเครื่องมือรองรับ ถ้ามองแบบแยกย่อยในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ เช่น เรื่องการกำหนดพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาพื้นที่เป็นตัวตั้งของปัญหาในพื้นที่ที่มีปัญหามักจะใช้การปฏิบัติแบบใด พื้นที่ที่มีปัญหาน้อยจะใช้การปฏิบัติแบบใด ถือว่าเกินร้อยละ ๕๐ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาที่ต่อเนื่อง สิ่งต่างๆ ที่ทำมาไม่ว่าการพิจารณาความดีความชอบ ข้าราชการ การพิจารณาพื้นที่ว่าหมู่บ้านใดจะใช้วิธีใดปฏิบัติถูกต้องแล้ว รวมทั้งการให้อำนาจคนในพื้นที่หรือผู้ปฏิบัติงานมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหามากขึ้นเป็นสิ่งที่ดีและปฏิบัติได้จริง แต่ปัญหาความ ไม่สงบต้องขับเคลื่อนไปทุกมิติและพร้อมๆ กัน ไม่ใช่ฝ่ายพลเรือนเดินไปฝ่ายเดียวหรือฝ่ายควบคุมกำลังเดินไปฝ่ายเดียว ต้องเข้าใจร่วมกันและต้องเดินไปพร้อมๆ กัน แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๐ เริ่มเห็นแสงสว่างปลายอุโมงค์ เพราะมีมิติด้านพลเรือนที่กล่าวมา ๓ -๔ ประการทำให้เหตุการณ์ความไม่สงบตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ ลงมา ในภาพรวมมีเหตุรุนแรงลดลงทั้ง ๔ จังหวัด ส่วนจะน่าพอใจหรือไม่ต้องดูกันต่อไป

กระบวนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติได้ผลสัมฤทธิ์มากกว่าครั้ง แสดงว่ายังมีอีกเกือบครึ่งที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ เป็นเพราะมีระยะเวลาในการปฏิบัติน้อย ปัญหาสะสมมานาน หรือกระบวนการแปลงนโยบายฯ ยังมีปัญหาในการปฏิบัติ คือ รัฐบาลมีนโยบายแต่ผู้รับปฏิบัติตั้งแต่ ผอ. ศอ.บต. ผวจ. รอง ผวจ. ปลัดจังหวัด นายอำเภอ มีความเข้าใจ แต่ผู้ปฏิบัติจริงๆ คือ ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล พัฒนาการอำเภอ และพัฒนาการประจำตำบล รวมถึง อส. และผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสุด มีความเข้าใจในนโยบายหรือหลักการต่าง ๆ นั้นหรือไม่ กระบวนการถ่ายทอดมีปัญหาอุปสรรค การปฏิบัติงานทุกอย่างมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ในภาพรวมของมิติพลเรือน มีความเข้าใจเกินร้อยละ ๕๐ ในการแก้ไขปัญหาโดยใช้มิติการพัฒนาหน้าการทหารหรือการสร้าง ความเข้าใจจะชัดเจน แต่ในส่วนระดับการปฏิบัติของฝ่ายพลเรือนและทหารในพื้นที่จะต้องร่วมมือกัน ยอมรับว่านโยบายหลายอย่างที่ยุทธพลเรือนจะนำไปใช้ในพื้นที่เพื่อปฏิบัติงานจริงๆ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากอีกฝ่าย อาจเป็นเพราะอีกฝ่ายยังไม่เข้าใจ คิดว่าเป็นนโยบายเอาใจคนร้าย ซึ่งไม่ใช่ แต่เป็นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้นท่ามกลางคนชนชาติเดียวกัน ฝ่ายพลเรือนก็ต้องขับเคลื่อน แต่เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานบางส่วนถูกฝึกมาให้รับเข้าศึกศัตรู แต่เมื่อมาใช้กับคนในประเทศ ทำให้นโยบายที่รัฐบาลคิดมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๐ ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงครบร้อยละ ๑๐๐ ในพื้นที่ระดับตำบล หมู่บ้าน ประกอบกับความขัดแย้งหรือความรุนแรงที่เกิดขึ้นต้องใช้ระยะเวลาด้วย จะเห็นได้ว่าปี ๒๕๔๘, ๒๕๕๐, ๒๕๕๑ เริ่มตั้งไข่ได้ หมายความว่าในหลายพื้นที่ลดความรุนแรงลง เช่น อำเภอเบตง

จะสังเกตเห็นว่าหลังปี ๒๕๕๑ เป็นต้นมาเหตุการณ์ลดลง ถือว่าเป็นพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายดังกล่าว แต่ความต่อเนื่องต้องดูอีกระยะ

ปี ๒๕๕๑ มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในช่วงนั้นใช้กลไกคณะกรรมการ กพด. ขับเคลื่อนแผนพัฒนาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ใน ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งนโยบายยังคงมีความต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก บทบาทหลักยังอยู่ที่ สอ.บต. และ กอ.รมน.ภ. ๔ ส่วนหน้า เพราะคนก็ยังไม่เปลี่ยน นโยบายยังไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงชัดเจน

ปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีพยายามขับเคลื่อนให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ และรัฐบาลชุดนี้ได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษเฉพาะกิจ โดยมุ่งเน้นที่จะให้มีการยกระดับรายได้ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า ๖๔,๐๐๐ บาท ให้ถึง ๑๒๐,๐๐๐ บาทต่อปี ถ้าให้วัดแล้ว หลายเรื่องที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ทำมาดูดี แต่ยังต้องใช้ระยะเวลา จึงยังวัดผลไม่ได้ ประกอบกับสิ่งที่รัฐบาลทุ่มเทการพัฒนาในรายครัวเรือนยังไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านซึ่งเป็นการกำหนดจากรัฐมากกว่า ประกอบกับรัฐต้องการให้ชาวบ้านกำหนด แต่ชาวบ้านหลายหมู่บ้านยังคิดไม่เป็น คิดว่าเป็นของที่รัฐนำมาแจกชาวบ้าน ชาวบ้านก็รับ ๆ ไป เลยไม่เป็นไปตามนโยบาย ชาวบ้านรับเปิด ไร่ ไร่ วัว แพะ โดยคิดว่าเป็นของฟรี แทนที่จะนำไปเลี้ยง ก็เอาไปฆ่ากินเสียบ้าง เพราะชาวบ้านยังไม่เข้าใจ แต่ถ้าใช้ระยะเวลาต่อเนื่องอีก ๔ – ๕ ปี รัฐบาลต้องอดทน เพราะใหม่ ๆ หรือในปีแรกจะสูญเสียไปบ้าง แต่ถ้ารัฐอดทนทำต่อเนื่องไป และรัฐเองต้องมีข้อกำหนดอย่างอื่น เช่น เมื่อแจกเปิด ไร่ ไปแล้ว ถ้านำไปฆ่ากินปีหน้าจะไม่มีแจกแล้ว ต้องมีเงื่อนไข รวมทั้งรัฐเองต้องมีข้อกำหนด เทคนิควิธีการ ทำให้ชาวบ้านคิดว่าสิ่งของที่รัฐนำมาให้เป็นการเพิ่มรายได้ ไม่คิดเพียงแต่ว่าเป็นของฟรีจะนำไปทำอะไรก็ได้ จึงจะได้ผล แต่เนื่องจากหลังปี ๒๕๕๑ เป็นต้นมา นโยบายไม่ได้ใช้ต่อเนื่องก็ยิ่งทำของที่แจกไปแล้วกลายเป็นของฟรีไป ทำให้ชาวบ้านคิดว่ามันเป็นของฟรีเลยไม่ได้ผล

แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๆ กำหนดให้ใช้กลไกสี่เสาหลัก คือ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำศาสนา และปราชญ์ชาวบ้าน เป็นคณะกรรมการในการรับรองจัดทำประชาคมเพื่อสะท้อนความต้องการของประชาชน เห็นว่าเป็นความต้องการของประชาชน แต่ยังคิดว่าเป็นของแจกอยู่ การใช้สี่เสาหลักเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ต้องให้กลไกสี่เสาหลักรู้อำนาจหน้าที่ โดยต้องให้เวลาทำงานอย่างน้อย ๓ – ๔ ปี ในขณะที่รัฐบาลก็ต้องมีเวลา ๔ ปีก่อน สี่เสาหลักทำงานเพียงแค่ปีครึ่ง เพราะฉะนั้น จึงยังไม่เห็นผลต้องใช้เวลา และกลไกสี่เสาหลักเองก็เป็นชาวบ้านเลยคิดว่าเป็นของแจกฟรีเหมือนสมัยห้าปีสิบปีที่

ผ่านมา แต่ถ้าวางให้อยู่ ๕ ปี ๑๐ ปี แล้วปีหน้าถ้าหากนำไปฆ่ากิน กลางปี ปลายปี ไม่มีอีกแล้ว ชาวบ้านจะได้ช่วยกันปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีรับของ แต่เนื่องจากการดำเนินการเพียงแค่ ๒ ปี แล้วหยุดไปเลย ทำให้ตอนนี้ชาวบ้านยังคิดนิสัยเดิมคิดว่าเป็นของฟรี ของแจก ก็เอาไปกิน เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ก็ไม่ได้แจกแล้ว แต่ถ้าหากแจกแล้วกลไกสี่เสาหลักก็จะคิดว่าจะต้องทำแล้ว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล เมื่อนโยบายไม่ต่อเนื่องผู้ปฏิบัติและผู้รับปฏิบัติก็รับอย่างไม่ต่อเนื่อง เพราะผู้ปฏิบัติคือ อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และผู้รับปฏิบัติคือ สี่เสาหลัก และชาวบ้าน

ในปีที่สอง รัฐบาลได้มีการประเมินผลความล้มเหลวว่าเดิมใช้ระบบกลไกระบบราชการปกติคือ กำหนดแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษเฉพาะกิจ แต่ใช้โครงสร้างกลไกปกติผ่านช่องทางกระทรวง ทบวง กรม การจัดตั้งงบประมาณปกติการจัดซื้อจัดจ้างก็ยังคงอำนาจยังอยู่ที่กระทรวงทบวงกรม การกระจายอำนาจมาสู่จังหวัดก็มีจำนวนน้อย ทำให้ทัศนคติความสำคัญของชาวบ้านโดยเมื่อเสนอความต้องการกว่าจะได้รับงบประมาณใช้เวลานาน เป็นปัญหา ในยุคพรรคประชาธิปัตย์มีเงื่อนไข คือ ๑) การจัดทำงบประมาณในปีนั้นล่าช้า ๒) เกิดปัญหาอุทกภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ น้ำท่วม เมื่อน้ำลดเป็นช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณ รัฐบาลรีบเร่งรัดให้สำรวจความต้องการประชาชน ซึ่งเป็นอีกเงื่อนไขที่ทำให้นโยบายดีแต่การปฏิบัติล้มเหลวเนื่องจากจำกัดด้วยสภาพธรรมชาติ ระเบียบกฎหมาย ๓) กระทรวงทบวง กรม ต่าง ๆ ที่ได้รับความต้องการจากพื้นที่ไปแล้ว ไม่จัดสรรงบประมาณ ไปตามนั้น ยังหวงอำนาจและงบประมาณ กว่าจัดสรรให้ล่าช้าจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริง ในเมื่อรัฐบาลให้ชาวบ้านคิดและจะตอบสนองมา ทำให้บางหมู่บ้านที่คิดจริง ต้องการจริงได้ช้า แต่บางหมู่บ้านที่เป็นของแจกของฟรี ก็ได้พอกัน เลยกุเป็นความล้มเหลวทั้งหมด

ในปีที่สาม รัฐบาลและ คส.บต. ได้ปรับโครงสร้างใหม่ โดยการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมฐานข้อมูลและความต้องการของประชาชนเพื่อจะได้แก้ไขปัญหา เป็นกลไกที่ดีเหมาะสม แต่กลไกนี้ใช้ได้ไม่นาน เพราะเปลี่ยนรัฐบาลอีกครั้ง ดูเหมือนดีแต่ไม่ได้ทำ

ผลสัมฤทธิ์ของการใช้มาตรการและกลไกต่าง ๆ กล่าวมาข้างต้น ที่เริ่มเห็นแสงสว่างปลายอุโมงค์ ไม่ใช่การนับศพทหารเพื่อชี้ว่าเป็นผู้ชนะ ความสำเร็จของนโยบายปัจจุบันมีตัวชี้วัด คือ ๑) ความไม่สงบลดลง ความเดือดร้อนของประชาชนต้องค่อย ๆ ลดลง ซึ่งภาพรวมตั้งแต่ ปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมา เรื่องร้องเรียนและการละเมิดสิทธิประชาชนและความไม่สงบลดลงเรื่อย ๆ ซึ่งถือว่ารัฐได้เดินมาถูกทางแล้วส่วนหนึ่ง แต่ไม่สามารถพูดได้ว่าทั้งหมด เพราะยังเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงอยู่ลดลงในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ยุครัฐบาลใหม่ตั้งแต่ปี ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ คส.บต. พยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้มีสภาที่ปรึกษาประชาชน ซึ่งมาจากการสรรหา สภาเป็นสิ่งที่สะท้อนความคิดเห็นของ

ประชาชนได้ในระดับหนึ่ง ถือว่าสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา แต่เมื่อรัฐรู้ปัญหาความต้องการแล้ว สิ่งที่รัฐตอบปัญหาตอบความต้องการของชาวบ้าน โดยการขึ้นเงินให้ศูนย์ตาดิกา เพิ่มเงินเยียวยาแล้ว จะมีผลทำให้ความรุนแรงหรือความไม่เข้าใจลดลงหรือไม่ นั่น ไม่สามารถตอบได้ชัดเจนเพราะเพิ่งจะเริ่มค้น แต่สิ่งที่ถามต่อไปว่าปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาการศึกษาของคนใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการศึกษาดำ มีการวัดผล โอเน็ต เอเน็ต ปรากฏใน ๓ จังหวัด ดำที่สุด สิ่งที สอ.บต. ทำ คือ ขึ้นเงิน ค่าตอบแทน เพิ่มเงินเยียวยา จะตอบโจทย์ด้านการศึกษาซึ่งเป็นปัญหาสำคัญได้หรือไม่ นั่น ยังไม่ชัดเจน จึงไม่สามารถตอบได้ชัดเจน

นอกจากตัวชี้วัดเหตุการณ์ความไม่สงบลดลงแล้ว ปัจจัยอื่น เช่น งานกาชาดจังหวัดยะลา เคยจัดแล้วมีคนมาร่วมงานมาก ยังมีปัจจัยอื่น/ตัวชี้วัดอื่น เช่น ประชาชนมีความมั่นใจใช้ชีวิตตามปกติมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐมีมากขึ้น เพราะเมื่อเวลาว่างงานจะได้รับความร่วมมือมากขึ้น ผู้ที่ไปข่มขู่ในหมู่บ้านไม่มี ขวาลือลลลล การชุมนุมเรียกร้อง ต่าง ๆ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ เป็นต้น มาลดลง การประท้วงอำนาจอริที่เปิดเผยเหมือนปี ๒๕๔๘, ๒๕๕๐, ๒๕๕๑ ไม่เกิดขึ้น

สถานการณ์และเหตุการณ์มีจำนวนครั้งลดลง แต่ความรุนแรงมากขึ้น และกองกำลังที่อยู่ในป่ามีรูปร่างที่ชัดเจนขึ้น สะท้อนถึงการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติล้มเหลว เนื่องจากการปรับความคิด ความเชื่อของคน การหาสมาชิกใหม่ของฝ่ายตรงข้ามสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เห็นว่าจำนวนผู้ก่อการร้ายน่าจะยังเท่าเดิมหรือลดลงด้วย เพราะมีการจับกุมและมอบตัว แต่ว่า ผู้ก่อการร้าย ที่เหลืออยู่พยายามใช้ศักยภาพที่มีอยู่ก่อเหตุบ่อยแต่มีความรุนแรงมากขึ้น คนที่เข้าร่วมขบวนการมีน้อยลง ที่กล้า ยืนย่น เพราะจากการพูดคุยกับผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน และเปรียบเทียบทางการข่าว ตัวละครใหม่ ๆ ยังคงเป็นคนหรือกลุ่มเดิม ๆ สาเหตุเนื่องจากการข่าวเข้าไม่ถึง เพราะการข่าวยังเข้าไม่ถึง ยังไม่สามารถนำชาวบ้านฝ่ายเราไปฝังตัวในองค์กร ผู้ก่อการร้าย ได้และอาจเป็นเพราะองค์กรนั้นลับ และปฏิบัติการเก่งก็เป็นได้ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาโดยตรงของ สอ.บต. งานยุทธการต้องชัดเจนเข้มแข็ง ถ้าจะให้หันโยบายนำไปสู่การปฏิบัติได้ดี ฝ่ายพลเรือนหรือ สอ.บต. การปฏิบัติการ civic action ต้องเน้นไปในทางเข้าใจ เข้าถึงพัฒนา แต่ military action ฝ่ายทหารต้องเข้มแข็ง ต้องไม่ปล่อยไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามยิงโจมตีฐานหรือปล้นปืนในฐานซึ่งแสดงว่างานยุทธการอ่อน เมื่องานยุทธการอ่อน ชาวบ้านที่พัฒนาแล้วกำลังจะอยู่ฝ่ายเราแล้ว เขาจะคิดว่าทหารยังสู้ ผู้ก่อการร้ายไม่ได้ ก็ไม่กล้าไปร่วมด้วย เลยอยู่ตรงกลางซึ่งจะดีกว่า นี่คือจุดอ่อน ที่ทำให้หันโยบายปฏิบัติภาครัฐเสียไปเพราะฝ่ายยุทธการเรายังสู้ ผู้ก่อการร้ายไม่ได้ เพราะโจรคือโจร จะไม่ใช้วิธีซึ่งหน้า จะใช้วิธีห่มโจมตีต่าง ๆ ต้องสู้โจรให้ได้

การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ คือ หมู่บ้านเป็นจุดสำคัญ แต่ผู้ที่ขับเคลื่อนงานคือผู้ว่าราชการจังหวัด การที่กระทรวงมหาดไทยคัดเลือก ผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งแล้วควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกทีมเอง และควรไม่ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อย ๆ โดยกำหนดให้อยู่ประมาณ ๒-๓ ปี เพื่อให้รู้ข้อมูลพื้นที่ว่าหมู่บ้านไหนเป็นอย่างไร ควรจะวางคนตรงไหน เหมาะอย่างไร รวมถึงบุคลิกภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องมีบุคลิก ๒ บทบาท ทั้งด้านการพัฒนา และด้านยุทธการความมั่นคงที่สามารถคุยเรื่องงานกับฝ่ายทหารได้ เนื่องจากดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน.จว. คือ สวมหมวก ๒ ใบ ต้องเก่งทั้ง ๒ ด้าน

สิ่งที่ สอ.บต.ได้สนับสนุนกองกำลังติดอาวุธฝ่ายพลเรือน เช่น การเพิ่มบทบาทของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (พรส.) ให้มีหมู่บ้านละ ๕ คน เพิ่มกองร้อย อส. รถไฟ เพิ่มสมาชิก อส. หมู่บ้านละ ๖ คน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้ตอบสนองในด้านความมั่นคงในมิติฝ่ายพลเรือนได้อย่างน้อย ๆ ทหารไม่ต้องเฝ้าโรงเรียน หรือรักษาความปลอดภัยให้ครู เมื่อมีฝ่ายพลเรือนมาช่วยด้วย เป็นการลดภาระ สร้างความเป็นเจ้าของหมู่บ้านมากขึ้น เป็นสิ่งที่ดีที่ควรทำต่อไป

๒. นายประสิทธิ์ โอสานนท์ ผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ อธิการผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๔๘ – ๒๕๕๑ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕

ปี ๒๕๔๘ รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ปรับโครงสร้างในการบริหารจัดการจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ โดยกำหนดนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเป็นการเฉพาะ มีความเหมาะสม เนื่องจากสอดคล้องกับสภาพปัญหา อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหา (ความรุนแรงของปัญหา) ก็ยังแตกต่างกัน แบ่งได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ มี ๓ จังหวัด กลุ่มที่ ๒ มี ๓ จังหวัด รวม ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา และกลุ่มที่ ๓ รวมจังหวัด จังหวัดสตูลด้วย ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา มีผลสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีความชัดเจนในเรื่องของเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา ทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนามากขึ้น แต่การแก้ไขปัญหาต้องการเวลาและความต่อเนื่องของนโยบายการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนกลไกที่รับผิดชอบ

การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อจัดระเบียบความสัมพันธ์ของระบบบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งในรูปแบบ Function, Area และ Agenda ให้มี

การบูรณาการประสานให้เป็นระบบ มีเอกภาพและประสิทธิภาพในการกิจการชี้แนะทางยุทธศาสตร์ให้แก่กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความเหมาะสมในระดับหนึ่ง เนื่องจากระบบการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีทั้ง Function Area และ Agenda ที่มีลักษณะต่างหน่วยต่างทำตามกรอบอำนาจหน้าที่ การบูรณาการทำได้ยากในทางปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ระเบียบฯ จึงเป็นตัวช่วยในการบูรณาการ เชื่อมโยง แต่อย่างไรก็ตาม ความเป็น Function ก็ยังมีบทบาทที่สำคัญที่สำคัญเกินกว่าที่ระเบียบฯ จะไปหลอมรวมให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริงได้

จากการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้านการพัฒนา ของ ศอ.บต. ที่ใช้งบประมาณจาก กอ.รมน. ในปี ๒๕๕๐ ได้มีโครงการสำคัญที่ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ อาทิเช่น การพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตระดับตำบล/หมู่บ้าน การสร้างโอกาสด้านอาชีพให้หมู่บ้าน การลดรายจ่ายของประชาชน โดยการ บริหารความรู้สึกละด่อมเงื่อนไข ดำเนินการ งานด้านการศึกษางานด้านศาสนา/วัฒนธรรม ระบบบริหารจัดการ สำหรับการจัดงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

๑) กลไก การบริหารจัดการ มีกระบวนการ ขั้นตอนการบริหารจัดการมีทั้งลงไปดำเนินการเอง ผ่าน Area คือ จังหวัดและร่วมกับ Function

๒) เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำ หลายระดับ เช่น ประชาชนมีส่วนร่วมสูงมากในโครงการ พนม. และโครงการ พนพ. แต่หลายโครงการยังเป็นโครงการที่เป็นบทบาทของรัฐที่ลงไปดำเนินการร่วมกับส่วนราชการและหลายส่วนราชการ เป็นเรื่องของการแก้ไขปัญหาที่เป็นข้อจำกัดของรัฐเอง เช่น เรื่อง สำนักงานการศึกษาเอกชน (สช.) จังหวัด สช. อำเภอบึง

๓) ผลของการแปลงโครงการไปสู่การปฏิบัติประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ทำให้มีจิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและรับรู้ถึงความตั้งใจของรัฐ

๔) การประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนในพื้นที่โดยเจ้าหน้าที่ ของรัฐเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น Input ที่ใส่เข้าไปมีมากกว่าปกติ

๕) ปัญหาอุปสรรคการดำเนินโครงการมีหลายปัญหาซึ่งเกิดจาก ระบบราชการ จุดอ่อนของทฤษฎีราชการ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ยังมีปัญหาในเรื่องของการสร้างความเข้าใจใน แต่ละระดับ ความเอาใจจริงเอาใจ การตั้งใจจริงของ เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน

ปัญหาอุปสรรคในการแปลงนโยบายตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปสู่การปฏิบัติ ก็มีอยู่หลายปัญหาดด้วยกัน กล่าวคือ ปัญหาการบูรณาการระหว่าง Function Area และ Agenda ปัญหาระบบงบประมาณ ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของนโยบายกลไกปัญหาความไม่ยืดหยุ่นของระบบราชการ

การแปลงนโยบายตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปสู่การปฏิบัติ มีผลทำให้เหตุร้ายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งจากสถิติของหน่วยงานภาครัฐลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ระดับความรุนแรง ความหวาดกลัว ยังไม่ได้ลดลงหรือสูงขึ้น เช่น กรณี Car Bomb ที่หาคิใหญ่ ชะลา ฝ่ายตรงข้ามยังมีศักยภาพในการก่อเหตุ โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายเจ้าหน้าที่ เปิดจุดอ่อน เช่นความอ่อนล้า ไม่ปรองดองกันเอง และมีการประเมินผลโครงการหรือประเมินผลสำเร็จของโครงการ โดยหน่วยงานภายนอก ภาพรวมของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์โดย Scope พื้นที่ของปัญหาได้แคบลง การจัดสรรทรัพยากรลงพื้นที่ที่ได้เหมาะสมกับสภาพของปัญหามากขึ้น ปี ๒๕๕๒ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ๒๕๕๒-๒๕๕๕ โดยมีเป้าหมายของแผนที่ชัดเจนเพื่อยกระดับรายได้ครัวเรือนให้มีรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาท/ครัวเรือน/ปี ในปี ๒๕๕๕ มีความเหมาะสมในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ระดับนโยบายให้ความสำคัญ อย่างไรก็ตาม ก็ยังพบปัญหาเดิม ๆ เนื่องจากขับเคลื่อนผ่าน Function ที่งบประมาณส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ Function อำนาจยังอยู่ที่ส่วนกลาง การดำเนินการตามนโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาลดจังหวัดชายแดนภาคใต้ มิติด้านการพัฒนา มีความเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น เนื่องจากมีระบบที่ช่วยให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันผ่านกลไกของบอร์ดระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และ ศอ.บต. เป็นกลไกขับเคลื่อน

จากการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ๒๕๕๒-๒๕๕๕ มีกระบวนการขั้นตอนการบริหารจัดการ ตั้งแต่การจัดทำประชาคม เพื่อค้นหากลุ่มเป้าหมาย กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และผู้นำสี่เสาหลัก ของหมู่บ้าน/ชุมชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีความยุ่งยากพอสมควรในระยะเริ่มต้น เนื่องมีการเร่งรัดจากข้างบน โดยเงื่อนไขเวลาทำให้เร่งรีบในขณะที่ความเข้าใจของทุกฝ่ายในทุกระดับ ตั้งแต่ต้นนโยบายที่ส่วนกลาง จนถึงระดับหมู่บ้าน ยังต้องใช้เวลาและกระบวนการสร้างความเข้าใจ ที่สำคัญยังไม่มีมีการบูรณาการในระดับอำเภอ ซึ่งเป็นจุดแตกหักในทางการบริหารจัดการ และในระดับตำบลการดำเนินงานได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมโดยใช้กลไกระดับพื้นที่โดยให้ผู้นำสี่เสาหลัก ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ผู้นำตามธรรมชาติ เป็นแกนหลักในการค้นหาความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน ช่วยตรวจสอบยืนยันทั้งข้างขึ้น (ปัญหาและความต้องการ) และข้างลง (การจัดสรรทรัพยากร) สอดคล้องกับหลักคิดการมีส่วนร่วม

สำหรับการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายตามนโยบายจากรายงานของมหาวิทยาลัยบูรพา พบว่าการขับเคลื่อนตามแนวทางดังกล่าว ยืนยันว่าทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น เนื่องจากมีรายได้เพิ่มขึ้น มีอาชีพมั่นคงขึ้น เช่น กรณีปลูกยางพารา ปลูกปาล์มน้ำมัน และได้มี

การประชาสัมพันธ์โครงการตามแผนพัฒนาฯ ให้ประชาชนรับทราบโดยการจัดทำประชาคมทั่วทุกพื้นที่ จึงถือเป็นการประชาสัมพันธ์ ที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่รับรู้อย่างกว้างขวางนอกจากนี้ยังมีการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงาน เจ้าของโครงการ และหน่วยงานประชาสัมพันธ์ ของ ศอ.บต. และ กอ.รมน. สำหรับปัญหาอุปสรรคในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ในระดับพื้นที่ จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการ ความต่อเนื่องของโครงการ ระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ระบบงบประมาณ และความเข้าใจ ตั้งใจ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการแปลงนโยบายตามแผนพัฒนาฯ ไปสู่การปฏิบัติที่มุ่งสู่เป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต มีผลทำให้สถิติเหตุร้ายลดลง การพัฒนาทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น ลดช่องว่าง ลดเงื่อนไข รวมทั้งประชาชนที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนา เข้าใจ ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น

นอกจากนี้ ได้มีการประเมินผลโดยหน่วยงาน และสถาบันการศึกษา และการประเมินของมหาวิทยาลัยบูรพา ทำให้เห็นภาพทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน ที่เป็นประโยชน์ให้หน่วยงานนำไปปรับปรุงการดำเนินงาน โดยภาพรวมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประชาชนได้รับประโยชน์และเข้าใจถึงความตั้งใจของรัฐที่จะแก้ปัญหาให้กับพวกเขา สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้นโดยการดำเนินงานในระยะต่อ ควรเพิ่มความเข้มข้นในการบูรณาการ และปรับระบบการบริหารราชการให้กระชับ มีเอกภาพมากขึ้น รวมทั้ง มุ่งที่การแก้ปัญหาให้กับประชาชนอย่างแท้จริง โดยลดเรื่อง Hidden Agenda

๓. นายธรรมรงค์ คงวัดใหม่ นายอำเภอเยะหริง จังหวัดปัตตานี สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๕

การแปลงนโยบาย ๔ ข้อตามคำสั่งที่ นร ๒๐๖/๒๕๔๕ นำไปสู่การปฏิบัติ มีความเหมาะสมมากเพราะในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความหลากหลายทางศาสนา วัฒนธรรมและจารีตประเพณีและประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนไทยมุสลิมนับถือศาสนาอิสลามและประวัติศาสตร์และชาติพันธุ์ของชนชาติมลายูมานานสมควร ดังนั้นในการบริหารราชการในพื้นที่นี้ต้องใช้นโยบายทั้งสี่ข้อดังกล่าว

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีสาระสำคัญในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านโครงสร้าง ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบแตกต่างกันและขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน ควรแยก ศอ.บต. ออกจาก กอ.รมน.

ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นแนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพแต่ต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรมให้มีการปฏิบัติเป็นรูปธรรมจริงๆ

ด้านบริหารจัดการ ที่รัฐบาลกำหนด/เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจเพื่อที่จะรองรับการใช้วิธีการไม่ปกติในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่พิเศษ ด้วยการยกเว้นกฎ ระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคของระบบราชการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจ เฉพาะหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ มีผลการปฏิบัติเป็นธรรม ทำให้การดำเนินงานของส่วนราชการมีความรวดเร็วมากขึ้น มีอำนาจตัดสินใจสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติงานในสถานการณ์ที่มีความเร่งด่วน สามารถสั่งการได้ทันที เช่น การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยวิธีต่าง ๆ การที่รัฐได้กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือกับผู้ประกอบการ บุคคล แรงงาน เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ประชาชนได้รับประโยชน์ ลดการย้ายสถานที่ประกอบการ

ด้านยุทธศาสตร์ กอ.รมน. โดยรวมมีความเหมาะสมครอบคลุมทุกด้าน แต่ละด้านก็มีกลยุทธ์ปฏิบัติที่ดี มีความสามารถขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาไม่ส่งบลงได้ ส่วนสถานการณ์ความรุนแรงในปัจจุบันถือว่ายังทรงตัว ยุทธศาสตร์การพัฒนาของ กอ. รมน. มีความเหมาะสมกับสถานการณ์

ด้านงบประมาณ มีผลต่อการปฏิบัติงานงบประมาณก็เพิ่มขึ้นแผนงาน/กิจกรรมก็ต้องมากขึ้นการนำงบประมาณไปแก้ไขตามประเด็นยุทธศาสตร์ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องครบถ้วน ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจและตั้งใจจริง กิจกรรมแผนงานมีความยั่งยืน ประชาชนให้ความร่วมมือก็จะสามารถทำให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นมีประสิทธิภาพได้

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีกลไก การบริหารจัดการ มีกระบวนการขั้นตอนการบริหารจัดการที่ดีแล้ว เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการที่เป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน แต่ต้องควบคุมกำกับดูแลไม่ให้ผู้นำในหมู่บ้านเข้ามาเป็นผู้ชี้แนะหรือครอบงำประชาชนให้เสนอความต้องการของตนเอง ทำให้ประชาชนที่มีความตั้งใจในการประกอบอาชีพถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ถึงแหล่งเงินทุน แต่ครอบครัวที่ไม่มีความตั้งใจ จะรอรับการช่วยเหลืออย่างเดียวต่อไปก็กลับสู่สภาพเดิม ครอบครัวเหล่านี้สมควรงดการช่วยเหลือ โดยใช้เครือข่ายทีมพนม ๔ เสาหลัก กรรมการหมู่บ้าน จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ แผนวิถุชุมชน และเสียงตามสายในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเวทีประชาคม ประชาชนยังไม่กล้าแสดงออก จะคล้อยตามผู้นำ ผู้นำมีอิทธิพลต่อความคิดของประชาชน

การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการ เพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความเหมาะสมสอดคล้องต่อการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มาก

ปัญหาอุปสรรคในการแปลงนโยบายตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปสู่การปฏิบัติ ความตั้งใจจริงของข้าราชการในพื้นที่ผู้นำท้องถิ่น ในการพัฒนาและการรักษาความสงบเรียบร้อย ยังมีบางส่วนที่ไม่มีความจริงจัง จริ่งใจในการปฏิบัติหน้าที่

ผลสัมฤทธิ์ของการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ รวมทั้งกลไกมาตรการพิเศษต่างๆ ในสมัย พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ก่อเหตุรุนแรงไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากแนวทางแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาคือเพียงการป้องกันไม่ให้ประชาชนไปเป็นแนวร่วม แต่คนที่ เป็น RKK ไม่สามารถปรับเปลี่ยนความคิดเขาได้

กระบวนการติดต่อสื่อสารหรือการถ่ายทอดนโยบาย แนวทาง มาตรการให้ มีความเข้าใจตรงกัน ตามโครงสร้างของ กอ. รমন. และ สอ.บต.

มีการประเมินผลการดำเนินงาน โดยการใช้วิธีการถอดบทเรียนวิเคราะห์และการทำสรุปในการที่จะดำเนินการกิจกรรม/โครงการของปีต่อไป

ปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี กำหนดให้มีแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเครื่องมือเพื่อยกระดับรายได้ครัวเรือนให้มีรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาท/ครัวเรือน/ปี ในปี ๒๕๕๕ มีความเหมาะสมในการดำเนินการ ดังนี้

๑) นโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเหมาะสมปานกลางเพราะกิจกรรม/โครงการในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยสามารถที่จะทำได้เพียงระดับหนึ่งยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาคือได้ และกิจกรรม/โครงการด้านการพัฒนายังไม่สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง

๒) โครงสร้างการจัดตั้งสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งภายหลังเปลี่ยนเป็น สอ.บต. มีความเหมาะสม ด้วยเหตุปัญหาละเลยจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหลากหลายปัญหา เช่น ปัญหาความยากจน ไร้การศึกษา ปัญหาเถื่อน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งกระทบต่อความมั่นคง รัฐบาลจึงมีความเหมาะสมที่จะใช้ข้าราชการระดับ ๑๑ เป็นเลขานุการ สอ.บต.

๓) กลไกการดำเนินงานตามโครงสร้างการบริหารจัดการแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเหมาะสมแล้ว เพราะถือเป็นการจัดทำรูปแบบที่เป็นระบบโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ และการเพิ่มเติมองค์ความรู้ให้การพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นพื้นฐานหรือรากฐานให้ยืนอยู่ได้ของแต่ละครอบครัวเรือนที่ต้องพึ่งตนเองเป็นหลักและเพื่อให้กลไกการดำเนินงานครบวงจรแล้วต้องมีการสร้างจิตสำนึกให้กับผู้รับปัจจัยการผลิต (รากฐาน) มีความเข้มแข็งก่อนจะทำให้กลไกดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครบวงจร

๔) ระบบแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษฯ ที่รัฐบาลมอบหมาย (สศช.) จัดทำแผนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมแล้วเพราะไม่ว่าจะเป็นแผนยกระดับภายใต้อำนาจความเป็นธรรม แผนพัฒนาคุณภาพและศักยภาพคน แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและการลงทุน, แผนความเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน, แผนการปรับปรุงระเบียบถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักของการพัฒนา แต่การพัฒนาพื้นที่พิเศษฯ ดังกล่าวนั้น ต้องคำนึงถึงระยะเวลาการดำเนินการด้วย ในการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงแผนนั้น จะต้องเดินตามบรรทัดฐานที่ต้องมีการเรียนรู้จึงมีความมั่นคงถาวรได้

๕) การยกระดับรายได้ครัวเรือนให้มีรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาท/ปี ถือว่ายังไม่เหมาะสมเท่าที่ควรไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะเวลา การศึกษารายละเอียด การเปลี่ยนแปลงวิถี ทักษะความรู้ต้องคำนึงถึง ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เป็นสำคัญแม้แต่หลักเกณฑ์ จปฐ. เองกำหนดรายได้ไว้ต่อปีจำนวน ๓๒,๐๐๐ บาท/ปี เพราะฉะนั้นการจะยกระดับรายได้นั้นอาจจะต้องกำหนดรายได้ไว้ต่ำกว่านี้แล้วค่อยๆ กำหนดให้สูงขึ้นในปีถัดๆ ไป (เพราะมีการส่งสมความรู้และการพัฒนาการต่างๆตามลำดับ) และกลไกพิเศษที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นนี้ก็มีส่วนช่วยให้การแก้ไขปัญหาได้เล็กน้อยเท่านั้น ถ้าหากไปมีการสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นได้

๖) การใช้ระบบประชามติและกลไก ๔ เสาหลักในการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและเสนอความต้องการในการจะทำอาชีพภาคการเกษตร นอกภาคการเกษตรและด้านที่อยู่อาศัยตามโครงการของ พอช. มีความเหมาะสม เพราะเป็นการใช้หลักการประชาชนตรวจสอบความถูกต้องบุคคลที่สมควรได้รับการช่วยเหลือจริง ระยะเวลาในการทำประชามติ ๑ เดือนเพียงพอ

๗) การใช้ระบบกลไกงบประมาณปกติให้กับหน่วยงานตามลำดับดำเนินการถือว่าเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ หากแต่การจัดสรรงบประมาณลงมา ยังน่าจะต้องมีหน่วยงานกลางเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานตาม แผนงาน/งบประมาณเพื่อเป็นการช่วยเหลือหรือถ่วงดุลการใช้งบประมาณให้คุ้มค่างบประมาณที่ได้รับลงสู่ถึงมือประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดสำหรับงบประมาณที่ได้รับ (ถ้าจะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจริงจึงต้องมีหน่วยงานมาตรวจสอบและถ่วงดุลความเหมาะสมแต่ละโครงการ)

๘) การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ มีความเหมาะสมแล้ว แต่เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์จะต้องมีตัวแทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นให้คำปรึกษาถึงสภาพปัญหา ถ่วงดุลและเปิดให้มีการตรวจสอบการดำเนินโครงการได้เพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใสและไม่มีการต่อต้านจากส่วนกลางอย่างแนบเนียน เพราะหลักการมีส่วนร่วมก็คือหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (ส่งผลประโยชน์สูงสุดและผู้ที่จะได้รับประโยชน์คือประชาชน)

๕) การที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณลงมาให้นั้นยังถือว่าไม่ได้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ได้รับยังไม่คุ้มกับงบประมาณที่จัดสรรลงมาให้ เรื่องการเร่งดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงวิถีชีวิต สภาพสังคม วัฒนธรรม และเรื่องกรอบเวลาการที่จะให้งบประมาณเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต้องศึกษาสิ่งที่ประชาชนมีความต้องการ มีความถนัดและนำมาวิเคราะห์ถึงการส่งเสริมสิ่งนั้นว่าสิ่งนั้นที่ชาวบ้านต้องการนั้นมันทำได้จริงหรือไม่ เพียงแต่แค่ต้องการอย่างเดียวก็ไม่สามารถที่จะรู้ได้ว่าเขาจะทำได้หรือไม่ เพราะฉะนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น การสร้างจิตสำนึกความรักชาติ รักสังคม รักที่จะร่วมกันพัฒนาเป็นหลัก

๑๐) กระบวนการติดต่อสื่อสารหรือการถ่ายทอดนโยบายแนวทางจากผู้กำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จากผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับชั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามงานทุกอย่างย่อมมีปัญหาเราต้องพยายามหาสาเหตุปัญหา รวบรวมปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาก็จะทำให้ระบบงานนั้นมีประสิทธิภาพได้

๑๑) มีการประเมินการดำเนินงานหรือความสำเร็จล้มเหลวของโครงการ ควรมีการประเมินผลที่จะทราบว่าโครงการนั้นๆ เป็นอย่างไรและจะปรับเปลี่ยนในแนวทางบ้าง

๔. นางปรารมภ์ ยานะวิมุติ ผู้ช่วยเกษตรจังหวัดยะลา สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๓

พฤษภาคม ๒๕๕๕

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี ๒๕๔๕ ทำให้เกิดความสมานฉันท์ขึ้น ทั้งระหว่างประชาชนกับประชาชนเองและประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐที่จะนำไปสู่ความเป็นอยู่อย่างสันติสุข

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีสาระสำคัญในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านโครงสร้าง แนวคิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลตลอดจนบริหารทรัพยากรของพื้นที่ได้ด้วย ซึ่งทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐเกิดความอุ่นใจ มีที่พึ่ง และเป็นขวัญกำลังใจพิเศษเพิ่มขึ้นจากการสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและบุคคลให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน

ด้านการบริหารงานบุคคล ควรที่จะคัดเลือกข้าราชการที่มีคุณธรรมมาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานต่างๆในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนข้าราชการที่มีปัญหาควรมีศาลตัดสินภายในพื้นที่ก่อนที่จะย้ายออกนอกพื้นที่ และ ฝึกอบรมหลักสูตรสำหรับข้าราชการที่มาบรรจุหรือย้ายมาทำงานในพื้นที่ให้เข้าใจศาสนา ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ตลอดจนข้าราชการ พนักงานราชการ

ถูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานนานมาแล้วเพื่อกระตุ้นและรื้อฟื้นให้เห็นความละเอียดอ่อนทางอารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

ด้านการบริหารจัดการภาพรวม ประชาชนได้รับประโยชน์ในหลายด้าน เช่น ด้านการส่งเสริมอาชีพ โดยการฝึกอบรมอาชีพให้แก่ประชาชนด้านการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ด้านยุทธศาสตร์ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) มีสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นการกระจายอำนาจ ทั้งด้านการสนับสนุนงบประมาณด้านการบริหารงาน ตลอดจนด้านการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระจายเข้าถึงพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น

ด้านงบประมาณ มีผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ทุกหน่วยงานเมื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนงบประมาณลงในพื้นที่แล้วต้องติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จึงจะทำให้งบประมาณนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ตามจุดหมายและจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างสูงสุด

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สาระสำคัญการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

๑) กลไก การบริหารจัดการ มีกระบวนการ ขั้นตอนการบริหารจัดการได้มอบหมายผู้รับผิดชอบ แต่งตั้งคำสั่งการดำเนินงานในทุกระดับโดยเฉพาะภารกิจการสร้างโอกาสด้านอาชีพ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทุกพื้นที่

๒) เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายสามารถระบุความต้องการในการสนับสนุนของตนเองได้

๓) ผลของการการแปลงโครงการไปสู่การปฏิบัติประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์โดยสร้างโอกาสด้านอาชีพ ส่งผลให้ประชาชนมีรายได้จากการดำเนินการตามที่ขอรับสนับสนุนปัจจัยการผลิตต่างๆ นอกจากนี้ยังเกิดแบบอย่างที่ดีของประชาชนที่ได้ดำเนินกิจกรรมได้เป็นอย่างดี ทำให้ชุมชนนำมาเป็นแบบอย่างได้

๔) มีการประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนในพื้นที่ทราบโดยใช้กลไกของเครือข่ายองค์กรที่มีอยู่ในพื้นที่ในการประชาสัมพันธ์และมีส่วนร่วมในการกลั่นกรองคัดเลือกประชาชนที่จะเข้าร่วมโครงการ

๕) ปัญหาอุปสรรคการดำเนินโครงการ มีบางโครงการ บางหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชาไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่และเกิดความหวั่นกลัว ทำให้เกิดความล่าช้าต่อการดำเนินโครงการ

การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการ เพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหมาะสมและสอดคล้องต่อการพัฒนาและ

แก้ไขปัญหานี้เนื่องจากจะได้ทราบถึงสภาพพื้นที่ที่จะสนับสนุนงบประมาณลงไปได้อย่างตรงตามความต้องการของชุมชนในพื้นที่นั้นๆ

ปัญหาอุปสรรคในการแปลงนโยบายตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปสู่การปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาบางหน่วยงานยังเข้าใจนโยบายไม่ชัดเจนทำให้ยากต่อการดำเนินงานโครงการและผู้ปฏิบัติงานภายใต้หน่วยงานนั้นๆ

ผลสัมฤทธิ์ของการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ใหม่ รวมทั้งกลไกมาตรการพิเศษต่างๆ ในสมัย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ สามารถแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ลดลงได้บ้าง ซึ่งส่วนหนึ่งของการก่อการร้าย โดยเฉพาะวัยรุ่นนรกไม่ได้รับความอบอุ่นจากครอบครัว รวมไปถึงการไม่มีอาชีพ ไม่มีความรู้ ไม่มีงานทำ จะส่งผลให้วัยรุ่นเหล่านั้นหลงผิดได้ง่าย ฉะนั้นการทำให้คนเหล่านั้น มีความรู้ มีงานทำ มีอาชีพ สร้างรายได้ให้กับตัวเองเป็นการแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง

กระบวนการติดต่อสื่อสารหรือการถ่ายทอดนโยบาย แนวทาง มาตรการ จากผู้กำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นไปอย่างชัดเจน เข้าใจถูกต้อง รวมทั้งมีการประเมินผลการดำเนินงานเพียงบางโครงการกิจกรรม ซึ่งจะได้ส่งเสริมอย่างต่อเนื่องต่อไป เนื่องจากโครงการถ้าไม่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องก็จะไม่สำเร็จจุดมุ่งตามจุดมุ่งหมาย

ปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี กำหนดให้มีแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อยกระดับรายได้ครัวเรือนให้มีรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาทครัวเรือน/ปี ในปี ๒๕๕๕ มีสาระสำคัญการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

๑) นโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเหมาะสม เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ โดยมีพื้นที่ไทย-มุสลิมมากกว่าพื้นที่ไทย-พุทธ แต่ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ เนื่องจากมีความเข้าใจต่อขนบธรรมเนียมของกันและกัน

๒) โครงสร้างการจัดตั้งสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเหมาะสม แต่ต้องเน้นผู้บริหารในตำแหน่งดังกล่าว ต้องเป็นผู้มีความเข้าใจขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมของพื้นที่ด้วย

๓) กลไกการดำเนินงานตามโครงสร้างในการบริหารจัดการแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการมอบอำนาจในการบริหารจัดการลงสู่พื้นที่มากขึ้น ทำให้สะดวกและรวดเร็วต่อการบริหารจัดการ

๔) ระบบแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่รัฐบาลมอบหมายให้ สศช. จัดทำแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน ๖ แผนงาน สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้เหมาะสมสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้เหมาะสมมาก

๕) ระบบการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะแผนการยกระดับรายได้ครัวเรือน ให้มีรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาทต่อปี สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมและรวดเร็วขึ้น แต่หากไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย ๓-๕ ปี ก็อาจไม่สามารถยกระดับรายได้ของครัวเรือนให้ถึงเป้าหมายได้

๖) การใช้ระบบประชาคมและกลไก ๔ เสาหลัก ถือว่าเหมาะสม แต่มีการสั่งการที่อาจ กระชั้นชิดเกินไป

๗) การใช้ระบบกลไกงบประมาณปกติ คือ เป็นการดำเนินงานตามแผนงาน/งบประมาณ ของกรม และจัดสรรลงมาให้จังหวัด เห็นว่า กลไกตามงบประมาณปกติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีการติดตามผลการดำเนินงานของเกษตรกรในทุกครัวเรือนและการบริหารจัดการของหน่วย ดำเนินการก็สามารถดำเนินการได้ตามแผนและวัตถุประสงค์

๘) การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ มีความเหมาะสม เนื่องจากการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่ ทำให้ชุมชนมองเห็นคุณค่าของคนในชุมชนและสร้างความเข้าใจที่ดีระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น ตลอดจนหน่วยงานส่วนกลางก็เห็นด้วยและพร้อมจะให้ความร่วมมือในการพัฒนาชุมชน

๙) ระบบงบประมาณ การที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณอย่างเต็มที่ ตามแผนการพัฒนาพื้นที่ พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นว่า งบประมาณดังกล่าว สามารถขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ ได้ แต่ ประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความพร้อมของประชาชนผู้สนับสนุน ซึ่งพบว่าส่วนหนึ่งยังขาดความพร้อมและความ ต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรม

๑๐) ผลสัมฤทธิ์ของการใช้มาตรการและกลไกต่าง ๆ ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สามารถทำให้เหตุการณ์ลดลงด้วยวิธีการสร้างงาน สร้างอาชีพและสร้างรายได้แก่ชุมชน สร้างความยั่งยืนในการ พัฒนาชุมชน ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น

๑๑) กระบวนการติดต่อสื่อสาร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีผู้บังคับบัญชาแต่ละ ระดับชั้นในส่วนของภาครัฐและประชาชนที่ได้รับมอบหมายในการกระจายอำนาจสู่การปฏิบัติ

๑๒) การประเมินผลการดำเนินการ เห็นว่าบางหน่วยงานขาดการติดตามประเมินผล ทำให้บาง โครงการล้มเหลว และเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในบางโครงการ แต่หากหน่วยงานใดที่มีการติดตามและ ประเมินผลก็จะเติมเต็มเรื่องของความเป็นธรรม โดยดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่องได้

๕. นายอับดุลฮาดีม สะแมบากอ เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ ที่ทำการปกครองจังหวัดปัตตานี สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

การกำหนดนโยบายเสริมสร้างสันติสุข รัฐบาล ถือว่ามีความเหมาะสม เนื่องจากสภาพปัญหาและสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง และความสงบของพี่น้องประชาชนทุกระดับชั้นทั้งในพื้นที่เอง และโดยภาพรวมของประเทศอย่างมาก ฉะนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้การสร้าง ความเข้าใจกับทุกภาคส่วน เพื่อเป็นพลังสร้างสรรค์ร่วมกันในการคลี่คลายปัญหา ให้เกิดความ สมานฉันท์ และไว้วางใจต่อกันในระดับที่จะเกื้อกูลต่อการพัฒนาทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และ วัฒนธรรมที่ยั่งยืน

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ทั้งด้านโครงสร้าง และ ด้านการบริหารงานบุคคล เอื้อประโยชน์โดยตรงกับตัวข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง แต่ใน ขณะเดียวกัน ความเป็นเอกภาพของการแก้ปัญหาแบบบูรณาการนั้น ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถทำให้ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในประเด็น การเอาชนะกลุ่มอิทธิพล ๓ ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มอิทธิพล ข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น และกลุ่มอิทธิพลนักการเมือง การขจัดเงื่อนไขและ สาเหตุที่ส่งผลให้เกิดความแตกแยกของพี่น้องประชาชนในพื้นที่ ที่เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมกัน การรับฟังความคิดเห็นของพี่น้องประชาชนเพื่อนำมากำหนดเป็นกลยุทธ์ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา ในแต่ละท้องถิ่น อย่างแท้จริง และที่สำคัญ คือความผิดพลาดในการปฏิบัติงานของภาครัฐ ที่สะท้อนภาพ ของการขาดความรู้ และประสบการณ์ในบางกรณี ได้ก่อให้เกิดเงื่อนไขที่ทำให้ พี่น้องประชาชน หวาดระแวงมากยิ่งขึ้นด้วย

ด้านการบริหารจัดการ เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มีวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานที่แตกต่าง กัน จึงอาจมีความเข้าใจที่ต่างกันไป เป็นผลทำให้ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ การดำเนิน ยุทธศาสตร์แต่ละด้านของนโยบายฯ ดังกล่าวจึงขาดความเชื่อมโยง ขาดการประเมินผลการปฏิบัติตาม นโยบาย และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นระบบ การปรับเปลี่ยนโครงการเมื่อใกล้สิ้นสุด ปีงบประมาณ ทำให้งบประมาณถูกใช้จ่ายในโครงการที่ไม่ตอบสนองโจทย์ปัญหา ความต้องการที่ แท้จริงของพี่น้องประชาชน ทำให้ดูเหมือนว่าพี่น้องประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับวัฒนธรรมองค์กร ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสร้างแนวทางการ ปฏิบัติงานที่ดีที่สุด เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่

สอดคล้องต้องประสานกัน ในวันที่จะตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของพี่น้องประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริงและยั่งยืน

ด้านยุทธศาสตร์ กอ.รมน. เห็นว่าความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์เป็นอย่างดี แต่ก็ต้องทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติให้ชัดเจนในการดำเนินงาน และต้องมีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้เกิดความสมดุลอยู่ตลอดด้วย

ด้านงบประมาณ การที่รัฐบาลได้จัดสรรเป็นงบพัฒนาในพื้นที่ในแต่ละปีนั้น คิดว่ามีผลต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาพื้นที่เป็นอย่างมาก แต่ก็ต้องปรับปรุงระบบการติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบให้มีความเป็นระบบ โปร่งใสและเข้มงวด ในการดำเนินงานพัฒนา เนื่องจากประชาชนในภาพรวมให้ความไว้วางใจต่อองค์กรตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐ ซึ่งหากกลไกนี้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ถือว่า ประสพผลสำเร็จ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในทางตรงกันข้ามหากไร้ซึ่งประสิทธิภาพในกระบวนการจัดการ ก็จะเป็นชนวนนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจจากพี่น้องประชาชน ซึ่งก็จะไม่ได้รับความร่วมมือในการดำเนินงาน ก็เท่ากับเป็นการสร้างปัญหาเพิ่มขึ้นมาอีกไม่รู้จบ”

จากการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ด้านการพัฒนา ของ ศอ.บต. ที่ใช้งบประมาณจาก กอ.รมน. ได้มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๑) การบริหารจัดการ โครงการสำคัญที่ลงไปในระดับพื้นที่ กลไก ที่สำคัญ คือ กระบวนการวางแผนของพื้นที่ที่เป็นแผนเฉพาะมาเป็นเครื่องมือในการศึกษา ค้นหา ทำความเข้าใจในปัญหาของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหามบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของพี่น้องประชาชน ตั้งแต่ การค้นหาแกนนำของระดับพื้นที่ ระดมความคิดหรือสร้างจิตสำนึกร่วม การเรียนรู้เรื่องประวัติศาสตร์ของพื้นที่ การจัดเก็บข้อมูลของพื้นที่อย่างเป็นระบบ การวิเคราะห์/สังเคราะห์ ข้อมูล นำปัญหาที่แท้จริงของพื้นที่กำหนดเป็นแผนพัฒนาของเฉพาะพื้นที่ การประชาสัมพันธ์แผนพัฒนา การนำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ การทบทวนโครงการ/กิจกรรม การสรุปบทเรียนเพื่อพัฒนาแผนพัฒนา และปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสม เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำอย่างไร

๒) ภาครัฐต้องเปิดโอกาสโดยการกระตุ้นให้พี่น้องประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของโครงการ/กิจกรรม ที่ลงไปในพื้นที่ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การคัดเลือกผู้แทน การพิจารณากำหนดโครงการ/กิจกรรม การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจรับวัสดุ เป็นต้น โดยต้องให้พี่น้องประชาชนมีความรู้สึกที่ดี และอยากเข้ามาร่วมด้วยความเต็มใจ ใน ๗ ร่วม ประกอบด้วยร่วมคิด ร่วมศึกษา ร่วมตัดสินใจ ร่วมกิน ร่วมอยู่ ร่วมทำงาน ร่วมทุกข์ ร่วมสุข

๓) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทำให้พี่น้องประชาชนมีความพึงพอใจและมีทัศนคติทางบวกต่อโครงการต่างๆ ที่ดำเนินงานในพื้นที่ โดยพิจารณาจากการเข้าร่วมของประชาชนซึ่งสามารถสนองตอบต่อปัญหาความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ดีผ่านการประชาคม ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามาสัมผัส เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เกิดการพัฒนาขีดความสามารถการเรียนรู้พื้นที่ร่วมกัน สำหรับปัญหาความต้องการกำหนดเป็นโครงการ กิจกรรม บรรจุในแผนร่วมกันพิจารณาตัดสินใจ ตลอดจนมีการร่วมกันบริหารจัดการโครงการ กิจกรรมและร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการ กิจกรรมโดยตรงได้ ส่งผลให้พี่น้องประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิมมาก

๔) การประชาสัมพันธ์ถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ซึ่งต้องสร้างความเข้าใจกับผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรท้องถิ่น หน่วยงานต่างๆ และพี่น้องประชาชนในพื้นที่ โดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง และที่สำคัญต้องสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับประชาชน ประชาชนกับภาครัฐ และหน่วยงานต่างๆกับรัฐ โดยจะต้องประชาสัมพันธ์ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ วิธีการ ระยะเวลาดำเนินงาน งบประมาณของโครงการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา ความเป็นธรรม และโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยอาจใช้วิธีการ การจัดทำแผนพับ/จดหมายข่าว เสียงตามสายในระดับต่างๆ,วิทยุ ประชาสัมพันธ์ระหว่างการจัดเวทีประชาคม ป้ายข้อความ/ใบปลิว/โปสเตอร์ ส่งเสริมให้ผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน จัดทำศูนย์ปฏิบัติการประชาสัมพันธ์โดยผ่านตัวบุคคลภายในชุมชน จัดทำบทความต่างๆ การรายงานผลในที่ประชุม ประจำเดือนต่างๆ เป็นต้น ปัญหาอุปสรรคการดำเนินโครงการ

๕) สำหรับปัญหาอุปสรรคของการดำเนินโครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่ลงไปในพื้นที่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับประชาชนบางกลุ่มมีเวลาจำกัดในการเข้าร่วมกิจกรรมโครงการ เนื่องจากต้องประกอบอาชีพทำมาหากิน ไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญกับโครงการ/กิจกรรม เจ้าหน้าที่อาจมีภาระงานประจำที่รับผิดชอบมาก มีการประชุม หรืออบรมบ่อย รวมทั้งมีการโยกย้ายบ่อย จึงไม่มีความต่อเนื่องของการดำเนินงานในระดับพื้นที่ เจ้าหน้าที่บางคนขาดความมั่นใจในการทำงาน ขาดความเข้าใจต่อประชาชน ไม่ทุ่มเทเวลา กำลังกาย กำลังใจ ต่อการปฏิบัติงาน ระยะเวลาในการประชาสัมพันธ์โครงการ/กิจกรรมต่างๆ มีจำกัด ทำให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปสู่ประชาชนไม่ทั่วถึง กรณีมีการจัดเวทีประชาคมได้กำหนดให้มีกิจกรรมหลากหลายในตัวจนเกินความจำเป็น จัดบ่อยครั้ง ทำให้ประชาชนเบื่อหน่าย ไม่มีเวลาร่วม มีผลกระทบต่อการทำงานหรือประกอบอาชีพปกติของประชาชน การจัดสรรงบประมาณมีความล่าช้า ส่งผลให้การดำเนินงานของกิจกรรมโครงการไม่เป็นไปตามฤดูกาล เกิดความเสียหายอย่างมาก และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี กำหนดให้มีแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับรายได้ครัวเรือนให้มีรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาทต่อปี เห็นว่ามีการติดตามเป็นระบบ รวดเร็ว เหมาะสม แต่การขับเคลื่อนในทางปฏิบัตินั้น มีการติดขัดไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง การประสานการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้อง ไม่ชัดเจนระหว่างส่วนราชการ เจ้าของงบประมาณกับจังหวัด จึงดูเหมือนว่าไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของพี่น้องประชาชนในพื้นที่เท่าที่ควร ส่วนหนึ่งพี่น้องประชาชนเกิดความรู้สึกว่า ปัจจัยที่มอบให้นั้น ยังเป็นความประสงค์ของภาครัฐมากกว่า ความต้องการของพี่น้องประชาชนด้วยซ้ำ

การใช้ระบบประชาคมและกลไกทีม ๔ เสาหลัก ถือว่าได้ใช้วิธีการและบุคคลที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือ มาเป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา และสร้างความร่วมมือในการเสนอความต้องการที่แท้จริง ได้อย่างเหมาะสม แต่ระยะเวลาแค่ ๑ เดือน ถือว่าไม่เพียงพอต่อกระบวนการจัดการ เนื่องจากการกลั่นกรองข้อมูลของกลุ่มเป้าหมาย ไม่มีความละเอียดพอ และอาจเป็นช่องว่างในการสอดแทรกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนของตัวเองเข้ามารับประโยชน์โดยไม่ยุติธรรม ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาถูกใช้เกิดขึ้นอีกไม่รู้จบ

การใช้ระบบกลไกงบประมาณ ยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยดำเนินการเป็นหน่วยที่ต้องสัมผัสกับพี่น้องประชาชนโดยตรง เมื่อสำรวจและเสนอความต้องการของกลุ่มเป้าหมายแล้ว ตามระยะเวลาที่กำหนด แต่ในทางกลับกันก็ต้องรอการจัดสรรปัจจัยการผลิตหรืองบประมาณ เมื่อจัดหาปัจจัยการผลิต ซึ่งเมื่ออนุมัติหรือจัดสรรลงมาแล้วไม่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย อย่างแท้จริง และยังไม่สอดคล้องกับฤดูกาลในการใช้ปัจจัยการผลิต ที่ได้รับจัดสรรเหล่านั้น ส่งผลให้เกิดความเสียหาย และไม่เกิดความยั่งยืนในการประกอบอาชีพ และพัฒนารายได้ ของพี่น้องประชาชนในพื้นที่

การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ ถือเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเป็นอย่างมาก เนื่องจาก เป็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ (AREA) กล่าวคือ เป็นการบูรณาการงบประมาณเชิงหน่วยงาน (Function) เพื่อพัฒนาพื้นที่แบบประชาชนมีส่วนร่วม นำความมั่นคง โดยให้อำเภอเป็นศูนย์กลางรับผิดชอบในระดับพื้นที่อย่างชัดเจน ทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชนได้มีโอกาส เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในทุกขั้นตอน เช่น การดำเนินงานในทุกรอบเดือนของ ๑ อำเภอ ๑ War Room เพื่อสร้างความเข้าใจในนโยบาย เป้าหมาย และทำที่ต่อกัน รวมทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์ผลการพัฒนาสู่ชุมชนและเครือข่ายของชุมชน

ระบบงบประมาณ การที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ ตามแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก หัวใจของการขับเคลื่อนแผนงานฯ และโครงการสู่การปฏิบัติ

อยู่ที่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนเป็นสำคัญ มีการเตรียมรายละเอียดโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันดำเนินการสำรวจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ด้วยการทำประชาคมในทุกหมู่บ้านและชุมชน และนำความต้องการของประชาชนเหล่านั้น มาใช้เป็นหลักในการประชุมพิจารณา หรือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่หลายครั้ง เพื่อร่วมกันบูรณาการและปรับปรุงโครงการให้สนองตอบต่อความต้องการของพี่น้องประชาชนให้มากที่สุด และร่วมแรงร่วมใจดำเนินโครงการดังกล่าว ให้สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่พี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

ผลสัมฤทธิ์ของการใช้มาตรการและกลไกต่างๆ ในสมัยรัฐบาลนายกอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะสามารถทำให้เหตุการณ์การก่อการร้ายลดลงได้ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาฯ ในพื้นที่ทั้งหมดให้สัมฤทธิ์ผลได้

กระบวนการติดต่อสื่อสาร หรือการถ่ายทอดนโยบาย เป็นเรื่องที่บุคลากรภาครัฐทุกระดับชั้น ต้องปรับทัศนคติ เพิ่มความอดทน ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการสร้างความรู้ ทำความเข้าใจ และความสามารถในการชี้แจงแนวนโยบายไปสู่ระดับปฏิบัติและประชาชนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง โดยใช้ระบบกล่อมเกลாதงสังคม ผ่านสถานศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันครอบครัว สถาบันชุมชน และสื่อมวลชน อย่างสอดคล้องต้องประสานกัน ด้วยการปรับกระบวนการทัศนของผู้เกี่ยวข้องให้มีทิศทางเดียวกัน และใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ที่ออกแบบให้เกิดความเข้าใจแบบเฉพาะกลุ่ม

การประเมินผลโครงการภายใต้แผนพัฒนาพื้นที่พิเศษฯ ควรมีการประเมินในระดับภาพรวมของแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษฯ ถือว่าการดำเนินงานตามแผนฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เรื่องการเพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือนและช่วยให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจภาครัฐมากขึ้น นำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ดีขึ้น และประเมินความพึงพอใจของประชาชนว่ามีความรู้สึกลดอค้ย และมีความเชื่อมั่น ต่อแนวทางแก้ไขปัญหของรัฐบาลมากขึ้น

๖. นายสมะแอ ดอเลาะ กำนันตำบลปายามูม้ง อำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕

การกำหนดนโยบายเสริมสร้างสันติสุข ของรัฐบาลสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีความเหมาะสม เพราะ การนำหลักการเข้ามาใช้เพื่อสร้างความเข้าใจในปัญหา และใช้หลักการทางกฎหมายในการแก้ไข พร้อมกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับ การสร้างความเข้าใจความเข้าใจอันดีระหว่างข้าราชการ

และประชาชน เป็นการลดความห่างระหว่างชนชั้นนับเป็นการใช้การแก้ไขปัญหาคือดีที่สุดสำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน

การเปล่งนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามนโยบาย ในแต่ละด้านมีสาระสำคัญ ดังนี้

ด้านโครงสร้าง ยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะ หากมองโครงสร้างหลักแล้วยังเป็นการใช้การทหารนำข้าราชการประจำ การบริหารงานจึงไม่มีประสิทธิภาพแต่หากโครงการเป็นการเสนอผ่าน สอ.บต และ พตท. ให้ความเห็นชอบและให้ กอ.รมน. เป็นผู้อนุมัติโครงการ จะเป็นแนวทางในการบูรณาการงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการบริหารงานบุคคล เห็นว่าการย้ายข้าราชการออกนอกพื้นที่เป็นการดำเนินการตามคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบแล้ว และมีข้อมูลเชื่อถือได้จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงผ่านกระบวนการยุติธรรม และย้ายข้าราชการที่ไม่มีความเหมาะสมออกนอกพื้นที่เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างราชการกับประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สมควร

ด้านการบริหารจัดการ การที่รัฐบาลกำหนดพื้นที่พัฒนาพิเศษเฉพาะกิจเพื่อที่จะรองรับในการใช้วิธีการไม่ปกติในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่พิเศษ ด้วยการยกเว้นกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคของระบบราชการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา การกำหนดพื้นที่พัฒนาพิเศษต้องเป็นพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกันในเชิงพื้นที่ทางเศรษฐกิจและต้องเป็นบริเวณที่มีการค้าที่สำคัญ ประชาชนจึงได้ประโยชน์ในการดำเนินการทางธุรกิจ การกำหนดระดับการจัดเก็บภาษีที่มีลักษณะพิเศษ หรือแม้กระทั่งการลดการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่เศรษฐกิจนั้น ประชาชนย่อมได้รับประโยชน์ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ด้านยุทธศาสตร์ กอ.รมน. ยังไม่มีความสอดคล้อง เพราะการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นการมองในเชิงการสั่งการแล้วให้หน่วยงานปฏิบัติ ไม่ได้เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มาจากระดับล่างผ่านกระบวนการขั้นตอนต่างๆ แล้วนำมาสังเคราะห์ ให้ความครอบคลุมในทุกด้าน ยุทธศาสตร์และการพัฒนาจึงมีกรอบที่แคบลง แต่การดำเนินการกว้างขึ้น

ด้านการงบประมาณ การที่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้มีมิติด้านการพัฒนา มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะ เกิดความต่อเนื่องของโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และมีการดำเนินการต่อเนื่องในปีต่อไป ทั้งยังเกิดโครงการใหม่ๆเกิดขึ้นตามมา

การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อเสริมสันติสุข ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังไม่สอดคล้องกับพื้นที่ เพราะ การกำหนดรูปแบบในการพัฒนาแต่ละหน่วยงานนั้นกำหนด พื้นที่ และแนวทางในการพัฒนาของแต่ละส่วนราชการไว้เรียบร้อยแล้ว จึงเป็นการทำงานที่ซ้ำกับภารกิจเดิมของหน่วยงานปกติ

ผลสัมฤทธิ์ของการจัดตั้ง สอ.บต. ใหม่รวมทั้งกลไก มาตรการพิเศษต่างๆ ในสมัย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเพราะเหตุการณ์ความไม่สงบยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและมีความถี่ในการก่อเหตุมากขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นตามมาด้วย การกำหนดกลไกในการแก้ไขปัญหาต้องใช้ความอดทนต่อสถานการณ์ที่กดดัน และควรระดมความคิดของประชาชนในพื้นที่ การใช้มาตรการเข้ามาแก้ปัญหานั้นต้องมีการทบทวน และประเมินผลอย่างจริงจัง

กระบวนการติดต่อสื่อสารหรือการถ่ายทอดนโยบาย แนวทาง จากผู้กำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นไปอย่างชัดเจน เกิดความเข้าใจในการรับทราบนโยบาย และแนวทางการทำงาน แต่การปฏิบัติยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

ปี ๒๕๕๑ รัฐบาลภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังไม่เหมาะสม เพราะการดำเนินการคัดเลือกผู้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ชาวบ้านนั้นไม่ทราบถึงหลักการและวิธีการคัดเลือก และผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งมักเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดและสนิทสนมกับนักการเมือง

ปี ๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี กำหนดให้มีแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จชต. โดยมีเป้าหมายยกระดับรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาท/ครัวเรือน/ปี โดยมีสาระสำคัญการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

๑) นโยบายรัฐบาลกำหนดให้มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเหมาะสม เพราะ เป็นพื้นที่ที่ต้องให้การสนับสนุนเป็นกรณีพิเศษ ทั้งในเรื่องของการหางานโอกาสความเจริญ และความแตกต่างทางการรับรู้ทางภาษา การได้รับโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่ได้รับการดูแลในเรื่องเหล่านี้ นับเป็นเรื่องที่ดีที่ได้รับความสนใจในการพัฒนาด้านต่างๆ เพื่อ ยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดีขึ้น

๒) โครงสร้างการจัดตั้งสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้หลังการเปลี่ยนเป็น สอ.บต. แต่ให้นายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.สอ.บต. และมีข้าราชการระดับ ๑๑ เป็นเลขาธิการ สอ.บต. ในส่วนนี้เป็นเรื่องของการกำหนดตัวข้าราชการที่มีความเหมาะสมเข้ามารับหน้าที่ แต่ในส่วนตัวแล้วคิดว่า ไม่ว่าจะข้าราชการระดับใดหากมีความพร้อมและความทุ่มเท และตั้งใจในการเข้ามาพัฒนาพื้นที่ที่มีความสำคัญที่คน ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการระดับสูง ๆ ก็ได้

๓) กลไกการดำเนินการตามโครงสร้างในการบริหารจัดการแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่มีความเหมาะสม เพราะประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ทราบโครงสร้างการ

บริหารงานในพื้นที่ หน่วยงานได้รับผิดชอบเรื่องใด และขอบเขตของการให้การสนับสนุนเป็นไปในทิศทางใด

๔) ระบบแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหมาะสม เพราะได้แยกการพัฒนาออกเป็นด้านตามความจำเป็นพื้นที่ทางของประชาชน ทำให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๕) ระบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะการยกระดับรายได้ครัวเรือนให้มีรายได้ ๑๒๐,๐๐๐ บาทต่อปี มีความเหมาะสม สามารถใช้กลไกพิเศษที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเป็นกลไกในการยกระดับรายได้ของประชาชนให้สามารถมีรายได้ที่พอเพียง และสามารถเลี้ยงครอบครัวได้อย่างทั่วถึง

๖) การใช้ระบบประชาคมและกลไก ๔ เสาหลัก มีความเห็น ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก เรื่องของความเหมาะสมในการใช้ ๔ เสาหลักในการมีส่วนร่วมและการเสนอความต้องการ นั้น ต้องไม่เป็นไปในทิศทางที่สนองความต้องการของครอบครัว หรือเครือญาติของตนเอง และการเสนอความต้องการ ต้องพิจารณาจากความต้องการอย่างแท้จริงจากประชาชนในหมู่บ้าน

ประเด็นที่สอง เรื่องระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำประชาคม ๑ เดือนนั้น นับว่าขอบเขตของระยะเวลาในการทำประชาคมนั้นน้อยเกินไปที่จะได้ความต้องการที่ตรงและแท้จริงจากประชาชนผู้ที่มีความต้องการจริงๆ

๗) การใช้ระบบกลไกงบประมาณปกติ คือเป็นการดำเนินงานตามแผนงาน/งบประมาณของกรม และจัดสรรลงมาให้จังหวัด ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะงบประมาณที่ใช้ไปส่วนใหญ่จะใช้ไปกับการจัดการอบรมเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ มากกว่าการอบรมให้ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรผู้ได้รับความต้องการ

๘) การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ มีความเหมาะสม เพราะศูนย์ปฏิบัติการอำเภอช่วยสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๙) ระบบงบประมาณ การที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ ตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการใช้เงินในการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการใช้ชีวิตประจำวัน

๑๐) ผลสัมฤทธิ์ของการใช้มาตรการและกลไกต่างๆ ในสมัยรัฐบาลนายกอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ไม่สามารถทำให้เหตุการณ์ก่อนการรัยลดลง เพราะ การก่อความไม่สงบนั้นต้องการที่จะสร้างความเข้าใจผิดระหว่างประชาชนกับราชการ เพื่อแย่งชิงมวลชน

๑๑) กระบวนการติดต่อสื่อสาร หรือการถ่ายทอดนโยบาย ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการรับนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จริงเป็นเรื่องยากมาก เพราะผู้ปฏิบัติต้องแบกรับภาระความกดดันจากสถานการณ์ และความปลอดภัยในการเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่

ผลสัมฤทธิ์ของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะไม่ประสบผลสำเร็จถ้าขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วนซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องสร้างความรู้ความเข้าใจและการแก้ไขปัญหาด้วยความเมตตาธรรมเพื่อให้พี่น้องชาวมุสลิมมีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันรัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างไรให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีคุณภาพชีวิต การศึกษา และฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องยึดหลักจุดแตกหักอยู่ที่หมู่บ้าน แผนงาน โครงการที่กระจายลงพื้นที่ที่ต้องมาจากความต้องการของคนในพื้นที่/ชุมชน ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอโครงการที่ดำเนินการแล้วประสบผลสำเร็จในพื้นที่ ดังนี้

๑. โครงการการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับหมู่บ้านจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พนม.)

โครงการ พนม. มีหลักคิดที่ต้องการให้หมู่บ้านมีความเข้มแข็ง และข้าราชการที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ใกล้ชิดประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความอบอุ่นในการเดินทางมาหาข้าราชการแทนที่จะเกิดความรู้สึกว่าเหว่ เท่ากับโครงการนี้เป็นเครื่องมือในการทำงานของข้าราชการพลเรือนให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่า “เชื่อมั่นต่อภาครัฐ” โดยการค้นหาปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยมีหลักการให้ประชาชนคิดเอง ตัดสินใจเอง และดำเนินการเอง ตามหลักการมีส่วนร่วม และพึ่งพาตนเอง

ผลสัมฤทธิ์ ที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการ พนม. คือ

ประการแรก คือ การมีชีวิตความเป็น อยู่ที่ดีขึ้น เป็นผลจากโครงการ/กิจกรรมที่ประชาชนได้เป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้น ตั้งแต่ การคัดเลือกคณะกรรมการบริหารโครงการระดับหมู่บ้าน การพิจารณาคัดเลือกโครงการ ประชาชนได้ดำเนินการผ่านกระบวนการเวทีประชาคม การบริหารโครงการ การบริหารงบประมาณ โดยคณะกรรมการที่ประชาชนในหมู่บ้านคัดเลือกเอง โดยมีทีมพัฒนาคุณภาพ

ชีวิตระดับตำบล หรือ ครัว ข. เป็นเสมือนพี่เลี้ยง คอยให้คำแนะนำ การสนับสนุนทุกด้านเพื่อให้โครงการ ประสบผลสำเร็จ

ประการที่สอง คือ องค์ความรู้ในการทำงานพัฒนาการดำเนินงานตามโครงการ พนม. ใน แต่ละขั้นตอน เป็นการแนะนำการทำงานร่วมกัน การวางแผน ให้กับประชาชน เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญ ในการพัฒนาหมู่บ้านด้วยประชาชนเอง

ประการที่สาม คือ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากทีมครัว ข. ที่เข้าทำงานในพื้นที่และพักค้างคืนในหมู่บ้าน จะพบปะเยี่ยมเยียนและนำข้อมูล การ บริการของรัฐออกสู่ประชาชนอย่างใกล้ชิดและทั่วถึง

ประการที่สี่ เป็นสิ่งที่สำคัญ คือ ความไว้วางใจ ลดความหวาดระแวง และความสัมพันธ์ อันดีระหว่างประชาชนกับทางราชการ อันจะนำไปสู่ความร่วมมือทั้งปวงที่จะยุติปัญหาความไม่สงบ และเสริมสร้างความสมานฉันท์ให้กับคนในชาติอย่างยั่งยืนและถาวร และสิ่งที่ทางราชการได้รับจาก โครงการ พนม. ประการสำคัญที่สุด คือ ได้ใจประชาชน หมายความว่า ได้รับความไว้วางใจ ได้รับความพอใจจากประชาชน อันเป็นผลจากการดำเนินโครงการ พนม. เนื่องจาก โครงการ พนม. แม้ว่า กำหนดกรอบของโครงการ ๕ ประเภท แต่เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว พบว่าใน ๕ ประเภทนี้ สามารถกล่าวได้ว่าครอบคลุมทุกด้าน ซึ่งแตกต่างจากโครงการอื่นของรัฐบางโครงการ ที่ค่อนข้างจำกัด กรอบของโครงการ ซึ่งหมายความว่า ประชาชนสามารถเสนอโครงการในลักษณะใดก็ได้ ที่เวที ประชาคมมีความเห็นว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ และจำเป็น ก็สามารถเสนอขอรับการสนับสนุน งบประมาณจากโครงการ พนม. ได้ทันที และการที่ทางราชการให้อิสระกับประชาชนในการบริหารจัดการโครงการ บริหารจัดการงบประมาณด้วยประชาชนเอง จึงกล่าวได้ว่า เป็นโครงการที่ได้ใจ ประชาชน โดยการจัดสรรงบประมาณลงหมู่บ้าน เป็นการโอนเงินให้หมู่บ้านละ ประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ในลักษณะ Seed Money ไม่ต้องจัดทำโครงการก่อน เพื่อเป็นการพัฒนาและเสริมความพร้อมของหมู่บ้าน สู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน และพัฒนาส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรหลัก คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน ให้มีศักยภาพสามารถบริหารจัดการหมู่บ้านอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้แผนหมู่บ้าน/ชุมชนพึ่งตนเอง เป็นเครื่องมือในการพัฒนาภายใต้หลักการมีส่วนร่วม ผลสัมฤทธิ์การดำเนินโครงการประชาชนเห็น ความโปร่งใสของภาครัฐในการจัดสรรงบประมาณลงไปโดยตรง สามารถสนองความต้องการได้อย่าง ทันที ประชาชนมองเห็นถึงความห่วงใย จริงใจ ความปรารถนาดี ในการช่วยเหลือประชาชน ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกิดความสมานฉันท์คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

๒. โครงการชุมชนเพื่อสันติสุขอย่างยั่งยืนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

(พนพ.)

โครงการ พนพ. เป็นการพัฒนามุ่งเน้นด้านการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตในหมู่บ้านระดับครัวเรือน ภายใต้แนวคิด “คำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน” เพื่ออุดช่องว่างในการขับเคลื่อนงานการพัฒนาภายใต้แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จชต. โดยกำหนดแนวทางจะดำเนินงานลงสู่หมู่บ้านและครัวเรือน ในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเกิดจากความต้องการของประชาชนที่คิดเอง วางแผนตัดสินใจเอง โดยผ่านกระบวนการจัดทำประชาคมในหมู่บ้าน มีกลุ่มเป้าหมายเป็นครอบครัวที่มีผู้อาศัย ๑๐ คนขึ้นไป ครอบครัวหญิงหม้าย ครอบครัวเด็กกำพร้า ครอบครัวผู้สูงอายุ ๖๕ ปีขึ้นไป ครอบครัวพิการและผู้ด้อยโอกาส โดยการสนับสนุนครอบครัวละ ๕,๐๐๐ บาท ผลสัมฤทธิ์การดำเนินโครงการ เป็นโครงการที่ได้ใจประชาชนโดยประชาชนเห็นว่ามีกรอบแนวทางการทำงานประกอบด้วย การขจัดปัญหาที่เป็นเงื่อนไขขวางกั้นการพัฒนา สร้างโอกาสและความหวังให้กับประชาชนมีเป้าหมายเจาะลึกหมู่บ้านและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะในการทำงานการเมืองภายใต้แนวคิด “คำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน” อาศัยคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นการผสมผสานการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและเกษตรกร ซึ่งมีกิจกรรมที่สำคัญที่ดำเนินโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับหมู่บ้าน เน้นคุณภาพชีวิตในหมู่บ้านและพัฒนาคุณภาพชีวิตในระดับครัวเรือน

๓. ระบบการทำงานและบทบาทของรองผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัดน้อย)

พื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้

กำหนดให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดที่ได้รับการมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุม กำกับ ดูแล พื้นที่อำเภอ จำนวน ๒- ๔ อำเภอ เพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด และปฏิบัติราชการแทนเสมือนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดน้อย และทำงานในลักษณะ Coaching กับนายอำเภอ ในการกำกับ ดูแล กระตุ้นส่วนราชการและข้าราชการในพื้นที่ให้ปฏิบัติงานลงในพื้นที่อย่างจริงจังเพื่อการเข้าถึงมวลชน และครองใจประชาชนเป็นการแยกปลาออกจากน้ำ และทำหน้าที่ติดตามการทำงานของนายอำเภอ จัดทำ War room โดยนำระบบ IT มาช่วยเพื่อสนับสนุนข้อมูลให้ รองผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

๔. ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของรัฐบาล

รัฐบาลภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ส่งผลให้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่มีแนวโน้มลดลง (ศอ.บต., อัลด่านา, ๒๕๕๔ : ๑-๑๐)

๔.๑ ปรับปรุงระบบบริหารจัดการ

(๑) พรบ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ปรับโครงสร้างการบริหาร จัดตั้งระบบ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๗ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓

(๒) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ เพื่อทำหน้าที่บูรณาการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในระดับอำเภอ เป็นการพัฒนาแบบประชาชนมีส่วนร่วมนำความมั่นคง โดยให้อำเภอเป็นศูนย์กลางรับผิดชอบที่ชัดเจน โดย อชต. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เห็นชอบให้กระทรวง กรม ที่มีโครงการภายใต้แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะโครงการตามแผนการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิต ที่ดำเนินการในพื้นที่อำเภอ มอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างให้กับศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดซื้อปัจจัยการผลิตไม่ตรงกับความต้องการ ได้ของ ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ค่าเช่า ไม่ตรงตามฤดูกาล และไม่ได้คุณภาพ

(๓) ประชาชนคิดเองทำเอง รัฐบาลได้อนุมัติโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับหมู่บ้านจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พนม.) เป็นโครงการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ตามหลักคิด “คำตอบอยู่ที่หมู่บ้าน” ที่ให้ประชาชนคิดเอง ทำเอง ตัดสินใจเอง โดยโอนเงินเข้าบัญชีฝากธนาคารหมู่บ้านเป้าหมายหมู่บ้านละ ๒๒๘,๐๐๐ บาท ให้ประชาชนร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งมีสี่เสาหลัก คือ ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น และผู้นำตามธรรมชาติ ช่วยกันคิดงานการพัฒนาเป็นความภาคภูมิใจในความสำเร็จของคนทั้งหมู่บ้าน โดยในปี ๒๕๕๓ ที่ผ่านมามีโครงการที่มาจากความต้องการของประชาชนที่แท้จริง จากโครงการ พนม. จำนวน ๗,๒๕๔ โครงการ และเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๔ และได้โอนเงินเข้าบัญชีหมู่บ้าน จำนวน ๒,๒๔๘ หมู่บ้าน ใน ๔๔ อำเภอของ จชต. งบประมาณรวม ๕๑๒.๕๔๔ ล้านบาท

๔.๒ การเมืองนำการทหาร

(๑) การจัดตั้ง สอ.บต. เป็นกลไกในมิติด้านการเมือง รับผิดชอบแก้ไขปัญหาในมิติการพัฒนา คือ สอ.บต. จากเดิมเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้โครงสร้าง กอ.รมน. ให้เป็นส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่กำกับ เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานของฝ่ายพลเรือน กล่าวโดยสรุปรัฐบาลได้สร้างความเข้มแข็งให้กับงานการพัฒนา

(๒) การประกาศยกเลิกการใช้กฎหมายพิเศษในบางพื้นที่ รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกในพื้นที่ ๔ อำเภอ จังหวัดสงขลา ตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และให้ยกเลิกประกาศภาวะฉุกเฉินตาม พ.ร.ก. บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ถือเป็นอำเภอแรก และเป็นการนำร่องการยกเลิกภาวะฉุกเฉินในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป โดยได้เตรียมการยกเลิกประกาศภาวะฉุกเฉินเพิ่มเติมในพื้นที่จังหวัดยะลาและนราธิวาส เพิ่มขึ้นอย่างน้อย จังหวัดละ ๑ อำเภอ หลังจากนั้นจะมีการนำเอากฎหมายปกติมาใช้ในพื้นที่ชายแดนจังหวัดภาคใต้ ตนถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรอบกว่า ๕ ปี โดยมีเป้าหมายให้การดำเนินชีวิตของประชาชนสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น ขณะที่รัฐบาลพร้อมที่จะคลี่คลายปัญหาต่างๆ ด้วยสันติวิธี หลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา และยึดหลักการเมืองนำการทหาร

(๓) การเปิดช่องทางให้ผู้ถูกพาดพิงได้มีโอกาสแสดงความบริสุทธิ์ใจ ว่าไม่เกี่ยวข้องการก่อเหตุการณ์ไม่สงบเรียบร้อย จากการสำรวจข้อมูลมีผู้ถูกพาดพิง จำนวน ๑,๓๒๗ ราย ได้มอบหมายให้นายอำเภอเจ้าของพื้นที่ประสานชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้รายงานตัวแสดงความบริสุทธิ์ใจแล้ว ขณะนี้มีผู้มารายงานตัวแสดงความบริสุทธิ์ใจ จำนวน ๑,๒๑๕ ราย คิดเป็นร้อยละ ๙๑.๕๕

(๔) การสร้างกองกำลังประจำถิ่นทดแทนกำลังพลที่มาจากพื้นที่อื่น รัฐบาลได้จัดตั้งกองพลทหารราบที่ ๑๕ ขึ้นรับผิดชอบพื้นที่ และจะทยอยถอนทหารที่มาจากพื้นที่อื่นกลับที่ตั้ง และมอบหมายผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เข้ามารับผิดชอบการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่เขตเมือง โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เช่น ราษฎรอาสารักษามุ่บ้าน (อรบ.) ชุติรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) กับ อส. ที่รัฐบาลได้จัดบรรจุให้แล้ว โดยได้เพิ่มกรอบอัตรากำลังพลสมาชิก อส. ในพื้นที่ จชต. เพื่อปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยในเขตเมือง ๖ อำเภอๆละ ๒ กองร้อย รวม ๑,๔๔๐ อัตรา เพิ่มอัตรากำลัง อส. ประจำหมู่บ้านๆ ละ ๖ คน และเพิ่ม ผรส. เป็น ๕ คนต่อหมู่บ้าน

๔.๓ การอำนวยความสะดวก

(๑) ความคืบหน้าคดีสำคัญ รัฐบาลได้ดำเนินการให้เกิดความชัดเจนในทุกคดีที่เกิดขึ้นมีความก้าวหน้าโดยลำดับ โดยเฉพาะคดีสำคัญทั้งที่เกิดขึ้นก่อนรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามารับหน้าที่ และเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลปัจจุบัน เช่นกรณีมัสยิดกรือเซะ กรณีตากใบ กรณีนายยะผา กาเซ็ง กรณียิงชาวบ้านที่มัสยิดอัลฟอรคอน บ้านไอลาเย คดีทหารพรานเข้าจับกุมผู้เสพยาเสพติด และ คดีนายเจ๊ะอารง ยามา เป็นต้น

(๒) การบูรณาการนิติวิทยาศาสตร์ คดีความมั่นคงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะซับซ้อนเป็นขบวนการ การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม ดำเนินการได้ยาก เนื่องจากฝ่ายตรงข้ามได้สร้างความหวาดกลัวทำให้พยานบุคคลหายาก ดังนั้นจึงต้องพึ่งพาพยานหลักฐานทางคำณวนทางวัตถุ ทางด้านเอกสาร ซึ่งต้องตรวจสอบด้วยวิธีนิติวิทยาศาสตร์เป็นกรณีพิเศษ ในช่วงระยะเวลาประมาณ ๒ ปีเศษที่ผ่านมา รัฐบาลได้พัฒนาด้านบุคลากร สนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็นให้กับสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม และศูนย์นิติวิทยาศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น หน่วยงานทั้งสองมีจุดเด่นต่างกัน ได้มอบหมายให้ สอ.บต. ไปประสานบูรณาการงานนิติวิทยาศาสตร์ให้ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหามากขึ้น

(๓) จัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกภาคประชาชนระดับตำบล (KEADILAN CENTER) เป็นสำนักงาน สอ.บต. ประจำตำบล ๑๒๖ ตำบล โดยมีเครือข่ายภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา ให้คำปรึกษา คຸ້ມครองสิทธิเสรีภาพ ช่วยเหลือด้านกฎหมาย ทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทตามหลักศาสนาอย่างถูกต้อง สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนและระงับปัญหาข้อพิพาทได้ในระดับพื้นที่ รวมทั้งเป็นช่องทางร้องทุกข์ร้องเรียนให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม

(๔) การเปิดสายด่วนสันติสุขถาวร ๑๘๘๐ เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ รับข้อเสนอ เพื่อการพัฒนา การแจ้งเบาะแส และสอบถามข้อมูลต่างๆ ทุกเรื่อง ทุกเวลา มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อปัญหาข้อร้องเรียนคือ ๑๐ นาที มีคำตอบ สามารถนำไปสู่การจับกุมยาเสพติดและป้องกันการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่ จชต. ได้จำนวนหลายเหตุการณ์

(๕) จัดตั้งศาลปกครองจังหวัดยะลา กพด. ได้เห็นชอบให้ดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลปกครองที่จังหวัดยะลา เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน งบประมาณกว่า ๓๘๕ ล้านบาท เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ๓ จชต. ให้ได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิฟ้องคดีศาลปกครอง และเป็นการอำนวยความสะดวกทางปกครอง

๔.๔ การพัฒนาแนวใหม่ (เข้าถึง เข้าใจ)

(๑) หลักคิดคำตอบอยู่หมู่บ้าน การดำเนินงานในพื้นที่ จชต. จะมีการจัดทำประชาคมของประชาชนในหมู่บ้าน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและใช้กลไก ๔ เสาหลักประกอบด้วย ผู้นำท้องที่/ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำจิตวิญญาณ/ผู้นำธรรมชาติ

(๒) หมู่บ้านเข้มแข็ง : จัดตั้งแกนนำมวลชนหมู่บ้านเข้มแข็งด้วยการมีส่วนร่วมทั้งหมู่บ้าน ประชาคมหมู่บ้าน สร้างจิตสำนึกรักท้องถิ่น และสร้างเศรษฐกิจหมู่บ้านที่พอเพียง

(๓) คนเข้มแข็ง : จัดตั้งเครือข่ายประชาชนและเครือข่ายประชาสังคมเป็นพันธมิตรกับสภาที่ปรึกษาการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันจะเป็นการร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมและสร้างสังคมที่เข้มแข็งต่อไป

(๔) บูรณาการ เปลี่ยนวิธีคิดข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าถึงประชาชนบ่อยครั้งขึ้นมากครั้งขึ้น โดยการดำเนินงานในพื้นที่ได้จัดให้ทีมตำบลประกอบด้วยข้าราชการทุกหน่วยทั้งข้าราชการพลเรือน และหน่วยกำลัง ร่วมกัน เป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินโครงการต่างๆ ของประชาชนในหมู่บ้าน เช่น โครงการ พนพ. พนม. หรือการทำประชาคมต่างๆ เป็นเครื่องมือให้ข้าราชการลงพื้นที่เพื่อดำเนินงานโครงการทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น

(๕) มิติใหม่การให้บริการประชาชน ภายใต้นโยบายและการทำงานของเจ้าหน้าที่ “ข้าราชการชายแดนใต้วันนี้ดีเกินคาด” โดยจะเคร่งครัดในการคัดเลือกข้าราชการและพัฒนาสมรรถนะเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเข้ามาทำงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพิเศษจะต้องเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีแล้วยังเน้นการให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ และให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ได้พัฒนาและติดตั้งระบบประเมินความพึงพอใจของประชาชน ณ สำนักทะเบียนอำเภอ ๓๓ แห่งใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และยังได้จ้างบัณฑิตว่างงานทำหน้าที่สื่อสารความเข้าใจภาษามลายูให้บริการประชาชน ณ สำนักทะเบียนอำเภอ ที่ดิน โรงพยาบาล และ สภ. รวม ๑๔๘ แห่ง ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้

๔.๕ การแก้ไขปัญหาและวางรากฐานการพัฒนา

(๑) รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ค้างคาช้าผ่านมาหลายรัฐบาลจนแล้วเสร็จ เช่น การก่อสร้างถนนสาย ๔๑๘ การก่อสร้างถนนสาย ๔๐๖๖ สามารถเปิดให้บริการได้ และการก่อสร้างสะพานข้ามอ่างเก็บน้ำบางยาง ซึ่งคาดว่าจะสามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จเปิดใช้ได้ประมาณกลางปี ๒๕๕๕

(๒) รัฐบาลได้พัฒนาค่านายแดนทั้ง ๕ ด้าน ทั้งระบบ ทั้งบริเวณตัวด่าน ชุมชนหลังด่านและการเชื่อมโยงค่านากับพื้นที่อื่นๆ

(๓) โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอื่นๆ เช่น การปรับปรุงสนามบินนราธิวาสให้เครื่องบินขนาดใหญ่สามารถลงได้ การดำเนินการก่อสร้างสนามบินเบตง การดำเนินการก่อสร้างถนนปลอดฝุ่นในหมู่บ้าน เป็นต้น

๔.๖ การเยียวยา ทัวถึง เตาเทียม ทันที

(๑) กำหนดถ่ายโอนภารกิจงานให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ สืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ ศอ.บต. ดำเนินการ เพื่อให้การช่วยเหลือมีความคล่องตัวและรวดเร็ว โดยให้ออนเงินเหลือจ่ายจากปี ๒๕๕๓ จำนวน ๒๗๑.๘๗ ล้านบาท ให้ ศอ.บต. ดำเนินการ

(๒) การให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในคดีความมั่นคง ซึ่งถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งจะได้จัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขอรับการสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายในการวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๕ คณะ ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราวจากเงินกองทุนยุติธรรมตามระเบียบกองทุนยุติธรรม

(๓) การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อครอบครัวผู้ต้องขัง ซึ่งรอการพิสูจน์ความบริสุทธิ์และไม่ได้รับการปล่อยตัว ที่ส่วนใหญ่มีฐานะยากจนมีการหาเลี้ยงครอบครัวเกิดความยากลำบากในการดำรงชีพ ได้สนับสนุนให้สมาชิกในครอบครัวมีการฝึกวิชาชีพเพิ่มเติมจากอาชีพหลักตามความประสงค์ และมอบเครื่องมือเพื่อใช้ในการประกอบอาชีพต่อไป

๔.๗ ด้านเศรษฐกิจ

(๑) จากประเมินผลโครงการตามแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๓ ปรากฏว่าประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจาก ๖๐,๓๗๐ บาท เป็น ๖๘,๑๐๕ บาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๒.๘

(๒) สนับสนุนธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ปลดปล่อยสินเชื่อภายใต้โครงการส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพให้บริการรถสาธารณะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามหลักขาริอะห์ โดยธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) สนับสนุนสินเชื่อวงเงิน ๕,๐๐๐ ล้านบาท ให้แก่ผู้ประกอบการรถรับจ้างประจำทางในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ กิดอัตราผลตอบแทนร้อยละ ๑.๕ ระยะเวลาผ่อนชำระ ๑ ปี และรัฐบาลชดเชยส่วนต่างระหว่างต้นทุนเงินกับอัตราผลตอบแทน โดยเริ่มให้บริการตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๓

(๓) การกำหนดมาตรการพิเศษช่วยเหลือนักลงทุนผู้ประกอบการ และประชาชนในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ๔ จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และ ๔ อำเภอของจังหวัดสงขลา ได้แก่ จะนะ เทพา นาทวี สะบ้าย้อย สิ้นสุดในปี ๒๕๕๕ ดังนี้

๑) มาตรการลดภาษีเงินได้นิติบุคคล ที่จัดเก็บจากกำไรสุทธิ เหลืออัตราร้อยละ ๔ ของกำไรสุทธิให้กับบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่มีสถานประกอบการที่ก่อให้เกิดรายได้ตั้งอยู่ในพื้นที่

๒) มาตรการลดภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา ที่มีสถานประกอบการที่ก่อให้เกิดรายได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ ให้สามารถเลือกนำเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๔๐ (๗) และ (๘) มาคำนวณในอัตราร้อยละ ๐.๑ ของยอดเงินได้พึงประเมิน

๓) มาตรการลดภาษีธุรกิจเฉพาะ สำหรับการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้า หรือหากำไรตามมาตรา ๕๑/๒ (๖) แห่งประมวลรัษฎากรในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ จากอัตราร้อยละ ๓ เหลือร้อยละ ๐.๑

๔) มาตรการลดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และลดหย่อนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนการ โอน และค่าจดทะเบียนการจำนองอสังหาริมทรัพย์และห้องชุด เหลือร้อยละ ๐.๐๑

๕) มาตรการลดค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด ใน

การจดทะเบียน การขอตรวจเอกสาร การขอสำเนาเอกสารพร้อมคำรับรอง และค่าธรรมเนียมอื่นที่เกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วน และบริษัทจำกัด ลงถึงหนึ่งของอัตราปกติ

๖) มาตรการชดเชยส่วนต่างเบี้ยประกันภัยทรัพย์สินคุ้มครองภัยก่อการร้าย ระหว่างร้อยละ ๐.๓ - ร้อยละ ๒ โดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ปีละ ๒๐ ล้านบาท

๗) มาตรการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุน โดยให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่และขยายการลงทุนใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา ๘ ปี และลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ ในอัตราร้อยละ ๕๐ เป็นเวลา ๕ ปีหลังสิ้นสุดการยกเว้นภาษี รวมทั้งอนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และประปา ๒ เท่า เป็นเวลา ๑๕ ปี

๘) มาตรการสินเชื่อผ่อนปรน โดยให้ธนาคารออมสินสนับสนุนวงเงินสินเชื่อจำนวน ๒๕,๐๐๐ ล้านบาทในอัตราผลตอบแทนร้อยละ ๐.๑ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยปล่อยกู้แก่ผู้ประกอบการในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ในอัตราผลตอบแทนร้อยละ ๑.๕ โดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณชดเชยส่วนต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนปกติ ของธนาคารออมสินกับอัตราร้อยละ ๐.๑ ซึ่งธนาคารออมสินได้ดำเนินการแล้ว

๙) มาตรการหลักประกันสังคมสำหรับแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคมสนับสนุนเงินลงทุนจากกองทุนประกันสังคมเพื่อเป็นสินเชื่อผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมและผู้ประกันตนใน จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล และ ๔ อำเภอ ของจังหวัดสงขลา วงเงิน ๑,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท ให้กู้เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจ และการประกอบอาชีพอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สถานประกอบการ ร้อยละ ๕ ต่อปี ส่วนผู้ประกันตน ร้อยละ ๖ ต่อปี

๑๐) มาตรการรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยกระทรวงแรงงานได้ผ่อนปรนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานจนถึงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ยกเว้นกิจการประมงทะเลที่อนุโลมให้ยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานจนถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งได้ช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะในภาคธุรกิจการประมงซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในพื้นที่ได้อย่างมาก

(๔) จัดกิจกรรมจำหน่ายสินค้า ภายใต้ “เทศกาลสินค้าดีชายแดนใต้” โดยหมุนเวียนการจัดงานไปยังจังหวัดต่างๆ ในแต่ละภูมิภาค ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี โดยในปี ๒๕๕๓ สร้างรายได้ให้ผู้ประกอบการในพื้นที่จำนวนกว่า ๖๕.๒๕๑ ล้านบาท และมีกิจกรรมจำหน่ายสินค้าของดี

ชายแดนใต้และสินค้า OTOP ขยายการจัดแสดงและจำหน่ายสินค้าไปยังต่างประเทศ เริ่มจากประเทศมาเลเซีย ภายใต้ “โครงการ ๑๐๐ ร้านค้า สู่ ๑๐๐ ล้านบาท “

(๕) จัดกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ Lima Dasar ๕ จังหวัด ๕ รัฐ ๕ สาขาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์ ศอ.บต. จชต. และ ๕ รัฐชายแดนมาเลเซีย มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ปัญหาคอขวดไม่สงบใน จชต. โดยการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนใน ๕ จชต. กับ ๕ รัฐของประเทศมาเลเซีย (รัฐเคดะห์ ปะลิส เบรัก กลันตัน และปีนัง) ใน ๕ สาขาเศรษฐกิจ คือ การค้า-การลงทุน การท่องเที่ยว โลจิสติกส์ อุตสาหกรรม ฮาลาล และการศึกษา ประกอบด้วย ๓ กิจกรรม คือ การจัดประชุม Lima Dasar Summit และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่อง การจับคู่ธุรกิจ (Business Matching) และการจัดแสดงสินค้า (Lima Dasar Expo)

(๖) เร่งรัดโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล และผลักดันการเลี้ยงแพะ และแกะครบวงจร โดยได้ทำพิธีลงนาม MOU ร่วมดำเนินโครงการเมื่อมีนาคม ๒๕๕๓

(๗) การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการสร้างงานที่ยั่งยืนพื้นที่ ๓ จชต. (hand in hand) เป้าหมายเพิ่มรายได้ให้กับชุมชน ๖๐,๐๐๐ บาท/คน และสร้างงานในพื้นที่ ๓๐๐ คน ทำการผลิตจริงได้ ๑,๕๐๐ ตัว/วัน โดยใช้แรงงาน ๑๐๐ คน

๔.๘ ด้านศาสนา วัฒนธรรม

(๑) ให้กระทรวงการต่างประเทศจัดตั้งกงสุลฮัจย์ ประจำประเทศซาอุดีอาระเบียเพื่ออำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาให้แก่ชาวไทยที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ให้สามารถประกอบพิธีฮัจย์ได้ถูกต้องตามหลักศาสนาและไม่เสียสิทธิประโยชน์ที่ประเทศซาอุดีอาระเบีย กระทรวงการต่างประเทศ ได้แต่งตั้งกงสุลฮัจย์ ณ เมืองเจดดาห์ ซึ่งได้ปฏิบัติงานแล้วในเทศกาลฮัจย์ปี ๒๕๕๒-๒๕๕๓

(๒) ได้จัดตั้งสำนักงานกิจการฮัจย์จังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นภายในบริเวณ ศอ.บต. เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ เพื่อทำหน้าที่ให้บริการและประสานงานเกี่ยวกับกิจการฮัจย์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ จชต. แบบครบวงจร

(๓) ฮัจย์เอื้ออาทร ได้ดำเนินโครงการส่งเสริมคนดีมีคุณธรรมไปประกอบพิธีฮัจย์ โดยคัดเลือกจากคนยากจนในบัญชีภาคของมัสยิดต่างๆ ที่เป็นคนดีมีคุณธรรม ช่วยเหลือสังคม

สนับสนุนงบประมาณให้เดินทางไปประกอบพิธีฮัจย์ปีละ ๒๐๐ คน และคัดสรรบุคคลดีเด่นที่มีจิตอาสา และช่วยเหลือราชการไปประกอบพิธีฮัจย์จำนวน ๕๐ คน

(๔) สังกะเสนีสถาน สร้างขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการและประชาชนชาวไทยพุทธในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เดินทางไปปฏิบัติธรรม ณ แหล่งกำเนิดพระพุทธศาสนาที่ประเทศอินเดีย เนปาล

(๕) พลัดคัน พ.ร.บ. กฎหมายอิสลาม นายกรัฐมนตรีได้ลงนามรับรองร่าง พ.ร.บ. การใช้กฎหมายอิสลาม ว่าด้วยครอบครัว มรดก และการพิชารณาคดี พ.ศ.... เพื่อให้ผู้นับถือศาสนาอิสลามมีโอกาสได้ใช้ทั่วประเทศ โดยเฉพาะ ๔ จังหวัดภาคใต้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนในการนับถือศาสนา

(๖) เสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่และนอกพื้นที่ต่ออัตลักษณ์เฉพาะของคนในท้องถิ่น รวมไปถึงความเข้าใจต่อสภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข เร่งรัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดกิจกรรมสร้างความเข้าใจในอัตลักษณ์เฉพาะของคนในท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยใช้สื่อที่หลากหลาย

๔.๕ การแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบ

(๑) สถิติการก่อเหตุลดลง

(๒) หมู่บ้านปลอดเหตุ จากความพร้อมในการเฝ้าระวังเหตุและความสามารถในการดูแลชุมชน/หมู่บ้าน กำหนดเป้าหมายให้มีหมู่บ้านปลอดเหตุ หรือเกิดเหตุ เบาบาง จำนวนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๘๐

(๓) การเร่งรัดการติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งจะดำเนินการแล้วเสร็จ ภายในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔

๔.๑๐ สังคมโลกเข้าใจ

(๑) สร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับพันธมิตรสากลและร่วมขับเคลื่อนเวทีนานาชาติ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและร่วมประสานการทำงานในทุกๆด้าน

(๒) จัดทำคำชี้แจงจัดทำบรรยายสรุปการดำเนินงานพัฒนาและแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลไทยและของ ศอ.บต. เป็นภาษาอารบิกและภาษาอังกฤษ มอบให้แก่

นักวิชาการที่เข้าร่วมการสัมมนาการจัดสัมมนาวิชาการอิสลามศึกษาจากประเทศมุสลิมในตะวันออกกลางและประเทศเพื่อนบ้าน รวม ๒๒ ประเทศ

๔.๑๒ การศึกษา

- (๑) ดำเนินโครงการผลิตพยาบาลวิชาชีพเพิ่มเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๓,๐๐๐ คน โดยดำเนินการระหว่างปี ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔ เริ่มบรรจุเข้ารับราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔
- (๒) เสริมสร้างศักยภาพโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศ โดยการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์เพื่อพัฒนาห้องปฏิบัติการให้แก่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐ เพื่อให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและนักเรียนได้เรียนรู้จากการปฏิบัติจริง
 - (๓) จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัดและอำเภอ
 - (๔) จัดตั้งสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัดและอำเภอ ๔๒ อำเภอ
 - (๕) ปรับระบบอุดหนุนการศึกษาโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม สถาบันศึกษาปอเนาะให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวคิดที่สำคัญ คือ การให้มีเจ้าภาพ / กลไกที่ชัดเจนในการดูแลรับผิดชอบ สนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาการจัดการศึกษาเอกชนได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ
- (๖) สร้างโอกาสทางการเรียนรู้ ด้วยการจัดหาที่เรียนในลักษณะทุนการศึกษาให้ผู้เรียนทุกระดับและเยาวชนทุกเพศวัยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ
- (๗) โครงการจัดการศึกษาแบบทวิภาษา (ภาษาไทย-มลายูท้องถิ่น) ในโรงเรียนเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- (๘) จัดตั้งมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ ที่จังหวัดนราธิวาส เพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้สำหรับนักศึกษาในพื้นที่ จชต.
- (๙) ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา ได้ดำเนินโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา วิทยาเขตสตูล โดยมีกรอบงบประมาณตามประมาณการจากผังแม่บทพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา วิทยาเขตสตูล ระยะเวลา ๕ ปี (พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๙)
- (๑๐) สนับสนุนให้มีการจัดตั้งคณะสัตวแพทยศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เพื่อผลิตบุคลากรด้านสัตวแพทย์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

๕. การศึกษาโครงการวางระบบบริหารจัดการตามประเมินผลแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมของแผนฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เรื่องการเพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือน และช่วยให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจภาครัฐมากขึ้น เนื่องจากประชาชนเห็นถึงความจริงใจ ความตั้งใจของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนอย่างจริงจังและสามารถลดความแตกแยกและความหวาดระแวงระหว่างประชาชนต่างศาสนา เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือตามแผนฯ โดยไม่มีการแบ่งแยกศาสนา เชื้อชาติ มีความเท่าเทียมกันของประชาชนในพื้นที่สามารถลดเหตุการณ์ความรุนแรงลงได้ รวมทั้งประชาชนมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตลอดจนมีทัศนคติที่ดี และเข้าใจภาครัฐมากขึ้น ซึ่งบรรลุวัตถุประสงค์ในประเด็นสำคัญ ได้แก่

- (๑) ประชาชนมีรายได้ และมีงานทำในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น นำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ดีขึ้น
- (๒) ประชาชนมีความรู้สึกปลอดภัย และมีความเชื่อมั่นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลมากขึ้น

๖. ด้านความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐ

รัฐจะมีความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างต่อเนื่อง แต่ผลตอบรับจากประชาชน ก็ยังไม่ดีเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากผลจากการสำรวจทัศนคติประชาชนต่อสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของสถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ร่วมกับสมาคมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้ ซึ่งเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างประชาชน ประมาณ ๒,๕๐๐ คนในจังหวัดปัตตานี ยะลาและนราธิวาส ระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม ๒๕๕๓ พบคำตอบต่อคำถามที่ว่า “อะไรเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ มีทัศนะว่าสาเหตุสำคัญที่สุดมีสองด้าน คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับความยุติธรรม และปัญหาที่เกิดจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ซึ่งในปัญหาความยุติธรรมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาความยุติธรรมที่เกี่ยวกับอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนา ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐต่อชาวไทยมุสลิม

รวมทั้งปัญหาความรุนแรงที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำต่อประชาชน และปัญหาความไม่เป็นธรรมต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนั้น ยังสามารถยืนยันอารมณ์ความรู้สึกดังกล่าวได้จากคำตอบต่อคำถามที่ว่า “ท่านมีความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมของรัฐไทยอย่างไร” โดยมีกลุ่มผู้ที่ตอบว่ามีความไม่เชื่อมั่นรวมกับกลุ่มผู้ที่ตอบว่าเชื่อมั่นน้อยและเชื่อมั่นน้อยที่สุด มีสูงถึงร้อยละ ๖๑.๔ (ณรงค์ วุ่นซิ้ว, ๒๕๕๔ : ๒๑)

บทสรุป

จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลของแต่ละยุคสมัย ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบัน และการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เคยปฏิบัติงานในพื้นที่ และผู้ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มเห็นแสงสว่าง หรือสถานการณ์ความไม่สงบเริ่มมีแนวโน้มลดลง โดยผู้ศึกษาได้พิจารณาจากตัวชี้วัดความสำเร็จในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

๑. สถานการณ์ความไม่สงบมีแนวโน้มลดลง

๒. การจัดตั้งองค์กรในพื้นที่ที่มีความเป็นเอกภาพจากการมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

๓. มาตรการสร้างความเป็นธรรมของภาครัฐ และการเร่งรัดคดีสำคัญ ให้เกิดความชัดเจน เกิดขึ้นมีความก้าวหน้าเช่น กรณีมัสยิดกรือเซะ กรณีตากใบ กรณีนายยะผา กาแข็ง กรณียิงชาวบ้านที่มัสยิดอัลฟรคอน บ้านไอบาเย ฯลฯ ส่งผลให้จำนวนคดีความมั่นคงลดลงและประชาชนเห็นในความตั้งใจจริงของภาครัฐ

๔. ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจากการดำเนินนโยบายของรัฐ โดยมีรายได้เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๒ ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจาก ๖๐,๓๗๐ บาท เป็น ๖๘,๑๐๕ บาท

๕. การชุมนุมเรียกร้องเพื่อกดดันเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องลดลง

๖. การร่วมกิจกรรมเทศกาลงานต่างๆ เช่น งานกาชาดประจำปีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีรายได้จากการจัดงานเพิ่มขึ้นทุกปีซึ่งมีเหตุผลอันเนื่องมาจากประชาชนมีความมั่นใจในความปลอดภัยและดูแลของเจ้าหน้าที่

๙. กรณีสที่ปรึกษาพิเศษองคัการความร่วมมืออิสลาม หรือ OIC (Organization of Islamic Cooperation) ได้ลงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อวันที่ ๙ – ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ได้มีความเชื่อมั่นว่านโยบายของรัฐบาลกำลังดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง และได้ประณามการกระทำรุนแรงโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ ซึ่งขัดแย้งกับหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม

๑๐. การมีส่วนร่วมของประชาชนและใช้กลไก ๔ เสาหลัก ประกอบด้วย ผู้นำท้องที่/ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำจิตวิญญาณ/ผู้นำธรรมชาติ เพื่อสร้างหมู่บ้านเข้มแข็ง และคนแข็งแรงภายใต้ “หลักคิดคำตอบอยู่หมู่บ้าน” และหลักการให้ประชาชน “คิดเองทำเอง” ภายใต้โครงการ พนม. และโครงการพนพ. ส่งผลให้ประชาชนมีความมั่นใจในภาครัฐ

๑๑. การกำหนดมาตรการพิเศษช่วยเหลือนักลงทุนผู้ประกอบการ และประชาชนในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ๔ จังหวัด ส่งผลให้นักลงทุนในพื้นที่ไม่เคลื่อนย้ายการลงทุนไปนอกพื้นที่

๑๒. ประชาชน ได้รับความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบทั่วถึง เท่าเทียม ทันที

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ได้แก่ ความต่อเนื่องของนโยบาย การปรับเปลี่ยนของผู้บริหารในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความรู้ความเข้าใจในการนำนโยบายเพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่และระบบการบริหารจัดการในพื้นที่