

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง การศึกษาการแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ

: กรณีศึกษาเฉพาะด้านการพัฒนาในมิติพลเรือน พ.ศ. 2545 - 2554

ผู้วิจัย นายณัฐพงศ์ ศิริชนะ

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 24

ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทวีความรุนแรงขึ้น ภายหลังจากเหตุการณ์ปล้นปืนเมื่อเดือนมกราคม 2547 จนทำให้ตั้งแต่ 4 มกราคม 2547 – ตุลาคม 2554 เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ จำนวน 11,064 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 4,542 ราย บาดเจ็บ 8,079 ราย รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการกำหนดนโยบายแนวทางมาตรการต่างๆ พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในขณะที่นโยบายการแก้ไขปัญหของรัฐบาลใช้การเมืองนำการทหาร การใช้หลักนิติรัฐ เป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง แต่ปัญหาดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติ ดังนั้นจึงมีความจำเป็น ที่จะต้องค้นหาคำตอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายรัฐบาล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การนำนโยบายการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะมิติด้านการพัฒนา พ.ศ. 2545 - 2554 ไปสู่การปฏิบัติ ที่ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในอำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้น และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการและแนวคิดให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะระบบงบประมาณ การบริหารจัดการในระดับพื้นที่

ขอบเขตของการวิจัย

เน้นการวิจัยเฉพาะการแปลงนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปสู่การปฏิบัติ โดยเน้นเฉพาะการพัฒนาในมิติฝ่ายพลเรือน ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สงขลา (เฉพาะ 4 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอยะนะ เทพา นาทวี และ สะบ้าย้อย) และสตูล ตั้งแต่ ปี 2545 – 2554

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์ นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์นวัตกรรมใหม่ ๆ ของการเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่ามีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการสืบค้นข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลการวิจัย

สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน รวม 8 ปี รัฐบาล ส่วนราชการ และองค์กรทุกภาคส่วน ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาตามนโยบายของรัฐบาล ส่งผลให้สถานการณ์และปัญหาความรุนแรงมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมี สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ในส่วนของนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สาระสำคัญของแนวคิดหลักเหมือนกัน คือ การยึดยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” การดำเนินการที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม วิถีชีวิต เคารพอัตลักษณ์ของพื้นที่ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ หัวใจสำคัญ คือ การสร้างความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกับในเนื้อหาของนโยบายแก่ผู้ปฏิบัติที่ชัดเจนและทั่วถึง ตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายไปจนถึงผู้ปฏิบัติคนสุดท้าย

2. ในส่วนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รัฐบาลชุดต่างๆ ได้สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลให้ความสนใจและเอาใจใส่ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างยิ่ง โดยได้จัดทำรายละเอียดในการกำหนดวิธีการปฏิบัติ การควบคุม การติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

3. การนำนวัตกรรมที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติ มีทั้งในส่วนที่ประสบความสำเร็จ และไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งหัวใจของความสำเร็จขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบายและนวัตกรรม ความต่อเนื่องของนโยบาย ระบบบริหารจัดการ เช่น ขั้นตอนการทำงานต้องสร้างให้เกิดความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชน ระบบงบประมาณที่จัดสรรให้ต้องถูกที่ถูกเวลา ถูกคน การวางตัวบุคลากร การจัดโครงสร้างองค์กร การติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน ระบบการควบคุมติดตามผล และการให้เวลาที่เพียงพอในการปฏิบัติ

4. ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ ดร.วรเดช จันทรศร มาใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งพบว่า

4.1 ในขั้นตอนการแปลงนโยบายจะต้องไม่เปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยพิจารณาจาก 4 ประการ คือ

4.1.1 ความคลุมเครือของนโยบาย พบว่านโยบายส่วนใหญ่จะชัดเจนและตรงกับปัญหาในพื้นที่

4.1.2 ความเข้าใจนโยบาย จะพบว่าการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดอย่างจริงจัง แต่เข้าใจในหลักการในภาพกว้าง และยังมีส่วนราชการที่ปฏิบัติสวนทางกับนโยบาย หรือมีความเข้าใจในนโยบายที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน

4.1.3 ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงาน 3 ระดับ คือ หน่วยงานส่วนกลาง ศอ.บต. และจังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งราชการส่วนกลางเป็นหน่วยที่อยู่ไกลจากพื้นที่มากที่สุด และมองภาพในการแก้ไขปัญหาจะมีลักษณะเป็นภาพรวมเหมือนกันทั่วประเทศ แต่มีบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจทรัพยากรทางการบริหารมากที่สุด

4.1.4 ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งนโยบายมีเป้าหมายชัดเจนในการที่จะยุติปัญหาความไม่สงบโดยเร็ว แต่ในทางปฏิบัติ จะต้องเป็นการทำงานควบคู่กันระหว่างพลเรือนและทหาร ซึ่งต่างมีมิติและมุมมองในเรื่องความเป็นเอกภาพที่แตกต่างกัน ทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอยู่ตลอดเวลา

4.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค โดยพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการ คือ

4.2.1 การระดมพลังในการวางแผนนโยบายและการสนับสนุนนโยบายในระดับท้องถิ่น ซึ่งพบว่า ในทุกนโยบายได้เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

4.2.2 การปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายปัจจัย เช่น โครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี ซึ่งพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติมาก

4.2.3 ความต่อเนื่องและความสม่ำเสมอของนโยบาย พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายใหม่ๆ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงของ ศอ.บต. ถึง 3 ท่าน ในระยะเวลา 7 ปี

5. ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องในระดับเสนาธิการ ซึ่งประกอบด้วย อดีตรองผอ.ศอ.บต. ระดับอำนวยการปฏิบัติ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และระดับปฏิบัติ คือ นายอำเภอ เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัด เจ้าหน้าที่ปกครอง กำนัน พบว่า การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้รับผลสัมฤทธิ์ค่อนข้างดี ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความเชื่อมั่นศรัทธาในอำนาจรัฐมากขึ้น แต่ที่ไม่สัมฤทธิ์ผลเนื่องมาจากระยะเวลาการปฏิบัติสั้น ปัญหาการถ่ายทอดหรือสื่อสารแนวนโยบายไปสู่ผู้ปฏิบัติ ความไม่ต่อเนื่อง

ของนโยบาย การจัดทีมงาน การคัดเลือกบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและความซื่อสัตย์สุจริตมาปฏิบัติงาน และกระบวนการบริหารจัดการ ทั้งเรื่องงบประมาณ การมอบอำนาจ รวมทั้งขาดการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ

6. ตัวชี้วัดความสำเร็จของการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติ นอกเหนือจากการใช้สถิติของการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่แล้ว ยังวัดจากเหตุการณ์การชุมนุมเรียกร้องและความหวาดระแวงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐลดลง ประชาชนเข้ามามีส่วน ในกิจกรรมการพัฒนา การเข้าร่วมกิจกรรมในงานเทศกาล สำคัญ ๆ และการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับทางราชการเพิ่มมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถลงไปปฏิบัติงานในหมู่บ้านได้มากขึ้น รวมทั้งการเลือกตั้งเมื่อปี 2554 มีผู้ออกไปใช้สิทธิมีจำนวนเพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1.1 การกำหนดให้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติที่เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหามา ไม่เน้นการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องและต้องยอมรับว่าการแก้ไขปัญหาคงใช้เวลา

1.2 การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาละดับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่ทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

1.3 การจัดการความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่ให้เกิดเอกภาพอย่างแท้จริงโดยนำบทเรียนที่ผ่านมาปรับแก้ไข การจัดโครงสร้างของส่วนราชการในพื้นที่ จะต้องมีการปรับให้มีความอ่อนตัว สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ และเร่งทบทวนโครงสร้างระดับอำเภอ

1.4 การคัดเลือกข้าราชการมารับผิดชอบแก้ไขปัญหาละดับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งฝ่าย พลเรือน ตำรวจ ทหาร จะต้องคัดเลือกข้าราชการที่ดีและเก่ง มีจิตใจรักปรองดองปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองจังหวัดสามารถคัดเลือกทีมงานได้ โดยเฉพาะเลขาธิการ ศอ.บต. ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ต้องสามารถคัดเลือกทีมงานได้

1.5 ควรกำหนดแผนงาน งบประมาณเป็นการเฉพาะสำหรับการแก้ไขปัญหาละดับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในลักษณะงบลงทุน LUMSUM โดยให้ ศอ.บต. จัดและจัดสรรงบประมาณ ไม่ใช้งบประมาณเป็นตัวนำในการแก้ไขปัญหาละดับจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่ต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและทันเวลาในการแก้ปัญหา

1.6 สร้างกลไกการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร และการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องมียุทธศาสตร์พิเศษที่ได้รับการยกเว้นและออกแบบเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาละดับพื้นที่พิเศษ ทั้งด้านโครงสร้าง กรอบอัตรากำลัง และอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

1.7 สร้างกลไกในการตรวจสอบ ควบคุม ติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหาร โดยเฉพาะในมิติของการทุจริตประพฤติมิชอบ

2. ข้อเสนอเชิงมาตรการการปฏิบัติ

2.1 เปิดโอกาสให้ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และภาคีการพัฒนาในทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแก้ไขและพัฒนาการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มากยิ่งขึ้น

2.2 ยกเลิกแนวความคิดการพัฒนาในเชิงบังคับ หรือชี้แนะ ที่สร้างนิสัยให้กับประชาชนในการรอรับความช่วยเหลือจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว การพัฒนาจะต้องมีการผสมผสานกันระหว่างความต้องการของชุมชนกับนโยบายของรัฐบาล ให้ประชาชนคิดเป็น และเริ่มแก้ไขปัญหาจากตัวเอง ครอบครัว ไปสู่ชุมชนด้วยกระบวนการจัดทำบัญชีครัวเรือน

2.3 ใช้จุดแข็งของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์โดยเฉพาะทรัพยากรในพื้นที่มาพัฒนาด้านเศรษฐกิจ โดยเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกที่ปากบารา จังหวัดสตูล การเร่งรัดการก่อสร้างรถไฟรางคู่จากปาดังเบซาร์-หาดใหญ่-ทุ่งสง เพื่อเชื่อมต่อระบบ Logistic

2.4 ปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐาน โดยใช้ระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาภายในและภายนอก อิสลามศึกษา จะต้องให้สำนักทดสอบการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) ทดสอบผลสัมฤทธิ์ของเด็กทั้ง 3 ระดับ และนำผลการทดสอบมาพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งขยายผลโครงการทวิภาษา เพื่อให้นักเรียนในโรงเรียนรัฐได้เรียนมากขึ้น

2.5 โครงการการพยาบาลวิชาชีพ 3,000 อัตรา ซึ่งเป็นโครงการที่ทำแล้วเกิดประโยชน์สูงควรที่จะดำเนินการต่อไป

2.6 การใช้ประโยชน์จากทุนทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ควรเน้นการพัฒนาที่เชื่อมต่อกับประเทศโลกมุสลิม ให้มากขึ้น โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าฮาลาล

2.7 ส่งเสริมและสนับสนุนให้นักเรียนเรียนสายอาชีวะเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าทำงาน โดยนำรูปแบบการสอนในโรงเรียนพระดาบสมาปรับใช้

2.8 เพื่อเร่งให้เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพ และความเจริญในพื้นที่ รัฐควรลงทุนในการสร้างงาน โดยจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ โดยรัฐลงทุนก่อสร้าง เอกชนลงทุนเฉพาะเทคโนโลยีการผลิตและการตลาด ทั้งนี้ อาจร่วมทุนกับประเทศจากประชาคมอาเซียน โลกมุสลิม และจีน

2.9 ต้องทำการประชาสัมพันธ์ เพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงาน และสื่อสารให้เกิดความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างทั่วถึง ขณะเดียวกันต้องทำให้ประชาคมโลกมุสลิมตระหนักว่าไทยให้การสนับสนุนการประกอบศาสนกิจของทุกศาสนาอย่างเท่าเทียมกัน และให้การดูแลพี่น้องชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามอย่างดี

2.10 นำหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาใช้ในการปฏิบัติงาน

