



รายงานการวิจัย

เรื่อง

การแก้ปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การบูรณาการมิติการพัฒนาและมิติความมั่นคง

โดย

คณะกรรมการการทหาร วุฒิสภา

ร่วมกับ

คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เมษายน 2549

ISBN 974-8038-18-1

รายงานการวิจัย

เรื่อง

การแก้ปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การบูรณาการมิติการพัฒนาและมิติความมั่นคง

โดย

คณะผู้วิจัย

1. พล.อ.ดร.ศิริ	ทิวะพันธุ์	ที่ปรึกษาโครงการ	คณะกรรมการการทหาร วุฒิสภา
2. อ.วิชัย	รูปำดี	ที่ปรึกษาโครงการ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
3. อ.ดร.พีระพงษ์	มานะกิจ	นักวิจัย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
4. นางสาวสุภณิดา	พวงผลา	ผู้ช่วยนักวิจัย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
5. นางสาวกนกพันธุ์	บัวยา	ผู้ช่วยนักวิจัย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เมษายน 2549

ISBN 974-8038-18-1

บทคัดย่อ

ชื่องานวิจัย : การแก้ปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้: การบูรณาการมิติการพัฒนา
และมิติความมั่นคง
ชื่อผู้วิจัย : พิระพงษ์ มานะกิจ
ปีที่พิมพ์ : 2549

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแผนยุทธศาสตร์และสภาพปัญหาขององค์กรทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด รวมถึงการวางแผนแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคง

วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยศึกษาเอกสารแผนยุทธศาสตร์ทั้งระดับชาติ ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และศึกษาด้านองค์การจัดการ โดยเน้นที่คณะกรรมการ กสชต. องค์กร กอ.สสส.จชต รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่จำเป็น ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหของรัฐบาลมีพื้นฐานบนแนวคิดที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากการปฏิบัติในสมัยสงครามเย็น คือ ใช้แนวคิดการพัฒนานำการปราบปรามหรือการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงเป็นตัวแบบในการแก้ปัญหา
- 2) มีการแยกยุทธศาสตร์การพัฒนาออกเป็นยุทธศาสตร์ย่อย ทำให้มีโครงการพัฒนาจำนวนมาก แต่ยังไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการปราบปราม
- 3) มีความสับสนในบทบาทหน้าที่ของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะกรรมการบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์เสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าใครควรเป็นผู้รับผิดชอบ ในการเป็นองค์กรแปลงนโยบายลงสู่การปฏิบัติ
- 4) การกำหนดประเภทกิจกรรมหรือพื้นที่ที่รับประโยชน์ไม่เกิดจากฝ่ายทหารในพื้นที่ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในกิจกรรมของทั้ง 10 ยุทธศาสตร์ และไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการปราบปราม

(2)

5) การจัดสรรงบประมาณยังมีลักษณะเหมือนงบประมาณปกติ ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์ในพื้นที่ ซึ่งเป็นการก่อการร้ายในเมืองที่ต้องการความคล่องตัว จำเป็นต้องใช้กระบวนการงบประมาณที่มีลักษณะลับ

6) การวางแผนงานและโครงการไม่สอดคล้องกับการวางแผนบุคลากร กล่าวคือ การวางแผนยุทธศาสตร์จะวางแผนเป็นรายปี แต่ในทางปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรสำคัญทุก 6 เดือน โดยเฉพาะใน กอ.สสส.จชต. และ กบชต.

7) กิจกรรมสำคัญ เช่น การระดมเยาวชนในพื้นที่โดยโรงเรียนปอเนาะบางแห่ง ถูกมองว่าเป็นมิติของการศึกษาและมอบหมายหน้าที่ที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแล ซึ่งขาดการมองมิติความมั่นคงในระยะยาวควบคู่กันไปด้วย ทำให้โครงการต่าง ๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้วางแผนมีมิติด้านการศึกษาเพียงด้านเดียว

8) โครงสร้างของกองทัพไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะของภัยคุกคาม เห็นได้จากการใช้กองทัพประจำการที่ออกแบบไว้สำหรับการรบตามแบบในการปฏิบัติการใหม่ คือ การก่อการร้ายในเมือง ที่จำเป็นต้องใช้เครื่องมือซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกในการเคลื่อนที่และให้ประสิทธิภาพกับกำลังพลเป็นระดับบุคคลหรือเครื่องมือสำหรับปฏิบัติการกลางคืน แต่กองทัพยังมีนโยบายในการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ขนาดใหญ่ เช่น กองทัพอากาศยังต้องการซื้อเครื่องบินเจ็ทเป็นต้น

9) การปฏิรูประบบราชการที่ทำการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น CEO ไม่สามารถบูรณาการงานได้จริง ไม่สามารถควบคุม หรือสั่งการองค์กรสำคัญที่อยู่ในท้องถิ่นได้ เช่น องค์กรตำรวจ เป็นต้น

10) องค์กรตำรวจ เป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการยุติธรรมและเป็นฐานสำคัญของการก่อเกิดปัญหา 3 จชต. และตำรวจมีอิสระมากขึ้น ภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอำนาจของระดับรัฐ ทำให้ได้นายกรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังมาจากองค์กรตำรวจเช่นกัน จึงทำให้การทำงานของตำรวจจึงมีอิสระมากขึ้นและไม่ขึ้นต่อใคร

Abstract

Title of research : Problem Solving of four Southern Provinces: The Integration of development and Security dimensions

Author : Perapong Manakit

Year : 2006

This research aim at study the strategic plan the organization and management aspect in solving the 3 Southern Border Province including the study in development and security aspect of the plan.

The study employ both qualitative and quantitative research methodology and review the strategic plan both at National, the implementation level together with the study on organization and management aspect, focusing on three, Southern Border Peace Building Command (SBPBC). Southern Border Province Peace support command.

Research results are as follow:

1) The state's policy toward solving the security issue was derived from the past history During cold war era, which employ development means to serve tactical operations.

2) Now a day development strategy was separated into various developmental activities, which cannot synchronized with the tactical operation places or strategy.

3) Overlapping in role and duty occur with 2 main organization as: SBPBC and The Committee to manage the Southern Border Province Policy. Which organization should responsible in formulate the plan into practice.

4) Development activities was not derived or initiated by the military unit, caused overlapping of activities, unsynchronized with the tactical plan.

5) Budget allocation process can be considered as normal administration at peacetime, caused lack of practical in operation at war time.

(4)

6) Policy and planning in headquarter did not synchronize with the personal rotation plan. All important personal was rotated every 6 months, caused lack of continuity of work.

7) One of the most important factor is the used of Pondols School to mobilized the Muslim youth in the area to educated deviance doctrine of Religion, thus was consider as a normal educational aspect under responsible of ministry of Education, caused the education plan was implemented without security dimension.

8) Defuse organization's structure was not conform with the change in security aspect from Cold War Era to the Urban Guerrillas War fare and Counter Terrorism era. Used of regular old model forced to fight with terrorism requirement and acquisition process should conform the need of new era such as: high Mobilization means, night vision instrument, whereas the Air force still need to purchase Set Fighter.

9) Government policy toward creative the Governor as CEO in province proved failed, because in reality he cannot command all of the organization in the Province such as the Police forces.

10) Police force is important organization in the Legal management process and can be considered as main factor subsidized the root caused of the 3 Southern Provinces. According to the political power structure of the Thai State, the Prime Minister was the former police officer, this in play and supports the more autonomous of the police in the province.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นความพยายามในการศึกษาถึงยุทธศาสตร์และสภาพปัญหาขององค์กรทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ รวมถึงการจัดการ การวางแผนแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาและความมั่นคงที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณองค์กร และบุคลากรต่าง ๆ ที่ได้กรุณาสับสนุนงานวิจัยครั้งนี้ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- 1) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะผู้สนับสนุนการวิจัย
- 2) กองทัพภาคที่ 4 ส่วนหน้า
- 3) กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 4) จังหวัดยะลา

รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการวิจัยมาโดยตลอด และคณะผู้วิจัยขอขอบคุณข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้น และข้าราชการทหาร ตำรวจ รวมถึงประชาชนทั่วไปที่ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่เป็นประโยชน์

ท้ายที่สุดผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณสุภณิดา พวงผกา และคุณกนกพันธุ์ บัวยา ที่ได้ทุ่มเทแรงกาย แรงใจ ในการเก็บรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และร่วมในการร่างรายงานวิจัยฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี

พีระพงษ์ มานะกิจ

เลขานุการประจำคณะกรรมการการทหาร วุฒิสภา

คำนำ

ปัญหาการจัดการด้านความมั่นคงในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นปัญหาที่มีสาเหตุที่สำคัญจากปัจจัยภายในรัฐและผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันมากกว่าสาเหตุปัจจัยจากภายนอก รัฐ ซึ่งความพยายามในการทุ่มเทงบประมาณและการมีนโยบายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคใต้ เพื่อมุ่งหวังให้สถานการณ์คลี่คลายกลับยิ่งทำให้สภาพปัญหาทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง

โดยเฉพาะในรัฐบาลปัจจุบันของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้มีทั้งแนวนโยบายและมาตรการ รวมทั้งการสนับสนุนทางการเมืองที่ชัดเจน ในการที่จะจัดการกับปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้น เพื่อเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ภาคใต้โดยตรง และการมอบอำนาจในการบริหารจัดการให้อย่างเบ็ดเสร็จ แต่ในความเป็นจริงองค์กรเหล่านั้นก็ไม่สามารถทำให้ปัญหาต่าง ๆ หดหายไป

อย่างไรก็ตาม การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาในเชิงการจัดการและปัญหาเชิงแนวคิดรากฐาน ของปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่ามีปัญหาอุปสรรคเช่นใด เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

คณะผู้วิจัยหวังว่า รายงานการวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำไปสู่การปรับปรุงทั้งนโยบายและการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ได้ผลยั่งยืนต่อไป

คณะผู้วิจัย

สารบัญ

หน้าที่

บทคัดย่อ	(1)
ABSTRACT	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
คำนำ	(6)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญแผนภูมิ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.5 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินนโยบาย/โครงการ	5
2.2 แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์	19
บทที่ 3 วิธีการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล	39
3.1 วิธีการวิจัย	39
3.2 กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ	40
3.3 การตรวจสอบคุณภาพ	40
3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	40
3.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์ข้อมูล	41
บทที่ 4 พัฒนาการขององค์กรและ ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	42
4.1 พัฒนาการของ ขององค์กรและ ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้	42

	หน้าที่
4.2 ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	55
บทที่ 5 พัฒนาการขององค์กรและการจัดการปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ :	67
กรณีการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้	
5.1 ภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549	67
5.2 โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ ในปี 2547-2548	74
บทที่ 6 บทสรุป	79
6.1 ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาของรัฐบาล	79
6.2 การแก้ปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	80
6.3 ผลการศึกษายุทธศาสตร์	80
6.4 การบูรณาการแผนยุทธศาสตร์	82
6.5 ลักษณะที่ซ้ำซ้อนของยุทธศาสตร์	84
6.6 การจัดสรรงบประมาณ	85
6.7 ความไม่สอดคล้องของแผนงานโครงการกับการวางยุทธศาสตร์	85
6.8 กิจกรรมที่สำคัญ	86
6.9 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ	86
6.10 หน่วยงานด้านการพัฒนาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	86
6.11 ยุคนายกรัฐมนตรีกษิณ ชินวัตร	87
6.12 มิติของการปราบปราม	87
6.13 ข้อเสนอแนะ	89
บรรณานุกรม	91
ภาคผนวก	92

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้าที่	
2.1	เปรียบเทียบรายละเอียดของ Formative & Summative Evaluation	18
2.2	ข้อแตกต่างของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ระหว่าง UNDP กับ Canada	29
2.3	การคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม	32
2.4	ความแตกต่างระหว่างความมั่นคงของประเทศและความมั่นคงของมนุษย์	37
5.1	ตารางงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ 2547- 2549 ที่จัดสรรให้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำแนกแหล่งงบประมาณ ตามมิติ Function มิติ Area มิติ Agenda	67
5.2	สรุปงบประมาณ งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ 2548 หน่วย กอ.สสส.จชต.	70
5.3	ความก้าวหน้าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) ในปี 2547- 2548	72
5.4	โครงการตามข้อเสนอของประชาชนและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร แยกตามจังหวัด	74
5.5	โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและงบประมาณ	74
5.6	โครงการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลและงบประมาณ	75
5.7	โครงการที่นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและงบประมาณ	76
5.8	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในปี 2549	76

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้าที่
2.1 ขั้นตอนการประเมินโครงการ	8
2.2 แสดงตัวแบบ Input-output Model	10
2.3 โมเดลพื้นฐานของสต๊อฟเฟิลบีม	11
2.4 ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจและประเภทของการประเมิน	13
2.5 ตัวแบบCPO'S Evaluation Model	15
2.6 แบบจำลองการประเมินของ Tyler	16
4.1 โครงข่ายการประสานงานของ กปต.	44
4.2 โครงสร้างของ กอ.สสส.จชต. (นำโดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)	45
4.3 โครงสร้างของ กอ.สสส.จชต. (นำโดย พลเอกสิริชัย รัญญูสิริ ต.ค. 47- ก.ย.48)	46
4.4 โครงสร้างขององค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน	48
4.5 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และผู้รับผิดชอบ	56
5.1 งบประมาณแยกตามมิติ	68

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากเหตุการณ์ความรุนแรงใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้ยกระดับความรุนแรงของปัญหาขึ้นไปสู่การทำลายล้างชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร เช่น มีการวางระเบิดร้านค้าด้วยเตี๊ยะที่ตั้งอยู่ในย่านชุมชนในเวลากลางวัน การยิงปืนใส่รถนักเรียน ซึ่งจากเดิมจะสังหารเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น ในด้านการพยายามแก้ไขปัญหา รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาต่อเนื่องมา โดยเฉพาะในยุครัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้ทดลองเปลี่ยนแปลงทั้งตัวผู้รับผิดชอบและรูปแบบการแก้ปัญหาตลอดมา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน การจัดตั้ง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเครื่องสะท้อนวิถีคิดและความพยายามในการแก้ปัญหา เพราะรูปแบบขององค์กรเป็นลักษณะของการพยายามบูรณาการหน่วยงานรับผิดชอบทุกระดับมาทำงานร่วมกันเท่าที่จำเป็น ทั้งหน่วยงานด้านการพัฒนา เช่น สถาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมหน่วยงานทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และมีหน่วยงานด้านความมั่นคง ทั้งการวางแผน และหน่วยปฏิบัติ เช่น มีหน่วยงานสภาความมั่นคงส่วนหน้ากำกับดูแล ประสานกับทางกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สำคัญ มีการบูรณาการงานด้านการข่าวในพื้นที่ด้วย

ลักษณะเด่นขององค์กร คือ ทำให้ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรบูรณาการ จัดการได้เบ็ดเสร็จ (Single Management) มอบงบประมาณและอำนาจหน้าที่ลงไปสู่องค์กร หวังจะให้เกิดเอกภาพในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการทหาร วุฒิสภา ในปัจจุบัน เฉพาะในมิติเชิงการจัดการ ซึ่งผลการศึกษาได้เสร็จสมบูรณ์ไปแล้ว พบว่า โครงสร้างองค์กรที่มีความชัดเจนสมบูรณ์แล้วนั้น ยังอาจมีประเด็นอื่น ๆ ที่อาจส่งผลให้การแก้ปัญหาคความรุนแรงไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ ถ้าวิเคราะห์ลึกลงไปถึงเรื่องของการวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) การมีวิสัยทัศน์ร่วม (Share Vision) ของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร วิธีการทำงาน (Style) ความสามารถของผู้ปฏิบัติ (Staff) อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาการบูรณาการของงานแก้ปัญหาคความมั่นคงที่ผูกติดอยู่กับยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงตาม

ยุคสงครามเย็น (งานพัฒนาเป็นหลัก ส่วนงานปราบปรามเป็นงานรอง) แล้ว การจะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ปัจจัยที่มีความสำคัญเท่าเทียมหรือมากกว่าลักษณะองค์กรในการบูรณาการคือ

1.1.1 ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาต้องมีลักษณะการบูรณาการงานทั้งสองอยู่ในเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์ด้วย

1.1.2 องค์กรการวางแผนระดับยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งปกติมีความรับผิดชอบการวางแผน เพื่อให้ยุทธศาสตร์เกิดการบูรณาการด้วยเช่นกัน

ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการต่อยอดจากการศึกษาในปีที่ผ่านมา คือ จะศึกษาระดับของแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ด้านการแก้ปัญหาความมั่นคงของ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีเนื้อหาเช่นไร รวมถึงศึกษาองค์การในการวางแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ รวมถึงองค์กรที่นำมาแปลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ (กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และระดับจังหวัดด้วย)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน และลักษณะการบูรณาการของมิติการพัฒนาและมิติความมั่นคง

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาขององค์กรสำคัญในการวางแผนระดับชาติ และสภาพปัญหาขององค์กรบูรณาการระดับพื้นที่ รวมถึงระดับจังหวัด ในการวางแผนงานโครงการมาสู่การบูรณาการและการปฏิบัติ

1.2.3 เพื่อศึกษารูปแบบขององค์กรการจัดการ การวางแผนแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคง ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นข้อสรุปเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านระยะเวลา จะทำการวิจัย แผนยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ

และแผนงานโครงการของกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งประเด็นองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ พ.ศ.2547 เป็นต้นมา จนถึงวันเริ่มทำการวิจัย

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร จะศึกษาเฉพาะองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกับปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้ขอบเขตของการบริหารจัดการของกองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ องค์กรระดับชาติ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงองค์กรระดับจังหวัดด้วย

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ได้ทราบลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน และลักษณะการบูรณาการของมิติการพัฒนาและมิติความมั่นคง

1.4.2 ได้ทราบสภาพปัญหาขององค์กรสำคัญในการวางแผนระดับชาติ และสภาพปัญหาขององค์กรบูรณาการระดับพื้นที่ รวมถึงระดับจังหวัด ในการวางแผนงานโครงการมาสู่การบูรณาการและการปฏิบัติ

1.4.3 ได้ทราบรูปแบบขององค์กรการจัดการ การวางแผนแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคง ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นข้อสรุปเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป

1.5 นิยามศัพท์

องค์กรบริหารราชการด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา หมายถึง หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในลักษณะเป็นองค์กรทำงานด้านการพัฒนา และองค์กรทำงานด้านการปราบปราม

จชต. หมายถึง จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในการวิจัยครั้งนี้ คือ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสงขลา

ศอ.บต. หมายถึง ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

พตท. 43 หมายถึง กองบัญชาการ พลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43

กปต. หมายถึง คณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

กอ.สสส.จชต. หมายถึง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทภ. 4 สน. หมายถึง กองทัพภาค 4 ส่วนหน้า

กสชต. หมายถึง คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

สลก. ร่วม กสชต. หมายถึง สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

กบชต. หมายถึง คณะกรรมการบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์

นทพ. หมายถึง หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินนโยบาย/โครงการ

2.1.1 ความหมายของการประเมินนโยบาย/โครงการ

Dye (1967: 344 อ้างถึงใน กรวิ ศรีกิจการ, 2545) ให้ความหมายว่าการประเมินนโยบาย/โครงการ หมายถึงการเรียนรู้เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายสาธารณะ

Dunn (1981: 339 อ้างถึงใน กรวิ ศรีกิจการ, 2545) กล่าวว่า การประเมินนโยบาย/โครงการ หมายถึงขั้นตอนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย โดยเป็นขั้นตอนที่มุ่งผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลของการดำเนินงานตามนโยบายว่าสามารถตอบสนองความต้องการของสังคม สนองคุณค่าของสังคม และแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่

Jones (1970 อ้างถึงใน กรวิ ศรีกิจการ, 2545) กล่าวว่า การประเมินนโยบาย/โครงการ หมายถึงการกระทำที่มีระบบและต่อเนื่องเพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบาย โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้กับผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อปัญหาของสังคม ซึ่งเป็นเป้าหมายที่นโยบายนั้นมุ่งแก้ไข

Nachmias (1979: 4 อ้างถึงใน กรวิ ศรีกิจการ, 2545) กล่าวว่า การประเมินนโยบาย/โครงการ หมายถึง การศึกษาอย่างเป็นระบบและการตรวจสอบในเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลการดำเนินนโยบายหรือโครงการของรัฐที่มีผลต่อกลุ่มเป้าหมายตามขอบเขตของเป้าหมายที่ตั้งใจให้ประสบความสำเร็จ

Anderson (1983: 8 อ้างถึงใน กรวิ ศรีกิจการ, 2545) กล่าวว่า การประเมินนโยบาย/โครงการ หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ การเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ทุกขั้นตอนนโยบาย ดังนั้น ในการประเมินนโยบาย อย่างน้อยผู้ประเมินต้องมีความรู้ในประเด็นต่อไปนี้ คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายกำหนดไว้อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นอย่างไร

Suchman (1967: 12 อ้างถึงใน สุวิมล ติรกานันท์, 2545) ให้ความหมายของการประเมินโครงการว่า หมายถึง การใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือการใช้เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริงและเชื่อถือได้เกี่ยวกับโครงการ เพื่อการตัดสินใจว่า โครงการ

ดังกล่าวดีหรือไม่ดีอย่างไร หรือเป็นการค้นหาว่าผลของกิจกรรมที่วางไว้ในโครงการประสบความสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ หรือความมุ่งหมายของโครงการหรือไม่

Stufflebeam (1971: 16 อ้างถึงใน สุวิมล ติรกานันท์, 2545) กล่าวถึงการประเมินโครงการว่าเป็นกระบวนการบรรยาย เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมาย การวางแผน การดำเนินการ และผลกระทบ เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการตัดสินใจ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ของโครงการ

Alkin (1969: 11 อ้างถึงใน สุวิมล ติรกานันท์, 2545) ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการกำหนดขอบเขตการตัดสินใจการเลือกข้อมูลที่เหมาะสม การเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการเขียนรายงานสรุปเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้ใช้เป็นแนวทางในการเลือกวิธีปฏิบัติ

Stufflebeam & Shinkfield (1990: 16 อ้างถึงใน สุวิมล ติรกานันท์, 2545) ให้ความหมายของการประเมินว่า เป็นการกำหนดคุณค่าหรือข้อดีของบางสิ่งบางอย่างอย่างเป็นระบบ

Cronbach (1963: 12 อ้างถึงใน สุวิมล ติรกานันท์, 2545) ให้ความหมายของการประเมินโครงการว่า เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลและใช้ข้อมูลนั้นเพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

Worthen & Sander (1987: 19 อ้างถึงใน สุวิมล ติรกานันท์, 2545) ให้ความหมายของการประเมินว่าเป็นการพิจารณาคุณค่าของสิ่งๆ หนึ่ง ประกอบด้วยการจัดหาสารสนเทศเพื่อตัดสินใจคุณค่าของแผนงาน ผลผลิต กระบวนการ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือการพิจารณาศักยภาพของทางเลือกต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ในการวิจัยครั้งนี้ การประเมินนโยบาย/โครงการ จึงหมายถึง การศึกษาหรือพิจารณาผลสืบเนื่องจากการดำเนินนโยบาย/โครงการต่าง ๆ เพื่อให้ทราบผลจากการดำเนินงาน และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยอาศัยกระบวนการเก็บและรวบรวมข้อมูลในทุก ๆ ด้านเพื่อใช้ในการพิจารณาและหาทางเลือกที่เหมาะสมในการดำเนินงานต่อไป

2.1.2 ชนิดของการประเมินโครงการ (สุวิมล ติรกานันท์, 2545)

การประเมินเป็นสิ่งที่ควรทำควบคู่ไปกับการดำเนินโครงการ นับตั้งแต่การเลือกโครงการ การวางแผนโครงการ การดำเนินงานตามโครงการ จนถึงการประเมินผลสุดท้ายของโครงการ ชนิดของการประเมินโครงการจะแตกต่างกันไปตามช่วงเวลาของการประเมิน ดังต่อไปนี้

2.1.2.1 Needs Assessment หมายถึงการประเมินความต้องการขององค์กรหรือกลุ่มสังคมเพื่อนำมาทำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการใด ๆ เป็นการประเมินก่อนเริ่มทำแผนหรือทำโครงการ

2.1.2.2 Feasibility Study หมายถึง การประเมินเพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ของทางเลือกเพื่อนำมาจัดทำเป็นนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการใดๆ นิยมประเมินใน 6 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านบริหาร ด้านเทคนิค ด้านสิ่งแวดล้อม

2.1.2.3 Context Evaluation หมายถึง การประเมินบริบทของโครงการ ว่ามีความเหมาะสม ประกอบด้วยความจำเป็นของโครงการ ความต้องการโครงการของกลุ่มเป้าหมาย ความเหมาะสมของโครงการต่อกลุ่มเป้าหมายและความเหมาะสมต่อพื้นที่ดำเนินโครงการ

2.1.2.4 Input Evaluation หมายถึง การประเมินความพร้อมของสิ่งต่างๆ ที่ถูกนำเข้ามาไว้ในโครงการ ประกอบด้วย บุคลากร งบประมาณ แนวทางจัดการ วัสดุอุปกรณ์

2.1.2.5 Process Evaluation หมายถึง การประเมินการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการว่ามีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด

2.1.2.6 Monitoring Evaluation หมายถึง การติดตามกำกับงาน เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการที่วางไว้หรือไม่

2.1.2.7 Formative Evaluation หมายถึง การประเมินความก้าวหน้าของโครงการเมื่อดำเนินการไปได้ระยะหนึ่ง เพื่อนำผลไปใช้ปรับปรุงแก้ไขโครงการ

2.1.2.8 Product Evaluation หมายถึง การประเมินผลที่ได้จากโครงการว่าเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่เพียงใด

2.1.2.9 Summative Evaluation หมายถึง การประเมินผลสรุปของโครงการ หลังจากสิ้นสุดการดำเนินโครงการนั้น เพื่อนำผลไปประกอบการตัดสินใจว่า ควรปรับปรุงแก้ไข สานต่อ หรือ ยุติโครงการ

2.1.2.10 Follow-up Study หมายถึง การติดตามผลที่เกิดขึ้นจากโครงการเมื่อโครงการสิ้นสุดไปแล้ว จะมีการติดตามผลเป็นระยะๆ เพื่อตรวจสอบความคงอยู่ ความก้าวหน้า และการพัฒนาอันเป็นผลมาจากการได้รับโครงการที่กำหนด

2.1.2.11 Meta Evaluation หมายถึง การประเมินโครงการประเมิน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการประเมิน

2.1.3 องค์ประกอบของการประเมิน (สุวิมล ติรกานันท์, 2545)

2.1.3.1 สิ่งที่จะประเมิน ได้แก่ นโยบาย แผนงาน โครงการ องค์กร วัสดุอุปกรณ์

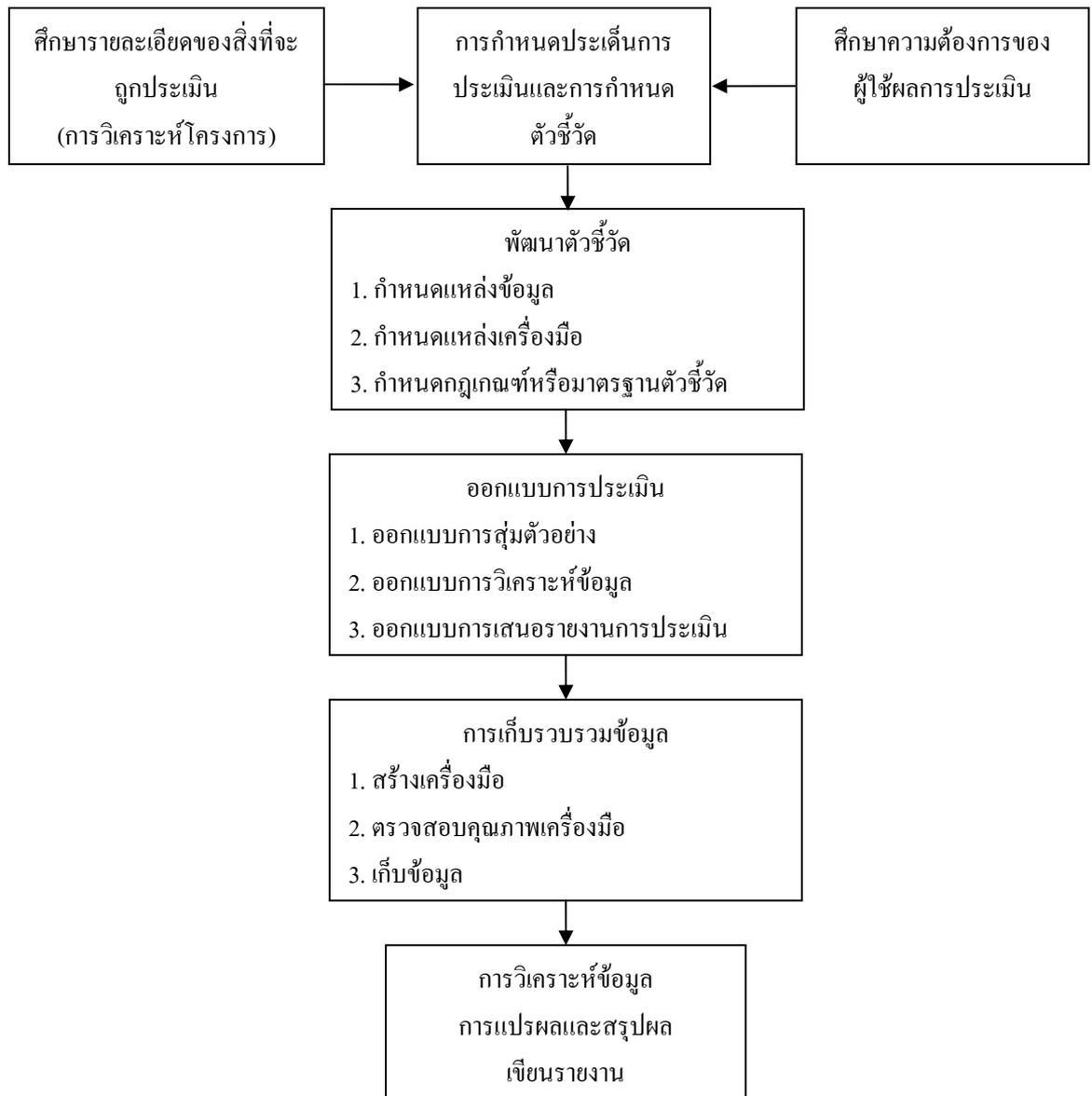
2.1.3.2 ผู้ใช้ผลการประเมิน ได้แก่ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ดำเนินโครงการ เจ้าของเงินทุน ว่าต้องการทราบอะไรจากการประเมิน

2.1.3.3 ผู้ประเมิน ซึ่งอาจเป็นบุคคล หรือคณะบุคคลที่อยู่ในโครงการหรืออยู่นอกโครงการ

2.1.3.4 วิธีดำเนินการประเมิน หรือ กระบวนการประเมิน

2.1.4 ขั้นตอนการประเมิน (สุวิมล ตีรกานันท์, 2545)

ในการประเมิน ขั้นตอนของการประเมินโดยละเอียดจะขึ้นอยู่กับสิ่งที่จะประเมิน แต่โดยทั่วไปสามารถแบ่งขั้นตอนการประเมินคร่าว ๆ ได้ตามแผนภูมิที่ 2.1



แผนภูมิที่ 2.1 ขั้นตอนการประเมินโครงการ

2.1.5 การกำหนดประเด็นในการประเมิน (สุวิมล ตีรกานันท์, 2545)

2.1.5.1 พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นการนำวัตถุประสงค์มาเป็นประเด็นในการประเมิน โดยสามารถที่จะกำหนดได้ตามกิจกรรม เป้าประสงค์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และจุดมุ่งหมายตามลำดับ ทำให้การติดตามนโยบายจากระดับบนลงมายังระดับล่างมี

ความเป็นรูปธรรม แต่ลักษณะการดำเนินการในปัจจุบันการจัดทำนโยบายและแผนยังขาดความต่อเนื่อง และในระดับปฏิบัติการมีการจัดทำแผนโครงการไม่ครบถ้วนตามเป้าหมายของแผนงาน วัตถุประสงค์ในแผนโครงการไม่ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการ หรือเขียนไว้ไม่ชัดเจน หรือเขียนไว้เกินความเป็นจริง ซึ่งเป็นปัญหาทำให้ไม่สามารถใช้วัตถุประสงค์เป็นประเด็นในการประเมิน

2.1.5.2 พิจารณาจากความต้องการของผู้ใช้ผลจากการประเมิน ได้แก่ ผู้ให้ทุน ผู้มีหน้าที่จัดทำนโยบาย ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับต้น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ลักษณะของสิ่งทีบุคคลแต่ละระดับต้องการทราบจะแตกต่างกันออกไป

2.1.5.3 พิจารณาจากประสบการณ์ของผู้ประเมิน หากผู้ประเมินมีประสบการณ์มาก จะทำให้สามารถระบุถึงประเด็นการประเมินในโครงการแต่ละประเภทได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบของผู้ใช้ผลการประเมิน

2.1.5.4 อาศัยแบบจำลอง และแนวคิด โดยทั่วไปมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ แบบจำลองที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นการบรรยาย การอธิบายลักษณะของสิ่งต่างๆ หรือ Descriptive Model และแบบจำลองที่สร้างขึ้นโดยมีลักษณะเป็นกฎ หรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ หรือ Prescriptive Model

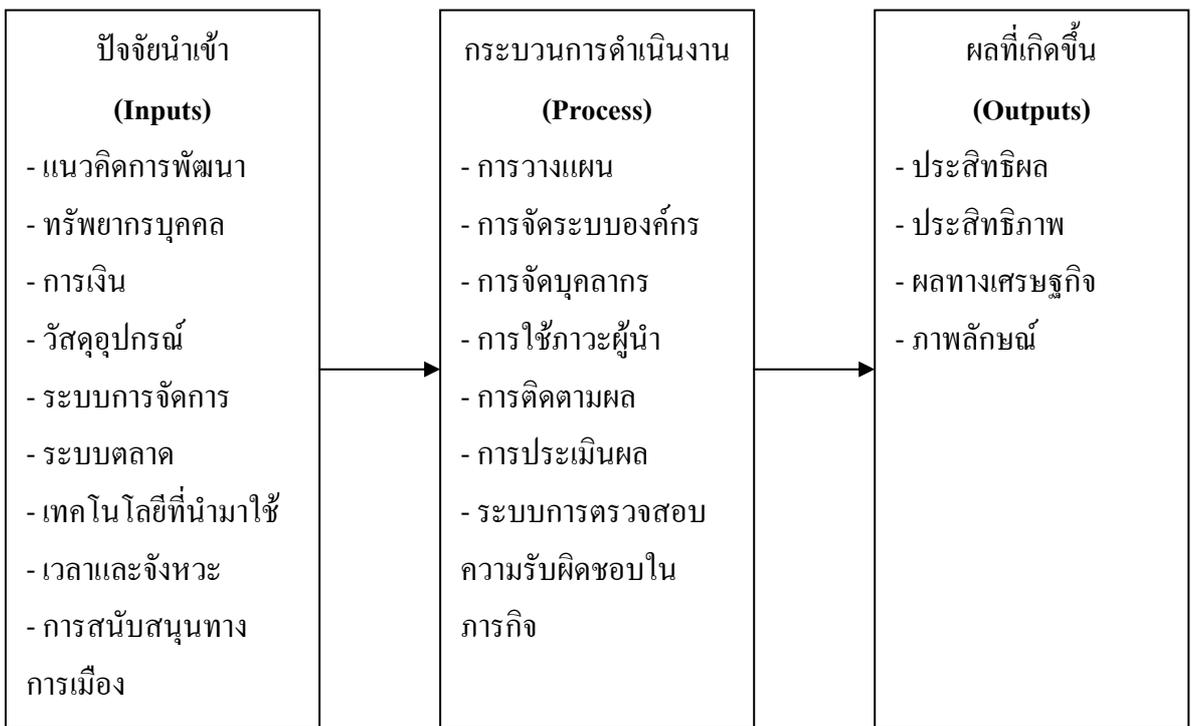
2.1.6 แบบจำลองที่ใช้ในงานประเมินโครงการ

2.1.6.1 ตัวแบบการประเมินผลเชิงระบบ (Input Output Model หรือ System Approach Model)

ปัจจุบันแบบจำลองที่ผู้บริหารโครงการ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลโครงการด้านพัฒนาสังคม ผู้ศึกษาส่วนใหญ่นิยมใช้ในการติดตามและประเมินผลโครงการ คือ แนวคิดปัจจัยนำเข้าและผลผลิตหรือตัวแบบการประเมินผลเชิงระบบ (Input Output Model หรือ System Approach Model) ที่มีหลักการสำคัญมุ่งเน้นประเมินด้วยวิธีการประเมินผลด้วยระบบวิเคราะห์ (Analytical Evaluation) เป็นการประเมินที่วิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Outputs) ตลอดจนประเมินผลต่อเป้าหมาย (Outcomes) และผลกระทบ (Impacts) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม ในมิติด้านบวกและด้านลบ ดังนั้น การประเมินผลโครงการในแนวคิดและแบบจำลอง Input Output Model เป็นการตรวจสอบโครงการ 2 ช่วงเวลา คือ การประเมินระหว่างการดำเนินโครงการ (On-going evaluation) ซึ่งเป็นการมุ่งประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ เพื่อตรวจสอบกระบวนการดำเนินโครงการว่าได้ดำเนินเป็นไปตามแนวคิดและหลักการบริหารจัดการที่ดี เช่น แนวคิด PODC, PODCE หรือ ไม่ และเพื่อตรวจสอบวัดความก้าวหน้าของโครงการว่าได้ดำเนินเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนด หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

สำหรับการประเมินหลังเสร็จสิ้นการดำเนินโครงการ (Ex-post evaluation) มุ่งเน้นการประเมินประสิทธิผลของโครงการหรือตรวจสอบประเมินความสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ของโครงการว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหรือไม่ รวมถึงการประเมินผลต่อเป้าหมายหรือคุณประโยชน์ที่เกิดขึ้น จากโครงการ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งที่คาดหวังและไม่คาดหวังจากโครงการในทิศทางที่ปรารถนาและไม่ปรารถนา

โดยสรุป การประเมินผลในรูปแบบปัจจัยนำเข้าและผลผลิต มีหลักการสำคัญของการประเมิน คือ มุ่งเน้นประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินโครงการ โดยจะทำการประเมิน 2 ช่วงเวลา คือ ประเมินระหว่างการดำเนินโครงการและประเมินหลังเสร็จสิ้นการดำเนินโครงการ เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารว่าจะดำเนินการต่อไป จะต้องมีการปรับปรุงอะไรบ้าง หรือจะยุติโครงการ สามารถแสดงเป็นแผนภูมิตามแผนภูมิที่ 2.2



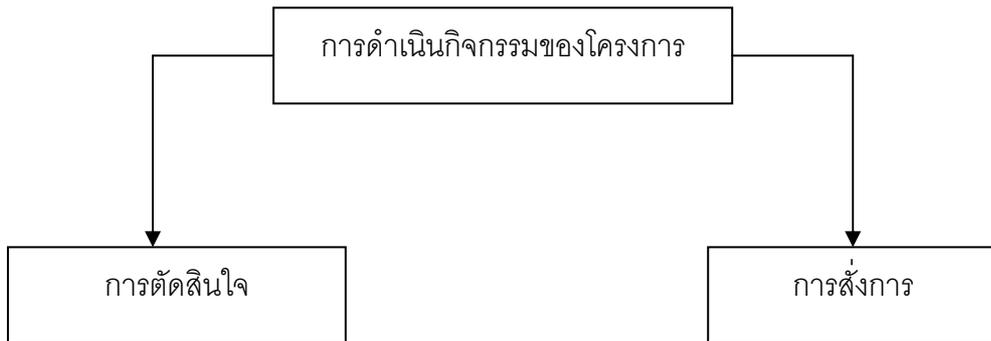
แผนภูมิที่ 2.2 ตัวแบบ Input-Output Model

2.1.6.2 ตัวแบบ CIPP Model Stufflebeam (1971 อ้างถึงใน เยาวดี วิบูลย์ศรี, 2543)

แนวความคิดประเมินโครงการของ สตัฟเฟิลบีม มีลักษณะที่จะแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่างฝ่ายประเมินกับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ฝ่ายประเมินมีหน้าที่ระบุ จัดหา และนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่เรียก

หา และนำผลการประเมินที่ได้ขึ้นไปใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อดำเนินกิจกรรมใดๆที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณี

ทั้งนี้ในส่วนที่เป็นรายละเอียดของการประเมิน ตามนิยามของ สตีฟเฟิลบีม นั้นสามารถถ่ายทอดออกเป็น โมเดลพื้นฐาน ได้ตามแผนภูมิที่ 2.3



แผนภูมิที่ 2.3 โมเดลพื้นฐานของสตีฟเฟิลบีม

การประเมินตามโมเดลของ สตีฟเฟิลบีม นั้น สามารถสรุปการประเมินเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 กำหนด หรือระบุและบ่งชี้ข้อมูลที่ต้องการ

ขั้นตอนที่ 2 จัดเก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนที่ 3 วิเคราะห์และจัดสารสนเทศ เพื่อนำเสนอฝ่ายบริหาร

ประเภทของการประเมิน

1) การประเมินบริบทหรือสถานะแวดล้อม (Context Evaluation) เป็นการประเมินก่อนที่จะลงมือดำเนินการ โครงการใดๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดหลักการและเหตุผล รวมทั้งเพื่อพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องจัดทำโครงการดังกล่าว การชี้ประเด็นปัญหาตลอดจนการพิจารณาความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ

2) การประเมินตัวป้อนเข้า (Input Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม ความเพียงพอของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ ตลอดจนเทคโนโลยีและแผนของการดำเนินงาน

3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) ส่วนนี้เป็นการประเมินเพื่อ

(1) หาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการเพื่อทำการแก้ไขให้สอดคล้องกับข้อบกพร่องนั้น ๆ

(2) หาข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่จะสั่งการเพื่อพัฒนางานต่าง ๆ

(3) บันทึกภาวะของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไว้เป็นหลักฐาน

4) การประเมินผลผลิตที่เกิดขึ้น (Product Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นจากการทำโครงการ กับ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้แต่ต้น รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการขยาย เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ

การจัดประเภทของการประเมินดังกล่าว แสดงถึงการประเมินที่พยายามให้ครอบคลุมกระบวนการทำงานในทุกๆ ขั้นตอน ตามแนวคิดที่รู้จักกันดีในนามว่า “CIPP” และสิ่งที่ควบคู่กับการประเมินทั้ง 4 ประเภท ได้แก่ การตัดสินใจเพื่อดำเนินการใดๆ ซึ่งสามารถจะแบ่งออกได้อีก 4 ประเภทเช่นกัน คือ

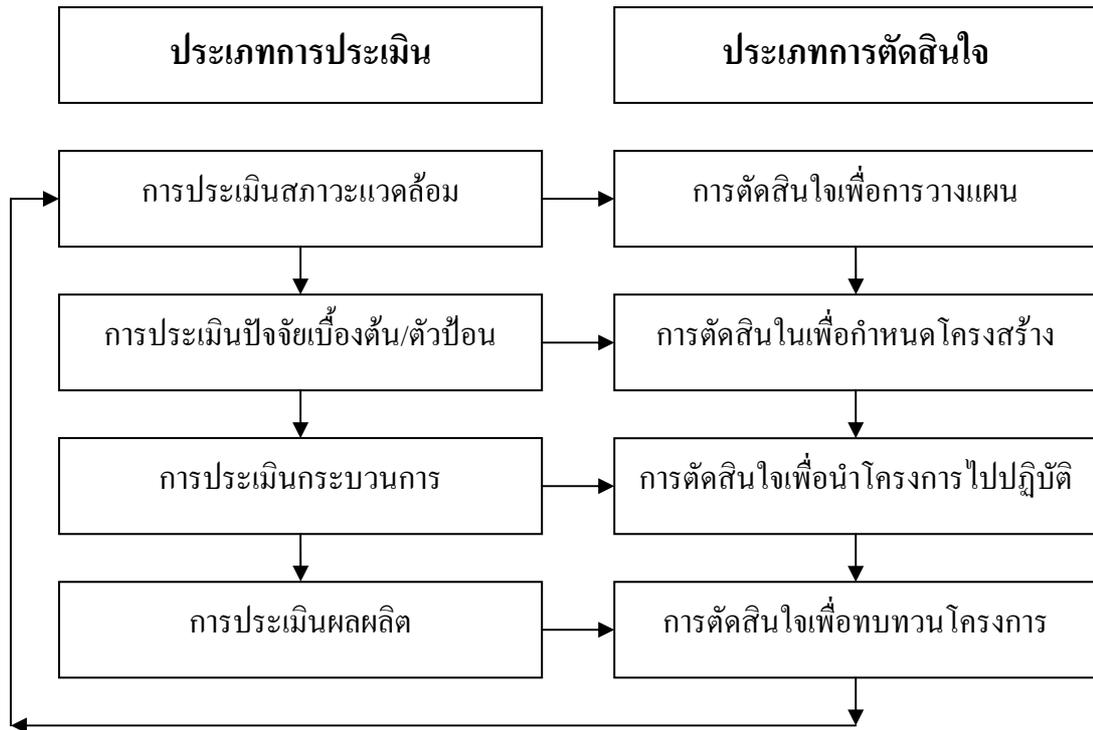
(1) การตัดสินใจเพื่อการวางแผน เป็นการตัดสินใจที่อาศัยการประเมินสถานะแวดล้อม มีบทบาทสำคัญคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการให้สอดคล้องกับแผนในการดำเนินงาน

(2) การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการเป็นการตัดสินใจที่อาศัยการประเมินตัวป้อน มีบทบาทสำคัญ คือ การกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนการทำงานต่างๆ ของโครงการ

(3) การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ เป็นการตัดสินใจที่อาศัยการประเมินกระบวนการมีบทบาทสำคัญ คือ ควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด และเพื่อปรับปรุงแก้ไขแนวทางการทำงานให้ได้ผลดีที่สุด

(4) การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ เป็นการตัดสินใจที่อาศัยผลจากการประเมินที่เกิดขึ้น มีบทบาทหลัก คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับการยุติ ล้มเลิก หรือขยายโครงการในช่วงเวลาต่อไป

แนวคิดและเป้าหมายของการประเมินตามที่ สตีฟเฟิลบีม ได้เสนอมานั้น เพื่อประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการดำเนินโครงการแต่ละประเภท จะเห็นได้ชัดว่าการประเมินแต่ละประเภทดังกล่าวจะต้องเอื้ออำนวยต่อการนำไปตัดสินใจดังแผนภูมิที่ 2.4



แผนภูมิที่ 2.4 ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจและประเภทของการประเมินโมเดลของ สตีฟเฟิลบีม

2.1.6.3 ตัวแบบ CPO'S Evaluation Model (เฮวดี วิบูลย์ศรี, 2543)

กิจกรรมการประเมินโครงการเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่จำเป็น เกี่ยวกับปัจจัยขั้นพื้นฐานของโครงการ ตลอดจนกระบวนการปฏิบัติระหว่างดำเนินโครงการ และผลผลิตของโครงการ ภายใต้กิจกรรมและช่วงเวลาที่ได้กำหนดหรือวางแผนไว้ โดยส่วนประกอบของการประเมินโครงการมี 3 ส่วน ดังนี้

1) ปัจจัยพื้นฐานด้านสถานะแวดล้อมของโครงการ (Context) หมายถึง “บริบท” ต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวกับโครงการทั้งหมด การประเมินในส่วนนี้ เป็นการประเมินสถานะแวดล้อมหรือ “บริบท” ต่าง ๆ ของโครงการนั้น ๆ ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร โดยพิจารณาถึง

(1) ความต้องการของโครงการ (Need Assessment) เพื่อให้ทราบถึงความจำเป็น หรือ ความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อโครงการ

(2) ความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility) เพื่อให้ทราบถึงโอกาสในการจัดทำโครงการ

(3) การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อระบุถึงสิ่งที่ต้องการจะ
ให้เกิดขึ้นจากโครงการ

(4) ความพร้อมและทรัพยากรในด้านต่าง ๆ เช่น เงินทุน หรือ
งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร เป็นต้น

2) กระบวนการปฏิบัติระหว่างดำเนินโครงการ (Procees) คำว่า
“กระบวนการ” หมายถึงขั้นตอนหรือกรรมวิธีที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับก่อนหลังอย่างเป็นระบบ
และครบวงจรในระหว่างดำเนินโครงการ กระบวนการดังกล่าวอาจจะแตกต่างกันไปตามเป้าหมาย
ในเชิงปรัชญาของแต่ละโครงการ (เทียนฉาย กิระนันท์, 2537 อ้างถึงใน เยาวดี วิบูลย์ศรี, 2543)
การประเมินโครงการโดยทั่วไปมีองค์ประกอบสำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ ก็คือ ความ
สอดคล้องของกิจกรรมและช่วงเวลา โดยพิจารณาถึง

(1) กิจกรรม เพื่อให้ทราบว่ากิจกรรมนั้น ๆ มีความสอดคล้องหรือตรง
กับวัตถุประสงค์ของ โครงการหรือไม่ และมีการจัดลำดับที่เหมาะสมต่อเนื่องกันมากน้อยเพียงใด

(2) ช่วงเวลา เพื่อให้ทราบ ช่วงเวลาที่จะดำเนินโครงการทางด้าน
กิจกรรมนั้น ๆ มีความเหมาะสมเพียงไร มีข้อจำกัดประการใด และช่วงเวลาที่กำหนดไว้นั้น สามารถ
จะปรับเปลี่ยนไปจากเดิมได้ตามความจำเป็นหรือไม่ และเพราะเหตุใด

3) ผลผลิตของโครงการ (Outcome) คำว่า “ผลผลิตของโครงการ” จึง
หมายถึง ผลงานหรือผลที่ได้รับจากการกระทำกิจกรรมใดของแต่ละโครงการ โดยสามารถแบ่ง
ผลงานดังกล่าวเป็น 3 ประเภท คือ ผลรวม (Overall) ผลกระทบ (Impact) และคุณค่าหรือประโยชน์
(Utility) ตามลำดับ

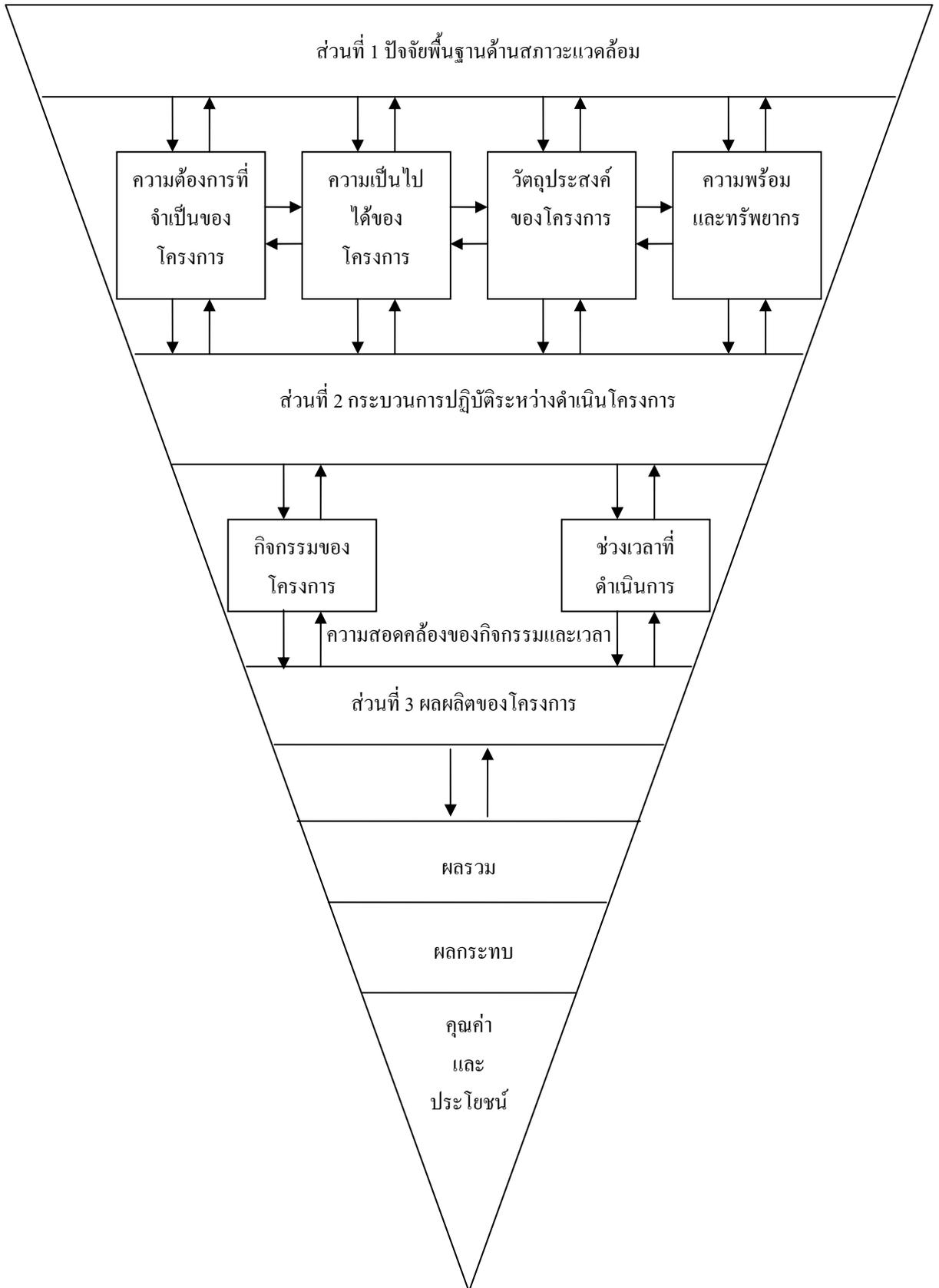
ในการประเมินผลผลิตของโครงการใดๆ ก็ตาม จึงเป็นการประเมิน
เกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงการนั้นๆ โดยพิจารณาถึง

(1) ผลรวม เพื่อให้ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นทั้งหมดจากกิจกรรมของ
โครงการ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

(2) ผลกระทบ เพื่อให้ทราบถึงผลที่ตามมาจากการดำเนินโครงการนั้น
ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งจากที่คาดหวังไว้และมีได้คาดหวังไว้ด้วย

(3) คุณค่า/ ประโยชน์ เพื่อให้ทราบถึงคุณค่า/ ความสำคัญของผลที่ได้
จากการประเมิน เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ หรือนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมต่อไป

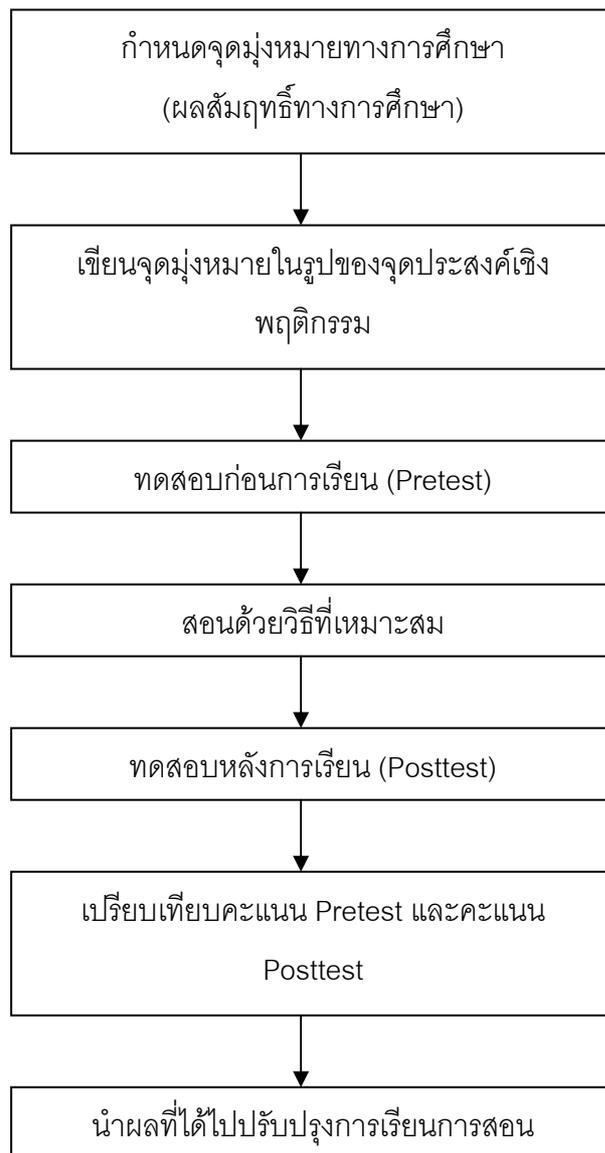
การประเมินผลผลิตของโครงการตามขั้นตอนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นการ
ประเมินผลรวมในลักษณะสรุป ซึ่งจะทำให้ผู้ประเมินได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริงและที่จำเป็นได้
อย่างครบถ้วน รายละเอียดดังแผนภูมิที่ 2.5



แผนภูมิที่ 2.5 ตัวแบบ CPO'S Evaluation Model

2.1.6.4 ตัวแบบ Goal Attainment Model

Tyler ได้พัฒนาแบบจำลองนี้ขึ้นใน ค.ศ. 1942 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการประเมินผลทางการศึกษา ประเด็นที่ใช้ในการประเมิน คือ วัตถุประสงค์ เป็นการตรวจสอบว่าผลการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ มุ่งเน้นที่การวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่เป็นผลมาจากการเรียนการสอนในโรงเรียน มีขั้นตอนดังแผนภูมิที่ 2.6



แผนภูมิที่ 2.6 แบบจำลองการประเมินของ Tyler

จุดอ่อนในแบบจำลองของ Tyler นี้คือ การมุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้การประเมินขาดสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ในด้านอื่นๆ

2.1.6.5 ตัวแบบ Goal and side Effect Attainment Model

Cronbach พัฒนาแบบจำลองขึ้นในปี ค.ศ.1963 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในแบบจำลองของ Tyler จุดเน้นของแบบจำลองนี้เป็นการประเมินเพื่อสร้างสารสนเทศในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับปรุงรายวิชา การปรับปรุงตัวนักเรียน และการจัดการบริหาร โดยวิธีการประเมินประกอบด้วย

- 1) ประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเหมือน Tyler
- 2) ประเมินกระบวนการเรียนการสอน
- 3) ประเมินประสิทธิภาพ
- 4) ประเมินทัศนคติ
- 5) การติดตามผลหลังการเรียนรู้

Conbach พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของ Tyler โดยให้มีการประเมินในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

2.1.6.6 ตัวแบบ Formative & summative Evaluation

Scriven เสนอแบบจำลองนี้ขึ้นในปี ค.ศ. 1967 โดยแบ่งการประเมินเป็น 2 ส่วน คือ Formative Evaluation หมายถึงการประเมินความก้าวหน้าของโครงการ และ Summative Evaluation หมายถึง การประเมินผลสรุปของโครงการ โดยการประเมินทั้ง 2 แบบ มีรายละเอียดที่แตกต่างกันดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบรายละเอียดของ Formative & summative Evaluation

รายละเอียด	Formative Evaluation	Summative Evaluation
1. วัตถุประสงค์	- ปรับปรุงโครงการ	- ยุติ หรือ ขยายโครงการ
2. ผู้ใช้ผลประเมิน	- ผู้บริหารและคณะผู้ดำเนินงาน	- ผู้บริหารระดับนโยบายหรือเจ้าของทุน
3. ผู้ประเมิน	- บุคคลภายในโครงการ	- บุคคลภายในและภายนอกโครงการ
4. ลักษณะการเก็บข้อมูล	- เป็นทางการและไม่เป็นทางการ - เก็บข้อมูลเป็นระยะๆ	- เป็นทางการ - เก็บเพียงครั้งเดียวตอนสิ้นสุดโครงการ
5. กลุ่มตัวอย่าง	- ขนาดเล็ก	- ขนาดใหญ่และครอบคลุมเป้าหมาย
6. ประเด็นคำถาม	- ทำอะไร - ทำได้เท่าไร - มีอะไรต้องปรับปรุง - ต้องการทรัพยากรอะไรเพิ่มขึ้น - มีปัญหา/อุปสรรคอะไร	- มีผลอะไรเกิดขึ้น - ค่าใช้จ่ายเป็นอย่างไร - ควรยุติหรือขยายโครงการ

2.1.6.7 ตัวแบบการประเมินขณะดำเนินโครงการ หรือ Evaluation On going Programs

Provus พัฒนารูปแบบการประเมินขึ้นในปี ค.ศ. 1969 ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนต่างๆ ของโครงการ ประกอบด้วย

- 1) การออกแบบ หรือการวางแผนโครงการ
- 2) การเตรียมปัจจัยนำเข้า
- 3) กระบวนการดำเนินงาน
- 4) ผลผลิตที่ได้จากโครงการ
- 5) การวิเคราะห์การลงทุน

จากตัวแบบการประเมินผลที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดนี้ ผู้วิจัยได้เลือกนำการประเมินผลในรูปแบบปัจจัยนำเข้าและผลผลิต (Input Output Model) มาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ โดยพิจารณาจากข้อมูลต่างๆ ดังนี้

- 1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) ได้แก่
 - (1) แนวคิดการพัฒนา

(2) นโยบายและแผนด้านความมั่นคงใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ถึงปัจจุบัน

2) กระบวนการดำเนินงาน (Process) ได้แก่

(1) ลักษณะการดำเนินงานขององค์กร

(2) การบูรณาการแผนงานด้านความมั่นคงและการพัฒนา

3) ผลที่เกิดขึ้น (Outputs) ได้แก่

(1) ผลจากการดำเนินงานตามแผนงาน

ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ และนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์โดยอาศัยแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ประกอบในการวิจัยครั้งนี้ด้วย

2.2 แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)

2.2.1 ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์

จากการศึกษาแนวคิดเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ ผู้วิจัยพบว่า มีการให้ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์ไว้ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำความหมายที่สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) หมายถึง การที่ประชาชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิ ความปลอดภัย การสนองต่อความจำเป็นพื้นฐาน สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ตลอดจนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยครอบคลุมด้านต่าง ๆ (สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548: 10) ดังนี้

2.2.1.1 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านสุขภาพ (Human Security in Health Aspect) คือ การที่มนุษย์มีสุขภาพะทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และจิตวิญญาณ โดยพิจารณาจากการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ทั้งด้านป้องกันโรค ส่งเสริมสุขภาพ รักษาพยาบาล และฟื้นฟูสุขภาพ

2.2.1.2 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านอาหาร (Human Security in Food Aspect) คือ สิ่งที่มนุษย์จำเป็นต้องบริโภค เพื่อการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ เหมาะสม มีประโยชน์ และปราศจากโทษต่าง ๆ

2.2.1.3 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านการศึกษา (Human Security in Education Aspect) คือ การเข้าถึงบริการด้านการศึกษาพื้นฐานของรัฐในทุกรูปแบบ (ในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย) โดยครอบคลุมองค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารที่มนุษย์จำเป็นต้องรับรู้และเข้าใจ เพื่อ

การดำรงชีวิตอย่างสอดคล้องกับความสามารถในการรับรู้ข้อมูลของกลุ่มเป้าหมาย โดยปราศจากการครอบงำ

2.2.1.4 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านศาสนาและความเชื่อ (Human Security in Religion and Belief Aspect) คือ การดำรงชีวิตของมนุษย์โดยมีหลักธรรม คำสอนที่มนุษย์ยึดถือ ศรัทธา และปฏิบัติตาม ทั้งด้านกฎเกณฑ์และด้านพิธีกรรม โดยปราศจากการครอบงำ

2.2.1.5 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านที่อยู่อาศัย (Human Security in Housing Aspect) คือ การที่มนุษย์สามารถใช้ชีวิตส่วนตัวในอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีความมั่นคงและปลอดภัยจาก การไล่ออก ไล่่ออก หรือการเวนคืนที่ไม่เหมาะสม

2.2.1.6 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อม (Human Security in Environment Aspect) คือ สภาพของความสัมพันธ์ที่มนุษย์ต้องเกี่ยวข้องกับธรรมชาติที่แวดล้อม และเป็นผลต่อ การดำรงชีวิต ได้แก่ ดิน น้ำ อากาศ และธรรมชาติส่วนอื่น ๆ ทั้งนี้ธรรมชาติที่แวดล้อมดังกล่าวต้อง ปลอดภัยจากสิ่งปนเปื้อน และปลอดภัยจากการถูกทำร้าย

2.2.1.7 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านบุคคล (Human Security in Personal Aspect) คือ ความมั่นคงปลอดภัยจากความรุนแรงทางกายภาพ และภัยคุกคามจากปัจจัยทั้งปวงที่มีต่อบุคคล ได้แก่ การประทุษร้าย อาชญากรรม การทำงาน อุบัติเหตุ และภัยคุกคามต่อตนเอง เช่น การทำร้าย เด็ก ข่มขืน การทรมานร่างกาย การใช้สารเสพติด และการฆ่าตัวตาย (ภัยคุกคามต่อตนเอง) เป็นต้น

2.2.1.8 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านครอบครัว (Human Security in Family Aspect) คือ การที่มนุษย์มีสิทธิและความชอบธรรมตามกฎหมายของบุคคลในการตัดสินใจเลือกคู่ และเลือก มีทายาทด้วยความพึงพอใจร่วมกัน ทั้งนี้ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่อันเหมาะสมที่พึงปฏิบัติต่อกัน โดยมิ การให้คำปรึกษาแนะนำทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการครองคู่ ในกรณีที่มีปัญหาอันเกิดจาก ความขัดแย้งกัน ย่อมมีสิทธิรับคำปรึกษา แนะนำ และความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เฉพาะเพื่อให้เกิดความมั่นคงในครอบครัว ในฐานะที่เป็นสถาบันพื้นฐานของสังคม และการปลอดภัย การคุกคาม ครอบงำจากสมาชิกในครอบครัว

2.2.1.9 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านชุมชน (Human Security in Community Aspect) คือ การที่มนุษย์สามารถดำรงอยู่ในชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใด ซึ่งมีการติดต่อสัมพันธ์กันในช่วง ระยะเวลาที่ต่อเนื่อง โคนการดำรงอยู่นั้นสามารถคงความเป็นอัตลักษณ์ของตน มีสิทธิ โอกาส และศักดิ์ศรี ตลอดจนปลอดภัยจากการคุกคามและครอบงำจากสมาชิกชุมชน กรณีมีความขัดแย้งใช้ การแก้ปัญหาอย่างสันติวิธี

2.2.1.10 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านเศรษฐกิจ (Human Security in Economic Aspect) คือ การใช้ชีวิตของมนุษย์ในกิจกรรมด้านการผลิต การบริโภค การจำแนกแจกจ่าย การออม และการลงทุนที่ต้องสามารถเข้าถึงความต้องการ และโอกาสที่เท่าเทียมกัน

2.2.1.11 ความมั่นคงของมนุษย์ด้านการเมืองและการปกครอง (Political and Administration Security) คือ การที่มนุษย์สามารถดำรงชีวิตในสังคมโดยมีสิทธิ โอกาส และศักดิ์ศรี ในการเข้าถึงอำนาจ การตัดสินใจ และการรับผลประโยชน์สาธารณะ โดยปลอดจากการคุกคาม ครอบงำจากผู้มีอำนาจและอิทธิพลอื่น

ความหมายของความมั่นคงในด้านต่าง ๆ ข้างต้น ถือเป็นพื้นฐานสำคัญของชีวิตมนุษย์โดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นคนรวย คนจน คนชั้นสูง คนชั้นกลาง คนชั้นล่าง คนไทย คนจีน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น คนในประเทศเกษตรกรรม ประเทศอุตสาหกรรม คนใช้เทคโนโลยีเก่าหรือคนใช้เทคโนโลยีใหม่ เป็นต้น

2.2.2 กรอบแนวคิดการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ (สุภชัย สาระจรัส, 2546: 61-79 อ้างถึงใน สำนักมาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์ 2548: 50)

ในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network - HSN) ริเริ่มก่อตั้งโดยประเทศแคนาดาและนอร์เวย์ในปี 2542 เป็นการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมีแนวคิดคล้ายคลึงกันเกี่ยวกับการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในประเทศของตนและในเวทีโลก ปัจจุบัน HSN ประกอบด้วยสมาชิก 12 ประเทศ ได้แก่ ชิลี กรีซ ไอร์แลนด์ จอร์แดน แคนาดา มาลี เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ สโลวีเนีย และไทย และมีประเทศผู้สังเกตการณ์ 1 ประเทศ คือ แอฟริกาใต้

HSN มีวิสัยทัศน์ในการสร้างสรรค์โลกมนุษย์ ซึ่งประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีความมั่นคง (Security) และมีศักดิ์ศรี (Dignity) หรือการบรรลุสถานะที่มนุษย์ปราศจากความหวาดกลัว (Freedom from Fear) เช่น ผลกระทบจากการสู้รบ ความขัดแย้ง หรือภัยจากอาวุธที่อันตราย เช่น ทุ่นระเบิดสังหารบุคคล และการแพร่ขยายของอาวุธขนาดเล็ก และ "ปลอดจากความขาดแคลน" (Freedom from Want) เช่น ความยากจน และภัยจากโรคระบาดที่ร้ายแรง เช่น โรคเอดส์ และรวมถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนศึกษา การเคารพกฎหมายมนุษยธรรม และเด็กในสถานการณ์ความขัดแย้งทางอาวุธ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของ HSN เพื่อส่งเสริมการหารือเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ และร่วมกันจัดทำกิจกรรมอย่างเป็นทางการในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่ HSN ให้ความสำคัญตามวิสัยทัศน์ข้างต้น ซึ่งการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์นี้ยังเป็นการแสดง

ให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ในประเทศไทยอีกด้วย โดยแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ มี 3 แนวทาง ได้แก่

2.2.2.1 แนวความคิดแบบ UNDP (UNDP Approach to Human Security)

ในการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์แบบ UNDP (UNDP Approach to Human Security) เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องนำแนวคิดมาตอบคำถามสำคัญ 4 ข้อ คือ ความมั่นคงเพื่อใคร ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด และจำสร้างเสริมความมั่นคงให้เกิดขึ้นด้วยวิธีใด

UNDP ได้จัดทำเอกสาร UNDP's Human Development Report ประจำปี 1994 และได้มีการนำเสนอเรื่องของความมั่นคงของมนุษย์ ในบทที่มีชื่อว่า “Redefining Security: The Human Dimension” ซึ่งให้ความเห็นว่าจำเป็นต้องสร้างทางเลือกใหม่จากความคิดเรื่องความมั่นคงแบบเก่าในการพัฒนามนุษย์

1) ความมั่นคงเพื่อใคร

รายงานของ UNDP ได้วิจารณ์แนวความคิดแบบเก่าที่มุ่งสนใจแต่เพียงความมั่นคงในดินแดนจากการรุกรานของศัตรูภายนอก หรือการปกป้องความมั่นคงของรัฐด้วยนโยบายต่างประเทศหรือความมั่นคงของโลกจากการคุกคามด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่สนใจเพียงความมั่นคงของประเทศมากกว่าที่จะสนใจในตัวมนุษย์ซึ่งเป็นประชาชนของประเทศ สิ่งทีแนวความคิดแบบเก่ามองข้ามไปก็คือ สิทธิตามกฎหมายของคนในชาติ ซึ่งจะต้องได้รับความมั่นคงในชีวิตประจำวันของพวกเขา

UNDP ได้กำหนดนโยบายความมั่นคงว่าจะต้องมีมนุษย์เป็นจุดศูนย์กลางซึ่งหมายถึงชีวิตของแต่ละคนในประเทศที่จะต้อง ปลอดภัยจากความหวาดกลัว (Freedom from fear) ปลอดภัยจากความขาดแคลน (Freedom from want) โดยรัฐจะต้องให้น้ำหนักเท่า ๆ กันระหว่างความมั่นคงของดินแดนกับความมั่นคงของมนุษย์

2) ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร

UNDP เน้นคุณค่าของความมั่นคงในเรื่องของความปลอดภัย (Safety) ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Dignity of human-being) ในการดำรงชีวิตประจำวัน

องค์ประกอบของความมั่นคงตามแนวความคิดแบบ UNDP

ภายใต้หลักการทั่วไป UNDP ได้กำหนดองค์ประกอบของความมั่นคงไว้ 7 องค์ประกอบ ดังนี้

(1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic security) หมายถึง ประชาชนมีรายได้อีกเพียงแต่การยังชีพและมีหลักประกันการมีงานทำ หรือการประกันสังคม

(2) ความมั่นคงทางอาหาร (Food security) หมายถึง ประชาชนสามารถหาอาหารมาเลี้ยงชีพได้อย่างเพียงพอ จากรายได้ที่เกิดขึ้น หรือจากทรัพย์สินที่มีอยู่

(3) ความมั่นคงทางสุขภาพ (Health security) หมายถึง ประชาชนมีสุขภาพดี ปลอดภัยจากโรคติดต่อต่าง ๆ และความเจ็บไข้ได้ป่วยอื่น ๆ รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงบริการด้านการรักษาพยาบาลของทุก ๆ คน

(4) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environment security) ความสมบูรณ์ของทรัพยากรบนแผ่นดิน ในอากาศและในแหล่งน้ำ ซึ่งทำให้มนุษย์สามารถสร้างถิ่นฐานอยู่ได้อย่างยั่งยืน

(5) ความมั่นคงส่วนบุคคล (Personal security) หมายถึง ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดภัยจากอาชญากรรมและความรุนแรงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้หญิงและเด็กซึ่งอ่อนแอกว่า

(6) ความมั่นคงของชุมชน (Community security) หมายถึง การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในวัฒนธรรมของชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ มีสันติภาพสงบสุขภายในชุมชนและระหว่างชุมชนใกล้เคียง

(7) ความมั่นคงทางการเมือง (Political security) หมายถึง การมีสิทธิและความเสมอภาค ตลอดจนได้รับความคุ้มครองสิทธิทางการเมือง

3) ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด

คำว่า “ภัยคุกคาม” หมายถึง ปัญหาอุปสรรคของชาติหรือพลังอำนาจ ที่สามารถทำลายความมั่นคงของชาติ รวมทั้งเอกราชอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศไทย ภัยคุกคามอาจเกิดจากการกระทำของธรรมชาติ ได้แก่ อุบัติภัยต่างๆ เช่น น้ำท่วม ไฟป่า แผ่นดินไหว และโรคระบาด หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์

ภัยคุกคามที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ภัยคุกคามทางทหาร (Military threat) ซึ่งถือว่าเป็นภัยคุกคามหลักต่อความมั่นคงของชาติ และอีกประเภทหนึ่งก็คือ ภัยคุกคามที่มีไม่ใช่ภัยคุกคามทางทหาร (Non-Military threat) ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่สามารถส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ ทั้งนี้การพิจารณาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาตินั้น จะต้องพิจารณาอย่างรอบด้านครบถ้วนทุกรูปแบบ ในลักษณะของความมั่นคงเบ็ดเสร็จ (Comprehensive security) กล่าวคือครอบคลุมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง

สังคม จิตวิทยา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และการทหารไปพร้อมๆ กัน เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อม คือ ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง เมื่อพูดถึงเรื่องภัยคุกคาม

การพิจารณาเกี่ยวกับภัยคุกคาม ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงนั้น จะต้องพิจารณาความมั่นคงแบบองค์รวม (Holistic) คือ พิจารณาความมั่นคงทุกระดับ ตั้งแต่ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินส่วนบุคคล จนถึงความมั่นคงของชุมชน ของชาติ ของภูมิภาค และของโลก ส่วนใหญ่ปัญหาความมั่นคงเบ็ดเสร็จนี้ จะเป็นปัญหาความมั่นคงข้ามชาติ (Trans-national security) ที่แม้จะเริ่มจากจุดใดจุดหนึ่งของโลก ก็จะสามารถส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางและไร้พรมแดนจนกลายเป็นปัญหาระหว่างชาติและของโลกได้ และที่ขอกกล่าวไว้ตรงนี้คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัญหาข้ามชาติและไร้พรมแดนด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่ควรตระหนักเกี่ยวกับภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อม

ภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อม เช่น การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศโลก มีระบบการก่อเกิดที่ซับซ้อน ขึ้นกับองค์ประกอบหลายชนิดมากมาย ทำให้ตรวจสอบได้ยาก มีการประเมินที่ไม่แน่นอนและหาข้อสรุปได้ยาก นอกจากนี้ ภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อมยังเป็นภัยคุกคามระดับโลกระยะยาว และมีผลกระทบที่สามารถแปรเปลี่ยน/ลุกลาม ครอบคลุมพื้นที่ได้กว้างขวาง เช่นภัยคุกคามจากการที่โอโซนในชั้น Stratosphere ถูกทำลายและปัญหาโลกร้อนขึ้น จะส่งผลกระทบต่อทั้งโลกในระดับความรุนแรงที่แตกต่างกัน

สำหรับประเด็นอื่นๆ คือ ภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อมถึงแม้จะเกิดจากผู้อื่น แต่เมื่อเกิดแล้วจะไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ก่อ แต่ขึ้นอยู่กับสถานภาพการปรับตัว/การปรับสู่สมดุลทางธรรมชาติ และไม่มีประเทศใดที่สามารถมีอำนาจสั่งหยุด/ยกเลิกได้ นอกจากนี้ยังยากที่จะแจกแจงว่ามีเหตุมาจากผู้อื่น/ประเทศอื่น หรือจากชุมชนประเทศนั้นๆ เอง นอกจากนี้ ภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อม จะทำลายความมั่นคงของหน่วยย่อยได้พอๆ กับระดับประเทศ

ประเภทของภัยคุกคามที่ทำลายสิ่งแวดล้อม

ภัยคุกคามที่ทำลายสิ่งแวดล้อม จัดเป็นกลุ่มใหญ่ได้ 5 กลุ่ม คือ ภัยคุกคามจากยาเสพติด ภัยคุกคามจากสงครามและการก่อการร้าย ภัยคุกคามจากภัยธรรมชาติ ภัยคุกคามจากโรคระบาดร้ายแรง และภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ

ภัยคุกคามจากยาเสพติด

ปัจจุบันปัญหาจากยาเสพติด เป็นปัญหาใหญ่ระดับนานาชาติที่ทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ ภัยคุกคามจากยาเสพติด ถือเป็นภัยคุกคามที่มีระดับความรุนแรงไม่ต่างไปจากภัยคุกคามแบบดั้งเดิม คือ ภัยคุกคามทางการทหาร หรือภัยคุกคามจากสงครามและการก่อการร้าย ภัยคุกคามจากยาเสพติดจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทั้งในระดับสังคม ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับ

นานาชาติ นอกจากนี้ ภัยคุกคามจากการค้ายาเสพติดนี้ยังนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ มากมาย ได้แก่ ปัญหา
คอร์รัปชัน ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคร้าย เช่น Hepatitis C โรคติดต่อทางเพศ (Sexually
Transmitted Diseases, STDs) เช่น HIV/AIDS ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาทางเศรษฐกิจ และ
ปัญหาสังคม

มีรายงานทั่วโลกมีผู้ติดยาเสพติดอยู่ถึง 200 ล้านคนที่ต้องได้รับการบำบัด ที่
กำลังเป็นปัญหาโลก คือ เฮโรอีน โคเคน ยาไอ ยาบ้า และอื่นๆ ที่แพร่หลายในกลุ่มวัยรุ่น นักเรียน
นักโทษ ซึ่งขณะนี้รัฐบาลไทยได้ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในการปราบปรามยาเสพติด

ภัยคุกคามจากสงครามและการก่อการร้าย

ในปัจจุบันภัยคุกคามจากการรุกราน การศึกสงคราม ไม่ค่อยปรากฏให้เห็น
ในประเทศไทย แต่มีแนวโน้มของภัยคุกคามในรูปแบบการก่อการร้ายที่เริ่มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น
เช่นในเขตของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในบริเวณภาคเหนือที่เป็นเส้นทางลำเลียง
ยาเสพติด

ภัยคุกคามจากสงครามและการก่อการร้าย มีลักษณะรวมของภัยคุกคามแบบ
ดั้งเดิมผนวกกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายด้านด้วยกัน มีความเกี่ยวข้องกับ
หลายๆ อย่าง เช่น ปัญหาความยากจน ความขัดแย้ง ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ฯลฯ เป็นภัย
คุกคามที่นอกจากจะทำลายความมั่นคงของชาติและยังทำลายสิ่งแวดล้อมด้วย เมื่อเกิดสงคราม
ทรัพยากรต่างๆ จะถูกทำลาย ทั้งทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมจะถูก
ทำลายอย่างหนักในช่วงพริบตา ดังตัวอย่างที่จะเห็นจากสงครามในเวียดนาม และอิรัก

ขบวนการก่อการร้ายจะซ่องสุมกำลังในเขตป่า และทำลาย
ทรัพยากรธรรมชาติ มีการตัดไม้ทำลายป่า เผาถางป่า มีการผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ เมื่อก่อการร้ายใน
รัฐใดหรือเมืองใด ผลพวงที่เกิดขึ้นคือความเสียหายทางทรัพย์สิน ชีวิต และสภาพแวดล้อม เช่นกรณี
ก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา

อาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพ(Cheical and biological weapons) เป็นอาวุธที่
ร้ายแรงที่มักใช้ในการก่อการร้าย สิ่งเหล่านี้สามารถทำลายล้างเผ่าพันธุ์มนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้
หากไม่มีการป้องกัน และแก้ไขจัดให้หมดไปจากโลก หลายประเทศกำลังหวาดกลัวในเรื่องนี้ และ
ได้กำหนดยุทธศาสตร์การทำสงครามกับการก่อการร้าย ที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น

ในส่วนของ UNDP ได้อธิบายว่า ความมั่นคงถูกคุกคามจากภัย 2 ระดับ
ระดับแรกเป็นภัยจากการคุกคามภายในประเทศ และระดับที่สอง คือภัยคุกคามจากสถานะของโลก

ภัยจากในประเทศ ได้แก่

(1) การคุกคามต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง สภาวะขาดการจ้างงาน การจ้างงานที่ไม่แน่นอน ขาดระบบประกันการว่างงาน เป็นต้น

(2) การคุกคามต่อความมั่นคงทางอาหาร

(3) การคุกคามต่อความมั่นคงทางสุขภาพ ได้แก่ โรคติดต่อ เช่น HIV โรคติดเชื้ออื่น ๆ โรคเรื้อรังต่าง ๆ เช่น มะเร็ง ความดันโลหิตสูง เบาหวาน ขาดน้ำดื่มที่สะอาดและปลอดภัย อากาศเป็นพิษ ขาดระบบบริการสุขภาพสำหรับประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส

(4) การคุกคามต่อความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ภัยจากความแห้งแล้ง มลภาวะของแม่น้ำลำคลอง การเสื่อมโทรมของที่ดินเกษตรกรรม การทำลายป่า ภัยธรรมชาติต่าง ๆ

(5) การคุกคามต่อความมั่นคงส่วนบุคคล เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด หรือการใช้ความรุนแรงและการเอาเปรียบต่อเด็กและสตรี

(6) การคุกคามต่อความมั่นคงของชุมชน เช่น ปัญหาครอบครัว แยกแยก การล่มสลายของวัฒนธรรมพื้นบ้าน การแตกแยกทางศาสนาและเชื้อชาติ

(7) การคุกคามต่อความมั่นคงทางการเมือง ได้แก่ การเสื่อมถอยของรัฐบาล การฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจทางการเมือง เป็นต้น

ภัยจากสภาวะของโลก

เป็นภัยคุกคามที่เพิ่มเติมจากภัยภายในประเทศที่ได้กล่าวมาแล้ว มีการแพร่กระจายไปทั่วและมีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ โดยไม่มีพรมแดนที่เจาะจง แบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม คือ

(1) ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากในการแสวงหาทรัพยากร อาหาร และอื่น ๆ มากขึ้น ทำให้เกิดภาวะความยากจนขึ้นในหลายประเทศ เกิดความเสื่อมโทรมและทำลายสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น และเกิดการอพยพข้ามประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงความอดอยาก

(2) ความแตกต่างมากขึ้นระหว่างประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน ซึ่งนำไปสู่ลัทธิการบริโภคนิยมมากขึ้นในประเทศอุตสาหกรรม แต่เกิดความยากจนและการทำลายทรัพยากรในประเทศกำลังพัฒนา

(3) มีการย้ายถิ่นฐาน การอพยพข้ามประเทศในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

(4) ภัยจากการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น ฝนกรด ภาวะเรือนกระจก และการลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ การทำลายป่าชายเลน แนวปะการัง รวมถึงการลดลงของพื้นที่ป่าไม้

(5) ปัญหาเสียดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่ขยายวงกว้างไปทั่วโลก

(6) การก่อการร้ายข้ามชาติ ได้แพร่ขยายจากแถบลาตินอเมริกาในปี 1980 จนเป็นการก่อการร้ายทั่วทุกภูมิภาค

4) จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีใด

ภัยจากการคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ภายในประเทศ 7 ด้าน และระดับโลก 6 ด้าน ทำให้จำเป็นต้องคิดค้นใหม่ว่า เราจะจัดการกับปัญหาเหล่านี้ด้วยเครื่องมือและวิธีการใด UNDP เสนอให้สังคมโลก คือ ทุกๆประเทศร่วมมือกันให้มากกว่านี้ เพื่อค้นหาเครื่องมือใหม่ ๆ ความร่วมมือใหม่ ๆ และแนวทางใหม่ ๆ เพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องความมั่นคงเสียใหม่ โดยเปลี่ยนจาก การเน้นด้านสมดุลทางอำนาจการทหารมาเป็นแนวนโยบายเรื่อง ความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ การจ้างงานที่มั่นคง รายได้สม่ำเสมอ สิทธิมนุษยชน การทูต และการพัฒนาเชิงป้องกัน รวมทั้งการปฏิรูปสถาบันระดับโลก

2.2.2.2 ความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวความคิดของแคนาดา (Canadian Approach to Human Security)

แคนาดาร่วมกับกลุ่มประเทศเป็นกลางจำนวนหนึ่ง ได้นำเสนอแนวความคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่คล้ายคลึงกับแนวคิดของ UNDP ในช่วงเริ่มต้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปหลายปี แนวความคิดก็เริ่มแตกต่างออกไปในบางส่วน แคนาดาได้จัดพิมพ์เอกสารเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ 2 ฉบับ คือ ในปี 1997 และ 1999 ตามลำดับ และได้ร่วมกับประเทศนอร์เวย์จัดประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศขึ้นครั้งแรกที่เกาะ Lysoen เมือง Bergen ประเทศนอร์เวย์ (1999) และได้จัดตั้งเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network) ขึ้น โดยมีผู้ก่อตั้ง 13 ประเทศจากทุกภูมิภาคและประเทศไทยเป็นสมาชิกในผู้ก่อตั้งครั้งนี้ด้วย แนวทางของแคนาดาจะตอบคำถามทั้ง 4 ข้อของเดวิด บอลด์วิน (David Baldwin) ได้ดังนี้

1) ความมั่นคงเพื่อใคร

สำหรับแคนาดามีความเห็นเช่นเดียวกับ UNDP ว่า ความมั่นคงเป็นเรื่องของมนุษย์แต่ละคน รัฐมนตรีต่างประเทศ ลอยด์ แอ็กเวิร์ทตี้ (Lloyd Axworthy) ได้ให้เหตุผลในรายงานปี 1997 ว่า “เพื่อให้เกิดความมั่นคง จะต้องต่อสู้กับความยากแค้นทางเศรษฐกิจ เพื่อการประกันคุณภาพชีวิตที่ดี และการประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน” สองปีต่อมา (1999) ได้เพิ่มข้อสังเกตว่า “ความมั่นคงของแต่ละคน (ก็คือ ความมั่นคงของมนุษย์) จะเป็นเกณฑ์ใหม่ของสังคม” อย่างไรก็ตาม ยังเป็นที่ยอมรับว่าความมั่นคงระหว่างรัฐก็ยังคงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการก่อเกิดความมั่นคงของประชาชน

2) ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร

รายงานของแคนาดาได้ให้คุณค่าของความมั่นคงไว้ว่า คือ คุณภาพชีวิตที่เหมาะสมกับสังคม และการได้รับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งหมายถึง ความจำเป็นพื้นฐานต่าง ๆ การพัฒนาเศรษฐกิจ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล นิติรัฐ ชรรมาภิบาล ความเสมอภาคทางสังคม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในการลงนามร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกาะ Lysoen ได้ให้คำจำกัดความเพิ่มเติมว่า คุณค่าพื้นฐานของความมั่นคงมนุษย์ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 3 เรื่อง คือ

- (1) Freedom from fear การปลอดจากความหวาดกลัว
- (2) Freedom from want การปลอดจากความขาดแคลน
- (3) Equal opportunities การได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน

กล่าวโดยสรุป กลุ่มแคนาดา มีแนวคิดว่าคุณค่าของความมั่นคงมนุษย์ คือ การปลอดจากสิ่งคุกคามต่อเสรีภาพประชาชนในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3) ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด

แคนาดานำเสนอภัยหลักๆ ที่เกิดจากการคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ไว้เพียงเล็กน้อยและไม่เป็นระบบเหมือนกับที่ UNDP ได้เสนอเอาไว้ โดยสรุปได้ดังนี้ คือ จากรายงานปี 1997 ได้เสนอภัยคุกคาม ที่เกิดจากช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ร่ำรวยกับประเทศที่ยากจน ความขัดแย้งระหว่างประเทศ อาชญากรรมข้ามชาติ การผลิตอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ความขัดแย้งทางศาสนาและกลุ่มชนภายในประเทศ การทำลายสิ่งแวดล้อม การเพิ่มขึ้นของประชากร การอพยพย้ายถิ่นฐาน การกระจายขยายแนวการวางกับระเบิด การละเมิดสิทธิเด็ก และการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ

จากรายงานปี 1999 ได้มีการเพิ่มเติมภัยคุกคามในเรื่องความขัดแย้งของกลุ่มชนและการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ด้านลบของโลกาภิวัตน์ ซึ่งก่อให้เกิดอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง การค้ายาเสพติด การก่อการร้ายข้ามชาติ การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และโรคใหม่ ๆ

4) จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีใด

ในรายงานปี 1997 แคนาดามีข้อเสนอแนะว่า การสร้างความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้จากการสร้างสันติภาพ การธำรงรักษาสันติภาพ การปลดอาวุธ(โดยเฉพาะการกู้กับระเบิด) การพิทักษ์สิทธิของเด็ก การพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบสมดุล การสร้างอาวุธใหม่ คืออาวุธทางปัญญาได้แก่ การใช้ข้อมูลข่าวสารเพื่อมุ่งให้เกิดผลโดยการชักชวนแทนการให้กำลังบังคับ (Soft power) การรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีรัฐบาล NGO สถาบันวิชาการ สถาบันธุรกิจ และประชาคมร่วมมือประสานกัน

ตารางที่ 2.2 ข้อแตกต่างของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ระหว่าง UNDP กับ Canada

คำถาม	UNDP	Canada
1. ความมั่นคงเพื่อใคร	ประชาชนแต่ละคนเป็นอันดับแรก	ประชาชนแต่ละคนเป็นอันดับแรก แต่ความมั่นคงของรัฐก็เป็นเงื่อนไขสำคัญ
2. ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร	- ความปลอดภัยของมนุษย์ - การอยู่ดีกินดี - เสรีภาพส่วนบุคคล	- ความปลอดภัยของมนุษย์ - การอยู่ดีกินดี - เสรีภาพส่วนบุคคล
3. ความมั่นคงถูกคุกคามจากเรื่องใด	- การใช้ความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม - เน้นมากที่ความรุนแรงทางอ้อม ได้แก่ ภัยทางเศรษฐกิจ และภัยทางสิ่งแวดล้อม	- การใช้ความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม - เน้นมากที่ความรุนแรงทางตรง ได้แก่ การสู้กันด้วยอาวุธภายในประเทศ (สังคมนิยม) และการสู้กันด้วยอาวุธระหว่างประเทศ
4. จะสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นด้วยวิธีใด	โครงการส่งเสริมในเรื่องต่อไปนี้ - การพัฒนามนุษย์ให้ได้รับความจำเป็นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและยั่งยืน - ความเป็นประชาธิปไตย - การมีส่วนร่วมทุกระดับในสังคม	โครงการส่งเสริมในเรื่องต่อไปนี้ - การพัฒนาทางการเมือง - การมีธรรมาภิบาล การสร้างมาตรฐานในสังคม (แต่ยอมรับการใช้กำลังอาวุธหรือการ Sanctions เมื่อมีความจำเป็น) - การใช้อาวุธทางปัญญา

2.2.2.3 การวิเคราะห์เรื่องความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประเทศไทย

1) ความมั่นคงเพื่อใคร

ปัจจุบันแนวความคิดใหม่เรื่องความมั่นคงของมนุษย์แตกต่างจากแนวคิดพื้นฐานแบบเดิมดังกล่าวข้างต้น โดยแนวความคิดใหม่กว้างถึงเป้าหมายความมั่นคงขั้นแรก คือ

ประชาชนแต่ละคน ความมั่นคงของมนุษย์มิได้ปฏิเสธในเรื่องความมั่นคงของรัฐ หากแต่ให้ความสำคัญเท่า ๆ กับ (หรือน้อยกว่า) ความมั่นคงของประชาชนแต่ละคน เพราะที่สุดแล้วความมั่นคงของชาติไทยก็เพื่อความมั่นคงของประชาชนคนไทยนั่นเอง ดังนั้น ความมั่นคงของประชาชนเท่านั้น คือ ความหมายที่แท้จริงของความมั่นคงของมนุษย์

ความเกี่ยวพันของความมั่นคงของประชาชนกับความมั่นคงของรัฐอีกอย่างหนึ่งก็คือ การคุกคามความมั่นคงของประชาชนอันนับเป็นการคุกคามภายใน รัฐอาจจะปลอดภัยจากการคุกคามจากภายนอก แต่อาจจะเกิดความอ่อนแอจากภายในจนไม่สามารถต่อสู้กับศัตรูภายนอกได้ เนื่องจากสูญเสียความเข้มแข็งภายใน นอกจากนี้ รัฐอาจจะสูญเสียอำนาจทางกฎหมายด้วยเหตุผลต่าง ๆ และกลับกลายเป็นศัตรูของพลเมืองตนเอง ความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของประชาชนจึงอาจจะกลายมาเป็นความขัดแย้ง รัฐที่คุกคามความปลอดภัยและสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของพลเมืองจะสูญเสียอำนาจการปกครอง ในที่สุดความมั่นคงของรัฐก็จะไม่สามารถก่อให้เกิดความมั่นคงของประชาชนได้

ปัจจุบัน ประเทศไทยเล็งเห็นความสำคัญเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยมุ่งที่ปัจเจกชน เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ความมั่นคงของมนุษย์คือความมั่นคงของประชาชนแต่ละคน ซึ่งประชาชนในที่นี้หมายถึง สมาชิกทุกคนในสังคมไทย ไม่มีข้อยกเว้นว่าคน ๆ นั้นจะเป็นคนไทยโดยกำเนิดหรือไม่ รวมถึงชาวต่างชาติที่มาพักอาศัยประกอบอาชีพในประเทศไทย และนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายด้วย

การจำแนกกลุ่มประชาชนถ้าแบ่งโดยเส้นความยากจน (Poverty line) จะแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มต่ำกว่าเส้นความยากจน คือ กลุ่มด้อยโอกาสต่าง ๆ อันเป็นบุคคลที่ต้องเผชิญกับความขาดแคลนเรื้อรังและปัญหาที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ ซึ่งกลุ่มนี้จะมีทั้งในเขตเมืองและชนบท ส่วนกลุ่มเหนือเส้นความยากจน คือ กลุ่มคนที่มีโอกาส ซึ่งคนกลุ่มนี้เมื่อรวมกันอยู่ในสังคมเมืองแล้ว ส่วนใหญ่จะเกิดการแก่งแย่งแข่งขันเอาตัวรอด และดำรงชีวิตอยู่ด้วยการบริโภคอย่างสิ้นเปลือง อย่างไม่ดี สมาชิกทุกคนในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใดก็ตามจำเป็นต้องได้รับ “การจัดการจากภาครัฐ” ประกอบกับ “การจัดการกับชีวิตตนเอง” ไปพร้อมกัน เพื่อให้เกิดความมั่นคง

2) คุณค่าของความมั่นคง (Security Values)

คุณค่าสำคัญ 2 ประการของความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวความคิดใหม่ คือ ความปลอดภัยทางร่างกายและความมีเสรีภาพส่วนบุคคล ในเรื่อง ความปลอดภัยทางร่างกาย หมายถึง การปกป้องร่างกายจากความเจ็บปวดและการถูกทำร้าย (Freedom from fear) รวมถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตามความจำเป็นพื้นฐาน (Freedom from want) ส่วนความมีเสรีภาพส่วนบุคคล

หมายถึง เสรีภาพขั้นพื้นฐานในเรื่องความเป็นส่วนตัวและการเลือกชีวิต (เช่น การแต่งงาน กฎหมายส่วนบุคคล การปรับตัวทางด้านเพศสัมพันธ์ การทำงาน) และเสรีภาพ ซึ่งอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เสรีภาพพลเมือง” ซึ่งหมายถึง เสรีภาพในการจัดการเรื่องประเพณี วัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ความมั่นคงของมนุษย์จำเป็นต้องประกอบด้วยคุณค่าสำคัญทั้ง 2 ประการนี้ ความปลอดภัยทางร่างกาย และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเกี่ยวข้องกับเสรีภาพส่วนบุคคล การได้รับความเจ็บปวดและการถูกทำร้ายร่างกาย หมายถึง การไม่มีเสรีภาพส่วนบุคคล หน่วยงานของรัฐที่ดูแลเรื่องความปลอดภัยจะต้องใช้วิธีที่จะทำให้แน่ใจว่าประชาชนจะไม่ทำร้ายเบียดเบียนซึ่งกันและกัน หรือทำลายกฎระเบียบทางสังคมโดยการละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลให้ลดน้อยลง รูปแบบการปกครองแบบใช้อำนาจเด็ดขาดของรัฐอาจจะสร้างสังคมที่ได้รับการปกป้องจากอันตรายต่าง ๆ ได้ การจัดระเบียบสังคมสามารถทำให้แต่ละคนรู้ว่าตนเองควรจะยืนอยู่ ณ จุดใด และจะปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ トラบเท่าที่พวกเขาเคารพข้อห้ามและกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ความมั่นคงของมนุษย์จึงหมายถึงความสมดุลระหว่างความต้องการความปลอดภัยกับความต้องการมีเสรีภาพ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจเผด็จการในเรื่องความปลอดภัยและเสรีภาพนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่น่ายินดีนัก และยังอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากตามมาอีกด้วย

ในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ เป้าหมายหรือคุณค่าของความมั่นคงตามทิศทางใหม่ของไทยจะต้องยึดเศรษฐศาสตร์กระแสตรงมากขึ้น นั่นคือ เศรษฐกิจพอเพียง โดยเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ใช้ในเวทีสังคมโลก ซึ่งมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายของระดับการพัฒนา อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นตัวบ่งชี้ระดับของการพัฒนายังคงมีความจำเป็นต้องใช้เป็นเครื่องชี้วัดพื้นฐาน แต่การวัดคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ จะวัดแต่อัตราการเจริญเติบโตอย่างเดียวนั้นย่อมไม่เพียงพอ จำต้องคำนึงถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสทางสังคมของคนไทยทุกคน ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การมีงานทำของประชาชน เพราะ การว่างงานเป็นความทุกข์ของบุคคลและก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ มากมายตามมา ดังนั้นเศรษฐศาสตร์กระแสตรงจะต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยเน้นที่ความสุขและความพอเพียงตามสถานภาพของแต่ละคน แต่ละท้องถิ่น และแต่ละชุมชน

คุณค่าของความมั่นคงอาจพิจารณาจากความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ของคนไทย ซึ่งการพึ่งพาในที่นี้ หมายถึง

(1) ทางด้านสุขภาพ คือ การมีร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง การมีจิตใจที่อารมณ์ที่ดี มีความพร้อมที่จะปรับตัวร่วมกับผู้อื่นในสังคม

(2) การมีปัญญา คือ การคิดอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผล

(3) การมีจิตสำนึกสาธารณะ มีความเป็นประชาสังคม มีการรวมตัวของสมาชิกในสังคมเพื่อเชื่อมประสานผลประโยชน์จากทรัพยากรหรืออำนาจระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ โดยเป้าหมายของประชาสังคม คือ “การเพิ่มคุณภาพชีวิตที่ดีของสมาชิกทุกคนในสังคม”

3) การคุกคามความมั่นคง (Security Threats)

สำหรับแนวคิดเดิม การคุกคามความปลอดภัยเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการรุกรานโดยรัฐอื่น แต่แนวความคิดใหม่เรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้น การคุกคามมิได้ทั้งโดยตรงและทางอ้อมจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวพันกับอำนาจในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับครอบครัวขึ้นไปจนถึงระบบเศรษฐกิจโลกปัจจุบันการคุกคามอาจเกิดขึ้นในหลายรูปแบบและไม่สามารถติดตามสืบค้นได้โดยง่าย

นอกจากนั้น ยังอาจเกิดขึ้นจากผลของการกระทำที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดจากการปฏิบัติการต่าง ๆ หรือแม้แต่อาจจะเกิดขึ้นได้โดยไม่มีปฏิบัติการใด ๆ เลยก็เป็นได้ การคุกคามทั้งทางตรงและทางอ้อมนี้เป็นภาวะคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ทุกชาติ ทุกเผ่าพันธุ์ในโลก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่สามารถป้องกันปราบปราม หรือกำจัดได้ มีบางปัจจัยเท่านั้นที่ยากต่อการป้องกัน เช่น ภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดถึง

ตารางที่ 2.3 การคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

การคุกคามทางตรง	การคุกคามทางอ้อม
<p>1. ยาเสพติด การค้าสิ่งเสพติดต่าง ๆ เช่น เฮโรอีน ยาบ้า ยาไอซ์ ฯลฯ</p>	<p>1. การขาดแคลนสิ่งจำเป็น ระดับของการขาดแคลนความจำเป็นพื้นฐาน และสิทธิขั้นพื้นฐาน (อาหาร น้ำดื่มสะอาด สาธารณสุขมูลฐาน การศึกษาภาคบังคับ ฯลฯ)</p>
<p>2. การใช้ความรุนแรง การเสียชีวิตจากการฆาตกรรม/การทำร้ายจนเกิดความพิการ เหยื่อของการฆาตกรรม การเช่นฆ่าสตรีและเด็ก การล่วงละเมิดทางเพศ การก่อการร้าย การก่อกบฏของชนกลุ่มต่าง ๆ การสังหารหมู่ การสังหารเพื่อล้างความลับ การลอบสังหารเพื่อตัดตอนเครือข่าย</p>	<p>2. การเกิดโรค การเจ็บป่วย (การแพร่เชื้อ HIV การเกิดโรคต่าง ๆ เช่น โรคหัวใจ โรคมะเร็ง)</p>

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

การคุกคามทางตรง	การคุกคามทางอ้อม
3. การลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ การล่อลวงซื้อขายสตรีและเด็ก การใช้เด็กเป็น ขอทาน การใช้แรงงานสตรีและเด็ก การจับตัว เรียกค่าไถ่ การกักตัวคู่แข่งขันทางการเมือง	3. ภัยธรรมชาติ และอุบัติภัยที่มนุษย์ก่อให้เกิด ขึ้น การเกิดอัคคีภัยร้ายแรง น้ำท่วม แผ่นดินไหว อุบัติเหตุจลาจล
4. ความมีอคติและการใช้อำนาจบังคับ กฎหมาย/ การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาสและสตรี การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม การเป็นปฏิปักษ์ต่อหรือการแทรกแซง สถาบันและสื่อมวลชน	4. ความด้อยพัฒนา ผลผลิตมวลรวมในประเทศต่ำ การเจริญเติบโต ของผลผลิตต่ำ ภาวะเงินเฟ้อ ภาวะการว่างงาน ความไม่เท่าเทียมกัน การเปลี่ยนแปลงทางด้าน ประชากร ความยากจน ความไม่มั่นคงทาง เศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และ ระดับโลก ภาวะชะงักงันของการพัฒนา
5. ความขัดแย้งระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์การตั้งเครือข่ายระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์ทางทหาร	5. การอพยพของประชากร ผู้อพยพและการย้ายถิ่นฐานตามชายแดน
6. อาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง การสะสมอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง อาวุธขนาดเล็ก กัมระเบิดตามชายแดน	6. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม (ระดับ ท้องถิ่น ประเทศ ภูมิภาค โลก) การเกิดภาวะเรือนกระจก การก่อให้เกิดมลภาวะ ต่าง ๆ

ตารางดังกล่าวได้อธิบายเป็นสังเขป อย่างไรก็ตามมีประเด็นสำคัญเพิ่มเติม 4 ประการ ซึ่งสัมพันธ์กับการคุกคามและความมั่นคงของมนุษย์ คือ

(1) ชนิดของการคุกคามทั้ง 12 รูปแบบนั้น แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ รูปแบบของการคุกคามที่มีผลต่อความปลอดภัยทางร่างกายและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมย่อมแตกต่างไปจากประเทศกำลังพัฒนา ประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยย่อมแตกต่างจากประเทศที่มีการปกครองระบอบอื่น

(2) การคุกคามที่ปรากฏในตารางดังกล่าว เป็นการคุกคามที่เกิดขึ้นและลุกลามทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อมวลมนุษยชาติ วิกฤตการณ์ตั้งเครือข่ายทหาร สงครามโลก และการสะสมอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนอาวุธเคมีและชีวภาพ จะทำให้ความปลอดภัยของทุกคนลด

น้อยลง นอกจากนั้นยาเสพติดที่แพร่ระบาด การทำลายสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดอันตรายต่อทุกชีวิตบนพื้นโลก ความผันผวนทางเศรษฐกิจของโลกก็สามารถก่อให้เกิดผลร้ายต่อทุกคนได้เช่นกัน

(3) ตารางได้แสดงถึงความสำคัญของการคุกคามประเภทต่าง ๆ โดยจัดลำดับความสำคัญของยาเสพติด การเสียชีวิตจากการฆาตกรรม/การถูกทำร้ายถึงขั้นพิการ และการขาดแคลนสิ่งจำเป็นไว้ในอันดับต้น ๆ ของความรุนแรงทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ประเภทของการคุกคามดังกล่าวมีความสำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ ของความปลอดภัยและเสรีภาพของมนุษย์

(4) การคุกคามทั้งทางตรงและทางอ้อม ในเรื่องการใช้ความรุนแรง การลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ ยาเสพติด และการขาดแคลนสิ่งจำเป็น ดูคลุมเครือในเรื่องผลกระทบที่มีต่อความปลอดภัยทางร่างกายและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจจะเป็นการยากที่จะกล่าวว่าความตายที่เกิดจากการชนฆ่า การลดคุณค่าของมนุษย์ หรือความตายจากการเสพยาเสพติด เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดผลด้านลบต่อความปลอดภัยและเสรีภาพของมนุษย์ บางท่านอาจจะเกิดความสงสัยว่าการขาดแคลนสิ่งจำเป็น การเกิดโรคและอุบัติเหตุจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงของมนุษย์ได้อย่างไร

กฎหมายที่มีอคติและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ อาจทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของร่างกายได้ หากผู้นั้นทำทนายกฎหมายและการปฏิบัตินั้น ๆ เป็นการลดรอนสิทธิเสรีภาพในการเป็นพลเมืองของประชาชน แม้ว่ามันจะไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยตรงก็ตาม

ความขัดแย้งในเรื่องดินแดนระหว่างประเทศ อาจมีผลกระทบต่อความปลอดภัยและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ความคาดหวังในการทำสงคราม และการเตรียมการเข้าสู่สงคราม ซึ่ง ฌอง ชาร์ค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เรียกว่า “สงครามแห่งรัฐ” อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบ “กองทัพนิยม” โดยกระทำการเผยแพร่แนวความคิดกองทัพนิยมและยกย่องเชิดชูสัญลักษณ์ ค่านิยม และการปฏิบัติที่เกี่ยวกับความรุนแรง รัฐบาลที่ใช้ระบบกองทัพนิยมอาจกลายเป็นดังที่แฮโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ได้กล่าวไว้ คือเป็นรัฐบาลทหารที่ถูกปกครองโดยผู้เชี่ยวชาญทางด้านความรุนแรง ประเทศที่ถูกปกครองโดยระบบนี้ย่อมเป็นสถานที่ที่อันตรายในแง่ของความปลอดภัยและเสรีภาพของประชาชน

การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของอาวุธที่มีอำนาจการทำลายล้างสูง โดยมีการสะสมอาวุธสมัยใหม่ไว้เกินความจำเป็น นับเป็นอันตรายและเปล่าประโยชน์ บางท่านอาจโต้แย้งว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีไว้เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศอื่นโจมตี อย่างไรก็ตามในอนาคตควรมีการลด

การสะสมอาวุธหรือยกเลิกการสะสม (แต่สำหรับปัจจุบัน การมีไว้ซึ่งอาวุธดังกล่าวก็ยังจำเป็นสำหรับความมั่นคงในบางประเทศ)

ความด้อยพัฒนาของรัฐ ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดความไม่มั่นคงของมนุษย์ได้ ภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ จะทำให้ระดับของการพัฒนาประเทศต่ำลง และระดับความยากจนเพิ่มขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดการขาดแคลนความจำเป็นพื้นฐาน และสิทธิที่พึงมีพึงได้ของประชาชนซึ่งย่อมหมายถึงการลดทอนความปลอดภัยและเสรีภาพของบุคคลเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การก่อสร้างเขื่อน เตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ก็อาจจะเป็นตัวการทำลายระบบนิเวศน์ ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อการอยู่อาศัยของมนุษย์ รวมทั้งประเพณีวัฒนธรรมอันดีงามอีกด้วย การเวนคืนที่ดินและการอพยพผู้คนออกจากพื้นที่ อาจทำให้เกิดความลำบากทั้งด้านอาชีพ และเป็นการทำลายความสงบสุขของชุมชน จึงนับเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่ง

ในสังคมไทยสิ่งที่เป็นภาวะคุกคามความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากการคุกคามทางตรงและทางอ้อมทั้ง 12 รูปแบบ ซึ่งเป็นการคุกคามด้วยกายภาพดังกล่าวมาแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาให้มีความสำคัญ คือ บริบทด้านวัฒนธรรม จิตใจ ค่านิยมของปัจเจกบุคคล และชุมชน ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่หรือท้องถิ่น อันอาจถูกคุกคามจากการครอบงำและการเอารัดเอาเปรียบจากผู้ที่มีอำนาจมีอิทธิพลเหนือกว่า เช่น การถูกจำกัดสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีพึงได้จากรัฐ การขาดโอกาสในการเข้าถึงหลักประกันต่าง ๆ เป็นผลให้ชีวิตไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ในทำนองเดียวกันภาวะคุกคามนอกจากจะเกิดกับภาคประชาชนแล้วยังเกิดกับภาครัฐได้ด้วย ดังนั้น รัฐจะต้องวิเคราะห์ภาวะคุกคามที่มีต่อตนเองควบคู่ไปกับภาวะคุกคามต่อประชาชนในประเทศ เพื่อกำหนดนโยบายหรือค้นหาวิธีการที่จะลดภาวะคุกคามต่าง ๆ เหล่านั้น ภาคประชาชนจะต้องเรียนรู้และเข้ามามีบทบาทมากขึ้นปกป้องตนเองจากภาวะคุกคามต่าง ๆ เหล่านั้น ภาคประชาชนจะต้องเรียนรู้และเข้ามามีบทบาทมากขึ้นปกป้องตนเองจากภาวะคุกคามต่าง ๆ

อนึ่ง ภาวะคุกคามในปัจจุบันไม่ได้เกิดจากการใช้กำลังกองทัพเพื่อการรุกรานดินแดนผู้อื่น หรือปกป้องดินแดนของตนเองเท่านั้น (Non-military threat) ดังนั้น รัฐจึงไม่สามารถใช้บทบาทในเชิงอำนาจของตนเองปกป้องได้ เพราะภาวะคุกคามมีหลายปัจจัยและส่งผลโดยตรงถึงครัวเรือนผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ รัฐจำเป็นต้องปรับบทบาทของตนในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับปัจเจกบุคคล และชุมชนในการป้องกันตนเองไม่ให้ถูกรุกรานโดยขาดการไตร่ตรองพิจารณา ในทำนองเดียวกันจะต้องใช้วิจรรณญาณในการวิเคราะห์ภาวะคุกคามนั้นมาเป็นโอกาสในการพัฒนาให้ได้ด้วย

4) วิธีการที่ทำให้เกิดความมั่นคง (Security Instruments/Means)

แนวความคิดในเรื่องการใช้เครื่องมือที่เหมาะสม เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์นั้นว่าแตกต่างจากแนวความคิดเดิม สำหรับกรณีศึกษา: สำหรับประเทศไทยมีประเด็นใหญ่ ที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

(1) การจัดการเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ วิธีการใช้กำลังเป็นเครื่องมือระดับทฤษฎีในขณะทีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการปกครองแบบธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือที่สำคัญลำดับแรก

(2) ความร่วมมือกันในระยะยาวของหน่วยงานระหว่างประเทศทั้งราชการและเอกชน

(3) แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงดั้งเดิม ซึ่งเห็นว่าความเข้มแข็งหรือกำลังทหารเป็นศูนย์กลางของความมั่นคง แต่แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ถือเอา “พลังแห่งความนุ่มนวล พลังแห่งปัญญา (Soft Power)” หรือ “ศิลปะการชักจูง” เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร แนวความคิดในการดำเนินงาน เพื่อสร้างความเข้าใจและความร่วมมือร่วมใจให้เกิดขึ้นอย่างสันติ

(4) รัฐ องค์กรระดับภูมิภาค และองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ควรร่วมมือกันกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์

แนวความคิดในเรื่องวิธีการสร้างความมั่นคงทั้ง 4 ประการ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั่วโลกโดยใช้แนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ในบริบทของสังคมไทยก็เช่นเดียวกัน สถานการณ์และปัญหาพื้นฐานของคนในแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่นหรือภูมิภาคย่อมมีความแตกต่างกัน วิธีการที่รัฐจะสร้างความมั่นคงให้กับปัจเจกบุคคลหรือชุมชน จะต้องพิจารณาจากพื้นฐานและสถานการณ์ของคนในแต่ละพื้นที่ด้วย ความแตกต่างระหว่างความมั่นคงของประเทศและความมั่นคงของมนุษย์ สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2.4 ความแตกต่างระหว่างความมั่นคงของประเทศและความมั่นคงของมนุษย์

ประเด็นที่พิจารณา	ความมั่นคงของประเทศ	ความมั่นคงของมนุษย์
ความมั่นคงเพื่อใคร	- รัฐ	- ปัจเจกชน ชุมชน
ความมั่นคงเพื่อคุณค่าอะไร	- ความเป็นปึกแผ่นของแผ่นดินและ ความเป็นเอกราชของชาติ	- ความปลอดภัยของบุคคลและสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล - ความเสมอภาคของบุคคลในการเข้าถึง โอกาสทางสังคม - ความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้
ความมั่นคงถูกคุกคามอย่างไร	- การคุกคามโดยตรงจากรัฐอื่น	- การพึ่งพาโดยตรงและโดยอ้อม ทางด้านกายภาพจากรัฐและผู้อื่น - การถูกรอบงำด้านวัฒนธรรม ค่านิยม ช่องทางในการคุกคามส่งตรงถึงบ้าน
ความมั่นคงเกิดขึ้นด้วยวิธีการ อย่างไร	- การใช้กำลังเป็นเครื่องมือเพื่อ ปกป้อง - ความสมดุลทางอำนาจรัฐ ความสำคัญอำนาจขึ้นอยู่กับ แสนยานุภาพทางทหาร - การร่วมมือกันระหว่างรัฐ เป็นไป ในรูปแบบของการเป็นพันธมิตรที่ ประปรายบ้าง - ปทัสถานและสถาบันมี ความสำคัญอันจำกัด โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในการดำเนินการทางทหาร	- การพัฒนามนุษย์และการปกครอง แบบธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือสำคัญใน การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ (การ ใช้กำลังเป็นเครื่องมือทุติยภูมิ) - ความสมดุลแห่งอำนาจมีการใช้อย่าง จำกัด พลังแห่งความนุ่มนวลหรือศิลปะ การชักจูงมีความสำคัญยิ่งกว่า - การร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรระหว่าง ประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน เกิด ประสิทธิภาพและความยั่งยืน - ปทัสถานและสถาบันมีความสำคัญ มาก การเป็นประชาธิปไตยและการมี ตัวแทนในสถาบันต่าง ๆ จะช่วยให้การ ดำเนินงานเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น - ความตระหนักของภาครัฐในการ จัดการให้เกิดความมั่นคง

2.2.2.4 แนวความคิดแบบแคนาดา (Canada Approach to Human Security)

จากแนวคิดด้านความมั่นคงของมนุษย์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ภัยคุกคาม” ที่กล่าวถึง
ข้างต้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 ด้านที่สำคัญ คือ

- 1) ด้านสังคม ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านสุขภาพและอนามัย รวมถึงปัญหาทางวัฒนธรรมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น
- 2) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น
- 3) ด้านการเมือง ได้แก่ ความเสื่อมถอยของรัฐบาล การใช้อำนาจทางการบริหาร การลิดรอนสิทธิ เป็นต้น

ซึ่งภัยคุกคามทั้ง 3 ด้านนั้นต่างก็มีส่วนเกี่ยวเนื่องกัน ไม่ว่าจะมีปัญหาใดๆ เกิดขึ้นก็ตาม ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อเนื่องกันทั้งสิ้น เช่น ปัญหาความยากจนซึ่งเกิดจากการว่างงาน เมื่อขาดรายได้ก็จำเป็นต้องไปก่ออาชญากรรม หรืออาจจะหันไปพึ่งยาเสพติด รัฐบาลก็จำเป็นต้องวางนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันเมื่อประชาชนมีอำนาจในการบริโภคลด เศรษฐกิจของประเทศก็จะได้รับผลกระทบไปด้วย เมื่อเศรษฐกิจไม่ขยายตัวความต้องการแรงงานต่ำ อัตราการจ้างงานต่ำ ทำให้การว่างงานสูงเช่นเดิม จึงจะเห็นได้ว่าภัยคุกคามทั้ง 3 ด้าน เป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกัน ไม่ว่าจะเกิดจากด้านใด แต่ด้านอื่น ๆ ก็จะพลอยได้รับผลกระทบไปด้วยทั้งสิ้น

ดังนั้นผู้วิจัยจึงใช้แนวคิดด้านความมั่นคงของมนุษย์ในการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ในเหตุการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ได้ดีและเหมาะสมที่สุด ไม่ว่าจะสาเหตุแห่งปัญหาจะเกิดจากด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองก็ตาม การแก้ปัญหาที่ยังคงต้องทำให้เกิดความสมดุลและเหมาะสมกับสถานการณ์และพื้นที่มากที่สุด โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์อย่างแท้จริง

บทที่ 3

วิธีการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล

3.1 วิธีการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง “การแก้ปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้: การบูรณาการมิติการพัฒนาและมิตिकความมั่นคง” เป็นการวิจัยเชิงปริมาณผสมกับเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปวิธีการวิจัยที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ดังนี้

3.1.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

โดยการศึกษาจาก เอกสารทางวิชาการ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์/ภาคินพนธ์ งานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านแผนยุทธศาสตร์ของสภาเศรษฐกิจสังคมของพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ข้อมูลเรื่องแผนงานโครงการด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงของสภาความมั่นคงแห่งชาติและของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้จะต้องเก็บข้อมูลเชิงองค์การวางแผนกรณีสภาพฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงสภาความมั่นคงแห่งชาติด้วย

3.1.2 การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research)

โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการวางแผนของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขชายแดนภาคใต้ รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระดับจังหวัด และส่วนราชการอื่น ๆ ด้านการพัฒนา

นอกจากนั้นจะสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนงานด้านความมั่นคง เช่น ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และฝ่ายข่าว

3.2 กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย คือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

3.2.1 หน่วยระดับนโยบาย ได้แก่ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.2.2 หน่วยระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติการ ได้แก่ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทัพภาคที่ 4 และหน่วยงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สาขาภาคใต้

3.2.3 ประชาชนระดับหัวหน้า / ผู้นำชุมชน ในพื้นที่

3.3 การตรวจสอบคุณภาพ

3.3.1 การตรวจสอบความเที่ยงตรงของประเด็นคำถาม

ผู้วิจัยได้ตรวจสอบคุณภาพของประเด็นคำถาม โดยวิธีการตรวจสอบความครอบคลุมของคำถาม ภาษา และการสื่อความหมาย ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์กับการตั้งประเด็นคำถาม

3.3.2 การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคสามเส้า (Triangulation Technique) ของต่างแหล่งผู้ให้ข้อมูล ต่างวิธีการ กล่าวคือ กระทำในขณะที่กำลังเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลโดยการพิจารณาถึงข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ สอดคล้องกับข้อมูลเดิมที่ผู้วิจัยเก็บมาเป็นระยะ ๆ หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการสังเกตหรือจากเอกสาร

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

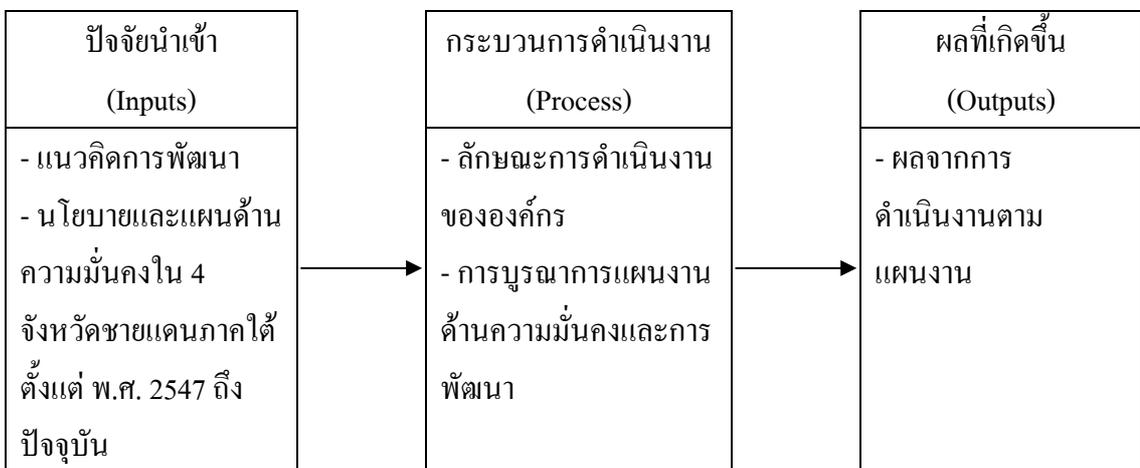
การวิจัยครั้งนี้ ข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้ารวบรวมหลักฐานเอกสารราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ และสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในหลาย ๆ หน่วยงาน ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อนำมาใช้ประกอบการทำวิจัยในครั้งนี้เป็นจำนวนมาก โดยได้เริ่มเก็บข้อมูลส่วนราชการใน หัวข้อ 3.2 โดยเฉพาะ หัวข้อ 3.2.1 และ 3.2.2 เป็นอันดับแรก

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้การวิเคราะห์กระบวนการในการวางแผน โดยใช้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เช่น ความสอดคล้องของแผนงานกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับต่าง ๆ วิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนงานด้านการพัฒนาและแผนงานด้านความมั่นคง และในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำตัวแบบประเมินผลปัจจัยนำเข้า ส่งออก (Input Output Model) บางส่วนมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ด้วย โดยมีกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

กรอบการวิเคราะห์



3.5.1 ด้านปัจจัยนำเข้า จะศึกษาเฉพาะประเด็นด้านแนวคิดการพัฒนาโดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ นโยบายและแผนด้านความมั่นคงใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ถึงปัจจุบัน

3.5.2 ด้านกระบวนการดำเนินงาน ศึกษาลักษณะของการดำเนินงานขององค์กรในระดับปฏิบัติ ลักษณะของการบูรณาการแผนงานด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา

3.5.3 ผลที่เกิดขึ้น จะสังเคราะห์จากผลการดำเนินงานตามแผนงานที่เกิดขึ้น

บทที่ 4

พัฒนาการขององค์กรและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้

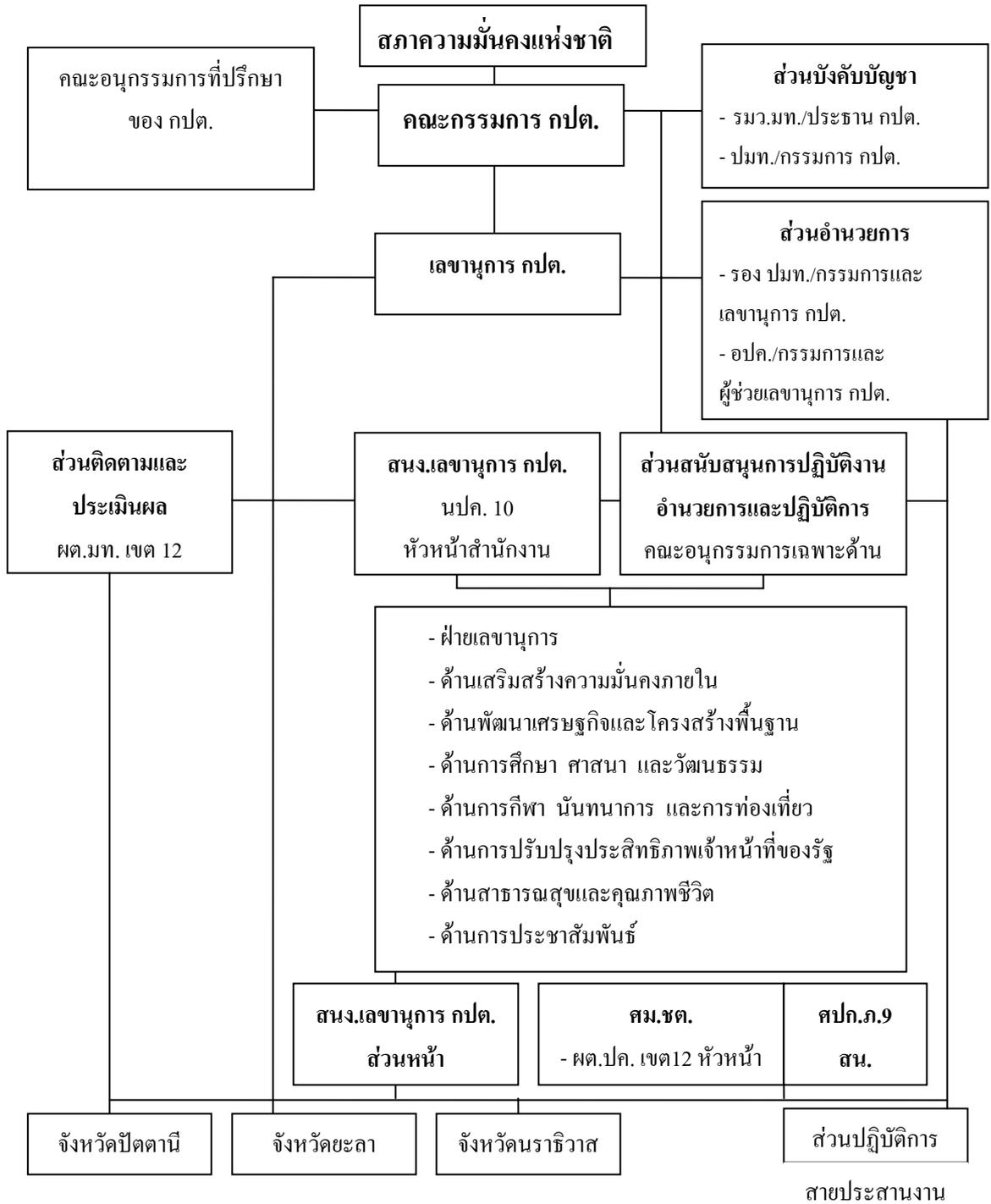
4.1 พัฒนาการขององค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

สืบเนื่องจากปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ทั้งการลอบวางระเบิด ลอบสังหาร และวางเพลิงสถานที่ของทางราชการ และนอกจากนี้ยังมีการโจมตีสถานบันเทิงยามราตรี รวมทั้งสถานที่พักผ่อนของนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก การก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่องทำให้รัฐบาลไทยต้องพยายามแก้ไขปัญหา และปรับเปลี่ยนนโยบายไปตามกาลเวลา โดยเฉพาะภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 นโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น นโยบายที่เน้นเกี่ยวกับวัฒนธรรมของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นโยบายที่เน้นใช้วิธีการปราบปรามอย่างรุนแรงของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ควบคู่กับการพัฒนาทางวัตถุของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงนโยบายสร้างความเข้าใจในกลุ่มประชาชนของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ที่มุ่งแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการพยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จึงได้เริ่มจัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้(ศอ.บต.)และกองบัญชาการ พลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43)” ได้ถูกนำมาใช้เพื่อหวังให้เหตุการณ์ทางภาคใต้หมดไป

ในการจัดตั้ง ศอ.บต. และ พตท.43 ขึ้นนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาโดยการนำแนวความคิดเรื่อง “ความมั่นคง” มาใช้ควบคู่ไปกับ “การพัฒนา” โดยให้ความสำคัญกับทั้ง 2 ด้านอย่างเท่าเทียม อีกทั้งองค์กรที่ตั้งขึ้นเปรียบเสมือนกับเป็นเวทีสาธารณะที่เปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น หรือแม้แต่การเข้ามาร้องเรียนเมื่อประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรมจากข้าราชการ นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานที่คอยดูแลประสิทธิภาพของส่วนราชการและคอยปกป้องสิทธิของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากภาครัฐ และเป็นองค์กรเพื่อการประสานงานโครงการการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

การจัดตั้ง ศอ.บต. และ พตท.43 มีผลสืบเนื่องมายาวนานกว่า 20 ปี เมื่อสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัยเข้าบริหารประเทศ เหตุการณ์ด้านความมั่นคงทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศเองได้ลดระดับความรุนแรงลงมาก รัฐบาลชวนจึงได้ทำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ยกเลิก

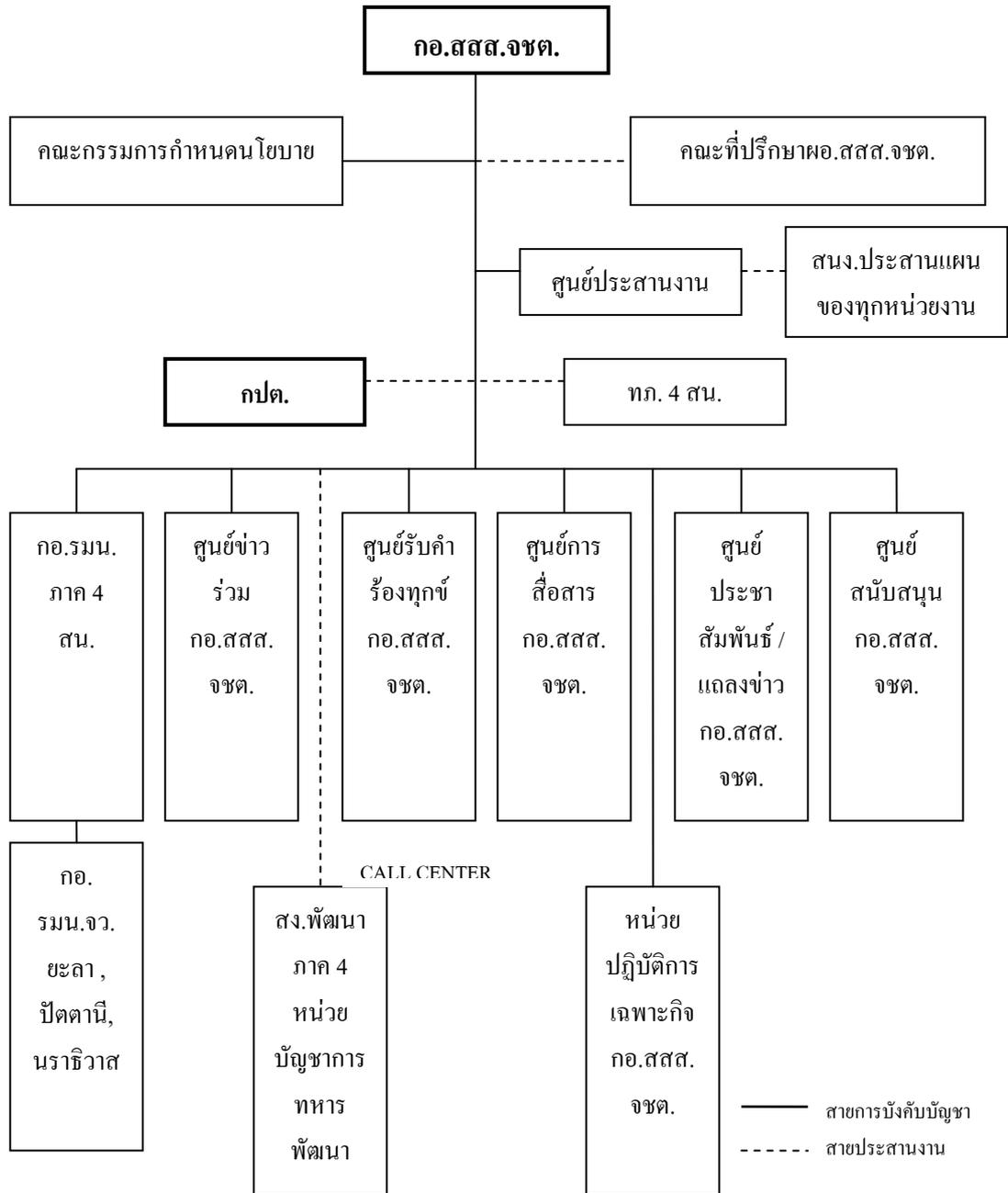
พระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และได้แยกองค์กรที่ทำการพัฒนาและดูแลความความมั่นคงออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยให้ สอ.บต. ดูแลงานพัฒนา โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบส่วนงานด้านความมั่นคง การปราบปราม ให้พตท.43 เป็นผู้ดูแล โดยใช้ องค์กร กอ.รมน. หรือหน่วยงานในพื้นที่เป็นหลักในการกำกับดูแล เมื่อ พ.ศ.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยแรก หลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 สถานการณ์ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม ยังคงเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ศ.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประเมินสถานการณ์ และเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ใช่ฝีมือของกลุ่มก่อการร้ายดังเช่นในอดีต แต่เป็นเพียงฝีมือของกลุ่ม “โจรกระจอก” ที่ทำขึ้นเพื่อก่อความสงบในพื้นที่เพราะมีการประเมินสถานการณ์โดยมอง มิติการปฏิบัติการว่าเป็นการปฏิบัติของอาชญากร นอกจากนั้นรัฐบาลยังพยายามที่จะปฏิรูประบบ การบริหารจัดการในระดับจังหวัดภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO มีระบบการวางแผนการพัฒนาแบบกลุ่มจังหวัด มีองค์กรกำกับดูแลและรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ กำกับดูแลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเด่นชัด กลุ่มบุคคลที่ให้คำแนะนำนายกรัฐมนตรีจนทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรการจัดการปัญหาภาคใต้ ได้แก่กลุ่มที่มีพื้นฐานวิชาชีพดั้งเดิม ของนายกรัฐมนตรี เช่น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งให้ข้อคิดเห็นต่อการจัดการปัญหาว่า หากเป็นอาชญากร ธรรมดาก็เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานตามสายงานปกติของรัฐบาล ไม่จำเป็นต้อง มีองค์กรพิเศษเดิม ๆ ในพื้นที่เช่นที่เคยมีมาเพื่อประหยัดงบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพในการ จัดการ รัฐบาลจึงประกาศยกเลิก สอ.บต. และ พตท.43 แต่เหตุการณ์ความไม่สงบกลับทวีความ รุนแรงเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหา โดยเริ่มแรกได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ (กปต.) เพื่อให้เป็นเจ้าภาพในการประสานความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ (ดังแผนภูมิที่ 4.1)



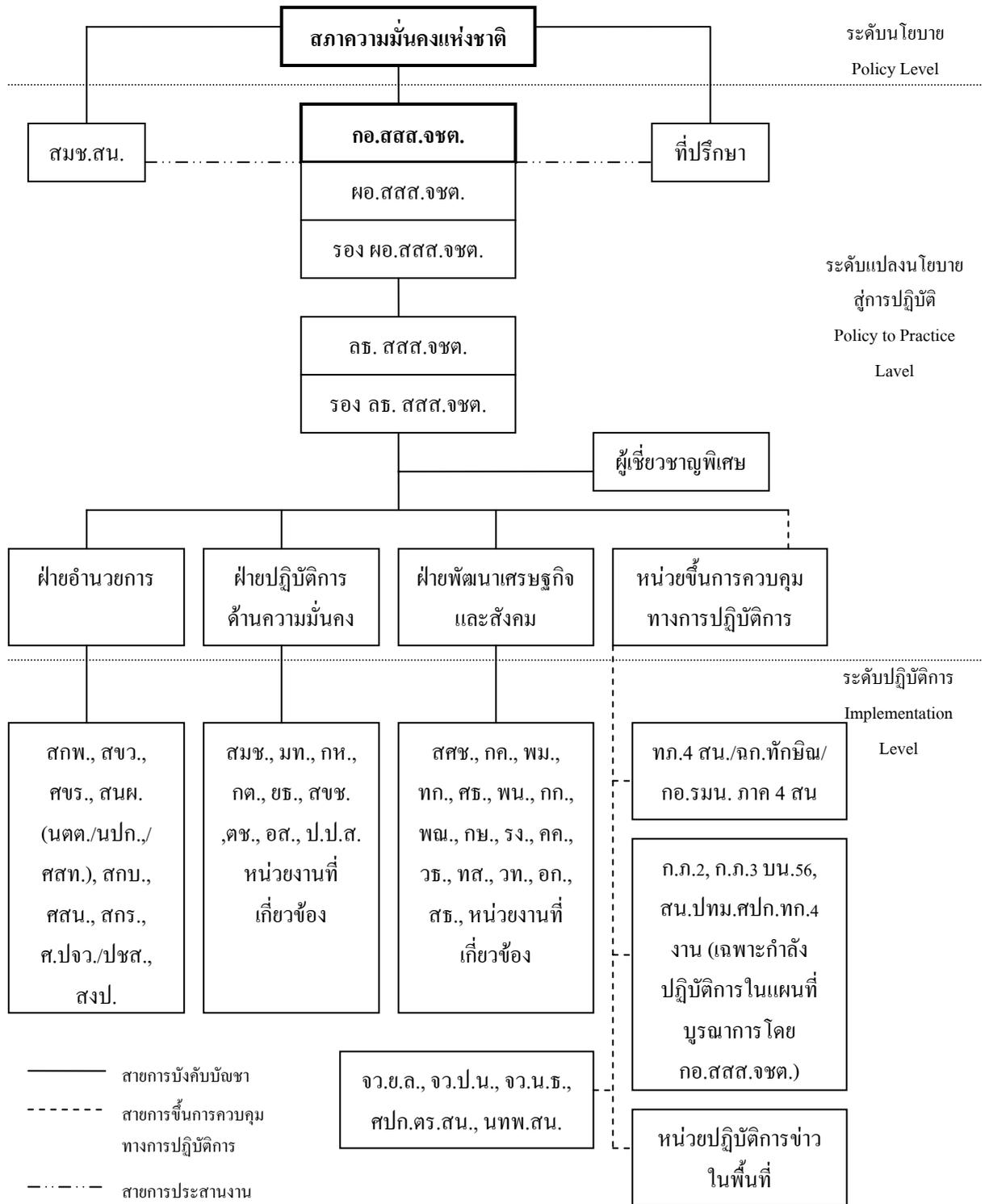
แผนภูมิที่ 4.1 โครงข่ายการประสานงานของ กปต.

เนื่องจากผลการดำเนินงานของ กปต. ไม่ปรากฏรูปธรรมที่ชัดเจนแต่อย่างใด กปต. จึงถูกปรับบทบาทใหม่ พร้อมกับที่รัฐบาลได้มีมติให้จัดตั้ง กองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) เพื่อให้เป็นศูนย์กลางควบคุมและเป็นแกนหลักในการประสานการ

ปฏิบัติงานการแก้ปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และปรับให้ กปด. มาทำงานประสานกับ กองทัพภาค 4 ส่วนหน้า และ กอ.สสส.จชต. (ดังแผนภูมิที่ 4.2)



แผนภูมิที่ 4.2 โครงสร้างของ กอ.สสส.จชต. (นำโดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)



แผนภูมิที่ 4.3 โครงสร้างของ กอ.สสส.จชต. (นำโดย พลเอกศิริชัย ธีญญศิริ ต.ค. 47- ก.ย.48)

ต่อมามีการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ กอ.สสส.จชต. อีกครั้ง และในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นยุคของ พลเอกศิริชัย วัฒนศิริ นั้น องค์กร กอ.สสส.จชต. ในช่วงนี้เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีการบูรณาการมากที่สุด เนื่องจากการมอบอำนาจในการตัดสินใจ และมีทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาที่พร้อมที่สุดเพราะมอบให้ กอ.สสส.จชต. สามารถบูรณาการงบประมาณและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาโดยยึดหลักความมั่นคงควบคู่ไปกับการพัฒนา ซึ่งจะเห็นได้จากการมีหน่วยงานด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาทุกหน่วยอยู่ใน โครงสร้างองค์กร และในการดำเนินงานของ กอ.สสส.จชต. นั้นยังมีผู้เชี่ยวชาญพิเศษให้คำปรึกษาอีกด้วย เรียกได้ว่าเป็น โครงสร้างองค์กรที่มีความเหมาะสมมากที่สุดต่อการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

แม้ว่าโครงสร้างของ กอ.สสส.จชต. ในยุคใหม่นั้นก็จะมีหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานที่จะคอยให้การสนับสนุนในการปฏิบัติงานได้ในทุก ๆ ด้าน เรียกได้ว่ามีอำนาจในการสั่งการและมีอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างเต็มที่ แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหา ยังคงไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ ดังนี้

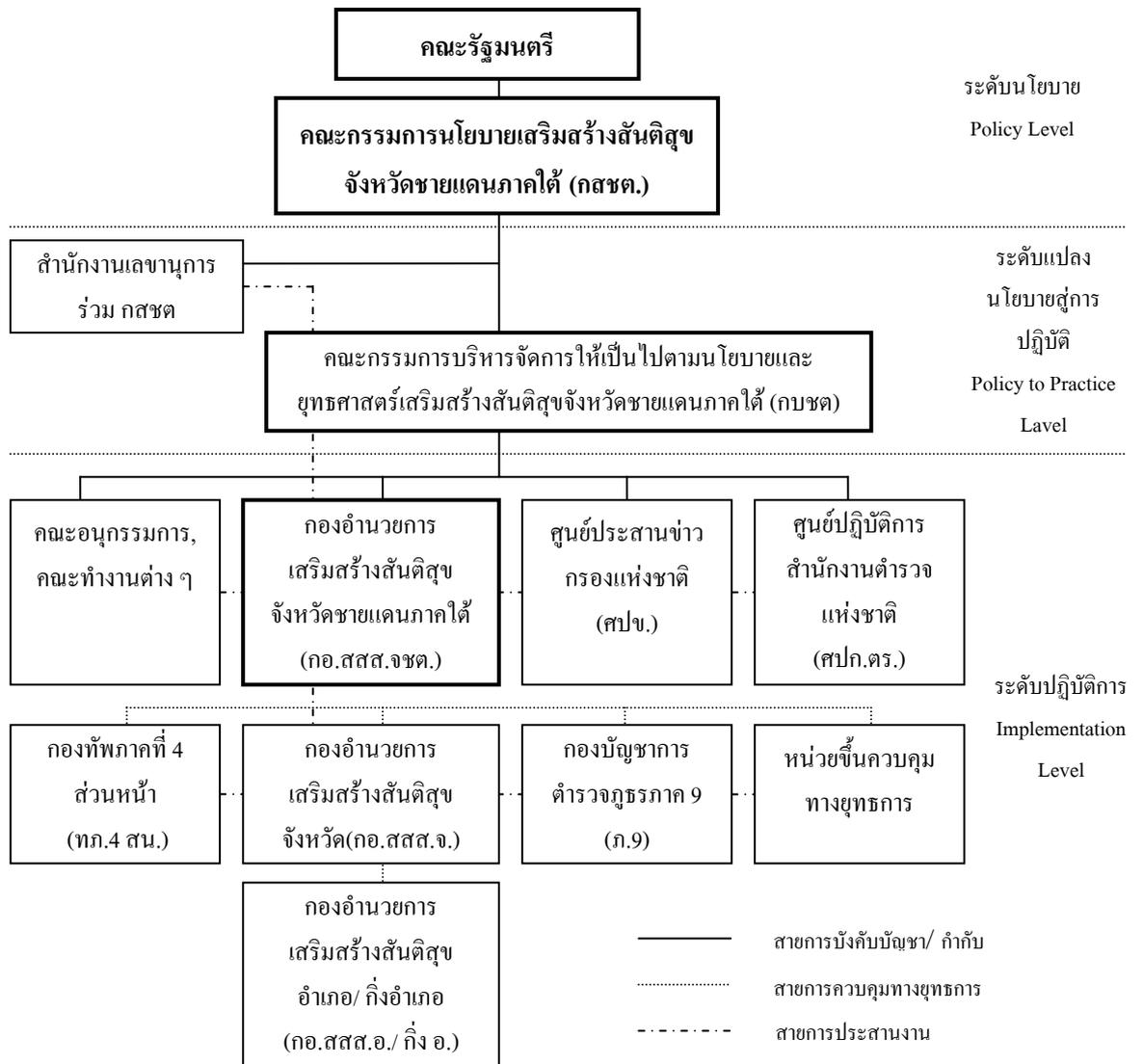
1) ในด้านภาวะผู้นำที่ไม่สามารถระดมการมีส่วนร่วมภายในองค์กรได้อย่างเต็มที่ อำนาจสั่งการของ กอ.สสส.จชต. และหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา หรือสายการขึ้นควบคุมทางการปฏิบัติการณ์ ไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ซึ่งปัญหาในด้านภาวะผู้นำนี้ ยังส่งผลถึงการไม่สามารถสร้างให้เกิดค่านิยมร่วมกันได้อีกด้วย

2) รูปแบบหลักในการบริหารงานของ กอ.สสส.จชต. ใช้รูปแบบการบริหารงานขององค์กรทหาร ซึ่งสถานภาพขององค์กรในแง่จิตของทหารจึงไม่ใช่องค์กรที่ทุกส่วนงานจะมีความเท่าเทียม การให้องค์กรในรูปแบบนี้ปฏิบัติงานในบริบทใหม่ที่มีเนื้อหารวมถึงเรื่องเชิงนามธรรม เช่น เสรีภาพ ความเท่าเทียม ความเสมอภาค การใช้รัฐธรรมนูญ จึงเกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ ดังเช่นกรณีการแก้ไขปัญหาการชุมนุมที่ตากใบ เป็นต้น

3) ระบบการบริหารจัดการภายในองค์กร เนื่องจากเป็นองค์กรที่ดึงตัวบุคลากรจากหลายองค์กรมาปฏิบัติงานร่วมกัน โดยไม่ตัดขาดจากองค์กรเดิม บุคลากรในองค์กรจึงเข้าใจว่าเป็นการยืมตัวมาช่วยราชการเพียงชั่วคราวเท่านั้น และยังคงยึดถือต้นสังกัดของตนเองเช่นเดิม จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการภายในของ กอ.สสส.จชต. กล่าวคือ การบริหารราชการภายในของ กอ.สสส.จชต. ซึ่งควรจะเป็นไปตามโครงสร้าง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการข้ามขั้นตอน ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่อาจจะมาจากต้นสังกัดเดียวกัน เป็นต้น

4) ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาที่องค์กรตั้งไว้มีแนวความคิดมาจากยุคสงครามเย็นจึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้

จากปัญหาต่าง ๆ ทำให้การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอ.สสส.จชต. ไม่ประสบผลสำเร็จและล่าช้าไปกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้ง โดยการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) ให้เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีคณะกรรมการบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ (กบชต.) เป็นผู้กำกับ ดูแล ติดตามการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ โดยปรับลดบทบาทของ กอ.สสส.จชต. ให้ปฏิบัติงานภายใต้ กสชต. และ กบชต. (ดังแผนภูมิที่ 4.4)



แผนภูมิที่ 4.4 โครงสร้างขององค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน
ที่มา : คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 390/ 2548 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์เสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากแผนภูมิข้างต้นจะเห็นได้ว่า โครงสร้างองค์กรในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กอ.สสส.จชต. ได้ถูกลดบทบาทให้มีฐานะเทียบเท่าเพียงหน่วยปฏิบัติการ ไม่มีอำนาจในการควบคุมสั่งการเบ็ดเสร็จดังเดิม ในขณะที่เดียวกันได้มีการจัดตั้ง กบชต. ขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของหน่วยปฏิบัติการทุกหน่วยให้เป็นไปตามนโยบายที่ กสชต. กำหนด ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว กบชต. เป็นเพียงคณะกรรมการซึ่งไม่สามารถลงมือปฏิบัติ หรือสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาได้ในทันที เนื่องจากในการปฏิบัติงานของ กบชต. จะทำในรูปแบบของการประชุม และเป็นเพียงการติดตามการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายเท่านั้น กบชต. จึงไม่ใช่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรงซึ่งแตกต่างจาก กอ.สสส.จชต. โดยสิ้นเชิง ดังนั้นการลดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของ กอ.สสส.จชต. ลงให้เป็นเพียงแค่หน่วยปฏิบัติการตามนโยบาย และคอยทำงานประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ อีกทั้งมีฐานะเทียบเท่าเพียงแค่หน่วยงานด้านการข่าวนั้น เรียกได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้องนัก และยังทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำได้ยากขึ้น อีกทั้งยังสร้างความสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย

4.1.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

บทบาทและหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีดังนี้

4.1.1.1 คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) เป็นองค์กรอำนาจระดับชาติ มีหน้าที่

- 1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และบริหารจัดการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2) บูรณาการแผนงาน โครงการและงบประมาณของทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เข้าไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้เป็นเอกภาพและเป็นไปตามยุทธศาสตร์การเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 3) ควบคุม กำกับ ดูแล บูรณาการและติดตามประเมินผลการปฏิบัติของทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์
- 4) เสนอแนะนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ในการพิจารณาโยกย้ายข้าราชการพนักงานองค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ การให้ความดีความชอบ การให้คุณให้โทษ มาตรการจูงใจและปกป้องคุ้มครองข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้ปฏิบัติหน้าที่เสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์หลักแต่ละด้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีสำนักงานเลขานุการร่วม กสชต./ สลก. ร่วม กสชต. เป็นฝ่ายเลขานุการให้ และตั้งอยู่ในอาคารสภาความมั่นคงแห่งชาติ

4.1.1.2 กระทรวง กรม และหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่

1) แปลงยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ หากแผนงาน โครงการและงบประมาณที่ใช้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าว ให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ข้างต้น

2) ทุกส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐให้การสนับสนุนคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) โดยถือเป็นลำดับเร่งด่วนสูงสุด และจัดระบบการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กำหนด

3) ทุกส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ แจ้งแผนงาน/โครงการและงบประมาณให้คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัด (กอ.สสส.จ.) ทราบตามห้วงเวลาที่กำหนดเพื่อให้เกิดการบูรณาการและบริหารจัดการให้เป็นเอกภาพในระดับพื้นที่

4.1.1.3 คณะกรรมการบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ (กบชต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 390/ 48 ได้กำหนดให้ กบชต. มีหน้าที่ดังนี้

1) ศึกษาวิเคราะห์ และแปลงแนวนโยบายและยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) เน้นหนักในด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรอง ด้านการปรับแนวคิดและความเชื่อ ด้านการปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์ และด้านการส่งเสริมพลังประชาชนและจัดระเบียบชุมชน ให้ไปสู่การปฏิบัติในระดับยุทธการและยุทธวิธีอย่างมีเอกภาพ

2) กำหนดกรอบแนวทาง บูรณาการ อำนาจการ และสนับสนุนการปฏิบัติตามแผนยุทธการและยุทธวิธีของทุกส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อสนับสนุน และช่วยเหลือการดำเนินการของ กอ.สสส.จชต. และกอ.สสส.จ. ให้บรรลุตามเป้าหมาย ทั้งนี้ ให้อยู่ในกรอบประกาศและคำสั่งที่ออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

3) กำกับดูแลเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามกรอบของคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแต่ละด้านตามข้อ 2.1 ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรี/ ประธานกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

4) การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์เสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ใช้ทรัพยากรทั้งปวงรวมถึงงบประมาณของหน่วยงานตามแผนยุทธศาสตร์กระทรวง

5) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี/ ประธานกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนด หรือมอบหมาย

องค์ประกอบของ กบชต.

คณะที่ปรึกษา

- | | |
|----------------------------------|-------------------------|
| - ผู้บัญชาการทหารสูงสุด | ประธานที่ปรึกษา |
| - อัยการสูงสุด | ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย |
| - เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ | ที่ปรึกษาด้านความมั่นคง |

คณะกรรมการ

- | | |
|--|-------------------------|
| - ผู้บัญชาการทหารบก | ประธานคณะกรรมการ |
| - ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ | กรรมการ |
| - ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| - ผู้บัญชาการทหารเรือ | กรรมการ |
| - ผู้บัญชาการทหารอากาศ | กรรมการ |
| - ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ |
| - อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ | กรรมการ |
| - ผู้อำนวยการสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ | กรรมการ |
| - เสนาธิการทหารบก | กรรมการและเลขานุการร่วม |
| - รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติฝ่ายกิจการพิเศษ | กรรมการและเลขานุการร่วม |
| - อธิบดีกรมการปกครอง | กรรมการและเลขานุการร่วม |
| - รองเสนาธิการทหาร (ฝ่ายทหารบก) | กรรมการและเลขานุการร่วม |
| - ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ | กรรมการและเลขานุการร่วม |

4.1.1.4 กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัด (กอ.สสส.จ.) มีหน้าที่

- 1) อำนวยการปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด
- 2) บูรณาการและบริหารจัดการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของทุกหน่วยงานในพื้นที่ให้เป็นเอกภาพและเกิดผลปฏิบัติ
- 3) เสนอแนะ กระทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแผนงาน โครงการและงบประมาณ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และการปฏิบัติในระดับพื้นที่
- 4) เป็นหน่วยงานปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าโครงสร้างองค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างองค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหาในยุคของ พลเอกสฤษดิ์ ธัญญศิริ จะมีข้อแตกต่าง ดังนี้

- (1) การบูรณาการขององค์กรในยุคปัจจุบันยังไม่สามารถทำให้เกิดการบูรณาการได้เท่ากับโครงสร้างในอดีต
- (2) มีความพยายามในการบูรณาการงานด้านความมั่นคงและการพัฒนาเข้าไว้ด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติยังคงเกิดปัญหา การบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ทั้งหมดนอกจากเรื่องของการร่างยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกันแล้วจะต้องทำการประเมินองค์กรที่จะร่างยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติด้วย สำหรับการศึกษาคั้งนี้สามารถประเมินด้านองค์กรในปัจจุบันได้ดังนี้

องค์กรระดับนโยบาย คณะกรรมการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือ กสชต. ในยุคปัจจุบัน เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่บูรณาการแผนงานของยุทธศาสตร์ที่ 1-10 เข้าด้วยกัน ซึ่งงานทั้งหมด กสชต. ก็จะมอบให้กองอำนวยการร่วมของ สลก. ร่วม กสชต. ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ที่สภามันคงแห่งชาติที่ในทำเนียบรัฐบาลปัจจุบัน จากการศึกษาพบปัญหาในการปฏิบัติ เนื่องจากตัวสำนักงาน สลก.ร่วม กสชต. มีบุคลากรจำนวนประมาณ 30 คน ตามบัญชีรายชื่อแต่มีผู้ปฏิบัติงานจริงระดับหนึ่ง และส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการทหาร การวางแผนหรือการที่จะร่างแผนยุทธศาสตร์ของทั้ง 10 สาขา กองอำนวยการหรือบุคลากรในกองอำนวยการ จึงใช้วิธีการจัดประชุมหน่วยงาน กระทบวง ทบวง กรม เกี่ยวข้องกับทั้ง 10 ยุทธศาสตร์ หรือเป็นเจ้าภาพของแต่ละยุทธศาสตร์ให้รับผิดชอบการร่างยุทธศาสตร์ของตนเองมาก่อน โดยที่ในความเป็นจริงฝ่าย สลก.ร่วม กสชต. ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการไม่ได้นำบุคลากรของกระทรวงอื่น ๆ เข้ามานั่งร่วมร่างแผนด้วยกันในสำนักงานและไม่ได้ให้เวลามากมายอย่างเพียงพอกับการทำงานร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้นร่างยุทธศาสตร์ดังที่กล่าวแล้ว เพียงแต่ใช้วิธีการประชุมและก็ให้ทาง

สิทธิ์ฯ เป็นองค์กรที่สาธารณชนได้รู้ว่าสามารถบูรณาการได้สูง และเป็นองค์กรที่ก่อให้เกิดความคาดหวังในบทบาท (Expected Role) ที่จะเป็นผู้เดียวที่จะสร้างการบูรณาการเกิดขึ้นจริงได้

ปัจจุบันหลังจาก ต.ค. 48 องค์กร กอ.สสส.จชต. ปรับลดบทบาทและอำนาจลงดังนี้

หน่วยงานสำคัญ เช่น หน่วยงานของตำรวจ หน่วยงานข่าวกรองกลับมีสถานภาพจากเดิมที่เป็นหน่วยภายใต้การบังคับบัญชาของ กอ.สสส.จชต. ปัจจุบันมีสถานภาพเป็นหน่วยงานข้างเคียงเสมอกัน

งบประมาณด้านการรักษาความสงบ คือ งบประมาณศาสตร์ที่ 1 เรื่องการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินกลับมีการจัดตั้งองค์กร กบชต. เข้ามาเพื่อกำกับและทำหน้าที่บูรณาการยุทธศาสตร์ที่ 1 แทน กอ.สสส.จชต.

โดยนัยนี้จึงกล่าวได้ว่า บทบาทที่เป็นจริง (Actual Role) ของทั้ง กอ.สสส.จชต. และ กบชต. จึงมีความสับสนมากกว่าองค์กรใดเป็นองค์กรนำกันแน่ ใครเป็นองค์กรที่จะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนั้นบทบาทหน้าที่ที่ประชาชนคาดหวัง (Expected Role) นั้นมีลักษณะอย่างไร ประชาชนเคยคาดหวังว่า กอ.สสส.จชต. จะสามารถบูรณาการงานทั้งหมดได้ แต่ในปัจจุบันบทบาทที่เป็นจริงยังอยู่ห่างไกลจากบทบาทที่ประชาชนคาดหวังเพราะ กอ.สสส.จชต. วันนี้ไม่มีอำนาจหน้าที่มากเท่าในอดีตทำให้ไม่มีเอกภาพในการปฏิบัติการจริงด้วย

สำหรับ กสชต. ปกติแล้วมีหน้าที่หลักในการประสานการปฏิบัติด้านต่างๆ ในพื้นที่ แต่บทบาทที่เป็นจริงกลับไม่มีอำนาจหน้าที่เพียงพอ ผอ.กอ.สสส.จชต. เป็น มท.ภ. 4 ซึ่งควรจะทำกับงานทุกยุทธศาสตร์ในพื้นที่ได้ เพราะเป็นองค์กรระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ผู้อำนวยการของ กบชต. กลับเป็น ผบ.ทบ. ที่ดูแลงานเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 1 เรื่องของการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ที่จริงแล้ว ผอ.กบชต. มีสถานภาพเป็นผู้นำหรือผู้บูรณาการเพียง 1 ใน 10 ยุทธศาสตร์ซึ่งมีสถานภาพและบทบาทของงานน้อยกว่า ผอ.กอ.สสส.จชต. แต่กลับเป็นผู้ที่มีตำแหน่งในกองทัพสูงกว่า

ภาพกว้างด้านความมั่นคง แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการจัดตั้ง กบชต. มาช่วยดูแลงานด้านความมั่นคง แต่ในส่วนของงานพัฒนาไม่มีองค์กรใดที่เข้ามาดูแลเป็นเจ้าภาพหลัก

ในส่วนงานด้านความมั่นคง (การปราบปราม) มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นเอกเทศไม่ขึ้นกับ กอ.สสส.จชต. เช่น งานด้านการข่าว (หน่วยข่าวกรอง) ตำรวจ ซึ่งสร้างปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่มากที่สุด โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ที่ไม่สามารถควบคุมหรือมีอำนาจสั่งการกับหน่วยงานดังกล่าวได้ ทั้งที่หน่วยงานเหล่านั้นอยู่ในพื้นที่ดูแลรับผิดชอบของตนเอง เป็นต้น

4.2 ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีความเปราะบางด้วยเหตุผลจากความแตกต่างกันอย่างมากของประชาชนทั้งการนับถือศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม จึงเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้ง ความรุนแรงมาโดยตลอด ซึ่งในอดีตนั้นรัชการที่ 6 ทรงพระราชทานยุทธศาสตร์สำหรับข้าราชการที่ต้องปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อเป็นแนวปฏิบัติ ดังที่ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาที่ 3/78 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2466 โดยเฉพาะการคัดเลือกสรรหาและพัฒนาข้าราชการ การให้ความยุติธรรม การให้เกียรติและไม่ดูถูกดูหมิ่น กดจีบบีบคั้น เบียดเบียนราษฎรในพื้นที่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญ ในปัจจุบันที่เหตุการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงห่วงใยปัญหาที่เกิดขึ้นและได้มีพระราชดำรัสเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยทรงแนะนำให้ทุกฝ่ายยึดหลักการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และให้นำหลักการ “เศรษฐกิจพอเพียง” มาใช้ควบคู่กันไปด้วย

จากเหตุการณ์ความไม่สงบที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหา เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ดังกล่าวให้ดีขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการแถลงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2548 ความว่า

“รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระดมทรัพยากรและปรับปรุงการบริหารจัดการทั้งปวงตามหลักการ เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินขึ้นในพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งมุ่งส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่อย่างยั่งยืน...”

โดยการวางเป้าหมายในการดำเนินงานไว้เป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 (ปี พ.ศ.2548-2549) เป็นช่วงเวลาการคลี่คลายสถานการณ์การก่อเหตุร้าย ราชวันให้ยุติลงโดยเร็ว ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาคความเดือนร้อนจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน โดยการบูรณาการความคิด แผนงาน โครงการ งบประมาณและการปฏิบัติ เน้นการบังคับใช้กฎหมายด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

ระยะที่ 2 (ปี พ.ศ.2550-2551) เป็นการขยายผลการดำเนินงานในระยะแรกควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการวางรากฐานการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา กฎหมาย และระบบราชการที่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาในพื้นที่

ระยะที่ 3 (ปี พ.ศ.2552 เป็นต้นไป) เป็นการขยายผลการดำเนินงานในระยะที่ 2 อย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและเป็นการพัฒนาที่มีความสมดุลสอดคล้องกันในทุก ๆ ด้าน

ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) ให้เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน เพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือปฏิบัติ โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2548 ซึ่งยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นสามารถจำแนกเป็น 10 ยุทธศาสตร์หลัก ดังนี้

4.2.1 ยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน

กสชต. ได้จัดทำยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีความแตกต่างจากยุคสงครามเย็น ที่มีเพียงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและการปราบปราม อย่างไรก็ตาม การประเมินว่าการแบ่งแยกตามยุทธศาสตร์ออกเป็น 10 ยุทธศาสตร์จะแตกต่าง และมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิมหรือไม่สามารถศึกษาได้จากรายละเอียด ดังนี้



แผนภูมิที่ 4.5 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และผู้รับผิดชอบ
ที่มา : พัฒนาโดยผู้วิจัย

4.2.1.1 ยุทธศาสตร์ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

เน้นการดำเนินการเชิงรุกทั้งในพื้นที่ นอกพื้นที่และในต่างประเทศ การบูรณาการ บังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับเพื่อป้องกัน สืบสวนปราบปราม และ สอบสวนขยายผลไปสู่การจัดกุมดำเนินคดี ยึดอายัดทรัพย์สิน และใช้มาตรการทางภาษีกับแกนนำผู้ ก่อความไม่สงบ และการนำนิติวิทยาศาสตร์มาใช้ในการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วยมาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การยกระดับมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่ต่างๆ
- 2) การคุ้มครองครูและรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ
- 3) การจัดทำแผนเผชิญเหตุและแผนการควบคุมฝูงชน
- 4) การจัดทำระเบียบปฏิบัติ กฎการใช้กำลังและคู่มือการปฏิบัติต่างๆ
- 5) การควบคุมวัตถุระเบิดและยุทธภัณฑ์
- 6) การลงทะเบียนผู้ใช้โทรศัพท์มือถือแบบเติมเงิน
- 7) การปิดล้อมตรวจค้นพื้นที่เป้าหมาย
- 8) การสืบสวนจับกุมผู้ต้องหาคดีอาญาตามหมายจับ
- 9) การสืบสวนจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามพระราชกำหนดฯ
- 10) การสอบสวนขยายผลคดีการก่อความไม่สงบ
- 11) การยึดอายัดทรัพย์สินและใช้มาตรการทางภาษีกับแกนนำที่เป็นผู้ก่อ

ความไม่สงบ

เกี่ยวข้อง

12) การทำลายเครือข่ายการค้ายาเสพติด ผู้มีอิทธิพล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่

13) การสืบสวนปราบปรามแหล่งทุนที่ใช้สนับสนุนการก่อความไม่สงบ

14) การเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานนิติวิทยาศาสตร์ในพื้นที่

15) การส่งเสริมสถาบันการศึกษาในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการตรวจพิสูจน์

ทางนิติวิทยาศาสตร์ ฯลฯ

4.2.1.2 ยุทธศาสตร์ด้านการข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรอง

เน้นการสร้างเอกภาพและเพิ่มขีดความสามารถด้านการข่าวเชิงรุกและลึก การข่าว กรองให้สามารถหาข่าวที่ชัดเจนแม่นยำและนำมาใช้แจ้งเตือนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่าง ทันกาล ตลอดจนสามารถติดตามความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมของแกนนำ กอองกำลัง และ เครือข่ายผู้กระทำความผิด ขยายผลไปสู่การจัดกุมดำเนินคดีตามกฎหมายและตัดการสนับสนุนทาง

การเงิน ยุทธวิธี และเทคนิคของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ประกอบด้วยมาตรการหรือกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ เช่น

- 1) การจัดทำข้อมูลด้านข่าวกรองเกี่ยวกับขบวนการก่อความไม่สงบและแบ่งแยกดินแดน
- 2) การติดตามความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมของแกนนำ กองกำลังและเครือข่ายของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ
- 3) การจัดทำข้อมูลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่
- 4) การพบปะพูดคุยกับผู้แสดงตนเพื่อความบริสุทธิ์
- 5) การซักถามผู้ถูกควบคุมตัวจามพระราชกำหนดฯ
- 6) การสร้างเครือข่ายแหล่งข่าวภาคประชาชน
- 7) การสืบค้นเว็บไซต์ของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ
- 8) การจัดระบบเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเหตุด่วนเหตุร้าย
- 9) การประสานงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคง
- 10) การสกัดกั้น ดัดช่องทางสนับสนุนทางการเงิน อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยี
- 11) การดำเนินการต่อต้านข่าวกรอง ฯลฯ

4.2.1.3 ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการศึกษา

เน้นการจัดการศึกษาในพื้นที่ทุกระดับ เพื่อเสริมสร้างสันติสุขและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ให้เอื้อต่อการเสริมสร้างความมั่นคง ควบคู่ไปกับการพัฒนาการศึกษาให้มีมาตรฐานสูงขึ้นและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ส่งเสริมการเรียนรู้แบบบูรณาการทั้งวิชาสามัญ วิชาชีพ และศาสนาในสถานศึกษาทุกระดับ ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ทั่วประเทศ ประกอบด้วยมาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การดูแลรักษาความปลอดภัย เสริมสร้างขวัญกำลังใจและให้สิทธิประโยชน์แก่ครูที่ปฏิบัติงานในพื้นที่
- 2) การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการศึกษาในพื้นที่เพื่อเสริมสร้างสันติสุขและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน
- 3) การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาทุกระดับให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ มีการเรียนรู้แบบบูรณาการ ทั้งวิชาสามัญ วิชาชีพ และศาสนา
- 4) การพัฒนาการจัดการศึกษาในสถาบันการศึกษาปอเนาะและโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เพื่อเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่

- 5) การปรับปรุงการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือประกอบอาชีพและเพิ่มรายได้
- 6) การจัดให้มีการเทียบโอนความรู้และประสบการณ์อิสลามศึกษาและการศึกษาพระพุทธศาสนาให้สามารถเข้าศึกษาในระบบได้
- 7) การส่งเสริมนักเรียนไทยมุสลิมให้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาศึกษาในสถานศึกษาต่างประเทศที่มีมาตรฐานเป็นแหล่งความรู้ทางวิชาการและศาสนาที่ถูกต้อง
- 8) การส่งเสริมสถาบันการศึกษาในพื้นที่จัดกิจกรรมเสริมสร้างความตระหนักและความเข้าใจในคุณค่าของความหลากหลายของเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม
- 9) การส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา และสถาบันอื่นๆ ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่
- 10) การส่งเสริมสถาบันการศึกษาและนักวิชาการทั่วไปมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมในพื้นที่อย่างครบถ้วนทุกยุคทุกสมัย
- 11) การส่งเสริมการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ให้เป็นศูนย์กลางทางวิชาการและการศาสนา ฯลฯ

4.2.1.4 ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้

เน้นการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในการประกอบอาชีพ การมีงานทำ และราคาพืชผลทางการเกษตร การส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ การส่งเสริมนิคมอุตสาหกรรมและวิสาหกิจชุมชน ควบคู่ไปกับโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ และการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่ง เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยมาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การนำโครงการตามพระราชดำริมาขยายผลเพื่อส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชน
- 2) การสร้างงานและจ้างงานเร่งด่วนแก่บุคคลเป้าหมายและผู้ที่มีความเดือดร้อนจากเหตุการณ์ในพื้นที่
- 3) การส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- 4) การช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของเกษตรกร
- 5) การส่งเสริมนิคมอุตสาหกรรมฮาลาล
- 6) การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการในพื้นที่

(OTOP)

7) การส่งเสริมโครงการทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในพื้นที่ (Mega Project) และโครงการทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ตามนโยบายรัฐบาล

8) การพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฯลฯ

4.2.1.5 ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิต

เน้นการดำเนินการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและยุทธศาสตร์การจัดความยากจนของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะปัญหาหนี้สิน ปัญหาที่ดิน ที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย และการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยมาตรการเพิ่มรายได้ลดรายจ่าย ขยายโอกาสแก่ประชาชนทุกกลุ่มบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนและชุมชน ประกอบด้วย มาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การจัดการหนี้สิน และการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบถึงลูกถึงคน
- 2) การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชนและการจัดหนี้ที่ไม่เป็นธรรม
- 3) การจัดที่ดิน ที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยให้แก่คนยากจน
- 4) การเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ขยายโอกาสด้านเกษตรกรรม
- 5) การเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ขยายโอกาสด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 6) การฟื้นฟูเยียวยาให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์

ความไม่สงบในพื้นที่

- 7) การส่งเสริมการศึกษาให้แก่เด็กกำพร้าจากเหตุการณ์ความไม่สงบ

ในพื้นที่

- 8) การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของเด็ก เยาวชน และประชาชน

ในพื้นที่ ฯลฯ

4.2.1.6 ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ

เน้นการสร้างความเข้าใจในภูมิภาคและในประชาคมโลก โดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย ประเทศโลกมุสลิม องค์กรการประชุมอิสลาม (OIC) ให้ทราบถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนทุกหมู่เหล่า เชื้อชาติ ศาสนา ในสังคมไทย รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องรวดเร็ว ความร่วมมือในการดำเนินคดีและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ประกอบด้วย มาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การชี้แจงทำความเข้าใจให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์
- 2) การประชาสัมพันธ์เชิงรุกในต่างประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคมไทย
- 3) การจัดระบบเฟียร์วังและแจ้งเตือนการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง
- 4) การพบปะเยี่ยมเยียนกับผู้บริหารของประเทศโลกมุสลิม
- 5) ความร่วมมือในการดำเนินคดีและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ

4.2.1.7 ยุทธศาสตร์ด้านการปรับความคิดและความเชื่อ

เน้นการส่งเสริมคำสอนทางศาสนาและประวัติศาสตร์ที่ถูกต้อง การเสริมสร้างมุสลิมสันติสุขที่ใช้แนวทางสันติสุข ในการอยู่ร่วมกันในสังคมที่หลากหลายอย่างสันติและสงบสุข และการเปิดโอกาสให้ผู้หลงผิดได้มีโอกาสรื้อตัวและพัฒนาให้สามารถดำรงชีวิตอย่างปกติสุข ประกอบด้วยมาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การจัดทำและเผยแพร่คำสอนทางศาสนาที่ถูกต้อง
- 2) การส่งเสริมให้สถาบันการศึกษามีส่วนร่วมในการปรับความคิดและความเชื่อ
- 3) การร่วมมือกับผู้นำทางศาสนาในการถอนคำสาบานที่ไม่ถูกต้อง
- 4) การเสริมสร้างมุสลิมสันติสุข (มุสลิมสายกลาง) ให้เกิดขึ้น
- 5) การส่งเสริมให้คนไทยมุสลิมที่เป็นปัญญาชนได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่
- 6) การฝึกอบรมและพัฒนาผู้ร่วมสร้างสันติสุขที่เป็นแนวร่วมหรือกลุ่มเสี่ยง
- 7) การส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้เข้มแข็ง อบอุ่น เป็นภูมิคุ้มกันแก่เด็กและเยาวชน
- 8) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดที่หลงผิดและให้ความร่วมมือในการเสริมสร้างสันติสุข
- 9) การส่งเสริมงานยุติธรรมชุมชนในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ การตรวจสอบติดตามการอำนวยความสะดวก การเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ในพื้นที่ ฯลฯ

4.2.1.8 ยุทธศาสตร์ด้านปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์

เน้นการรณรงค์ให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในแนวนโยบายและความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการเสริมสร้างสันติสุข ควบคู่กับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การป้องกันและแก้ไขปัญหาข่าวลือและข่าวต่างๆที่บิดเบือน โดยใช้ข้อมูลจากคำรับสารภาพของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบเผยแพร่ความจริงให้ทราบ ประกอบด้วยมาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การประชาสัมพันธ์เชิงรุกสร้างความเข้าใจแนวนโยบายและความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการเสริมสร้างสันติสุข
- 2) การรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าอยู่ร่วมกันในสังคมที่หลากหลายอย่างสันติสุข
- 3) การส่งเสริมการจัดรายการทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงที่มีสาระและความบันเทิง เหมาะสมกับวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของประชาชนในพื้นที่
- 4) การแถลงข่าวให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างรวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์
- 5) การดำเนินการแก้ไขข่าวลือและข้อมูลข่าวสารที่ถูกบิดเบือน
- 6) การเปิดเผยแผนประทุษกรรมและกลอุบายของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ
- 7) การจัดกิจกรรมรวมพลังประชาชนทุกหมู่เหล่า เชื้อชาติ และศาสนา เพื่อร่วมกันประกอบคุณงามความดีและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์
- 8) การจัดชุดปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่เข้าไปปฏิบัติงานเสริมในพื้นที่เฉพาะ
- 9) การจัดกำลังพลเรือน ตำรวจ ทหาร ออกให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ประสบภัยต่าง ๆ ฯลฯ

4.2.1.9) ยุทธศาสตร์ด้านพลังประชาชนและการจัดระเบียบชุมชน

เน้นการบูรณาการงานมวลชน และอาสาสมัครทุกรูปแบบให้มีส่วนร่วมในการปกป้องดูแลรักษาหมู่บ้าน/ชุมชนแผ่นดินบ้านเกิดของตนให้เป็นหมู่บ้าน/ชุมชนสันติสุข ร่วมกันปฏิเสธการก่อความไม่สงบ การจัดระเบียบสังคม เพื่อส่งเสริมกระบวนการหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็ง การจัดระเบียบทะเบียนราษฎร และการดำเนินการร่วมกับประเทศมาเลเซียเพื่อแก้ไขปัญหาบุคคลสองสัญชาติ ประกอบด้วยมาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การฝึกทบทวนและฝึกจัดตั้งชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) และราษฎรอาสาสมัครรักษาหมู่บ้าน (อรบ.)
- 2) การฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้าน (ลส.ชบ.) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคง และอาสาสมัครตำรวจชุมชน
- 3) การฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพปร.) อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) บัณฑิตอาสาแก้ไขปัญหาเสพติดและพลังแผ่นดิน
- 4) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พลเรือน ตำรวจ และทหารที่มีภารกิจปฏิบัติหน้าที่ชุมชนและมวลชนสัมพันธ์
- 5) การเพิ่มศักยภาพของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น
- 6) การจัดกิจกรรมการพัฒนาผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชน และเยาวชนสัมพันธ์
- 7) การจัดกิจกรรมเสริมสร้างหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งและสันติสุข
- 8) การจัดกิจกรรมรวมพลังมวลชนเพื่อแสดงออกถึงความสามัคคีและความร่วมมือร่วมใจทุกหมู่เหล่า
- 9) การจัดกิจกรรมรวมพลังมวลชนเพื่อปฏิเสธการก่อความไม่สงบ
- 10) การจัดระเบียบการทะเบียนราษฎรโดยใช้บัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์ (Smart Card)
- 11) การร่วมมือกับประเทศมาเลเซียในการแก้ไขปัญหาบุคคลสองสัญชาติ เป็นต้น

4.2.1.10) ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ

เน้นพื้นที่เป็นหลักในการบูรณาการในทุกๆ ด้าน พร้อมทั้งการกำกับทำให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กตสชต.) กำหนด ประกอบด้วยมาตรการหรือกิจกรรมสำคัญ เช่น

- 1) การสรรหาและพัฒนากำลังพลของพลเรือน ตำรวจ ทหาร เน้นความรู้ ความเข้าใจในศาสนา ภาษา วัฒนธรรม และประเพณีของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนการใช้หลักสันติวิธีในการแก้ไขปัญหา
- 2) การเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ ทหาร ให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติการกิจจรยุทธ์

- 3) การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานราชการในพื้นที่ โดยเฉพาะทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง ให้เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างสันติสุขและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน
- 4) การดำรงความเข้มแข็งของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัด/อำเภอ/กิ่งอำเภอ (กอ.สสส.จ./อ.กิ่ง อ.)
- 5) การบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 6) การกำกับและบริหารจัดการให้เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์
- 7) การติดตามและประเมินผลการดำเนินการเสริมสร้างสันติสุข
- 8) การรวบรวมและจัดทำเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฯลฯ

จากรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ลดระดับความสำคัญของความมั่นคงให้เป็นเพียงแค่อยุทธศาสตร์ที่ 1 ใน 10 ของยุทธศาสตร์ทั้งหมด ซึ่งรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาจะมองว่าการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ภาคใต้นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้หลักการด้านความมั่นคงและการพัฒนาควบคู่ไปด้วยกัน แม้ว่าในสมัยหนึ่งจะมีการแยกความรับผิดชอบด้านความมั่นคงให้กับ พตท.43 และด้านการพัฒนาให้กับ สอ.บต. เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ความสำคัญระหว่างความมั่นคงและการพัฒนายังคงมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาตามแนวทางดังกล่าว จะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ยังคงมีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นบ้าง แต่ไม่บ่อยครั้ง ประชาชนในพื้นที่สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างสงบสุข และเจ้าหน้าที่ยังสามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ แต่การดำเนินการตามแนวทางในปัจจุบันของรัฐบาลที่ได้ลดระดับความสำคัญของการปราบปรามให้เหลือเพียง 1 ใน 10 นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางที่ไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประชาชนไม่สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข และเจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรเป็นอย่างยิ่งที่จะพิจารณาแนวทางในการดำเนินงานของตนเอง และควรหันกลับมาให้ความสำคัญกับด้านความมั่นคงควบคู่ไปกับการพัฒนา เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ชายแดนภาคใต้มีความสมดุลมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.1 สรุปยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาและผู้รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์	ประธานในการแก้ปัญหา	เลขานุการ
1. การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	พล.อ.ชิตชัย วรรณสถิตย์ (กอ.สสส.จชต)	รองปลัดกระทรวงยุติธรรม รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
2. การข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรอง	สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	
3. การพัฒนาการศึกษา	รมว.กระทรวงศึกษาธิการ	รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
4. การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้	รองนายกรัฐมนตรี (นายเนวิน ชิดชอบ)	รองเลขาธิการสภาพัฒน์
5. การแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิต	พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ	เลขาธิการ ปปส. เลขาธิการ ศตจ.
6. การต่างประเทศ	รมว.กระทรวงการต่างประเทศ	รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
7. การปรับความคิดและความเชื่อ	รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)	รองเลขาธิการ สมช. รองอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิ ฯ
8. ปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์	นายสุรพันธ์ เวชชาชีวะ	รองเลขาธิการ สมช.
9. พลังประชาชนและการจัดระเบียบชุมชน	รมว.กระทรวงมหาดไทย	อธิบดีกรมการปกครอง
10. การบริหารจัดการ	กสชต.	

จากข้อมูลในตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า การแบ่งยุทธศาสตร์การพัฒนามี 10 ยุทธศาสตร์ โดยมีแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์เหล่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานตามแต่ละยุทธศาสตร์นั้น บางยุทธศาสตร์ยังไม่มี ความเหมาะสมในหลาย ๆ ด้าน เช่น ในยุทธศาสตร์ที่ 1 การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามนั้น ได้มีการมอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชิตชัย วรรณสถิตย์ เป็นประธานในการดำเนินงาน แต่ในส่วนของเลขานุการในการดำเนินงานนั้นกลับมีกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงมหาดไทย เข้ามาร่วมดำเนินงาน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วควรจะเป็นกระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติมากกว่า ที่เป็นเช่นนี้อาจมีสาเหตุมาจากการที่ พล.อ.ชิตชัย เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมาก่อน ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการศึกษา ได้มอบหมายให้ กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแล ซึ่งในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการนั้น เป็นการเน้นด้านการศึกษาทั่วไป แต่ในความเป็นจริงนั้น การดำเนินการด้านการศึกษาในพื้นที่ 3 จชต. ควรดำเนินการด้านการศึกษาที่เน้นในมิติของความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นเรื่อง

บทบาทที่ถูกต้องของโรงเรียนปอเนาะ(โรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม)เป็นหลักสำคัญ และใน ยุทธศาสตร์ที่ 10 การบริหารจัดการ โดยมี กบชต. เป็นผู้ดำเนินการหลัก ซึ่งควรที่จะสร้างการบูรณา การให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถทำได้สำเร็จ เนื่องจากโครงสร้างองค์กรในการแก้ปัญหาในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวย

นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์กรในปัจจุบันยังทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งด้าน บทบาท (Conflict of Role) ของ กบชต. และ กอ.สสส.จชต. อีกด้วย กล่าวคือ

1) บทบาทอย่างเป็นทางการ (Formal Role) ได้กำหนดให้ กบชต. เป็น องค์กรระดับแปลงนโยบายลงสู่การปฏิบัติ (Policy to Practice Level) และทำให้ กอ.สสส.จชต. ซึ่ง เดิมเป็นองค์กรในระดับแปลงนโยบายลงสู่การปฏิบัติ ทำหน้าที่บูรณาการงานทุกด้าน ทั้งการพัฒนา และความมั่นคง โดยเฉพาะตัวแบบองค์กรในปี 47 ยุคของ พลเอกสฤษดิ์ รัญญศิริ ดังนั้นปัจจุบัน กอ.สสส.จชต.กลับถูกลดสถานภาพเป็นองค์กรที่ด้อยกว่าเดิม ซึ่งไม่อาจชี้ชัดได้ว่าจะเป็นผู้แปลง นโยบายลงสู่การปฏิบัติ หรือเป็นองค์กรปฏิบัติการ (Implementation Level)

2) บทบาทตามความเป็นจริง (Actual Role) กบชต. เป็นเพียง คณะกรรมการไม่มีการปฏิบัติงานอย่างเต็มรูปแบบและต่อเนื่องเหมือนกับ กอ.สสส.จชต. และการ ดำเนินงานของ กบชต. นั้นจะเป็นการปฏิบัติงานตามรูปแบบของคณะกรรมการทั่วไปเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาของ กอ.สสส.จชต. เป็นแม่ทัพภาค 4 ส่วนผู้บังคับบัญชาของ กบชต. เป็นผู้ บัญชาการทหารบกซึ่งมียศสูงกว่า จึงทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน เนื่องจาก กบชต. รับผิดชอบดูแลเพียงยุทธศาสตร์ที่ 1 แต่ในขณะที่ กอ.สสส.จชต. ต้องดูแลรับผิดชอบในทุกยุทธสา สตร์ ซึ่งบทบาทในทางปฏิบัติของ กอ.สสส.จชต. นั้นกลับมีมากกว่า กบชต.

3) บทบาทตามความคาดหวัง (Expected Role) ประชาชนยังคงเข้าใจและ คาดหวังว่า กอ.สสส.จชต. จะต้องทำได้ทุกอย่าง สามารถควบคุม สั่งการ และแก้ไขปัญหาทั้งหมด ได้คล้ายองค์กรในยุคของพลเอกสฤษดิ์ แต่ในความเป็นจริงนั้น กอ.สสส.จชต. ไม่สามารถทำได้ ทั้งหมด เนื่องจากหน่วยงานที่ดูแลในด้านการข่าวและด้านการปราบปราม (ตำรวจ) ไม่อยู่ในสาย การบังคับบัญชา แต่โครงสร้างองค์กรในปัจจุบันหน่วยงานทั้ง 2 นั้นเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเท่า เทียมกับ กอ.สสส.จชต. และต้องทำงานในรูปแบบของการประสานงานซึ่งกันและกันแทน

บทที่ 5

การวิเคราะห์งบประมาณแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

งบประมาณที่รัฐได้จัดสรรเพื่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ บางออกได้ เป็น 3 มิติหลัก คือ

- 1) มิติ Function
- 2) มิติ Area
- 3) มิติ Agenda

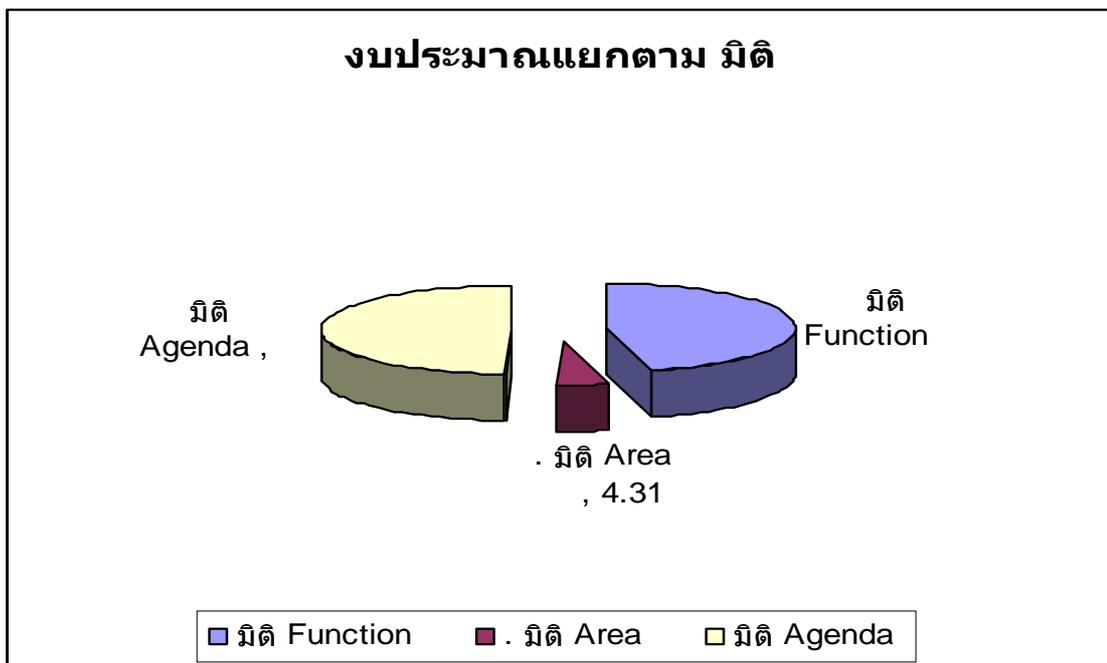
5.1 ภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549

ในภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2549 ที่จัดสรรให้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถจำแนกแหล่งงบประมาณ ตาม มิติ Function มิติ Area และมิติ Agenda ได้ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ตารางงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ 2547- 2549 ที่จัดสรรให้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำแนกแหล่งงบประมาณ ตาม มิติ Function มิติ Area มิติ Agenda

แหล่งงบประมาณ	ปี2547	ปี2548	ปี2549	รวม	ร้อยละ
1. มิติ Function (งบปกติของหน่วยงานต่างๆ)	5,967.7630	70,167.7510	7,830.4877	20,815.0017	100.00
1.1 ปัตตานี	2319.5060	2247.6220	2589.1935	7156.3215	34.38
1.2 ยะลา	1935.3030	2136.0430	2499.6229	6570.9689	31.56
1.3 นราธิวาส	1712.9540	2633.0860	2741.6713	7087.7113	34.05
2. มิติ Area (งบผู้ว่าฯ CEO)	158.7490	733.0000	1,049.2500	1,940.9990	100.00
2.1 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด	158.7490	733.0000	1,049.2500	1,940.9990	100.00

2.1.1 ปัตตานี	56.5580	239.0000	345.0000	640.5580	33.0
2.1.1 ยะลา	502410	221.0000	316.5000	587.7410	30.28
2.1.3 นราธิวาส	519500	273.0000	387.7500	712.7000	36.72
3. มิติ Agenda (งบกลาง)	8,252.1940	8852.8480	5,165.5900	22,270.6320	100.00
3.1 เงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	1,186.5190	3,918.8480	165.5900	5,270.9570	23.66
3.2 ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ	7,065.6750	934.0000	-	7,999.6750	35.9
- ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	5,085,543,354				71.97
- ด้านความมั่นคง	1,980,131,832				28.02
3.3 ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	-	4000,0000	5,0000.0000	9,0000.0000	100.00
รวม	14,378.7060	16,602.5990	14,045.3277	45,025.6327	100.00



แผนภูมิที่ 5.1 งบประมาณแยกตามมิติ

จากตารางงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ 2547- 2549 ที่จัดสรรให้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณได้แบ่งออกเป็น 3 มิติด้วยกัน คือ

1) มิติ function เป็นงบประมาณของหน่วยงานต่างๆซึ่งแยกออกเป็นแต่ละจังหวัดมีด้วยกัน 3 จังหวัดคือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

2) มิติ Area จะเป็นเรื่องของค่าใช้จ่ายในการดำเนิน โครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดเรียกว่า (งบผู้ว่า CEO) ของแต่ละจังหวัดเช่นเดียว คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

3) มิติ Agenda งบนี้จะเป็นงบที่เกิดขึ้นหลังจาก เกิดเหตุการณ์ 3 จชต. จะมีงบที่สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในการสำภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะพบว่า ข้อเสียของงบฉุกเฉินเกิดปัญหาคนรับเงินหรือผู้ดูแลรับผิดชอบงบไม่ยอมจัดสรรงบประมาณเนื่องจาก เพราะกลัวความคิดในการอนุมัติงบจึงได้มีการระมัดระวังในการจ่ายเงินส่งผลให้เกิดการล่าช้าในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ยังมีงบค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ซึ่ง งบนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ด้วยกันคืองบด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและงบด้านความมั่นคง เมื่อดูจากตารางที่ 5.1 จะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณยังไม่เหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์ ปัจจุบันซึ่ง ขณะนี้สถานการณ์ทาง 3 จชต. เป็นเรื่องของความมั่นคงในประเทศ เป็นสำคัญแต่ในการจัดสรรงบประมาณเน้นหนักไปในทางด้านการพัฒนาเป็นหลัก ซึ่งวิเคราะห์ได้จากงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจัดสรรแล้ว เป็นจำนวนเงิน 5,085,543,354 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 71.97 เปรียบเทียบกับด้านความมั่นคง งบที่มีการอนุมัติแล้ว เป็นจำนวน 1,980,131,832 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.02 จะเห็นว่า สัดส่วนในการจัดสรรงบประมาณมันไม่สอดคล้องหรือสมดุลกันและไม่เป็นไปในทางทิศทางของปรัชญาการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง และทั้งนี้ในการจัดสรรงบประมาณโครงการต่างๆ ยังมีความซ้ำซ้อนกันในบางโครงการของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ในบางโครงการที่ไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการอนุมัติโครงการ เช่นหมวดงบประมาณด้านความมั่นคง ได้มีการอนุมัติโครงการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยการสร้างถนนหนทางเป็นต้นซึ่งอาจเป็นการสร้างถาวรวัตถุสำหรับการทำงานของกลุ่มยุทธศาสตร์ที่ 1 แต่ในความเป็นจริง ควรจะเน้นหนักไปในการซื้ออาวุธ และควรทำให้ประชาชนเกิดความสามัคคี จงรักภักดีต่อประเทศชาติ และท้ายสุดเป็นงบค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ งบนี้จะเป็นงบกลาง หรือเรียกว่า ทั่วรั้นกขมึนซึ่งงบนี้เกิดจากการ ที่นายกรัฐมนตรีไป ร่วมประชุม ครม. สัญจร และเมื่อเล็งเห็นปัญหาต่างๆในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงได้มีการอนุมัติงบประมาณในส่วนนี้ออกไป

ตารางที่ 5.2 สรุปงบประมาณ งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
ปีงบประมาณ 2548 หน่วย กอ.สสส.จชต.

ลำดับ	ส่วนราชการ	งบประมาณปี 2548		รวมเงิน
		ด้านความมั่นคง	ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ	
1	กอ.สสส.จชต.	120614989691	500658082.91	1706807979.82
2	บกทหารสูงสุด	172586900	-	172586900.00
3	กองทัพบก	81903397726	-	81903397726
4	กองทัพอากาศ	3626319001	-	3626319001
5	กองทัพอากาศ	97794621.00	-	97794621.00
6	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	2539645100	-	2539645100
7	กระทรวงมหาดไทย	106379240	-	106379240
8	ส่วนราชการในจังหวัด สงขลา	644860760	36023436392	36087923152
9	ส่วนราชการในจังหวัด ยะลา	1529629455.32	165974650.00	1695604105.32
10	ส่วนราชการในจังหวัด นราธิวาส	46962642	268573671.78	31553616.78
11	ส่วนราชการในจังหวัด ปัตตานี	102032263	274105787	376138050
12	กระทรวงยุติธรรม	55803300	-	55803300
13	ส่วนราชการอื่นๆ	780000	20000000	20780000

จากการเก็บรวบรวม ข้อมูลพบว่าการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้
ปีงบประมาณ 2548 หน่วยได้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับ กอ.สสส.จชต.เป็นผู้ดูแลและแจกจ่าย
งบประมาณให้กับหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นพบปัญหาที่ว่า เกิดการ
ไม่มีการบูรณาการ เมื่อต่างหน่วยงานได้รับจัดสรรงบประมาณไปแล้วต่างคนต่างไปแยกย้ายกันทำงานจึงส่งให้
การทำงานขาดความเชื่อมโยงกัน

ในระหว่างปี 2547 – 2548 นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญคือ

- 1) โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับความเห็นชอบในหลักการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547
- 2) โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดปัตตานี ยะลานราธิวาส
- 3) โครงการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล
- 4) โครงการตามแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามเหลี่ยมสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT)
- 5) โครงการที่เสนอต่อนายกรัฐมนตรี (พตท.ทักษิณ ชินวัตร) ในโอกาสการตรวจราชการ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในวันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2547

ภายใต้กรอบโครงการทั้ง 5 ประเภทข้างต้น แบ่งเป็นโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วรวม 465 โครงการ วงเงินงบประมาณ 8199.88 ล้านบาท มีผลเบิกจ่ายแล้ว 257 โครงการ ยอดเบิกจ่าย 5351.7 ล้านบาท (ร้อยละ 65.3)

ตารางที่ 5.3 ความก้าวหน้าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) ในปี 2547- 2548

ประเภทโครงการ	ปี 2547				ปี 2548				รวม			
	โครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	เบิกจ่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ	โครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	เบิกจ่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ	โครงการ	วงเงิน (ล้านบาท)	เบิกจ่าย (ล้านบาท)	ร้อยละ
1.โครงการตามยุทธศาสตร์ 3 จชต.	97	5121.21	4807.38	93.87	54	560.06	234.89	41.94	151	5681.27	5042.27	88.75
2. โครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด	31	88.79	0.00	0.00	233	746.79	70.09	9.39	264	835.58	70.09	8.39
3. โครงการตามแผนพัฒนาอาหารฮาลาล	14	38.72	38.72	100.00	17	719.74	149.79	20.81	33	758.46	188.51	24.85
4. โครงการตามแผนงาน IMT-GT	1	152.00	20.00	13.16	1	40.00	0.00	0.00	2	192.00	20.00	10.42
5. โครงการที่ نرم. เห็นชอบ	15	732.57	30.79	4.20	0	0.00	0.00	0.00	15	732.57	30.79	4.20
รวม	158	6,133.29	4,896.89	79.84	305	2,066.59	454.77	22.01	465	8,199.88	5,351.66	65.27

จากการรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยยังพบว่า ในการดำเนินงานตาม โครงการต่าง ๆ นั้นยังไม่ สอดคล้องกับเนื้อหาของยุทธศาสตร์ตัวอย่าง เช่น

1) ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเน้น การช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในการประกอบอาชีพ การมีงานทำ และราคาพืชผล ทางการเกษตร การส่งเสริมการเกษตรในพื้นที่ การส่งเสริมนิคมอุตสาหกรรมและวิสาหกิจชุมชน ควบคู่ไปกับโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ และการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งเพื่อการ พัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ จะเห็นได้ว่าโครงการต่างๆทางด้านยุทธศาสตร์การแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่กำหนดขึ้นมานั้นไม่สอดคล้องกับ เนื้อหา ยุทธศาสตร์ที่ กำหนดขึ้น เช่น โครงการสร้างโรงคัดแยกผลไม้ โครงการ สร้างโรงงานผลิตอิฐบล็อก โครงการสร้าง ผู้นำวิสาหกิจชุมชนระดับตำบลเพื่อรองรับการพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

2) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาด้านการศึกษา เน้นการจัดการศึกษาในพื้นที่ทุก ระดับเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนให้เอื้อต่อการเสริมสร้างความมั่นคง ควบคู่ไป กับการพัฒนาการศึกษาให้มีมาตรฐานสูงขึ้น และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ส่งเสริม การเรียนรู้แบบบูรณาการทั้งวิชาสามัญ วิชาชีพ และศาสนาในสถานศึกษาทุกระดับ ทั้งในพื้นที่และนอก พื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งนี้จากการสังเกตโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมใน 3 จังหวัดชายแดน ภาคใต้ แต่ จะเห็นได้ว่าโครงการต่างๆทางด้านยุทธศาสตร์การศึกษาที่กำหนดขึ้นมานั้นไม่เป็นไปใน ทิศทางเดียวกันกับ เนื้อหา ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น เช่น โครงการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์รัฐร่วม ชุมชน โครงการยกระดับวิทยาลัยอิสลามศึกษานานาชาติ โครงการยกฐานะ มอ. ปัตตานีเป็น มหาวิทยาลัยเต็มรูปแบบ โครงการส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น โครงการส่งเสริมกีฬา 3 จังหวัด โครงการปรับปรุงสนามกีฬา เป็นต้น

3) ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิต เน้น การดำเนินการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและ ยุทธศาสตร์การจัดความยากจนของรัฐบาล เพื่อ แก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะปัญหาหนี้สิน ปัญหาที่ดิน ที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย และการพัฒนา คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนด้วยมาตรการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ขยายโอกาสแก่ ประชาชนทุกกลุ่มบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนและชุมชน แต่ จะเห็นได้ว่าโครงการต่างๆ ทางด้านยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่กำหนดขึ้นมานั้น ไม่ เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ เนื้อหา ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น เช่น โครงการ ครอบครัว แม่บ้าน ลูกหลาน คีนคีน โครงการ พัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ เป็นต้น

5.2 โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในปี 2547-2548

โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในปี 2547-2548 ประกอบด้วย

5.2.1 โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2547-2548 รวม 151 โครงการ วงเงินงบประมาณ 5681.27 ล้านบาท แยกเป็นโครงการภาครัฐ จำนวน 82 โครงการ งบประมาณรวม 5213.96 ล้านบาท และโครงการตามข้อเสนอของประชาชน จำนวน 69 โครงการ งบประมาณ 467.31 ล้านบาท มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.4 โครงการตามข้อเสนอของประชาชนและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแยกตามจังหวัด

	ปี 2547				ปี 2548				รวม			
	ภาครัฐ		ข้อเสนอปชช.		ภาครัฐ		ข้อเสนอปชช.		ภาครัฐ		ข้อเสนอปชช.	
	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท
ปัตตานี	-	-	-	-	5	113.49	12	122.67	-	-	-	-
ยะลา	-	-	-	-	5	14.60	16	134.57	-	-	-	-
นราธิวาส	-	-	-	-	5	17.47	12	157.26	-	-	-	-
รวม	68	5,068.40	29	52.81	14	145.56	40	414.50	82	5,213.96	69	467.31

(รายละเอียดตามภาคผนวก 1.1)

5.2.2 โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการรวม 265 โครงการ วงเงิน 835.58 ล้านบาท มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.5 โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและงบประมาณ

จังหวัด	ปี 2547		ปี 2548		รวม	
	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท
ปัตตานี	11	26.59	73	252.18	84	278.77
ยะลา	10	30.25	56	221.00	66	251.25
นราธิวาส	10	31.95	104	273.61	114	305.56
รวม	31	88.79	233	746.79	264	835.58

(รายละเอียดตามภาคผนวก 1.2)

5.2.3 โครงการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2547-2548 รวม 31 โครงการ วงเงิน 758.46 ล้านบาท มีผลการเบิกจ่ายแล้ว 24 โครงการ ยอดเบิกจ่าย 188.51 ล้านบาท (ร้อยละ 24.85) มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.6 โครงการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลและงบประมาณ

	ปี2547		ปี 2548		รวม	
	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท	โครงการ	ล้านบาท
ปัตตานี	1	6	5	548.98	6	554.98
ยะลา	-	-	-	-	-	-
นราธิวาส	1	3.17	1	119.82	2	122.99
3 จว.ชายแดน (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส)	12	29.55	11	50.94	23	80.49
รวม	14	38.72	17	719.74	31	758.46

(รายละเอียดภาคผนวก 1.3)

5.2.4 โครงการตามแผนงานพัฒนาความร่วมมือเขตเศรษฐกิจร่วมฝ่าย อินโดนีเซีย-ไทย (IMT-GT) ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2547-2548 รวม 2 โครงการ วงเงิน 192.00 ล้านบาท มีผลการเบิกจ่ายแล้ว 1 โครงการ ยอดเบิกจ่าย 20 ล้านบาท (ร้อยละ 10.42)

(รายละเอียดภาคผนวก 1.4)

5.2.5 โครงการที่นายกรัฐมนตรี (พตท.ทักษิณ ชินวัตร) ให้ความเห็นชอบในหลักการในโอกาสเดินทางไปตรวจราชการในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ในวันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2547 ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว รวม 15 โครงการ วงเงินงบประมาณ 732.57 ล้านบาท มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.7 โครงการที่นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและงบประมาณ

จังหวัด	โครงการ	งบประมาณ(ล้านบาท)
ปัตตานี	4	2.68.85
ยะลา	6	248.00
นราธิวาส	5	215.72
รวม	15	732.57

(รายละเอียดตามภาคผนวก1.5)

จากข้อมูลทั้งหมดสามารถสรุปความต้องการงบประมาณในปี 2549 เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของ กสชต.และโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้รวมทั้งสิ้น 2511.56 และคิดเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามกลยุทธ์ต่างๆ จำนวนเงิน 1696.7 ล้านบาท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.8 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในปี 2549

กลยุทธ์	ล้านบาท	ร้อยละ
1.การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	1138.5	67.10
2.การข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรอง	180	10.60
3.การพัฒนาการศึกษา	106	6.24
4.การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้	94	5.54
5. การปรับความคิดและความเชื่อ	23	1.35
6. การปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์	24	1.41
7. การส่งเสริมพลังประชาชนและจัดระเบียบชุมชน	22	1.29
8. การบริหารจัดการ	19	1.11
9. ค่าใช้จ่ายดำเนินการต่อกลุ่มเป้าหมายเฉพาะบูรณาการทุกกลยุทธ์	90	5.30
รวม	1696.7	100.00

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนของโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในปี 2547-2548 ซึ่งเป็นโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า

1) การจัดสรรไม่เป็นไปตามปฏิกุญญาการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเนื่องจากงบประมาณ/โครงการที่แสดงให้เห็นในตารางเป็นโครงการพัฒนาที่มีลักษณะเหมือนโครงการระดับชาติ ของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในความเป็นจริงตามปฏิกุญญาฯ สกศ. นั้นโครงการด้านการพัฒนาควรมีพื้นฐานของความต้องการกับการเลือกพื้นที่และประเภทของโครงการจากความต้องการของฝ่ายความมั่นคง

2) ต่างฝ่ายต่างดำเนินการตามงบประมาณที่ตนเองกำหนดขึ้นส่งผลให้เกิดการซ้ำซ้อนของหน่วยงานและโครงการ ตัวอย่างเช่น

- โครงการทางด้านการพัฒนาการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นได้จากการอนุมัติงบประมาณให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สป. กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน คณะกรรมการ การศึกษา ขั้นพื้นฐานก็ควรจะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับหน้าที่ในการดูแลงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาอย่างยั่งยืนและ

- ในส่วนของโครงการที่มุ่งเน้นในด้านความมั่นคงพบว่าโครงการบางโครงการยังไม่เกิดความสอดคล้องของยุทธศาสตร์เช่น โครงการก่อสร้างถนนหนทาง โครงการก่อสร้างบ้านพักที่อยู่อาศัยของข้าราชการดั่งนั้นแนวทางในการปฏิบัติจึงไม่สอดคล้องกับความมั่นคงของประเทศเท่าที่ควร

- ทางด้านสื่อโฆษณาการประชาสัมพันธ์ของไทยยังมีการเปิดเสรีส่งผลให้ต่างประเทศเข้ามาแทรกแซงสนับสนุนช่วยเหลือผู้ก่อความไม่สงบในประเทศควรมีการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้อย่างเต็มที่เพราะถือว่าเป็นเรื่องความมั่นคงที่ควรรับดำเนินการป้องกันอย่างเร่งด่วน 2.4 ทางด้านงานข่าวและการปฏิบัติการจิตวิทยาโดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่เป็นวัยรุ่นและที่เป็นโรงเรียนอื่นๆมีความจำเป็นที่ต้องใช้งานในลักษณะลับเพื่อที่จะทำให้เกิด ความระวังตัวและไม่สามารถถูกตรวจสอบจากฝ่ายตรงข้ามได้ แต่ปรากฏว่าในความเป็นจริงไม่มีงบลับสำหรับปฏิบัติการปฏิบัติการดังกล่าวมากนัก

3) งบประมาณของยุทธศาสตร์ อื่นๆ และยุทธศาสตร์ที่ 1 ไม่สอดคล้องในเชิงปฏิบัติ ไม่เป็นไปตามจังหวะก้าวความต้องการของฝ่ายทหาร เช่น โครงการเกี่ยวกับการเกษตรถ้าจะมีโครงการชุดบ่อน้ำก็ควรไปพร้อมทหารเพื่อที่ทหารจะได้ทำการ ปฏิบัติการจิตวิทยาเพื่อพูดคุยกับ

ชาวบ้าน แล้วค่อยเสนอให้โครงการตรงกับความต้องการของชาวบ้าน ทั้งนี้จะทำให้เกิดประโยชน์ได้หลายด้านคือได้ทั้งงานและได้การปฏิบัติการจิตวิทยาไปด้วย

4) จากตารางที่ 5.8 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในปี 2549 สามารถสรุปความต้องการงบประมาณในปี 2549 เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของ กสชต. และโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้รวมทั้งสิ้น 2511.56 และคิดเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามกลยุทธ์ต่างๆ จำนวนเงิน 1696.7 ล้านบาท ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่การจัดสรรงบประมาณจะให้ความสำคัญในด้านความมั่นคงกับการพัฒนาควบคู่กันไป แต่จากข้อมูลงบประมาณที่จัดสรรไปตามตาราง จะพบว่ายุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ได้ถูกลดระดับความสำคัญลงจากเดิม

บทที่ 6

บทสรุป

6.1 ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาของรัฐบาล

ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาของรัฐบาลมีพื้นฐานบนแนวคิดที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากการปฏิบัติในสมัยสงครามเย็นคือใช้แนวคิดการพัฒนานำการปราบปรามหรือการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงเป็นต้นแบบในการแก้ปัญหา ซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาจจะแก้ปัญหาของยุคหลังสงครามเย็นหรือการก่อการร้ายใน 3 จชต. ได้บางระดับ เพราะแนวคิดดังกล่าวมีสมมุติฐาน คือ

6.1.1 การขยายฐานการสนับสนุนของประชาชน หรือทำให้ประชาชนไม่สนับสนุนฝ่ายโจรก่อการร้าย

6.1.2 พยายามลดทอนหรือตัดการสนับสนุนที่ฝ่ายโจรก่อการร้ายจะได้รับจากรายรูล

อย่างไรก็ตามแนวคิดหรือทฤษฎีของการก่อการร้ายทั่วไปนั้นอยู่บนพื้นฐานซึ่งต่างจากการแสวงหาแนวทางมวลชนของยุคสงครามเย็น เนื่องจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายมีวิถีคิด คือ การใช้ความรุนแรงกับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรายรูลผู้บริสุทธิ์หรือเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม ความรุนแรงอาจจะนำไปสู่การสูญเสียชีวิตก็ได้แต่เป้าหมายของกลุ่มก่อการร้ายก็คือต้องการให้รัฐนั้นยอมทำตามความต้องการของตนเอง ดังนั้นโดยนัยนี้จะเห็นว่ากลุ่มก่อการร้ายไม่ต้องการที่จะเอาชนะสงครามมวลชนเพราะกลุ่มก่อการร้ายถือว่าต้องใช้ความรุนแรงบีบบังคับให้มวลชน ไม่จำเป็นต้องขอความร่วมมือจากประชาชนแต่ทำให้มวลชนเกิดความหวาดกลัวและไม่เป็นภาระในการปฏิบัติหรือยิ่งหวาดกลัวยิ่งยอมทำตามได้ยิ่งจะเกิดประโยชน์สูงสุด จึงไม่ใช่แนวคิดบนการทำสงครามแย่งชิงมวลชนซึ่งกันและกัน

ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อไม่นานมานี้ฝ่ายโจรที่ปฏิบัติการอยู่ใน 3 จชต. ได้ขยายการปฏิบัติของตนโดยใช้โรงเรียนสอนศาสนาบางแห่งเป็นฐานสำหรับการปฏิบัติการ โดยคัดเลือกกลุ่มวัยรุ่นให้เข้ามารับความคิดความเชื่อบนแนวทางของศาสนาหรือแนวทางเชื้อชาติให้เบี่ยงเบนไปสู่ความต้องการที่ตนเองกำหนด ซึ่งผลก็คือเยาวชนเหล่านี้ปฏิเสธความเป็นรัฐไทย และอยากที่จะแยกตัวไปเป็นรัฐดั้งเดิมของตนเอง รวมทั้งมีการฝึกสอนอาวุธ สอนให้เกลียดชังเจ้าหน้าที่ทางการ เช่นฆ่าเจ้าหน้าที่รัฐไปด้วย ดังนั้นโดยสรุปแล้วการปฏิบัติการของโจรก่อการร้ายใน 3 จชต. สิ่งที่ควรพิจารณาเป็นหลักหรือยุทธศาสตร์หลักที่ควรพิจารณาในการแก้ปัญหา นอกจากด้านการพัฒนาแล้ว ก็ยังเป็นเรื่องของการที่จะทำการปราบปรามฝ่ายโจรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นยุทธวิธีทางทหาร

ในด้านการปราบปรามส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของการปรับความคิดความเชื่อของกลุ่มเยาวชนที่ตกเป็นเป้าหมายถูกหลอกลวง ผสมผสานกับการต้องจัดระเบียบ โรงเรียนสอนศาสนา โรงเรียนปอเนาะต่างๆ เหล่านี้ให้อยู่ในทิศทางที่เกื้อกูลต่อฝ่ายรัฐ ซึ่งทั้งหมดจะต้องมียุทธศาสตร์หลักที่มีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการซึ่งกันและกัน หากไปใช้แนวคิดเรื่องของการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง “ของยุคสงครามเย็น ก็จะก่อให้เกิดการบูรณา” การยุทธศาสตร์สองด้านเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเคยทำสำเร็จมาแล้ว

6.2 การแก้ปัญหาใน 3 จชต.

การแก้ปัญหาใน 3 จชต. จึงต้องเริ่มต้นจากแนวคิดเรื่องของการวางยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงให้มีความสอดคล้องต้องกัน มีแผนงาน โครงการ ซึ่งจะมีเนื้อหาที่ส่งเสริมสอดคล้องมีจังหวะก้าวในการปฏิบัติการ เนื้อหาของการวางแผนจะต้องสามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพทันทั่วถึง ทันเวลา ใช้ทรัพยากรเหมาะสม ซึ่งทั้งหมดจะกระทำได้อาศัยอยู่ที่

6.2.1 เนื้อหาของยุทธศาสตร์ว่ามีทิศทางเช่นไร สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงในอดีตหรือไม่ อย่างไร มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหายังไร การวางยุทธศาสตร์ได้มีการใช้แนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์โดยการระดมการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติการถ่ายทอดลงไปและวางแผนจากระดับปฏิบัติการไปสู่ระดับนโยบายหรือไม่เพียงไร

6.2.2 นอกจากเรื่องของเนื้อหายุทธศาสตร์แล้ว ยุทธศาสตร์จะสำเร็จหรือไม่ขึ้นกับรูปแบบขององค์กรในการวางแผน องค์กรในการกำกับดูแลงานและระบบวิธีการประเมินผลงานว่า จะสามารถถ่ายทอดยุทธศาสตร์ลงสู่การปฏิบัติได้อย่างเที่ยงตรงเพียงไร มีความสอดคล้องต้องกันหรือไม่ ให้น้ำหนักกับงานการพัฒนาและงานความมั่นคงมากน้อยเพียงใด มีจังหวะก้าวที่แต่ละยุทธศาสตร์ทั้งด้านการพัฒนาและความมั่นคงจะเกื้อกูลส่งเสริมทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงหรือไม่เพียงใด ก็คือต้องดูทั้งแผนและการจัดรูปแบบขององค์กรด้วย

6.3 ผลการศึกษายุทธศาสตร์

จากการศึกษาพบว่าในด้านของการวางแผนและการกำหนดยุทธศาสตร์ในปัจจุบันได้ทำการแยกยุทธศาสตร์ออกเป็น 10 ด้าน จากในยุคสงครามเย็นที่มีด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงเพียงสองด้าน ยุทธศาสตร์ทั้ง 10 ด้าน มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยุทธศาสตร์ด้านการข่าวกรองและต่อต้านข่าวกรอง ยุทธศาสตร์ด้านการปรับความคิดและความเชื่อ

ยุทธศาสตร์ด้านปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์ ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ ยุทธศาสตร์ด้านพลังประชาชนและการจัดระเบียบชุมชน ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการศึกษา ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นต้น ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงเป็นเพียงยุทธศาสตร์ 1 ใน 9 ยุทธศาสตร์ที่เหลือจะเป็นเรื่องของการแยกย่อยตามประเด็นต่าง ๆ เป็นเรื่องของการพัฒนา เป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์ เป็นเรื่องของการจัดการด้านองค์กร เป็นเรื่องของการต่างประเทศ เป็นเรื่องของการยุติธรรม นอกจากนั้นยังกำหนดให้มีเจ้าภาพของ 10 ยุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะเจาะจงโดยที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น กระทรวงต่าง ๆ จะเข้าไปรับผิดชอบ 1 ยุทธศาสตร์ เป็นต้น

ข้อดี ของการแยกงานพัฒนาแตกออกไปเป็นยุทธศาสตร์ย่อย ๆ ที่ละเอียดมากยิ่งขึ้นนั้น อาจจะทำให้มีแผนงานและโครงการด้านการพัฒนามากขึ้น เช่น ทางด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม การส่งเสริมการเกษตรและอื่น ๆ

ข้อเสีย ของการแบ่งย่อยยุทธศาสตร์ออกไปมากขึ้น มีดังนี้

6.3.1 ต้องวิเคราะห์ว่างบประมาณที่ได้จัดสรรให้แต่ละยุทธศาสตร์นั้นมีความสอดคล้องกับงานใดในภาพรวมมากที่สุด เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาและยุทธศาสตร์ความมั่นคง สำหรับในยุคสงครามเย็นจะให้น้ำหนักงานด้านการพัฒนาและงานด้านความมั่นคงเท่าเทียมกัน งบประมาณจะต้องตั้งบนพื้นฐานของความจำเป็นด้านการพัฒนาและความมั่นคงเท่าเทียมกันและสอดคล้องกันกับความต้องการของฝ่ายความมั่นคงในพื้นที่ ในความเป็นจริงแล้ววิถีคิดของยุคสงครามเย็นที่แยกการพัฒนาออกจากความมั่นคงหรือทำการพัฒนาเพื่อเสริมการปราบปรามนั้น แท้จริงต้องใช้ความต้องการของฝ่ายปราบปรามเป็นหลัก เช่นในยุคของสงครามเย็นฝ่ายปราบปรามจะบอกว่าหมู่บ้านใดมีความเดือดร้อนและเป็นเป้าหมายของฝ่ายก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ จะต้องให้น้ำหนักกับการพัฒนาให้หมู่บ้านนั้นพ้นจากปัญหาความยากจนเพื่อตัดไม่ให้ประชาชนในหมู่บ้านเข้าไปร่วมกับคอมมิวนิสต์ ดังนั้นสมมุติฐานหลักดั้งเดิมของแนวคิดนี้ก็คือว่า การพัฒนาจะต้องเป็นไปเพื่อเสริมฝ่ายปราบปราม ไม่ใช่ทำการพัฒนาในภาพรวมเหมือนเป็นการพัฒนาของรัฐในพื้นที่ทั่วไป

6.3.2 ต้องดูและวิเคราะห์ในระดับปฏิบัติการว่าเกิดการบูรณาการของแผนงาน โครงการด้านการพัฒนาหลายสาขาจากของหน่วยงานต่าง ๆ ที่หลากหลาย มีการบูรณาการจริงหรือไม่และการบูรณาการนั้นมีลักษณะเป็นไปเพื่อสัมฤทธิ์ผลของฝ่ายปราบปรามหรือไม่เพียงไร

6.3.3 ปัญหาหลักที่สำคัญในด้านยุทธศาสตร์ก็คือในพื้นที่ 3 จชต. ปัญหาใหญ่ที่ฝ่ายก่อความไม่สงบหรือโจรก่อการร้ายสามารถขยายการปฏิบัติการทางยุทธวิธีได้นั้นมีพื้นฐานมาจากมิติด้านการศึกษา โดยโรงเรียนสอนศาสนาบางแห่ง (โรงเรียนปอเนาะ) ได้เป็นฐานปฏิบัติการสำคัญ

ของฝ่ายโจร คึงเยาวชนเข้ามาฝึกออาวุธบวกกับการเปลี่ยนทัศนคติความคิดความเชื่อ โดยใช้ศาสนา เป็นพื้นฐาน ดังนั้นงานสำคัญของการปราบปรามและถือเป็งานสำคัญที่จะก่อให้เกิดพื้นฐานการ ก่อความไม่สงบคือมิติด้านการศึกษา มิติด้านความคิดหรือความเชื่อของเยาวชนในพื้นที่ในหมู่บ้าน จริง ๆ แล้วงบประมาณด้านนี้มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 27.2 ของงบประมาณทั้งหมดเท่ากับการจัดสรร งบประมาณกระจายตามองค์กรที่ร่วมอยู่ในองค์กรเป็นด้านหลัก

6.4 การบูรณาการแผนยุทธศาสตร์

การบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ทั้งหมดนอกจากเรื่องของการร่างยุทธศาสตร์ให้สอดคล้อง กันแล้วจะต้องทำการประเมินองค์กรที่จะร่างยุทธศาสตร์และนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติด้วย สำหรับการ ศึกษาครั้งนี้สามารถประเมินด้านองค์กรในปัจจุบันได้ดังนี้

6.4.1 องค์กรระดับนโยบาย คณะกรรมการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือ กสชต. ในยุคปัจจุบัน เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่บูรณาการแผนงานของยุทธศาสตร์ที่ 1-10 เข้า ด้วยกัน ซึ่งงานทั้งหมด กสชต. ก็จะมอบให้กองอำนวยการร่วมของ สลก.ร่วม กสชต. ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ที่ สภาความมั่นคงแห่งชาติที่ในท่าเนียบรัฐบาลปัจจุบัน จากการศึกษาพบปัญหาในการปฏิบัติ เนื่องจากตัวสำนักงาน สลก.ร่วม กสชต. มีบุคลากรจำนวนประมาณ 30 คน ตามบัญชีรายชื่อแต่มี ผู้ปฏิบัติงานจริงระดับหนึ่ง และส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการทหาร การวางแผนหรือ การที่จะร่างแผนยุทธศาสตร์ของทั้ง 10 สาขา กองอำนวยการหรือบุคลากรในกองอำนวยการ จึงใช้ วิธีการจัดประชุมหน่วยงาน กระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวข้องกับทั้ง 10 ยุทธศาสตร์ หรือเป็นเจ้าภาพ ของแต่ละยุทธศาสตร์ให้รับผิดชอบการร่างยุทธศาสตร์ของตนเองมาก่อน โดยที่ในความเป็นจริง ฝ่าย สลก.ร่วม กสชต. ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการไม่ได้นำบุคลากรของกระทรวงอื่น ๆ เข้ามาร่วมร่วมร่างแผน ด้วยกันในสำนักงานและไม่ได้ให้เวลามากมายอย่างเพียงพอกับการทำงานร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้นร่าง ยุทธศาสตร์ดังที่กล่าวแล้ว เพียงแต่ใช้วิธีการประชุมและก็ให้ทางหน่วยงานกลับไปร่างแผนงาน โครงการและมานำเสนอส่วน สลก.ร่วม กสชต. จะเป็นผู้ที่ทำการผสมผสานหรือทำการบูรณาการ ทั้ง 10 ยุทธศาสตร์ด้วยตนเอง นอกจากนั้นระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ไม่มีลักษณะหรือ ไม่มีเวลา เพียงพอที่จะทำให้เกิดลักษณะตามตัวแบบทางทฤษฎีของการร่างแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) คือ ไม่มีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วม ตั้งเป้าหมายร่วมกันของบุคลากรทั้งหมดใน กสชต. ส่วนมากเป็นการที่ฝ่ายเลขานุการเตรียมหรือตั้งเป้าหมายไว้ก่อนแล้วให้ 10 หน่วยงาน 10 ยุทธศาสตร์ องค์กรนำไปประยุกต์ใช้ ในส่วนของการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันว่า กสชต. ควรจะมีวิสัยทัศน์อย่างไร และการหาค่านิยมร่วมขององค์กรนั้นก็ยังไม่เกิดขึ้นเช่นกัน

จึงพบว่าการอนุมัติงบประมาณของ 10 ยุทธศาสตร์มีความล่าช้า ซึ่งปกติแล้วการอนุมัติงบประมาณจะต้องทำเรียบร้อย สำเร็จตั้งแต่ก่อนเดือน ต.ค. 48 แต่เนื่องจากในรอบแรกผู้รับผิดชอบคือ รองนายกรัฐมนตรี พล.ต.อ.ชิดชัยฯ เห็นว่าการบูรณาการแผนงานยังไม่เกิดขึ้นมากนัก ยังมีการซ้ำซ้อนหน่วยงานต่าง ๆ ของงบประมาณซ้ำซ้อนกับยุทธศาสตร์ หรือบางหน่วยงานก็ขอโครงการเดียวกันกับทั้งงบ Line Item หรืองบประมาณประจำปีของหน่วยราชการตนเอง เมื่องบประมาณปีไม่ได้ก็คาดหวังที่จะมาของบจากงบประมาณในส่วนนี้ รอง นายกรัฐมนตรี จึงมีมติให้กลับไปทบทวน ผลที่เกิดขึ้น คือกว่าที่แผนยุทธศาสตร์ทั้ง 10 จะได้รับการอนุมัติก็ล่วงเลยเวลามาถึงเดือน ก.พ. 49

ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการบูรณาการแผนงานทั้ง 10 ยุทธศาสตร์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้นั้น มีสาเหตุมาจากบุคลิกภาพของบุคลากรบางคนใน สลก.ร่วม กสชต. จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ส่วนงานวางแผนทั้งระดับล่างคือระดับปฏิบัติที่สำคัญของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และในระดับส่วนกลางของกระทรวงอื่น ๆ ต่างให้ความเห็นตรงกันถึงบุคลากรบางคนว่าเป็นผู้ที่มีปัญหาในเชิงบุคลิกภาพ ไม่ประนีประนอม ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ จึงทำให้การบูรณาการเกิดขึ้นได้ยากลำบาก

6.4.2 ปัญหาองค์กรอีกประเด็นหนึ่ง คือ ความสับสนเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติระดับ (Policy to Practice) ระหว่างสององค์กรสำคัญ คือ กอ.สสส.จชต. และ กบชต.

โดยปกติแล้วองค์กร กอ.สสส.จชต. ในช่วงปี 47 คือจาก 14 ธ.ค. 47-ต.ค. 48 ยุคของ พล.อ. สิริชัย ธีรชัย ธรรมนูญ อีกรุ่นนี้มีสถานภาพขององค์กรเป็นระดับแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ Policy to Practice ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ มีงบประมาณ มีการอนุมัติงบประมาณและให้อำนาจหน้าที่ในเรื่องการคัดสรรบุคลากรก่อนข้างเบ็ดเสร็จรวมศูนย์ สามารถทำการวางแผนคนและแผนเงินได้เอง โดยที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ระดับปฏิบัติข้างล่าง จะต้องมาวางแผนรวมการที่กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นองค์กร กอ.สสส.จชต. ในยุคของ พล.อ. สิริชัย เป็นองค์กรที่สาธารณชนได้รับรู้ที่สามารถบูรณาการได้สูง และเป็นองค์กรที่ก่อให้เกิดความคาดหวังในบทบาท (Expected Role) ที่จะเป็นผู้เดียวที่จะสร้างการบูรณาการเกิดขึ้นจริงได้ ปัจจุบันหลังจาก ต.ค. 48 องค์กร กอ.สสส.จชต. ปรับลดบทบาทและอำนาจลงดังนี้

1) หน่วยงานสำคัญ เช่น หน่วยงานของตำรวจ หน่วยงานข่าวกรองกลับมีสถานภาพจากเดิมที่เป็นหน่วยภายใต้การบังคับบัญชาของ กอ.สสส.จชต. ปัจจุบันมีสถานภาพเป็นหน่วยงานข้างเคียงเสมอกัน

2) งบประมาณด้านการรักษาความสงบ คือ งบประมาณศาสตร์ที่ 1 เรื่องการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินกลับมีการจัดตั้งองค์กร กบชต. เข้ามาเพื่อกำกับและทำหน้าที่บูรณาการยุทธศาสตร์ที่ 1 แทน กอ.สสส.จชต.

โดยนัยนี้จึงกล่าวได้ว่า บทบาทที่เป็นจริง (Actual Role) ของทั้ง กอ.สสส.จชต. และ กบชต. จึงมีความสับสนมากกว่าองค์กรใดเป็นองค์กรนำกันแน่ ใครเป็นองค์กรที่จะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนั้นบทบาทหน้าที่ที่ประชาชนคาดหวัง (expected role) นั้นมีลักษณะอย่างไร ประชาชนเคยคาดหวังว่า กอ.สสส.จชต. จะสามารถบูรณาการงานทั้งหมดได้แต่ในปัจจุบันบทบาทที่เป็นจริงยังอยู่ห่างไกลจากบทบาทที่ประชาชนคาดหวังเพราะ กอ.สสส.จชต. วันนี้ไม่มีอำนาจหน้าที่มากเท่าในอดีตทำให้ไม่มีเอกภาพในการปฏิบัติการจริงด้วย

สำหรับ กสชต. ปกติแล้วมีหน้าที่หลักในการประสานการปฏิบัติด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ แต่บทบาทที่เป็นจริง (Actual Role) กลับไม่มีอำนาจหน้าที่เพียงพอ ผอ.กอ.สสส.จชต. เป็น มทภ. 4 ซึ่งควรจะทำกับงานทุกยุทธศาสตร์ในพื้นที่ได้ เพราะเป็นองค์กรระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ผู้อำนวยการของ กบชต. กลับเป็น ผบ.ทบ. ที่ดูแลงานเฉพาะยุทธศาสตร์ที่ 1 เรื่องของการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ที่จริงแล้ว ผอ.กบชต. มีสถานภาพเป็นผู้นำหรือผู้บูรณาการเพียง 1 ใน 10 ยุทธศาสตร์ซึ่งมีสถานภาพและบทบาทของงานน้อยกว่า ผอ.กอ.สสส.จชต. แต่กลับเป็นผู้ที่มีตำแหน่งในกองทัพสูงกว่า

6.4.3 ฝ่ายทหารในพื้นที่ควรที่จะเป็นผู้กำหนดพื้นที่เป้าหมายหรือประเภทของกิจกรรมตามลำดับความเร่งด่วนของการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งโดยปกติจะมีพื้นฐานน่าจะอยู่บนความรุนแรงของพื้นที่ ซึ่งถ้าได้ใช้แนวคิดของการพัฒนาในช่วงสงครามเย็นเป็นหลักการพื้นฐานในการคิดแล้ว ก็หมายความว่าผู้ที่ทำการพัฒนาจะทำการพัฒนาเพื่อเสริมฝ่ายปราบปราม ดังนั้นฝ่ายปราบปรามจึงต้องเป็นผู้กำหนดความเร่งด่วนของกิจกรรมหรือของที่จะเลือกเป็นพื้นที่เป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ในการจัดสรรงบประมาณและในการวางแผนยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการต่าง ๆ กลับไม่ได้นำความต้องการดังกล่าวของหน่วยทหารในพื้นที่มาเป็นหลักในการพิจารณามากนัก

6.5 ลักษณะที่ซ้ำซ้อนของยุทธศาสตร์

ทั้ง 10 ยุทธศาสตร์ 96 กิจกรรม ยังมีบางส่วนที่มีลักษณะซ้ำซ้อน ไม่มีการอำนวยการปฏิบัติการระหว่างงานด้านการพัฒนาและงานด้านความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการพัฒนาโดยรวมในวันนี้นั้นแยกย่อยออกมาหลายยุทธศาสตร์มีเจ้าภาพหลายองค์กรทำให้ยากต่อการประสานงานและการปฏิบัติงาน เนื่องจากได้เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางดั้งเดิมในยุคสงครามเย็น

6.6 การจัดสรรงบประมาณ

ในการจัดสรรงบประมาณนั้นเป็นลักษณะคล้ายงบประมาณปกติ คือ งบประมาณจะมีวิธีการเบิกจ่าย มีวิธีการแสดงรายการและมีกระบวนการเป็นลักษณะงบประมาณปกติ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการในพื้นที่มีงานหลายด้าน เช่น งานด้านการข่าวและการปฏิบัติการจิตวิทยา โดยเฉพาะกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กวัยรุ่นและงานที่ควรปฏิบัติกับโรงเรียนต่าง ๆ มีความจำเป็นที่ต้องใช้งบประมาณในลักษณะงบลับเพื่อที่จะทำให้เกิดความคล่องตัวและไม่สามารถถูกตรวจสอบจากฝ่ายตรงข้ามได้โดยง่าย แต่ในความเป็นจริงไม่มีงบประมาณลับสำหรับการปฏิบัติการดังกล่าวมากนัก

6.7 ความไม่สอดคล้องของแผนงานโครงการกับการวางยุทธศาสตร์

ปัจจุบันแผนงานและโครงการไม่สอดคล้องกับการวางแผนบุคลากร กล่าวคือ การวางแผนยุทธศาสตร์ทั้ง 10 ด้านเน้นวางแผนเป็นรายปี เน้นการปฏิบัติเป็นรายปี แต่ด้านผู้ปฏิบัติการจริงกลับมีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน กอ.สสส.จชต. และแม้แต่ใน กบชต. ทุก 6 เดือน ซึ่งน่าทบทวนมาก ดังนี้

6.7.1 โดยปกติหน่วยกำลังรบนั้นสามารถจะทำการผลัดเปลี่ยนได้ในห้วงระยะเวลาเช่น 6 เดือน ควรจะทำการผลัดเปลี่ยน ซึ่งเป็นแนวคิดของการทำสงครามตามแบบหรือแม้แต่สงครามนอกแบบสงครามเย็น เพราะหน่วยกำลังรบถ้าให้อยู่ในพื้นที่นานอาจก่อให้เกิดความประมาท เกิดความอ่อนล้า ขาดความระมัดระวัง ประสิทธิภาพต่ำ การสามารถเปลี่ยนแปลงโยกย้ายเจ้าหน้าที่ในทุก 6 เดือน จะทำให้กำลังพลมีความสดชื่นและก่อภาระกับสังคมไม่มากนัก

6.7.2 อย่างไรก็ตามส่วนงานอื่น ๆ เช่น บุคลากรที่จะต้องทำงานด้านการวางแผน ทำงานด้านการประชาสัมพันธ์หรืองานด้านการข่าวควรจะใช้ประสบการณ์ของหน่วยงาน เช่น กอ.รมน. ในยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานวางแผน ปฏิบัติการจิตวิทยาประชาสัมพันธ์หรือการข่าว จะเกาะติดพื้นที่นานมากจนทำให้มีทั้งประสบการณ์ มีองค์ความรู้ในพื้นที่และสามารถคุ้นเคยกับแหล่งข่าวต่าง ๆ ได้ สามารถฝังตัวอยู่ในพื้นที่ได้นาน แต่ในปัจจุบัน กอ.สสส.จชต. ไม่สามารถทำได้ จากการศึกษาพบว่าในระดับหน่วยงานวางแผนนำกลัวมากเนื่องจากเมื่อเปลี่ยนบุคลากรแทบจะกล่าวได้ว่า สองเดือนแรกบุคลากรที่มาใหม่นั้นจะศึกษางาน พอเริ่มเข้าใจเดือนที่สอง เดือนที่สามมาได้ครึ่งทาง พอเดือนที่สี่และห้าเตรียมจะส่งมอบให้คนต่อไปแล้ว เพราะฉะนั้นการต่อสู้กับปัญหาความไม่สงบของ 3 จชต. จึงมีข้อจำกัดจากเหตุการณ์เหล่านี้ด้วย

6.8 กิจกรรมสำคัญ

กิจกรรมสำคัญ เช่น การระดมเยาวชนในพื้นที่โดยโรงเรียนปอเนาะบางแห่ง กลับถูกวางแผนและถูกมองว่าเป็นมิติของการศึกษาและมอบหมายหน้าที่หลักให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดูแลแทน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่ใช่เป็นเพียงมิติของการศึกษา หากแต่มีมิติที่หลากหลาย เป็นมิติของความมั่นคงด้วย หน่วยงานทั้งหลายจะต้องเข้ามาช่วยดูแลเรื่องการศึกษา เพราะว่างานดังกล่าวยังมีรายละเอียดอีกมากที่ไม่ใช่เฉพาะการจัดหรือการให้บริการด้านการศึกษา แต่เป็นเรื่องของการพยายามใช้โรงเรียนปอเนาะเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับความคิดความเชื่อที่ถูกต้อง ทำให้เปลี่ยนเป็นความคิดความเชื่อที่ไม่ถูกต้องให้เกิดกับประชาชน

จากการเก็บข้อมูล โดยการฟังการบรรยายสรุปและสนทนากับเจ้าหน้าที่ตัวแทนจากกระทรวงศึกษาธิการที่ประจำอยู่ที่ กอ.สสส.จชต. จะพบว่าแผนงานและโครงการต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการศึกษายังขาดการมองมิติความมั่นคงในระยะยาวอยู่มาก รวมทั้งบุคลากรก็จะให้ความสนใจเฉพาะเรื่องการศึกษาเพียงอย่างเดียว

6.9 การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในพื้นที่เกิดขึ้น คือ มีคนไทยอพยพออกนอกพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยถูกกระทำจากฝ่ายโจร ที่หวังผลที่จะให้คนไทยละทิ้งถิ่น โดยใช้ความรุนแรงและใช้วิธีการต่าง ๆ ตั้งแต่เรื่องการทำลายทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความหวาดกลัว ซึ่งในการแก้ปัญหาจะต้องมียุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหอย่างชัดเจน แต่ลักษณะของปัญหาเช่นนี้ยากที่จะกำหนดภารกิจมอบหมายให้เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แม้แต่เพียงจะกำหนดว่างานดังกล่าวน่าจะเข้าข่ายยุทธศาสตร์ใดก็ยังไม่ชัดเจน เพราะเป็นเรื่องที่มีมิติหลากหลาย มิได้เป็นมิติเดียวที่จะแบ่งให้หน่วยงานเฉพาะรับผิดชอบเป็นแก้ไขได้ ส่วนการกระทำนั้นจะต้องมีลักษณะของความสุ่มรอบคอบคำนึงถึงเรื่องสภาวะแวดล้อมในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากยุคดั้งเดิมที่จะอพยพโยกย้ายคนพลเมืองเข้ามาอยู่ในพื้นที่ที่ไม่สามารถทำได้โดยง่ายขายเช่นในอดีต

6.10 หน่วยงานด้านการพัฒนาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

หน่วยงานด้านการพัฒนาในพื้นที่ 3 จชต. ที่สังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด ที่มีพื้นฐานยาวนาน เช่น หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) กลับไม่ถูกวางอยู่ในแผนงานโครงการมากนัก การใช้งานหน่วย นทพ. ของ กอ.สสส.จชต. มีไม่มาก เนื่องจาก นทพ. เป็นหน่วยของกองบัญชาการทหารสูงสุด แสดงให้เห็นปัญหาภายในกองทัพเอง

6.11 ยุคนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร

ยุคของ นายกรัฐมนตรีทักษิณ เน้นให้ความสำคัญกับระบบผู้ว่าฯ CEO ซึ่งในความเป็นจริงแล้วความคิดเรื่องผู้ว่าฯ CEO เน้นการบริหารจัดการที่ให้คุณค่ากับการบูรณาการและมอบอำนาจให้ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารจัดการที่ดีสำหรับพื้นที่ทั่วไปที่ไม่ใช่พื้นที่ที่มีการ ก่อความไม่สงบอย่าง 3 จชต. แต่อย่างไรก็ตามลักษณะของผู้ว่าฯ CEO ก็ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เนื่องจากผู้ว่าฯ ไม่สามารถบูรณาการงานได้จริง เพราะหน่วยงานสำคัญ เช่น หน่วยงานตำรวจ กลับขึ้นตรงกับส่วนกลาง ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีแทนที่จะขึ้นตรงกับเจ้าของพื้นที่ก็ คือ ผู้ว่าฯ ในกรณีของจังหวัด ซึ่งในทางสากลแล้วองค์กรตำรวจเป็นองค์กรท้องถิ่นหรือของพื้นที่ ตำรวจต่างประเทศจะต้องขึ้นกับผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารตำรวจอาจจะมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นจะมีความรับผิดชอบ จะสามารถรับผิดชอบและตอบสนองโดยตรงกับประชาชน เนื่องจากว่า ถ้าหากผู้บริหารของตำรวจไม่สามารถทำงานได้ตามเป้าหมายประชาชนก็จะไม่เลือกเข้าไปเป็นผู้บริหาร ในกรณีของต่างประเทศ นายเทศมนตรีจะกำกับดูแลตำรวจที่มาจากการเลือกตั้ง ตำรวจไทยเป็นกลไกที่สำคัญ แต่ว่ากลับหลุดออกจากการบริหารของจังหวัดและมาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีที่ส่วนกลาง ตำรวจเป็นกลไกสำคัญเป็นองค์กรยุทธธรรมต้นทาง มีผลต่อกระบวนการยุทธธรรมและเป็นรากฐานสำคัญของการก่อเกิดปัญหา 3 จชต. มาก ตำรวจเหล่านี้กลับมือสระมากขึ้นจากการสัมภาษณ์ รอง ผู้ว่าฯ ให้ความเห็นว่าตนเองไม่สามารถจะบริหารจัดการกับตำรวจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอำนาจของระดับรัฐ ทำให้ได้ นายกรัฐมนตรี ที่มีพื้นเพจากองค์กรตำรวจ การทำงานของตำรวจจึงมีลักษณะที่เสรีสุดโต่ง ไม่ขึ้นต่อใคร การประสานงานก็จะเกิดประสิทธิภาพจึงขึ้นกับเรื่องของลักษณะบุคลิกภาพของผู้บังคับบัญชาของแต่ละพื้นที่มากกว่าที่จะมีบูรณาการสูงสุดเหมือนสมัยยุคสงครามเย็น ภาวะดังกล่าวไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

6.12 มิติของการปราบปราม

มิติของการปราบปรามเป็นปัญหาหลักการว่า ฝ่ายโจรก่อการร้ายมีพัฒนาการและได้รับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค เทคโนโลยี และด้านทุน บางส่วนจากระดับสากล แต่ก็ยังไม่ถูกยอมรับจากองค์กรการก่อการร้ายสากลว่าเป็นกลุ่มก่อการร้ายสากลที่สามารถจะยกระดับนับเอาเป็นพวกได้ เพราะในการดำเนินการของฝ่ายโจรใน 3 จชต. แต่ละครั้ง ยังไม่มีการประกาศว่าตัวเองสังกัดกลุ่มใด ประกอบกับลักษณะการบังคับบัญชาจะไม่มีเป็นองค์กรที่รวมศูนย์ขึ้นต่อผู้บังคับบัญชา เหมือนกับองค์กรอื่น ๆ จะเป็นลักษณะกระจายไปทั่วพื้นที่ ดังนั้นลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการ

ปฏิบัติการที่ไร้การควบคุมอยู่บ้างหรือเป็นการปฏิบัติการเพื่อทดสอบกำลังเพื่อฝึกฝนอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตามในระยะหลัง มีการวางแผนการปฏิบัติอย่างดีและมีการปฏิบัติการพร้อมกันในพื้นที่หลายจุด แสดงให้เห็นพัฒนาการที่เติบโตของกลุ่มโจรก่อการร้ายมากยิ่งขึ้น เพียงแต่ยังไม่ได้สะท้อนว่าเป็นกลุ่มก่อการร้ายสากลเชื่อมโยงกับนอกประเทศ เท่ากับเป็นโจรที่มีมาจากปัญหาในประเทศ อย่างไรก็ตามในการปราบปรามมีข้อคิดดังนี้

6.12.1 การใช้หน่วยงานกองทัพประจำการ (Regular Army) ทำการปราบปรามโจรก่อการร้ายได้นั้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนบุคลากร องค์กร ยุทธวิธีหรือไม่ว่าเพียงใดและอย่างไรบ้าง ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเพราะว่าแม้แต่กองทัพสหรัฐฯ ที่ปฏิบัติการในตะวันออกกลางในประเทศอิรักและอัฟกานิสถานเอง การใช้กำลังกองประจำการ ยังต้องเสริมด้วยเครื่องมือพิเศษ ซึ่งกองทัพไทยคงจะต้องมีแนวคิดดังกล่าวด้วย

6.12.2 สงครามใหม่ในปัจจุบันหรือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ไม่ใช่สงครามยุคสงครามเย็น หากแต่เป็นสงครามก่อการร้าย และมีมิติเชื่อมโยงกับเหตุการณ์ทางการเมืองภายในด้วย ลักษณะองค์กรหลัก เช่น กระทรวงกลาโหมของไทยยังไม่ได้ทำการปฏิรูปเป็นผลสำเร็จ ซึ่งในความเป็นจริงตามความเปลี่ยนแปลงของปัญหาภัยคุกคามด้วย กล่าวคือ กองทัพไทยยังเป็นกองทัพที่มีเอกเทศ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ มีลักษณะเอกเทศ สามารถเสนอของงบประมาณและบริหารจัดการตนเองได้ ในเรื่องดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงจากสงครามเย็นเป็นสงครามก่อการร้ายในเมือง กองทัพน่าจะต้องการอาวุธที่ตอบสนองการปฏิบัติการดังกล่าว เช่น ต้องการดาวเทียมที่จะเป็นดาวเทียมวงโคจรต่ำ ดาวเทียมจารกรรม เพื่อเฝ้าดูข้าศึก ต้องการเครื่องมือที่จะเคลื่อนย้ายกำลังพลได้รวดเร็ว เช่น เฮลิคอปเตอร์ ต้องการการปฏิบัติการคือเครื่องมือที่ทำให้เกิดความคล่องแคล่วในการเคลื่อนที่และให้ประสิทธิภาพกับกำลังพลเป็นระดับบุคคลหรือเครื่องมือสำหรับปฏิบัติการกลางคืน แต่กองทัพยังมีนโยบายในการจัดซื้ออาวุธยุทธวิธีขนาดใหญ่ เช่น กองทัพอากาศยังต้องการซื้อเครื่องบินเจ็ทเป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าพิจารณา

6.12.3 หากกองทัพต้องการเผชิญและแก้ปัญหาการก่อการร้าย แม้ในวันนี้กลุ่มก่อการร้ายยังไม่ประกาศตัวและยังไม่ถูกยอมรับจากองค์กรก่อการร้ายสากลก็ตาม แต่จากการปฏิบัติที่ผ่านมาในสองปีของฝ่ายโจรมีหลักฐานเชื่อมโยงว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการก่อการร้ายสากลในลักษณะที่มีความแน่นแฟ้นมากขึ้น มีการฝึกฝนเป็นอย่างดีและได้มีเครือข่ายมากขึ้น แม้ว่ารัฐจะได้ทุ่มเททรัพยากรอย่างมากในการปราบปรามแต่การวางแผนด้านการปราบปรามจะต้องควบคู่กับการปฏิรูปองค์กรด้วยว่าใครจะเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการด้านการปราบปรามและด้านการพัฒนา

การกระจายยุทธศาสตร์ออกย่อยเป็น 10 ยุทธศาสตร์ จึงเป็นปัญหาในตนเองด้านการปฏิบัติและด้านการดำเนินการอยู่

ประการต่อมา กลุ่มก่อการร้ายใช้กำลังคุกคามทำให้หวาดกลัวและก็ไม่ได้คำนึงถึงเรื่องของการรักษาน้ำใจประชาชน ไม่พยายามที่จะเกี่ยวข้องกับการดึงประชาชนเป็นพวก แต่คิดว่าใช้ความรุนแรงแม้เหยื่อจะเป็นประชาชนผู้บริสุทธิ์ยิ่งดี จะทำให้เกิดความหวาดกลัวและหันมาร่วมมือ คือฝ่ายโจรไม่เลือกว่าจะเป็นประชาชนผู้บริสุทธิ์หรือไม่ ในปัจจุบันรัฐพยายามเพียงที่จะแก้ปัญหาแบบยุคสงครามเย็นคือดึงประชาชนเข้ามาเป็นพวกในขณะที่การก่อการร้ายโดยลักษณะแล้วไม่ได้สนใจประเด็นดังกล่าว รัฐพยายามทำให้ประชาชนไม่สนับสนุน คล้ายกับการทำสงครามแย่งชิงประชาชนนั้นไม่เพียงพอ ฐานคิดของฝ่ายก่อการร้ายต่างกัน คนเหล่านี้ไม่สนใจการสนับสนุนของประชาชนอยู่แล้วและก็สามารถหาเงินจากเรื่องของสิ่งผิดกฎหมายแต่ฝ่ายรัฐกลับคิดบนฐานคิดของยุคสงครามเย็นดั้งเดิม น่าจะมีการทบทวนและที่ปรับเปลี่ยนแนวคิดยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

6.13 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ดังนี้

6.13.1 ด้านแผนงาน/ นโยบาย

1) กระบวนการจัดทำแผนเพื่อบูรณาการงานพัฒนา ในส่วนของการวางแผนงาน โดยเฉพาะ “ด้านความมั่นคง” ควรเป็นหน้าที่ของ กอ.สสส.จชต. ที่อยู่ในพื้นที่และทราบข้อมูลต่าง ๆ มากกว่าที่จะอยู่ในส่วนกลางโดยมี สลก. ร่วม กสชต. เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำแผนงานทั้งหมด

2) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา ควรเป็นไปตามปรัชญาที่ว่า “งานพัฒนา” ในโครงการเล็กที่ตอบสนองงานของฝ่ายความมั่นคง มากกว่าทำงานพัฒนาระดับภาค หรือระดับชาติ

3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาควรคำนึงถึงปัจจัยเรื่องเป้าหมายการพัฒนาที่เป็นประเด็นปัญหาของพื้นที่ คือ การพัฒนาในเชิงความมั่นคงของมนุษย์ มากกว่าจะเป็นการพัฒนาเพื่อถาวรวัตถุ หรือการพัฒนาที่ขัดแย้งกับวิถีชีวิตของชุมชน

6.13.2 ด้านองค์กร

1) รูปแบบขององค์กรในระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมต่อการจัดการและก่อให้เกิดการบูรณาการสูงสุดในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรใช้รูปแบบองค์กรของ กอ.สสส.จชต. ชุดปี 47-48 (ยุค พล.อ.ศิริชัย วัฒนศิริ) เป็นตัวแบบ แต่ควรมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการคัดสรรบุคคลากร คือ ผอ.กอ.สสส.จชต. ควรใช้

คนในกองทัพบก หรือ ทภ.4 และไม่จำเป็นต้องมีอาวุโสมากเกินไป เนื่องจากจะกลายเป็นการบรรจุคนไม่เหมาะกับระดับของงาน

2) บุคคลจากระดับฝ่ายอำนวยการ ควรคัดสรรให้มีการกระจายตัว มากกว่าที่จะกระจุกตัวอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งมากเกินไป

6.13.3 ด้านการจัดการ

กระทรวงกลาโหม และรัฐบาลต้องเปลี่ยนแนวคิดการจัดการยุทธโศปกรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในการแก้ปัญหาภัยคุกคาม กล่าวคือ ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบของสถานการณ์ในปัจจุบันเป็นการก่อการร้ายในเมือง ในการแก้ปัญหาจึงต้องการยุทธโศปกรณ์ที่เหมาะสมที่จะทำให้เคลื่อนที่ด้วยความรวดเร็ว นอกจากนี้ดาวเทียมวงโคจรต่ำ และการติดต่อสื่อสารกับระดับบุคคลก็มีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาเช่นกัน

บรรณานุกรม

- กรวีร์ ศรีกิจการ. 2545. *เอกสารประกอบการบรรยาย พ.ค. 703: การประเมินแผนและโครงการ*. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นิวัฒน์ โชติวงษ์. 2544. *เครื่องมือและแนวคิดทางการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: รอยัลเพรส แอนด์ แพนด จำกัด
- เขาวดี วิบูลย์ศรี. 2543. *การประเมินโครงการ: แนวคิดและแนวทางการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุวิมล ตีรการนนท์. 2545. *การประเมินโครงการ: แนวทางสู่การปฏิบัติ*. ภาควิชาการประเมินและการวิจัย คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานเลขาธิการ กบจ. ยะลา. 2546. *ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยะลา ประจำปีงบประมาณ 2547*. ยะลา: สำนักงานจังหวัดยะลา.
- สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้. 2548. *ผลความก้าวหน้า แผนงาน/โครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) ปี 2547-2548*. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2548. *การศึกษามาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักปลัดกระทรวง กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.