

การพัฒนาพื้นที่จังหวัดภาคใต้ชายแดนภายใต้กรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยกระบวนการ  
มองภาพอนาคตเพื่อสนับสนุนการทำแผนวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม<sup>1</sup>

แพรว ศิริศักดิ์คำเกิง

คณะโบราณคดี, มหาวิทยาลัยศิลปากร

เอกรินทร์ ต่วนศิริ\*

คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

วันที่รับบทความ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565

วันที่แก้ไขบทความ 26 เมษายน พ.ศ. 2565

วันที่ตอบรับบทความ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2565

บทคัดย่อ

หลังความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ชายแดนปะทุขึ้นระลอกใหม่และยืดเยื้อยาวนานมาจนปัจจุบันนับเป็นเวลา 16 ปี เกิดการศึกษาวิจัยและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่จำนวนมาก หากแต่องานวิจัยและโครงการเหล่านั้นกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งยังละเลยความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาความรุนแรงกับปัญหาพื้นฐานทางสังคมอื่น ๆ จึงนำมาซึ่งโครงการวิจัยด้วยกระบวนการมองภาพอนาคต (foresight) ภายใต้กรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDGs) เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาต่าง ๆ และการค้นพบโจทย์วิจัยใหม่ที่จะนำไปสู่ข้อเสนอที่จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างฉากทัศน์สนับสนุนการทำแผนวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

จากการเก็บข้อมูลด้วยแบบสำรวจเดลฟาย (Delphi survey) เพื่อสำรวจความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่จำนวน 26 คน พบประเด็นสำคัญเร่งด่วนและส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่เชื่อมโยงกับกรอบการพัฒนาใน 3 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาเสถียรภาพในกลุ่มคุณภาพชีวิตผู้คน เศรษฐกิจภาคการเกษตรทรุดถอยและการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับต่ำในกลุ่มความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและครอบคลุม และปัญหานิติธรรมกับสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ในกลุ่มสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม

นำมาซึ่งข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ คือ “ยุทธศาสตร์ความมั่นคงมนุษย์ วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ” ที่เสนอให้ออกแบบการศึกษาใหม่และปรับแนวทางการแก้ปัญหาเสถียรภาพ ส่งเสริมการสร้างทักษะใหม่และเพิ่มพูนทักษะเดิมสำหรับแรงงาน รวมถึงทักษะแพลตฟอร์มดิจิทัลแก่เยาวชน และเน้นส่งเสริมการพูดคุยและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพูดคุยที่ต่อเนื่องและจริงจัง สร้างกระบวนการยุติธรรมที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และลดละเลิกกฎหมายความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

**คำสำคัญ:** กระบวนการมองภาพอนาคต; เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน; ภาคใต้ชายแดน; ฉากทัศน์การพัฒนา; ความต้องการทางสังคม

\* ผู้รับผิดชอบบทความ: ekkarin.t@gmail.com

DOI: xx.xxxxx/tujournal.xxxx.x

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ รายงานการค้นหาคำความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (social need) พื้นที่ภาคใต้ชายแดน ในโครงการ Foresight: การวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์และการสร้างฉากทัศน์เพื่อสนับสนุนการทำแผนวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ปี 2563

South Border Development Plan Under the SDGs:  
Foresight, Development of Scenarios to Support Scientific Planning,  
Research, and Innovation<sup>2</sup>

Phrae Sirisakdamkoeng  
Faculty of Archaeology, Silpakorn University

Ekkarin Tuansiri\*  
Faculty of Political Science, Prince of Songkhla University, Pattani campus

---

*Received 16 February 2022*

*Received in revised 26 April 2022*

*Accepted 10 May 2022*

---

**Abstract**

After 16 years, the insurgent scenario in the southern border provinces began. There were several research and development initiatives carried out in the region. However, the problems were never resolved. None of them were aware of any additional difficulties that were related to the insurgency situation. This resulted in the project Foresight, which is a way of imagining the future. With the objective of discovering links between issues and new study subjects that would contribute towards the development of scientific planning, research, and innovation in accordance with the UN Sustainable Development Goals (SDGs).

The Delphi survey was meant to solicit input from 26 local experts. According to the survey, the most urgently needed to be fixed and most impacted problems connected to the three SDGs are the drug problem for the People theme, the loss of agricultural economic and local economic growth for the Prosperity theme, and the jurisprudence problem for the Peace theme.

As a result, the strategic direction of "human security, cultural, and economic strategy" was established. It is proposed to build a new educational strategy in collaboration with adjudicators for drug suppression, re-skilling and up-skilling for labor, and assisting youths in learning digital skills. To eliminate injustice, all parties' engagement in the peace process should begin with sincerity and continuity. Making the court process public and verifiable, as well as repealing the usage of security laws.

**Keywords:** Foresight; SDGs; South Border; Development of Scenarios; Social Need

---

\* Corresponding author: [ekkarin.t@gmail.com](mailto:ekkarin.t@gmail.com)

DOI: [xx.xxxxx/tujournal.xxxx.x](https://doi.org/xx.xxxxx/tujournal.xxxx.x)

<sup>2</sup> This article is part of Report on Finding Economic and Social Needs (Social Need) in Southern Border Areas under the Foresight Project: Analysis of Situational Data and Creating Scenes to Support the Science, Research and Innovation Plan supported by the Faculty of Science. Science, Research and Innovation Promotion Committee 2020.

## บทนำ

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นเป้าหมายการพัฒนาระดับโลกที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เสนอและมีรัฐสมาชิก 193 ประเทศรวมถึงประเทศไทยให้การรับรองอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2558 โดยมีความคาดหวังว่าในปี พ.ศ. 2579 โลกจะบรรลุการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง SDGs (UN, 2021) สามารถจัดกลุ่ม SDGs ทั้ง 17 เป้าหมายตามปัจจัยที่เชื่อมโยงกันใน 5 มิติ (5P) ประกอบด้วย (1) กลุ่มเป้าหมายด้านคุณภาพชีวิตผู้คน (people) ให้มีความสำคัญกับการขจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหยและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (2) กลุ่มเป้าหมายด้านเศรษฐกิจ (prosperity) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและสอดคล้องกับธรรมชาติ (3) กลุ่มเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม (planet) ให้มีความสำคัญกับการปกป้องและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพภูมิอากาศเพื่อพลเมืองโลก รุ่นต่อไป (4) กลุ่มเป้าหมายด้านสันติภาพ (peace) ยึดหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีสังคมที่สงบสุข และไม่แบ่งแยก และ (5) กลุ่มหุ้นส่วนการพัฒนา (partnership) ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2022)

สำหรับประเทศไทย หนึ่งในแนวทางที่รัฐบาลไทยนำเอาเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมาดำเนินการเปลี่ยนแปลงคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการวิจัยของประเทศด้วยการจัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (อว.) ขึ้นโดยมีกลไกด้านการวิจัยที่สำคัญผ่านสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) ด้วยคำคาดหวังว่าจะช่วยให้การจัดสรรทุนวิจัยมีความเป็นเอกภาพ สอดคล้องไปกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการบูรณาการฐานข้อมูลระดับชาติและระดับท้องถิ่นและการจัดทำแผนวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (ววน.) ระดับท้องถิ่นไปสู่ความสมดุลและยั่งยืน เกิดการสร้างความสำเร็จสถานการณ์ของพื้นที่ และสนับสนุนแผน ววน. ระดับชาติจึงเกิดเป็นโครงการ “Foresight การวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์และการสร้างฉันทันเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม” ขึ้นผ่านความร่วมมือระหว่าง สกสว. กับโครงการวิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ทำงานประสานกับคณะทำงานระดับภาคอันประกอบไปด้วยนักวิชาการและภาคประชาสังคมในการจัดกระบวนการสำรวจความต้องการทางสังคมระดับภาคและกลุ่มจังหวัดที่ครอบคลุม 6 ภาคประกอบด้วย ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคใต้ (สามจังหวัด) ชายแดน

การศึกษาวิจัยในพื้นที่ภาคใต้ชายแดนหรือสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่และงบประมาณวิจัยสนับสนุนจำนวนมากนับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ความไม่สงบ หากแต่งานวิจัยเหล่านั้นไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนโจทย์การวิจัยในห้วงเวลา 16 ปีของความรุนแรงที่ผ่านมาส่วนมากให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความรุนแรงจนละเลยปัญหาพื้นฐานอื่น ๆ อย่างเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาความรุนแรงกับปัญหาพื้นฐานดังกล่าว โครงการ Foresight หรือกระบวนการมองภาพอนาคตจึงนับว่าเป็นแนวทางใหม่ในการดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อค้นหาความต้องการของพื้นที่จังหวัดภาคใต้ชายแดนสู่การวางแผนวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ปีงบประมาณ 2565 ภายใต้กรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ด้วยกระบวนการมองภาพอนาคต อันจะนำมาซึ่งการวางแผนการวิจัยและขับเคลื่อนแผนงานในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศต่อไป

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้กระบวนการมองภาพอนาคตหรือ Foresight ซึ่งเป็นกระบวนการคาดการณ์ภาพอนาคตร่วมกันของคนหลากหลายกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่แตกต่างกัน โดยคนเหล่านี้ร่วมพิจารณาความเป็นไปได้ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นและไม่เกิดขึ้นในอนาคต การมองภาพอนาคตนี้จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเพราะภาพอนาคตจะช่วยให้ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคการศึกษาสามารถเลือกใช้นโยบายตามแนวทางที่ได้มีการวางแผนในการทำงานของแต่ละภาคส่วน อย่างไรก็ตาม การมองภาพอนาคตไม่ใช่สิ่งที่สามารถเพิ่มเข้าไปในโครงสร้างนโยบายหรือแผนการพัฒนาที่มีอยู่แล้ว แต่ต้องนำการมองภาพอนาคตมาใช้ตั้งแต่ก่อนการกำหนดนโยบายหรือแผนต่าง ๆ

แม้ว่าการมองภาพอนาคตมีการใช้งานนอกเหนือภาควิชาการไม่ค่อยแพร่หลาย จนเมื่อเร็ว ๆ นี้ องค์กรธุรกิจหลายแห่งหันมาให้ความสนใจกับการมองภาพอนาคตและใช้เป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการวางแผนการเงินและการดำเนินการองค์กรบนโลกที่มีความผันผวนสูง รวมไปถึงภาครัฐจากหลายประเทศทั่วโลก เช่น รัฐบาลสิงคโปร์จัดตั้ง Risk Assessment and Horizons Scanning Programme (RAHS) ในปี 2004 และ Horizon Scanning Center (HSC) ในปี 2008 และในปี 2010 ได้จัดตั้ง Strategic Futures Network (SFN) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานงานการทำงานด้านการมองอนาคตทั้งหมดของรัฐบาล (Kuosa, 2011) และร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคการศึกษาเพื่อมองภาพอนาคต (Cheah, Yang, & Saritas, 2019; Kuosa, 2011) ประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งกระทรวง Minister of Cabinet Affairs and The Future ที่เกี่ยวข้องกับการมองภาพอนาคต เป็นต้น

กระบวนการมองภาพอนาคตเริ่มด้วยการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ด้วยวิธีที่เรียกว่า การกวาดสัญญาณแนวราบ (horizon scanning) เพื่อนำมากำหนดขอบเขต (scoping) การมองภาพอนาคตให้เข้ากับจุดประสงค์ที่ต้องการ เมื่อกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการศึกษาแล้วจึงศึกษาถึงเหตุผล (rationale) และความเป็นมาของเรื่องดังกล่าว จากนั้นจึงเลือกวิธีการเก็บข้อมูล (methodology) โดยวิธีที่มีความแพร่หลายคือการสำรวจแบบเดลฟาย (Delphi survey) โดยมีกลุ่มประชากรผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 26 คน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสังคม 15 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจ 7 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม 8 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านสันติภาพ สิทธิมนุษยชน และความยุติธรรม 11 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านความร่วมมือภายในประเทศและระหว่างประเทศ 6 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี องค์กรความรู้ และนวัตกรรม 3 คน

### ขั้นตอนการวิจัย

1. คณะวิจัยสำรวจข้อมูลพื้นฐานและปัญหาในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ชายแดนจากการทบทวนเอกสาร รายงาน แผนนโยบายของหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชน ตลอดจนข่าวจากสื่อต่าง ๆ รวมไปถึงทบทวนงานวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ภาคใต้ชายแดน
2. คณะวิจัยประมวลผลและนำข้อมูลจากการทบทวนเอกสารมาออกแบบแบบสอบถามเดลฟายรอบที่ 1 โดยยึดโยงกับกรอบ SDGs เพื่อตรวจสอบสถานการณ์และแนวโน้มของสถานการณ์ในพื้นที่จากผู้เชี่ยวชาญ
3. นำผลการตอบแบบสอบถามรอบแรกมาวิเคราะห์เพื่อสร้างแบบสอบถามเดลฟายรอบที่ 2 เพื่อค้นหาปัญหาเฉพาะที่มีผลกระทบในระดับสูงและปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องแก้ไขจากผู้เชี่ยวชาญอีกครั้ง
4. ผลการตอบแบบสอบถามที่ได้จะถูกนำมาประมวลเพื่อหาทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ (strategic direction) สำหรับกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนเพื่อนำเสนอสำหรับการวางแผนวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมต่อไป

### ผลการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารข้อมูลพื้นฐานและปัญหาในพื้นที่ งานวิจัย รวมถึงข่าวจากสื่อต่าง ๆ ในห้วงเวลาปัจจุบัน (พฤษภาคม 2563) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนจัดเป็นพื้นที่สีแดงพื้นที่เดียวในประเทศไทยที่กำลังเผชิญหน้ากับ 2 วิกฤติสำคัญ คือ สถานการณ์ความรุนแรงยืดเยื้อ 16 ปี และโควิด-19 จากการรวบรวมข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ประจำเดือนพฤษภาคม 2563 พบว่ามีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นทั้งหมด 20,624 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 7,136 คน และ

ผู้ได้รับบาดเจ็บ 13,320 คน (DWS, 2563) ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนในมิติต่าง ๆ แล้ว ความรุนแรงและนโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของพื้นที่โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนต่างศาสนาในพื้นที่ ซึ่งยังไม่มี งานวิจัยในประเด็นเหล่านี้มากนัก

ขณะที่สถานการณ์โควิด 19 เป็นโจทย์ใหม่ที่อาจกล่าวได้ว่ามาซ้ำเติมสภาพปัญหาเรื้อรัง ของจังหวัดชายแดนใต้ จากผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ถึง ผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 และมาตรการของรัฐ พบว่า ประชาชนมีความ กังวลผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรครมากกว่าสถานการณ์ความไม่สงบ ผลสำรวจระบุว่า ประชาชนกว่าร้อยละ 75 ได้รับผลกระทบด้านการประกอบอาชีพ ร้อยละ 83.6 ระบุมีรายได้ลดลง และบางส่วนร้อยละ 18.2 ยังเข้าไม่ถึงสวัสดิการและการช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐ นอกจากนี้ยัง คาดการณ์ว่ามีแรงงานจากจังหวัดภาคใต้ชายแดนเดินทางกลับจากประเทศมาเลเซียประมาณ 100,000 คน (CSCD, 2020)

## 1. ผลการสำรวจเดลฟายรอบที่ 1

ด้วยสถานะพื้นที่สีแดงของทั้งสองวิกฤติใหญ่ก่อให้เกิดความท้าทายต่อการวางแผนเพื่อ จัดการปัญหาเรื้อรังในอดีต รองรับวิกฤติปัจจุบัน และเปลี่ยนอนาคตของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ ชายแดน การจัดทำแบบสำรวจเดลฟายรอบที่ 1 จึงได้นำเอาข้อมูลข้างต้นมาใช้ออกแบบ แบบสอบถามจำนวน 17 ข้อภายใต้กรอบ 5P ของ SDGs และเพิ่ม 1T ซึ่งหมายถึงเป้าหมายด้าน เทคโนโลยีและนวัตกรรมซึ่งได้การประมวลผลทางสถิติดังนี้

**1.1 กลุ่มคุณภาพชีวิตผู้คน (people)** ประเด็นปัญหาที่ผู้เชี่ยวชาญให้ความใส่ใจมี 2 เรื่องสำคัญคือ ปัญหายาเสพติดและการได้รับวัคซีนในเด็ก ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยคิดเป็นร้อยละ 96 ทั้งสองประเด็น

**1.2 กลุ่มความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและครอบคลุม (prosperity)** ปัญหา ของภาคการเกษตรตกตายเป็นประเด็นสำคัญที่สุดโดยผู้เชี่ยวชาญทุกคนเห็นด้วยกับประเด็นนี้ รองลงมาคือ ปัญหาการเติบโตทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว มีผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยร้อยละ 92

**1.3 กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (planet)** มีความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ ให้ความสำคัญกับการทำงานขับเคลื่อนเพื่อกระตุ้นเตือนให้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศร้อยละ 88

**1.4 กลุ่มสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม (peace)** ประเด็นสำคัญในกลุ่มนี้คือ นิติธรรมและการเข้าถึงความยุติธรรมโดยผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยคิดเป็นร้อยละ 88 อย่างไรก็ดี พบข้อสังเกตว่าผู้เชี่ยวชาญให้คะแนนเห็นด้วยกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนและการใช้กฎหมายไม่เท่าเทียมร้อยละ 88 ส่วนปัญหาความรุนแรงและการต่อต้านการใช้ความรุนแรงได้รับการเห็นด้วยรองลงมาคิดเป็นร้อยละ 85 ซึ่งเป็นปัญหาในกลุ่มความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและครอบคลุมอีกด้วย

**1.5 กลุ่มการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (partnership)** ดูเหมือนว่าผู้เชี่ยวชาญไม่ให้ความสำคัญในประเด็นนี้มากนัก มีผู้เห็นด้วยกับประเด็นนี้เพียง 19 คนหรือร้อยละ 73 เท่านั้น

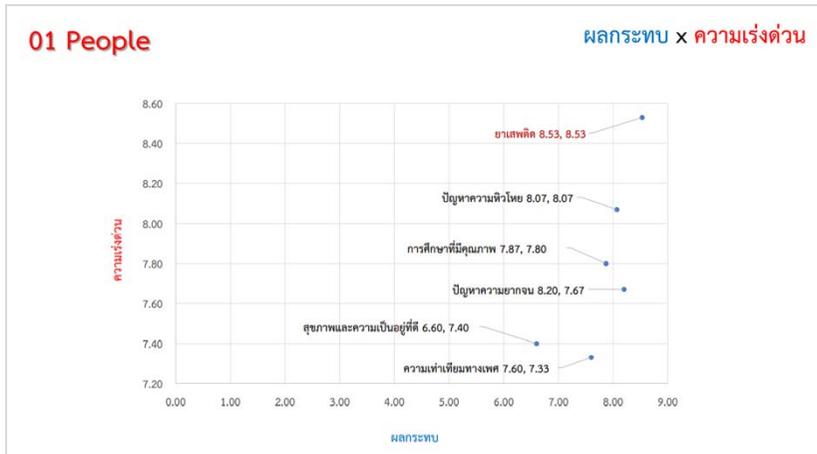
**1.6 กลุ่มเทคโนโลยีและนวัตกรรม (technology)** ผู้เชี่ยวชาญให้ความสำคัญกับปัญหาการขาดการวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิตคิดเป็นร้อยละ 85

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสถิติจะเห็นว่าข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และเทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นด้วยกับเรื่องเหล่านี้ไม่มากเท่ากับกลุ่มคุณภาพชีวิตผู้คน ความเจริญทางเศรษฐกิจ และสันติภาพ แสดงให้เห็นว่า 3 ประเด็นหลังเป็นปัญหาเฉพาะที่มีผลกระทบในระดับสูงและปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องแก้ไขจากผู้เชี่ยวชาญ

## **2. ผลการสำรวจเดลฟายรอบที่ 2**

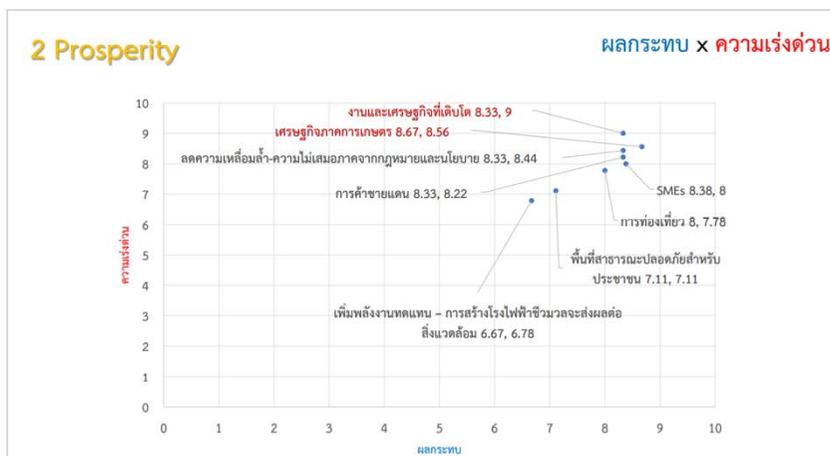
การออกแบบแบบสำรวจเดลฟายรอบที่ 2 อ้างอิงจากผลสำรวจในรอบแรกเพื่อค้นหาปัญหาที่มีผลกระทบและมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องได้รับการแก้ไขที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น สามารถประมวลผลทางสถิติจากการตอบแบบสอบถามได้ดังนี้

**2.1 กลุ่มคุณภาพชีวิตผู้คน** ปัญหาสำคัญเร่งด่วนและมีผลกระทบสูง คือ ยาเสพติด ซึ่งสอดคล้องกับการทำแบบสอบถามเดลฟายในรอบแรกที่ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยว่าเป็นสถานการณ์ที่เป็นปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มากที่สุด รองลงมาคือ ปัญหาความหิวโหยและทุพโภชนาการ และอันดับสามคือ คุณภาพการศึกษา อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนจะเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องแก้ไขน้อยกว่าปัญหาความหิวโหยและการศึกษาที่มีคุณภาพ แต่ทว่าปัญหาความยากจนส่งผลกระทบมากกว่าในความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ



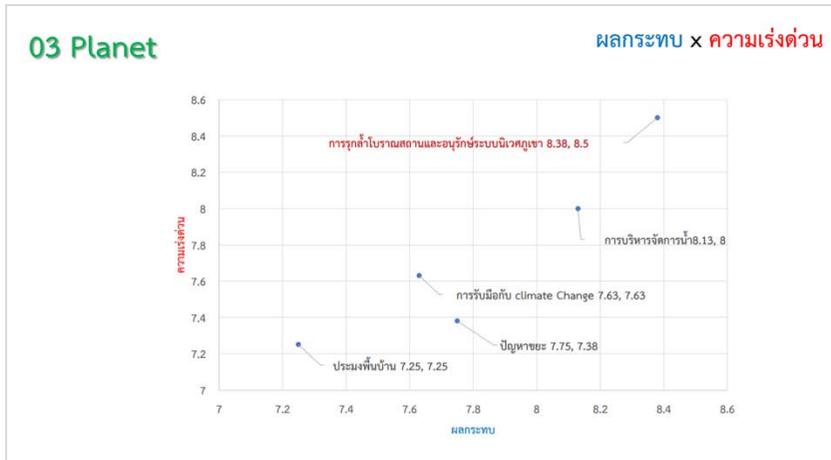
ภาพประกอบ 1 แสดงสถิติผลกระทบและความเร่งด่วนประเด็นคุณภาพชีวิตของคน (people)  
 ที่มา: ผู้วิจัย

2.2 กลุ่มความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและครอบคลุม เรื่องที่ส่งผลกระทบมากที่สุดต่อผู้คนในภาคใต้ชายแดนคือ การถดถอยของเศรษฐกิจภาคการเกษตร ซึ่งสอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนที่สุดในพื้นที่ที่ต้องแก้ไขคือ การเติบโตของเศรษฐกิจในระดับต่ำ ผลสำรวจในรอบนี้ไม่แตกต่างจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในรอบแรกที่มีผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดมองว่าประเด็นภาคการเกษตรถดถอยเรื่องสำคัญที่สุดและรองลงมาคือ ปัญหาการเติบโตทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวที่มีผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยถึงร้อยละ 92



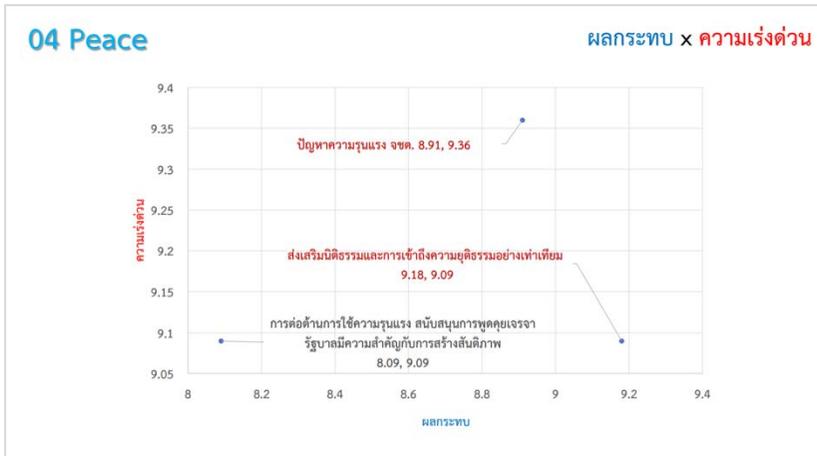
ภาพประกอบ 2 แสดงสถิติผลกระทบและความเร่งด่วนประเด็นความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและครอบคลุม (prosperity)  
 ที่มา: ผู้วิจัย

2.3 กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่ส่งผลกระทบและต้องแก้ไขเร่งด่วนในกลุ่มนี้เป็นประเด็นที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงต้นปี 2563 คือ ปัญหาการขยายพื้นที่ระเบิดหินใน จ.ยะลา เพื่อนำหินไปใช้ในอุตสาหกรรมซึ่งการขยายพื้นที่ระเบิดหินนี้ได้รุกล้ำเข้าไปในพื้นที่โบราณสถาน ผู้เชี่ยวชาญที่ตอบแบบสอบถามจึงมีความห่วงกังวลว่าการระเบิดหินจะส่งผลกระทบกับโบราณสถานภาพเขียนสียาลอ ต.ลิตล และ ต.ยะลา อ.เมืองยะลา อีกทั้งเห็นว่าการอนุมัติโครงการเช่นนี้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนของภาครัฐซึ่งเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของความไม่เป็นธรรมทางสังคม



ภาพประกอบ 3 แสดงสถิติผลกระทบและความเร่งด่วนประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (planet)  
ที่มา: ผู้วิจัย

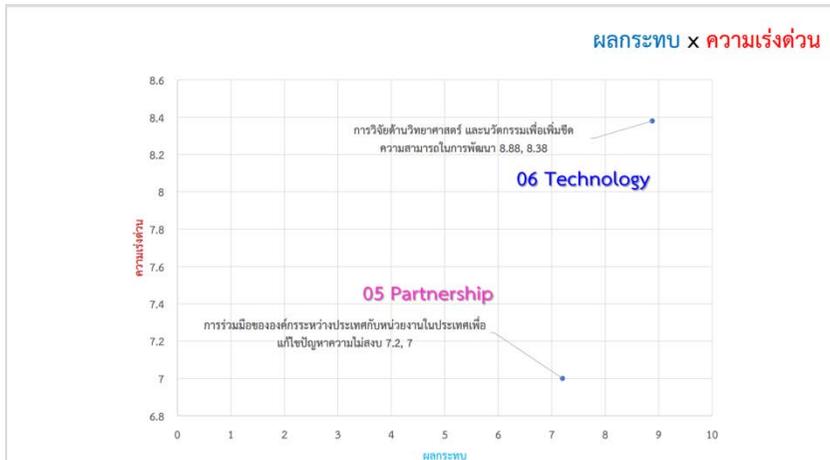
2.4 กลุ่มสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม เป็นที่ประจักษ์ว่าปัญหาความรุนแรงในพื้นที่เป็นปัญหาเร่งด่วนที่ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วที่สุดในขณะที่เรื่องที่สร้างผลกระทบมากที่สุดคือ ปัญหาสิทธิธรรมและการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม ซึ่งคำตอบเป็นไปในทิศทางเดียวกับการตอบแบบสอบถามในรอบแรก ผู้เชี่ยวชาญยังให้ความเห็นว่าปัญหาเรื่องสิทธิธรรมไม่สามารถแยกออกจากความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ หากยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคทางกฎหมายและสิทธิธรรมความรุนแรงจะยังคงดำเนินต่อไป



ภาพประกอบ 4 แสดงสถิติผลกระทบและความเร่งด่วนประเด็นสันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรม (peace)  
ที่มา: ผู้วิจัย

2.5 กลุ่มการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีหากมีการร่วมมือกันขององค์กรระหว่างประเทศกับหน่วยงานในประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะองค์กรระหว่างประเทศมีบทบาทเป็นฝ่ายที่ 3 ที่ช่วยจะตรวจสอบ สร้างแรงกดดันทั้งต่อฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้เห็นต่างจากรัฐ การใช้องค์ความรู้และประสบการณ์จากที่อื่นอาจช่วยสร้างทางเลือกที่หลากหลายในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง อีกทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรระหว่างประเทศในกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนอาจสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่มากขึ้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรนั้น ๆ ได้รับการยอมรับในความเป็นกลางมากน้อยเพียงใดและมีความจริงใจและตั้งใจในการร่วมแก้ปัญหาหรือไม่

2.6 กลุ่มเทคโนโลยีและนวัตกรรม เป็นไปตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการตอบแบบสอบถามรอบแรกที่เห็นด้วยว่างานวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีน้อยมาก อีกทั้งการส่งเสริมความสามารถของนักวิจัยก็น้อยเช่นกัน ผู้เชี่ยวชาญเห็นว่ารัฐบาลไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เน้นสร้างอาคารสถานที่มากกว่าการผลิตองค์ความรู้ ดังนั้น หากมีงานวิจัยในด้านนี้เพิ่มมากขึ้นจะช่วยให้การพัฒนาพื้นที่เป็นไปในทิศทางที่ดีได้



ภาพประกอบ 5 แสดงสถิติผลกระทบและความเร่งด่วนประเด็นการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (partnership) และประเด็นเทคโนโลยีและนวัตกรรม (technology) ที่มา: ผู้วิจัย

ผลจากการศึกษาด้วยวิธีการสำรวจแบบเดลฟายทั้งสองรอบเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ สถิติจะเห็นว่าข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มคุณภาพชีวิตผู้คน ความเจริญทางเศรษฐกิจ และ สันติภาพ ได้รับคะแนนเห็นด้วยอย่างโดดเด่นกว่าประเด็นที่เหลือในการสำรวจรอบแรก อีกทั้ง ผลลัพธ์จากการสำรวจครั้งหลังก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น ในส่วนต่อไปจะเป็นการลงลึกถึง ผลการศึกษาประเด็นข้างต้นเพื่อหาทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ (strategic direction) สำหรับกลุ่ม จังหวัดภาคใต้ชายแดนเพื่อการวางแผนวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

### 3. สถานการณ์คุณภาพชีวิตของผู้คนในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาเร่งด่วนและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้คนในพื้นที่ จังหวัดภาคใต้ชายแดนมากที่สุดในความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ จากการศึกษาพบว่าปัญหาเสพติดมี แนวโน้มการแพร่ระบาดที่รุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างหลักของปัญหา ยาเสพติดมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ 1) ปัญหาการลักลอบปลูกพืชเสพติด 2) ปัญหาการนำเข้า ยาเสพติด และ 3) ปัญหาการค้าและแพร่ระบาดของยาเสพติด จากจำนวนคดียาเสพติดในภาคใต้ ชายแดน พ.ศ. 2561 มีจำนวนปริมาณคดีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2552 ทุกจังหวัด โดยเฉพาะ จังหวัดนราธิวาสมีปริมาณจำนวนคดีมากที่สุดจำนวน 6,733 คดี รองลงมาจังหวัดปัตตานีจำนวน 3,587 คดี และจังหวัดยะลาจำนวน 2,661 คดีตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่า สามจังหวัดชายแดน ภาคใต้มีผู้ใช้ยาเสพติด 80,000 - 100,000 คนจากประชากรกว่า 2 ล้านคนหรือประมาณร้อยละ 5 ของประชากรและ 1 ใน 5 ของเยาวชนกว่า 2,000 หมู่บ้านพื้นที่ติดยาเสพติด โดยผู้เสพส่วนมากจะ อยู่ในช่วงอายุ 14-30 ปี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2018)

ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เห็นว่าประเด็นปัญหายาเสพติดเป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อและเชื่อมโยงกับเรื่องอื่น ๆ ในพื้นที่ กล่าวคือ การแพร่ระบาดของยาเสพติดเกิดจากเครือข่ายการค้ายาเสพติดที่มีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องรวมถึงการคอร์รัปชัน ส่งผลต่อแนวทางการแก้ไขปัญหารัฐเรื่องยาเสพติดที่ไม่จริงจังและต่อเนื่องโดยเฉพาะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาภาคใต้ชายแดน พ.ศ. 2562 – 2564 ในแผนดังกล่าวมีเนื้อหาในส่วนที่แสดงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งพบว่าปัญหา ยาเสพติดเป็นปัญหาที่ประชาชนทั้ง 3 จังหวัดมีความกังวล โดยแต่ละจังหวัดได้เขียนข้อเสนอ แนวทางการแก้ไขปัญหาร้อย่างกว้าง ๆ เช่น ปรับปรุงการบริหารจัดการแก้ไขปัญหายาเสพติดและอาชญากรรม เพิ่มด่านตรวจเข้มสกัดจับยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมาย สนับสนุนชุดวิสาข/อุปกรณ์ทันสมัยเพียงพอต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จัดระเบียบสังคมให้เกิดความเข้มแข็ง สร้างอาชีพ อบรมให้ความรู้ยาเสพติด เป็นต้น (กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, 2563) หากแต่ในทางปฏิบัติผู้เชี่ยวชาญมองตรงกันข้ามเนื่องจากไม่เห็นการปฏิบัติอย่างจริงจัง อีกทั้ง นโยบายของรัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหามันมากกว่าปัญหาสังคมอื่น ๆ หรือกล่าวในอีกทางหนึ่งได้ว่ารัฐเน้นการทำงานด้านความมั่นคงมากกว่า

ในแง่ของสถานภาพองค์ความรู้ด้านคุณภาพชีวิตของผู้คนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด พบงานศึกษาวิจัยใน 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) การค้นหาแนวทางแก้ปัญหายาเสพติดและประเมินผลสัมฤทธิ์ในการบำบัด 2) การถอดบทเรียนและการขับเคลื่อนปัญหายาเสพติดของภาคประชาสังคมและกลุ่มศาสนา และ 3) การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเยาวชน ซึ่งช่องว่างขององค์ความรู้ที่ต้องเติมเต็มตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เช่น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสพและผู้ค้ายาเสพติด เครือข่ายยาเสพติดและองค์กรอาชญากรรมอื่น ๆ ในพื้นที่ รวมถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลทั้งในและนอกเครื่องแบบ แนวทางการสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดให้กับเด็กและเยาวชนโดยใช้พลังของครอบครัวและชุมชน บทบาทขององค์กรทางศาสนาต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในกลุ่มเยาวชน เป็นต้น

#### 4. สถานการณ์เศรษฐกิจในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

จากการทบทวนข้อมูลประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและครอบคลุมจากรายงานต่าง ๆ ของภาครัฐพบข้อมูลที่สอดคล้องไปกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากการทำแบบสำรวจเดลฟายทั้งสองครั้งในแง่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำและภาคการเกษตรที่ถดถอย

ปี พ.ศ. 2559 ภาคใต้ชายแดนจัดเป็นพื้นที่ที่มีประชากรยากจนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับความยากจนในระดับภูมิภาค โดยมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 32.8 ของประชากรทั้งหมดในภาค

หรือประชากรในภาคใต้ชายแดนเกือบ 1 ใน 3 เป็นคนจน ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ 3.8 เท่า (สัดส่วนคนจนเฉลี่ยทั่วประเทศร้อยละ 8.6) รายงานธนาคารโลกปี 2561 ระบุว่าจังหวัดที่มีอัตราความยากจนสูงที่สุดในประเทศไทย 5 จังหวัด ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ใกล้พรมแดนหรืออยู่ในเขตพื้นที่ขัดแย้งในภาคใต้ และ 2 ใน 3 จังหวัดของภาคใต้ชายแดนติดลำดับ 1 ใน 5 จังหวัดที่มีความยากจนสูงที่สุดของประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดปัตตานีและจังหวัดนราธิวาส (World Bank, 2020) ในขณะที่เศรษฐกิจภาคใต้ชายแดนที่มีขนาดเล็ก มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาค ณ ราคาประจำปี 2561 เท่ากับ 136,332 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศซึ่งลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2557 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 1.0 ของประเทศ นับว่าอัตราการขยายตัวอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยปี 2561 มูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคต่อประชากร (GRP per capita) เท่ากับ 74,449 บาทต่อคนต่อปี ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศประมาณ 3.2 เท่า โดยจังหวัดนราธิวาสมีค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวต่ำสุดที่ 73,213 บาทต่อคนต่อปีซึ่งนับเป็นค่าเฉลี่ยรายได้ในลำดับที่ 74 ของประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563)

การถดถอยของภาคเกษตรสัมพันธ์กับความยากจน กล่าวคือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจภาคใต้ชายแดนพึ่งพาภาคการเกษตรเป็นภาคหลักคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.46 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม โดยประชาชนส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรยังคงการผลิตแบบดั้งเดิม ปริมาณผลผลิตในปัจจุบันมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากผลกระทบจากราคาสินค้าเกษตรลดลงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปเกษตรขั้นต้นอยู่ในภาวะชะงักงัน เช่น ยางพารา แปรรูปอาหาร และอุตสาหกรรมแปรรูปไม้ยางพาราซึ่งกระจายตัวอยู่ทั้ง 3 จังหวัดภาคใต้ชายแดน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561) ดังนั้น เมื่อภาคการเกษตรซึ่งเป็นรายได้หลักของประชาชนในพื้นที่ถดถอยอย่างต่อเนื่องจึงส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างมาก

จากการสำรวจความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญอธิบายเรื่องการชะงักงันของภาคการเกษตรว่ามาจากหลายเหตุปัจจัย ได้แก่ ราคาขายตกต่ำต่อเนื่องมาหลายปีและขาดการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ปัญหาที่ดินทำกินที่ที่ดินส่วนใหญ่เป็นของรัฐและเอกชนแต่ประชาชนจำนวนมากไม่มีที่ดินเป็นของตัวเอง การพัฒนาและการปฏิรูปที่ดินของรัฐเพื่อทำโครงการขนาดใหญ่ทำลายฐานทรัพยากร ระบบการเกษตรเชิงเดี่ยว ปัญหาภัยแล้ง สถานการณ์ความรุนแรงทำให้ประชาชนไม่กล้าเข้าพื้นที่ทำการเกษตร กลุ่มทุนขนาดใหญ่ทั้งของไทยและจีนที่ได้รับอนุญาตจากรัฐเข้ามาลงทุนในพื้นที่จนเกิดการผูกขาดการส่งออก สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกและรัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจน รวมไปถึงการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐไว้ที่ส่วนกลางจนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ นอกจากนี้ สถานการณ์โควิด-19 ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ

ประกอบอาชีพ การค้าขายแดนและการท่องเที่ยวหยุดชะงัก และการขาดรายได้จากแรงงานไทยที่ต้องเดินทางกลับจากการไปทำงานในประเทศมาเลเซีย

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายของภาครัฐต่อปัญหาข้างต้น ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าแนวนโยบายของภาครัฐไม่ตอบโจทย์ปัญหาของพื้นที่โดยเฉพาะแนวนโยบายที่เน้นการแก้ปัญหาความมั่นคงมากกว่าปัญหาด้านอื่น ๆ ภาครัฐยังคงไม่เข้ามาจัดการการปฏิรูปที่ดิน การจัดการน้ำ ขาดการส่งเสริมทักษะการยกระดับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและอุตสาหกรรม เกษตร ทักษะการเป็นผู้ประกอบการ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี และมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินไม่สอดคล้องกับหลักการศาสนาและวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุของแนวนโยบายของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาของพื้นที่มาจากข้อจำกัดขององค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยในอดีต จากการศึกษาวิจัยจำนวนมากและในประเด็นที่ไม่หลากหลายนัก ได้แก่ นาร้าง การจัดการผลผลิต (มะนาว เกลือ) การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของเกษตรกรสวนยาง เศรษฐกิจพึ่งพาตนเอง การปรับตัวผู้ประกอบการ และงานศึกษาเกี่ยวกับแรงงาน (ในประเทศมาเลเซีย) ซึ่งยังขาดองค์ความรู้ในอีกหลากหลายประเด็นเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาเร่งด่วนและส่งผลกระทบต่อของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนได้ เช่น การพัฒนา/ถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การแปรรูปและการสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิต การออกแบบการศึกษาใหม่เพื่อสร้างความรู้ ทักษะให้กับแรงงานตามวัฒนธรรมและแนวทางพัฒนาอย่างยั่งยืน งานวิจัยเรื่องพืชเศรษฐกิจของพื้นที่ เช่น ทุเรียน และยางพารา การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นต้น

## 5. สถานการณ์สันติภาพ สถาบันที่เข้มแข็ง และความยุติธรรมในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้นว่ากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนเป็นกลุ่มพื้นที่เดียวที่ต้องเผชิญกับปัญหาความรุนแรงจากสถานการณ์ความไม่สงบไปพร้อม ๆ กับสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ความรุนแรงที่ยืดเยื้อยาวนานสร้างผลกระทบมากมายโดยเฉพาะผลกระทบทางด้านจิตใจของผู้คน ซึ่งการศึกษาด้วยการสำรวจเดลฟายสามารถสะท้อนผลกระทบระยะยาวต่อผู้คนและระบบต่าง ๆ ในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี โดยผู้เชี่ยวชาญต่างเห็นตรงกันว่าปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นสัมพันธ์กับเรื่องนิติธรรมในพื้นที่ ขณะที่ความรุนแรงเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข แต่ผลกระทบของปัญหานิติธรรมที่เกิดขึ้นมีมากกว่าสถานการณ์ความไม่สงบ

ผู้เชี่ยวชาญแสดงความเห็นต่อปัญหาด้านนิติธรรมว่าเกิดจากหลายปัจจัย เช่น การขาดความจริงใจและความไม่รู้จักต้นตอของปัญหาความไม่สงบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แนวทางการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่ของภาครัฐที่เปลี่ยนไปตามผู้นำและเงื่อนไขทางการเมือง

ในแต่ละยุค กลไกการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ถูกกำหนดจากผู้มีอำนาจซึ่งสร้างความรู้สึกไม่ไว้วางใจแก่ประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม การปฏิบัติสองมาตรฐานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เคยถูกดำเนินคดีหรือลงโทษตามกฎหมาย การขาดโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน และขาดการคุ้มครองของผู้ที่ขับเคลื่อนเรื่องความยุติธรรมในพื้นที่

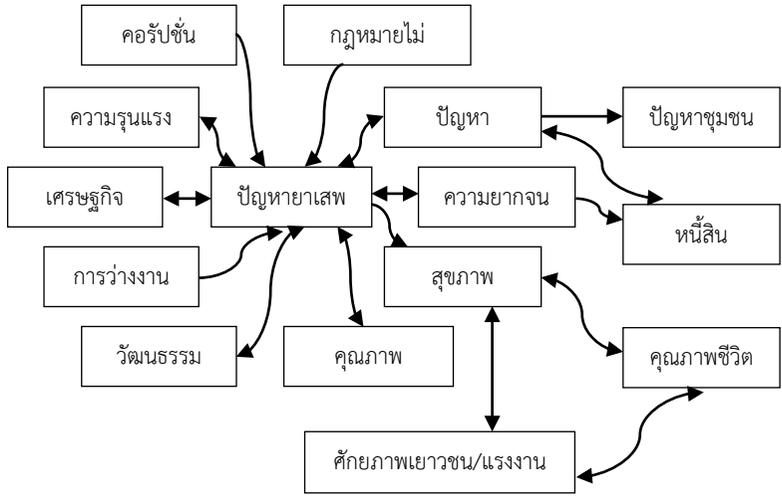
ในแง่ของการดำเนินนโยบายของภาครัฐต่อประเด็นปัญหาข้างต้น แม้การแก้ไขปัญหามันจะรุนแรงเป็นวาระแห่งชาติต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของความไม่สงบ 16 ปี หากแต่ความรุนแรงยังคงยืดเยื้อเรื้อรัง นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาก็ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในพื้นที่และรัฐบาลกลาง ในห้วงเวลาความไม่สงบที่ผ่านมาประเทศไทยเปลี่ยนรัฐบาลมาแล้วถึง 8 รัฐบาล ส่งผลให้ทิศทางการแก้ปัญหาไม่ต่อเนื่องและไม่เป็นเอกภาพ บางครั้งเกิดการชะงักงันบางนโยบาย เช่น การพูดคุยสันติภาพ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญได้แสดงความเห็นต่อการดำเนินนโยบายของรัฐไว้อย่างน่าสนใจ 5 ประเด็น กล่าวคือ 1) นโยบายของรัฐยังไม่มุ่งแก้ไขปัญหารากเหง้าของความขัดแย้งที่มีลักษณะเป็นเรื่องของชาติพันธุ์ชาตินิยม 2) นโยบายจากศูนย์กลางที่คาดว่าจะบรรลุผลได้ (เช่น กระบวนการสันติภาพ) ถูกแย้งโดยฝ่ายความมั่นคงโดยเฉพาะกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนหน้า 3) แนวทางการแก้ปัญหามุ่งเน้นด้วยการปราบปรามผู้ใช้ความรุนแรงและปกป้องความมั่นคงของรัฐเป็นหลักทำให้ปัญหาฐานรากไม่ได้รับการแก้ไข 4) รัฐยังไม่มีมาตรการในด้านกระบวนการยุติธรรมที่เป็นที่ยอมรับของสังคม และ 5) การสร้างกลไกการทำงานร่วมกันของรัฐกับภาคประชาสังคมยังไม่เข้มแข็งและยังคงไม่เป็นที่ไว้วางใจ

ส่วนสถานการณ์องค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาในพื้นที่พบงานวิจัยที่เกี่ยวกับความรุนแรงในพื้นที่และกระบวนการสันติภาพจำนวนมากหากแต่องค์ความรู้เหล่านี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในเชิงปฏิบัติการ ผู้เชี่ยวชาญจึงเสนอองค์ความรู้ที่ยังต้องถูกเติมเต็มในหลากหลายประเด็น เช่น หลักนิติธรรม ผลกระทบจากการใช้กฎหมายความมั่นคง การละเมิดสิทธิมนุษยชน กระบวนการถ่วงดุลและตรวจสอบรัฐและภาคประชาสังคม การเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐและฝ่ายความมั่นคง และทำที่/ทัศนคติของคู่กรณีที่มีต่อกระบวนการสันติภาพ

### อภิปรายผลการวิจัย

ลักษณะสำคัญของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ซึ่งถูกใช้เป็นการรอบในการศึกษาในงานวิจัยนี้คือ ความสำคัญกับการมองประเด็นการพัฒนาอย่างบูรณาการ เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายและเป้าประสงค์ เห็นถึงความขัดกัน (trade-offs) หรือเสริมพลังกัน (synergies) ทั้งนี้เพราะปัญหาที่ยังดำรงอยู่ตอนนี้เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเกี่ยวพันกับหลายสาเหตุและมีผลกระทบที่หลากหลายที่อาจจะคาดไม่ถึง ซึ่งผลจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้วยกระบวนการเดลฟายที่แบ่งประเด็นของคำถามออกตาม SDGs ที่ถูกแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ (5P)

บวกกับหนึ่งประเด็นเสริม (1T) พบว่าปัญหาเสพติด การเติบโตของเศรษฐกิจในระดับต่ำ และ ปัญหาความรุนแรงเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ในขณะที่ปัญหาเสพติดอีก เช่นกันและปัญหาการถดถอยของภาคการเกษตร รวมถึงปัญหานิติธรรมและการเข้าถึงความ ยุติธรรมล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อเนื่องกันดังภาพประกอบ



ภาพประกอบ 6 แสดงความเชื่อมโยงปัญหาของกลุ่มภาคใต้ชายแดน  
ที่มา: ผู้วิจัย

ผลจากการทบทวนเอกสารและการสำรวจเดลฟายทั้งสองรอบสามารถนำมาวิเคราะห์เชิง ยุทธศาสตร์ (strategic direction) เพื่อให้เห็นจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT) ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดังนี้

ตาราง 1 จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT) ของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัจจัยภายนอก	
จุดแข็ง (STRENGTHS) (+)	จุดอ่อน (WEAKNESSES) (-)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ภูมิศาสตร์ ภูเขา พื้นราบทุ่งนา และ ชายทะเล (เขา/นา/เล)</li> <li>2. ทรัพยากรธรรมชาติที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์</li> <li>3. พืชเศรษฐกิจ ยาง ผลไม้หลากหลาย</li> <li>4. มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน มาเลเซีย</li> <li>5. มีประชากรวัยทำงานจำนวนมาก</li> <li>6. ภาษาถิ่นมีความใกล้เคียงกับภาษาประเทศเพื่อนบ้าน</li> <li>7. ภาษา (อาหรับ) และศาสนา เชื่อมต่อกับโลกอาหรับ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ปัญหาด้านความมั่นคง ความรุนแรง</li> <li>2. ขาดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแปรรูปสินค้าทางการเกษตร</li> <li>3. ปัญหาด้านยาเสพติด</li> <li>4. ปัญหาความยากจน</li> <li>5. ปัญหาคุณภาพการศึกษา</li> </ol>
ปัจจัยภายใน	
โอกาส (OPPORTUNITIES) (+)	อุปสรรค (THREATS) (-)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. งบประมาณจากภาครัฐและองค์กรระหว่างประเทศ</li> <li>2. มีศักยภาพเป็นครัวโลกสำหรับประเทศมุสลิม</li> <li>3. ผู้คนท้องถิ่นสามารถเชื่อมโยงกับนานาชาติได้ผ่านเทคโนโลยี</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. นักลงทุนไม่สามารถมาลงทุนธุรกิจขนาดใหญ่ได้ เนื่องจากความรุนแรง</li> <li>2. ความไม่มีเสถียรภาพด้านการเมืองระดับประเทศ</li> <li>3. นโยบายที่ไม่เข้าใจบริบทพื้นที่</li> </ol>

ข้อเสนอทิศทางเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

จากการวิเคราะห์ผลเดลฟายทั้งสองครั้ง จึงมีข้อเสนอทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงประเด็นปัญหาทั้ง 3 ด้านเข้าด้วยกันภายใต้ชื่อ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงมนุษย์ วัฒนธรรม และเศรษฐกิจในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน แบ่งได้เป็น 3 ด้านสำคัญคือ

## 1. ด้านคุณภาพของคน

1.1 ออกแบบการศึกษาใหม่ (redesign education) เพื่อสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมกับการพัฒนาในบริบททรัพยากรพื้นฐานและวัฒนธรรมของพื้นที่ เช่น การศึกษาภาษาแม่ วัฒนธรรมร่วมกับดินแดนคาบสมุทรหลาย ทักษะการทำงานที่สอดคล้องกับฐานทรัพยากรและแนวทางการพัฒนา

1.2 ปรับแนวทางการปัญหาเสฟติด ด้วยการปรับเปลี่ยนนิยามความหมายของยาเสฟติดบางประเภทออกจากพระราชบัญญัติยาเสฟติดให้โทษเพื่อตัดราคาของกลไกตลาดค้ายาเสฟติด ส่งผลให้ธุรกิจการค้ายาเสฟติดลดลงเพราะราคาไม่ได้สูงมาก ปรับแนวคิดให้เรื่องยาเสฟติดเป็นปัญหาความมั่นคงของมนุษย์และพื้นที่ สร้างการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนโดยเฉพาะในระดับชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัวและชุมชนบนฐานความเชื่อและวัฒนธรรม ส่งเสริมให้เยาวชนทำงานกับเยาวชน เพื่อเยาวชน ตลอดจนกระจายอำนาจในการจัดการปัญหาตนเองให้กับท้องถิ่น

## 2. ด้านเศรษฐกิจ

2.1 ปรับวิกฤติความรุนแรงเรื้อรังและโควิด-19 ให้เป็นโอกาสโดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชนทั้งเกษตรกรและคนในวัยทำงาน สร้างทักษะใหม่ (reskilling) และเพิ่มพูนทักษะ (upskilling) แรงงานที่เดินทางกลับจากประเทศมาเลเซีย และส่งเสริมความรู้ทางเทคโนโลยี อุตสาหกรรม การรักษาและแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตรเพื่อตลาดทั้งในและต่างประเทศสำหรับกลุ่มเกษตรกร

2.2 ส่งเสริมการค้าชายแดน คาบสมุทรหลาย และโลกอาหรับ ที่คนในพื้นที่มีต้นทุนทางภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมร่วมกับทั้งภูมิภาคคาบสมุทรหลายและโลกอาหรับอยู่แล้ว

2.3 ส่งเสริมทักษะความรู้ใหม่ให้กับเยาวชนในพื้นที่ ทั้งทักษะด้านการทำงานและแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเพิ่มศักยภาพทัดเทียมกับเยาวชนในภาคอื่น ๆ

## 3. ด้านสันติภาพ

3.1 ลด เลิก กฎหมายความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลต่อสิทธิมนุษยชน นิติธรรม การทำมาหากิน และเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ขจัดวัฒนธรรมลายนวลพันผิด

3.2 ส่งเสริมการสื่อสารเรื่องกระบวนการสันติภาพ เปิดโอกาสและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนให้ความเห็น แล้วเข้าร่วมในกระบวนการสันติภาพ

3.3 สนับสนุนกระบวนการพูดคุยที่ต่อเนื่องและจริงจัง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน. (2563, พฤษภาคม 30). *แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน พ.ศ. 2561-2565 (ฉบับทบทวน)*. กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน. [https://www.osmsouth-border.go.th/files/com\\_news\\_develop/2021-04\\_92093815cf0a8c8.pdf](https://www.osmsouth-border.go.th/files/com_news_develop/2021-04_92093815cf0a8c8.pdf).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). *ยาเสพติดเป็นภัยแทรกซ้อนในจังหวัดชายแดนภาคใต้*. หอสมุดรัฐสภา. <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2561/hi2561-002.pdf>.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561, กุมภาพันธ์ 26). *แผนพัฒนาภาคใต้ชายแดนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=7530](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7530).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563, พฤษภาคม). *แผนพัฒนาภาคใต้ชายแดน พ.ศ. 2560-2565 (ฉบับทบทวน)*. กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน. [http://wise.co.th/wise/References/Thailand\\_Development/Southern\\_Border\\_Group\\_Plan\\_2563.pdf](http://wise.co.th/wise/References/Thailand_Development/Southern_Border_Group_Plan_2563.pdf).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565, มกราคม 15). *เกี่ยวกับ SDGs. ประเทศไทยกับการพัฒนาที่ยั่งยืน*. <https://sdgs.nesdc.go.th/เกี่ยวกับ-sdgs/>.

CSCD. (12 มิถุนายน 2563). *ผลสำรวจ ม.อ. เผย ประชาชนชายแดนใต้กว่าหนึ่งในสามได้รับผลกระทบด้านเศรษฐกิจมากที่สุด เกือบร้อยละ 20 ยังเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ แต่ยังรับสภาพอยู่ได้อีก 1 เดือนด้วยตาข่ายนิรภัยทางสังคม*. สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา. <https://cscd.psu.ac.th/th/node/219>.

DWS. (5 มิถุนายน 2563). *สรุปเหตุการณ์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำเดือนพฤษภาคม 2563*. Deep South Watch. <https://deepsouthwatch.org/th/node/11956>.

### ภาษาอังกฤษ

Cheah, S., Yang, Y., & Saritas, O. (2019). Reinventing product-service systems: the case of Singapore. *Foresight*, 21(3), 332-361.

- Kuosa, T. (2011). *Practising Strategic Foresight in Government*. AMS-Forschungsnetzwerk. <https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/RSIS-Monograph19.pdf>.
- UN. (2021, January 15). *THE 17 GOALS*. Retrieved from United Nations: <https://sdgs.un.org/goals>.
- World Bank. (2020, March 5). *Taking the Pulse of Poverty and Inequality in Thailand*. <https://www.worldbank.org/en/country/thailand/publication/taking-the-pulse-of-poverty-and-inequality-in-thailand>.