

# การศึกษาผลสัมฤทธิ์ การดำเนินงานตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

## A Study of Achievements from the Administration and Development Policy for Southern Border Provinces, Southern Border Provinces Administrative Center

สิริธร สิงห์นำโชค      Sireethorn      Singnamchok<sup>1</sup>

สมพร คุณวิชิต      Somporn      Khunwishit<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาและวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในมิติด้านการพัฒนา 2) วิเคราะห์ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวในที่ผ่านมา และ 3) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายในอนาคต ใช้ระเบียบการวิจัยแบบผสมผสานทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เก็บข้อมูลโดยการค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบประเมินผลสัมฤทธิ์ในการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงาน เก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้งสิ้น 28 คน ประกอบด้วยผู้บริหารและปฏิบัติงานของ ศอ.บต. และตัวแทนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้วยการหา รูปแบบของข้อความเพื่อจัดกลุ่มข้อความที่มีเนื้อหา นัยยะ หรือความหมายที่คล้ายคลึงกัน สำหรับข้อมูลจากแบบสำรวจความคิดเห็น วิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนาโดยการหาค่าเฉลี่ยของข้อมูล

ผลการศึกษามีดังต่อไปนี้ (1) ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน พบว่า ภาพรวมของการดำเนินงานมีความก้าวหน้า ครอบคลุม และตบใจวิทยุวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็ยังมีบางส่วนที่ยังไม่ค่อยก้าวหน้าและตบใจวิทยุนโยบายเท่าที่ควร กล่าวคือ ด้านอำนวยการความเป็นธรรมและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบได้รับค่าเฉลี่ยความก้าวหน้าระดับมาก ( $\bar{X}$  = 4.08) ซึ่งเป็นระดับสูงสุดจากการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มองว่าด้านนี้ประสบความสำเร็จมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจได้คะแนนความก้าวหน้าระดับปานกลาง ( $\bar{X}$  = 3.21) ด้านสังคมพหุวัฒนธรรมและศาสนาได้รับคะแนนความก้าวหน้าระดับปานกลาง ( $\bar{X}$  = 3.14) และสุดท้ายด้านการศึกษาได้รับคะแนนความก้าวหน้าระดับปานกลาง

<sup>1</sup> นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

E-mail: sireethornsing@gmail.com

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

E-mail: somporn.kh@psu.ac.th

( $\bar{X} = 2.77$ ) แต่เป็นระดับคะแนนต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่น ๆ ผลการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มีการระบุว่าภารกิจบางอย่างในด้านเหล่านี้ก็มีความก้าวหน้าและตอบ โจทย์นโยบายของ ศอ.บต. แต่บางภารกิจก็ยังไม่ก้าวหน้าและยังไม่ตอบโจทย์นโยบายเท่าที่ควร (2) ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน ประกอบด้วย การขาดการบูรณาการทั้งในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน บทบาท ศอ.บต. ที่ทำซ้อนกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ขาดการวางระบบขั้นตอนที่ชัดเจนในการทำงาน ดำเนินงานที่ผิดบทบาท มีการทำงานในลักษณะที่สนองนโยบายทางการเมืองมากเกินไป การมีคำสั่งของ คสช. มาควบคุมกำกับการทำงานในพื้นที่ การคัดเลือกผู้เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ไม่เข้าใจบริบทพื้นที่ ปัญหา โควิด - 19 และเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงดำเนินอยู่ (3) ข้อเสนอแนะใน การปรับปรุงการดำเนินงาน ได้แก่ ศอ.บต. ควรแสดงบทบาทการเป็นผู้หนุนเสริม เต็มเต็ม ต่อยอด งานหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ควรบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด ควรทำงานใน โครงการขนาดใหญ่มากกว่าโครงการขนาดเล็ก ควรเป็นแหล่งข้อมูลทางวิชาการ ควรทำงานพัฒนาคุณภาพ ชีวิตประชาชน ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และควรเสนอการจัดทำนโยบาย ด้วยการนำปัญหาความต้องการจากพื้นที่สะท้อนสู่เบื้องบนในลักษณะ Bottom Up มากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ :** ยุทธศาสตร์ การพัฒนา การบริหารจัดการภาครัฐ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

## ABSTRACT

The purposes of this research are to (1) examine the achievement of development policy of the Southern Border Provinces Administrative Centre (SBPAC); (2) analyze problems/obstacles that impeded policy implementation; and (3) propose improvements of policy implementation in the future. A combination of both qualitative and quantitative research methods was employed. Document research, in-depth interviews, and survey questionnaire were used to collect data. The key informants for this study are 28 people who were representatives of the SBPAC and other organizations in the three southern-most provinces. In-depth interview data were validated using data triangulation approach. Qualitative data were analyzed using content analysis method and quantitative data were analyzed using mean value. Results show that (1), overall, the implementation of development projects have some level of progress and achieve some of the SBPAC's objectives. However, some objectives have not been met and have low to medium levels of progress. When

considering each aspect of the development policy, this research found that equality provision and victim compensation aspect was most progressed ( $\bar{x}$  = 4.08), which was consistent with data from in-depth interviews. This was followed by economic aspect ( $\bar{x}$  = 3.21), multi-cultural and religious aspect ( $\bar{x}$  = 3.14) and, finally, educational aspect ( $\bar{x}$  = 2.77), these results were also consistent with the results of qualitative data analysis. (2) Some obstacles that impeded the progress of SBPAC's development policy implementation include the lack of integration of related organizations, the overlapping role of SBPAC with other organization in the areas, unclear work procedures, the influence of national politics, the lack of knowledge about area contexts among the personnel and etc. (3) It is recommended in this research that SBPAC play a supportive role in the development of three southern-most provinces, collaborate with other agencies to make the most progress of development policy implementation, focus on big projects, nurture public participation and employ the bottom-up approach of policy formulation.

**Keyword** : Strategy Development Public Administration The Southern Border Provinces Administrative Centre (SBPAC)

## บทนำ

ความรุนแรงและสันติภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ปะทุเป็นจุดระเบิดในปี 2547 และต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันในปี 2565 นับเป็นเวลา 18 ปีกว่า ในระยะหลังดูเหมือนข่าวเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่ภาคใต้จะเบาบาง แต่ปัญหายังไม่หายไป การเกิดเหตุการณ์มากขึ้นในช่วงปี 2564 แสดงว่ายังมีสิ่งผิดปกติซ่อนเร้นอยู่ที่รอวันแตกกระเบิดขึ้นมาถ้าไม่ทำความเข้าใจให้ดี จึงถือเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติที่สำคัญยิ่งที่มีการกำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน มีความสลับซับซ้อน ดังนั้นโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงมีความจำเป็นและสำคัญมาก ซึ่งรัฐบาลไทยได้ยึดถือยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงเป็นกรอบแนวทางหลักในการจัดการเรื่องความมั่นคงของประเทศและจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในระดับนโยบาย จึงได้กำหนดนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560-2562 ที่มีวิสัยทัศน์มุ่งให้สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขความรุนแรง วิถีชีวิตของทุกคน ได้รับการปกป้องและพัฒนาบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน นำมาใช้ในพื้นที่ ประกอบกับในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น

มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานอำนวยการระดับพื้นที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2524 และได้มีการปรับโครงสร้างใหม่ ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีบทบาทภารกิจที่ยึดหน้าที่ยึดตามตรา 9 ตามพ.ร.บ. มีการใช้ยุทธศาสตร์และนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้ามาเป็นส่วนประกอบในการขับเคลื่อนงานในพื้นที่

จึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่ควรมีการศึกษานโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในมิติด้านการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม และชี้ให้เห็นถึงช่องว่างการดำเนินงานของศอ.บต. ในการแก้ไขปัญหาตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีในห้วงปี 2561-2565 ซึ่งจากความจำเป็นข้างต้น จึงนำมาสู่การวิจัยครั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ

(1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในมิติด้านการพัฒนา

(2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา ในมิติด้านการพัฒนา

(3) เพื่อสังเคราะห์และเสนอแนะการปรับปรุงนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในมิติด้านการพัฒนา

## **ทบทวนวรรณกรรมและการพัฒนาสมมติฐาน**

### **แนวคิดยุทธศาสตร์ (Strategy) และการวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning)**

แผนยุทธศาสตร์เป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญในฐานะเครื่องมือที่องค์กรนำมาใช้ประมวลสรุป ข้อมูลระบุความเชื่อมโยงของนโยบายระดับชาติ ระดับกระทรวง จนถึงระดับองค์กร และมีการวาง ระบบติดตามประเมินผลตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้หน่วยงานสามารถวางทิศทาง การทำงานอย่างเป็นระบบและส่งมอบคุณค่าการบริการได้อย่างมีคุณภาพ (ประเสริฐ อินทร์รักษ์, 2563) โดยยุทธศาสตร์แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ (1) ยุทธศาสตร์ระดับองค์กร (Corporate Strategy) (2) ยุทธศาสตร์ระดับธุรกิจ (Business Strategy) (3) ยุทธศาสตร์ระดับปฏิบัติการ (Functional Strategy) (วรางคณา ผลประเสริฐและคณะ, 2554 อ้างถึงใน ฮาริต เวชสิทธิ์, 2558) และระดับยุทธศาสตร์ของประเทศไทยแบ่งตามบทบาทเป็น 4 ระดับ ประกอบด้วย 1. แผนระดับนโยบายชาติ 2. แผนระดับประสานงาน 3. แผนระดับปฏิบัติการ 4. แผนเฉพาะกิจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547 อ้างถึงใน อาริยา สิทธิธรรมวงศ์, 2550 )

การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic planning) หมายถึง กระบวนการวางแผนรวมขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา และการจัดทำแผนงานอนาคตขององค์กร ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (Kotler & Murpley, 1981 อ้างถึงใน นพดล นิมสุวรรณ, 2559) โดยการกำหนดวิธีปฏิบัติงานของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์จะต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic planning) ซึ่งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์อาจจะแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ 1. แผนยุทธศาสตร์ระยะยาว (ประมาณ 10 ปีขึ้นไป) 2. แผนยุทธศาสตร์ระยะกลาง (ประมาณ 5-7 ปี) 3. แผนยุทธศาสตร์ระยะสั้น (ประมาณ 1-4 ปี) (ช่วงโชติ พันธุเวช, 2552 อ้างถึงใน นพดล นิมสุวรรณ, 2559)

### **แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)** **นโยบายสาธารณะ**

นโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่เลือกที่จะกระทำบรรลุตามเป้าหมาย (Dye, 1984 อ้างถึงใน พิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒนา, 2559) เป็นผลผลิตของระบบการเมือง ประชาชนทุกคนจะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งจากนโยบายสาธารณะของรัฐเสมอ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2557 อ้างถึงใน สุภาคีพรหม ตั้งตรงไพโรจน์, 2561) โดยกระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่จะต้องดำเนินผ่านไปตามลำดับขั้น เปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตทั่วไปที่มีช่วงวงจรชีวิต (Life-Cycle) สามารถจำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตนโยบายออกได้คือ 1) ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation) 2) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) 3) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ 4) ขั้นตอนการต่อเนื่อกการทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy Maintenance, Succession & Termination) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539: 122-124 อ้างถึงใน พิชญญา วิฑูรกิจจจา, 2562) โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ 1) นโยบายในอุดมคติเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดออกมาจากอุดมการณ์ของผู้กำหนดนโยบายอย่างมีแบบแผน 2) กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย คือผู้ที่ถูกกำหนดให้ต้องปรับตัวตามทีนโยบายได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจเป็นบุคคลในองค์กร หรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย 3) องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานหนึ่งในองค์การของรัฐบาล 4) ปัจจัยแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นปัจจัยที่สามารถมีอิทธิพลหรือได้รับอิทธิพลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Smith, 1973: 202-205 อ้างถึงใน ธันภัทร โคตรสิงห์, 2556)

### **แนวคิดความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Homeland Security Strategy)**

แนวคิดเรื่องความมั่นคงแห่งมาตุภูมิมีการพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ความมั่นคงแห่งมาตุภูมิเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วนโดยการโจมตีของผู้ก่อการร้ายของเหตุการณ์ 9/11 (Reese, 2013) โดยความหมายของ ความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ ยังคงเป็นคำนิยามหลักด้านความมั่นคงแห่งชาติของอเมริกา สำหรับความพยายามระดับชาติเพื่อให้แน่ใจว่ามาตุภูมินั้นปลอดภัย มั่นคง และมีความยืดหยุ่นต่อการก่อการร้ายและอันตรายอื่นๆ ความมั่นคงแห่งมาตุภูมิเป็นส่วนย่อยของความมั่นคงของชาติและทั้งคู่เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก ความมั่นคงของชาติคือการรักษาความปลอดภัยและการป้องกันประเทศ รวมทั้งพลเมือง เศรษฐกิจ และสถาบันต่างๆ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาล (United States Environmental Protection Agency, 2022)

### **แนวคิดการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management)**

ความขัดแย้งเป็นสถานการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปพยายามยืนยันในสิ่งที่พวกเขาคิดหรือเชื่อว่าพวกเขาไม่สามารถประนีประนอมความขัดแย้งทั้งหมดได้ ความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น บางส่วนต้องการการเปลี่ยนแปลง แต่บางส่วนไม่เห็นด้วย (Howard, 2004) นอกจากนี้ความขัดแย้งมักมีคุณลักษณะบางประการร่วมกันหรือใกล้เคียงกัน คือความขัดแย้งเป็นสถานการณ์ที่เกิดความขัดกัน ไปด้วยกันไม่ได้ในเรื่องของเป้าหมาย ค่านิยม การแสดงความเชื่อ การแย่งชิงผลประโยชน์ การไม่ลงรอยกันด้านความต้องการ ความสนใจ การรับรู้ การตีความ และการแสดงความรู้สึกในด้านลบ (บุชขง ชัยเจริญวัฒน์ และเหมือนขวัญ เรณูมาศ, 2560) โดยมีการเสนอวิธีการจัดการกับความขัดแย้งไว้ 3 วิธีคือ 1) การเอาชนะ (domination) 2) การประนีประนอม (compromise) และ 3) การบูรณาการ (integration) (Mary Follett, 1972 อ้างถึงใน ศาสวัต เฟ่งแพ, 2543)

### **แนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)**

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เป็นรูปแบบการบริหารที่มีลักษณะบางประการร่วมกับรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐในลักษณะอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อดึงตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของภาครัฐมากขึ้น องค์ประกอบของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน มีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ คือ (1) การริเริ่มความร่วมมือ (2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (3) การแสดงบทบาท ภาวคิที่เข้ามามีส่วนร่วม (4) การจัดโครงสร้างการทำงาน

5) การตัดสินใจ 6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน (Ansell and Gash, 2008 อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสและคณะ, 2559)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ด้านยุทธศาสตร์ การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการศึกษาของหลายนักวิจัยที่เกี่ยวกับด้านนี้ ได้แก่ พิชญเดช โอสถานนท์ (2555) พบว่าการเปลี่ยนแปลงที่เป็นแรงผลักดันให้นโยบายเปลี่ยนมากที่สุด คือกระแสการเมืองอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต. ซึ่งณัฐรดา ศิลปอุดม และอัญชญา ณ ระนอง (2562) พบว่า 1) มีทั้งหมด 6 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนา ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคง ด้านสิทธิมนุษยชนและการต่างประเทศ 2) ปัญหาและอุปสรรค (1) บุคลากรที่ไม่เพียงพอ การที่ ศอ.บต. มีหน่วยงานภายในที่มาก อันเนื่องมาจากการยึดเอาตามภารกิจของ ศอ.บต.ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ทำให้เกิดการแบ่งหน่วยงานภายในที่มากเกินไปจนความจำเป็น (2) จำนวนหน่วยงานภายใน ในปัจจุบันโครงสร้างภายในของ ศอ.บต. มีจำนวนมากเกินไป อีกทั้งนาย เพิ่มพูน (2561) พบว่าในการติดตามการขับเคลื่อนนโยบายด้านทรัพยากรที่ใช้เพียงพอแต่ยังขาดความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและการพัฒนา ด้านเส้นทางนโยบายมีความเชื่อมโยงและเหมาะสมด้านกระบวนการและกลไกสอดคล้องกันแต่ยังบูรณาการไม่สมบูรณ์ ด้านภาคีได้รับความร่วมมือดีขึ้นจากประชาชน ภาคประชาสังคม เอกชน และต่างประเทศ การสิ้นเปลืองยุทธโธปกรณ์และงบประมาณมีแนวโน้มสูงขึ้น และในการติดตามผลลัพธ์ มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับ “ปานกลาง” ทั้งในด้านการบรรลุวัตถุประสงค์ ความเท่าเทียม และเสรีภาพ อุปสรรคที่สำคัญคือ การบูรณาการให้การจัดสรรทรัพยากรมีส่วนด้านความมั่นคงและการพัฒนาที่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งบูรณาการกลไกความมั่นคงและการพัฒนา และอุปสรรคจากการที่ต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ หรือภาคประชาสังคม อาจถูกขบวนการใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองได้ และธัญญา อนุวัตรรอรอง (2563) พบว่าผลการจัดลำดับปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญ 3 ลำดับแรก คือ ปัจจัยความรู้ความสามารถ (Skill) มีความสำคัญเป็นลำดับแรกเท่ากับปัจจัยบุคลากร (Staff) รองลงมาเป็นปัจจัยค่านิยมร่วม (Shared Values) และปัจจัยกลยุทธ์ (Strategy) ตามลำดับ

ด้านการจัดการความขัดแย้ง จากการศึกษาของดิณณภพ เทียวเจริญกิจ (2562) พบว่าสันติวิธีถูกบรรจุในนโยบายความมั่นคงมากกว่า 17 ปีแต่พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นสันติวิธีขึ้นอยู่กับแนวทางการแก้ไขปัญหาของแต่ละรัฐบาลและผู้นำ

ประเทศ ปัญหาและอุปสรรคในการขับเคลื่อนสันติวิธีในนโยบายฯ คือความรุนแรงทางโครงสร้างและวัฒนธรรมที่ฝังรากอยู่ในระดับองค์กรและระดับกลไกปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่สุชาติ มั่นคง พิทักษ์กุล, สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, ประพนธ์ สหพัฒนา และศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี (2559) พบว่าการแก้ไข ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีปัญหาในเรื่องของการบูรณาการองค์รวมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาด ประสิทธิภาพ ดังนั้นการแก้ไขดังกล่าวจึงต้องใช้แนวคิดเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา การเมืองนำทหาร และอำนาจ สัญญากุล (2561) พบว่าผู้นำมีทัศนคติว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ควรมีรูปแบบการ กระจายอำนาจมากขึ้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะของพื้นที่ภายใต้กฎหมายของประเทศไทย

### วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นงานวิจัยที่ใช้ระเบียบการวิจัยแบบผสมผสานทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เก็บข้อมูล จากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในด้านของการพัฒนา การจัดการปัญหาความขัดแย้ง การนำนโยบายไปปฏิบัติและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก และแบบประเมินผลสัมฤทธิ์ใน การติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงาน ทั้งหมด 28 คน โดยเกณฑ์คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 12 คน 2) ผู้บริหารหรืออดีต ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 3 คน 3) ผู้บริหารหรืออดีต ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร/ภาค 4 ส่วนหน้า จำนวน 3 คน 4) ผู้บริหารระดับจังหวัดหรือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละจังหวัด ใน 4 จังหวัดชายแดน ภาคใต้ สังกัดกรมการปกครอง จำนวน 7 คน และ 5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ จำนวน 3 คน โดยทำการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหาแบบของ ข้อความเพื่อจัดกลุ่มข้อความที่เนื้อหาหรือนัยยะ ความหมายที่คล้ายคลึงกัน ใช้เทคนิคในการเก็บรวบรวม ข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และในส่วนของแบบประเมินผลสัมฤทธิ์ในการติดตาม ความก้าวหน้าการดำเนินงาน ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลสถิติเชิงพรรณนา โดยการหาค่าเฉลี่ยของข้อมูล

### สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถสรุป โดยแยกรายประเด็นได้ ดังนี้

1. ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มิติด้านการพัฒนา



ภาพรวมของการดำเนินงานมีความก้าวหน้า ครอบคลุม และตบโจทย์วัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็ยังมีบางส่วนที่ยังไม่ก้าวหน้าและตบโจทย์นโยบายเท่าที่ควร ประกอบกับผลการสำรวจความคิดเห็นสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มีการระบุว่าภารกิจบางอย่างในด้านเหล่านี้ก็มีความก้าวหน้าและตบโจทย์นโยบายของ ศอ.บต. แต่บางภารกิจก็ยังไม่ก้าวหน้าและยังไม่ตบโจทย์นโยบายเท่าที่ควร ดังคำสัมภาษณ์ต่อไปนี้

“...ครบถ้วน เพราะว่าเราใช้แผนชาติเป็นตัวหลัก แล้วมาเอาแผนการเติมเต็มเสนอให้กับ 5 จังหวัดที่เป็นการไปปิดช่องว่างของแผนของจังหวัดที่ไม่สามารถดำเนินการได้ แล้วที่เราตั้งโจทย์คือครบทุกมิติ ทางสังคม เศรษฐกิจ ส่วนด้านความมั่นคง ถ้าความมั่นคงต้องการจะพัฒนาด้านไหน เช่น ด้านของการบาดเจ็บ เรื่องของการเยียวยา เราก็จะดำเนินการตามกับสิ่งที่เกิดขึ้นจากผลกระทบจากงานของความมั่นคงเข้ามาด้วย แล้วพอดีว่าเรื่องหลักของศอ.บต. เราจะเน้นเรื่องของมิติของการเยียวยา ถือเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ก็คิดว่าครบถ้วน”

(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 14, สัมภาษณ์)

“...5 ปีที่ผ่านมา บทบาทของ ศอ.บต. ในด้านการพัฒนายังมองว่า เป็นการปฏิบัติการในลักษณะของงานฟังก์ชันของหน่วยงานราชการปกติอยู่ ยังไม่ค่อยเด่นชัดในเรื่องของ Mega Project ที่จะให้เกิด Impact ในภาพรวมของ 3 – 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เลยเห็นว่าทำซ้ำซ้อนกับ หน่วยงานปกติ ศอ.บต. น่าจะมี Project ที่ใหญ่ที่หน่วยงานฟังก์ชันไม่มีกำลัง หรือว่าเชื่อมโยงหน่วยงานฟังก์ชันให้เกิดผลลัพธ์ที่ได้เกื้อหนุนให้กับหน่วยงานเหล่านี้มากกว่าทำเอง ถือว่าการทำงานยังตบโจทย์แต่ว่ามันก็ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานปกติ ก็อาจจะดูแรงไป คือถ้าไม่มี ศอ.บต. ก็มีคนทำอะ”

(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 10, สัมภาษณ์)

เมื่อประเมินเป็นรายด้าน พบว่า ด้านอำนวยการความเป็นธรรมและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบได้รับค่าเฉลี่ยความก้าวหน้าระดับมาก ( $\bar{X} = 4.08$ ) ซึ่งเป็นระดับสูงสุดจากการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มองว่าด้านนี้ประสบความสำเร็จมากที่สุด ดังคำสัมภาษณ์

“...เรื่องที่ประสบความสำเร็จ และน่าจะเป็นภารกิจหลักของ ศอ.บต. ดำเนินการอยู่ ก็คงเป็นเรื่องของการเยียวยา เพราะการดำเนินงานเยียวยาของ ศอ.บต. เป็นการดำเนินงานครบทุกขั้นตอนและน่าจะเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาเยียวยาหลักของจังหวัด ศอ.บต. ได้รับมาจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ต้น”

(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 12, สัมภาษณ์)

รองลงมา คือ ด้านเศรษฐกิจได้คะแนนความก้าวหน้าระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.21$ ) สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มองว่าด้านนี้ประสบความสำเร็จมากที่สุด ดังคำสัมภาษณ์

“...เศรษฐกิจทุกอย่างกำลังทำ ซึ่งตอนนี้ตามแผนหมายถึงการดำเนินงานตามระยะที่ 1 มีเมืองต้นแบบ สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เกิดขึ้นตามนโยบาย และศอ.บต. ก็ทำทันที คืออันนี้ทำแล้วสำเร็จตามนโยบาย พอมีเมืองต้นแบบก็จะมีการลงทุน การค้าอื่นๆ เศรษฐกิจมันก็จะดีขึ้น”

(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 22, สัมภาษณ์)

ด้านสังคมพหุวัฒนธรรมและศาสนาได้รับคะแนนความก้าวหน้าระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.14$ ) เป็นความก้าวหน้าลำดับสาม จากทั้ง 4 ด้านสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่มองว่าด้านนี้ประสบความสำเร็จมากที่สุด ดังคำสัมภาษณ์

“...ด้านสังคมพหุวัฒนธรรมมันไม่ขัด คือวันนี้ทุกคนจะไปด้านสังคมพหุวัฒนธรรมไปเน้นดูเรื่องศาสนาซึ่งมันไม่ใช่ ต้องดูลึกในเรื่องความเป็นมาของพื้นที่ รากวัฒนธรรมต่าง ๆ แต่ไม่ใช่ไปทำให้ศาสนาใดศาสนาหนึ่งมีภาพที่ชัดเจนมากขึ้น ไม่ควรเอาเงินของภาษีของคนส่วนหนึ่งไปให้อีกคนส่วนหนึ่งที่เป็นเรื่องส่วนตัว ทำแล้วให้เกิดความสามัคคี หรือเกิดในความรักชาติ หรือซาบซึ้งในรศพระธรรมข้อปฏิบัติของแต่ละศาสนา ซึ่งมันไม่ใช่ มันต้องทำเองเรื่องแบบนี้ สู้เอาเงินตรงนั้นไปพัฒนาคนดีกว่า”

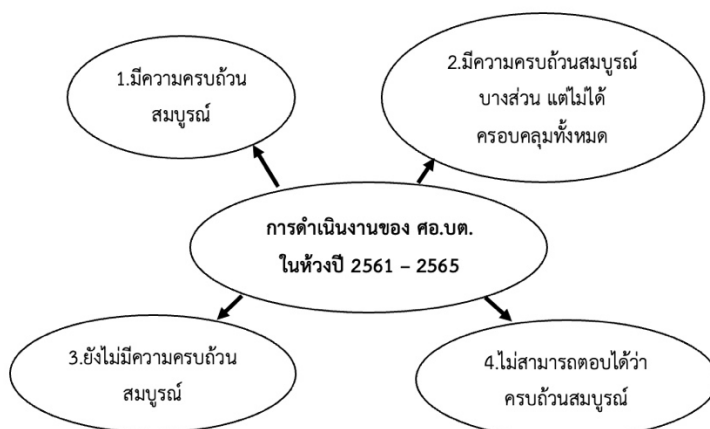
(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 5, สัมภาษณ์)

สุดท้ายด้านการศึกษาได้รับคะแนนความก้าวหน้าระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.77$ ) ซึ่งเป็นระดับคะแนนต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่น ๆ สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

“...เรื่องการศึกษาเราไม่ได้มุ่งไปส่งเสริมการศึกษาแบบความเป็นเลิศโดยตรง คือเมื่อก่อนจะมีสำนักศึกษา แต่ตอนนี้ไม่มีแล้วและเรามีศูนย์ขับเคลื่อนการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาทำหน้าที่หลักตรงนี้ด้วย น่าจะช่วงตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นมา”

(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 22, สัมภาษณ์)

สามารถสรุปได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การดำเนินงานของ ศอ.บต. ในห้วงปี 2561 - 2565

## 2. ปัญหาหรือช่องว่างในการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน พบว่า การขาดการบูรณาการทั้งในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน บทบาท ศอ.บต.ที่ทำซ้อนกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ขาดการวางระบบขั้นตอนที่ชัดเจนในการทำงาน ดำเนินงานที่ผิดบทบาท มีการทำงานในลักษณะที่สนองนโยบายทางการเมืองมากเกินไป การมีคำสั่งของคสช. มาควบคุมกำกับการทำงานในพื้นที่ การคัดเลือกผู้เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ไม่เข้าใจบริบทพื้นที่ ปัญหาโควิด - 19 และเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงดำเนินอยู่ดังคำสัมภาษณ์

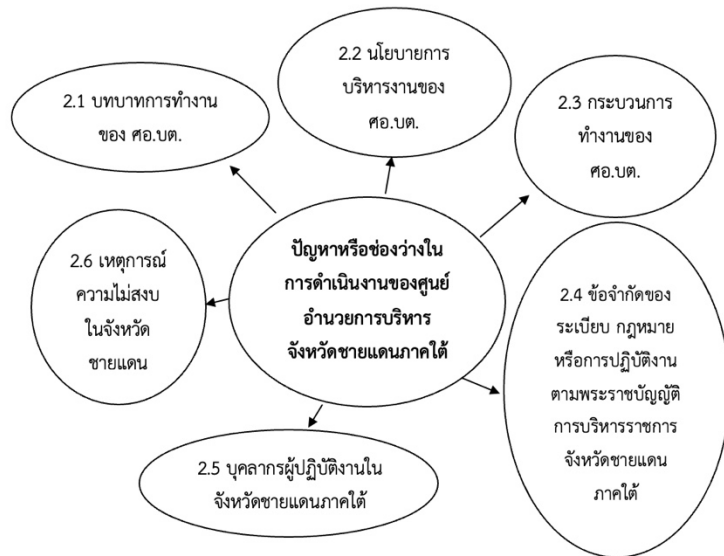
“...การบูรณาการยังต้องทำให้เกิดการบริการครบถ้วนทุกระดับ ตอนนี้จุดเด่น ศอ.บต. บริการได้อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องระดับพื้นที่ แต่ยังขาดการบูรณาการครบทุกหน่วยงาน มีบูรณาการได้อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องในพื้นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม แต่ยังไม่บูรณาการกับส่วนจังหวัด ยังขาดการทบทวนการทำงาน ต่อมาคือมาการกำหนดประเด็นงานที่จะต้องลงพื้นที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับกิจกรรมที่ ศอ.บต. รับผิดชอบ และต้องเชื่อมโยงกับกระทรวงต่าง ๆ ส่วนกลาง”

(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 2, สัมภาษณ์)

“...คิดว่า ศอ.บต.บริหารงานได้ยากเนื่องจากฐานใหญ่เป็นทหารในขณะที่รัฐบาลพื้นที่ คนดูแลพื้นที่โดยส่วนใหญ่ก็เป็นทหาร เพราะฉะนั้นก็ยังมีเรื่องบางเรื่องที่ยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ การปลดล็อคบางเรื่อง จากคำสั่งคสช. เดิม เช่น คำสั่งที่ 98/2557 คำสั่งที่ 14/2559 หรือ 57/2559 ก็จะเป็นเรื่องที่จะช่วยให้ทางศอ.บต.และส่วนราชการในพื้นที่งานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของกฎหมายความมั่นคงได้มากขึ้น”

(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 28, สัมภาษณ์)

สามารถสรุปได้ดังภาพที่ 2



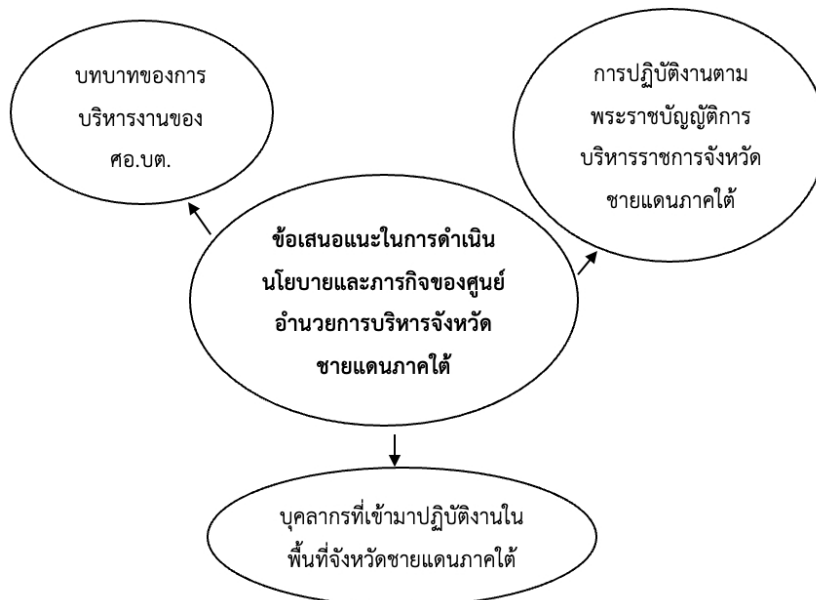
ภาพที่ 2 ปัญหาหรือช่องว่างในการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 3. ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายและภารกิจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ศอ.บต. ควรแสดงบทบาทการเป็นผู้หนุนเสริม เต็มเต็ม ต่อยอด งานที่หน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ รวมถึงการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด เน้นการทำงานในโครงการขนาดใหญ่ มากกว่าโครงการขนาดเล็ก สามารถเป็นแหล่งข้อมูลทางวิชาการ ทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และควรเสนอการจัดทำนโยบายด้วยการนำปัญหาความต้องการจากพื้นที่สะท้อนสู่เบื้องบนในลักษณะ Bottom Up มากยิ่งขึ้น

“...ศอ.บต.ต้องปรับโครงสร้างภายในให้มีความเป็นเอกภาพ ข้อที่หนึ่ง ข้อที่สองศอ.บต.ต้องปรับภารกิจตัวเองให้ตรงกับสิ่งที่กฎหมายให้มา ชัดเจนมาก กฎหมายที่ให้มาก็ข้อ บริบทจะต้องทำปัจจัยภายในองค์กร ให้ตอบสนองต่อคน แล้วใช้ปัจจัยเรื่องของการพัฒนายุทธศาสตร์สร้างความร่วมมือกับองค์กรภาคี เพราะศอ.บต.ไม่สามารถใช้กฎหมายบังคับบัญชากับหน่วยงานข้างนอกได้ ศอ.บต.สามารถใช้ในเรื่องของการสร้างความร่วมมือ การใช้ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือกลไกในการขับเคลื่อน รวมทั้งองค์ความรู้รอบข้าง”  
(ผู้ให้ข้อมูลหลักคนที่ 26, สัมภาษณ์)

สามารถสรุปได้ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายและภารกิจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

## การอภิปรายผล

การดำเนินงานของศอ.บต. ในเรื่องของการตอบโจทย์วัตถุประสงค์ตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มิติด้านการพัฒนา ภาพรวมของการดำเนินงานมีความก้าวหน้า ครอบคลุม และตอบโจทย์วัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็ยังมีบางส่วนที่ยังไม่ก้าวหน้าและตอบโจทย์นโยบายเท่าที่ควร โดยความสำเร็จรายด้านที่ ศอ.บต.ดำเนินการนั้น สามารถเรียงลำดับได้จากการดำเนินงานที่ประสบสำเร็จมากที่สุดคือ ด้านอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม พหุวัฒนธรรมและศาสนา และด้านการศึกษา ตามลำดับ ในส่วนงบประมาณการดำเนินงานของศอ.บต. ส่วนใหญ่มีความคุ้มค่าต่อการใช้งบประมาณ และส่วนหนึ่งมองว่าไม่มีความคุ้มค่าต่อการใช้งบประมาณ เนื่องจากไม่ตรงวัตถุประสงค์ของนโยบายฯ และนาย เพิ่มพูน (2561) ได้ศึกษาการติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พ.ศ. 2555 – 2557 พบว่าในการติดตามผลผลิตเหตุการณ์ความรุนแรง การสูญเสียประชากรและเจ้าหน้าที่ความมั่นคงมีแนวโน้มลดลง ส่วนการสิ้นเปลืองยุทธูปกรณ์และงบประมาณมีแนวโน้มสูงขึ้น และในการติดตามผลลัพธ์ มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับ“ปานกลาง” ทั้งในด้านการบรรลุวัตถุประสงค์ ความเท่าเทียม และเสรีภาพ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับณัฐรดา ศิลปอุดม และอัญชญา ณ ระนอง (2562) ศึกษาการศึกษาโครงสร้างและการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ ปี 2558-2560 พบว่าทั้งหมด 6 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านศาสนา ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงด้านสิทธิมนุษยชนและการต่างประเทศ

ในส่วนของปัญหาและช่องว่างในเรื่องของการดำเนินงาน ประกอบด้วย บทบาทการทำงานของศอ.บต. นโยบายการบริหารงานของ ศอ.บต. กระบวนการทำงานของ ศอ.บต. ข้อจำกัดของระเบียบกฎหมายหรือการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ.ของ ศอ.บต. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้และเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สอดคล้องกับงานวิจัยของณัฐรดา ศิลปอุดม และอัญชญา ณ ระนอง (2562) ศึกษาการศึกษาโครงสร้างและการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนใต้ ปี 2558-2560 พบว่า ปัญหาและอุปสรรค คือ (1) บุคลากรที่ไม่เพียงพอ การที่ ศอ.บต. มีหน่วยงานภายในที่มาก อันเนื่องมาจากการยึดเอาตามภารกิจของ ศอ.บต.ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ทำให้เกิดการแบ่งหน่วยงานภายในที่เยอะเกินความจำเป็น (2) จำนวนหน่วยงานภายใน ในปัจจุบันโครงสร้างภายในของ ศอ.บต. มีจำนวนเยอะเกินไป ประกอบกับการศึกษาของศิริพร ศรีอำดี (2559) ศึกษาการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลบางเตือ อำเภอมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี : กรณีศึกษาด้านระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ และโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าปัญหาอุปสรรคในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ คือปัญหาความร่วมมือจากสมาชิกเทศบาลด้วยกัน

ปัญหาความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่น ปัญหาสมรรถนะของหน่วยงานที่นำโครงการไปปฏิบัติ ปัญหา ระบบแนวทางไม่ชัดเจน ปัญหาการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และปัญหาควบคุมประเมินผล

การดำเนินบทบาทหรือภารกิจของศอ.บต. นั้น ผลการวิจัยพบว่า มีความเหมาะสมกับบริบทการทำงานในพื้นที่ แม้ว่าอีกส่วนหนึ่งยังมองว่าไม่มีความเหมาะสม ซึ่งเมื่อมองไปยังมิติการพัฒนาที่ ศอ.บต. ดำเนินการอยู่มีความเห็นทั้งในส่วนของการเห็นควรให้ ศอ.บต. ดำเนินการในมิติการพัฒนาต่อไปและไม่เห็นควรให้ ศอ.บต. ดำเนินงานในมิติการพัฒนา สอดคล้องกับสุชาติ มั่นคงพิทักษ์กุล, สมบัติ อารงธัญวงศ์, ประพนธ์ สหพัฒนา และศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี (2559) ศึกษาการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : นโยบาย กระบวนการ และ ผลลัพธ์ มีพบว่า มีปัจจัยใหม่ที่จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานศอ.บต. จะประสบความสำเร็จ คือ ปัจจัยด้านการสร้างคุณค่า (Value) และปัจจัยด้านการบริหารความรู้สึก (Feeling Management และปัจจัยด้านความนิยม (Popularity) ของชุมชนในพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใช้แนวคิดเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา การเมืองนำทหาร การใช้กำลังปิดล้อมอย่างกว้างขวาง ให้สงวนการใช้อำนาจพิเศษ ให้คำนึงถึงการใช้อภัยการศึกษาใช้เท่าที่จำเป็น มาตรการที่ใช้ได้ผล กระบวนการนิติทางวิทยาศาสตร์ เพื่อตรวจสอบผู้ต้องหาได้แม่นยำ ในขณะที่เดียวกันสร้างสภาวะแวดล้อม เกื้อกูลการพูดคุย ดูแลชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง เข้าใจการพัฒนาแนวคิดเข้าใจเข้าถึง พัฒนา ให้ใช้งบประมาณช่วยแก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ไม่ใช่ใช้งบประมาณเพื่อสนองยุทธศาสตร์

### ข้อเสนอแนะที่ได้จากการทำวิจัยครั้งนี้

1) ศอ.บต. ควรมีการทบทวนการทำงานโดยเฉพาะบทบาทของการทำงานในรูปแบบอำนาจในการหนุนเสริม เติมเต็ม ต่อยอด งานที่หน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ไม่สามารถทำได้ สามารถบังคับทิศทางการทำงานของหน่วยงานฟังก์ชัน ปรับโครงสร้างภายในหน่วยงานให้เหมาะสม และบทบาทการทำงานไม่ควรซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรและการสร้างการยอมรับต่อหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่

2) การทำงานของ ศอ.บต. ควรผลักดันให้เกิดการบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานฟังก์ชันในพื้นที่อย่างแท้จริง

3) ศอ.บต. ควรเน้นเรื่องความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและสะท้อนปัญหา ความต้องการในรูปแบบ Bottom up ไม่ใช่ Top Down เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการนำมากำหนดนโยบายการทำงานของจังหวัดชายแดนภาคใต้

## เอกสารอ้างอิง

- ณัฐรดา ศิลป์อุดม และอัญชญา ณ ระนอง. (2562). การศึกษาโครงสร้างและการดำเนินงานของศูนย์  
อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้  
ปี 2558 – 2560. *วารสารการบริหารปกครอง*, 8 (2): 463 – 481. สืบค้นเมื่อ 27 สิงหาคม 2565,  
จาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gjournalksu/article/view/233719>
- ติณณภพ เทียวเจริญกิจ. (2562). สันติวิธีในนโยบายความมั่นคงของไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้นเมื่อ 20  
พฤศจิกายน 2564, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/>
- ทนาย เพิ่มพูล. (2561). การติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พ.ศ. 2555 –  
2557. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/>
- ธัญญา อนุวัตรรยรง. (2563). การศึกษาการขับเคลื่อนภารกิจเพื่อตอบสนองทิศทางการพัฒนาประเทศ  
ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ กรณีศึกษา กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่.  
(สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2565, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/>
- ธันภัทร โคตรสิงห์. (2556). การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2564,  
จาก <https://repository.nida.ac.th/>
- นพดล นิมสุวรรณ. (2559). ยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์สู่การเป็นมหาวิทยาลัยสร้าง  
เสริมสุขภาพด้านการส่งเสริมการออกกำลังกาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต).  
สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2565, จาก  
<https://kb.psu.ac.th/psukb/>
- พิชญเดช ไอสถานนท์. (2555). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัด  
ชายแดนใต้. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2565, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/>
- พิชญญา วิฑูรกิจจา. (2562). ปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจชีวภาพสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา  
จังหวัดอุบลราชธานี. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. สืบค้นเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2564, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/>

- พิทักษ์สิทธิ์ ชีวรัฐพัฒน์. (2559). การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้. (ดุชนิพนธ์ปริญาปรัชญาดุชนิพนธ์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2564, จาก <https://tdc.thailis.or.th/tdc/>
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และเหมือนขวัญ เรณูมาศ. (2560). สันติวิธี: การจัดการความขัดแย้งตามแนวทางสันติวิธี. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร.* 5(2). 7. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2565, จาก <https://peaceresourcecollaborative.org/theories/nonviolent-politicization/cr>
- ประเสริฐ อินทร์รักษ์. (2561). องค์ประกอบการวางแผนกลยุทธ์ที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่ประชาคมอาเซียนของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร,* 9(1). 176-187. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก <https://so02.tcithaijo.org/index.php/EdAd/article/view/156969>
- วสันต์ เหลืองประภัสร์, ชาย ไชยชิต, ซาลินี สนพลา, ศศิธร ทองจันทร์ และอินทอร แสงอรัญ. (2557). การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาโลกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันของคนในพื้นที่. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2565, จาก <https://elibrary.trf.or.th/>
- ศาศวัต เฟ่งเพ. (2543). ความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทย: ศึกษากรณีโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซยาดานา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2565, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/>
- สุภาคีพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์. (2561). แผนยุทธศาสตร์ปฏิรูปการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างสันติสุข ปี พ.ศ. 2548 - 2551: ศึกษากรณีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุชนิพนธ์). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้นเมื่อ 7 พฤษภาคม 2565, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/>
- สุชาติ มั่นคงพิทักษ์กุล, สมบัติ อารังธัญวงศ์, ประพนธ์ สหพัฒนา และศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี. (2559). การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : นโยบาย กระบวนการ และ ผลลัพธ์. *วารสาร อัล-ฮิกมะฮ์ มหาวิทยาลัยฟาฏอนี,* 6(12), 35-53. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2565, จาก <https://peaceresourcecollaborative.org/deep-south/overviewanalysis/south#>
- อาริยา สิทธิวรรณวงศ์. (2550). ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยะลา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต). สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2565, จาก <https://kb.psu.ac.th/psukb/>



- ฮาริต เวชสิทธิ์. (2558). การค้าชายแดนไทย-มาเลเซีย : ยุทธศาสตร์การพัฒนาการค้าชายแดนด้านวัง  
ประจัน อำเภอกวนโดน จังหวัดสตูล. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). สงขลา:  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2565, จาก <https://kb.psu.ac.th/psukb/>
- Howard, R. (2004). *Impact. Conflict sensitive journalism*. 6. Retrieved July 22, 2022, from  
<https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2012/11/ims-csj-handbook-2004.pdf>
- Reese, S. (2018). *Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations*.  
*Congressional Research Service*. Retrieved September 17, 2022, from  
<https://sgp.fas.org/crs/homsec/R42462.pdf>
- United States Environmental Protection Agency. (2022). *Homeland Security Defined*.  
Retrieved September 14, 2022, from <https://www.epa.gov/homeland-security/homeland-security-defined>