

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

นโยบายความมั่นคงและการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยภายนอกและภายในประเทศทั้งแง่ของผู้นำประเทศและนโยบายของแต่ละรัฐบาล แต่ที่ประชาชนทั่วไปและสายตาของประชาคมโลกรับรู้ได้ในขณะนี้คือพื้นที่ดังกล่าวยังขาดความมั่นคงและปลอดภัยสำหรับการดำรงชีวิตโดยปกติได้ ดังนั้น หากพิจารณาถึงความยั่งยืนและมั่นคงของการแก้ปัญหาในระยะสั้นและระยะยาว จึงจำเป็นต้องศึกษาและตรวจสอบถึงนโยบายความมั่นคงและการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งในอดีตและปัจจุบันโดยมีเป้าหมายเพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายดังกล่าวให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนและบริบทในพื้นที่

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

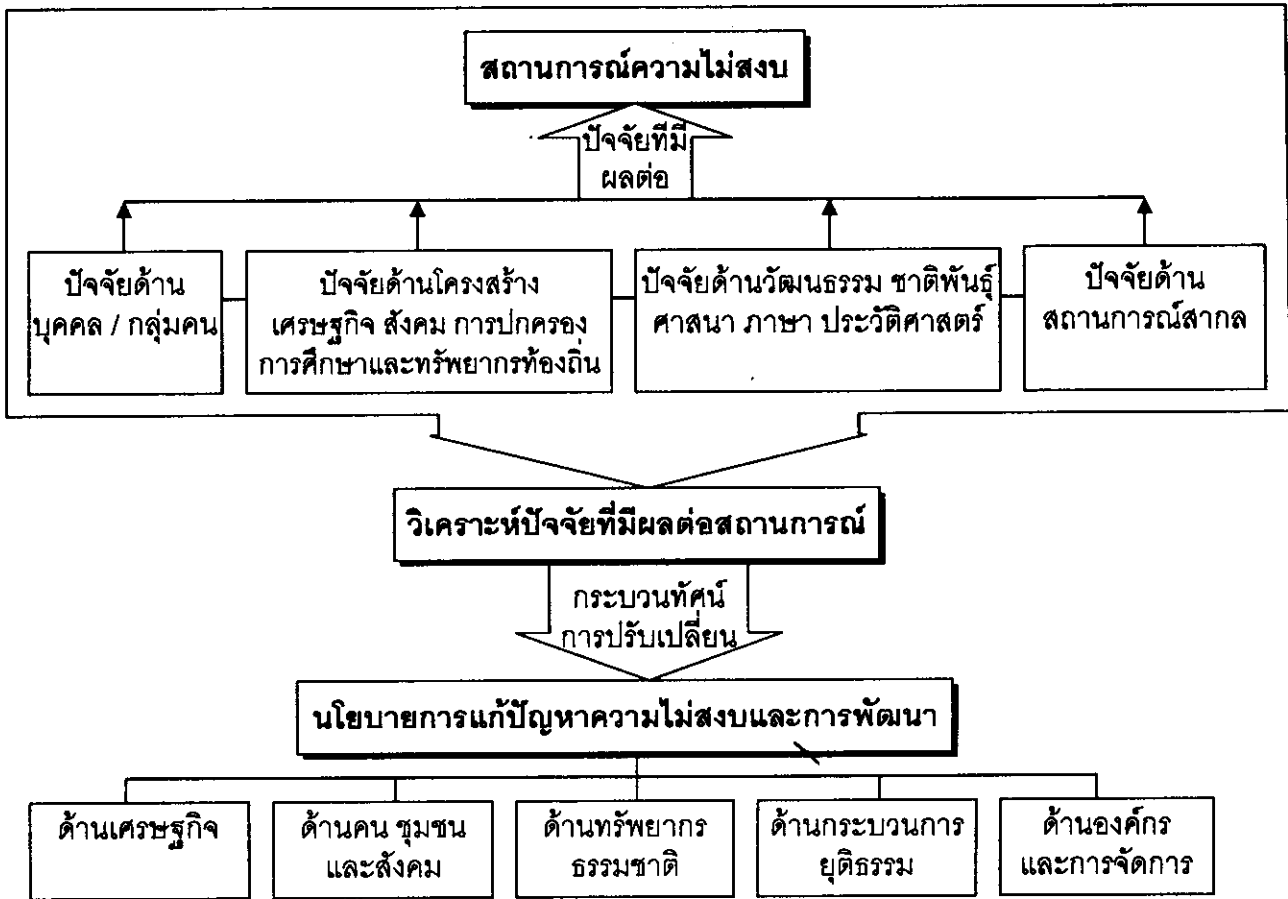
1. เพื่อศึกษานโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

### วิธีการศึกษา

ประมวลสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน วิเคราะห์ปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ทำให้เกิดสถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าว ศึกษานโยบายความมั่นคงและการพัฒนาพื้นที่ในช่วงที่ผ่านมาและระบุประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ วิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนที่เกิดขึ้น และเสนอแนวทางการปรับปรุงนโยบายในปัจจุบัน รวมถึงกำหนดมาตรการและแนวทางในการแปลงนโยบายความมั่นคงสู่การปฏิบัติและพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวดังภาพที่ 1

ทางคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเวทีการมีส่วนร่วมเพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการวิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ปัญหาในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ในพื้นที่ เพื่อที่จะแสวงหามาตรการ แนวทางและนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบและการพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ภาพที่ 1 กรอบการศึกษา

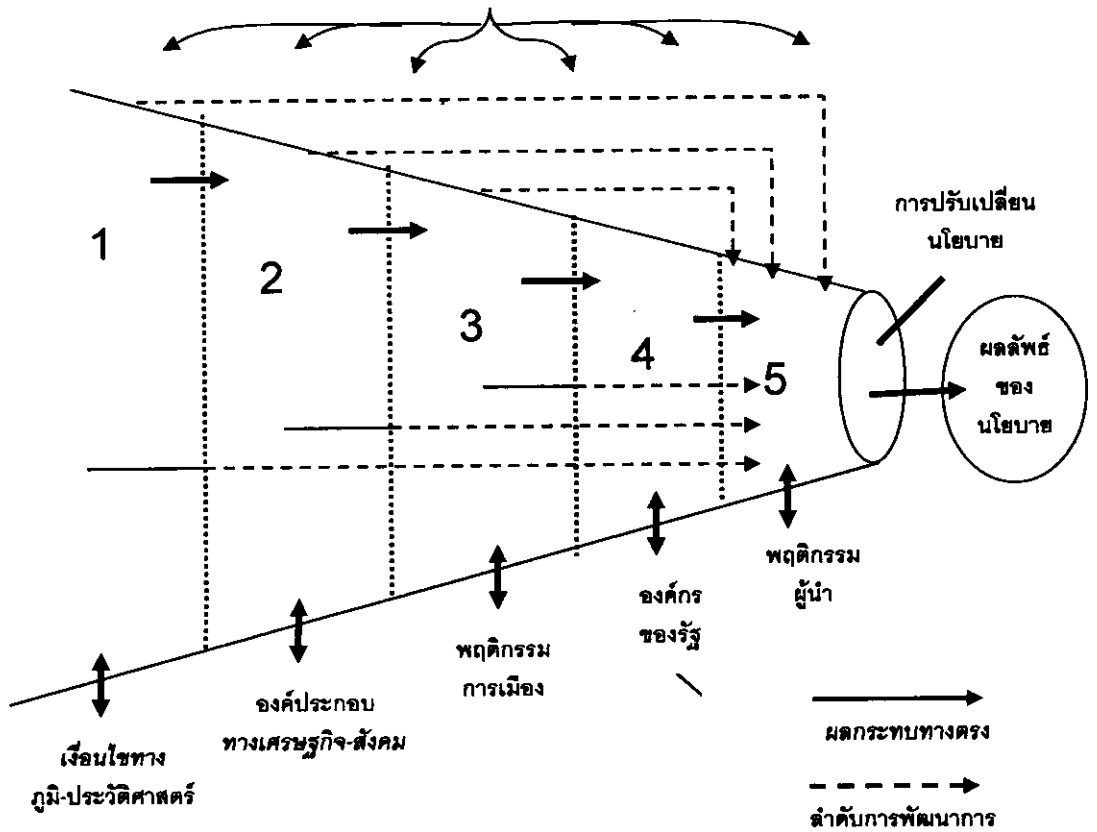


วิเคราะห์การปรับเปลี่ยนนโยบาย (Formal Policy Conversion)

การวิเคราะห์กรอบของการพัฒนามาตรการ แนวทาง และนโยบายพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาค เริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัจจัย (Factors Analysis) โดยวิธี SWOT Analysis ของปัจจัย 7 ปัจจัย : ซึ่งประกอบด้วย วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์, สังคม/ชุมชน, เศรษฐกิจ, การค้าชายแดนและการจ้างงาน, การศึกษาและภาษา, กระบวนการยุติธรรม, การบังคับใช้กฎหมาย และทรัพยากรท้องถิ่น ขั้นตอนถัดมาคือ การนำผลจากการวิเคราะห์ปัจจัย (Factors Analysis) เข้าสู่แบบจำลองกระบวนการค้น การปรับเปลี่ยนนโยบาย (Formal Policy Conversion) เพื่อแก้ปัญหาความไม่สงบและพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคได้ นับเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดและต้องอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ โดยนำแบบจำลองการปรับเปลี่ยนนโยบายของออฟเพอเบิร์ต หรือ Hofferbert's Model ซึ่งประกอบด้วย 5 กระบวนทัศน์ คือ 1) สภาพเงื่อนไขทางภูมิ-ประวัติศาสตร์ (Historic-Geographic Conditions) 2) องค์ประกอบทางเศรษฐกิจ-สังคม (Socio-Economic Conditions) 3) พฤติกรรมการเมืองระดับชาติ (Mass Political Behavior) 4) องค์กรของรัฐ (Governmental Institutions) และ 5) พฤติกรรมของผู้นำ/ผู้บริหารประเทศ (Elite Behavior) ดังภาพที่ 2

## ภาพที่ 2 กระบวนการค้นการปรับเปลี่ยนนโยบาย

### เหตุการณ์สัมพันธ์ทางการเมือง



ที่มา: Mazmanian และ Sabatier (1980: 441); Hofferbert (1974: Figure VII-1)

### ผลการศึกษา

ปัจจัยที่มีผลต่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการศึกษา พบว่า มีความซับซ้อนของปัญหาทั้งที่เปิดเผยและซ่อนเร้นที่นำไปสู่ความรุนแรง จากปัจจัยเชิงโครงสร้าง เช่น เศรษฐกิจ สังคม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง การศึกษา และทรัพยากรในท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ ประกอบกับกระบวนการยุติธรรมมีความอ่อนแอไม่สามารถให้ความเป็นธรรมและสิทธิที่พึงได้รับแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกินเลยขอบเขต การละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

การวิเคราะห์กรอบของการพัฒนามาตรการ แนวทาง และนโยบายพัฒนาการพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาค เริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัจจัย (Factors Analysis) โดยวิธี SWOT Analysis ของปัจจัย 7 ปัจจัย ประกอบด้วย วัฒนธรรม/ชาติพันธุ์, สังคม/ชุมชน, เศรษฐกิจ, การค้าชายแดนและการจ้างงาน, การศึกษาและภาษา, กระบวนการยุติธรรม, การบังคับใช้กฎหมาย และทรัพยากรท้องถิ่น เมื่อนำผล

การวิเคราะห์ปัจจัยเข้าสู่แบบจำลองกระบวนการปรับเปลี่ยนโยบาย (Formal Policy Conversion) ของฮอฟเฟอร์เบิร์ต (Hofferbert's Model) แบบจำลองการปรับเปลี่ยนโยบาย ประกอบด้วย 5 กระบวนการ คือ 1) สภาพเงื่อนไขทางภูมิ-ประวัติศาสตร์ (Historic-Geographic Conditions) 2) องค์ประกอบทางเศรษฐกิจ-สังคม (Socio-Economic Conditions) 3) พฤติกรรมการเมืองระดับชาติ (Mass Political Behavior) 4) องค์การของรัฐ (Governmental Institutions) และ 5) พฤติกรรมของผู้นำ/ผู้บริหารประเทศ (Elite Behavior)

ผลการวิเคราะห์ พบว่า แบบจำลองมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ค่อนข้างเด่นชัด ซึ่งอธิบายได้ว่าเหตุการณ์สัมพันธ์ทางการเมืองที่เริ่มต้นพัฒนาจากเงื่อนไขทางภูมิ-ประวัติศาสตร์ที่มีองค์ประกอบเฉพาะทางเศรษฐกิจ-สังคมแต่ละพื้นที่ และส่งผลให้เกิดการเมืองหรือนักการเมืองในระดับชาติเพื่อชี้หน้าปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เข้าสู่ในรูปขององค์กร ซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศ รวมถึงการกำหนดองค์การบริหารจัดการในระดับพื้นที่ สำหรับการศึกษาซึ่งได้เสนอการปรับเปลี่ยนโยบายการแก้ปัญหาให้กับพื้นที่ ตามมาตรการและแนวทาง 5 ด้าน ดังนี้

1) มาตรการทางกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย การดำเนินการกระบวนการยุติธรรมต้องเคารพในสิทธิ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชน ประชาชนต้องได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมาย การทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนประกาศใช้กฎอัยการศึก และ พ.ร.บ. อุดเงิน การบูรณาการกฎหมายทั่วไปกับกฎหมายอิสลาม การให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชนเกี่ยวกับกฎอัยการศึก และ พ.ร.บ. อุดเงิน เป็นต้น

2) มาตรการทางด้านสังคม ประกอบด้วย การจัดการการศึกษาควรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนที่มีวัฒนธรรมเฉพาะ การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น ภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารท้องถิ่นในการแก้ปัญหาความไม่สงบ การกำหนดให้ใช้ภาษาไทยและมลายูในการติดต่อกับทางราชการ สนับสนุนวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบอิสลาม จัดระบบควบคุมบุคคลสองสัญชาติให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนอุตสาหกรรมในท้องถิ่นเพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำให้กับเยาวชนและป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกพื้นที่ เป็นต้น

3) มาตรการทางด้านเศรษฐกิจ การเยียวยาและสร้างภูมิคุ้มกันให้กับชุมชน การขจัดความยากจน แก้ปัญหาขั้นพื้นฐาน เช่น ที่อยู่อาศัย หนี้สิน ขยายผลเศรษฐกิจพอเพียง เกษตรผสมผสาน เกษตรทางเลือก การสร้างความแข็งแกร่งแก่เศรษฐกิจชุมชนโดย การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน OTOP และ SMEs การสร้างความหลากหลายแก่โครงสร้างเศรษฐกิจสามจังหวัด เช่น อุตสาหกรรมฮาลาล พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นต้น

4) มาตรการทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม ให้บทบาทชุมชนดูแลป่า ฟื้นฟูทรัพยากรดิน (ดินเค็ม ดินเปรี้ยวจัด ดินทรายจัด) ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล

และชายฝั่งให้กลับคืนสู่ความสมดุล พื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ การพัฒนาการเกษตรแบบผสมผสานและการฟื้นฟูสวนดง ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิชุมชน และบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

5) มาตรการทางด้านองค์กรและการจัดการ แนวคิดองค์กรและการจัดการในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมีความเหมาะสมและแก้ปัญหาได้ จะเห็นว่าลักษณะองค์กรแบบ ศอ.บต. สามารถเป็นองค์กรต้นแบบในการบริหารจัดการพื้นที่ได้เพราะองค์กรมีช่องทางการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงบนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของตนเอง

โดยสรุป รัฐบาลและองค์กรในพื้นที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สงบและพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการส่งเสริมประสบการณ์และการเรียนรู้บริบทของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เพื่อจะได้กำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางการปฏิบัติได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง