

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ อยู่ในห้วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การศึกษาวิจัยต้องดำเนินการภายใต้ภาวะจำกัดหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสับสนในรูปแบบการบริหารราชการที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง การแสวงหาแหล่งข้อมูลในการวิจัย ตลอดจนข้อจำกัดด้านวิธีการศึกษา แต่ผู้วิจัยได้รับกำลังใจจากครอบครัวและการสนับสนุนข้อมูลการวิจัยจากเพื่อนข้าราชการ ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น และการชี้แนะจาก รศ. ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม รศ. ดร.ปธาน สุวรรณมงคล รศ. ดร.ประพนธ์ เจียรสกุล อาจารย์ชัชฎภัย นุราชพัฒน์ และเพื่อนนักศึกษาร่วมมหาวิทยาลัยมา โดยตลอด จนทำให้ผู้วิจัยสามารถฟันฝ่าอุปสรรคทั้งหลายในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้และหวังว่าผลงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีความสนใจในนโยบายการบริหารราชการเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้พอสมควร

นวัต บุญรักษา

กรกฎาคม 2548

**ชื่อวิทยานิพนธ์** นโยบายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีการยุบ  
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

**ผู้วิจัย** นายนวัต บุญรักษา **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1)รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม (2)รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล  
(3) รองศาสตราจารย์ ดร.ประพนธ์ เจียรกุล **ปีการศึกษา** 2548

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการคือ (1) ศึกษาความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่  
ภารกิจ นโยบาย บุคลากร งบประมาณ และผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ (2) ศึกษาสาเหตุของการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (3) ศึกษา  
ผลกระทบหลังการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (4) เสนอยุทธศาสตร์การบริหาร  
ราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหมาะสม

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาค้นคว้าจากข้อมูลเอกสารเป็น  
หลัก การสังเกตสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การสัมภาษณ์ ผู้นำชุมชนผู้นำท้องถิ่น ข้าราชการ และนำ  
ข้อมูลมาประมวลศึกษาวเคราะห์แบบพรรณนา พร้อมเหตุผลและการอ้างอิง มีข้อมูลบางส่วนเป็น  
ลักษณะของการคาดคะเน

ผลการศึกษาพบว่า การยุบเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการ  
กำหนดนโยบายที่ผิดพลาด เนื่องจาก (1) การยุบเลิกหน่วยงานไม่มีการเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน  
ที่จะเข้าไปรับภารกิจต่อ (2) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (ซีอีโอ) ไม่มีภารกิจด้านความมั่นคง (3) การ  
ตั้งสมมติฐานผิดที่ว่าไม่มีขบวนการแบ่งแยกดินแดนเคลื่อนไหวในพื้นที่ ทำให้การกำหนดนโยบายใหม่มี  
ความผิดพลาดส่งผลกระทบต่อมาอย่างมากมาย (4) ขาดองค์การในการอำนวยการในพื้นที่ ทำให้การ  
แก้ไขปัญหาไม่มีแนวทางที่ชัดเจน (5) การปฏิรูประบบราชการส่งผลกระทบต่อหน่วยงานระดับปฏิบัติ

นอกจากนี้ ยังพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่มีความรู้ด้านพื้นฐานทางสังคม  
ศาสนา วัฒนธรรมประเพณี ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น รัฐบาลควรนำนโยบาย  
ความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาเป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้อีกครั้งเพื่อให้การแก้ไขปัญหาครอบคลุมทุกเรื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดย  
มอบหมายภารกิจ อำนาจ หน้าที่ผ่านหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่คือ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหา  
จังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้

**คำสำคัญ** ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

**Thesis title:** Administration Policy for the Southern Border Provinces: A Case Study of the Dissolution of Southern Border Provinces Administrative Center  
**Researcher:** Mr. Nawat Boontharaksa; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government) **Thesis advisors:** (1) Dr. Rungpong Jayanama, Associate Professor; (2) Dr. Pathan Suvanamongkol, Associate Professor; (3) Dr. Prapol Jeankul, Associate Professor; **Academic year:** 2005

### ABSTRACT

The objectives of this study were four fold: (1) To study background, structure authority, mission, policy, personnel, budget and performance of the Center; (2) To study the causes of the Center dissolution; (3) To study the impact of the dissolution; (4) To suggest appropriate strategies on public administration in the southern border provinces of Thailand.

This research employed qualitative approach, based upon documentary data, observation of situation in the areas, interview with community and local leaders and government officials. The collected data were processed in the manner of descriptive analysis, inferential reasoning and also, in some part, speculative method.

The following showed finding that the dissolution of the center was a mistake in terms of policy-making, owing to the reasons:(1) While dissolving the Center, there was no preparation and readiness of the other existing agencies to resume the responsibility inherited from the Center;(2)Roles of CEO governors in the provinces did not include security mission;(3)The presumption on no operation of separatist movement led to imposing the defective policy causing in turn various impacts;(4)The lack of directing and commanding agency to take up mission in the areas led to the vague approach to address the problem;(5)Bureaucratic reform affected the operating agency .

In addition, the government officials working in the areas lack social, religious and cultural background of locality and that resulted in the inefficiency of problem-solving. As such,the government should be able to transfer the security policy on southern border provinces into strategies to tackle the problem in a comprehensive and integrated way. This should begin with designating specific authorities, responsibilities and other necessary tasks to newly established agencies, i.e. the Committee on Tackling the Problems of Southern Border Provinces and the Office of Southern Border Provinces Council

**Keywords:** The Southern Border Provinces Administrative Center

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	3
ข้อจำกัดการวิจัย.....	4
คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	6
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	7
ข้อมูลเกี่ยวกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	19
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	21
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	96
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	96
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	97
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	97
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	97
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	98
นโยบายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	99
การจัดโครงสร้างในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	111
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	116



**สารบัญ (ต่อ)**

	หน้า
สาเหตุการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	141
ผลกระทบหลังการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	145
นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล.....	148
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	157
สรุปการวิจัย.....	157
อภิปรายผล.....	164
ข้อเสนอแนะ.....	169
บรรณานุกรม.....	175
ภาคผนวก.....	185
ประวัติผู้วิจัย.....	238

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 จำแนกใจก่อการร้ายมอบตัวเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย.....	37
ตารางที่ 2.2 สรุปความเสียหาย.....	50
ตารางที่ 2.3 เหตุการณ์ความไม่สงบแต่ละรูปแบบ.....	51
ตารางที่ 2.4 เหตุการณ์แยกตามจังหวัด.....	51
ตารางที่ 2.5 สรุปความเสียหาย.....	52
ตารางที่ 2.6 เหตุการณ์ความไม่สงบแต่ละรูปแบบ.....	52
ตารางที่ 2.7 เหตุการณ์แยกตามจังหวัด.....	53
ตารางที่ 4.1 แสดงงบประมาณประจำปี 2542.....	128

## ญ

### สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 5.1 แผนผังแสดงการเกิดปัญหาและแนวทางการแก้ไขในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	168
ภาพที่ 5.2 แสดงโครงสร้างการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้.....	171
ภาพที่ 5.3 แสดงโครงสร้างการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระดับปฏิบัติ.....	173

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล เป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ มีสภาพปัญหาแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และด้านความมั่นคง ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายูในชีวิตประจำวันมีขนบธรรมเนียม ประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง จากสาเหตุเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจกัน ความหวาดระแวงกัน การก่อการร้าย การแทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ไม่หวังดีทั้งในและนอกประเทศ พื้นที่ดังกล่าวจึงได้รับการดูแลเป็นพิเศษจากรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยและได้มีการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์กรรูปแบบพิเศษในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นใน พ.ศ.2524 รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงระบบการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2523 เห็นชอบตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติและรัฐบาลได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 จัดตั้งองค์กรแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็น 2 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหาร สั่งการ ควบคุม กำกับดูแล โดยมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลั่นกรองพิจารณาเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี

2. ระดับพื้นที่ มีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลในการแก้ไขปัญหา และแยกองค์กรในการรับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วนคือ

2.1 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) รับผิดชอบฝ่ายพลเรือน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

2.2 กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) รับผิดชอบการ ใช้กำลัง เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4

ต่อมาเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้สรุปได้ว่า สถานการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นเกิดจากการกระทำของกลุ่มโจรมุสลิมชาวมุสลิม เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วไปทุกพื้นที่ของประเทศ ดังนั้นภารกิจพิเศษของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) ได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว การคงอยู่ขององค์กรรูปแบบพิเศษจะเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดให้กับสาธารณะเสมือนว่ายังมีสถานการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่อย่างไม่เป็นทางการ เมื่อวันที่ 29 – 31 มีนาคม 2545 ณ จังหวัดนราธิวาส จึงได้มีมติให้ยุบเลิกภารกิจของ องค์กรรูปแบบพิเศษดังกล่าวตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 และให้ถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดให้หน่วยงานปกติ

ประกอบกับรัฐบาลได้มีนโยบายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่า ซีอีโอ) มาใช้ทั่วประเทศ และรัฐบาลมองว่าภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาจะเป็นระบบการบริหารที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพใน ทุก ๆ ด้าน โดยการประยุกต์แนวคิดในการบริหารของเอกชนมาใช้ในระบบราชการ

แต่ปรากฏว่าสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 เป็นต้นมา ได้เกิดเหตุการณ์การปล้นอาวุธปืนของกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ การเผาโรงเรียน การทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นข้อที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่มีการจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการยุบเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองบัญชาการ พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 และการนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนามาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่น่าศึกษาว่าการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสาเหตุของสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงการบริหารราชการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 2.1 เพื่อศึกษา ความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ภารกิจ นโยบาย บุคลากร งบประมาณและผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2.3 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบหลังการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2.4 เพื่อเสนอแนวทางการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เหมาะสม

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และนโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณี การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลอยู่ภายใต้การตั้งสมมติฐานที่ผิดพลาด โดยเฉพาะด้านข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาการกำหนดนโยบายที่ไม่ได้รับฟังข้อมูลอย่างรอบด้าน ให้ความสำคัญกับข้อมูลของส่วนราชการเพียงหน่วยงานเดียว มิได้มองถึงสภาพโดยรวมของพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านสังคม ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง และสถานการณ์ของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาได้ให้ความสำคัญในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเห็นว่าการบริหารราชการในระบบปกติไม่สามารถแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ดังนั้น กรอบของแนวคิดในการวิจัยในครั้งนี้สามารถสรุปได้ ดังนี้

- 3.1 ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษจากพื้นที่อื่นของประเทศ โดยเฉพาะการมีเอกลักษณ์เป็นของตนเองไม่ว่าด้านศาสนา สังคม วัฒนธรรมประเพณี การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลจึงต้องมีลักษณะพิเศษต่างจากนโยบายโดยทั่วไป
- 3.2 การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องมีหน่วยงานรูปแบบพิเศษในการปฏิบัติงานตามนโยบายเพื่อผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย

3.3 การตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายการบริหารต้องดำเนินการอย่างรอบคอบไม่ตั้งอยู่ในความประมาทและการตัดสินใจภายใต้ข้อมูลที่จำกัดและไม่ถูกต้อง

3.4 การกำหนดนโยบายการบริหารของรัฐบาลต้องมองถึงภาพรวมทุกด้าน โดยเฉพาะปัญหาด้านความมั่นคงที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรแต่กลับให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจเป็นหลักประกอบกับบุคลากรในระดับนโยบายของรัฐบาลไม่มีผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านความมั่นคงทำให้การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหายังไม่สัมฤทธิ์ผล

3.5 การเร่งรัดปฏิรูประบบราชการอย่างเร่งด่วน ตลอดจนการนำระบบการบริหารเชิงธุรกิจมาปรับใช้กับระบบราชการส่งผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคงของประเทศ

#### 4. ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดหลายประการที่มีผลต่อการวิจัย ดังนี้

4.1 ข้อจำกัดด้านการให้ข้อมูล ความคิดเห็น ทักษะของผู้ถูกสัมภาษณ์ที่ส่วนหนึ่งยังรับราชการอยู่ทำให้การให้สัมภาษณ์เป็นไปด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่การงานของผู้ถูกสัมภาษณ์

4.2 ข้อจำกัดด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่งถูกยุบหน่วยงาน การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ค่อนข้างจะหาข้อมูลได้ยาก

4.3 ข้อจำกัดด้านวิธีการศึกษา เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้านรัฐศาสตร์ ซึ่งยังมีปัญหาด้านความเที่ยงตรงถูกต้องของวิธีการศึกษาที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับเมื่อเทียบกับการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ การศึกษาครั้งนี้ก็มีข้อจำกัดดังกล่าวซึ่งต้องศึกษาวิจัยข้อมูลต่าง ๆ มากมาย

4.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้ศึกษา ที่มีข้อจำกัดด้านความสามารถ และสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ทำการศึกษา แต่ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้รับคำแนะนำ ชี้แนะจากคณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ทำให้การศึกษามีระบบ เป้าหมายและวิธีการที่ถูกต้องตามหลักวิธีวิจัยมากยิ่งขึ้น

#### 5. คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) หมายถึง การบริหารรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้

กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43 ) หมายถึง การบริหารรูปแบบพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) หมายถึง จังหวัด นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สตูลและสงขลา

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง นโยบายที่เสนอโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติ ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวทางวิธีการการบริหารงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่บริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

6.2 ทำให้สามารถทราบถึงสาเหตุของการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

6.3 ทำให้ทราบถึงผลกระทบปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หลังจากยุบเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

6.4 อาจสามารถหาแนวทาง รูปแบบการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

จากประโยชน์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะได้รับซึ่งได้ครอบคลุมในหลายด้าน ทั้งด้านการศึกษาและวงวิชาการ ตลอดจนสังคมโดยรวม



## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีผู้ศึกษาวิจัยสามารถสรุปเป็นหัวข้อได้ 4 ประเด็น ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
  - 1.1 แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ
  - 1.2 แนวคิดด้านวัฒนธรรมทางการเมือง
  - 1.3 ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบ
  - 1.4 ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่
2. ข้อมูลเกี่ยวกับ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 2.1 ข้อมูลทั่วไป
  - 2.2 ข้อมูลเฉพาะ
3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 3.1 สาเหตุการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 3.2 กระแสการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 3.3 การปรับตัวของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 3.4 สาเหตุการเกิดสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย
  - 3.5 ผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย
  - 3.6 ทักษะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
  - 3.7 แนวทางการแก้ไขปัญหา

## 1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 1.1 แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ<sup>1</sup>

ความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

ความหมายของคำว่า “นโยบาย”

นโยบายเป็นเรื่องของการเลือกดำเนินการต่อประเด็นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่ไม่พึงประสงค์ ความต้องการพัฒนา การปฏิบัติภารกิจหน้าที่หรือการเตรียมการสำหรับอนาคต นโยบายจึงมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ การเลือกแนวทางดำเนินการการตัดสินใจ ดังนั้นคำว่า นโยบายหมายถึง ข้อความที่แถลงแสดงแนวทางการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่สำคัญอันเป็นผลมาจากการไตร่ตรองเลือกตัดสินใจจากทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ นโยบายจึงเป็นกรอบกำหนดการดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นกิจกรรมหรือประเด็นปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง นโยบายจึงเป็นข้อผูกพันหรือกติกาการดำเนินการซึ่งผู้กำหนดนโยบายต้องการให้ผู้ปฏิบัติยึดถือ

ความหมายของคำว่า “สาธารณะ”

คำว่าสาธารณะเป็นคำที่ตรงข้ามกับคำว่า “ส่วนตัว” อะไรที่เป็นสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในข่ายที่เป็นเรื่องส่วนตัวแต่เป็นเรื่องของสังคมส่วนรวมถือเป็นนิติกิจกรรมของมนุษย์ที่ต้องได้รับการแทรกแซงหรือต้องมีการจัดระเบียบสังคมโดยมีกฎระเบียบของรัฐเป็นตัวกำกับ หรือมิฉะนั้นก็ต้องมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐ ประชาคมและบุคคล

ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ”

ทศพร ศิริสัมพันธ์ ชี้ว่าตามความคิดของคนทั่วไป นโยบายสาธารณะหมายถึง

1. กลุ่มกิจกรรมที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น เศรษฐกิจ ความมั่นคง การต่างประเทศ
2. การกำหนดเป้าประสงค์โดยทั่วไปหรือสภาพการณ์อันถึงปรารถนา เช่น ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง
3. ข้อเสนอบางประการของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่ต้องการให้รัฐบาลรับไปดำเนินการ เช่น แนวทางการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

<sup>1</sup>สนใจโปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้ใน ปรชญา เวสวัชช์ (2546) “ลักษณะทั่วไปของนโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์”

4. การตัดสินใจของรัฐบาล เช่นการสร้างระบบสื่อสารมวลชนเพื่อบรรเทาปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร

5. แผนงานและโครงการของรัฐบาล เช่น แผนงานและโครงการเคหะชุมชน

6. ผลงานรัฐบาล เช่น การลดอุบัติเหตุโดยกำหนดให้สวมหมวกนิรภัย

ศุภชัย ยาวะประภาส ให้ความเห็นว่าเป็นนโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันและ กิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ในทางปฏิบัติคือทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหาและหรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล สำหรับกิจกรรมของรัฐเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสาธารณะชนรวมทั้งหมายถึงกิจกรรมที่ดำเนินการหรือควบคุมการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ

ลักษณะสำคัญของนโยบาย

นโยบายสาธารณะเป็นถ้อยแถลงของผู้มีอำนาจตัดสินใจของประเทศไม่ว่าจะเป็นผู้นำฝ่ายการเมือง ฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายบริหาร โดยถ้อยแถลงดังกล่าวเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม โดยพิจารณาจากลักษณะของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1. เป็นคำแถลงกว้าง ๆ ไม่ระบุรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงหรือผูกมัดจนเกินไป เป็นการแสดงเจตจำนง เป้าหมาย ความมุ่งประสงค์และวิธีการกว้าง ๆ โดยไม่แจกแจงวิธีปฏิบัติปลีกย่อย

2. มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายชัดเจน นโยบายสาธารณะเป็นถ้อยแถลงของผู้กำหนดนโยบายที่แสดงว่าต้องการแก้ไขปัญหาอะไร ต้องการพัฒนาอะไร ปรับปรุงอะไรหรือต้องการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องอะไรโดยแสดงความชัดเจนถึงผลที่พึงปรารถนา

3. เป็นคำแถลงโดยผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ ไม่ใช่นโยบายที่ใครจะแถลงตามอำเภอใจได้กล่าวคือนโยบายต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจตัดสินใจเพราะผู้มีอำนาจเหล่านี้สามารถทำให้นโยบายเกิดผลได้จริง ดังนั้นนโยบายจึงอาจถูกแก้ไขปรับเปลี่ยน ชะลอ ยกเลิก หรือผลักดันต่อไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย เช่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ผู้นำฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร เป็นต้น

4. แสดงพันธะหรือความผูกพันของรัฐบาล นโยบายสาธารณะเป็นถ้อยแถลงที่มีการประกาศให้ประชาชนทราบจึงถือได้ว่าเป็นคำสัญญา ความตั้งใจ เจตนารมณ์หรือความมุ่งมั่นผูกพันที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจแสดงความจริงจังจริงจังใจในการดำเนินการให้เกิดผล เป็นเงื่อนไขที่สะท้อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจ

5. เป็นกรอบหรือทิศทางซึ่งมีกลไกรับผิดชอบดำเนินการให้เกิดผล นโยบายสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิบัติ เป็นกรอบแนวทางที่ต้องมีผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไปจนเกิดผล จึงเป็นกติกาในการทำงานสำหรับหน่วยงานหากไม่สามารถปฏิบัติได้ตามนโยบาย ก็ถือว่าไม่สนองนโยบาย ขัดคำสั่งหรือเพิกเฉยละเลย ซึ่งส่งผลเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

#### กระบวนการนโยบายสาธารณะ

1. การริเริ่มและรับรู้ปัญหา จุดเริ่มต้นอาจเป็นปัญหาหรือสภาพการณ์อันไม่พึงประสงค์ที่สังคมกำลังประสบอยู่ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวี ก่อให้เกิดการเรียกร้องโดยผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาโดยกลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ สื่อมวลชน นักการเมือง ซึ่งรัฐบาลได้รับรู้ปัญหา หรือผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ริเริ่มระบุปัญหาที่ต้องการแก้ไขทั้ง ๆ ที่สังคมยังไม่เรียกร้อง อาจเป็นการมองสภาพการณ์ที่ต้องการแก้ไขปรับปรุงจากแง่มุมทางสังคม เศรษฐกิจ สังคมวิทยา ประวัติศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ดังนี้

1.1 การตระหนักถึงปัญหา คือ รับทราบว่าปัญหาเกิดขึ้นหรือทราบวาสถานการณ์บางอย่างเกิดขึ้น

1.2 การปรึกษาหารือกันเรื่องความสำคัญของปัญหา คือ มีการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้กำหนดนโยบาย ที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากำลังเผชิญปัญหาที่ต้องการแก้ไขจริง

1.3 ความพยายามปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหา โดยผู้ประสบความสำเร็จก่อนจากปัญหาหรือผู้เกี่ยวข้องได้พยายามดำเนินการในสภาพจำกัดตามกำลังความสามารถเพื่อบรรเทาปัญหา

1.4 การเสนอแนะให้มีการศึกษาให้ละเอียดรอบคอบ ได้แก่ การที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่ให้ความสนใจได้เรียกร้องหรือวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหา

1.5 การริเริ่มโครงการแก้ไขชั่วคราว ได้แก่ การที่ผู้เกี่ยวข้องริเริ่มแก้ไขปัญหาในสภาพจำกัด เช่น ไม่มีงบประมาณสนับสนุน ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง โครงการที่ริเริ่มนี้ไม่มีการขจัดปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

1.6 การพยายามหาวิธีการเพื่อศึกษาและแก้ปัญหา โดยการริเริ่มแนวคิดแนวทางหรือรูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา เช่น การประชุมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

1.7 การบรรจุประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย โดยอาจแต่งตั้งผู้รับผิดชอบเพื่อศึกษา เสนอแนะ หรือร่างนโยบาย

2. การกำหนดตัวประเด็นปัญหาและนิยามปัญหา คือการพิจารณาประเด็นปัญหาอย่างละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร ขั้นตอนนี้เป็นส่วนสำคัญมาก เพราะหากตั้งประเด็นปัญหาผิดพลาดแล้วแนวทางแก้ไขต่าง ๆ ที่ติดตามมาก็ย่อมผิดพลาดตามไปด้วย นโยบายที่กำหนดเพื่อแก้ปัญหาที่ขาดความคมชัด เป็นนโยบายที่ด้วยคุณภาพ

3. การกำหนดคำตอบ ทางเลือกและแนวทางเผชิญปัญหาหรือแก้ปัญหา เมื่อแน่ใจแล้วว่าปัญหาดังกล่าวเป็นสภาพที่ไม่พึงปรารถนา จำเป็นต้องแก้ไขโดยการกำหนดแนวทางดังนี้

3.1 กำหนดสภาพที่พึงปรารถนาหรือสภาพที่ต้องการหลังจากได้ดำเนินการแก้ไขแล้ว

3.2 กำหนดทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ในการเผชิญปัญหา และสามารถนำไปดำเนินการให้เกิดผลได้

3.3 กำหนดแนวทาง กรอบทิศทางสำหรับแต่ละแนวทางเลือกในการเผชิญปัญหา เช่น กำหนดว่าจะใช้แนวทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย แนวทางที่มุ่งผลระยะยาวหรือระยะสั้น แนวทางที่จะเลือกเช่นนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่จะแถลงอย่างเป็นทางการ

4. การประเมินทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งล้วนต้องใช้ทรัพยากร รูปแบบ ปัจจัยที่ต่างกัน การกำหนดนโยบายต้องประเมินข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกแล้วนำมาเปรียบเทียบกัน ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดเหมาะสมที่สุด

5. การเลือกทางเลือกนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายต้องตัดสินใจขั้นตอนสุดท้ายว่าจะเลือกทางใด โดยอาจเลือกเส้นทางที่ให้ผลเสียน้อยที่สุด ให้ผลดีที่สุด เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เห็นผลเร็วที่สุด หรืออาจใช้แนวทางผสมผสานก็ได้ โดยหลักการแล้วต้องเลือกให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

6. การประกาศนโยบายและการสื่อความหมายของนโยบาย เมื่อตัดสินใจแล้วต้องประกาศนโยบายและตามด้วยการสื่อสาร ทำความเข้าใจความหมาย เจตนารมณ์และทิศทางของนโยบายที่กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ดำเนินการรับไปจัดทำรายละเอียดต่อไป

7. การนำไปปฏิบัติ ต้องมีการวางแผนและมอบหมายให้หน่วยงาน บุคคล กลไกของรัฐบาลนำไปปฏิบัติ โดยรัฐบาลมีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุน สั่งการ ติดตามประเมินผล

8. การติดตาม ทบทวน ปรับปรุง เพื่อทราบถึงปัญหาอุปสรรค หากมีความจำเป็นก็ต้องมีการปรับปรุง โดยอาจมีการเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบ วิธีการ เพิ่มทรัพยากรสนับสนุน

หรือดำเนินการอย่างอื่นเพื่อให้เป็นไปตามทิศทางที่นโยบายกำหนด ในขั้นนี้ยังไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย

9. การประเมิน เมื่อมีการดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดได้ระยะหนึ่ง ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย ประเมินประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของนโยบาย ผลการประเมินถือเป็นข้อมูลย้อนกลับเพื่อปรับปรุงนโยบายต่อไป

10. การปรับปรุงหรือกำหนดนโยบายใหม่หรือเพิ่มเติม เมื่อได้รับข้อมูลจากการประเมินผลแล้วรัฐบาลต้องพิจารณาว่าจำเป็นที่จะคงนโยบายไว้ดั้งเดิมหรือไม่ ควรปรับปรุงหรือยุตินโยบาย โดยทั่วไปรัฐบาลใหม่จะพยายามเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือปรับปรุงนโยบายเดิมที่รัฐบาลชุดก่อนได้กำหนดไว้โดยอาจเกรงว่าหากประสบความสำเร็จ รัฐบาลเก่าจะได้รับเครดิตเนื่องจากเป็นเจ้าของนโยบาย

11. การคงนโยบายไว้หรือยุติ เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคือเป็นการตัดสินใจว่าจะผลักดันนโยบายหรือยุติ หากต้องการคงไว้การดำเนินการส่วนนี้จะกลายเป็นกระบวนการบริหารงานปกติของส่วนราชการ และรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง และแปรสภาพเป็นการดำเนินการปกติของรัฐบาลต่อไป

#### การกำหนดนโยบายสาธารณะ<sup>2</sup>

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) มีผู้ให้คำนิยามไว้หลากหลาย เช่น อมรรักษาสัตย์ ชีว่านโยบายตามความหมายอย่างกว้างก็คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำหรือไม่อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ (ลิขิต ธีรเวคิน :2546) ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ มธธ.)

กุลธนะ ธนาพงศธร ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะในทรวงศ์ของนักวิชาการทั้งหลายสรุปว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

<sup>2</sup>สนใจโปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้ใน ลิขิต ธีรเวคิน (2547) “ชนชั้นนำทางการเมืองไทยและกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ”

ทินพันท์ นาคะตะ ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม โดยจำแนกได้ 2 ประการ คือ ประการแรก นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล ประการที่สอง นโยบายสาธารณะคือ โครงการสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงสิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดและยอมหมายรวมถึงสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับนโยบายสาธารณะ และกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะที่สอดคล้องด้วยกฎหมายอยู่เสมอ

โธมัส ดาย (Thomas Dye) นิยามว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่ รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

ไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม

ลาสเวลล์และแคปแลน (Lasswell and Kaplan) ให้นิยามนโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันรวมถึงเป้าหมาย สิ่งที่มีคุณค่าและแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรืออีกนัยหนึ่งคือแนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาอันตนเอง

เดวิด อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง (ลิขิต ธีรเวคิน (2546) ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับกระบวนการกำหนดนโยบาย แห่งรัฐ มสธ.)

## 1.2 แนวคิดด้านวัฒนธรรมทางการเมือง<sup>3</sup>

วัฒนธรรมทางการเมือง มีผู้ให้นิยามไว้หลากหลาย เช่น

Lucian W.Pye นิยามว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ แบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ สภาวะอารมณ์ ความรู้สึก ซึ่งเป็นสิ่งที่สั่งการและมีความหมายต่อกระบวนการทางการเมือง เป็นกรอบของพฤติกรรมของระบบการเมืองนั้น ๆ โดยมีทั้งส่วนประกอบทั้งอุดมคติทางการเมืองและปทัสถานในการดำเนินงานของระบบการเมือง

<sup>3</sup>สนใจโปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้ใน สิทธิพันธ์ พุทธนุ (2526) "ทฤษฎีพัฒนาการเมือง"

Jarol B. Manheim นิยามว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือแบบแผนของความเชื่อ และทัศนคติร่วมที่เกี่ยวกับเป้าหมายอันเดียวกันซึ่งจะปรากฏอยู่ในระบบการเมืองใดๆ ในลักษณะที่ว่าจะต้องมีผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานร่วมกันและประเมินค่าที่เหมือนกัน ตลอดจนการมีความเห็นที่พ้องต้องกัน อันเป็นผลจากการที่ได้รับประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์เดียวกัน

Sidney Verba นิยามว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ ระบบความเชื่อที่เกี่ยวกับแบบแผนของกิจกรรมทางการเมือง และสถาบันทางการเมือง ไม่ได้หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ทางการเมืองที่เกิดขึ้นทั้งหมด แต่หมายถึงสิ่งที่ประชาชนเชื่อในสิ่งที่เกิดขึ้นซึ่งความเชื่อเหล่านี้อาจจะอยู่ในหลายลักษณะ เช่นความเชื่อในแง่ประจักษ์ในวิถีชีวิตที่เป็นจริงทางการเมือง หรือค่านิยมที่ควรนำมาใช้ปฏิบัติก็ได้

Milton Yinger นิยามว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ทัศนคติและการอบรมที่บุคคลแต่ละคนได้รับจากระบบการเมืองนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วย ความรู้สึกนิยมหรือไม่นิยม ในระบบการเมือง และการประเมินค่าต่อเหตุการณ์ทางการเมือง

Almond กับ Verba ได้สรุป รูปแบบทางการเมือง 3 รูปแบบ คือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมผสมไพร่ฟ้า หมายถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมที่คนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับอำนาจของเผ่า หมู่บ้านหรือเจ้าของที่ดินอีกต่อไปแต่กลับมาให้ความภักดีต่อระบบการเมืองที่สลับซับซ้อนกว่าเดิม โดยมีรัฐบาลเป็นผู้กุมอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามพวกนี้ยังไม่สนใจที่จะเรียกร้องหรือเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะในรูปแบบใด ๆ

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบเข้ามีส่วนร่วม เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองสังคมที่สมาชิกบางส่วนเริ่มเรียกร้องและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เริ่มมองว่าตนมีความสามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ แต่ประชาชนอีกส่วนหนึ่งก็ไม่กระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วม และยังคงยอมรับอำนาจรัฐโดยปราศจากเงื่อนไข

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมผสมแบบเข้ามีส่วนร่วม หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีความจงรักภักดีอย่างแน่นแฟ้นต่อเผ่าหรือกลุ่ม เชื้อชาติ เมื่อวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาทในสังคม คนก็ยอมรับไว้ส่วนหนึ่งแต่ทั้งนี้ก็คงอยู่ภายใต้อิทธิพลแบบดั้งเดิมกล่าวคือ คนจะหวังเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อผลประโยชน์เฉพาะตัวหรือเฉพาะกลุ่มเชื้อชาติ ไม่มีการยึดหยุ่นประนีประนอมในระหว่างกลุ่มที่แตกต่าง ความขัดแย้งในสังคมเหล่านี้จึงมีอยู่มาก



### 1.3 ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบ<sup>4</sup>

เป็นระบบวิเคราะห์ของ David Easton เพื่อวิเคราะห์ศึกษาการเปลี่ยนแปลงหรือดำรงอยู่ของระบบการเมือง ตามวงจร คือ

1.3.1 ระบบการเมือง คือระบบการใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีค่าในสังคม ประกอบด้วย

- 1) เจ้าหน้าที่ทางการเมือง หมายถึง รัฐบาล หน่วยงานราชการ
- 2) ระบบการเมือง หมายถึง รูปแบบและอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น ประชาธิปไตย เผด็จการ
- 3) ประชาคมทางการเมือง หมายถึง กลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่รวมกันในพื้นที่ใด ๆ และมีความรู้สึกจงรักภักดีต่อหน่วยงานทางการเมืองเดียวกัน เช่น การที่คนต่างชาติ ศาสนามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย มีความรักความผูกพันจงรักภักดีและเกิดความภูมิใจในการเป็นคนไทย รักชาติไทย

1.3.2 ปัจจัยนำเข้า หมายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นข้อมูลหรือวัตถุดิบเพื่อก่อให้เกิดการพิจารณากลับกรองและตัดสินใจออกมาในรูปของนโยบาย มี 2 ประเภท คือ

- 1) การเรียกร้อง เพื่อสนองต่อความต้องการ ซึ่งมีผลหรือไม่มีผลต่อระบบการเมือง เช่น การชุมนุม การประท้วง การเดินขบวน เป็นต้น
- 2) การสนับสนุน เป็นการแสดงออกที่สมาชิกในสังคมการเมืองให้การสนับสนุนระบบซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจน เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเสียภาษี เป็นต้น การสนับสนุนสามารถศึกษาได้ ดังนี้
  - (1) การสนับสนุนเจ้าหน้าที่การเมือง หมายถึงการสนับสนุนบุคคลที่เข้าไปทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง
  - (2) การสนับสนุนระบบการเมือง ขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมืองในการที่จะทำให้สมาชิกยอมรับ เช่น ระบบประชาธิปไตยสมาชิกจะยอมรับในกติกาที่ผู้เข้าสู่อำนาจจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง
  - (3) การสนับสนุนประชาคมทางการเมือง คือสมาชิกรู้สึกผูกพันจงรักภักดีต่อประชาคมทางการเมือง ไม่มีการแตกแยกหรือต้องการแบ่งแยกดินแดนหรือแยกตนเป็นอิสระ

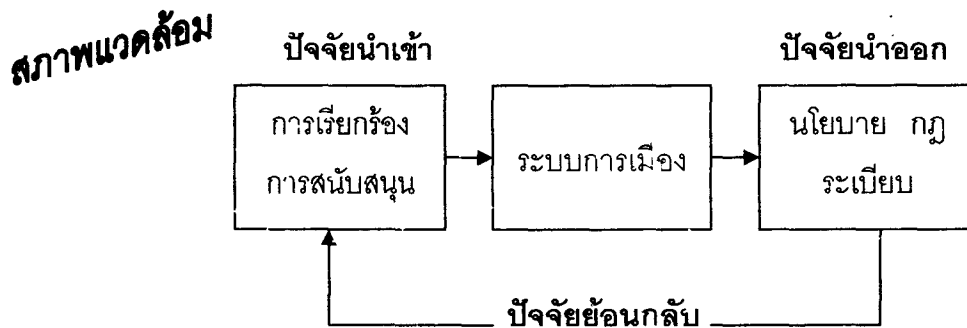
<sup>4</sup>สนใจโปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้ใน สิทธิพันธ์ พุทธนุ (2526) "ทฤษฎีพัฒนาการเมือง"

1.3.3 **ปัจจัยนำออก** หมายถึง ผลผลิตทางการเมืองที่ได้มีการพิจารณา กลั่นกรองออกมา เช่น นโยบาย คำสั่ง ระเบียบ กฎหมายต่างๆ เป็นต้น สาเหตุของการเกิดปัจจัยนำออกคือ

1) เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกระบบการเมือง เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชน กรรมกร เรียกร้องสิ่งต่าง ๆ เพื่อสนองต่อความต้องการของตน ระบบจึงต้องแก้ไขปัญหาโดยการออก นโยบาย ระเบียบ ปฏิบัติเพื่อความอยู่รอดของระบบ

2) เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมือง เช่น การที่รัฐบาลมีมติให้ส่งกองกำลังทหารไทยไปประเทศอิรัก เป็นต้น

1.3.4 **ปัจจัยย้อนกลับ** หมายถึง กระบวนการไหลย้อนกลับของผลผลิตที่ออกมาจากระบบการเมืองว่าได้มีการตอบสนองต่อความต้องการมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากไม่ได้รับการยอมรับแล้วจำเป็นต้องนำกลับเข้าสู่กระบวนการเพื่อสนองต่อความต้องการดังกล่าวอีก



1.4 **ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่**<sup>5</sup>

เกเบรียล อัลมอนด์ (Gabriel Almond) ได้สรุปว่า ระบบการเมืองแต่ละระบบจะมีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของระบบ ดังนี้

1. ระบบการเมืองมีคุณลักษณะเด่นที่แตกต่างไปจากระบบอื่น ๆ ตรงที่เป็นระบบที่มีการใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามได้ ซึ่งทำให้ระบบการเมืองมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว สามารถแยกตัวออกจากระบบอื่นและจากสภาพแวดล้อมได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าระบบการเมืองจะให้ความสำคัญต่อหลักการใช้อำนาจบังคับแต่เพียงอย่างเดียว

2. ระบบจะต้องประกอบขึ้นด้วย "หน่วย" (Unit) ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกัน การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับหน่วยใดของระบบจะมีผลกระทบต่อทุก ๆ หน่วยของระบบเช่นกัน

<sup>5</sup>สนใจโปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้ใน สิทธิพันธ์ พุทธนุ (2526) "ทฤษฎีพัฒนาการเมือง"

3. ระบบการเมืองประกอบด้วย โครงสร้าง (Structure) ทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและระบบย่อย โครงสร้างของระบบการเมืองประกอบขึ้นด้วยบทบาทที่แตกต่างกันมากมาย ต่างมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างมีแบบแผน มีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ มีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน การดำเนินงานของโครงสร้างต่างๆ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความอยู่รอดของระบบด้วยกันทั้งสิ้น

สำหรับหน้าที่ (Functions) ทุกระบบจะทำหน้าที่เหมือน ๆ กันแม้ว่าโครงสร้างทางการเมืองของแต่ละระบบอาจจะไม่เหมือนกันก็ตาม กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็ระบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการระบบการเมืองจะทำหน้าที่ออกกฎหมาย หรือสร้าง Output เพื่อได้ตอบสนอง Demand ที่เกิดขึ้น แม้โครงสร้างทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตยจะแตกต่างไปจากสังคมเผด็จการ เช่น สังคมประชาธิปไตยยินยอมให้มีกลุ่มการเมือง พรรคการเมืองเกิดขึ้นได้อย่างมีอิสระ แต่ในสังคมเผด็จการอาจยินยอมให้มีองค์กรทางการเมืองเกิดขึ้นได้แต่ต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติ หรือในการควบคุมจากส่วนกลางหรือผู้มีอำนาจ และแบ่งการปฏิบัติหน้าที่ของระบบเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. หน้าที่ความสามารถของระบบ (System Capabilities) ได้แก่ ความสามารถที่จะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของระบบและจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยและระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อมและความสัมพันธ์กับระบบสังคมอื่น ๆ ความสามารถนี้แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1.1 ความสามารถในการบังคับบัญชา สั่งการ

1.2 ความสามารถในการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบเป็นลักษณะสำคัญของระบบการเมืองแบบเผด็จการ

1.3 ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากร

1.4 ความสามารถในการตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องจากประชาชนสูง เป็นลักษณะสำคัญของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

การศึกษาการเมืองโดยดูจากหน้าที่และความสามารถของระบบในการดำเนินการจึงเท่ากับการศึกษาถึงกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นปัจจัยเข้าสู่ระบบการเมืองและในรูปผลผลิตออกจากระบบการเมืองด้วย

2. หน้าที่ด้านการแปรรูป ปัจจัยนำเข้า (Input ) ให้เป็นผลผลิต (Output) ของระบบ (Conversion capability) ถือเป็นหน้าที่ภายในเปรียบเสมือนการทำหน้าที่การหมุนเวียนโลหิตของระบบร่างกายมนุษย์ ในระบบการเมือง หน้าที่การแปรรูปนี้หมายถึงการที่

ระบบการเมืองรับข้อเรียกร้องและสนับสนุนเข้าสู่ระบบเพื่อแปรรูปเป็นนโยบายและการตัดสินใจของผู้นำรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตาม ทั้งนี้หน้าที่ด้านการแปรรูปและในด้านความสามารถของระบบที่จะปฏิบัติการเพื่อความอยู่รอดนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

2.1 หน้าที่ด้านปัจจัยนำเข้า (Input) ประกอบด้วยหน้าที่สำคัญ 4 ประการคือ

1) หน้าที่ในการอบรมกลุ่มเอกละทางการเมือง และการเลือกสรรสมาชิกใหม่เข้าสู่ระบบการเมือง การปกครองสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำและรัฐบาลจะต้องสามารถโน้มน้าวทัศนคติและความเชื่อมั่นของสมาชิกในสังคมให้สนับสนุนระบบและมีค่านิยมที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างเสถียรภาพให้กับระบบด้วย

2) หน้าที่ในการเรียกร้องผลประโยชน์ ระบบการเมืองจะต้องมีมาตรการในการดำเนินงานที่เปิดโอกาสและช่องทางให้สมาชิกสังคมแสดงออกซึ่งความต้องการในผลประโยชน์ของคนหรือสังคมกลุ่มต่าง ๆ ให้เป็นที่รับรู้กันได้ ถือเป็นหน้าที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมนั้นเอง

3) หน้าที่ในการรวบรวมและกลั่นกรองเรียกร้องผลประโยชน์ให้เป็นนโยบายร่วมกัน ระบบการเมือง จะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะต้องมีการนำข้อเรียกร้องผลประโยชน์จากกลุ่มสังคมต่าง ๆ มาร่วมกลั่นกรองและเสนอเป็นนโยบายร่วมกัน เพื่อให้ระบบการเมืองนำไปพิจารณาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจประกาศใช้เป็นนโยบายในการบริหารประเทศต่อไป

4) หน้าที่ในการติดต่อสื่อสารทางการเมือง ระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นต้องกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังสมาชิกของสังคม โดยเฉพาะเรื่องระเบียบปฏิบัติและกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ที่จำเป็นเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม ในฐานะพลเมืองดี การติดต่อสื่อสารรวมถึงการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐและรับข้อคิดเห็นนี้สะท้อนกลับเข้าไปสู่ระบบการเมืองอีกครั้งเพื่อร่างเป็นนโยบายใหม่ที่จะนำมาปฏิบัติเพื่อเพิ่มความสนับสนุนต่อระบบและลดข้อเรียกร้องต่อระบบด้วย

2.2 หน้าที่ด้านปัจจัยนำออกหรือผลผลิตประกอบด้วยหน้าที่ 3 ประการ คือ

- 1) หน้าที่ในการตราบทบัญญัติ
- 2) หน้าที่ในการนำเอาบทบัญญัติไปใช้
- 3) หน้าที่ในการตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้บทบัญญัติ

หน้าที่ทั้ง 3 ประการนี้เป็นหน้าที่หลักของระบบในด้านผลิตผล ของระบบ เพื่อช่วยให้ระบบอยู่รอด เนื่องจากสังคมจะต้องตัดสินใจโดยการร่างนโยบายและนำไปบังคับเพื่อสนองความต้องการของสมาชิกในสังคมและจะต้องมีมาตรการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดจากการนำเอานโยบายไปบังคับใช้ด้วย ดังนั้นหน้าที่หลักของระบบการเมืองทุก ๆ ระบบก็คือ การประกาศใช้นโยบายการบริหารและการตัดสินใจที่พิพาทอันเกิดจากความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกสังคมนั่นเอง

3. หน้าที่การธำรงรักษาระบบและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ ระบบการเมืองจะต้องมีตัวตายตัวแทน คือต้องมีการเลือกสรรชนรุ่นใหม่ให้เข้ามาเรียนรู้เพื่อจะสามารถทำหน้าที่ในบทบาทที่แตกต่างกันแทนคนรุ่นเก่า หน้าที่ในการอบรมกล่อมเกลาคัดเลือกสมาชิกของสังคมให้เข้ามามีบทบาททดแทนกันนี้ ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะช่วยให้ระบบสามารถปรับตัวเพื่อความอยู่รอดได้ และสามารถธำรงรักษาระบบให้คงอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและกาลเวลาได้ ซึ่งหน้าที่นี้มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภายในของระบบ

ทัลคอตต์ พาร์สันส์ ( Talcott Parsons ) ได้เสนอว่าระบบสังคมทุก ๆ แห่งจะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่หลัก 4 ประการด้วยกันคือ

1. หน้าที่ในการธำรงรักษาระบบ หมายความว่า ระบบสังคมจะอยู่รอดได้ก็จะต้องสามารถควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคมของตนไว้ เพื่อจะสามารถสนองความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการ

1.1 ระบบจะต้องอบรมกล่อมเกลาสมาชิกของสังคมให้ยอมรับการแบ่งแยกบทบาทของแต่ละบุคคล

1.2 ระบบจะต้องวางมาตรการควบคุมประพฤติและลงโทษสมาชิกของระบบที่ทำการละเมิดปทัสสถานและระเบียบปฏิบัติที่ระบบวางไว้

1.3 ระบบจะต้องมีมาตรการในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากความตึงเครียดและความขัดแย้งภายในระบบสังคมด้วย

2. หน้าที่ในการบรรลุถึงเป้าหมาย ขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่ว่า บุคคลรวมตัวกันเป็นสังคมเพื่อจะสามารถดำเนินการร่วมกันที่จะบรรลุถึงเป้าหมายพื้นฐาน

3. หน้าที่การปรับตัว หมายความว่า สังคมจะต้องสามารถปรับตัวเพื่อต้านทานต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้ สังคมจะอยู่รอดได้ก็ต้องสามารถปรับตัวเพื่อความอยู่

รอด ไม่ว่าจะสภาพแวดล้อมของสังคมภายในและภายนอกจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ถ้าสังคมไม่สามารถปรับตัวได้สังคมนั้นก็จะล่มสลาย

4. หน้าที่ในการบูรณาการ หมายถึง ความจำเป็นของระบบสังคมที่ต้องผสมผสานส่วนต่าง ๆ ของระบบให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสอดคล้องกันได้ หากสังคมใดไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างคล่องจองกันแล้วสังคมนั้นจะประสบปัญหาในการดำรงรักษาระบบการบรรลุถึงเป้าหมายและการปรับตัวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

## 2. ข้อมูลเกี่ยวกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

### 2.1 ข้อมูลทั่วไป

จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูลและสงขลา มีพื้นที่ 20,810 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ร้อยละ 4 ของประเทศ มีประชากร ประมาณ 3 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 5 ของประเทศ เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงมีทรัพยากรธรรมชาติ ที่อุดมสมบูรณ์แต่ด้วยข้อจำกัดในด้านศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม การเมืองการปกครองและประวัติศาสตร์ส่งผลให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องประสบกับปัญหาด้านต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะปัญหาด้านความมั่นคง

รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์กรในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2523 เห็นชอบตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ให้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 จัดตั้งองค์กรแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็น 2 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหาร สั่งการควบคุม กำกับดูแลโดยมี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงาน กลั่นกรองพิจารณาเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี

2. ระดับพื้นที่ มีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลในการแก้ไขปัญหาและแยกองค์กรในการรับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วนคือ

2.1 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) รับผิดชอบฝ่ายพลเรือน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

2.2 กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) รับผิดชอบการใช้กำลังในการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4

## 2.2 ข้อมูลเฉพาะ

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานอำนวยการระดับพื้นที่ อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2524 มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

### ภารกิจ

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานอำนวยการในพื้นที่หรือเป็นรัฐบาลส่วนหน้าโดยจำลองหน่วยงานอำนวยการด้านแผนงานแผนเงิน แผนคน ของรัฐบาลกลางมาอยู่ด้วยกันในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเน้นหนักในด้านสังคมจิตวิทยา การเมืองการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านและโดยการประสานงานร่วมมือกับกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 สรุปภารกิจได้ ดังนี้

1. ระดมส่วนราชการ หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจมาดำเนินการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้สนองตอบต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยระบบการประสานแผนเป็นเครื่องมือหลัก เพื่อแปรนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมทั้งใช้ระบบการประสานงาน รวมทั้งดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือกำกับกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย

2. ความสำเร็จของนโยบายย่อมขึ้นอยู่กับกลไกของภาครัฐ ซึ่งหมายถึงข้าราชการและพนักงานของรัฐ ศอ.บต.จึงได้รับมอบหมายให้ดูแลบุคลากรของรัฐ อีกหน้าที่หนึ่งตั้งแต่การสรรหาข้าราชการที่ดีมาปฏิบัติงาน การพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิถีชีวิตของประชาชน และวิธีปฏิบัติงานที่เหมาะสม รวมถึงการโยกย้ายข้าราชการที่ไม่ดีออกจากพื้นที่ ขณะเดียวกันข้าราชการที่ดีก็มีระบบบำเหน็จความชอบ เป็นขวัญกำลังใจ

3. ดำเนินภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.)

### โครงสร้างและบุคลากร

ระยะเริ่มแรกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการจัดโครงสร้างองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่เมื่อบทบาท ภารกิจ นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค แต่ละสมัย

เปลี่ยนไป การปรับปรุงโครงสร้างของ คอ.บต. เพื่อให้มีความเหมาะสมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่โดยโครงสร้างหลักแล้วจะประกอบด้วย ผู้อำนวยการศูนย์ฯ แต่งตั้งจาก รองปลัดกระทรวงมหาดไทย มีรองผู้อำนวยการศูนย์ 5 ฝ่าย คือ ฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายเศรษฐกิจและสังคมและฝ่ายการศึกษา โดยแต่งตั้งจากข้าราชการระดับสูง ของ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการ

### อำนาจหน้าที่

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/ 2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ศูนย์ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1. ควบคุม กำกับ ดูแลและประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์
3. พิจารณาเสนอแนะต่อแม่ทัพภาคที่ 4 เกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
4. พัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ในพื้นที่
5. รวบรวม กลั่นกรองการจัดทำแผนและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการประสานงานติดตามและประเมินผล
6. แต่งตั้งที่ปรึกษาได้ตามความเหมาะสมโดยให้มีผู้นำท้องถิ่นร่วมอยู่ด้วย
7. ปฏิบัติงานอื่นตามที่แม่ทัพภาคที่ 4 มอบหมาย

### 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ 7 ประเด็น ดังนี้

#### 3.1 สาเหตุการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 เรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 เรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีผลให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นถูกยกเลิกไปโดยรัฐบาลเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และ



เหตุการณ์ร้ายที่เกิดขึ้นมิได้หวังผลทางการเมืองเช่นในอดีต หากแต่เป็นการกระทำของกลุ่มโจรมิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย กลุ่มอิทธิพล ซึ่งต้องดำเนินการโดยใช้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมตามปกติ ซึ่งสาเหตุการยุบ คส.บต. มีการเสนอจากฝ่ายตำรวจให้ยุบ คส.บต. และ พตท. 43 โดยให้เหตุผลว่าทำงานซ้ำซ้อนกับตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยโดยตรงและภารกิจหน้าที่ของ คส.บต. ที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา (จคม.) และปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดน ได้จบสิ้นลงแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้หน่วยงานนี้อีกแต่ก็ได้รับการคัดค้านจากทหารว่ายังไม่ควรยุบหน่วยงานทั้งสองหน่วยเพราะเห็นว่ายังมีการเคลื่อนไหวของขบวนการพูโลเก่า พูโลใหม่ กลุ่มมุจาฮิดีนและเครือข่ายก่อการร้ายอื่น ๆ ทำให้สถานการณ์ในชายแดนภาคใต้ยังไม่มั่นคง นอกจากนี้ยังมีการให้ความเห็นของบรรดานักการเมือง นักวิชาการและอดีตผู้บริหารของ คส.บต. ดังนี้

**นายชวน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรี** ได้ให้ความเห็นว่า ปัญหาภาคใต้มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์เพราะรัฐปัตตานีเป็นเมืองประเทศราชมาจนถึงรัชกาลที่ 5 เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบมณฑล ลดอำนาจเจ้าผู้ครองนคร แต่ที่ภาคใต้มีปัญหาด้านวัฒนธรรมจึงเกิดการก่อการกบฏขึ้น เจ้าเมืองปัตตานีจึงถูกจับขังคุก เมื่อพันโทช่อออกมาจึงไปอยู่ที่ประเทศมาเลเซีย สวณลูกชายได้ตั้งขบวนการพูโลขอแยกรัฐปัตตานี แต่ไม่สำเร็จ ต่อมา รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาดูแลภาคใต้ จนสามารถลดปัญหาความขัดแย้งได้เกือบหมดแล้ว แต่เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการทำให้เกิดความผิดพลาดส่งผลกระทบอย่างรุนแรงในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมานายชวน หลีกภัย ได้อภิปรายปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในการประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2548 ว่า เพราะรัฐบาลเชื่อว่าภาคใต้ไม่มีปัญหาเรื่องแบ่งแยกดินแดนแล้ว อันนี้เป็นคำประกาศชัดเจนของท่านนายกรัฐมนตรีทักษิณ ในวันที่ยกเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกล่าวว่าตลอดเวลา 20 ปีที่ผ่านมาสถานการณ์ในจังหวัดภาคใต้ไม่มีความแตกต่างไปจากจังหวัดชายแดนอื่น ไม่มีลักษณะพิเศษ เมื่อไม่มีลักษณะพิเศษ ไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่ต้องมีหน่วยงานพิเศษ จึงยกเลิก คส.บต. และ พตท.43 ความไม่เชื่อว่ามีขบวนการแบ่งแยกดินแดนทำให้เราตั้งสมมติฐานในการแก้ปัญหาว่า ปัญหาทั้งหมดเป็นวัยรุ่นติดยา เป็นโจรกระจอก เป็นเรื่องไม่มีสาระ ช่วงเวลาดังกล่าวคนเหล่านี้จึงสามารถรวมตัวกันได้ใหม่และเขาก็ฝึกคนรุ่นใหม่ขึ้นมาก่อเหตุและปัญหาความรุนแรงซึ่งเป็นวิกฤต ไม่ใช่เหตุการณ์ธรรมดา แม้รัฐบาลจะยกเลิก คส.บต. ไปก็ไม่เป็นไรหากรัฐบาลเชื่อว่าเหตุร้ายไม่มีแล้วแต่เราเชื่อว่ามี เราจึงไม่เห็นด้วย เราคิดว่าสถานการณ์ที่

เป็อยู่จำเป็นต้องมีหน่วยงานพิเศษอยู่ เมื่อรัฐบาลออกไม่มีแล้ว ยกเลิก สิ่งที่ฟ้องว่ารัฐบาล  
ผิดพลาดมหาคาศคือในที่สุดรัฐบาลต้องตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา กลายเป็นหน่วยงานที่มาก  
กว่าเดิม เช่น คณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้  
ตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งคณะทำงานนายกรัฐมนตรีในการ  
พัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งกองอำนวยการโครงการพลังมวลชน พลังแผ่นดินก่อฐานถิ่น  
สำคัญ และรัฐบาลต้องส่งตำรวจ ทหารไปเพิ่ม มติ ครม. ออกมาว่าจะตั้งกองกำลังขึ้นมาใหม่มี  
ประมาณ 15 - 18 กองพัน เราต้องสูญเสียคนลงไป ต้องใช้คนลงไป นี่คือการผิดพลาดรุนแรง  
([www.mamager.co.th](http://www.mamager.co.th))

**พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ** ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “ก่อนปี 2534 ปัญหาภาคใต้  
ซับซ้อนกว่านี้มาก มีหลายปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งรบกับ  
รัฐบาลไทย ปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์มาลาयाที่เข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการในประเทศไทย แต่รบกับ  
ประเทศมาเลเซีย ปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่มีฐานปฏิบัติการตามแนวชายแดนไทย  
มาเลเซียแต่รบกับรัฐบาลไทย นอกจากนี้ยังมีปัญหาท้องถิ่นและอำนาจมืดต่าง ๆ รวมทั้งขบวนการ  
ค้าของเถื่อนนานาชนิด บ่อนการพนัน การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ ยาเสพติด เหตุการณ์รุนแรงกว่า  
ปัจจุบันหลายสิบเท่า รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการเมืองนำการทหารมีการตั้ง ศอ.บต. และ  
พตท.43 การดำเนินการทางการเมืองที่สำคัญคือการทำความเข้าใจและเปิดโอกาสให้พรรค  
คอมมิวนิสต์ เข้าร่วมพัฒนาชาติไทยเป็นอันยุติปัญหาสำคัญ และทำสนธิสัญญา สามฝ่าย ไทย  
มาเลเซียและพรรคคอมมิวนิสต์ มาลาया ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์มาลาयाเข้าร่วมพัฒนาชาติไทย  
และบางส่วนกลับเข้าไปที่มาเลเซีย ยุติการสู้รบ ขบวนการแบ่งแยกดินแดนก็สลายตัวและไม่ได้รับ  
การสนับสนุนจากมาเลเซียอีก การดำเนินการเพื่อแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐปัตตานีก็ยุติลง โลก  
อิสลามเข้าใจการปฏิบัติการของรัฐบาลไทยต่อพี่น้องมุสลิมเป็นอย่างดี หลังจากนั้นเหตุการณ์ก็  
สงบเรียบร้อยตลอดมา ปัญหาภาคใต้จึงคงเหลือแต่ปัญหาอิทธิพลอำนาจมืด การค้าของเถื่อน  
อาวุธเถื่อน การค้ามนุษย์ ยาเสพติด ซึ่ง ศอ.บต. และ พตท. 43 ต้องดำเนินการตามปกติแต่ปรากฏ  
ว่าเกิดสภาพที่อ่อนแอหมักหมมขึ้น แทนที่จะปราบปรามอิทธิพลอำนาจมืดและขบวนการค้าของ  
เถื่อนให้ราบคาบ กลับขยายตัวมากขึ้นและแทรกซึมเข้ามามีบทบาทใน ศอ.บต. และพตท.43 ทั้งได้  
สร้างสถานการณ์เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวโดยเฉพาะในปี 2536 ซึ่งนายชวน หลีกภัย เป็น  
นายกรัฐมนตรี มีการเผาโรงเรียน สามสิบกว่าแห่ง และในช่วงที่พลเอกชวลิต เป็นนายกรัฐมนตรีก็  
วางโครงการจะแก้ไขปัญหานี้ให้เป็นโครงการถาวร แต่หาโอกาสไม่อำนวยเพราะรัฐบาลมีเวลาสั้น  
มาก ครั้นรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศได้เห็นว่า ศอ.บต.

หมดความจำเป็นและทำให้ขั้นตอนซับซ้อนขึ้นเป็นคอขวดขึ้นในการบริหาร ดังเห็นได้จากปัญหาหลายอย่างยังคงรุนแรงอยู่ จังหวัดนราธิวาสยังเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดจังหวัดหนึ่ง ความขัดแย้งในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ปัญหาอิทธิพลอำนาจมืด ปัญหายาเสพติด การค้าของเถื่อน มีมากขึ้น ต่างขัดท้อความผิตกันชุมชน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการบริหาร รัฐบาลจึงได้กำหนดเขตตรวจราชการให้ขึ้นตรงต่อรองนายกรัฐมนตรี เหตุนี้จึงได้ยกเลิก คอ.บต. และ พตท. 43 ซึ่งเป็นผลดีต่อการบริหารบ้านเมือง และเหตุการณ์ในวันนี้เบาบางกว่าในอดีตนับสิบ ๆ เท่า([www.dpm1.thaigov.net](http://www.dpm1.thaigov.net))

**นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์** อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย ได้ตั้งกระทู้ถามสดเรื่องการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2545 ว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีมติยกเลิกคำสั่งต่าง ๆ ที่มีผลให้ คอ.บต. สิ้นสุดลง ส่งผลต่อการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้รัฐบาลไม่ทราบและเข้าใจปัญหาในภาคใต้ แต่กลับมามัดตลึงใจง่าย ๆ ตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยพยายามอธิบายว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากกลุ่มมิจจาซีพามากกว่าเป็นขบวนการก่อการร้ายที่หวังผลทางการเมืองเหมือนในอดีต สาเหตุที่ตั้ง คอ.บต. ขึ้นมาเพราะภาคใต้เป็นพื้นที่พิเศษ มีความหลากหลาย ไม่ได้มีปัญหาเดียวแต่เป็นปัญหาพิเศษ สิ่งที่ภาคใต้เรียกร้องให้ยุบคือ พตท.43 ที่เป็นเครื่องมือการใช้อำนาจ แต่ คอ.บต. เป็นเครือข่ายของความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชนและประชาชนในพื้นที่ เป็นองค์กรที่สร้างเอกภาพความร่วมมือในภาคใต้ เมื่อถูกยุบจะมืองค์กรใดเข้ามาทำหน้าที่แทน โดยเฉพาะผู้ว่า ซีไอโอ [เป็นเพียงการทดลองเท่านั้น\(www.news.mweb.co.th\)](http://www.news.mweb.co.th)

**นายนิพนธ์ บุญญฤทธิ์** อดีต ผอ.คอ.บต. ได้ให้ความเห็นว่า การตัดตลึงใจยุบ คอ.บต. เป็นการตัดตลึงใจของฝ่ายการเมือง ภายใต้ข้อมูลของฝ่ายตำรวจเพียงฝ่ายเดียว “เมื่อประมาณต้นปี 2545 พล.ต.ท. ธวัชชัย จุลสุคนธ์ ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 9 ได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อ พล.ต.อ.สันต์ ศรุตานนท์ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อนำไปยุบ คอ.บต. และ พตท.43 เนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ จนยากจะเข้าไปแก้ไขสถานการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้น ในที่สุดนายกรัฐมนตรีก็เห็นควรตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ” อีกทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ นายกรัฐมนตรีไม่ได้รับฟังข้อมูลของฝ่ายปกครอง กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ และไม่ได้คำนึงถึงประวัติศาสตร์และความเป็นมาของการจัดตั้ง คอ.บต.แต่อย่างใด

“คณะรัฐมนตรีเห็นตรงกันว่า การแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาแม้มีการส่งสัญญาณหรือตั้งสมมติฐานที่ผิด ๆ เพราะปัญหาในปัจจุบันของพื้นที่ชายแดนภาคใต้ไม่มีสัญญาณใดที่ระบุว่ามีการดำเนินการเป็นขบวนการหรือเพื่ออุดมการณ์ในการแบ่งแยกดินแดนเช่นในอดีต

แต่อย่างใด ปัญหาปัจจุบันเป็นรูปของเครือข่ายไร้อุดมการณ์หรือเกิดจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวของใจอิทธิพลกลุ่มต่าง ๆ เท่านั้น" นี่คือการเชื่อที่รับฟังข้อมูลจากตำรวจเพียงฝ่ายเดียว ขาดความรอบคอบ จริง ๆ แล้วควรค่อย ๆ ทำในลักษณะมีแผนงานโครงการที่รัดกุมกว่านี้และควรจะร่วมกันคิดร่วมกันทำ ร่วมปรึกษาหารือจากฝ่ายตำรวจ พลเรือน ฝ่ายปกครองและทหาร

สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นคงไม่มีใครปฏิเสธว่าไม่ใช่กลุ่มขบวนการก่อการร้ายที่ยังมีอยู่ ยังทำงานอยู่ เพื่อสร้างความไม่สงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งหมดก็เหมือนกับการจุดชนวนไปสู่ขบวนการเรียกร้องแยกดินแดนภาคใต้ ออกเป็นรัฐอิสระตามอุดมการณ์ที่ขบวนการเหล่านี้มีอยู่ การยุบ ศอ.บต. และ พตท. 43 จึงเปรียบเสมือนการปิ้งปลาประชดแมว เป็นการตัดมือตัดเท้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและทหารไม่ให้มีบทบาทในการร่วมกันแก้ปัญหาให้กับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ กลับเป็นการส่งเสริมและช่วยยื้อให้ผู้ก่อการร้ายมีบทบาทในการแยกดินแดน 3 จังหวัดภาคใต้ให้เป็นประเทศอิสระเร็วขึ้น (นิพนธ์ บุญญฤทธิ์โร : 2545 )

**คอยลิน อันวาร์** ได้ให้ความเห็นว่า ความขัดแย้งและความไม่สมดุลทางอำนาจ และผลประโยชน์ของข้าราชการเกิดขึ้นภายหลังจากที่รัฐบาล ได้ยุบ ศอ.บต. และ พตท. 43 โดยทั้งสองหน่วยงานจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลและประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และถือปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเชื่อว่าความไม่สงบเรียบร้อยในภาคใต้เกิดจากความหลงผิดของประชาชนบางกลุ่มจึงได้ร่วมรณรงค์ให้ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยหันกลับมาร่วมมือกับรัฐบาล

รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ มักรับฟังคำแนะนำจากตำรวจ ซึ่งเชื่อว่าสถานการณ์ในภาคใต้เข้าสู่ภาวะปกติแล้ว แม้ว่าจะมีเหตุร้ายเกิดขึ้นแต่ก็เป็นเรื่องปกติของพื้นที่ชายแดนภาคใต้ จึงสมควรให้ดำเนินการปกครองบริหารกันแบบปกติโดยหน่วยงานปกติคือให้ตำรวจทำหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยทั่วไป ฝ่ายปกครองโดยกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการพัฒนา ส่วนฝ่ายทหารหมดภารกิจต้องกลับเข้าประจำที่ที่ตั้งและดูแลความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนตามหน้าที่หลัก (คอยลิน อันวาร์ : 2547)

**สิริอัฏญา ช่างประหารราษฎร์** ได้ศึกษานโยบายในการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไว้ดังนี้

นโยบายในการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล นับว่าเป็นนโยบายที่ถูกต้อง แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มักจะมีการกล่าวถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่า เนื่องจากการยุบเลิก ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าบังคับบัญชา มีหน้าที่คล้ายกับรัฐบาลที่สอง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีหน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาพื้นที่ในทุก ๆ ด้านให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว โดยมีกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 เป็นกองกำลังรักษาความมั่นคงปลอดภัย โดยมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. รับมือกับการเคลื่อนไหวปลดแอก ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย
2. รับมือกับการเคลื่อนไหวแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มแบ่งแยกดินแดน
3. รับมือกับความเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา
4. รับมือกับขบวนการอิทธิพลอำนาจมืดท้องถิ่นซึ่งเชื่อมโยงกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง
5. รับมือกับขบวนการค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน

การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 เปรียบเสมือนคู่แฝดที่มีสองแขน แขนหนึ่งคือการบริหารการพัฒนาที่มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นแกน อีกแขนหนึ่งคือแขนของแม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น ประกอบกับมีการส่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่นับตั้งแต่ที่รัฐบาลไทยได้ใช้ยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหารและการประกาศนโยบาย 66/2523 แล้วบังเกิดผลสำเร็จ 3 ประการคือ

1. ยุติการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลไทยกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย
2. ยุติบทบาทและสลายตัวพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา
3. ผลจากการสลายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์มาลายา ส่งผลให้มีการยุติบทบาท

ของขบวนการแบ่งแยกดินแดนทุกกลุ่มและประเทศเพื่อนบ้าน ยุติการให้การสนับสนุนขบวนการแบ่งแยกดินแดนโดยเด็ดขาด

แต่ปัญหาที่ยังคงดำรงอยู่อีก 2 ประการคือ ปัญหาอิทธิพลมืดและปัญหาการค้าของเถื่อนนานาชนิด ที่ยังขยายบทบาทอย่างไม่หยุดยั้งด้วยอำนาจความสัมพันธ์ อำนาจเงินและอำนาจทางการเมืองที่หนุนหลังอยู่อย่างลับซับซ้อน กล่าวได้ว่านับตั้งแต่สิ้นรัฐบาลของพลเอก

เปรม ตินสุลานนท์ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 ไม่ได้แสดงบทบาทและการพัฒนาชายแดนภาคใต้ให้เป็นมรรคผลแม้แต่หน่วย การบริหารและการพัฒนาไม่มีความก้าวหน้า พื้นที่ชายแดนยังล้าหลัง ขาดแคลน ทูรกันดาร ประชาชนยังยากจนข้นแค้น ไม่มีไฟฟ้า น้ำประปาใช้แต่ผลประโยชน์จากเรื่องอิทธิพล อำนาจมืด และของเถื่อนตั้งแต่ชายแดนจนถึงนครปฐม ตั้งแต่ฝั่งอ่าวไทยจนถึงฝ่ายอันดามัน ปีละนับหมื่นล้านบาท ได้รับการจัดสรรอย่างเสียบังและทั่วถึงและเป็นเสปียงกรังใหญ่ในการหล่อเลี้ยงกลไก ทางการเมืองของบางกลุ่ม บางเหล่าให้ขับเคลื่อนยื่นยงคงระพันอยู่ในทุกสถานการณ์ได้ นี่คือ เหตุผลสำคัญที่มีการยุบ ศอ.บต. และ พตท. 43 ดังนั้นการยุบเลิกหน่วยงานศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 จึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว (สิริอัญญา ช่างประจักษ์ : 2547)

**รศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข** ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง สถานการณ์ของยุทธศาสตร์ในส่วนต่าง ๆ ทั้งของโลก ของภูมิภาคและของประเทศไทยได้ เปลี่ยนแปลงไปด้วย การต่อสู้ในภาคใต้ในมิติของสงครามคอมมิวนิสต์และสงครามแบ่งแยก ดินแดนก็สิ้นสุดตามไปด้วย ภาคใต้ในยุคสงครามเย็นจะมีความสงบมากขึ้นและบรรดาผู้นำ บางส่วนของขบวนการโจรก่อการร้ายที่ได้อาศัยพื้นที่ของประเทศเพื่อนบ้านเป็นฐานปฏิบัติการนั้น ก็ถูกจำกัดและลดทอนขีดความสามารถจนหมดศักยภาพของการเป็นภัยคุกคามต่อปัญหาความ มั่นคงของไทยลงด้วย ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยจึงถูกมองว่าระดับของปัญหาเป็นเรื่องของ อาชญากรรมธรรมดาไม่ใช่เรื่องของขบวนการทางการเมืองแบบในอดีตแต่อย่างใด ซึ่งทำให้เกิด วิวาทะระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องของการบริหารงานความมั่นคงในภาคใต้และวิวาทะเช่นนี้ยุติลง ด้วยการตัดสินใจของรัฐบาลที่ให้ยุบเลิก ศอ.บต. และ พตท. 43 ซึ่งเป็นการยุบเลิกองค์กรที่ดูแลงาน ด้านความมั่นคงหลักของภาคใต้ ทั้ง สองหน่วยงานพร้อม ๆ กัน (รศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข : 2547)

**นายสุกิตติ ธนพิทักษ์** อดีต หัวหน้ากลุ่มงานประชาสัมพันธ์และกลุ่มงาน ข้อมูลติดตามประเมินผล ศอ.บต. ได้บันทึกสถานการณ์การยุบ ศอ.บต. ไว้ว่าการประชุม ครม.นอก สถานที่อย่างไม่เป็นทางการในห้วงวันที่ 29-30 มีนาคม 2545 ณ จังหวัดนราธิวาส ได้มีการ วิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดจากโจรผู้ร้ายธรรมดาไม่ใช่โจรก่อการร้าย เพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไข เป็นทางออกสายใหม่ให้กับพี่น้องประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากนั้นไม่นาน ข้อยุติที่ ชัดเจนก็ปรากฏออกสู่สายตาสาธารณชนว่า สถานการณ์ปัจจุบันไม่มีการเคลื่อนไหวของขบวนการ โจรก่อการร้ายแต่อย่างใดเหตุร้ายที่เกิดขึ้นเกิดจากการก่อเหตุของกลุ่มโจรมิจฉาชีพธรรมดา เป็น ปัญหาปกติทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในทุกภาคของประเทศ ซึ่งการแก้ไขปัญหาคือให้หน่วยงานปกติ

เข้าดำเนินการ ภารกิจพิเศษของ ศอ.บต. และ พตท. 43 ซึ่งเป็นหน่วยงานพิเศษได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว การคงอยู่ของหน่วยงานพิเศษจะเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดให้กับสาธารณะ เสมือนว่ายังมีเหตุการณ์ที่ไม่ปกติอยู่ในพื้นที่ วันที่ 30 เมษายน 2545 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ 123/2545 ให้ยุบเลิกของศอ.บต. และ พตท. 43 และให้ถ่ายโอนภารกิจให้กับหน่วยงานปกติเป็นการยุติบทบาทอย่างถาวร(นายสุกิตติ ธนพิทักษ์ : 2545 )

### 3.2 กระแสการยุบศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้มองว่าเป็นสาเหตุมาจากการยุบ ศอ.บต. และ พตท.43 พร้อมทั้งการถอนกำลังทหารพราน 2 กรม ออกนอกพื้นที่ ซึ่งมีหลายฝ่ายได้ให้ทัศนะ ดังนี้

**พล.ต.อ.มีชัย นกุลกิจ** รองประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา (นสพ.ไทยโพสต์ วันที่ 22 มีนาคม 2545 )ได้กล่าวว่า การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขาดเอกภาพ ซึ่งควรมีเพียงหน่วยงานเดียวหรือบุคคลเดียวในการแก้ปัญหา โดยเสนอวิธีแก้ไข ปัญหา 3 ข้อ

1) ให้ ศอ.บต. รับผิดชอบแต่ผู้เดียว โดยยกฐานะขึ้นมาและให้มีข้าราชการระดับรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชา แทนที่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เพราะจะได้บังคับบัญชาข้าราชการทุกหน่วยงานได้

2) ให้กองทัพรับผิดชอบ โดยแม่ทัพหรือให้ พตท.43 รับผิดชอบ และย่อ ศอ.บต. ให้มีขนาดเล็กลง โดยอาจเป็นเพียงกองอำนาจ

3) ยุบ พตท.43 และ ให้ ศอ.บต.ย่อให้เล็กลง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงแล้วบริหารแบบซีอีโอ ให้อำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่ผู้ว่าคนเดียว ทั้งนี้ควรคงศูนย์ข่าวไว้ ส่วนกองกำลังทหารใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ ซึ่งแนวทางนี้ถือว่าดีที่สุด

กรณีที่ว่าหากมีการยุบ ศอ.บต. และพตท. 43 จริงตำรวจจะสามารถดูแลพื้นที่ได้หรือไม่ ตนเองก็ยังสงสัยในเรื่องนี้เหมือนกัน เพราะมีการมองว่าความรุนแรงไม่ใช่การก่อการร้าย แต่ขอยืนยันว่าการก่อการร้ายยังคงมีอยู่แต่ศักยภาพในการทำงานด้านการทหารลดลง

พล.ต.ท.มีชัย ได้กล่าวอีกว่า ในช่วงที่เป็นหัวหน้าตำรวจภูธรภาค 9 ทำงานร่วมกับแม่ทัพภาค 4 และ ผอ.ศอ.บต. ได้ลดความสำคัญกลุ่มโจรก่อการร้ายให้เป็นแค่โจรก่อการร้าย ยืนยันได้ว่าแนวความคิดเรื่องแบ่งแยกดินแดนยังมีอยู่ตราบใดที่รัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในภาคใต้ได้ การยุบ ศอ.บต. หรือ พตท. 43 ก็ไม่เป็นไร แต่อยากให้มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาเป็นศูนย์บัญชาการที่ กรุงเทพมหานคร มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่าย

ความมั่นคงเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่ต้องให้ข้าราชการลงพื้นที่ จะได้ไม่เกิดปัญหากับฝ่ายจังหวัดที่ ดำเนินการอยู่ส่วนทางใต้ก็ตั้งศูนย์ข่าวเพื่อป้อนข้อมูลมาที่ศูนย์ กทม.เพื่อวิเคราะห์ข่าวและ วางแผน ระดับพื้นที่ให้ผู้ว่ารับผิดชอบ ทุกอย่างจะเคลียร์ได้ถ้ามีศูนย์เฉพาะกิจ ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ (พล.ต.ท.มีชัย นุกูลกิจ : 2545 )

**สลับ หน้า 1** (นสพ.ไทยรัฐ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2548 หน้า 1 ) ปัญหาภาคใต้แต่ เดิม นั้น ทุกฝ่ายต่างยอมรับว่า โจรแบ่งแยกดินแดนหมดอิทธิพลไปนานแล้วตั้งแต่ปี 2528-2531 หลังเกิดความขัดแย้งในขบวนการเพราะการแบ่งผลประโยชน์ที่ได้รับการช่วยเหลือจาก ต่างประเทศไม่ลงตัวฝ่ายการเมืองจึงคิดว่าถึงเวลาแล้วที่จะยุบ ศอ.บต.และ พตท.43 เพราะหมด ความจำเป็น ความคิดในการยุบครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัย นายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ครั้ง แรก แต่เมื่อเกิดเหตุไฟไหม้โรงเรียน 31 แห่ง ในปี 2536 แผนการยุบเลิกหน่วยงานดูแลภาคใต้จึงถูก ยกเลิกเพราะเข้าใจว่าโจรแบ่งแยกดินแดนยังมีอยู่

นายชวนเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง ในปี 2541 ก็มีแนวคิดจะยุบอีกแต่ก็เกิด ยุทธการโบไม่วัง การลอบสังหารเจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดตามมา แผนยุบต้องยกเลิกไปอีกครั้ง เรียกว่าคิดจะยุบเมื่อไร จะเกิดเหตุการณ์โจรแบ่งแยกดินแดนออกมาอาละวาดให้เห็นว่าโจรพวกนี้ ยังไม่หมด ยุบไม่ได้

ถึงยุค พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ยุบเลิก ศอ.บต.และ พตท. 43 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2545 เพื่อให้ตำรวจมีหน้าที่ดูแลพื้นที่ 3 จังหวัดอย่างเต็มที่ ผลที่ ตามมาก็คือคนของรัฐที่เคยมีอำนาจ มีผลประโยชน์ทับซ้อนในพื้นที่และมีผลประโยชน์จาก งบประมาณเข้าดูแลปราบปรามโจรแบ่งแยกดินแดนถูกตัดจนหมด เพราะเหตุนี้หรือไมปัญหา ภาคใต้จึงได้ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ(สลับ หน้า 1 : 2548)

### 3.3 การปรับตัวของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

กระแสข่าวการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เกิดมาเป็น ระยะ ทั้งที่มีมูลและไม่มีมูล ศอ.บต.เองก็ไม่ได้นิ่งนอนใจทุกครั้งที่มีกระแสข่าวเกี่ยวกับการยุบ ศอ.บต. ก็ได้มีการศึกษา ถึงจุดอ่อนจุดแข็งของ ศอ.บต.และได้มีการปรับปรุง โครงสร้าง ภารกิจ และนโยบายในการบริหารอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ดังเช่น รายงานการศึกษาครั้งนี้

**รายงานการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ในบทบาทภารกิจของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ระหว่างปี 2541-2542**



เมื่อปลายปี 2540 ได้เกิดสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควบคู่ไปกับกระแสกดดันให้ยุบหน่วยงาน ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ผอ.ศอ.บต. หลังจากนั้นกระแสการยุบ ศอ.บต. ได้หายไป รัฐบาลได้มอบหมายภารกิจสำคัญ ๆ ให้หน่วยงานนี้ดำเนินการเพิ่มขึ้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาว่าความสำเร็จในการปฏิบัติงานและปัจจัยเกิดจากอะไร โดยเฉพาะแง่มุมของการนำนโยบายไปปฏิบัติและหากจะพัฒนาให้การปฏิบัติประสบความสำเร็จมากขึ้นควรปรับปรุงในด้านใด โดยการใช้ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นตัวแบบในการอธิบาย ว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร กลไกสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด โดยการศึกษาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. นโยบาย การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2521 เป็นจุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกทาง ด้วยการขจัดปัญหาที่เคยมีมา โดยปรับสภาพแวดล้อมด้านสังคมจิตวิทยา การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและมีการปรับปรุงนโยบายเป็นระยะให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2. องค์กรประสานให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย รัฐบาลได้จัดระบบการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรณีพิเศษและมีวิวัฒนาการเป็นลำดับ มีการแบ่งเป็น 2 ระดับคือ

2.1 ระดับนโยบาย มีคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่พิจารณา เสนอแนะนโยบาย อำนวยการและควบคุมเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคง

2.2 ระดับประสานการแก้ไขปัญหา แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ศอ.บต. ทำหน้าที่กำกับ เร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบายของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนและตำรวจ มี พตท.43 ทำหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย

3. การปรับปรุงสมรรถนะองค์กร เหตุที่มีการอ้างในการเสนอยุบ ศอ.บต. คือ การไร้ประสิทธิภาพในการบริหาร ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงได้มีการปรับปรุงองค์กรดังนี้

3.1 ปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ที่มีจุดอ่อน ไม่ครอบคลุมภารกิจ ให้มีเอกภาพ จัดกลุ่มงานให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์

3.2 ปรับปรุงด้านบุคลากร โดยการพัฒนาบุคลากร ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กร ปฏิบัติงานเป็นที่มงานให้กับผู้บังคับบัญชา

3.3 ปรับปรุงด้านงบประมาณ ได้ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ โดยอาศัยระบบแผนเป็นเครื่องมือรวมถึงการใช้การประสานงาน ให้องค์กรระดับนโยบายมีความเข้าใจในสภาพพื้นฐาน ทิศทางแนวทางการดำเนินงานที่ตรงกัน

3.4 พัฒนาโครงสร้างและระบบงานที่เป็นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น

4. การสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม โดยการสร้างความเข้าใจในบทบาทภารกิจให้ชัดเจนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในองค์กร โดยเฉพาะขั้นตอนการวางแผนของหน่วยงาน เมื่อบุคลากรมีความเข้าใจแล้วจึงร่วมกันดำเนินบทบาทภารกิจ ของ ศอ.บต. ในการระดมสมองราชการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพผ่านระบบแผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดำเนินการด้านการบริหารบุคคล ตั้งแต่การคัดสรรคนดีมาทำงาน โยกย้ายข้าราชการที่ไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่

5. ผลการดำเนินการเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.1 ด้านการกำกับ เร่งรัด การดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น มติคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบใน มาตรการโยกย้ายข้าราชการและพนักงานของรัฐที่ไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

5.2 ด้านสังคมจิตวิทยา เช่นการสนับสนุนให้ประชาชนมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามหลักศาสนา การส่งเสริมการเดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ การให้ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

5.3 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เกิดโครงการใหม่ ๆ เช่น การพัฒนาเมืองและด้านชายแดน การพัฒนาการเกษตร การอุตสาหกรรม เป็นรูปธรรมขึ้น การพัฒนาเสริมสร้างฐานเศรษฐกิจให้มั่นคง

5.4 ด้านการเมืองการปกครอง ปัญหาหลักคือข้าราชการและพนักงานของรัฐประพฤติตนไม่เหมาะสม ซึ่งในรอบปี 2541 มีข้าราชการถูกร้องเรียนถึง 400 เรื่อง มีการเสนอย้ายข้าราชการออกนอกพื้นที่ไป จำนวน 16 ราย รวมถึงการถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ให้แต่งตั้งข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยหรือมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่เข้ามาปฏิบัติ

หน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเคร่งครัด ขณะเดียวกันได้เพิ่มความเข้มในการปฐมนิเทศข้าราชการที่มาอยู่ใหม่

5.5 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ที่ปรากฏชัดเจนคือสถานการณ์คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นโดยลำดับ มีใจก่อนการร้ายเข้าร่วมเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยมากขึ้น และที่เห็นได้ชัดคือกระแสเรียกร้องให้ยุบ คอ.บต.หายไป

ด้านการพัฒนาความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ เช่น ประเทศมาเลเซียให้ความร่วมมือในการปราบปรามใจก่อนการร้ายมากขึ้น มีผลต่อการเคลื่อนไหวของใจก่อนการร้ายอันเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์ไม่สงบคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น และตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การปฏิบัติหน้าที่ในการพัฒนาความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นในบทบาทของ ผู้บริหารคอ.บต. ทำให้ ผอ.คอ.บต. ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ชั้น S.P.S.K. ในฐานะผู้ทำคุณประโยชน์ในด้านการพัฒนาและสร้างสรรค์ความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทย – มาเลเซีย จากสุลต่านรัฐกลันตัน ซึ่งผู้ได้รับพระราชทานมีสิทธิใช้คำนำหน้านามว่า ดาโต๊ะ (DATO)

## 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จคือ การใช้ความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้บริหารของ คอ.บต. การประสานงานของบุคลากรของ คอ.บต.ระดับกลาง โดยเฉพาะการดำเนินบทบาทการกำกับ เร่งรัด ควบคุม ให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงานโครงการ การปรับปรุงสมรรถนะองค์กรขนานใหญ่ ทั้งในเรื่องโครงสร้างบุคลากร ระบบงบประมาณ เพื่อเป็นกลไกในการผลักดันนโยบายไปสู่ความสำเร็จ การสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และการนำรูปแบบการมีส่วนร่วมมาใช้และการทำงานเป็นทีม

### 6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ด้านโครงสร้างองค์กร การปฏิบัติงานของแต่ละกองยังไม่ได้แสดงบทบาทให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการ ควรมีการปรับโครงสร้างของ คอ.บต.อีกครั้งเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6.2.2 ด้านบุคลากร ต้องพัฒนาบุคลากรให้เป็นนักคิด นักวางแผน ปฏิบัติงานในลักษณะ ที่ปรึกษา มากกว่านักปฏิบัติ ควรสรรหาบุคลากรด้านวิเคราะห์นโยบายและแผนหรือด้านวิชาการ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของหน่วยงาน

6.2.3 ด้านวิธีการทำงาน การทำงานในสังคมเปิด จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานทุกระดับให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทภารกิจ เข้าใจในสถานการณ์และยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา ใช้การวางแผนเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (กอนนโยบายและแผน ศอ.บต. : 2542 )

**แนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง ศอ.บต.** ศอ.บต. ได้ประเมินศักยภาพและข้อเท็จจริงของหน่วยงานอยู่เสมอเพื่อปรับปรุงองค์กรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาซึ่งพบว่า

1) ระดับปฏิบัติ ผอ.ศอ.บต.และรอง ผอ.ศอ.บต. ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร จะปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ ส่วนรอง ผอ.ศอ.บต. ฝ่ายตำรวจและฝ่ายเศรษฐกิจ จะปฏิบัติงานอยู่เป็นครั้งคราวตามความจำเป็น ในส่วนของระดับ ผู้ช่วย ผอ.ศอ.บต. ซึ่งเป็นกลไกในการประสานงานมีเฉพาะ ผู้อำนวยการส่วนประสานราชการ ทำหน้าที่ประสานราชการทั่วไปแต่ยังขาดระบบหรือกลไกที่จะประสานในเชิงนโยบายโดยเฉพาะกับบุคลากรที่เป็นกลไกในการประสานจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงบประมาณรวมทั้งหน่วยงานทางการศึกษา ซึ่งเป็นพื้นฐานหลักในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่

2) หน่วยปฏิบัติ ยังไม่มีความเป็นเอกภาพหรือเป็นหน่วยงานกลางที่แท้จริง การจัดหน่วยงานขาดความชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามบทบาทที่ควรจะเป็นได้ การจัดโครงสร้างค่อนข้างแข็งตัวเกินไป ทำให้มีบุคลากรที่ทำหน้าที่บริหารขาดผู้ปฏิบัติ และหลายส่วนงานมอบหมายบุคลากรรับผิดชอบเป็นรายโครงการ ทำให้ไม่สามารถระดมทรัพยากรเพื่อปฏิบัติภารกิจในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ การกำหนดกรอบอัตราที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทและภารกิจที่กว้างขวาง ข้าราชการระดับ 3-6 ซึ่งเป็นกลไกหลักในการปฏิบัติงาน ขาดแคลน เป็นปัจจัยให้ ศอ.บต.ไม่สามารถทำหน้าที่ประสานและอำนวยความสะดวกในการผลักดันนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนี้ ศอ.บต.ยังมี ปัจจัยแวดล้อมที่เป็น จุดอ่อน-จุดแข็ง ดังนี้

ปัจจัยภายใน

จุดแข็ง ได้แก่ ผอ.ศอ.บต. มาจากรอง ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีบำเหน็จ

ความชอบเป็นกรณีพิเศษ มีงบประมาณจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ สามารถเสนอแนะโยกย้ายข้าราชการที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ ส่วนราชการมอบอำนาจการโยกย้ายข้าราชการระดับ 9 ลงมาได้ภายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรได้ตามนโยบายและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

จุดอ่อน ได้แก่ โครงสร้างองค์กรค่อนข้างแข็งเกินไป ขาดหน่วยงานราชการ ประสานระดับนโยบายและส่วนกลาง ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ และมีแนวคิดในการปฏิบัติงาน เป็นหน่วยช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้บังคับบัญชา คอ.บต.ต้องยืมตัวข้าราชการมาช่วยราชการ ได้รับงบประมาณน้อย บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ ถูกมองว่าไม่เป็นธรรม ภารกิจของ คอ.บต. เพิ่มมากขึ้น ทำให้ คอ.บต.ไม่มีความคล่องตัวและหลงทิศทาง ละเลยบทบาทในการควบคุม กำกับดูแลพฤติกรรมของข้าราชการ ลดบทบาทของงานด้านการข่าว ทำให้งานด้านความมั่นคง ลดประสิทธิภาพลง

#### ปัจจัยภายนอก

จุดแข็ง ได้แก่ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและจุฬาราชมนตรี จัดตั้งขึ้นตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำศาสนา สามารถเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาผ่าน คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคง จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) และนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง

จุดอ่อน ได้แก่ คอ.บต.เป็นองค์กรเฉพาะกิจและมีกระแสให้ยุบ คอ.บต.เป็นระยะ การปฏิบัติงานของคอ.บต.เข้าช้อนกับจังหวัด แผนงานไม่ได้เป็นเครื่องมืออำนวยการประสานงาน อย่างแท้จริง คอ.บต.เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองและไม่สามารถดูแลรักษา ข้าราชการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับพื้นที่ให้อยู่ปฏิบัติงานได้ ผู้บริหารระดับสูงบางท่าน ไม่เข้าใจบทบาทที่ถูกต้องของ คอ.บต. และมองว่าเป็นหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้เป็นรัฐส่วนหน้าในการแก้ไขปัญหา ชาวไทยพุทธมองว่า คอ.บต. เน้นการช่วยเหลือและให้ สิทธิพิเศษแก่ชาวไทยมุสลิมมากเกินไป สภาพความมั่นคงแห่งชาติลดบทบาทตนเองโดยเฉพาะ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ไม่ได้มีการ ประชุมและมีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การปรับเปลี่ยน นโยบายความมั่นคงแห่งชาติอาจสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นแต่ก่อให้เกิดข้อผิดพลาด และย่อหย่อนในประเด็นการแก้ไขปัญหาความมั่นคง

การศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง คอ.บต. ได้พิจารณาข้อมูลเพื่อ ประกอบการศึกษา ทั้งวิวัฒนาการขององค์กร นโยบาย สถานการณ์ บทบาท ภารกิจ รวมทั้ง สภาพแวดล้อมที่กระทบต่อองค์กร พบว่าปัญหาที่สำคัญและต้องการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลคือ การให้กระทรวง ทบวง กรม สนับสนุนอัตรากำลังตามที่กำหนดในโครงสร้างของ คอ.บต. และให้คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในเชิงนโยบายให้เป็นเอกภาพ



อาวูธ แต่กรณีทั้งหลายเป็นเครื่องเตือนว่าเจ้าหน้าที่ต้องได้รับการฝึกฝนอบรมให้รู้วิธีการตอบโต้ การก่อการร้าย ไม่ใช่รู้เพียงปราบปรามอาชญากรรมธรรมดาอย่างเดียว

ประการสุดท้ายคือพฤติกรรมของผู้ก่อการร้ายแสดงว่าทำงานอย่างเป็น ขบวนการโดยไม่สนใจว่าอยู่จังหวัดไหน เพราะฉะนั้น ลำพังเพียงผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับ การตำรวจภูธรจังหวัดคงไม่ไหว การตอบโต้ของเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำด้วยการรวมทรัพยากรของ ทุกหน่วยในภาคใต้ตอนล่างเข้าด้วยกัน คือตอบโต้แบบบูรณาการแม้ว่าจะต้องรื้อฟื้น ศูนย์ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ขึ้นมาอีกครั้งก็ควรทำ หากเห็นว่ามีประโยชน์ และจำเป็น (พล.ต.อ.วชิษฐ เดชกุญชร : 2547 )

**ผ่าประเด็นขบวนการโจรใต้** (โรงพิมพ์อาสาสมัครชาติแดน พ.ศ. 2547 ) การ ดำเนินนโยบายการเมืองนำการทหารโดยการจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี 2524 ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยภายใต้วัตถุประสงค์ของนโยบายความ มั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการอำนวยการของคณะอนุกรรมการแก้ไข ปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและสำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการรวมทั้งการประสานการปฏิบัติงานกับกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 ที่มีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ผลการ ปฏิบัติของ ศอ.บต.และ พตท. 43 ได้เน้นการปฏิบัติเชิงรุกทางการเมือง และการกดดันทางทหาร เพื่อให้ขบวนการโจรก่อการร้ายมอบตัวกับทางราชการเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ทำให้กองกำลังที่ เหลือไม่มีขีดความสามารถที่จะก่อการร้ายขนาดใหญ่ได้ เพียงมีการก่อกรณโดยเรียกค่าคุ้มครอง การติดอาวุธแล้วปรากฏกายให้ชาวบ้านเห็นเพื่อคงความมีอิทธิพลในพื้นที่ไว้แล้วกลายพันธุ์เป็น กระบวนการที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์เข้ากลุ่มมากขึ้น แสดงให้ทางราชการเห็นว่ายังมีการ เคลื่อนไหวของกองกำลังอยู่ ภาครัฐเป็นต้องมีกองกำลังไว้ในพื้นที่เพื่อกดดันกลุ่มโจรต่อไป

ปรากฏการณ์ที่กลุ่มโจร กลุ่มต่าง ๆ มีกองกำลังขนาดเล็กลงเพราะผลจากการถูก ปราบปราม ทำให้แกนนำระดับบนปรึกษาหารือกันกำหนดให้ทุกหน่วยมีเอกภาพภายใต้ BERSATU (ความเป็นหนึ่งเดียว) โดยกลุ่มต่าง ๆ ยังมีโครงสร้างและกองกำลังของตัวเอง ปฏิบัติ เป็นอิสระต่อกันและประสานการปฏิบัติร่วมเป็นบางครั้ง ขบวนการที่มีบทบาทมากที่สุดของ BERSATU คือ ขบวนการ BRN ซึ่งประกอบด้วย 3 ฝ่ายคือ

1) BRN CONGRESS เป็นหน่วยที่มีบทบาทด้านการทหาร มีกองกำลังในป่า ได้ ปฏิบัติการทางทหาร โดยมีนายเปาะสุ สุโงบาตุ (ชื่อจัดตั้ง) เป็นหัวหน้ากองกำลัง

2) BRN CO-ORDINATE เป็นหน่วยที่ในระยะต้น ๆ มีการเคลื่อนไหวน้อย เน้นหนักทางการเมืองการปฏิบัติการก่อการร้ายในเมือง

3) BRN ULAMA (GUP-KERKAN ULAMA PATTANI) เป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวผ่านสายผู้ทรงคุณวุฒิทางศาสนา ได้ตะครุ ปลุกระดม สร้างมวลชน แนวร่วมให้มวลชนเกลียดชังเจ้าหน้าที่และสร้างความหวาดระแวง

ทั้ง 3 ฝ่ายดำเนินการเน้นหนักด้านการเมือง และศาสนาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแบ่งแยกดินแดน ในขณะที่ทางราชการคุ้นเคยกับการต่อสู้กับขบวนการโจรก่อการร้ายที่มีการเคลื่อนไหวตามป่าเขา ทางราชการจะส่งกำลังออกค้นหาและทำลายปรากฏผลการปราบปรามและแนวร่วมพร้อมกองกำลังออกมาจับตัว ปรากฏดังนี้

ตารางที่ 2.1 จำแนกโจรก่อการร้าย มอบตัวเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยระหว่างปี 2540-2544

พ.ศ.	ยะลา	นราธิวาส	ปัตตานี	รวม
2540	3	2	4	9
2541	23	33	16	72
2542	1	5	1	7
2543	4	8	3	15
2544	-	4	3	7
รวม	31	52	27	110

ที่มา : กรมการปกครอง (2547) ฝ่าประเด็นขบวนการโจรใต้ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน

การเคลื่อนไหวของขบวนการโจรก่อการร้ายลดลงทั้งขนาด ความถี่ในการเคลื่อนไหว แต่สิ่งที่เกิดขึ้นอย่างเงียบ ๆ คือการเปลี่ยนแปลงแนวทางการต่อสู้กับทางราชการ ปรากฏจากการซักถามผู้ที่ให้ความร่วมมือซึ่งเคยร่วมขบวนการมาก่อนโดยเคยเข้าร่วมการฝึกอบรมด้านยุทธวิธีแต่ฝึกไม่จบหลักสูตร ว่ากองโจรที่เป็นกลุ่มเล็ก ๆ ยังคงเคลื่อนไหวในป่าเขา เพื่อแสดงอิทธิพลอยู่นั้นภายในเมืองก็มีการปลุกระดมและจัดตั้งองค์กรเครือข่ายอย่างเป็นระบบ ปลุกฝังให้ผู้ร่วมอุดมการณ์มีความรู้สึกว่าการแบ่งแยกดินแดนเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติตาม



หลักศาสนาหากปฏิบัติการณ์จะได้ผลบุญในชาติหน้า ให้สมาชิกเสียสละชีวิตและทรัพย์สินโดยอ้าง คัมภีร์และพระวจนะของศาสดา และปลุกฝังให้เกลียดชังเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีรัฐปัตตานีเกิดขึ้น

เทคนิคในการปลุกกระดมและสร้างกระแสชาตินิยม มลายูปัตตานี การสร้างแนวร่วมในการให้ความสำคัญต่อเยาวชนสูงยิ่งด้วยการสร้างเยาวชนนักปฏิวัติให้เยาวชนชักชวนเพื่อน ผูกเข้าเป็นสมาชิกให้มากที่สุด โดยใช้วิธีการขายตรงในทางธุรกิจ ลูกข่ายมีขอบเขตของตนเองเป็น กลุ่มเล็ก ๆ มีความเข้มแข็ง ปิดลับได้ง่ายรู้จักเฉพาะกลุ่มตัวเอง ในขณะที่เดียวกันสามารถปฏิบัติการ ได้อย่างอิสระ ต่อจากนั้นก็ดำเนินการฝึกสร้างกองทัพ (กำลังติดอาวุธ) จัดทำยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี ใช้เงื่อนไขโลก เงื่อนไขท้องถิ่น เงื่อนไขเจ้าหน้าที่รัฐมาขยายแนวร่วม สร้างบทบาทแนวร่วม เพิ่ม จำนวนแนวร่วม รอคอยโอกาสที่เหมาะสมก่อการร้าย จากเอกสารที่ทางราชการยึดได้เป็น ประโยชน์ต่อทางราชการเป็นอย่างมากที่ใช้วิเคราะห์แนวทางการต่อสู้ของขบวนการโจรก่อการร้าย เพราะที่ผ่านมามทางราชการตั้งสมมติฐานผิดจึงไม่สามารถปราบปรามฝ่ายตรงข้ามให้หมดสิ้นไปได้ เมื่อฝ่ายตรงข้ามลดการเคลื่อนไหวในป่าเขาก็เข้าใจว่าฝ่ายตรงข้ามพ่ายแพ้ แต่ที่จริงแล้วฝ่ายตรง ข้ามเปลี่ยนแนวทางการต่อสู้เกือบสิ้นเชิง

เพราะฉะนั้นการที่มีการถกเถียงกันว่า เหตุที่รัฐบาลยุค คอ.บต.และ พตท. 43 ทำให้ฝ่ายตรงข้ามเข้มแข็ง แท้ที่จริงแล้วขบวนการโจรก่อการร้ายได้ปรับแนวทางการต่อสู้โดยคง กำลังในป่าเพียงส่วนน้อยแต่ลักลอบฝึกอบรมเยาวชนไว้ตามสถานที่สอนศาสนาบางแห่ง การ ฝึกอบรมทางยุทธวิธีตามตำบล หมู่บ้าน การฝึกอาวุธตามพื้นที่ป่าเขา การฝึกยุทธวิธีภายใต้การ ปฏิบัติการอำพรางที่บุคคลทั่วไปมองว่าเป็นการออกกำลังกายตามปกติ การออกค่ายอาสาพัฒนา การร่วมพัฒนาตามท้องที่ห่างไกล รวมทั้งการใช้สถานที่ราชการบางแห่งทดสอบกำลังใจโดย การกระโดดหอ

ดังนั้นแม้ยังคง คอ.บต.และ พตท.43 อยู่แต่ถ้าตั้งสมมติฐานฝ่ายตรงข้ามผิด การ กำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี ก็ผิดตามไปด้วย แนวทางเดิมที่ทางราชการใช้อยู่คือการปฏิบัติการ ด้านจิตวิทยา การเผยแพร่ข่าวสาร การรับมอบตัวผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย การส่งกำลังเข้าค้นหาฝ่าย ตรงข้ามตามป่าเขา แต่ในข้อเท็จจริงฝ่ายตรงข้ามเข้ามาอยู่ในพื้นที่ราบเกือบหมด ไม่ประจำการ ถาวร ไม่ติดอาวุธเคลื่อนไหวแบบเก่า เมื่อจะปฏิบัติการก็นำอาวุธมาใช้ เมื่อปฏิบัติการเสร็จก็จะ สลายตัว ไม่เสี่ยงต่อการถูกตรวจพบ ไม่เปลืองเสบียงอาหาร กองกำลังรูปแบบใหม่ไม่มีกลุ่ม ตายตัว จะกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ เมื่อได้รับคำสั่งแล้ว จะไปรับอาวุธตามจุดนัดหมาย ไม่มี ความสัมพันธ์ส่วนตัว (กรมการปกครอง : 2547 )

**การเมือง** (นสพ.มติชน (วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2547) หน้า 8) ก่อนเกิดเหตุการณ์ ปล้นปืนกองพันพัฒนา เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ได้เคยเกิดเหตุการณ์ปล้นปืนมาแล้ว 2 ครั้ง คือ การปล้นอาวุธปืนเจ้าหน้าที่รักษาพันธุป่า อุทยานแห่งชาติเขื่อนบางลางจังหวัดยะลา และการปล้น ปืนหน่วยทักษิณพัฒนา กรมเฉพาะกิจนาวิกโยธิน เสมือนเป็นการทดสอบ ประเมินระบบการรักษา ความปลอดภัยหน่วยงานของรัฐ หากย้อนกลับไปดูผลการดำเนินงานไม่มีครั้งไหนที่เจ้าหน้าที่รัฐ สามารถจับกุมตัวการใหญ่มาลงโทษได้ และสัมเสียงของรัฐกลับเป็นการส่งเสริมให้ผู้ก่อการได้ใจ ไปโดยปริยาย เช่นการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เปรียบเสมือนสะพาน เชื่อมใจระหว่างชาวไทยมุสลิมในพื้นที่กับภาครัฐออกไป ทั้งที่การครองใจประชาชนถือเป็นส่วน สำคัญในการแก้ไขปัญหาคาใจ เหมือนอย่างในอดีตที่ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เป็น นายกรัฐมนตรี เคยมีแผน 66/23 สมัย พล.อ.หาญ ลีนาพันธ์ มีแผนได้ร่วมเย็น สมัยพล.อ.ชวลิต ยง ใจยุทธ มีโครงการ ฮาร์ปปีนบารู นอกจากนี้ยังมีกรยกเลิก พตท.43 ส่งผลให้กำลังทหารที่ตรึง กำลังอยู่ในป่าเขา โดยเฉพาะกรมเฉพาะกิจทหารพรานที่ 41 และ 43 ต้องถอนกำลังที่ปิดล้อมป่า เขา ซึ่งเป็นทางเข้าออกของ ชก.ไปอย่างช่วยไม่ได้

อย่างไรก็ตามการยุบ ศอ.บต.และพตท. 43 ก็ไม่ใช่ต้นเหตุที่ทำให้ไฟได้ลุกโชน ขึ้นมาอีกครั้งหากหน่วยงานที่มารับช่วงต่อ มีการเตรียมแผนถ่ายโอนอำนาจอย่างบูรณาการ เมื่อ เกิดช่องว่าง การทำงานทุกด้านตั้งแต่ ความสัมพันธ์ระหว่างมวลชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ความต่อเนื่อง ด้านการข่าว การกดดันกลุ่ม ชก. ไม่ให้เข้ามาสร้างอิทธิพล ทุกอย่างหยุดชะงักในช่วงปีเศษ ๆ (นสพ.มติชน : 2547)

**สรุปหน้า 1** (นสพ.ไทยรัฐ วันที่ 26 มีนาคม 247 หน้า 5) ความร่วมมือทาง กฎหมายอาญาระหว่างประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาลัทธิการก่อการร้าย ได้สรุปว่า ปัญหา ภาคใต้ที่ยังไม่ยุติมาจากนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลคือตัวสร้างปัญหา ความรุนแรงในจังหวัด ชายแดนภาคใต้มาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปี 2444 เป็นต้นมา ซึ่งส่งผลให้เจ้าผู้ ครองนครเดิมไม่มีอำนาจปกครองได้เต็มตัวเหมือนในอดีต มีผลให้ชาวมุสลิมหัวรุนแรงรวมตัวกัน ต่อต้านการปกครองจากส่วนกลาง ซึ่งถูกรัฐบาลไทยปราบปรามมาโดยตลอด และเมื่อไม่สามารถ ต่อสู้อย่างเปิดเผยได้จึงรวมตัวกันต่อสู้ในรูปแบบของขบวนการก่อการร้าย

นับตั้งแต่หลังเกิดเหตุการณ์ 11 กันยายน 44 สถานการณ์โลกได้เปลี่ยนไป สหรัฐอเมริกาได้ประกาศสงครามกับการก่อการร้ายอย่างเต็มรูปแบบ ประเทศไทยยื่นเคียงข้าง สหรัฐ แสดงนโยบายอย่างเปิดเผยที่สนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้าย ส่งทหารไปอิรัก เพิ่ม โทษความผิดฐานก่อการร้ายในกฎหมายอาญา ทั้งที่ความผิดฐานก่อการร้าย ศาลอาญาระหว่าง

ประเทศยังไม่มีการบัญญัติความผิดฐานนี้แต่อย่างใด นโยบายของประเทศไทยเหล่านี้ เหมือนประกาศเป็นศัตรูกับกลุ่มก่อการร้ายอย่างเต็มรูปแบบ ไม่ต่างกับการชักน้ำเข้าลึก ชักศึกเข้าบ้าน กลุ่มก่อการร้ายไม่ว่าที่ไหนมีเป้าหมายทำสงครามเพื่อทวงความยุติธรรมเพื่อปลดปล่อยประเทศตัวเองให้เป็นเอกราชและเพื่อให้กลุ่มชนของตนพ้นจากการถูกกดขี่ข่มเหง และเมื่อประเทศไทยได้จับตัวนายฮัมบาลี ส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนยิ่งเพาะความแค้นให้กลุ่มก่อการร้ายมากยิ่งขึ้น ฉะนั้นการแก้ปัญหาที่ถูกต้องรัฐบาลควรเปลี่ยนท่าทีในเรื่องนโยบายการต่อต้านการก่อการร้ายเสียใหม่ ไม่เข้าร่วมเป็นพันธมิตรหรือสนับสนุนประกาศทำสงครามกับลัทธิการก่อการร้าย กระทรวงการต่างประเทศต้องเป็นองค์กรหลักในการแก้ปัญหา อำนาจหน้าที่นี้ไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย กลาโหม หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพราะบทบาทของ 3 หน่วยงานนี้คือรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น (นสพ.ไทยรัฐ : 2547 )

**ดร.ปณิธาน วัฒนายากร** ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้รุนแรงมากขึ้น 40-50 เท่าความชัดเจนของปัญหาเกิดจากองค์ความรู้ของหน่วยงานแก้ปัญหาขาดความต่อเนื่องในหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ ต้นเหตุของปัญหามีดังนี้

1. กลุ่มแบ่งแยกดินแดน ปัจจุบันนี้มีจำนวนน้อยลงเรื่อย ๆ บางหน่วยงานของรัฐมีข้อมูลชัดเจนว่าคนเหล่านี้อยู่ที่ไหน กลุ่มตั้งอยู่ที่ไหน ลูกหลานเรียนอยู่ที่ไหนและกลุ่มแบ่งแยกดินแดนมีเครือข่ายมีอุดมการณ์ หากมีจังหวะเวลาที่เหมาะสมกลุ่มคนเหล่านี้จะออกมาเคลื่อนไหวทำให้เกิดปัญหา ถ้าปัญหาเกิดจากปัญหากลุ่มนี้รัฐต้องใช้มาตรการทางทหารในการเผชิญหน้ากับปัญหา ทหารเป็นหน่วยงานเดียวมีหน้าที่จัดกำลังลงไปสู้ ปัญหาเกี่ยวกับอิปไตยต้องเจอกับอำนาจรัฐ แต่ปัญหาภาคใต้ไม่ใช่การแบ่งแยกดินแดน

2. กลุ่มอุดมการณ์ทางศาสนา อุดมการณ์ทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม กลุ่มนี้มีความหลวมกว่ากลุ่มแรก วันดีคืนดีอาจหายไป วันดีคืนดีอาจเข้มแข็งอย่างน่าตกใจ การรวมตัวส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาความยากจน ความไม่เป็นธรรม ถูกทอดทิ้ง

3. ปัญหาจริง ๆ คือกลุ่มพวกออกหัก อุ่นเปรี้ยว ซึ่งแยกตัวมาจากกลุ่มแรก ไปตั้งกลุ่มใหม่ในพื้นที่และทำกิจกรรม

การแก้ไขปัญหาคือประการแรกทหารต้องลงพื้นที่ ทำหน้าที่ปราบปรามสงครามกองโจร เพราะไม่มีตำรวจประเทศไหนทำได้ยกเว้นบางหน่วยคือตำรวจตระเวนชายแดน ประการที่สองคือเรื่องเชื้อชาติศาสนา ต้องดำเนินการด้วยสันติวิธี แต่วิธีนี้จะขัดแย้งกับการปฏิบัติของทหารจะนำเรื่องสันติวิธีมาต่อเรื่องดินแดนทหารไม่มีทางยอม ในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่คุยกันยาก (ดร.ปณิธาน วัฒนายากร : 2547 )

**คอลัมน์การเมือง เดลินิวส์** (นสพ.เดลินิวส์ 31 มีนาคม 2547 หน้า 3) การต่อสู้ระหว่างกลุ่มโจรก่อการร้ายกับผู้อำนาจในรัฐบาลเป็นการต่อสู้ที่มีเหตุมาจากความขัดแย้งทางความคิด การใช้อำนาจรัฐกดขี่ข่มเหง จนกระทั่งโซเวียตและจีนเกิดความขัดแย้งกันทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยถูกตัดขาด พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี จึงได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 สลายความขัดแย้งทางความคิดเพื่อตั้งทุกฝ่ายเข้าร่วมพัฒนาชาติไทย เช่นเดียวกับความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการขัดแย้งทางความคิดของคนกลุ่มน้อย แต่คนส่วนใหญ่ต้องการอยู่อย่างสงบ วิธีแก้ปัญหาก็ถูกต้องคือการสถาปนาอำนาจรัฐให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ดังนั้นยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในอดีตคือการจัดตั้งระบบการปกครองแบบพิเศษเฉพาะพื้นที่ โดยคัดเลือกข้าราชการที่ดีไปทำงานให้ประชาชนปราบปรามโจรก่อการร้ายอย่างต่อเนื่อง ระบบการปกครองพิเศษซึ่งประสานกันระหว่าง ศอ.บต.กับ พตท.43 จนอำนาจรัฐเกิดความเข้มแข็ง ข้าราชการบางกลุ่มไม่สามารถใช้อำนาจมืด หรือมาตรการนอกกฎหมายได้ตามใจชอบ ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น สถานการณ์จึงทุเลาลงเป็นลำดับหลังจากนั้น รัฐบาลจะส่งเสริมการศึกษา เพื่อมาพัฒนาบ้านเกิดเป็นข้าราชการ นักการเมือง จนประชาชนไม่ร่วมมือกับกลุ่มโจรก่อการร้าย

แต่ระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมารัฐบาลดำเนินนโยบายกลับหัวกลับหาง สร้างสงครามแทนสันติภาพ เช่นการยุบ ศอ.บต.และพตท. 43 ซึ่งเป็นศูนย์รวมอำนาจการบริหารใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้เกิดเอกภาพแต่เมื่อยุบหน่วยงานดังกล่าวแล้ว การทำงานของหน่วยงานกระจัดกระจาย เป็นช่องให้โจรก่อการร้ายติดอาวุธแทรกตัวเข้ามาสามารถถึงประชาชนเข้าเป็นแนวร่วมพร้อมขยายกองกำลังที่มีขีดความสามารถสูงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก รัฐบาลมีแนวคิดเป็นรัฐตำรวจ เมื่อเกิดเหตุไม่สงบเรียบร้อยก็สร้างอำนาจรัฐโดยการส่งเจ้าหน้าที่ติดอาวุธลงไปคุมพื้นที่ให้มากที่สุด แต่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจรัฐคือความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อรัฐ ไม่ใช่อำนาจจากปากกระบอกปืนเจ้าหน้าที่รัฐที่นำไปใช้อย่างผิดกฎหมาย ดังนั้นรัฐบาลต้องปรับมุมมองเสียใหม่ มิฉะนั้นอย่าหวังว่าสันติสุขจะเกิดขึ้นได้ การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากภายใต้โครงสร้างของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 แต่เมื่อรัฐบาลได้ยุบหน่วยงานดังกล่าวและให้ภารกิจต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมสั่งถอนกำลังทหารออกจากพื้นที่กลับไปยังหน่วยเดิม และมอบให้ตำรวจลงไปปฏิบัติหน้าที่แทน การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงตกอยู่ภายใต้ระบบ รัฐตำรวจ ทำให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากไม่มีหน่วยงานทหารคอยกดดันโจรก่อการร้ายในป่า ไม่มีศูนย์อำนวยการ

บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ คอยประสานงานมวลชนในเมืองและหมู่บ้าน ใจรักการร้ายจึงสามารถเคลื่อนไหวและสร้างแนวร่วมได้อย่างกว้างขวาง ใจรักการร้ายจะขยายสงครามไม่สำเร็จเนื่องจากระบบ ศอ.บต.คอยดูแลประสานงานมวลชน ไม่ให้เข้าไปเป็นแนวร่วมต่อแขนต่อขาให้กับใจรักการร้าย

ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พอจะสรุปว่าขณะนี้ มีกลุ่มขบวนการ 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มครูสอนศาสนา นักเรียน นักศึกษา เยาวชน ผู้นำท้องถิ่นและนักการเมืองบางคน ที่มีแนวคิดแบ่งแยกดินแดน โดยใช้เชื้อชาติ ศาสนา ประวัติศาสตร์เป็นเงื่อนไขในการปลุกระดม หาแนวร่วม

2. กลุ่มแนวร่วมในพื้นที่ คือกองกำลังติดอาวุธ ที่พร้อมที่จะปฏิบัติการเมื่อได้รับการว่าจ้างก่อการร้ายตามที่กลุ่มที่ 1 สั่งให้ทำ

3. กลุ่มไร้ผู้นำ เป็นเยาวชน ประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความคับแค้นใจ เกลียดชังเจ้าหน้าที่รัฐและออกมาปฏิบัติการก่อการร้ายเพื่อแสดงออกให้เห็นว่าเป็นปรปักษ์กับเจ้าหน้าที่รัฐและหากจำเป็นสามารถเป็นแนวร่วมกับกลุ่มที่ 1

4. กลุ่มผสมโรง ก่อเหตุเพื่อความสะใจเป็นลัทธิเลียนแบบ เอาอย่างของวัยรุ่นมีจาชัพ ที่เกลียดชังเจ้าหน้าที่รัฐ

บัดนี้มีข้อมูลชัดเจนว่าปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องการแบ่งแยกดินแดน ไม่ใช่เรื่องความยากจน ความล้มเหลวในการพัฒนา การว่างงาน ยาเสพติด อีกต่อไป ที่ผ่านมารการแก้ปัญหาไม่ได้ผลเนื่องจากเกิดความแตกแยก ขาดเอกภาพ เจ้าหน้าที่ได้พยายามใช้ความนุ่มนวลในการแก้ปัญหาแต่ใช้ได้กับระดับรากหญ้าเท่านั้น ส่วนแกนนำระดับผู้มีการศึกษาถูกปลุกฝังเรื่องการแบ่งแยกดินแดนต้องใช้กฎหมายเข้าจัดการ(นสพ.เดลินิวส์ : 2547 )

**หน่วยข่าวความมั่นคง** จากข้อมูลหน่วยข่าวด้านความมั่นคงของกองทัพ ได้สรุปมูลเหตุที่ทำให้เกิดการสร้างสถานการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่องและยาวนานในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสาเหตุหลักสำคัญที่ทำให้ภาคใต้ลุกเป็นไฟและไม่มีที่ท่าว่าสถานการณ์จะกลับคืนสู่ปกติได้โดยง่ายสาเหตุสืบเนื่องมาจาก

1. การลดบทบาทและปรับกำลังของหน่วยงานด้านความมั่นคงที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ลง การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และหน่วยผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43 ) โดยที่รัฐบาลไม่ได้มีแผนในการถ่ายโอน

อำนาจดูแลพื้นที่ให้กับตำรวจอย่างจริงจัง กลายเป็นการเปิดช่องว่างและโอกาสให้กลุ่มผู้ไม่หวังดี ได้กลับมารวมตัวกันอีกครั้งหนึ่ง

2. ประเด็นการจับตัวนายฮัมบาดี แกนนำขบวนการจามีย่าอิสลามียาห์ (เจไอ) ในประเทศไทย ถือเป็นเรื่องใหญ่ที่ทำให้กลุ่มเจไอ เจ็บแค้นและกลายเป็นชนวนที่ทำให้ขบวนการเจไอ เข้าร่วมก่อความรุนแรงในภาคใต้

3. สถานการณ์โลกและการขยายตัวของกลุ่มวฮาบี ซึ่งเป็นอิสลามแขนงหนึ่ง ที่ต่อต้านอำนาจทุนนิยมได้แผ่อิทธิพลเข้ามาในอาเซียน และส่วนหนึ่งก็เข้ามาให้การสนับสนุนกลุ่มผู้ไม่หวังดีที่เป็นชาวมุสลิมส่วนน้อยในพื้นที่ภาคใต้

4. ขบวนการเจไอและวฮาบี มีส่วนในการสร้างสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ภาคใต้ ด้วยการให้การสนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายภายในประเทศ ทั้งบีอาร์เอ็นโคออดิเนต พูโลใหม่ มุจาฮิดีน ฯลฯ ดำเนินการลงมือสร้างความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสรุป ไทยกำลังเผชิญหน้ากับภัยก่อการร้ายเหมือนอย่างหลายประเทศในอาเซียนกำลังประสบ และต่อสู้อยู่ (นสพ.มติชน : 2547 )

**สำนักงานตำรวจแห่งชาติ** ได้วิจัยถึงสาเหตุความไม่สงบเรียบร้อยในเขตชายแดนภาคใต้และหาแนวทางป้องกันแก้ไขโดยได้ศึกษา 4 ส่วนคือ ความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความเห็นของประชาชน ความเห็นของผู้นำชุมชน ความเห็นของข้าราชการตำรวจ ซึ่งผลการวิจัยสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1. ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด
2. ปัญหาสังคมจิตวิทยา
3. ปัญหาการด้อยการศึกษาของประชาชน
4. ปัญหาจากข้าราชการขาดความเข้าใจในวิถีของสังคมชาวไทยมุสลิม
5. ปัญหาผู้มีอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์
6. ปัญหาขบวนการก่อการร้าย

ข้อเสนอแนะ

1. ในเชิงนโยบาย ปรับรูปแบบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้าหน่วยมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 10 เน้นภารกิจประสานงานกับหน่วยงานต่างกระทรวง เช่น ตำรวจ ทหาร กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ไม่สามารถส่งการกระทรวงอื่นได้ จึงควรปรับรูปแบบให้ ศอ.บต. ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปรับให้หัวหน้าเป็นระดับ 11 โดยกำหนดคุณสมบัติไม่

จำเป็นต้องเป็นข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อจะได้มอบหมายนโยบายและกำกับดูแล ส่วนราชการในภาคใต้ให้มากยิ่งขึ้น เพราะรูปแบบ ศอ.บต. เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารจัดการปัญหาในภาคใต้ขณะนี้

2. รัฐควรกำหนดนโยบาย ปรับสัดส่วนข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ ข้าราชการที่นับถือศาสนาอิสลามมีสัดส่วนกับประชาชนในพื้นที่ และมอบหมายให้ ศอ.บต. เป็น หน่วยจัดอบรมเพื่อให้ข้าราชการมีความรู้ในขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยมุสลิม อันจะ ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างข้าราชการกับประชาชนลดลง

3. ด้านการศึกษาประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่นิยมให้ลูกหลานเรียนในโรงเรียน ปอเนาะทำให้การศึกษาในระบบการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการขาดความต่อเนื่อง รัฐจึงควร จัดระบบการศึกษาเพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและจัด หลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับหลักศาสนาอิสลาม

4. ปัญหาด้านเศรษฐกิจและความยากจน อาชีพหลักของประชากรอยู่ในภาค เกษตรกรรมรายได้ส่วนใหญ่จึงขึ้นกับราคาผลผลิตทางการเกษตร รัฐควรส่งเสริมให้มีการแปรรูป ผลผลิตทางการเกษตรให้เป็นอุตสาหกรรมเกษตรรายย่อย เน้นสินค้าที่สามารถจำหน่ายกับ ประเทศเพื่อนบ้านได้ ควรส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ซึ่งไม่ขัดต่อหลักศาสนาและคนใน ท้องถิ่นยอมรับได้ อีกทั้งศักยภาพด้านวัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ มีภูมิประเทศที่ สวยงามเอื้ออำนวยต่อการท่องเที่ยว (<http://research.police.go.th/3%20janchwat.html>)

**รายงานการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2542) ได้ศึกษาถึงปัญหาใน จังหวัดชายแดนภาคใต้และเสนอแนวทางการแก้ไขดังต่อไปนี้**

#### 1. ปัญหาสังคมจิตวิทยา

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหา (1) ควรเน้นย้ำนโยบายพหุนิยมทางวัฒนธรรม (2) เสริมสร้างความเข้าใจระหว่างผู้นับถือศาสนาที่แตกต่างกัน (3) รัฐบาลควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการ พัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 2. ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหา (1) แก้ไขพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการ (2) สร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการ (3) ป้องกันปราบปรามการค้ายาเสพติด (4) ปรับปรุงประสิทธิภาพ และสร้างเอกภาพในการทำงานของข้าราชการ (5) ปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความมั่นคงให้มีเอกภาพ (6) สนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

### 3. ปัญหาอิทธิพลท้องถิ่น

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหา (1) ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ (2) ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติปรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ (3) ให้ กระทรวง ทบวง กรม มอบอำนาจในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด (4) ปรับปรุงแนวทางการบริหารงานบุคคลสำหรับกลไกของรัฐ (5) เร่งรัด พัฒนาบุคลากรอย่างจริงจัง (6) ให้ความสำคัญกับการตัดเครือข่ายอิทธิพล เช่น การปราบปรามยาเสพติด การค้าของเถื่อน สินค้าชายแดนอย่างเข้มงวด เพื่อลดอำนาจทางการเงินและอิทธิพลลง (7) ประสานงานพัฒนาองค์กรเอกชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่รัฐ (8) สนับสนุนส่งเสริม กิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำศาสนา ในการกระทำกิจกรรมคุณประโยชน์ให้แก่สังคม (9) ให้ความสำคัญต่อสถาบันทางศาสนา (10) ให้เสนอกฎหมายเชิงพัฒนาสร้างสรรค์ และทันต่อการรับมือจัดการกับกลุ่มอิทธิพล (11) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่

### 4. ปัญหาการเมือง

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหา (1) จัดตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์กรอิสระ

### 5. ปัญหาการศึกษา

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหา (1) จัดหน่วยงานรับผิดชอบจัดการศึกษา จังหวัดชายแดนภาคใต้ (2) กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นให้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาท้องถิ่น (3) รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริมให้นักเรียนที่เรียนวิชาศาสนาได้เรียนวิชาชีพควบคู่ไปด้วย (4) ส่งเสริมการศึกษาแก่กลุ่มอาชีพต่าง ๆ (5) จัดการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นแก่เยาวชนไทยมุสลิม (6) ผลิตร่างร่างที่มีมือแรงงานรองรับโครงการเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย (7) ให้องค์กรศาสนาอิสลามพัฒนาหลักสูตรอิสลามศึกษา (8) วิจัยหารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (9) จัดโครงการศึกษาผู้ใหญ่ในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (10) คุ่มครองสวัสดิภาพครู (11) จัดสวัสดิการแก่ครูในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (12) ให้องค์กรประชาชน มุสลิมตระหนักถึงการรักษาดี

### 6. ปัญหาความยากจน

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหา (1) สนับสนุนให้เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน (2) ขยายฐานการผลิตให้กว้างและหลากหลาย เช่น การแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร (3) ให้ปิดตานี้เป็นศูนย์กลางผลิตอาหารอิสลาม (4) ขยายประมาณและกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรม (5)



ส่งเสริมอาชีพพระยะสั้น (6) ส่งเสริมวิชาชีพในโรงเรียนปอเนาะ (7) ขยายและเผยแพร่สินค้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน (8) ส่งเสริมการท่องเที่ยว

#### 7. ปัญหายาเสพติด

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหา (1) จัดตั้งศูนย์กลางประสานการป้องกันปราบปรามยาเสพติด (2) ประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงโทษของยาเสพติด

#### 8. ปัญหากลไกของรัฐ

ข้อเสนอการแก้ไขปัญหา (1) ให้นำหน่วยงานยึดนโยบายการเลือกสรรข้าราชการให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ (2) โยกย้ายข้าราชการที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมอย่างเด็ดขาด (3) มีการประเมินผลการทำงาน (4) สนับสนุนบทบาทของ คอ.บต.ให้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (5) ควรมีการปรับปรุงวิธีการและกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบพร้อมสนับสนุนสวัสดิการและผลประโยชน์เป็นกรณีพิเศษ(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา : 2542)

**ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ เลขาธิการประจำคณะกรรมการการทหารวุฒิสภา** ได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้านข้อต่อเชิงนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ ดังนี้

1. ในยุคสงครามเย็นรัฐบาลมีแนวคิดในการบริหารจัดการด้านความมั่นคงที่เหมาะสม คือ การเข้ามาของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งถูกมองว่าเป็นมิติทางการทหารมีมิติทางสงครามอุดมการณ์ ผนวกกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม รัฐบาลไทยจึงได้แนวทางการพัฒนาเสริมสร้างความมั่นคงอย่างสูง

2. รัฐบาลใช้แนวคิดการพัฒนาเสริมการปราบปรามมาอย่างประสบความสำเร็จ และเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง รัฐบาลมองปัญหาสถานการณ์ความมั่นคงภาคใต้ว่าสงครามเย็นสิ้นสุดลง การต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์ทั่วประเทศสิ้นสุดลง สังคมไทยน่าจะอยู่ในภาวะปกติ โดยไม่ลुकคิดว่าเหตุการณ์ในภาคใต้เป็นกรณีที่แตกต่างกันกับพื้นที่อื่นของประเทศ

3. จึงได้ยกเลิก พตท.43 และคอ.บต. โอนอำนาจหน้าที่เข้าสู่ระบบปกติ ซึ่งเรื่องดังกล่าวมักถูกนำไปเป็นปัญหาทางการเมืองจึงวิเคราะห์ได้ดังนี้

3.1. ปัญหาฝ่ายการเมืองที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงต้องมีความรู้ความเข้าใจในงานเกี่ยวกับด้านความมั่นคงให้มากเนื่องจากรัฐบาลต้องการให้ระบบงานปกติเข้ามารับผิดชอบงานของทั้งสององค์กรดังกล่าว ดังนั้นต้องมีการทดสอบระบบ ให้เกิดความมั่นใจเพื่อให้ได้องค์กรที่มาทดแทนปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2. ฝ่ายการเมืองระดับตัดสินใจนโยบาย รับรู้ปัญหาความมั่นคงของภาคใต้ว่าเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ เป็นการกระทำของอาชญากรรมธรรมดา ไม่ใช่เรื่องการก่อการร้าย

จึงชอบด้วยเหตุผลที่จะยุบเลิก พตท.43 ทำให้ทหารที่ทำงานด้านยุทธการกลับที่ตั้งปกติ เกิดช่องว่างของพื้นที่ล่อแหลมต่อการปฏิบัติการทางทหาร นอกจากนี้ยังทำให้สายข่าวที่จัดตั้งไว้สลายตัวไปด้วย

3.3 โดยพื้นฐานของพื้นที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐบางหน่วยเข้าไปมีอิทธิพลและผลประโยชน์ ปัญหาความไม่ไว้วางใจระดับบุคคลต่างองค์กร ถูกลากมาเป็นปัญหาผลประโยชน์เชิงองค์กรจนเกิดความหวาดระแวงไม่รวมการในบรรดาหน่วยงานด้านความมั่นคง

3.4 การยุบเลิก ศอ.บต. ส่งผลให้งานด้านการพัฒนาอ่อนแอลง จากโครงสร้างที่รวม 3 จังหวัดเข้ามาแก้ปัญหาด้วยกัน ซึ่งมีความเหมาะสมและ ผู้บริหารองค์กรเดิมเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 3 จังหวัดเกิดเอกภาพในการบริหาร นอกจากนี้ยังส่งผลด้านงานมวลชน ที่ศอ.บต.เคยเป็นเวทีสาธารณะที่รวบรวมแกนนำ ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาสะท้อนปัญหา เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนานอกจากนี้ยังเป็นเวทีสำหรับการร้องทุกข์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อยกเลิก ศอ.บต.แล้วบทบาทหน้าที่ดังกล่าวหายไป ([http://www.hppthai.org/network/peace/peace 7 .pdf](http://www.hppthai.org/network/peace/peace%207.pdf))

**พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ องคมนตรี** ได้ให้สัมภาษณ์ว่า (นสพ.มติชน วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2548 หน้า 13 ) ประชาชนคิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องยาวนานเป็นแผลเรื้อรัง “ประเทศไทยเคยเกิดเรื่องอย่างนี้มาครั้งหนึ่งแล้ว ตอนนี้นำกำลังจะเกิดขึ้นเป็นครั้งที่สอง ครั้งแรกเกิดที่ขบวนการคอมมิวนิสต์เพราะคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะพี่น้องที่ยากจนในภาคอีสานไม่ได้รับความเป็นธรรม ตอนที่เกิดขึ้นคล้ายกันตรงที่เหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม เช่น กรณีการจับอุสตาซไปดำเนินคดีตามกฎหมายได้แต่ขณะเดียวกันกลับไม่มีการลงโทษผู้ที่กระทำผิดในการเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมจนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก” สิ่งที่ชาวบ้านต้องการมีอยู่สองอย่างคือ การศึกษาและความยุติธรรม และชาวบ้านไม่พอใจนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ได้หมายความว่าเขาไม่พอใจรัฐบาล แต่นโยบายคือสิ่งที่มีการประกาศออกไปเพื่อที่จะนำไปปฏิบัติและเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่จะตัดสินใจ (พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ : 2548)

**นายคาริม รัสสัน** (นสพ.มติชน วันที่ 7 พฤษภาคม 2547 หน้า 14 )

นักกฎหมายอิสระ ได้เขียนบทวิเคราะห์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในภาคใต้ของไทยตีพิมพ์ใน ดิ อินเตอร์เนชั่นแนล เฮรัลด์ ทริบูน โดยชี้ให้เห็นถึงการขยายตัวของความรุนแรงในภาคใต้ของไทยถึงระดับเลวร้าย ย่ำแย่ การที่มีทหารเข้าไปประจำการอยู่เข้มงวดมากขึ้นและอาจมีคนที่เห็นใจกลุ่มต่อต้านรัฐบาลมากขึ้น ในอดีตที่ผ่านมาสถานการณ์ในภาคใต้อยู่ในระดับที่มีสันติ ประการหนึ่งเกิดจาก

พระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และอีกส่วนหนึ่งมีพื้นฐานมาจากระบบการจัดสรรอำนาจ แบ่งปันข่าวกรองของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และพทท. 43 ที่แม้จะมีส่วนบกพร่องแต่อย่างน้อยที่สุดก็รังสรรค์ให้เกิดภาวะแวดล้อมที่มีสันติและจัดการได้ขึ้นมา โดยยอมรับกันเป็นนัยถึงวัตรปฏิบัติที่แตกต่าง ชับซ้อนทางศาสนาในพื้นที่ รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญและยกเลิกระบบที่พัฒนาขึ้นมาอย่างยุ่งยากนี้ หันมาใช้กฎอัยการศึกแทน การยกเลิกหน่วยงานดังกล่าวก่อให้เกิดสูญญากาศของอำนาจการข่าวในพื้นที่ขึ้นมา และความพยายามที่จะดึงอำนาจออกจากทหารโยกไปให้ตำรวจ ก็ส่งผลเสียในทางปฏิบัติเนื่องเพราะขาดความรู้ความเข้าใจที่จำเป็น ขาดประสบการณ์และขาดพละการที่จะรับมือกับความท้าทายในพื้นที่ชนบทและป่าเขาเช่นนี้ การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก เพราะเกิดการประจบประแจง ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในระดับสูงสุด และประเด็นสุดท้ายคือการใช้กำลังนำมาซึ่งความเกลียดชังและพอกพูนความไม่ไว้วางใจและความเป็นปรปักษ์ให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการใช้กำลังโดยปราศจากความพยายามที่จะเอาชนะด้านความคิดและจิตใจของผู้คน (นายคาริม รัศลัน : 2547 )

**นายชจรรณ จุดโต** โฆษกคณะกรรมการการทหาร สภาผู้แทนราษฎร ได้แถลงหลังการประชุมว่า ได้เชิญที่ปรึกษาทุกเหล่าทัพ มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนภาคใต้ พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นรุนแรงมากเพราะเป็นปัญหาที่หมักหมมมานาน จุดหนึ่งคือการ ยุบ ศอ.บต. ทำให้ไม่มีงบประมาณไปดำเนินกิจกรรม เมื่อถอนทหารออกไปให้ตำรวจเข้ามา ทำให้ทหารซึ่งมีกำลังพลและเบี้ยเลี้ยงที่เคยได้หมดไป ทหารจึงเสียผลประโยชน์ไม่น้อย และเกิดเป็นความไม่พอใจ (นายชจรรณ จุดโต : 2545 )

**นายบูรานานูติน อุเซ็ง** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จ.ยะลา กล่าวว่า เมื่อ ศอ.บต. ถูกยุบแล้ว รู้สึกเป็นห่วงหน่วยงานที่จะแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ เพราะหลายโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา ไม่มีในแผนงาน เช่นโครงการส่งเสริมผู้นำศาสนา โครงการปฐมนิเทศเยาวชน โครงการเพิ่มประสิทธิภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โครงการผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย เป็นต้น (นายบูรานานูติน อุเซ็ง : 2545 )

**พล.อ.กิตติ รัตนฉายา** ระบุว่า สาเหตุของความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการยุบกองบัญชาการพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 และ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ แล้วให้อำนาจตำรวจเป็นผู้ดูแลแก้ไขปัญหาทั้งหมด ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วทหาร ตำรวจ มีความชำนาญแตกต่างกัน โดยตำรวจมีความถนัดด้านการสืบสวนสอบสวน แต่ทหารเน้นการปราบปรามในพื้นที่ หากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวง

กลาโหมร่วมมือกันแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จะลดลง(พล.อ.กิตติ รัตนฉายา : 2545)

### 3.5 ผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย

#### 3.5.1 ด้านความมั่นคง

**รศ.ดร.ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี** อาจารย์คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต ปัตตานี เป็นผู้ที่ศึกษาวิจัยปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการศึกษาในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ได้ให้ทัศนะว่า ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในแง่โครงสร้างใหญ่ของปัญหา ตัวหลักมีหลายตัว แต่ด้านใหญ่คือปัญหาเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ ยาเสพติด การศึกษา ซึ่งเป็นบริบทของการเกิดเหตุ และเป็นเงื่อนไขที่ชี้ให้เห็นว่านโยบายของรัฐบาลล้มเหลว แก้ปัญหาอะไรไม่ได้ในพื้นที่ ความไม่พอใจของประชาชนในพื้นที่เลยเชื่อมโยงไปถึงประเด็นทางประวัติศาสตร์และอุดมการณ์ทางศาสนาใหม่ที่เข้ามา การแก้ไขปัญหามองเป็นระดับของการวิเคราะห์ปัญหาตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ประเทศ ระหว่างประเทศ ระดับโลก การแก้ไขทางนโยบายต้องแก้ปัญหาหลายระดับแต่แน่นอนปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาภายในของเราคือเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่ผิดพลาด เราไม่ได้โทษรัฐบาลชุดนี้ มันต่อเนื่องสะสม เราจะตำหนิใครไม่ได้

ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ลอยลงไปในพื้นที่โดยเฉพาะนราธิวาสจะเห็นว่าเหมือนเมืองร้าง เสียบไปหมด แทบไม่มีรถวิ่ง ความตึงเครียด ความหวาดระแวงมีสูง ร้านค้าต่าง ๆ ปิดกันเป็นแถว ร้านก๋วยเตี๋ยว ร้านขายของชำ พวกนี้เป็นรากหญ้า เป็นตัวทำให้เศรษฐกิจมันเกิดในระดับหมู่บ้าน ชุมชน แขนงขาของกลไกตลาดมันถูกตัด เป็นสงครามที่นรกแล้ว แค่นี้ก็ทำให้ระบบเศรษฐกิจพังทลายแล้ว โดยที่ไม่ต้องทำอะไรมาก รัฐบาลทำอะไรไม่ได้ องค์การของผู้ก่อการร้ายในการจัดการมีการวางแผน เช่น การยึดค่าย ปล้นปืน ก็เป็นทีมที่เก่งมาก เชี่ยวชาญมาก ชุดที่ไล่ยิงวันต่อวันก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่ง ชุดที่วางระเบิดหรือไปเผาก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่ง มันซับซ้อนมาก การแก้ไขปัญหามองยังไม่ทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น การแก้ไขต้องเป็นชุดนโยบายที่ใหญ่มาก ต้องเป็นระบบตั้งแต่แนวคิดใหญ่ ยุทธศาสตร์ จนถึงการจัดการระดับย่อย ทุกด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร กฎหมาย ให้นำไปสูเป้าหมายอันเดียวกัน มีกระบวนการ มีโครงสร้าง การบริหารจัดการแบบใหม่ รวมถึงการตรวจสอบและการประเมินผล

และจากรายงานการวิจัย หนึ่งปี หนึ่งทศวรรษ ความรุนแรงชายแดนใต้ปริศนาและทางออก สรุปได้ว่า ตั้งแต่ปี 2536 – 2546 เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส จำนวน 722 ครั้ง แต่ในปี 2547 ตั้งแต่เดือนมกราคม – เดือนพฤศจิกายน เกิดเหตุความรุนแรงถึง 1,253 ครั้ง หรือเกิดเหตุมากกว่าสิบปีที่ผ่านมา 1.7 เท่า หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งคือเหตุการณ์ทั้งหมดระหว่าง ปี 2536 – 2547 มีจำนวน 1975 ครั้ง แต่ 36.5 %

เกิดขึ้นสิบปีก่อน ส่วนอีก 63.4 % เกิดขึ้นในปี 2547 เพียงปีเดียว และจากความรุนแรงดังกล่าวในปี 2547 ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวน 1,097 คน แยกเป็นผู้บาดเจ็บ 524 คนหรือ 48 % เสียชีวิต 573 คน หรือ 52 % ([www.prachathai.com](http://www.prachathai.com))

ดร.ปณิธาน วัฒนายากร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มติชน วันที่ 17 เมษายน 2548 หน้า 2) ได้รวบรวมสถิติการก่อเหตุความไม่สงบเรียบร้อยตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 – วันที่ 14 เมษายน 2548 ที่ขบวนการก่อการร้ายสร้างความปั่นป่วนอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ทำให้รัฐบาลต้องออกมาตรการและนโยบายต่าง ๆ มากมาย ทั้งการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ ตำรวจ ทหาร การจัดงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ แต่กระนั้นสถานการณ์ก็ยังไม่ดีขึ้นที่จะกลับสู่ความสงบ โดยการรวบรวมข้อมูลแยกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงแรกตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม – 31 ธันวาคม 2547

ตารางที่ 2.2 สรุปความเสียหาย

จังหวัด	รวมเหตุการณ์(ครั้ง)	เสียชีวิต (คน)	บาดเจ็บ (คน)
นราธิวาส	409	145	306
ปัตตานี	254	97	92
ยะลา	178	62	107
สงขลา	37	21	11
รวม	878	325	516

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 17 เมษายน 2548 : 2

ตารางที่ 2.3 เหตุการณ์ความไม่สงบแต่ละรูปแบบ

เหตุการณ์	จำนวน (ครั้ง)	เสียชีวิต (คน)	บาดเจ็บ (คน)
วางเพลิง/วางระเบิด	212	-	-
ทำร้าย/สังหารตำรวจ	117	54	104
ทำร้าย/สังหารทหาร	52	28	70
ทำร้าย/สังหารเจ้าหน้าที่	130	60	77
ส่วนราชการอื่นๆ			
วางเพลิง/ระเบิดวัด/ทำร้าย พระสงฆ์	9	4	2
ทำลายทรัพย์สิน/ทำร้าย ราษฎร	343	180	271

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 17 เมษายน 2548 : 2

ตารางที่ 2.4 เหตุการณ์แยกตามจังหวัด

เหตุการณ์(ครั้ง)	นราธิวาส	ปัตตานี	ยะลา	สงขลา
วางเพลิงสถานที่ทั่วไป	43	45	42	5
วางระเบิดสถานที่ทั่วไป	59	7	26	1
ทำลายทรัพย์สิน/ทำร้าย/ สังหารราษฎร	178	89	58	18
ทำร้าย/สังหารตำรวจ	34	59	20	4
ทำร้าย/สังหารทหาร	32	6	13	1
ทำร้าย/สังหารเจ้าหน้าที่	58	49	20	5
ส่วนราชการอื่นๆ				

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 17 เมษายน 2548 : 2

ในช่วงนี้เกิดเหตุการณ์ทั้งสิ้น 878 ครั้ง เฉลี่ยวันละ 2 ครั้ง จังหวัดที่มีเหตุการณ์บ่อยที่สุดคือนราธิวาส โดยมีคนร้ายวางระเบิด 59 ครั้ง ทำร้ายประชาชนรูปแบบต่าง ๆ 178 ครั้ง ทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐทุกรูปแบบ 124 ครั้ง เผาสถานที่ราชการ 43 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 145 คน บาดเจ็บ 306 คน

ช่วงที่ 2 ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – วันที่ 14 เมษายน 2548

ตารางที่ 2.5 : สรุปความเสียหาย

จังหวัด	รวมเหตุการณ์(ครั้ง)	เสียชีวิต (คน)	บาดเจ็บ (คน)
นราธิวาส	126	46	145
ปัตตานี	56	28	31
ยะลา	98	27	174
สงขลา	12	6	77
รวม	292	107	427

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 17 เมษายน 2548 : 2

ตารางที่ 2.6 เหตุการณ์ความไม่สงบแต่ละรูปแบบ

เหตุการณ์	จำนวน (ครั้ง)	เสียชีวิต (คน)	บาดเจ็บ (คน)
วางเพลิง/วางระเบิด	118	8	300
ทำร้าย/สังหารตำรวจ	24	14	13
ทำร้าย/สังหารทหาร	8	4	7
ทำร้าย/สังหารเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการอื่น ๆ	51	37	27
ทำลายทรัพย์สิน/ทำร้าย ราษฎร	85	44	81

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 17 เมษายน 2548 : 2

ตารางที่ 2.7 เหตุการณ์แยกตามจังหวัด

เหตุการณ์(ครั้ง)	นราธิวาส	ปัตตานี	ยะลา	สงขลา
วางเพลิงสถานที่ทั่วไป	45	4	32	-
วางระเบิดสถานที่ทั่วไป	16	5	19	3
ทำลายทรัพย์สิน/ทำร้าย/ สังหารราษฎร	33	23	26	4
ทำร้าย/สังหารตำรวจ	12	4	8	-
ทำร้าย/สังหารทหาร	4	1	3	-
ทำร้าย/สังหารเจ้าหน้าที่	14	19	13	5
ส่วนราชการอื่นๆ				

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 17 เมษายน 2548 : 2

ในช่วงนี้จังหวัดนราธิวาส ยังเกิดเหตุความไม่สงบเรียบร้อยอย่างต่อเนื่อง ถึง 126 ครั้ง และเป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่าการวางระเบิดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตำรวจสามารถติดตามจับกุมผู้ต้องสงสัยได้เพียงไม่กี่ราย และไม่สามารถป้องกันเหตุการณ์วางระเบิดได้ โดยเฉพาะการควบคุมวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำระเบิดและคำถามที่ยังไม่มีคำตอบคือ ขบวนการใดฝึกคนร้ายเพื่อก่อความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่และมีเป้าหมายเพื่ออะไร (ดร.ปณิธาน วัฒนายากร : 2548 )

**พล.อ.กิตติ รัตนฉายา** อดีตแม่ทัพภาค 4 (การอภิปราย เรื่อง รวมพลังสร้างสรรค์สันติสุขใต้ วันที่ 16 มิ.ย. 2547 ณ วปอ.) ได้ให้ความเห็นว่า เหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อเกิดเหตุการณ์การปล้นปืนของ กองพันพัฒนาที่ 4 ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในกองทัพไทย ในอดีตรัฐบาลได้จัดหน่วยในการแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้ 2 องค์การสำคัญคือ พตท.43 มีหน้าที่ด้านการปราบปรามและ ศอ.บต. มีหน้าที่ในการพัฒนาสังคม จิตวิทยา เศรษฐกิจ โดยทั้งสององค์การนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของแม่ทัพภาค 4 ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีการยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าวโดยรัฐบาลมองสถานการณ์ในขณะนั้นว่าเป็นปัญหาอาชญากรรมธรรมดา ไม่ใช่เรื่องการก่อการร้าย ระหว่งนั้นขบวนการได้พัฒนาตนเองให้มีความเข้มแข็ง สามารถฝึกคนไว้เป็นจำนวนมาก ประมาณ หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป แทรกซึมอยู่แทบทุกตำบล



หมู่บ้าน และจากการยกเลิก พตท.43 , คอ.บต. ทำให้แหล่งข่าวฝ่ายรัฐบาลถูกทำลาย จาก  
ประสบการณ์ในอดีต รัฐบาลและกองทัพมีระบบและกลไกในการจัดการกับปัญหาการก่อความไม่  
สงบที่ได้ผลมาแล้ว ควรพิจารณาบทเรียนและประสบการณ์ที่ผ่านมาให้สอดคล้องกับสถานการณ์  
ไม่ควรล้มเลิกทั้งหมด( web.schq.mi.th)

**ดร.จรัญ มะลูลีม** (การอภิปราย เรื่อง รวมพลังสร้างสรรค์สันติสุขได้ วันที่ 16  
มิ.ย. 2547 ณ วปอ.) ได้ให้ความเห็นว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้เกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ  
มากมาย มีการล่าสังหารประจำวัน กระบวนการยุติธรรมได้รับการตั้งคำถาม มีการกล่าวถึงผู้ที่  
เกี่ยวข้องกับก่อความไม่สงบ ทั้งที่เป็นนายควม นักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน  
เจ้าหน้าที่รัฐ เป็นผู้ให้การสนับสนุนการก่อความไม่สงบเรียบร้อยทั้งทางตรงและทางอ้อมและ  
ตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 เป็นต้นมา ฝ่ายที่ถูกกระทำคือ เจ้าหน้าที่รัฐ ประชาชนพุทธ มุสลิม  
พระสงฆ์ ได้รับความเจ็บเสียชีวิต ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่มีองค์กรมุสลิมใดเห็นด้วย มีการเริ่มใช้  
อาวุธหนัก ประชาชนบางส่วนเริ่มย้ายไปจังหวัดสงขลา เนื่องจากความไม่มั่นใจในความปลอดภัย  
(web.schq.mi.th)

**น.ต.ประสงค์ สุนศิริ** อดีต เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (คอฉม.น.ต.  
ประสงค์ พุด นสพ.แนวหน้า วันที่ 15-19 มี.ค.2547 ) นับตั้งแต่การใช้กำลังเข้าจู่โจมปล้นอาวุธปืน  
ของกองพลพัฒนา จ.นราธิวาส ได้อาวุธปืนไปกว่า 400 กระบอก สังหารทหาร 4 นาย หลังจากวัน  
นั้นเป็นต้นมาการฆ่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพลเรือน ตำรวจ ทหาร พระสงฆ์ อาสาสมัคร  
ผู้ใหญ่บ้าน แม้กระทั่งชาวบ้านไม่ว่าชายหรือหญิง วันละหนึ่งศพบ้าง สองศพบ้าง สร้างความ  
หวาดกลัวให้กับประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก แม้กระทั่งข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ต้องขอย้ายตัวเอง  
ออกนอกพื้นที่ กล่าวได้ว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้เหมือนเกิดมิลิตรีญา รัฐบาลได้ประกาศ  
กฎอัยการศึกพร้อมส่งกำลังตำรวจ ทหารลงไปจำนวนมาก แต่เหตุการณ์ไม่สงบตามต้องการ

ปัญหาพื้นฐานของสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างจากภาคอื่น  
ไม่ว่าเป็นด้านศาสนา ขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรม การใช้ภาษา การดำรงชีวิตของคนใน  
พื้นที่ เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างกันมาเป็นเวลาอันยาวนาน แต่ช่องว่าง  
ต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการเยียวยาสมานความเข้าใจด้วยดีตามลำดับโดยรัฐบาลชุดก่อน ๆ จนช่องว่าง  
แคบลงเรื่อย ๆ เหตุการณ์สงบลงตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหาร  
จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อปี 2524 เปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนท้องถิ่น มาร่วมเป็นกรรมการทำงาน  
ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ พร้อมกับทำให้ความคุ้มครอง ปลอดภัย โดยหน่วยผสม

พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 เป็นการสร้างเอกภาพบนความหลากหลาย แต่สิ่งเหล่านี้หายไปหมด เมื่อมีการยกเลิก คอ.บต. เมื่อเกิดปัญหาร้ายแรงขึ้นก็ส่งกำลังไปปราบ ประกาศกฎอัยการศึก ตั้ง กอ.รมน. ส่วนหน้า ประกาศทุ่มเงินจำนวนมากลงไป ขอเรียนว่าเป็นความคิดที่ผิดและแก้ปัญหาไม่ได้(น.ต.ประสงค์ พุด : 2547 )

**พล.ต.หญิง อุษณีย์ เกษมสันต์ ณ ออยุธยา** ได้กล่าวถึงปฏิบัติการของกลุ่มผู้ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 ในการปล้นอาวุธปืนของกองพันพัฒนา ส่งผลให้อาวุธปืนถูกปล้นไปกว่า 100 กระบอก ทหารถูกสังหาร 4 นาย และการเผาโรงเรียน 20 แห่ง ส่งผลให้นักเรียนไม่มีที่เรียน และผลกระทบที่หลายฝ่ายวิตกกังวลคืออาวุธปืนที่ถูกปล้นไปอาจถูกนำไปขายให้กองกำลังติดอาวุธของประเทศเพื่อนบ้านหรือนำไปใช้ในการในการจัดตั้งกองกำลังเพื่อต่อสู้กับอำนาจรัฐ และเป็นที่ยอมรับแล้วว่าเหตุการณ์ครั้งนี้เป็นการก่อความไม่สงบ รัฐบาลจึงต้องเร่งหาคำตอบว่ากลุ่มผู้กระทำการมีวัตถุประสงค์ใดเพื่อหามาตรการในการแก้ไขปัญหาให้ตรงประเด็น เพื่อรักษาความมั่นคงของทรัพยากรในพื้นที่และชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ พลโท พงษ์ศักดิ์ เอกบรรณสิงห์ แม่ทัพภาค 4 (ในขณะนั้น) ยอมรับว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เหนือความคาดหมาย กลุ่มคนร้ายมีการวางแผนมาเป็นอย่างดี เป็นขบวนการที่มีการพัฒนาขีดความสามารถจากระดับโจรธรรมดา มีความเชื่อมโยงกับขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ การยุบ พตท.43 และ คอ.บต. รวมถึงการสังหารออกนอกพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาลนอกจากจะไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วยังกลายเป็นจุดเปราะบางของฝ่ายบริหารอีกด้วย หน่วยข่าวในพื้นที่เคยพบแผนปฏิบัติการเพื่อการปฏิวัติของกลุ่มขบวนการ บิอาร์เอ็น เป็นแผนบันได 7 ขั้น ประกอบด้วย ขั้นสร้างจิตสำนึกมวลชน จัดตั้งมวลชน จัดตั้งองค์กร จัดตั้งกองกำลัง ปลุกอุดมการณ์ชาตินิยม เตรียมพร้อมกำลังทางทหาร พลังมวลชนและพลังทางทหาร โดยมีเป้าหมายในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการที่เป็นกลุ่มเยาวชน กว่า 3,000 คน ประกอบกับ ขบวนการพุลูได้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลถอนกำลังออกจากแผ่นดินของชาวปัตตานี พร้อมทั้งตอบโต้นโยบายของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง อันเป็นการยืนยันถึงการดำรงอยู่ของขบวนการและพร้อมที่จะตอบโต้รัฐบาลหากมีจังหวะที่เหมาะสม (<http://www.thaiarmyradio.com/datasiam/04-01-30.htm>)

**พันเอก โสภณ ก้อนแก้ว ผอ.กภป.สวศ.สปท.** (จุลสารยุทธศาสตร์ กันยายน 2546) ได้กล่าวถึงสาเหตุความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า เกิดจากสาเหตุดังนี้

1. ความไม่เข้าใจกันและกันระหว่างประชาชน ชำราชากร ผู้นำศาสนา ในด้านวัฒนธรรม ภาษา ศาสนา

2. ผู้มีอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ นักค้าของเถื่อน

3. กลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน

4. ปัญหาพื้นฐานในพื้นที่ซึ่งยังไม่ได้รับการพัฒนา เช่นการศึกษา เศรษฐกิจ

สังคมจิตวิทยา

5. ปัญหาการก่อการร้ายสากล

6. ปัญหาการขาดเอกภาพด้านการข่าวและด้านความสงบเรียบร้อยในพื้นที่

7. การยุบ คอ.บต.และ พตท. 43 ซึ่งเป็นองค์กรส่วนหน้าของรัฐบาล

ส่งผลกระทบ ดังนี้

7.1 ทำให้ขาดหน่วยงานที่เป็นจุดเชื่อมระหว่างรัฐบาล ผู้นำศาสนา ชุมชน

7.2 ขาดองค์กรควบคุม กำกับ ดูแล การพัฒนา การบริหารบุคคลในพื้นที่

7.3 ขาดศูนย์อบรมข้าราชการในพื้นที่ให้เข้าใจในวัฒนธรรม ภาษา

สิ่งแวดล้อมในการปฏิบัติหน้าที่ (พันธเอก โสภณ ก้อนแก้ว : 2546)

**โกวิท วงศ์สุรวัฒน์** (นสพ.มติชน วันที่ 21 มกราคม 2547 หน้า 6) หากพิจารณาในแง่การคุกคามความมั่นคงของชาติ ที่จัดระดับความมั่นคงจากเบาไปหานัก ในแง่ของความรุนแรง สามารถแยกได้ ดังนี้

1. ระดับที่หนึ่ง ขนาดเบาที่สุดคือการก่อการร้าย เช่นการลอบวางระเบิดแล้วหนี หรือระเบิดพลีชีพ เป็นการคุกคามระดับต่ำที่สุดเนื่องจากพิจารณาจากขีดความสามารถที่ ขบวนการก่อการร้ายจะสามารถล้มล้างรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยถือเอาระดับความ เข้มแข็งและขนาดของการจัดองค์กรเป็นเกณฑ์ยังไม่ถึงขั้นการยึดพื้นที่

2. ระดับที่สอง ขนาดหนักขึ้น คือสงครามจรรยา หรือสงครามกองโจร ระดับนี้ เริ่มมีการยึดพื้นที่เป็นการถาวรแต่ไม่มากนัก ขีดความสามารถในการล้มล้างรัฐบาลสูงขึ้น ขนาด และความเข้มแข็งขององค์กรของระดับกองโจรจะสูงกว่าระดับการก่อการร้ายมาก

3. ระดับที่สาม คือระดับสงครามกลางเมือง ระดับนี้ต้องต่อสู้กันขั้นแตกหักด้วย กำลังทัพแบบปกติทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่ต้องการล้มล้างรัฐบาลด้วยกำลังเน้นการยึดพื้นที่เป็น สำคัญและกลายเป็นสงครามในแบบแล้ว

ตัวอย่างที่ประเทศเวียดนามได้คือความก้าวหน้าจากการก่อการร้ายเป็นสงคราม กองโจรแล้วเป็นสงครามในแบบและในที่สุดฝ่ายที่ล้มล้างรัฐบาลได้รับชัยชนะ ส่วนกรณีของ

ประเทศไทยและมาเลเซีย การสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์ของแต่ละประเทศนั้นได้ก้าวถึงขั้นสงครามกองโจรแล้วแต่ในที่สุดฝ่ายรัฐบาลได้รับชัยชนะ

สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระดับการคุกคามนั้นไม่ใช่ระดับ "โจรกระจอก" แน่นนอนและระดับการคุกคามต่อความมั่นคงของชาตินั้น ได้ผ่านระดับ ก่อการร้ายไปแล้ว ในปัจจุบันระดับความคุกคามนั้นอยู่ในขั้นสงครามจรยุทธ์เสียแล้ว (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์: 2547)

### 3.5.2 ด้านเศรษฐกิจ

**สำนักส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจ** กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ได้รายงานการค้าชายแดนไทย- มาเลเซีย ตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2546 – เดือน สิงหาคม 2547 พบว่าจังหวัดปัตตานี มีมูลค่าการค้าที่ถดถอยและลดลง ร้อยละ 53.31 จังหวัดนราธิวาส มูลค่าการค้าลดลง ร้อยละ 4.77 โดยไทยเสียดุลการค้าเพิ่มขึ้นจาก 159.47 ล้านบาท เป็น 866.32 ล้านบาท หรือเสียดุลเพิ่มขึ้นถึง 422.31 % จังหวัดยะลา มูลค่าการค้ายังขยายตัว ร้อยละ 33.70 แต่ก็ยังน้อยกว่าช่วงเดียวกันของปี 2546 ที่ขยายตัว ร้อยละ 42.31 (นสพ.โพกัส : 2547 )

**ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้** ได้รายงานภาวะเศรษฐกิจในจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส ว่ายังอยู่ในภาวะทรุดตัวต่อเนื่องตั้งแต่ต้นปี 2547 โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการลงทุนและการท่องเที่ยว แต่มาตรการทางการเงินจากภาครัฐและสินค้าเกษตรที่มีราคาดี ช่วยให้การใช้จ่ายภาคเอกชนไม่ลดลงมากนัก

จังหวัดยะลา ช่วง 9 เดือนแรกของปี มีนักท่องเที่ยวมาเลเซียเพิ่มขึ้น 24.5 % แต่สิงคโปร์ลดลงมากกว่า 32.7 % ส่วนใหญ่ของนักท่องเที่ยวที่เคยพักค้างคืนก็จะเปลี่ยนเป็นเข้าไปเย็นกลับ การขออนุญาตก่อสร้างลดลง 36.5 % การจดทะเบียนธุรกิจใหม่ ลดลง 10.2 %

จังหวัดปัตตานี สถานการณ์ความรุนแรงทำให้ประชาชนไม่กล้าประกอบอาชีพ เช่นการกรีดยาง การประมง การขออนุญาตก่อสร้างลดลง 38.4 % ยอดจดทะเบียนธุรกิจใหม่ลดลง 22 %

จังหวัดนราธิวาส เป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ประชาชนไม่สามารถหารายได้ได้ตามปกติ การอุปโภคบริโภค ภาคเอกชน การส่งออกชายแดนลดลงอย่างมาก ปริมาณสัตว์น้ำที่นำมาขึ้นที่องค์การสะพานปลาลดลง 38 % โรงแรมและธุรกิจเกี่ยวเนื่องได้รับผลกระทบรุนแรง การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มลดลง 0.4 % ( นสพ.ไทยรัฐ ; 2548 )

**นายชาติชาย ศรีศรีศรี** ผู้ช่วยผู้จัดการใหญ่ ธนาคารกรุงเทพจำกัด (มหาชน) เปิดเผยว่า ธุรกิจ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีการลงทุนใหม่ สินเชื่อที่ใช้อยู่ส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อเดิม ซึ่งยังสามารถอยู่รอดได้ด้วยตัวเอง

**นายธงชัย เจริญสิทธิ์** ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) กล่าวว่า การขยายตัวของสินเชื่อใน 3 จังหวัดอยู่ที่ 0 % ไม่มีธุรกิจใดมาขอสินเชื่อใหม่ ลูกค้าเดิมยังสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้

**นายสมชาติ พิมธนะพูนพร** นายกสมาคมธุรกิจโรงแรมหาดใหญ่-สงขลา เปิดเผยว่า โรงแรมในอำเภอหาดใหญ่ได้รับผลกระทบจากปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมาก เพราะมีนักท่องเที่ยวเป็นชาวต่างชาติมากกว่านักท่องเที่ยวชาวไทย ซึ่งกว่า 80% ไม่กล้ามาเที่ยวแล้ว แต่ที่สามารถเลี้ยงตัวเองอยู่ได้ เพราะมีหน่วยงานราชการเข้ามาสัมมนาบ้าง โรงแรมจึงต้องมีการปรับรูปแบบในการบริหารงานเพื่อประหยัดรายจ่ายทุก ๆ ด้าน เช่น การปิดไฟและเครื่องปรับอากาศในส่วนที่ไม่มีการใช้บริการ ไม่มีการเพิ่มพนักงานหากมีการลาออก เป็นการพยุงธุรกิจให้สามารถจ่ายค่าจ้างพนักงานและดอกเบี้ยเพื่อจะได้ไม่มีปัญหากับธนาคารเจ้าหนี้ ซึ่งได้มีการพักการชำระเงินทุนไว้ก่อนหน้านี้อแล้ว ส่วนโรงแรมอื่น ๆ ในหาดใหญ่เริ่มมีการปิดตัวไปบ้างแล้วหลังเผชิญการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาโดยรวมแล้วธุรกิจท่องเที่ยวหาดใหญ่-สงขลา พบว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นในปี 2547 มีผลกระทบต่อธุรกิจโรงแรมสูงถึง 25% หากรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ ธุรกิจโรงแรมในหาดใหญ่-สงขลา จะใช้เวลาไม่เกิน 1 ปีก็จะกลับสู่ภาวะปกติ (นสพ.ผู้จัดการรายสัปดาห์ : 2548 )

### 3.5.3 ด้านการเมือง

**สฎีป หน้า 1** ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 พรรคไทยรักไทยคาดว่าจะได้รับการเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ไม่น้อยกว่า 12 ที่นั่ง แต่เมื่อผลการเลือกตั้งออกมากลับได้เพียงแค่ 1 ที่นั่งเท่านั้น สาเหตุมาจากอะไร การลงคะแนนในพื้นที่สะท้อนให้เห็นอะไร แน่นอนสิ่งที่ทำให้ผลการลงคะแนนพลิกผันไปเช่นนี้ หนีไม่พ้นปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

นายเด่น ไต่มีนา ส.ว.ปัตตานีได้ให้ความเห็นว่า “ปัญหาในกรณีกรือเซะและตากใบเป็นแค่ส่วนหนึ่งของความไม่พอใจของพี่น้องในพื้นที่ แต่สิ่งที่ชาวบ้านไม่พอใจจนเป็นเหตุให้พรรคไทยรักไทยต้องเสียที่นั่งในพื้นที่น่าจะมาจากปัญหาความไม่สงบ ฆ่ากันตายรายวันที่รัฐบาลแก้ปัญหาไม่ได้มากกว่า” อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไปลงคะแนนให้พรรคประชาธิปัตย์คือ ความผิดพลาดในการประชาสัมพันธ์นโยบายการแก้ปัญหาภาคใต้ “ปัญหาการ

ฆ่ากันตายรายวันรัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการส่งกำลังทหารเข้าไปปราบ ทหารเข้ามาอยู่ในพื้นที่มาก แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาฆ่ากันตายรายวันได้ กลับสร้างปัญหาให้ชาวบ้านไม่พอใจตรวจค้นจน “ไม่ได้รับความสะดวกในการประกอบอาชีพ”

ในช่วงก่อนการเลือกตั้งรัฐบาลได้เสนอแนวคิดที่จะก่อตั้งกองพลทหารราบที่ 15 ซึ่งเป็นทหารพัฒนา ไม่ใช่ทหารปราบปรามแต่เพราะไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเข้าใจ ชาวบ้านจึงหันไปเลือกพรรคประชาธิปัตย์ เพราะเชื่อว่าถ้าเลือกพรรคไทยรักไทย จะต้องเจอปัญหาการปราบปรามแบบเดิม (นสพ.ไทยรัฐ : 2548 )

#### รศ.ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นสพ.มติชน วันที่ 21/2/2548) ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้พรรคไทยรักไทยต้องสูญเสียที่นั่ง ส.ส. ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า การตัดสินใจลงคะแนนเสียงของประชาชนในภาคใต้มีเหตุผลอธิบายได้ดีที่สุด เนื่องจากภาคใต้เป็นเขตอิทธิพลของพรรคประชาธิปัตย์และประชาชนมีปัญหาทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด จึงทำให้ความสนใจทางการเมืองสูงกว่าภาคอื่น และสาเหตุหลักมาจากผลของนโยบายในการแก้ไขความไม่สงบในพื้นที่ภาคใต้ โดยตรง “การที่ประชาชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่เลือกผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทย เพราะประชาชนไม่สนับสนุนรัฐบาลทักษิณ เนื่องจากได้รับผลกระทบทางนโยบายที่รัฐบาลได้ดำเนินการในช่วงเวลา 1 ปีที่ผ่านมา” สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวทางการใช้หลักธรรมาภิบาลความเป็นธรรม หลักสันติวิธีจะช่วยพลิกฟื้นสถานการณ์ให้ดีขึ้นได้แต่เมื่อใดที่รัฐบาลเร่งในการปราบปรามหรือดำเนินการโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมจะทำให้เกิดโอกาสในการใช้ความรุนแรงมากขึ้นที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ (รศ.ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ : 2548)

เกษม ศิริสัมพันธ์ ได้ให้ความเห็นว่าพรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้งครั้งนี้ทั่วประเทศอย่างท่วมท้น คือได้ ส.ส. เขตทั้งหมดถึง 309 คน ส.ส.บัญชีรายชื่ออีก 67 คน รวม ส.ส. ถึง 376 คน จากที่นั่งทั้งหมด 500 ที่นั่ง แต่ที่สำคัญคือ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส มีที่นั่งรวม 11 ที่นั่ง ผลปรากฏว่าไทยรักไทย ไม่ได้รับเลือกตั้งแม้แต่คนเดียว ตรงกันข้ามประชาธิปัตย์กลับได้เลือกตั้งถึง 10 ที่นั่ง อีก 1 ที่นั่งเป็นของพรรคชาติไทย

การเลือกตั้งครั้งนี้ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเป็นการส่งสัญญาณให้รู้ว่าประชาชนในจังหวัดเหล่านี้ไม่ยอมรับนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ที่ผ่านมาของรัฐบาลทักษิณ มีเสียงกล่าวว่า คนไม่เลือกพรรคไทยรักไทย เพราะประชาธิปัตย์รณรงค์ด้วยการยกเอาเรื่องการสลายการชุมนุมประท้วงที่ อ.ตากใบ ซึ่งมีผลทำให้มีคนเสียชีวิตถึง 84 คน มาเป็นเหตุ

ปลุกระดมชาวบ้านไม่ให้เลือกไทยรักไทย การกล่าวอ้างเช่นนี้ไม่เป็นธรรมกับพรรคประชาธิปัตย์ แท้ที่จริงแล้ว ประชาธิปัตย์ได้เสนอนโยบายและแนวทางที่แตกต่างจากของรัฐบาลทักษิณอย่างชัดเจน จะเห็นได้จาก “คำประกาศปิดตานี้” ที่ได้ประกาศเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2547 เพื่อให้ประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เห็นทางเลือกอีกทางหนึ่งซึ่งแตกต่างกับแนวทางและการดำเนินงานของรัฐบาลทักษิณ

ยกตัวอย่างพรรคประชาธิปัตย์เสนอให้ยกเลิกระบบผู้ว่า ซีอีโอ และฟื้นฟูศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจและทหาร (พตท. 43 ) ซึ่งเห็นแล้วว่าระบบ ผู้ว่า ซีอีโอ ไม่ได้แสดงบทบาทอะไรที่เด่นชัด รัฐบาลรู้ตัวแล้วว่าได้พลาดไปแล้วเรื่องด่วนยุบ ศอ.บต. จึงตั้งองค์กรขึ้นใหม่ทำนองเดียวกัน เรียกชื่อเสียใหม่ว่า ศูนย์อำนวยการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ส่วน พตท.43 ตอนนี้อยู่ไปไกลถึงขนาดตั้งกองพลทหารพัฒนาขึ้นมาใหม่ทั้งกองพล

ที่ยกเรื่องนโยบายและแนวทางของประชาธิปัตย์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากแล้วเพื่อชี้ให้เห็นว่าประชาชนในจังหวัดเหล่านี้ได้มีทางเลือกที่ชัดเจน แตกต่างกับรัฐบาลและประชาชนได้ตัดสินใจโดยไม่เลือกผู้สมัครพรรคไทยรักไทยเลยสักคนเดียว เป็นคำตัดสินใจตามครรลองของประชาธิปัตย์ ซึ่งทุกฝ่ายต้องเคารพ และรัฐบาลต้องทบทวนนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ที่ผ่านมาด้วย

จากเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่งผลให้รัฐบาลต้องนำปัญหานี้เข้าสู่การประชุมร่วมของรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2548 ซึ่ง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ได้อภิปรายว่า “ ต้องทบทวนในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาที่เหตุใด ปัญหาจึงลุกลามขึ้นปัจจัยที่ทำให้ปัญหาลุกลามคือ 1. การประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาดหยาบเกินไปเป็นที่มาของการตัดสินใจยุบ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. เป็นเพราะความใจร้อนที่นายกษบชิตเส้นตายว่า 3 เดือน เสร็จ หรือ 1 เดือนเสร็จ เป็นการกดดันการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้ข้อสรุปที่ได้เป็นข้อสรุปแบบง่าย ๆ 3. ปัญหาการฆ่าตัดตอนในการทำสงครามกับยาเสพติด ทำให้ปัญหาขยายวงหรือผู้ก่อความไม่สงบมีแนวร่วมมากขึ้น “ ซึ่งการอภิปรายตามมาตรา 213 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้บ่งชี้ครั้งนักแสดงถึงปัญหาที่มีความรุนแรงและไม่สามารถแก้ไขได้โดยรัฐบาลเพียงลำพังแต่ต้องอาศัยความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน

<http://www.manager.co.th/daily/viewNews.aspx?>

นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ (นสพ.ไทยโพสต์ วันที่ 1 เมษายน 2548 หน้า 4)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ได้อภิปรายว่า ศูนย์

อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เปรียบเสมือนองคใหญ่เป็นปริมิตบานกว้างที่ทุกฝ่ายในสังคมส่วนนั้นของประเทศ แต่เมื่อยุบไปทุกฝ่ายที่เคยมีบทบาท มีความรู้สึกว่าจะไม่ใช่ ไม่มีฐานะ ไม่มีตำแหน่ง ไม่มีบทบาท ไม่มีการปรึกษาหารือ ไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ทั้งสิ้น ทำให้เกิดช่องว่าง สิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตตั้งแต่ 2524 เป็นต้นมามันถูกทำลายลง ถูกปิดกั้น ถูกปฏิเสธ(นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ : 2548 )

### 3.5.4 ด้านการปกครอง

รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็วซึ่งมีผู้ให้ทัศนะ ดังนี้

**ศยามล ไกยูรวงศ์** ให้ความเห็นว่ารัฐบาลไม่ว่าเป็นยุคเผด็จการหรือยุคประชาธิปไตยจะนำกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการจับกุมปราบปรามกับผู้ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลหรือผู้ก่อการร้ายอยู่เสมอ การประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นไปตาม พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 ความรุนแรงของกฎหมายฉบับนี้คือมีอำนาจเหนือกฎหมายอื่นทุกประการในการบังคับใช้ในพื้นที่ การประกาศใช้กฎอัยการศึกง่ายมากโดยอำนาจของทหารแต่การยกเลิกกฎอัยการศึกกลับยากยิ่งกว่าเพราะต้องประกาศเป็นพระบรมราชโองการโดยพระมหากษัตริย์และอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งสิ้น มีอำนาจเต็มในการตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลง สถานที่และขับไล่

การประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ส่งผลต่อความหวาดกลัวและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นพื้นที่อันตรายที่ต้องถูกควบคุมโดยทหาร การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไม่มีมิติทางการเมืองนำการทหารยอมสร้างความเสี่ยงตามมาภายหลัง เพราะรัฐบาลมองประชาชนใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเป็นพื้นที่ยากจนต้องใช้เศรษฐกิจนำการพัฒนาและใช้ผู้ว่า ซีอีโอ มาบริหารประชาชนแบบเบ็ดเสร็จรวมทั้งใช้กฎหมายมาจัดการกับปัญหา เป็นการแก้ไขปัญหาแบบ เส้นผมบังภูเขาทั้งที่บุคคลในรัฐบาลรู้เรื่องเหตุการณ์ในภาคใต้เป็นอย่างดีและมีข้อมูล งานวิจัยมากมายที่บอกให้รัฐบาลทราบว่าการกลไกของรัฐคือสาเหตุของปัญหาตั้งแต่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม และนโยบายของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น การปฏิบัติการเช่นนี้คือสาเหตุแห่งปัญหาที่รอวันปะทุในอีกหลายพื้นที่ ไฟใต้อาจจะลามไปทั่วประเทศก็เป็นได้ (ศยามล ไกยูรวงศ์ : 2547 )



**ทีมข่าวเฉพาะกิจ** คำสั่งย้าย พล.ต.อ.สันต์ ศรุตานนท์ ผบ.ตร. และ พล.ท.พงษ์ศักดิ์ เอกบรรณสิงห์ แม่ทัพภาคที่ 4 เกิดจากการล้มเหลวในการดับไฟใต้ ตำรวจทหาร ขาดเอกภาพ เกิดการขัดแย้งป็นเกลียวในหมู่ผู้ปฏิบัติ การเปลี่ยนตัว รมว.มหาดไทยและรมว. กลาโหม ไม่สามารถบรรเทาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ หากมองในภาพใหญ่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการวางกรอบนโยบายผิดพลาดมาตั้งแต่ต้น มองว่าโจรก่อการร้ายเป็นโจรกระจอก การยุบ ศอ.บต.และพตท. 43 การแต่งตั้งผู้ว่าซีอีโองงไป แก้ปัญหา การควบคุมปอเนาะ รวมทั้งการทุ่มงบประมาณ สองหมื่นล้านบาท เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่ใช่ทิศทางที่ถูกต้องทั้งหมด(นสพ.เดลินิวส์ : 2547 )

**ดร.สุชุม เฉลยทรัพย์** อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ได้กล่าว ว่าวิกฤตการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น ทำให้รัฐบาลถูก สังคมวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องว่าขาดศักยภาพ ในการปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานล้มเหลว ซ้ำหาก จนทำให้รัฐบาลตัดสินใจปรับคณะรัฐมนตรี โดยให้ พล.อ.สัมพันธ์ บุญญานันต์ ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และการให้ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ พ้นจากตำแหน่งประธานกอง อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะปฏิบัติงานแก้ไขความไม่สงบใน จังหวัดชายแดนภาคใต้แบบยกชุด โดยมอบหมายให้ พล.อ.ศิริชัย ธีบุญศิริ มีอำนาจเต็มในการ ดูแลรับผิดชอบสถานการณ์ในพื้นที่ หากวิเคราะห์อย่างละเอียดจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ไม่ได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานเท่านั้นแต่เป็นการถ่ายโอนอำนาจจาก ข้าราชการ การเมือง สู ข้าราชการประจำสายทหาร ซึ่งมีการคาดหวังว่าจะส่งผลให้การปฏิบัติในเขตพื้นที่มี เอกภาพมากขึ้น และอาจช่วยให้ภาครัฐแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้น (ดร.สุชุม เฉลยทรัพย์ : 2547 )

**ภาคภูมิ ป่องภัย** รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 ลง วันที่ 4 ตุลาคม 2547 แต่งตั้งผู้บริหารกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีความคล้ายกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ที่จัดตั้ง ศอ.บต. สามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้

เริ่มจากส่วนที่เหมือนกันคือ คำสั่ง ศอ.บต. ข้อ 1 “มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลและประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ข้อ 2 บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์” คำสั่ง กอ.สสส.จชต. ข้อ 1 “สั่งการ วางแผนอำนวยการ ประสานงาน เฝ้าระวัง กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการ ปฏิบัติงานของส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ให้เกิดบูรณาการและมีเอกภาพ”

ข้อ 5 ของคอ. บต. “ให้รวบรวมกลั่นกรอง การจัดทำแผน และโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการประสานงานติดตามและประเมินผล” ข้อ 2 ของ กอ.สสส.จชต. “ให้รวบรวมกลั่นกรอง เสนอแนะ จัดทำแผนงานโครงการและการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างเป็นระบบ” ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก

ส่วนที่ต่างกัน ข้อ 6 “แต่งตั้งที่ปรึกษาได้ตามความเหมาะสมโดยให้ผู้นำท้องถิ่นร่วมอยู่ด้วย” กอ.สสส.จชต. ข้อ 6 “แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาช่วยเหลือการดำเนินการได้ตามความจำเป็น” กอ.สสส.จชต. ไม่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่น

ประการต่อมาคือ แม่ทัพภาค 4 สามารถพิจารณาโยกย้ายข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่และทำหน้าที่พัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ในพื้นที่ แต่ กอ.สสส.จชต. ต้องเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการ ข้าราชการหรือการเลือกสรรข้าราชการและการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ยุค คอ.บต. แม่ทัพภาค 4 ถืออำนาจค่อนข้างเด็ดขาดในขณะที่ กอ.สสส.จชต. จะทำอะไรต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีก่อน

ประการสุดท้าย คอ.บต. ใช้วิธีการสมานกำลังระหว่างกองทัพภาคที่ 4 กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ตำรวจตระเวนชายแดน ฝ่ายปกครอง ฝ่ายพัฒนา ฝ่ายการข่าว ภายใต้ชื่อ กองบัญชาการพลเรือนตำรวจทหาร ที่ 43 ในขณะที่ กอ.สสส.จชต. ต้องประสานกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติส่วนหน้า โดยอาศัยกำลังพล 3 ฝ่ายในพื้นที่คอยให้การสนับสนุนการปฏิบัติงาน

อาจกล่าวได้ว่า คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 นายกรัฐมนตรี ต้องลงมากำกับดูแลและตัดสินใจแก้ไขปัญหาภาคใต้ด้วยตนเอง โดยมอบหมายให้ ผอ.กอ.สสส.จชต. เป็นผู้รับมอบนโยบายไปปฏิบัติซึ่งผิดกับคำสั่งที่ผ่าน ๆ มา (ภาคภูมิ ป่องภัย : 2547)

“กองพลพัฒนา” มุมมองของคนในพื้นที่และนักวิชาการความมั่นคง กองพลใหม่ยังไม่ใช่แนวทางเข้าถึงหัวใจของปัญหาด้วยมุ่งเน้นความมั่นคงแห่งรัฐ ไม่ใช่ความมั่นคงของประชาชน

นายรอซดี เลิศอรียพงศ์กุล นายกษมาคมยุวมุสลิมแห่งประเทศไทย (ยมท.) ให้ความเห็นว่า การจัดตั้งกองพลพัฒนาที่ดูเหมือนว่าจะเน้นหนักด้านการพัฒนานั้นแท้ที่จริงแล้วยังคงเน้นด้านความมั่นคงอยู่ดีแค่ปรับเปลี่ยนงานด้านการข่าวใหม่ ที่ผ่านมางานพัฒนาของทหารมองประชาชนเป็นผู้รับสวัสดิการความช่วยเหลือเท่านั้น ในขณะที่ปัจจุบันงานพัฒนาเน้น

ให้ประชาชนร่วมคิดร่วมทำร่วมตัดสินใจ หากใช้วิธีการเดิมอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในระยะยาว คนในพื้นที่มองว่าการนำกำลังทหารมาปักหลักอย่างถาวรนั้นมีเจตนามุ่งสร้างความกลมกลืนทางวัฒนธรรมและเพื่อปรับเปลี่ยนความคิดของคนในพื้นที่หรือไม่อย่างไรหากเป็นเช่นนี้ก็พอประเมินภาพในอนาคตได้ว่าความไม่ร่วมมือจากประชาชนจะสูงขึ้นอย่างแน่นอน เนื่องจากเป็นทิศทางที่อ่อนไหวต่อความรู้สึกของคนในพื้นที่อย่างมาก

นายนิมุ มะกาจิ รองประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยะลา กล่าวว่า แม้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่ได้ ประเด็นหลักน่าจะอยู่ที่การมีนโยบายหลักที่ชัดเจนให้ผู้ปฏิบัติเดินตามอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ยึดอยู่ที่ตัวบุคคลที่มาเป็นหัวหน้าหน่วยเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งพบว่าบางช่วงมีผู้นำที่ดี การบริหารสนองตอบนโยบายซึ่งประชาชนยอมรับ หน่วยงานนั้น ๆ ก็ทำงานได้อย่างอดเยี่ยมตามไปด้วย แต่เมื่อเปลี่ยนผู้นำและใช้นโยบายที่ตอบสนองต่อนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ หน่วยงานนั้น ๆ ก็ทำงานได้อย่างแย่มากเหมือนกัน นโยบายหลักสำคัญกว่าการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ตอนนี้ไม่เห็นนโยบายที่ทุกคนต้องเดินตามได้เลยมีเพียงคำพูดของนายรัฐมนตรีเท่านั้น

นายฮัสหมัดสมบุรณ์ บัวหลวง นักวิชาการสถาบันยุทธศาสตร์สันติวิธีสภาความมั่นคงแห่งชาติ เห็นว่าการจัดตั้งกำลังพลถาวรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเพียงการสร้าง ความมั่นคงให้กับรัฐไม่ใช่สร้างความมั่นคงให้กับประชาชน หากรัฐมีเจตนาจัดตั้งกองพลเพื่อให้กำลังพลมีความรู้สึกผูกพันกับคนและพื้นที่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่หากมีเจตนาใช้นโยบายการผสมกลมกลืน ต้องกล่าวว่าผิดมหันต์ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าตลอด 50 ปีมานี้ รัฐยังมองปัญหาเรื่องการแบ่งแยกดินแดนเป็นปัญหาหลัก ทั้งที่ปัญหาทุกวันนี้คือความไม่ไว้วางใจของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ คนใส่เครื่องแบบถืออาวุธเข้ามาใครจะไว้วางใจ

ดร.ปณิธาน วัฒนายากร อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวว่า การจัดกำลังพลและโครงสร้างใหม่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ซึ่งน่าจะทำได้ตั้งนานแล้ว หากเป็นไปตามหลักการที่ผ่าน คณะรัฐมนตรีเชื่อว่าจะสามารถคลี่คลายสถานการณ์ระยะสั้นไปได้ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของฝ่ายบริหารและการจัดงบประมาณยึดหยุ่นและเป็นกรณีพิเศษมากขึ้นสามารถอุดรอยรั่วการปฏิบัติการของกำลังพลในพื้นที่ปัจจุบันได้ ซึ่งพบว่ายังมีบางส่วนที่ไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ การบริหารจัดการไม่มีเอกภาพและไม่ยืดหยุ่นพอที่จะโยกย้ายกำลังพลในการปฏิบัติงาน ในระยะกลางอาจเจอปัญหาเดิมอันเกิดจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเดิมในพื้นที่กับกำลังพลใหม่ที่เสริมเข้าไป เป็นการมองว่าแข่งกับกองทัพภาคที่ 4 ขณะนี้

การวางสายการบังคับบัญชาที่ยังไม่ชัดเจน บางข่าวบอกว่าจะขึ้นกับกองทัพภาค 4 แต่การจัดงบประมาณจะให้ กอ.สสส.จขต. ซึ่งใกล้ชิดกับฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องใช้เวลาอย่างมากเพื่อให้เกิดการสอดคล้องกัน หากเป็นการแย่งงานกันเพื่อสร้างผลงานสถานการณ์ความรุนแรงจะเพิ่มมากขึ้น เพราะต้องอาศัยกองกำลังเข้าไปในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นอีกเมื่อมีการเพิ่มกำลังพลปัญหาการเผชิญหน้าจะแรงขึ้นตามมา (<http://www.manager.co.th/Home/viewNews.aspx?>)

**คณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ** รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 104/2548 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ขึ้นมาเสนอแนะนโยบาย มาตรการ กลไก และวิธีการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทยโดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ และประกอบด้วยนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิภาคประชาสังคม ซึ่งประธานคณะกรรมการได้กล่าวว่า รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการคือ 1. จะให้ความสำคัญกับการเก็บข้อมูล การประเมินข่าวกรอง 2. เน้นการดูแลความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของประชาชน 3. เน้นการยอมรับความแตกต่าง โดยเน้นการแก้ปัญหาการศึกษา ทั้งเรื่องหลักสูตร หนังสือเรียน โรงเรียนสอนศาสนา รวมทั้งการพัฒนาที่ไม่ใช่เรื่องเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวแต่จะพัฒนาความคิดให้สอดคล้องกับปัญหาความเป็นจริงเพื่อปรับกระบวนการตัดสินใจในการทำงาน

สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงไม่ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง รัฐบาลได้แก้ไขสถานการณ์โดยการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาอย่างขนานใหญ่แต่ยังไม่สามารถคลี่คลายสถานการณ์ได้ โดยสามารถบ่งบอกได้จากการก่อการร้ายที่ได้มีอย่างต่อเนื่องและความรุนแรงได้เพิ่มขึ้น ตั้งแต่การลอบวางเพลิง การสังหารข้าราชการ ประชาชน การลอบวางระเบิด ฯลฯ ซึ่งแสดงถึงการกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริง(นสพ.มติชน : 2548 )

### 3.6 ทักษะ การสัมภาษณ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ศอ.บต.<sup>6</sup>

**ทักษะของอดีต ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้**

นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา ได้ให้ทักษะว่า ได้รับแต่งตั้งเป็นผอ.ศอ.บต. เป็นคนแรก ในยุคนั้นมุ่งมั่นต่อการบุกเบิกก่อร่างสร้างตัวเพื่อสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นและไว้วางใจจากที่

<sup>6</sup>สนใจโปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้ใน ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2545) "20 ปี ศอ.บต. บันทึกประวัติศาสตร์ 2 ทศวรรษชายแดนใต้"

นโยบายของกระทรวงมหาดไทย นโยบายรัฐบาลและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับแรกเป็นกรอบแนวทางในการบริหารองค์กร จุดมุ่งหมายสำคัญของการบริหารราชการในยุคนั้น เน้นการสร้างสามัคคี ความสงบเรียบร้อยและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน สร้างความเข้าใจ ลดความหวาดระแวง ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมใช้แนวทางสันติ ปฏิเสธความรุนแรง ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ส่งเสริมบทบาทของผู้นำศาสนาให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ความบริสุทธิ์ใจและความสามัคคีของพี่น้องประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นคุณสมบัติและหัวใจสำคัญในการสถาปนาความสงบเรียบร้อยของภูมิภาคนี้ทั้งปัจจุบันและอนาคต

**นายอนันต์ อนันตกุล** ได้ให้ทัศนะว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอดเนื่องจากมีภาพลักษณ์ของความไม่สงบเรียบร้อย ปัญหาความละเอียดอ่อน ซับซ้อน ทั้งด้านสังคมจิตวิทยา การเมือง การปกครอง ศอ.บต. ได้แปลงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ สู่ภาคปฏิบัติโดย สภาความมั่นคงแห่งชาติ กองทัพภาคที่ 4 และกระทรวงมหาดไทย โดยมุ่งการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ท้องถิ่น องค์กรเอกชน ผู้นำศาสนา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพในทิศทางเดียวกัน เร่งรัดการปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ป้องกันการก่อความไม่สงบ เสริมสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน พัฒนาประสิทธิภาพบุคลากรภาครัฐ และมีความเชื่อมั่นว่า ศอ.บต. ภายใต้การนำของ ผอ.ศอ.บต. ทุกท่านในอดีต และภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลทุกสมัยที่ผ่านมาได้ทุ่มเทสรรพกำลัง เข้าแก้ไขปัญหาและมอบสิ่งที่ดีที่สุดให้แก่ผู้คนที่ในพื้นที่มาโดยตลอดจนสามารถบรรลุสู่ภาวะสันติสุข บนความหลากหลายทางวัฒนธรรมตามแนวปรัชญาของ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ อันเป็นปัญญาและต้นทุนสำคัญทางสังคมอย่างแท้จริง

**นายประทีป อุตตะโมท** (ถึงแก่กรรมแล้ว) ดร.ประวัฒน์ อุตตะโมท บุตรชายได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับ ศอ.บต. ดังนี้ การบริหารงานของ ศอ.บต. สมัยนั้นเน้นภารกิจด้านสังคมจิตวิทยา การเมืองการปกครอง การพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ตามโครงสร้าง บทบาทภารกิจ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยมี พตท.43 เป็นหน่วยปฏิบัติการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพ ด้านเศรษฐกิจส่งเสริมรายได้ประชากร ขยายฐานเศรษฐกิจ ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ขยายตลาดแรงงาน รวมทั้งขยายโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ใช้มาตรการการเมืองนำการทหาร การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับทางราชการและระหว่างประชาชนด้วยกัน การส่งเสริมให้ผู้ก่อการร้ายมามอบตัวเป็นผู้ร่วมพัฒนา

ชาติไทย ผลงานในอดีตเหล่านี้เป็นสิ่งที่ประโยชน์ต่อพี่น้องประชาชนและ ชาวบ้านเมืองเป็นอย่างมาก

**นายวิโรจน์ ราชรักษ์** ได้ให้ทัศนะว่า ช่วงที่ดำรงตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต.นั้น อยู่ในห่วงของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 2 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจปัญหามากขึ้น และศอ.บต.ได้หม่อมมุ่งสู่การแก้ไขปัญหาเชิงสังคมจิตวิทยาเพื่อสร้างสมานฉันท์ในภูมิภาคเป็นหลัก ประกอบกับสภาพทางการเมืองเปิดกว้าง ผู้นำศาสนาเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำให้เงื่อนไขทางสังคมอ่อนตัวลง ความหวาดระแวงลดลง การสร้างความเข้าใจมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านเปลี่ยนแปลงไปในทางสร้างสรรค์อย่างชัดเจน ในภาพรวมสันติสุขและความร่วมมือในยุคนั้นได้รับผลการพัฒนาเป็นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ทุกฉบับได้รับการพัฒนาด้านวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และยุทธศาสตร์ รองรับการพัฒนาการของปัญหาได้อย่างเหมาะสมกลมกลืนมาโดยตลอด แม้ว่าจะไม่มี ศอ.บต.แต่นโยบายนี้จะเป็นยุทธศาสตร์หลักและทิศทางที่ดีที่สุดในการนำภูมิภาคนี้ไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและสันติสุขอย่างถาวรสืบไป

**นายนิพนธ์ บุญญะโกวิท** ได้ให้ทัศนะว่าการตัดสินใจยุบ ศอ.บต. เป็นการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ภายใต้ข้อมูลของฝ่ายตำรวจเพียงฝ่ายเดียว “เมื่อประมาณต้นปี 2545 พล.ต.ท. ธวัชชัย จุลสุคนธ์ ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 9 ได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อ พล.ต.อ.สันต์ ศรุตานนท์ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อนำไปยุบ ศอ.บต. และ พตท.43 เนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ จนยากจะเข้าไปแก้ไขสถานการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้น ในที่สุดนายกรัฐมนตรีก็เห็นควรตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ” (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ วันที่ 28 มิ.ย. - 4 ก.ค. 2545 หน้า 16)

อีกทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรีไม่ได้รับฟังข้อมูลของฝ่ายปกครอง กระทรวงมหาดไทย สภาพความมั่นคงแห่งชาติ และไม่ได้คำนึงถึงประวัติศาสตร์และความเป็นมาของการจัดตั้ง ศอ.บต.แต่อย่างใด ศอ.บต.มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและประสานการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ไม่ได้ซ้ำซ้อนกับทหารและตำรวจ

กลุ่มพี่น้องชาวไทยมุสลิมเป็นกลุ่มที่ต้องดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษ มีภาษาพูด วัฒนธรรม ศาสนาและความเชื่อของตนเองที่แตกต่างไป ส่วนใหญ่พูดภาษาไทยไม่ได้ มีโอกาสในด้านการศึกษาน้อยมาก การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานไม่ว่า ถนน ประปา ไฟฟ้า ตลอดจน

การลงทุนด้านอุตสาหกรรมมีน้อยมาก ส่งผลให้อัตราการว่างงานสูง นอกจากนี้ยังมีการก่อการร้ายรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นขบวนการก่อการร้ายที่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ

“คณะรัฐมนตรีเห็นตรงกันว่า การแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมามักมีการส่งสัญญาณหรือติดตั้งสมมติฐานที่ผิด ๆ เพราะปัญหาในปัจจุบันของพื้นที่ชายแดนภาคใต้ไม่มีสัญญาณใดที่ระบุว่ามีการดำเนินการเป็นขบวนการหรือเพื่ออุดมการณ์ในการแบ่งแยกดินแดนเช่นในอดีตแต่อย่างใด ปัญหาปัจจุบันเป็นรูปของเครือข่ายไร้อุดมการณ์หรือเกิดจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวของใจอธิปไตยกลุ่มต่าง ๆ เท่านั้น” (ผู้จัดการรายวัน วันที่ 9 เม.ย.2545 หน้า 1) นี่คือการเชื่อที่รับฟังข้อมูลจากตำรวจเพียงฝ่ายเดียว ขาดความรอบคอบ จริง ๆ แล้วควรค่อย ๆ ทำในลักษณะมีแผนงานโครงการที่รัดกุมกว่านี้และควรจะร่วมกันคิดร่วมกันทำ ร่วมปรึกษาหารือจากฝ่ายตำรวจ พลเรือน ฝ่ายปกครองและทหาร

กลุ่มก่อการร้ายในภาคใต้ เป็นการก่อการร้ายที่มีรากฐานมาจากปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา อันมีสาเหตุจากความแตกต่างด้านศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม ทำให้เกิดความไม่เข้าใจกัน หวาดระแวงต่อกัน โดยเฉพาะระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม

สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นคงไม่มีใครปฏิเสธว่าไม่ใช่กลุ่มขบวนการก่อการร้ายที่ยังมีอยู่ ยังทำงานอยู่ เพื่อสร้างความไม่สงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งหมดก็เหมือนกับการจุดชนวนไปสู่ขบวนการเรียกร้องแยกดินแดนภาคใต้ออกเป็นรัฐอิสระตามอุดมการณ์ที่ขบวนการเหล่านี้มีอยู่ การยุบ ศอ.บต.และพตท. 43 จึงเปรียบเสมือนการปิ้งปลาประชดแมว เป็นการตัดมือตัดเท้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและทหารไม่ให้มีบทบาทในการร่วมกันแก้ปัญหาให้กับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ กลับเป็นการส่งเสริมและยั่วยุให้ผู้ก่อการร้ายมีบทบาทในการแยกดินแดน 3 จังหวัดภาคใต้ให้เป็นประเทศอิสระเร็วขึ้น

นายวิสุทธิ สิงห์ขจรวรกุล ได้ให้ทัศนะว่า การแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องทำด้วยความทุ่มเท จริงจัง จริงใจ เสียสละ ผอ.ศอ.บต. มีภารกิจที่สำคัญ คือการควบคุม กำกับ เฝ้าระวัง อำนาจการประสานงานรวมทั้งริเริ่มผลักดัน กิจกรรมให้เป็นไปตามคำสั่งและนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยมีเป้าหมายคือการสร้างศรัทธาประชาชนต่อรัฐบาลและความจงรักภักดีต่อสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ จากการปฏิบัติงานเน้นหนักด้านสังคมจิตวิทยา การเมืองการปกครอง งานประชาสัมพันธ์ งานพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการต่างประเทศ ด้านการข่าว เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ พตท.43 อย่างต่อเนื่อง ผู้ก่อการร้ายกลับตัวเข้ามาอบตัวมากขึ้น สถานการณ์เริ่มสงบและเบาบางลงตามลำดับ แม้กลุ่มโจรจะก่อการร้ายอยู่บ้างแต่ทางราชการก็สามารถควบคุมสถานการณ์ได้

ผลงานที่เป็นรูปธรรมคือเรื่องที่ได้ขอให้รัฐบาลอนุมัติเงินตอบแทนประจำตำแหน่งแก่ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและอิหม่ามประจำมัสยิดเป็นรายเดือน การขออนุมัติให้ทางการออกกระเปียบอนุญาตให้ข้าราชการ นักเรียน นักศึกษา สตรีแต่งกายชุดฮิญาบได้ การขอจัดตั้งธนาคารอิสลาม การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ไปประกอบพิธีฮัจย์ แบบครบวงจร การจัดตั้งชมรมปัญญาชนมุสลิม การสนับสนุนโรงเรียนตาดีกา งานตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย เป็นต้น

### ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

1. หลักรัฐประศาสน์นโยบายสำหรับปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานีของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นยุทธศาสตร์ที่ทรงพระประชาสมาถอันล้ำเลิศและยังทันสมัย สภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดนโยบายที่ถูกต้องทางมาตลอด หากทุกฝ่ายได้ร่วมกันปฏิบัติอย่างจริงจัง สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้คงไม่รุนแรงเหมือนทุกวันนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ยังวางไว้อย่างถูกต้องตามสถานการณ์แต่การปฏิบัติตามนโยบายหลายหน่วยงาน รวมทั้งผู้มีอำนาจทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำไม่ให้ความสำคัญ ไม่ติดตามการปฏิบัติอย่างจริงจัง
2. สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้เริ่มรุนแรงตั้งแต่ปี 2544-2545 และในที่สุดมีคำสั่งยุบ คอ.บต.และพตท. 43 ซึ่งเป็นที่วิพากวิจารณ์กันมาก เกิดเหตุไม่สงบครั้งใด คอ.บต.ถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพ คงเข้าใจว่า คอ.บต.คือหน่วยรบและหน่วยปราบ คอ.บต.เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจไม่ยุบวันนี้นั้นหน้าก็ต้องยุบปัญหาอยู่ที่ว่าขณะนี้ถึงเวลาแล้วหรือไม่ ความจริงกระทรวงมหาดไทยน่าจะปรับบทบาทได้ถ้าต้องการให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ต่อไป โดยโอนกองประสานราชการและศูนย์ประสานการปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ สังกัดกรมการปกครอง ให้ไปสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ปรับปรุง บทบาทและภารกิจให้มากขึ้น ก็จะเป็นหน่วยการบริหารราชการปกติ
3. ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาละเอียดอ่อน การแก้ปัญหาได้ผลดีมาตามลำดับ จนมีการเปลี่ยนชื่อ ขบวนการโจรแบ่งแยกดินแดน เป็นโจรก่อการร้าย สถานการณ์ปัจจุบันรุนแรงขึ้นมาอีกเกิดจากหลายปัจจัยแต่ที่สำคัญเชื่อว่า การไม่ปฏิบัติในเชิงรุกอย่างต่อเนื่อง น่าจะเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ การแก้ปัญหาหลายด้านก้าวหน้าไปไกลพอสมควรคงเหลือภารกิจอันสำคัญที่สุด คือ ทำพื้นที่ให้สงบ เป็นงานหนักของตำรวจ โดยพลเรือนและทหารต้องให้การสนับสนุน ในระดับพื้นที่ต้องอาศัยความจริงจังใจของฝ่ายการเมืองและผู้บริหารระดับสูง ผู้มีอำนาจในสวนกลางต้องรับฟังความเห็นของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาผู้ปัญหาไม่มี



อำนาจ ผู้มีอำนาจไม่รู้ซึ่งในปัญหา การขาดความจริงจังของฝ่ายการเมือง การแย่งชิงทางการเมือง การเมืองไม่นิ่งและต่อเนื่อง รวมถึงแนวความคิดในการใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศมา แก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

4. แนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีการศึกษาและมี ข้อเสนอแนะมากมาย แต่ไม่ได้รับการหยิบยกมาดำเนินการอย่างจริงจังจนกลับไปทบทวนแล้ว ดำเนินการให้เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหา

**ดร.ไพฑูรย์ ยูณวัฒน์** ได้ให้ทัศนะว่า ความเป็นเอกลักษณ์พิเศษในพื้นที่เป็นสิ่งที่สนใจโดยเฉพาะความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับศาสนาและวัฒนธรรมเต็มไปด้วย ทรัพยากรนานาชนิดสมกับชื่อ “แหลมทอง” จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นประเด็นสำคัญของชาติที่ต้องพิจารณาในวิธีการแก้ไขปัญหของชนในชาติที่แตกต่างด้านลัทธิศาสนา วัฒนธรรม การถือเอาความคิดของประชาชนเป็นหลักในการบริหารประเทศเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญของโลก สมัยใหม่ ความคิดอันเป็นอิสระมุ่งดำเนินชีวิตของแต่ละคนอันปราศจากการควบคุมของรัฐนำไปสู่ สังคมที่มีความแตกต่าง ผสมผสาน สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การบริหารราชการในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ต้องเป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตยโดยรัฐบาลจะดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้เกิดความ เป็นธรรม อ่างไรซึ่งสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีความสำคัญต่อชาติที่จะเป็น แม่แบบสร้างความสามัคคีและความสงบร่มเย็นแก่ชนในชาติ

**ฯพณฯ พลเอก สุรธรรมรัฐ** ได้ให้ทัศนะว่า ความมั่นคงของชาติเกี่ยวกับจังหวัด ชายแดนภาคใต้มีหลายปัญหาและเกิดจากหลายสาเหตุ การสถาปนาความมั่นคงให้เกิดในพื้นที่จึง ต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กัน หลายด้าน ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นมิได้เป็นเพียง อาชญากรรมหรือโจรผู้ร้ายธรรมดาเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายครั้งเป็น “การก่อการร้าย” ที่มีลักษณะเป็น “ชบวนการ” และมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับ ประวัติศาสตร์ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม วิธีการดำเนินชีวิต สภาวะทางสังคมจิตวิทยา ความรู้สึก นึกคิดของประชาชนในพื้นที่ หรือแม้แต่สถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน ความเข้าใจโจทย์ เข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้งต้องแท้คือปัจจัยที่สำคัญนำไปสู่การแก้ไขปัญหาย่างตรงจุดและรอบด้าน

ปัญหาความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากหลายสาเหตุจึง จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ นโยบายและแผนงานในการแก้ไขปัญหที่เป็นระบบ ครอบคลุมและ ต่อเนื่อง โดยผสมผสานองค์ความรู้ทุกด้าน ในลักษณะ สหวิทยาการ โดยนำบทเรียนจากในอดีต หรือแม้กระทั่งในภูมิภาคอื่น ๆ มาประกอบการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต “หน่วยงาน” หรือ “องค์กร” ที่จะทำหน้าที่เป็นแกนหลัก ในการกำหนดยุทธศาสตร์และ

นโยบายในการแก้ไขปัญหาต้องมีลักษณะเป็น มืออาชีพ ที่พร้อมจะยืนหยัดชี้แจงทำความเข้าใจ กับ “ฝ่ายการเมือง” ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ หรือผู้ที่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนอย่างตรงไปตรงมา เพื่อป้องกันการแก้ไขปัญหาที่เบี่ยงเบนไปจากยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ และกลายเป็นการสร้าง ปัญหาใหม่ในอนาคต

เมื่อปัญหาเกิดจากหลายสาเหตุ จึงจำเป็นต้องมีระบบในการบริหารจัดการที่ ผนึกกำลังทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหานั้นในส่วนที่คนมีความเชี่ยวชาญหรือ เกี่ยวข้องใน ลักษณะการบูรณาการ ในขณะที่เดียวกันต้องสร้างความเข้าใจและกระตุ้นให้ ผู้นำศาสนา ผู้นำ ท้องถิ่น นักวิชาการ นักการเมืองทุกระดับและประชาชนเกิดความตระหนักในความสำคัญของ ปัญหา ผลกระทบต่อบ้านเกิดเมืองนอน หากปัญหายังคงดำรงอยู่และส่งเสริมบทบาทให้บุคคล เหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพร้อมกับฝ่ายบ้านเมืองในรูปแบบ วิธีการที่สอดคล้อง เหมาะสมกับสถานการณ์ของบุคคลเหล่านั้น

การมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาโดย เน้นหนักเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง โดยไม่มียุทธศาสตร์ยอมยากที่จะประสบความสำเร็จ ข้ำร้ายหาก หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายขาดความเข้าใจต่อ “แก่นแท้” ของปัญหาความรู้สึกนึกคิดของผู้คนใน ท้องถิ่นและมองไม่เห็นความสัมพันธ์ เชื่อมโยงระหว่างปัญหาเฉพาะหน้าที่มีลักษณะเป็น “ปรากฏการณ์” ชั่วครั้งชั่วคราว กับปัญหาในลักษณะ “โครงสร้าง” ซึ่งมีความละเอียดอ่อนมีทั้ง “รูปธรรม” และ “นามธรรม” อีกทั้งพฤติกรรมที่ไม่ได้รับการเชื่อถือศรัทธาไว้เนื้อเชื่อใจจาก ประชาชน โอกาสที่จะได้รับการร่วมมือสนับสนุนจากประชาชนจะลดน้อยลง และอาจจะกลายเป็น “ตัวปัญหา” หรือ “ผู้สร้างปัญหา” ซึ่งส่งผลกระทบในระยะยาวอีกด้วย

อย่างไรก็ตามการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหา ภายใต้อายุทธศาสตร์ นโยบาย แผนงานที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีเอกภาพในการ ดำเนินการ โดยมีผู้รับผิดชอบสูงสุด ทำหน้าที่เป็นแกนกลาง เชื่อมโยงผนึกกำลัง ประสานการ ปฏิบัติของทุกฝ่ายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อป้องกันการบิดความรับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกัน ฝ่ายการเมือง หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดต้องเข้าใจในบทบาทและภารกิจของฝ่ายต่าง ๆ อย่างทะลุ ปรุโปร่งว่า หน่วยงานนั้น ๆ ดูแลส่วนไหนหรือมิติใด ของความมั่นคง ไม่เหมารวม ไม่คาดหวังหรือ ประเมินผลการปฏิบัติงานจากองค์กรหนึ่ง ๆ ที่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง เพราะนั่นคือการบั่นทอน ขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานและทำให้การตัดสินใจผิดพลาด และทำให้หน่วยงานเหล่านั้นลด ความกตัญญูจากผู้มีอำนาจเหนือกว่าโดยละวางจากภารกิจที่รับผิดชอบโดยตรง ทำให้มีจุดอ่อนเกิด ความเสียหายกลายเป็นช่องโหว่ ให้แก่ฝ่ายตรงข้ามและหันไปปฏิบัติงานนอกเหนือภารกิจโดยหวัง

ว่าจะให้มีผลงาน เข้าตาผู้ใหญ่ โดยเร็วแต่ผลที่ตามมาคือความสับสน วุ่นวาย ความขัดแย้งและความไม่เป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน นี่เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและมีอำนาจตัดสินใจจำเป็นต้องระมัดระวัง

ต้องยอมรับความจริงว่า ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้มิใช่เพิ่งเกิดขึ้น แต่มีมานานแล้ว การยุติปัญหาเพื่อให้เกิดสันติสุขอย่างถาวร มิใช่เรื่องที่จะสามารถกระทำได้อย่างง่ายดาย มิฉะนั้นผู้รับผิดชอบที่ผ่านมาก็คงไม่ปล่อยให้อึดเยื้อมาถึงทุกวันนี้ แต่แม้จะไม่สามารถแก้ไขได้อย่างสิ้นเชิงแต่ด้วยความร่วมมือของนักกำลังทุกฝ่าย การที่รัฐได้สรุปบทเรียน พัฒนานโยบายและมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสาเหตุที่แท้จริงและเปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อมอย่างต่อเนื่องส่งผลให้สถานการณ์ในพื้นที่ดีขึ้นเป็นลำดับ โดยสามารถเปรียบเทียบได้อย่างชัดเจนระหว่างเหตุการณ์ในอดีตกับปัจจุบันและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับในภูมิภาคอื่นทั่วโลก ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมเช่นเดียวกับดินแดนแห่งนี้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องไม่หวั่นไหว ร้อนรนหรือหวั่นเกรงผลกระทบหรือคำวิพากษ์วิจารณ์ มากเกินไป เพราะภาวะข้างต้นอาจนำไปสู่การเร่งรัดดำเนินการอย่างไม่รอบคอบเพื่อผ่อนคลายสถานการณ์จนเกิดข้อครหาในหมู่ประชาชนว่ามีการ “จับแพะ” หรือหา “แพะรับบาป” อันนำไปสู่ปัญหาความหวาดระแวงแคลงใจและไม่ไว้วางใจเพิ่มขึ้นนอกจากนี้ ผู้มีอำนาจอาจได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อนไม่ครอบคลุมหรือต้องการเห็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่รวดเร็ว อาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดและส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงในอนาคตได้ เพราะฉะนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้นทุกฝ่ายต้องตั้งสติให้มั่น ไม่ตกเป็นเหยื่อของสถานการณ์หรือเดินตามเพลงของผู้ไม่หวังดี ซึ่งต้องการให้เกิดความแตกแยกในหมู่เจ้าหน้าที่บ้านเมือง ต้องพิจารณาถ่วงถ่วงข้อมูล ข่าวสาร รับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน บุคคลต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะหน่วยงาน มีอาชีพซึ่งติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่องและมีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย ในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งต้องมีความมั่นคง มองการณ์ไกล ยึดยุทธศาสตร์ให้มั่นไม่มุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าจนกระทบต่อการแก้ไขปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ที่หวังผลในระยะยาว

การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ลึกซึ้ง มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นองค์ประกอบ ปัจจัย ตัวแปรต่าง ๆ มากมายหากการตัดสินใจผิดพลาดไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามบรรยากาศของความหวาดระแวงแคลงใจความแตกแยก ระหว่างผู้คน ต่างศาสนา วัฒนธรรมอาจจะประทุเป็นสงครามเผ่าพันธุ์ และสงครามศาสนาได้ในอนาคต หากไม่มีวิธีการบริหารจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธีอย่างมีประสิทธิภาพ แต่กระนั้นก็

ยังไม่สายเกินไปที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้นำรัฐบาล ผู้บริหารระดับสูงของ กระทรวงมหาดไทย กลาโหม ผู้บังคับบัญชาฝ่ายทหาร ตำรวจ ได้ละทิ้ง ลืมความหลังหันมา ปรีksenหาหรือกัน ทบทวนการดำเนินงานที่ผ่านมาแก้ไขความผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นโดย ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ขาดข้อมูลที่รอบด้าน หรือความตึงเครียดจากความกดดันของสถานการณ์ ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี มาตรการและแผนก้าลังกันแก้ไขปัญหาความมั่นคงของจังหวัด ชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการเป็นระบบเป็นเอกภาพอีกครั้งหนึ่ง เพื่อความมั่นคงและการพัฒนาของ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งหมายถึงความมั่นคงของประเทศชาติโดยรวม

**นายบัญญัติ จันทน์เสนะ** ได้ให้ทัศนะว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้มีเอกลักษณ์ เฉพาะพื้นที่ โครงสร้างของปัญหาค่อนข้างสลับซับซ้อน ละเอียดอ่อน ภายใต้นโยบายความมั่นคง แห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 1 – 4 เป็นแสงสว่างชี้ทางสายใหม่ให้จังหวัด ชายแดนภาคใต้ด้วยการกำหนดทิศทางให้ภูมิภาคนี้ ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มองคุณค่า ความหลายหลายทางวัฒนธรรมเป็นปัญญาและต้นทุนของสังคม ดำรงวิถีชีวิตมุสลิมในสังคมไทย อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

วิวัฒนาการการพัฒนาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบการปรับเปลี่ยน แนวความคิดในเชิงยุทธศาสตร์ 3 ยุคได้ดังนี้

1. การทหารนำ การเมืองตาม การพัฒนาสนับสนุน เป็นห้วงเวลาก่อนปี 2524 ดำเนินการแก้ปัญหาการก่อการร้าย ขบวนการแบ่งแยกดินแดน โจรจีนคอมมิวนิสต์และสมาชิก พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยการใช้กำลังปราบปรามเป็นหลัก
2. การเมืองนำ การทหารตาม การพัฒนาสนับสนุน ห้วงเวลาดั้งแต่ปี 2524-2545 เป็นการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการเอาชนะการก่อการร้ายมาเป็นการแก้ไขปัญหาด้านสังคม จิตวิทยา ส่งเสริมบทบาทผู้นำศาสนา พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและคุณภาพชีวิตประชาชน โดย การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจทหารที่ 43 (พตท. 43 ) ขึ้นมารองรับ
3. การพัฒนานำ การเมืองตาม การทหารสนับสนุน เป็นห้วงเวลาของปัจจุบัน และอนาคต ตั้งแต่ปี 2545 หลังการยุติบทบาทของ ศอ.บต.และพตท. 43 เข้าสู่กระบวนการบริหาร ราชการในภาวะปกติ นำยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงรุกเป็นแนวทางยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนา เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตในทุกด้านควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เน้นบทบาท การมีส่วนร่วมเป็นกลไกสำคัญ

ในห้วงเวลากว่า 20 ปีในยุคที่ 2 คอ.บต. ได้ทุ่มเทความพยายามในการฝึกกำลังทุกภาคส่วนของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เข้าแก้ไขปัญหาสังคมจิตวิทยา การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลให้ คอ.บต. ต้องถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานปกติและยุติบทบาทลง สถานการณ์ปัจจุบันเปรียบเสมือนกองไฟที่เคยลุกโชนในอดีต อยู่ในสภาพมอดไหม้ แต่ยังไม่ดับสนิทเสียทีเดียว คงต้องตระหนักและเฝ้าระวังป้องกันมิให้ลมพัดกระโชกหรือมีการเติมเชื้อเพลิงลงไป เพื่อความมั่นใจว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการสถาปนาให้บังเกิดสันติสุขอย่างถาวรในที่สุด

**ข้าราชการฝ่ายปกครอง** ได้ให้ความเห็นว่าสาเหตุการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้น่าจะมาจากความไร้สมรรถภาพขององค์กร เช่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการร่อนหนังสือ จดหมายร้องเรียน แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปวัน ๆ ไม่คุ้มกับงบประมาณแผ่นดิน อำนาจของผอ.คอ.บต. มักจะไปก้าวก่ายหรือทับซ้อนกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ว่าคอ.บต. จะเป็นด้านหน้าในการรับแรงกระแทกในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่รูปแบบการทำงานก็ยังเป็นไปในลักษณะตั้งรับไม่เข้าถึงนโยบายและอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงโดยพิจารณาจากอัตราเจ้าหน้าที่เพียงหยิบมือและอาคารเพียง 2-3 หลัง จะไปกำหนดวิถีชีวิต หรือสร้างสรรค์พัฒนาการศึกษา สังคม ศาสนาและวัฒนธรรมของประชาชนชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามได้อย่างไร รัฐบาล จึงมองถึงควมไร้ประสิทธิภาพดังกล่าวและอาจจะมีเหตุผลทางการเมืองบางประการ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ได้กล่าวอ้างและยกย่องมาตลอดว่า คอ.บต. เป็นหน่วยงานที่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดีและการยุบคอ.บต. เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความรุนแรงเพิ่มขึ้นและเป็นการตัดสิ้นใจที่ผิดพลาดของรัฐบาล และประเด็นสุดท้ายคือการทำที่รัฐบาลต้องการสร้างองค์กรใหม่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่า คอ.บต. ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อลบล้างภาพของคอ.บต. ที่ผูกพันกับพรรคประชาธิปัตย์ให้หมดไป โดยนำภาพใหม่เข้ามาแทนที่

งานอำนวยการภายใต้โครงสร้างของ คอ.บต. กับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคงไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป จากการปฏิรูประบบราชการและการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรมในรัฐบาลปัจจุบัน จำเป็นต้องมีรูปแบบของคณะกรรมการอำนวยการที่มีโครงสร้างหลากหลายกว่าที่เป็นอยู่เดิม จะต้องเพิ่มทั้งงบประมาณ บุคลากร ให้เหมาะสมกับพื้นที่ มีนโยบายที่ชัดเจน ให้ผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้

แต่เมื่อเกิดความไม่สงบเรียบร้อยแล้วรัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้เบาบางลงได้ การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลก็เริ่มไม่มีทิศทางเช่นกัน ดังเห็นได้จากการที่รัฐบาลชุดนี้

ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น มีความมั่นคงสูง การตัดสินใจต่าง ๆ จึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วอันอาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้ และบรรดาสถาบันราชการต่าง ๆ ในขณะนี้ต่างมุ่งสนองตอบนโยบายโดยไม่กล้าทักท้วง ดังจะเห็นได้จากนโยบายหลายอย่างที่มีการคัดค้านทั้งจาก นักวิชาการ ประชาชนในพื้นที่ พรรคการเมืองฝ่ายค้าน แต่ข้าราชการประจำต่างนิ่งเงียบกันไปหมดทั้งที่บางครั้งไม่เห็นด้วยกับแนวนโยบายของรัฐบาล เช่น การส่งปลัดอำเภอไปประจำตามตำบล ซึ่งมีข้าราชการเพียง 2 คน ในพื้นที่ แต่ต้องรับผิดชอบภารกิจอย่างกว้างขวาง ประกอบกับสถานการณ์ที่ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การขาดหวังในด้านประสิทธิภาพจึงน้อยมาก เพราะฝ่ายปกครองไม่ใช่ฝ่ายกำลัง บทบาทภารกิจก็ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ คือไม่มีงบประมาณเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหา มีแต่ภารกิจด้านการปกครองท้องที่ ซึ่งมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดูแลอยู่แล้ว ลองคิดว่าขนาดทหาร ตำรวจ ที่ได้รับการฝึกฝนด้านยุทธวิธี รูปแบบต่าง ๆ มีความชำนาญในการใช้อาวุธยุทธโธปกรณ์อย่างพร้อมสรรพ ยังถูกยิงตายรายวัน เมื่อไม่มีความปลอดภัยการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ จึงยังไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ จึงเห็นว่าควรให้ทหารและตำรวจ ดำเนินการจับกุมผู้กระทำ ความผิดให้ได้ผลมากกว่าที่เป็นอยู่เมื่อลดการฆาตรายวันได้แล้ว เมื่อนั้นจะถึงคราวบทบาทของฝ่ายพลเรือนทุกหน่วยงานใน การพัฒนาตามแนวทางที่ได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องทันที ( ข้าราชการฝ่ายปกครอง ( 5 กุมภาพันธ์ 2548 ) ปลัดอำเภอ สัมภาษณ์โดย นายณวัฒน์ บุญรักษา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา )

**ข้าราชการฝ่ายปกครอง** ได้ให้สัมภาษณ์ว่า สาเหตุการยุบ คอ.บต. นั้น รัฐบาลคงเชื่อว่าเมื่อยุบ คอ.บต.แล้วจะทำให้การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถแก้ไขได้ รวดเร็วและง่ายกว่า การที่มี คอ.บต.อยู่โดยอาศัยการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือผู้ว่า ซีอีโอ เป็นกลไกในการขับเคลื่อน หรืออาจเป็นเพราะการทำงานของ คอ.บต. ขาดการประสานงานที่ดี ข้าราชการมีความหวาดระแวงกันส่งผลให้การบริหารงานของ คอ.บต. ในระยะหลังขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา จากปัจจัยเหล่านี้ทำให้รัฐบาลสามารถตัดสินใจในการยุบ คอ.บต. ได้โดยง่ายทั้ง ๆ ที่รัฐบาลหลายชุดที่ผ่านมาก็เคยมีความคิดที่จะยุบเลิกหน่วยงานนี้มาหลายครั้งแล้วแต่ไม่สามารถทำได้ หากย้อนกลับไปเมื่อยังมี คอ.บต.อยู่การแก้ไขปัญหาจะทำ ได้เร็วกว่านี้ เพราะปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือหน้าที่ของ คอ.บต. โดยตรงอยู่แล้ว ข้อมูล เดิม บุคลากร กลไก ต่าง ๆ น่าจะส่งผลให้การแก้ไขปัญหาทำได้อย่างรวดเร็วกว่าปัจจุบันนี้ ที่แม้แต่นักวิชาการที่แก้ไขปัญหายังไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม โดยเฉพาะสังคมชนบทที่ฝ่ายปกครองสัมผัสได้โดยตรง เช่น การกำหนดให้มีการเลือก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ทุก 5 ปี การจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่และต้องใช้เวลาในการประสานความขัดแย้งต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสังคมชนบท ผู้นำชุมชนขาดความน่าเชื่อถือ ไม่มีบารมีเช่นในอดีต แต่ในขณะเดียวกัน ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบเดิม ก็ส่งผลกระทบด้านการมีอิทธิพลของผู้นำชุมชนเช่นเดียวกัน แต่ยังคงเชื่อว่าหากหน่วยงานภาครัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็งปัญหาผู้มีอิทธิพลสามารถแก้ไขได้ ไม่ยากนัก เพราะคงไม่มีอำนาจใดยิ่งใหญ่กว่าอำนาจรัฐประกอบกับมาตรการการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีองค์กรอิสระต่าง ๆ มากมายมาเป็นกลไกในการตรวจสอบไม่ว่าจะเป็น ศาลปกครอง ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คงจะสามารถแก้ไขปัญหาลงนี้ได้ แต่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในสภาวะ ปล່อยเกียรติว่าง ไม่มีส่วนร่วมหรือมีบทบาทเช่นในอดีต ที่ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบกำหนดไว้อย่างชัดเจน ผิดกับในปัจจุบันที่มีการผลัดภาระความรับผิดชอบ ระหว่างผู้ปกครองท้องถิ่น กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนขาดเอกภาพที่แท้จริงในระดับพื้นที่ การแก้ไขปัญหาโดยการส่งปลัดอำเภอ ลงไปในพื้นที่ยิ่งสร้างความสับสนต่อระบบการบริหารในพื้นที่เพราะการแก้ไขปัญหาไม่ได้เกิดจากระบบงานที่เป็นเอกภาพ แต่เกิดจากการที่ต่างคนต่างทำ ไม่ประสานกัน แย่งกันเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ไม่มีทางประสบความสำเร็จ โดยขาดการนำแนวทางการแก้ไขปัญหามาเคยประสบความสำเร็จมาแล้วมาบูรณาการให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริงในปัจจุบันที่น่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้องมากกว่า ( ข้าราชการฝ่ายปกครอง (6 กุมภาพันธ์ 2548 ) นายอำเภอ สัมภาษณ์โดย นายนิติ บุญรักษา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา )

**อดีตผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย** ให้สัมภาษณ์ว่า การยุบ คอ.บต.เป็นสาเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งในอดีตหากตนมีปัญหาเรื่องใดก็จะไป คอ.บต.ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาให้ได้แต่ในปัจจุบันผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยหลายคนได้กลับไปเคลื่อนไหวอีกครั้ง ภายใต้สถานการณ์เช่นปัจจุบันหากนำ คอ.บต.มาปฏิบัติหน้าที่ไม่แน่ใจว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาได้แต่หากนำเจ้าหน้าที่ชุดเดิมกลับมาจะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นได้เพราะเจ้าหน้าที่มีความเข้าใจปัญหาและหากยังมี คอ.บต.อยู่เหตุการณ์ไม่น่าจะรุนแรงขนาดนี้ ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหาคควรใช้ความละมุนละม่อม ไม่ควรให้ ตำรวจทหาร แก้ไขปัญหาเพราะจะใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องมีหน่วยงานในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรง และผู้ว่า ซีอีโอ สามารถแก้ไขปัญหาได้เพราะตอนที่ตนเองมอบตัว เจ้าหน้าที่ทหารได้นำมาพบ นายอำเภอพื้นที่เพื่อให้ช่วยดูแลอีกทางหนึ่ง

สำหรับ กอ.สสส.จชต. ควรใช้นโยบาย ได้ร่วมเย็นมาแก้ไขปัญหาคือการใช้  
ประชาชนในการแก้ไขปัญหา (การมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้สัมภาษณ์) ภาครัฐต้องดูแลความ  
เป็นอยู่ ของประชาชนให้ดีหากทำได้ แนวร่วมผู้หลงผิดต่าง ๆ จะออกมาอบต้วมากขึ้น( ผู้ร่วม  
พัฒนาชาติไทย (10 กุมภาพันธ์ 2548 ) สัมภาษณ์โดย นายนวัต บุญรักษา อำเภอรามัน  
จังหวัดยะลา)

**ข้าราชการทหาร** ให้สัมภาษณ์ว่า การยุบ ศอ.บต.เป็นสาเหตุสำคัญในการทำ  
ให้เกิดความรุนแรง และไม่ทราบว่ากลุ่มผู้ก่อการเป็นใคร ในอดีตที่ยังมี ศอ.บต.และพตท.43 อยู่  
การแก้ไขปัญหาคือดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากมีฐานข้อมูลและแหล่งข่าวกระจายอยู่แทบ  
ทุกพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากเปรียบเทียบปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นแม่น้ำเจ้าพระยา  
ที่มาของการก่อเหตุร้ายเป็น แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน การก่อเหตุแต่ละรูปแบบแต่ครั้งจะสามารถ  
แยกที่มาที่ไปได้ เช่นการเผาโรงเรียนเป็นแนวร่วมของกลุ่มแม่น้ำปิง การสังหารเจ้าหน้าที่รัฐ เป็น  
แนวร่วมของแม่น้ำวัง การแก้ไขปัญหาคือเป็นไปอย่างรวดเร็ว เป็นต้น ซึ่งจะสังเกตได้ว่าเหตุการณ์  
ความรุนแรงในขณะที่มี ศอ.บต.และ พตท.43 จะไม่ต่อเนื่องยาวนานถึงขนาดนี้ ปัจจัยที่สำคัญอีก  
ประการหนึ่งคือ สภาพปัญหาของสถานการณ์ภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ในแง่ของ  
ศาสนา สังคมวัฒนธรรม อันเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่หน่วยงาน ศอ.บต. ได้ปฏิบัติมาแต่อดีตก็  
ขาดหายไป การทุ่มกำลังทหารจากภาคอื่น จำนวนมากในพื้นที่เพื่อดำเนินงานในด้านความมั่นคง  
ด้านสังคมจิตวิทยาไม่สามารถส่งผลในแง่ประสิทธิภาพมากนัก เพราะความไม่เข้าใจกันในด้าน  
สังคม วัฒนธรรม เช่น การตรวจค้นมัสยิดโดยใช้สุนัข การสื่อสาร เช่น กรณีการตรวจค้นซึ่ง  
อาจจะมีบุคคลที่นั่งมาในทำรถกระบะ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มาจากภาคอื่นเรียกตรวจค้นมักจะทำทนาย  
ว่า “ไปไหน” คำตอบที่ได้ หากตอบว่า “ไปกินเหนียว” (หมายถึงการไปกินเลี้ยง ผู้สัมภาษณ์)  
แต่ทหารที่มาจากภาคอีสานจะเข้าใจว่านี่คือการล้อเลียน สร้างความไม่พอใจให้เกิดขึ้น เหล่านี้คือ  
ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาที่เกิดขึ้น หากมี ศอ.บต.อยู่ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการบอกกล่าวผ่าน  
กระบวนการการปฐมนิเทศ ซึ่งจะสามารถสร้างความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี  
(ข้าราชการทหาร (18 กุมภาพันธ์ 2548 ) สัมภาษณ์โดย นายนวัต บุญรักษา อำเภอรามัน  
จังหวัดยะลา)

**ข้าราชการฝ่ายปกครอง** ให้สัมภาษณ์ว่า การยุบ ศอ.บต.ไม่ได้เป็นสาเหตุของ  
ความไม่สงบเรียบร้อยแต่เป็นสาเหตุทำให้การแก้ไขปัญหาคือความไม่สงบเรียบร้อยมีความยุ่งยาก  
มากขึ้น เพราะทำให้ขาดเอกภาพ ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาลดลง ที่ผ่านมา ศอ.บต.แก้ไข  
ปัญหาได้เป็นอย่างดี บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในภาษา วัฒนธรรม โดยการใช้นโยบาย



การเมืองนำการทหาร ความแตกต่างในระหว่างมีหรือไม่มี คอ.บต.มีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด เช่นข้าราชการในยุคที่มีคอ.บต.มีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ปัจจุบันภายใต้กฎอัยการศึก ทำให้บางหน่วยงานใช้อำนาจเกินขอบเขต ไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา จึงไม่เห็นด้วยกับการยุบคอ.บต. เนื่องจากจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่พิเศษมีความหลากหลายของปัญหา จึงต้องมีหน่วยงานกลางเพื่อบูรณาการทุกหน่วยงานในพื้นที่ให้มีความเป็นเอกภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เป็นที่พึงของประชาชนในด้านการอำนวยความสะดวก หากยังมี คอ.บต.อยู่สถานการณ์คงไม่รุนแรงเท่าปัจจุบันนี้ แหล่งข่าวของคอ.บต.น่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาง่ายขึ้น กลุ่มโจรก่อการร้ายก็ไม่สามารถเคลื่อนไหวได้อย่างเป็นอิสระเนื่องจากมี พตท. 43 กอดันอยู่ในพื้นที่อีกแรงหนึ่ง การให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นคงไม่เป็นการเหมาะสมเพราะปัญหาภาคใต้มีความหลากหลายแต่ละส่วนราชการมีความรู้ความสามารถ ภารกิจ แตกต่างกันไปจึงต้องมีการทำงานร่วมประสานกัน และจังหวัดชายแดนภาคใต้อาจมีความจำเป็นในการมีรูปแบบบริหารงานรูปแบบพิเศษ ทำหน้าที่บูรณาการทั้งในมิติของพื้นที่ อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติงานของ ผู้ว่าฯ อีโอ หากได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ น่าจะเป็นองค์หลักในการทำงานในพื้นที่ได้ ส่วน กอ.สสส.จชต. เป็นการใช้งำลังเป็นหลัก ขาดความสัมพันธ์กับส่วนราชการ ประชาชน ท้องถิ่นซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาการในจุดนี้( ข้าราชการฝ่ายปกครอง (8 มีนาคม 2548 ) ปลัดอำเภอ สัมภาษณ์โดย นายณวัฒน์ บุญรักษา อำเภอรามัน จังหวัดยะลา)

**ข้าราชการตำรวจ** ได้ให้สัมภาษณ์ว่า การยุบ คอ.บต.เป็นสาเหตุของความไม่สงบเรียบร้อยซึ่งรัฐบาลคิดว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ น่าจะควบคุมสถานการณ์ได้ตามการเสนอข้อมูลของฝ่ายตำรวจเอง ที่ผ่านมามีตำรวจปฏิบัติหน้าที่กับฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิด และตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทยแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงให้ตำรวจขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติหน้าที่กับฝ่ายปกครองก็มีความห่างเหินกันมากขึ้นแต่ไม่ใช่เฉพาะตำรวจเท่านั้นแม้แต่หน่วยงานอื่น ๆ ก็ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่ฝ่ายปกครองเช่นกันโดยเฉพาะในระดับอำเภอ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในห้วงที่มีและไม่มี คอ.บต.มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดและส่วนหนึ่งมาจากการปฏิรูประบบราชการ การยุบคอ.บต.หากพูดในแง่หลักการแล้วมีความเหมาะสมเพียงแต่การยุบดำเนินการเร็วเกินไปและไม่มีการเตรียมการถ่ายโอนอำนาจอย่างเป็นระบบส่งผลให้กลุ่มโจรก่อการร้ายสามารถดำเนินการรวมกลุ่มกันได้ ดังนั้นสถานการณ์ปัจจุบันนี้จึงยังสมควรต้องมี คอ.บต.อยู่ และคิดว่าด้วยศักยภาพของ คอ.บต. และ พตท.43 จะสามารถใช้กลไก ที่มีอยู่แก้ไขปัญหได้อย่างรวดเร็วกว่าในปัจจุบันนี้ หากปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากปัญหา

อาชญากรรมธรรมดาคิดว่าไม่เกินความสามารถของฝ่ายตำรวจในการแก้ไขปัญหาแต่ในเมื่อมีการวิเคราะห์สถานการณ์ว่าเป็นการแบ่งแยกดินแดนจึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ฝ่ายทหารลงพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายทหารอยู่แล้ว สำหรับผู้ว่าซีอีโอ น่าจะใช้ได้ดีในสถานการณ์ภาวะปกติเท่านั้น ไม่เหมาะกับสถานการณ์ปัจจุบัน ส่วนกอ.สสส.จชต. เป็นหน่วยงานใหม่ยังไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้ (ข้าราชการตำรวจ (15 มีนาคม 2548) สัมภาษณ์โดย นายณวัฒน์ บุญรักษา อำเภอรามัน จังหวัดยะลา)

**ผู้นำศาสนา** ได้ให้สัมภาษณ์ว่า การยุบ ศอ.บต.เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะชาวบ้านเกิดความไม่ไว้วางใจในตัวเจ้าหน้าที่รัฐ เกิดความหวาดระแวง ไม่ไว้วางใจกัน เช่นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บางฝ่ายที่นำสุนัขเข้าตรวจค้นในมัสยิด การใส่รองเท้าเข้ามัสยิด ซึ่งผิดกับธรรมเนียมปฏิบัติของศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการศึกษาของประชาชนในพื้นที่ เช่น การสอนการอ่านคัมภีร์ซึ่งเคยปฏิบัติกันมาช้านานก็ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากเกรงว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะเข้าใจผิดคิดว่าเป็นการช่งกลุ่มผู้ก่อการร้าย การสอนศาสนาที่ดำเนินการในช่วงกลางคืนก็ไม่กล้าปฏิบัติเช่นกัน ปัญหาเหล่านี้หากเป็นในอดีตที่มี ศอ.บต.ก็จะสามารถติดต่อสอบถามยืนยันข้อเท็จจริงได้ว่าทำได้หรือไม่ แต่ปัจจุบันนี้จะถามใครก็ไม่ทราบ เมื่อถามแล้วก็ตัดสินใจไม่ได้ต้องรอให้ผู้มีอำนาจสูงสุดสั่งการลงมา ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยความล่าช้า หากยังมี ศอ.บต.การทำงานของข้าราชการจะมีประสิทธิภาพมากกว่านี้จึงไม่เห็นด้วยกับการยุบ ศอ.บต. และเหตุการณ์ก็คงไม่รุนแรงเช่นในขณะนี้ ( ผู้นำศาสนา ( 22 มีนาคม 2548 ) สัมภาษณ์โดย นายณวัฒน์ บุญรักษา อำเภอรามัน จังหวัดยะลา)

**ข้าราชการฝ่ายปกครอง** ได้ให้สัมภาษณ์ว่า การยุบ ศอ.บต. เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งสาเหตุเกิดจากปัจจัยหลายประการ นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ในอดีต เช่น ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการเมือง การปกครอง ด้านประวัติศาสตร์แล้ว ยังมีปัจจัยใหม่ ๆ ตามสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็น การก่อการร้ายสากล การก่อวินาศกรรม สงครามอิรัก เป็นต้น หากมองมาถึงปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ก่อการระดับแกนนำบางส่วนได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศ ทำให้สามารถติดต่อและเชื่อมโยงเงินทุนในการเคลื่อนไหวหรือการตั้งแนวร่วมตามโรงเรียนปอเนาะต่าง ๆ ได้ อย่างง่ายดาย ดั่งสังเกตได้จากสภาพโรงเรียนปอเนาะที่ได้รับการสนับสนุนเงินจากต่างประเทศจะมีสภาพแวดล้อมที่ดีไม่ว่าจะเป็นอาคาร วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน ที่จะแตกต่างจากโรงเรียนปอเนาะทั่วไปอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านการเมืองท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจ

จากรัฐบาลจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นจำนวนมากและผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หากดีก็ดีไปแต่ถ้าหากมีการใช้อิทธิพลในการบังคับ ชูเชิญให้ประชาชนเลือกแนวร่วมเข้าไป การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินก็จะเป็นแหล่งเงินทุนของกลุ่มผู้ก่อการร้ายอีกด้านหนึ่ง ซึ่งประเด็นนี้ยังไม่มีการกล่าวถึงกันมากนัก หากจะกล่าวว่าการที่สถานการณ์ทางจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่สงบเรียบร้อยยังไม่มีแนวโน้มว่าจะดีขึ้นถือเป็นความพ่ายแพ้ทางการเมือง ทำให้ใจรออยู่ได้ ประการต่อมาคือการปฏิรูประบบราชการที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสูงสุดในจังหวัดแต่ในข้อเท็จจริงผู้ว่าสั่งการได้แต่ นายอำเภอเท่านั้น ส่วนราชการอื่นสั่งการได้น้อยมากซึ่งเป็นการสวนทางกับแนวทางของรัฐบาลที่ต้องการให้เป็นไปตามนโยบายผู้ว่าซีอีโอ นอกจากนี้ในด้านงบประมาณก็ถือเป็นรูปแบบใหม่ที่ต้องมีการจัดทำงบประมาณโดยผ่านทางคลังจังหวัด ซึ่งนโยบายด้านงบประมาณต้องมีความละเอียดรอบคอบ มิฉะนั้นอาจส่งผลกระทบต่อในภายหลังได้ ด้านการบริหารงานบุคคลก็ยังไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเต็มที่ เพราะส่วนกลางยังหวงอำนาจตรงนี้อยู่ ในส่วนของการบริหารระดับอำเภอที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ที่สุด มีส่วนราชการที่ยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอเพียง 4 หน่วยงาน คือ สาธารณสุข เกษตร พัฒนาการฯ สัสดี การบูรณาการในการทำงานจึงเป็นได้เพียงรูปแบบในเชิงนามธรรม หากประเมินด้านรูปธรรมคงเป็นการบ้านข้อใหญ่ของรัฐบาลที่จะต้องแก้ไขปัญหา จากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลให้บทบาทของฝ่ายปกครองน้อยลงในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลให้ความไว้วางใจฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจมากกว่า หรือรัฐบาลอาจมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกินกำลังที่ฝ่ายปกครองจะแก้ไขปัญหาก็เป็นได้ ในส่วนการดำเนินงานของ คอ.บต.ที่ผ่านมา นับว่าประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง เพียงแต่ผลงานที่ปรากฏเป็นเพียงด้านนามธรรม เช่นผลงานด้านสังคมจิตวิทยา ที่สามารถลดความหวาดระแวงซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างมาก ด้านความมั่นคงการก่อการร้ายก็ลดความรุนแรงลงไม่เหมือนในปัจจุบันที่มีพัฒนาการการก่อการร้ายที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น มีการก่อเหตุในลักษณะสะเทือนขวัญ เช่นการฆ่าป่าดคอง การสังหารพระ หรือด้านการเมืองการปกครองก็ทำให้พี่น้องชาวไทยมุสลิมได้มีบทบาททางการเมืองทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หลังยุบ คอ.บต.ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ลดลงมากที่มาจากจังหวัดอื่นก็ขอกลับภูมิลำเนาของตน เนื่องจากในอดีตมองว่าหากอยู่ในพื้นที่พิเศษจะทำให้ชีวิตราชการมีความเจริญก้าวหน้าแต่เมื่อมีการยุบ คอ.บต.ก็ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร การยุบ คอ.บต. รัฐบาลคงได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วแต่เมื่อผลกระทบเป็นดังเช่นปัจจุบันก็ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่ามาจากการยุบ คอ.บต.เพียงอย่างเดียว แต่โดยส่วนตัวแล้วไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลได้ยุบ คอ.บต. เพราะรัฐบาลได้แก้ไขปัญหาโดยการกำหนด

นโยบายต่าง ๆ ลงไปในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็บบุคลากร งบประมาณ ก็ไม่สามารถทำให้สถานการณ์ดีขึ้นเท่าไรนัก เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่มี ศอ.บต. อยู่สถานการณ์ยังไม่รุนแรงและยืดเยื้อถึงขนาดนี้ และที่สำคัญคือรัฐบาลได้จัดตั้ง กอ.สสส.จขต. เป็นหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการประสานซึ่งรูปแบบก็คล้าย ๆ กับ ศอ.บต. เดิม เพียงแต่เปลี่ยนผู้บริหารสูงสุดจาก มหาตมไทยเป็นกลาโหมเท่านั้น หากยังมี ศอ.บต. อยู่คิดว่าสถานการณ์ไม่น่าจะรุนแรงถึงขนาดนี้เพราะ รัฐบาลไม่ต้องเสียเวลาในการจัดองค์กรเพราะมี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นแนวทางให้อยู่แล้ว หรือรัฐบาลต้องการกำหนดนโยบายก็สามารถสั่งการกับ ศอ.บต. ได้เลย ไม่ต้องเสียเวลาในการลองผิดลองถูกเช่นในปัจจุบันนี้ ดังนั้น รูปแบบการบริหารลักษณะพิเศษยังมีความจำเป็นสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ( ข้าราชการฝ่ายปกครอง (12 เมษายน 2548) อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัด สัมภาษณ์โดย นายณวัต บุญรักษา อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา)

**นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ** ให้สัมภาษณ์ว่า รู้สึกเป็นห่วงมากเพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นค่อนข้างบานปลาย ไม่เหมือนในอดีตที่ไม่มี ความรุนแรงต่อเนื่องยืดเยื้อเหมือนตอนนี้ ที่ผ่านมากการแก้ไขปัญหาภาคใต้มีโครงสร้างและได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายในพื้นที่ ขณะที่ปัญหาภาคใต้มีความแปรปรวนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ปัญหาสังคมแต่องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นโครงสร้างในการควบคุมและจัดการกับปัญหาถูกปรับเปลี่ยนอย่างทันทีทันควันโดยเฉพาะ ศอ.บต. และ พตท. 43 องค์กรทั้งสองทำหน้าที่รับข้อมูลความคิดเห็น ประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายในพื้นที่ จัดสรรภาระหน้าที่ให้กับแต่ละฝ่าย ทำให้ทุกฝ่ายมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา แต่ขณะนี้ทุกฝ่ายเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ไม่มีความรู้สึกที่ต้องรับผิดชอบ ปัญหาที่เกิดขึ้นคิดว่าเป็นผลพวงจากที่รัฐบาลพยายามจะถึงการตัดสินใจการบริหารงานในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็บบุคลากร ทรัพยากร งบประมาณ โดยพยายามที่จะรวมอำนาจเข้าไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดคือระบบ ซีอีโอ เมื่อเส้นสายเครือข่ายและโครงสร้างที่เคยมีถูกละเลย โครงสร้างอื่นที่เข้ามาทดแทนยังไม่แน่นพอทำให้เกิดช่องว่าง ขณะนี้ยังไม่มีใครรู้ว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร ต่างคนต่างอนุมานกันไป แสดงความเห็นไปคนละทางสองทาง เท่ากับเป็นการซ้ำเติมปัญหา เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ทำให้ไม่มีเอกภาพในการแก้ปัญหาที่ผ่านมามาจะมอบหมายให้ ผอ.ศอ.บต. เป็นผู้ตัดสินใจ ประสานงานและอำนวยความสะดวกในทุก ๆ ด้าน แต่ขณะนี้ไม่มี การที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีลงพื้นที่ไปเดือนละครั้งก็ไม่เหมือนกับคนอยู่ในพื้นที่

**นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ** ยังกล่าวอีกว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะพิเศษเป็นที่ยอมรับมาโดยตลอด ล้นเกล้ารัชกาลที่ 6 เคยพระราชทานพระราโชบายไว้ว่าคนที่ไป

ปกครองต้องเป็นคนข้างในก่อน สมัยพล.อ.เปรม ก็จัดตั้ง ศอ.บต.มาดูแลพื้นที่สร้างกุศโลบายที่เปิดกว้าง เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม การบริหารแบบ ซีอีโอ คือการแก้ปัญหาจากกรุงเทพ ส่วนกลางเป็นผู้มองปัญหามันจึงเกิดช่องว่าง การตัดสินใจ การมีส่วนร่วม การเป็นเจ้าของปัญหาหมดไป ทุกอย่างถูกกำหนดจากส่วนกลาง ศอ.บต.เป็นปิรามิดที่ใหญ่มาก ฐานล่างรวมบุคคลทุกประเภท ทุกท้องถิ่นมาเป็นกรรมการที่ปรึกษา เป็นแหล่งข้อมูลให้กับ ศอ.บต. มีกระบวนการคัดสรรข้าราชการที่จะเข้ามาในพื้นที่ ถ้าไม่เข้าใจก็จัดอบรมปฐมนิเทศให้ เพราะฉะนั้นกลไกในแง่ขององค์กร บุคลากรจึงมีความเป็นเอกภาพเมื่อองค์กรนี้ถูกยกเลิกจึงทำให้เกิดช่องว่างขึ้น ก่อให้เกิดความรู้สึกแปลกแยก ไม่มีส่วนรับผิดชอบ

การจัดสรรข้าราชการลงในพื้นที่ก็นำคนใกล้ชิด เคยใช้กันมา คนที่อยู่รุ่นเดียวกัน นายกชนวน หลีกภัย แต่งตั้งแม่ทัพภาค 4 เป็นคนปัตตานี แต่รัฐบาลแต่งตั้งคนทีรุ่นเดียวกัน เป็นการตอบแทนผลลัพธ์ที่ได้คือได้คนที่ไม่ได้โตในพื้นที่ ไม่อ่อนไหวกับความหลากหลายกับปัญหาแล้ว ใช้มาตรการที่ใช้ได้ผลกับที่อื่นมาใช้ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการอุ้มหาย ทรมานให้รับสารภาพ

รัฐบาลในอดีตยอมรับปัญหาความแตกต่างทางวัฒนธรรม อะลุ่มอล่วย เคารพสิทธิในความแตกต่างเหล่านี้ ศอ.บต.ทำหน้าที่นี้มาเป็นเวลา 20 ปี ศอ.บต.ดูแลปัญหาได้ระดับหนึ่งสามารถที่จะลดความขัดแย้งได้จนกระทั่งถูกยกเลิก ปัญหามันจึงเกิด วิเคราะห์ได้อย่างเดียวว่ามันเกิดช่องว่าง

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ การใช้หลัก ดารุสลาม แปลว่าดินแดนแห่งความสันติ คือการอยู่ร่วมกันอย่างมีสิทธิ เสรีภาพ มีความสมดุล ความปรองดอง ความขัดแย้งต่าง ๆ ต้องแก้ด้วยสันติวิธี และหลักธรรมราชา คือการปฏิบัติตามทศพิธราชธรรม คือหลักการบริหารการปกครองของพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ ดังที่ได้สรุปไว้สมบูรณ์ที่สุดในปฐมบรมราชโองการ ที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” (นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ : 2545 )

**โลเจิน** หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่า การแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล ค่อนข้างล้มเหลว ไม่รู้แก่นแท้ของปัญหาที่แท้จริง เปรียบเสมือนตาบอดคลำช้าง การแก้ไขปัญหาแบบการเมืองนำการทหาร โดยใช้ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นตัวขับเคลื่อน อดีตเจ้าหน้าที่ ศอ.บต.เล่าว่า ศอ.บต.ประกอบบุคลากรจากทุกหน่วยมาทำงานร่วมกัน เน้นการทำงานมวลชน ชี้แจงผลดีผลเสียหากมีการแบ่งแยกดินแดน ทำให้สามารถดึงแนวร่วมกลับมาได้จำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความสงบในพื้นที่ได้ระยะหนึ่ง เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นครองอำนาจ เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ได้เกิดขึ้นหลายระลอก

อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ความไม่สงบส่วนหนึ่งเกิดจากการทำงานที่ไม่สัมพันธ์กันของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะด้านการข่าวที่หน่วยงานของรัฐเกิดความระแวงกันเอง ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชารับข้อมูลผิดพลาดไปด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจที่คลุกคลีปัญหาภาคใต้คนหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า ส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาลยุค คอ.บต. เพราะเชื่อว่าปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนไม่มีแล้วตามรายงานของตำรวจ เมื่อยุบส่งผลให้บทบาทเจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยยุติลงไปด้วย อย่าลืมว่าเจ้าหน้าที่ใน คอ.บต. บางคนหาผลประโยชน์จากรูกรักเถื่อนแอบแฝงอยู่ด้วย เมื่อหม้อข้าวถูกทุบ ย่อมแผดงฤทธิ์ออกมาในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยการสร้างสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ขณะเดียวกันอำนาจเต็มในการคุมชายแดนภาคใต้ตกมาอยู่ในมือตำรวจบางกลุ่ม การแสวงหาผลประโยชน์ในทางหมิ่นเหม่ต่อกฎหมายจึงเกิดขึ้นโดยอาศัยชาวบ้านที่เคยก่อคดีเป็นมือให้ เมื่อหน่วยกำลังในพื้นที่บางกลุ่มเห็นว่าตำรวจบางกลุ่มหาผลประโยชน์ได้ ก็เริ่มหาผลประโยชน์บ้าง ครั้นผลประโยชน์ขัดกัน การจู่โจมจึงเกิดขึ้น บางครั้งก็ผิดตัว สร้างความไม่พอใจให้กับชาวมุสลิมในพื้นที่เป็นตัวเร่งให้ความร่วมมือกับขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่มีการเคลื่อนไหวอย่างเงียบ ๆ

ในขณะที่ทหารกลับมองว่า ขบวนการแบ่งแยกดินแดนเคลื่อนไหวมาค่อนข้างยาวนานด้วยการปลุกฝังแนวคิดให้นักเรียนในโรงเรียนปอเนาะ ประกอบกับคนในรัฐบาลก็ได้รับฟังข้อมูลที่ในรอบด้านว่ามีนักการเมืองอยู่เบื้องหลังความไม่สงบ บางหน่วยงานก็ระบุว่า ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมีต่างชาติให้เงินทุนมาก่อเหตุร้าย ปัญหาเหล่านี้เป็นเพียงเสี้ยวหนึ่งที่สะท้อนถึงความไม่เป็นเอกภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐและขาดความเป็นเจ้าภาพ

ครั้นรัฐบาลจัดตั้ง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่การทำงานจะเน้นปราบปรามมากกว่าสร้างแนวร่วมเชิงราบ และต่างฝ่ายต่างทำ ส่งผลให้ขาดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ในการแจ้งข้อมูลข่าวสาร ความไม่สงบจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่ารัฐบาลจะใช้วิธีการต่าง ๆ มายุติปัญหาความไม่สงบในพื้นที่แต่ต้องใช้เวลาพอสมควรเพราะปัญหาค่อนข้างจะมาไกลเกินกว่าที่จะเยียวยาในระยะอันสั้นแล้ว (นสพ.มติชน : 2548 )

**นักยุทธศาสตร์ทางทหาร** ได้วิเคราะห์ว่า สถานการณ์ความรุนแรงยังคงมีต่อไปและมีท่าทีว่าจะถี่และแรงมากขึ้นและรัฐนี้ต้องรับผิดชอบเรื่องที่เกิดในอดีต ปัจจุบันและอนาคต ซึ่งถือว่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการจัดยุทธศาสตร์ที่ผิดพลาด ประเมินสถานการณ์ไม่ตรงกับความจริง จุดสำคัญที่สุดคือการยกเลิก คอ.บต. และ พตท.43 เพราะเป็นการทำให้ขบวนการแบ่งแยกดินแดนที่ยังขาดโอกาส สามารถฟื้นตัวและจัดรูปขบวนได้อย่างปราศจากอุปสรรค เพราะการจัดอำนาจรัฐเข้ามารองรับต่อสถานการณ์ในภาคใต้ย่อหย่อน การใช้ตำรวจ มองปัญหาภาคใต้เป็นการ

ปราบปรามอาชญากรรม มิใช่ผู้ก่อการร้าย ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ เมื่อยุทธศาสตร์อ่อนตัวลง ขบวนการแบ่งแยกดินแดนก็โตขึ้นมาทันที มีการปรับสถานการณ์จากป่าสู่เมือง โดยการเปิดประตู ด้วยนโยบายของรัฐบาล เมื่อเข้ามาแล้วก็จัดตั้งแนวร่วมได้เป็นผลสำเร็จ จึงยากที่จะให้สถานการณ์ กลับเข้าสู่ระดับเดิมได้อีก การยุบ ศอ.บต.จึงเหมือนการมอบชัยชนะให้กับขบวนการแบ่งแยก ดินแดนได้ในระดับหนึ่ง

การยุบเลิกยุทธศาสตร์ เปลี่ยนแปลงยุทธการ โดยการยุบ ศอ.บต.และ พตท. 43 เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงประเทศครั้งใหญ่จากการยกเลิก พ.ร.บ.การกระทำอันเป็น คอมมิวนิสต์ ที่ พตท. 43 ใช้อำนาจทางกฎหมายฉบับนี้รองรับอยู่ ดังนั้นหากไม่มี พ.ร.บ.รองรับก็ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายต้องอาศัยอำนาจโดยชอบของตำรวจ ว่าทหารเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้า พนักงาน แต่มาตรการจัดนโยบายที่รัดกุมรอบคอบกลับไม่เกิดขึ้น คือไม่มีการออกกฎหมายรองรับ การปฏิบัติการของทหาร เมื่อยกเลิกกฎหมายไปแล้ว แทนที่จะมองให้แตกถึงสถานการณ์ที่เป็นจริง ว่า ขบวนการแบ่งแยกดินแดนหรือโจรก่อการร้าย เป็นคนละกลุ่มกับคอมมิวนิสต์ จึงต้องมีการออก กฎหมายรองรับ ขณะที่ฝ่ายทหารถือว่าอยู่ภายใต้นโยบายการเมือง เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับการ ปฏิบัติหน้าที่ของทหาร พตท.43 ก็อยู่ต่อไปไม่ได้ ซึ่งตรงกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการยุบอยู่ แล้ว ดังนั้นสถานการณ์ภาคใต้จึงอยู่ในลักษณะเดรัจฉาน ปัญหารุนแรงมากขึ้น จนต้องส่งทหาร เข้าเพราะตำรวจรับมือไม่ไหวแล้ว ทั้งยังมีปัญหาเรื่องการประสานงาน การข่าว แต่ทหารต้องนำ อำนาจเก่าที่มีอยู่มาใช้คือกฎอัยการศึก ซึ่งเป็นอำนาจที่เบ็ดเสร็จ มิใช่เป็นการใช้อำนาจเฉพาะที่ ตรงกับสถานการณ์

สถานการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นเกิดจากปัญหาซึ่งเป็น ศูนย์กลาง ของการแก้ไข แต่ กลับเป็นว่าการแก้ไขปัญหา เป็นการแก้ที่วงนอก ของปัญหาคือการแก้ไขตามสถานการณ์ คือเมื่อ แก้ปัญหาที่เป็นศูนย์กลางไม่ได้ ก็ต้องเป็นฝ่ายคอยแก้ไขสถานการณ์อยู่ตลอดไป ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่ จะรักษาสถานการณ์ไว้ในกรอบได้โดยง่าย เพราะสถานการณ์เป็นสิ่งที่ผู้ก่อการร้ายสร้างขึ้น

สำหรับ ศูนย์กลางของปัญหา เป็นปัญหาที่สะสมและยืดเยื้อมานานแล้ว จนมอง เป็นความเคยชินและมองข้ามไป ซึ่งขณะนี้ปัญหาไม่ได้อยู่ในกรอบอีกต่อไปแล้ว คือขบวนการ แบ่งแยกดินแดนได้เข้ากุมสถานการณ์เบ็ดเสร็จโดยฝ่ายบ้านเมืองเป็นผู้ตั้งรับ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่า เสียหายอย่างมากถ้าหากรัฐบาลระวางปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเชื่อว่าจะเป็นผู้กุม สถานการณ์ได้แทนที่จะต้องตกเป็นฝ่ายเดินตามสภาพที่ฝ่ายตรงข้ามกำหนด และต้องยอมรับว่า สภาพปัญหาเปลี่ยนไปเสียแล้วขบวนการแบ่งแยกดินแดนได้ประสานเป็นการต่อสู้ที่มีแนวร่วม สากลเข้าร่วม กรณีตากใบ เป็นสิ่งที่ทำให้ขบวนการแบ่งแยกดินแดนได้เคลื่อนเข้าสู่ความเป็นสากล

ได้รับความเห็นอกเห็นใจจากนานาชาติมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศมุสลิม สิ่งนี้เป็นปัญหาที่ใหญ่มากและเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก เมื่อเป็นอย่างนี้ยังมีแนวทางอื่นหรือยุทธศาสตร์ใดมาปรับเปลี่ยนได้หรือไม่เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องมองให้ออก(<http://www.watta.co.th>)

**นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์** อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวว่า โครงสร้างของ คอ.บต.ดีอยู่แล้ว เพราะต้องไม่ลืมว่าภาคใต้เป็นพื้นที่พิเศษดังนั้นรัฐบาลต้องมีนโยบายพิเศษและองค์กรที่จะทำให้มีเอกภาพคือ คอ.บต.เพราะเป็นองค์กรที่รวมทุกฝ่ายและประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการทางนโยบายนี้ หากไม่มี คอ.บต.แล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ตรงไหน สิ่งนี้ถือเป็นปัญหาที่ทำทลายรัฐบาล ดังนั้นโครงสร้างนี้จำเป็นจะต้องมีและการยุบอาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ยากขึ้นของภาคใต้ก็ได้ ความเข้าใจของรัฐบาลต่อปัญหาภาคใต้ก็ไม่ชัดเจน แนวโน้มเรื่องนี้รัฐบาลคงจะให้เรื่องนี้กลับไปที่สภาความมั่นคงแห่งชาติดูแล (นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์ : 2545)

**นายไชยรงค์ มณีรุ่งสกุล** ปัญหาใหญ่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้คือความไม่เข้าใจของข้าราชการที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเกิดการสร้างเงื่อนไข สร้างอิทธิพลหรือฉกฉวยโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังแต่แนวโน้มในเรื่องนี้ดีขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้ง คอ.บต.ที่เข้าไปแก้ปัญหา เช่นการจัดโครงการปฐมนิเทศข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้มีความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ปัญหาโดยภาพรวมของจังหวัดชายแดนภาคใต้มีรากเหง้าที่สะสมมานาน การแก้ไขปัญหของ คอ.บต.เชื่อว่าจะสามารถทำให้ปัญหายุติได้อย่างสิ้นเชิงเปรียบเสมือนไฟลุมขอน หากไม่มีลมกระพือหรือเอาน้ำมันไปราดก็จะไม่ปะทุขึ้นมาอีก จึงสรุปได้ว่าโดยภาพรวมแล้ว คอ.บต.ยังมีความจำเป็นต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ไชยรงค์ มณีรุ่งสกุล 14 เมษายน 2548 สื่อมวลชน สัมภาษณ์โดย นายนวัต บุญรักษา อำนวยสะดวก จังหวัดสงขลา)

**สายล่อฟ้า** นโยบายการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หากจะวัดผลแล้วถือว่าล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เพราะยังไม่คลี่คลายมีแนวโน้มรุนแรงอย่างต่อเนื่องและขยายวงไปเรื่อย ๆ ประเด็นที่มีการกล่าวถึงคือการยุบ คอ.บต.ของรัฐบาลที่ถือเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ เพราะ คอ.บต.เป็นการปฏิบัติงานร่วมกันของ ทหาร ตำรวจและฝ่ายปกครอง การข่าว ข้อมูลต่าง ๆ หรือการตัดสินใจจะรวมศูนย์อยู่จุดเดียวกัน การประสานงานและดำเนินนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน คอ.บต.รู้ว่าใครเป็นใคร มีการจ่ายเงินให้กับพวกเคลื่อนไหวบางส่วนหรือเรียกว่าเลี้ยงเอาไว้ก็ไม่ผิด เมื่อยุบ คอ.บต.ก็เกิดปัญหากับคนกลุ่มนี้ที่หาทางลงไม่ได้ ไม่มีเงินให้สอย ขณะที่รัฐบาลดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ยาเสพติด คำของ



เถื่อน กลุ่มคนเหล่านี้จึงต้องไปอยู่ตามรอยตะเข็บของ 2 ประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้เงินจากต่างประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้ายจึงไหลเข้าสู่มือของคนกลุ่มนี้ และเปิดปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง ทหาร ตำรวจ แยกกันทำงาน ฝ่ายปกครองในฐานะ ซีอีโอแม้จะมีอำนาจแต่ก็มีอาจสั่งการได้และรัฐบาลก็ คงรู้ว่าการยุบ คอ.บต.มีส่วนสำคัญ แต่ก็ไม่กล้าริ้วฟื้นขึ้นมาใหม่ เพราะกลัวจะเสียหน้า (สายล่อฟ้า : 2547)

**พ.อ.อนุชาติ บุณนาค** จากมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง ในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายภาคใต้ในระดับยุทธศาสตร์คือ ยุบเลิกศูนย์ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 โดยให้ หน่วยงานระดับจังหวัดทำการประสานงาน เพื่อทดแทนองค์กรทั้งสอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยังเป็นที่เคลือบแคลงของบุคคลหลายฝ่ายว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากการ ยุบหน่วยงานทั้งสองหน่วยผู้เกี่ยวข้องให้ความเห็นว่าอาจจะทำให้รัฐบาลขาดเจ้าภาพ ในการแก้ไขปัญหาภาคใต้ในเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งต้องการการบูรณาการและประสานการทำงานจากหลาย ๆ หน่วยงานในพื้นที่ แต่บางส่วนก็เห็นว่าเป็นการทำให้บ้านเมืองเข้าภาวะปกติโดยการคืนความ รับผิดชอบให้หน่วยงานพลเรือนและตำรวจ โดยให้หน่วยทหารเป็นผู้สนับสนุนเมื่อได้รับการร้องขอ แต่อย่างไรก็ตามจากการที่รัฐบาลได้จัดตั้ง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์อย่าง ชัดเจนแล้วว่ามีความจำเป็นต้องมีองค์กรเฉพาะที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาในระดับยุทธ ศาสตร์ และแนวคิดเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีความเหมาะสมในภาวะปกติ เท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้ในกรณีวิกฤต([www.anuchart.org/article/southern%20 problems.pdf](http://www.anuchart.org/article/southern%20problems.pdf))

**นายสนั่น สุธากุล** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสตูล พรรคประชาธิปัตย์ ให้สัมภาษณ์ว่า การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ผ่านมาถือว่าผิดทาง ตั้งแต่การยุบ พตท.43 และ คอ.บต. เพราะสองหน่วยงานนี้ถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสานกับประชาชนให้มาช่วยแก้ไขปัญหา แต่รัฐบาลกลับนำไปผูกกับจังหวัด ซึ่งการ ประสานงานแต่ละจังหวัดให้เกิดเอกภาพยังไม่เกิดขึ้น ถ้ารัฐบาลเห็นว่าบทบาทของ คอ.บต. ไม่เอื้อต่อนโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ ควรจะแก้ไขการปฏิบัติไม่ใช่มายุบหน่วยงาน ([http://news.mweb.co.th/hot/hot\\_64540.html](http://news.mweb.co.th/hot/hot_64540.html))

**ดร.สุวัฒน์ วาณิสบุตร** ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปภาพรวมของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า ประชากร 3

จังหวัดชายแดนภาคใต้มีประมาณ 1.8 ล้านคน กว่าครึ่งอายุน้อยกว่า 30 ปี รายได้ส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตร ซึ่งไม่สามารถรองรับแรงงานส่วนใหญ่เหล่านี้ได้ รายได้เฉลี่ย 48,000 บาท/คน/ปี นโยบายรัฐบาลในการพัฒนาจึงแตกต่างกับภาคอื่น ๆ เน้นการใส่เงินลงไปในพื้นที่อย่างเต็มที่ มีการอนุมัติงบประมาณพิเศษ 6,700 ล้านบาท เพื่ออบรมอาชีพ ให้ทุนการศึกษา ซึ่งได้กับคนในพื้นที่ประมาณ 50,000 คนเท่านั้น ซึ่งคนที่รัฐจะต้องช่วยเหลือ 500,000 คน แต่ช่วยได้ 50,000 คน จาก 1.8 ล้านคน นั้นหมายถึงการสูญเปล่าของทรัพยากรอย่างมหาศาลเพราะเฉลี่ยแล้วใช้เงินพัฒนาประมาณ 7.1 ล้านบาท/คน/ปี (ดร.สุวัฒน์ วาณิสบุตร : 2548 )

### 3.7 แนวทางการแก้ไขปัญหา

**พรรคประชาธิปัตย์** ได้เสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อ รัฐบาล ในการประชุมรัฐสภาสมัยสามัญทั่วไปวันที่ 23- 25 มีนาคม 2548 ดังนี้

- 1) ส่งสัญญาณของการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายทุกระดับเล็กความคิดเรื่องการแบ่งสีแบ่งโซน
- 2) การกำหนดบทบาทของทหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ควรใช้คนในพื้นที่ให้มากที่สุด
- 3) การกำหนดโครงสร้างบริหารพื้นที่ ที่ยึดหลักบูรณาการ การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย โดยที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นพลเรือน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาร่วมกับฝ่ายความมั่นคงทุกระดับ
- 4) เร่งลงทุนในเรื่องการศึกษา และการพัฒนาอาชีพ โดยคำนึงถึงวัฒนธรรมของชุมชน
- 5) ใช้มาตรการทางการทูต เพื่อสร้างความเข้าใจในหมู่ประเทศมุสลิม
- 6) การอำนวยความสะดวกและกำกับการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดและเสมอภาค (พรรคประชาธิปัตย์ : 2548 )

**นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ** หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการประชุมร่วมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาการทำให้รัฐสภาเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 213 ตามรัฐธรรมนูญ ว่า

- 1) ให้รัฐบาลเลิกแนวคิดของการแบ่งโซนที่ผูกติดกับการจัดสรรงบประมาณ
- 2) ย้ายบทบาทของกองกำลังในพื้นที่ให้ชัดเจน
- 3) องค์กรที่จะมาบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ ควรมีองค์กรที่บูรณาการ เพราะปัญหามันซับซ้อน หลายมิติ มีหลายส่วนต้องเข้ามาดูแล การเดินไปอย่างมีเอกภาพเป็นสิ่งจำเป็น

ให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นพลเรือนเพราะจะช่วยลดบรรยากาศหลายอย่างลงมาและเป็นแนวทางที่จะทำให้เกิดความสงบได้ แต่อาจจะมีผู้บังคับบัญชาร่วมก็ได้

- 4) รัฐบาลต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย
- 5) การสร้างโอกาสด้านเศรษฐกิจที่ต้องคำนึงถึงประเพณีวัฒนธรรมเงื่อนไข

เฉพาะพื้นที่

- 6) การศึกษาต้องควบคู่กันทั้งสองระบบคือ การศึกษาทั่วไปกับศาสนาศึกษา
- 7) เรื่องวัฒนธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงเอกลักษณ์วิถี

ชีวิตของประชาชนในพื้นที่

8) เรื่องการต่างประเทศ เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะเมื่อเปรียบเทียบกับ 5 ปีที่แล้วระดับความร่วมมือที่มีต่อกันเปลี่ยนแปลงไปในทางลบ

9) กรรมการสมานฉันท์ คงไม่ใช่ผู้ปฏิบัติแน่นอน ดังนั้นรัฐบาลต้องเป็นตัวเชื่อมระหว่างกรรมการสมานฉันท์กับหน่วยปฏิบัติที่ต้องไม่มีความสับสน

แม้ว่าระหว่างที่เดินไปในทิศทางที่ถูกต้อง ก็ต้องทำใจว่าเหตุการณ์จะไม่ราบรื่น เพราะจะมีคนกลุ่มหนึ่งที่พยายามให้เราเปลี่ยนทิศทาง เพราะฉะนั้นความมั่นคงหนักแน่นตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้ในแนวทางการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา เป็นสิ่งสำคัญที่สุดเพื่อนำความสันติสุขกลับคืนมาสู่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้งหนึ่ง (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ : 2548 )

**พล.อ.กิตติ รัตนฉายา** อดีตแม่ทัพภาคที่ 4 กล่าวในที่ประชุมรัฐสภา ว่า ความรุนแรงในภาคใต้เป็นไปตามแผนของกลุ่มขบวนการ และตนเคยพูดไว้ว่าความรุนแรงจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เวลานี้มีการจัดตั้งกองกำลังในหมู่บ้าน มีการใช้อาวุธหนักที่มีอยู่ดำเนินการก่อการร้าย การวางระเบิดด้วยการใช้ไอที กลุ่มเหล่านี้จะมีความชำนาญมากยิ่งขึ้นขณะที่ยังมองไม่เห็นว่รัฐบาลจะมีแนวทางแก้ปัญหาในเรื่องนี้อย่างไร “รัฐบาลมัวแต่แต่งตัวไม่เสร็จ อะไรคือตัวปัญหา จนถึงขณะนี้รัฐบาลยังไม่รู้ ไม่รู้สาเหตุของโรค การแก้ปัญหาที่แท้จริงรัฐบาลต้องมีแนวทาง เวลานี้เดินไม่ถูกต้อง การตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์ไม่รู้ว่าจะได้ผลหรือไม่” และการแยกรัฐปัตตานีไม่ใช่เรื่องที่จะพูดกันเล่น ๆ แต่เป็นเรื่องจริงเพราะมีเอกสารหลักฐานที่บ่งชี้ชัด ฝ่ายตรงข้ามมีการจัดเตรียมธงชาติ จัดตั้งรัฐบาล เตรียมผู้นำ พร้อมทั้งจะสถาปนารัฐปัตตานีแล้ว (พล.อ.กิตติ รัตนฉายา : 2548)

**เครือข่ายวัฒนธรรมเพื่อสันติภาพ** ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1) ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ รัฐบาลควรใช้นโยบายการเมืองนำการทหาร และนำยุทธศาสตร์ 66/2523 มาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาที่เป็นเงื่อนไขปัจจัยภาคในของ

สงคราม ทั้งมิติทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา การพัฒนาและประชาธิปไตย โดยเฉพาะการพัฒนา นั้นต้องมุ่งสู่ความมั่นคงของมนุษย์ มิใช่เป้าประสงค์เพียงความเจริญเติบโตและการขยายตัวทาง เศรษฐกิจเท่านั้น

2) ด้านการต่างประเทศ รัฐควรใช้แนวนโยบายด้านการต่างประเทศเชิงรุก ควบคู่กับนโยบายภายในประเทศที่เหมาะสม รักษาสภาพปัญหาการก่อการร้ายให้อยู่ในระดับ ท้องถิ่น เพื่อป้องกันปัจจัยภายนอกมาเป็นเงื่อนไขซ้ำเติมสถานการณ์ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการแก้ปัญหาบุคคลและกองกำลังสองสัญชาติ อย่างจริงจังตลอดจนจุดตรวจชายแดนและ ขบวนการธุรกิจผิดกฎหมาย

3) ด้านยุติปัญหาการก่อการร้าย รัฐต้องสร้างเอกภาพในการดำเนินการ แก้ปัญหาในระดับพื้นที่ เร่งจับคนร้ายมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม ไม่อ้อมมา ไม่จับแพะ ใน การใช้กำลังตรวจค้น จับกุม ปิดล้อม กวาดล้าง รัฐควรหลีกเลี่ยง สร้างภาพที่ห้าวหาญ การใช้ คำพูด กิริยาอาการที่ทำทนาย เพราะส่งผลต่อปัญหาจิตวิทยามวลชน โดยเฉพาะควรระมัดระวัง ความละเอียดอ่อนทางด้านศาสนา สังคม วัฒนธรรมให้มากเป็นพิเศษ การใช้กฎอัยการศึกควรมี การพิจารณาทบทวนให้มีการจำกัดเขตอย่างเหมาะสม และกำหนดห้วงเวลาที่สิ้นสุดเท่าที่จำเป็น

4) ด้านการขับเคลื่อนพลังทางสังคม รัฐควรสนับสนุนพลังทางสังคมทั้งในระดับ พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และระดับชาติ ได้เข้าร่วมแก้ไขปัญหอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประเด็นสันติภาพและสันติวิธี ประเด็นการฟื้นฟูบาดแผลทางจิตใจและสังคมอันเป็น ผลกระทบจากสถานการณ์ที่ผ่านมา สนับสนุนกิจกรรมปรึกษาหารือระหว่างกลุ่มศาสนิกชนทุก ศาสนา ร่วมกันประณามการใช้ความรุนแรง เรียกร้องความสมานฉันท์และแก้ไขปัญหาด้วยหลัก ชันติธรรม สันติธรรมและสันติวิธี

5) ด้านการเมืองการปกครอง การปรับเปลี่ยนบุคลากรทางการเมือง การ ปกครองที่รับผิดชอบพื้นที่ชายแดนภาคใต้ ควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบให้ได้ผู้ซึ่งมีวิสัยทัศน์ ในการแก้ไขปัญหาได้ถึงระดับโครงสร้างและจิตสำนึก เป็นผู้ที่ทรงคุณธรรมเป็นที่ยอมรับจากชุมชน และประชาคมท้องถิ่น ดำเนินการปรับทัศนคติ ความไม่เข้าใจ ความหวาดระแวง ที่มีอยู่ระหว่าง ข้าราชการและชุมชนมุสลิมอย่างจริงจัง โดยใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สร้างจิตสำนึกการมี ปฏิสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างกัน

6) ด้านการพัฒนาตามโครงการเร่งด่วนของรัฐบาล รัฐบาลควรทบทวน ยุทธศาสตร์การพัฒนาตามโครงการเร่งด่วนอย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับ โครงการ ทางด้านสังคม การศึกษา สาธารณสุข ความยากจน ความเป็นธรรม ความมั่นคงในมนุษย์

การทุ่มงบประมาณเพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ มักพบว่า ประโยชน์ไม่ถึงกลุ่มคนด้อยโอกาสและชุมชนที่ยากจนในพื้นที่และกระบวนการที่เน้นวัตถุนิยม บริโภคนิยมอาจส่งผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรมได้ ควรเพิ่มยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของ ประชาชน จัดทำแผนแก้ปัญหาความยากจนเป็นการพิเศษเฉพาะพื้นที่ 3 จังหวัดให้มีกลไก ดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมและหวังผลสัมฤทธิ์

7) ด้านทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว รัฐควรใช้กระบวนการทัศน์การ พัฒนาที่ใช้วัฒนธรรมเป็นตัวตั้ง โดยการจัดตั้งสภาพัฒนาากลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็น กลไกของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่อย่างบูรณาการ(นสพ.มติ ชน : 2547)

**ดร.ปณิธาน วัฒนายากร** คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เสนอ แนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า การแก้ไขปัญหาจะเข้าสู่ระบบอย่างชัดเจน จำเป็นต้องมีการปฏิรูป สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (กพร.) ฝ่ายความมั่นคง ขึ้นมาใหม่ถ้าปัญหายังมีความหลากหลายอย่างนี้ ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นไม่ใช่เรื่องของทหาร โดยตรง แต่เป็นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ เรื่องสิ่งแวดล้อม ความไม่เป็นธรรม หรือเรื่องเศรษฐกิจ แต่ต้องให้ทหารไปทำหน้าที่ทุกอย่าง “ทหารเข้าไปมีบทบาทในทุกเรื่อง กลายเป็นภาพซ้อน ต้อง จัดระบบเหล่านี้ให้อยู่ในแนวทางปฏิรูปความมั่นคง เพิ่มขีดความสามารถ ความเป็นเอกภาพให้มี มากขึ้น” หากมี กพร.แล้วสามารถที่จะวางกฎเกณฑ์ใหม่ให้ทหาร ตำรวจ พลเรือน ร่วมกันอย่างมี แบบแผนและมีแนวทางมากขึ้น เพราะถ้ายังปล่อยให้ต่างฝ่ายต่างวางแผนกันเอง แนวทาง แก้ปัญหาจะสะเปะสะปะ

ยุทธศาสตร์ภาคใต้ต้องมีความชัดเจน และเป็นยุทธศาสตร์ที่มาจากนโยบาย ด้านบน เมื่อจัดระบบ ได้แล้วต้องดูทิศทางว่าจะดำเนินแก้ไขปัญหาในทางสันติวิธีได้ด้วยวิธีใดแต่ ต้องไม่ใช่การใช้ทหารนำ การแก้ไขปัญหาในระดับล่าง มี 2 ส่วนคือ ส่วนแรกต้องคุ้มครองความ มั่นคงปลอดภัยของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภารกิจต่อไปคือสวัสดิภาพในการรักษา กฎหมาย ตำรวจต้องเข้าไปดูแล ถือเป็น การแก้ปัญหาในระยะกลาง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก หากตี ประเด็นปัญหาไม่ใช่การแบ่งแยกดินแดนหรืออุดมการณ์ทางศาสนาแต่เป็นปัญหาจากกลุ่ม ผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล เข้ามาสร้างปัญหา ต้องเป็นหน้าที่ของตำรวจ ส่วนการแก้ไขปัญหา ระยะยาว ต้องสร้างความมีเสถียรภาพทางวัฒนธรรม ภายใต้ร่มเงาของธงชาติไทย ทำให้เกิดสันติวิธี ในการลดช่องว่าง หากจัดระบบกระบวนการแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด จะเห็นโครงสร้างใหม่ทาง การเมือง เศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แน่นอน โครงสร้างทางการทหารจะ

เปลี่ยนรูปแบบเป็นกองกำลังเฉพาะกิจร่วมผสม พลเรือน ทหาร ชาวบ้าน ทหารพราน ชรบ. ทหาร ในอนาคตอาจจัดเป็นหน่วยขนาดเล็ก 5-10 คนลงพื้นที่อยู่กับชาวบ้านตลอดเวลา ช่วยดูแล ชาวบ้าน ปลอดภัยกลุ่มสร้างปัญหาไปเรื่อย ๆ ซึ่งการลาดตระเวนอย่างนี้จะทำให้กลุ่มที่มีปัญหา กลัว กระจัดกระจาย รวมกลุ่มกันไม่ติด โครงสร้างทหารใหม่จะคล้ายกับ พตท.43 ใหม่เข้าไปใน พื้นที่ ทำงานแบบยืดหยุ่น และต้องเป็นการทำงานที่ไม่ต้องโฆษณา ไม่ต้องรายงานประจำวัน และ ที่สำคัญทหารต้องไม่แต่งชุดทหารสร้างความรู้สึกหวาดกลัวให้กับชาวบ้าน สร้างกระแสทำให้สังคม หวาดกลัว (ดร.ปณิธาน วัฒนายากร : 2547)

**นายแพทย์ประเวศ วะสี** เหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่อ เค้าวางจะลามไปเกิดมีคดียุติธรรมทั้งสังคม ก่อความปั่นป่วนวุ่นวาย สูญเสีย เศรษฐกิจจะหยุดชะงัก โอกาสในการพัฒนาจะหมดไป คนไทยควรร่วมกันการป้องกันมิดชิดยุติไม่ให้เกิดขึ้นในประเทศไทย และขอเสนอแนวทางมาตรการ 7 ประการดังนี้

1) ใช้ยุทธศาสตร์สันติวิธี ต้องตั้งสติให้มั่นคงในแนวทางสันติวิธี เราเคยมีบทเรียน ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ ยิ่งฆ่ายิ่งเพิ่ม ต่อมา พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้นำแนวทางสันติวิธี ในนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ความขัดแย้งเรื่องคอมมิวนิสต์จึงสงบลงอย่างรวดเร็ว

2) การป้องกันการลอบฆ่า ซึ่งเป็นชนวนให้เกิดความรุนแรงจะต้องยุติให้ได้ ควรให้ประชาชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นผู้มืบทบาทให้มากที่สุด รัฐบาลให้การ สนับสนุน

3) ให้มีคนคอยพูดคุยกับทุกฝ่าย ถ้ามีคนกลางคอยพูดคุยกับทุกฝ่ายไว้จะลด หรือป้องกันความรุนแรงได้

4) ปรึกษาหารือกันอย่างจริงจังในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ที่ไหนก็ตามถ้าอำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางจะเกิดความเครียดในระบบและปะทุไปสู่ความรุนแรง

5) วางความสัมพันธ์ที่ถูกต้องกับโลกอิสลามและอเมริกา เป็นเรื่องที่ยากที่สุด เพราะความขัดแย้งระหว่างอเมริกาและโลกอิสลามนั้นแหลมคม รุนแรงและอันตรายอย่างยิ่ง อเมริกานั้นมีอิทธิพลซึมซับในตัวของประเทศไทย สามารถกำหนดความรู้สึกนึกคิดและการกระทำ ของไทยได้อย่างอัตโนมัติ ซึ่งจะทำให้เกิดอันตรายอันใหญ่หลวงมาสู่ประเทศเรา ฉะนั้นต้องวาง บทบาทความสัมพันธ์ที่ถูกต้องกับโลกอิสลามและอเมริกา ว่าเราเป็นมิตรทั้งสองฝ่าย ต้องใช้สิ่งที่ เรามีอยู่เข้ามาช่วยกันเต็มที่ เช่น บทบาทของพระราชวงศ์ ความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม ความร่วมมือทางศาสนา การทูตชั้นเยี่ยม ให้เกิดภาพพจน์ความเป็นกลางและสันติ

6) ปรึบทิศทางการพัฒนา ทิศทางการพัฒนาแบบเงินนิยมจะเป็นตัวเร่งให้เกิดความเสื่อมทางศีลธรรม ความขัดแย้ง ความรุนแรง ประเทศไทยควรปรับทิศทางไปสู่แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ตามแนวทางพระราชดำรัส ซึ่งเป็นแนวทางธรรมนิยมที่ค้ำนึ่งถึงเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม สิ่งแวดล้อมและสุขภาพพร้อมกันอย่างบูรณาการ อันเป็นไปเพื่อไมตรีจิตและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

7) การปรับเปลี่ยนขั้นพื้นฐานของนายกรัฐมนตรี ผู้นำเป็นตัวกำหนดที่สำคัญของสงครวมหรือสันติภาพ หากผู้นำสามารถปรับเปลี่ยนขั้นพื้นฐานทั้งกาย วาจา ใจ กล่าวคือคิดอย่างสันติ พูดอย่างสันติ และทำอย่างสันติ จะเกิดอานิสงส์ต่อประเทศชาติเป็นอเนกปริยายรวมทั้งลดความรุนแรงและป้องกันมิคัสัญญีด้วย(นายแพทย์ประเวศ วะสี : 2547)

นายจาตุรนต์ ฉายแสง รองนายกรัฐมนตรี ได้ลงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

- 1) ความปลอดภัยในพื้นที่ให้คนในพื้นที่หาวิธีกันเอง โดยกลไกรัฐจ้จำกัดบทบาทไว้แค่ผู้คอยให้ความช่วยเหลือ
- 2) ทหาร ตำรวจที่ถูกมองว่ามีปัญหาต้องถูกย้ายออกให้หมด
- 3) เลิกกฏอัยการศึกทันทีเพื่อไม่ให้ตำรวจใช้ไปในทางที่ชาวบ้านเห็นว่าถูกคุกคาม
- 4) ทบทวนเรื่องการจัดระเบียบโรงเรียนปอเนาะ และแสดงการยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรม
- 5) การพัฒนาต้องเริ่มที่ความต้องการของชาวบ้าน ไม่ใช่เริ่มจากการที่รัฐบาลคิดจะนำไปให้
- 6) ต้องย้ายข้าราชการครั้งใหญ่ให้เป็นรูปธรรมทันที (นายจาตุรนต์ ฉายแสง :2547)

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ได้สรุปแนวทางทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าหัวใจสำคัญของการแก้ไขปัญหาต้องใช้ความละเอียดอ่อน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อ ความศรัทธาและการปฏิบัติตามหลักศาสนาอิสลาม การแก้ไขต้องดำเนินการ ดังนี้

- 1) ให้คนมุสลิมมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจริงจังและสมัครใจ
- 2) การใช้แนวทางเพื่อนสอนเพื่อนแก้ไขปัญหา ดึงเยาวชนที่มีความเป็นผู้นำและมีแนวคิดต้องการให้เกิดสันติสุขในพื้นที่มานำเยาวชนด้วยกันในการให้ความรู้ที่ถูกต้อง สร้าง

ทัศนคติที่ถูกต้อง การปฏิบัติที่ถูกต้อง โดยใช้หลักศาสนาอิสลามซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเครือข่ายที่สามารถป้องกันคนส่วนใหญ่ที่ยังไม่ถูกโน้มนำได้

3) กระบวนการในการตัดสินใจที่ถูกต้อง ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงกระบวนการควรเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดความโกรธแค้น ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้คนร้ายนำไปสร้างกระแสปลุกกระดมต่อไป

4) แก้ไขปัญหาความยากจนเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สู่ความเจริญ

5) การพัฒนาการศึกษาเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และมีทัศนคติที่ดีต่อโลกภายนอก

6) ปลุกเร้าประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่เห็นด้วยกับขบวนการให้เข้ามามีบทบาทในการต่อสู้ เหมือนกรณีชาวบ้านบางระจัน

7) วางระบบการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างคนทั้งในและนอกประเทศรวมทั้งแสวงหาความร่วมมือจากเครือข่ายมุสลิมทั่วโลก

8) ยึดแนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่า “เข้าถึง เข้าใจ และพัฒนา” เป็นหลักอย่างเคร่งครัดเพื่อความมั่นคงและผาสุกของคนไทย( กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน : 2548 )

**ดร.อิสมาอีลลุตฟี จะปะกียา** อธิการวิทยาลัยอิสลามยะลา ขณะนี้ประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้รู้สึกว่าคุณแบ่งเกรดเป็นประชาชน เกรด บี หรือ ซี อยู่แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญแก้ไขปัญหามาตลอด แม้เคยมีนโยบายอย่างสวยงามและมีกลยุทธ์แต่ไม่สามารถนำมาปฏิบัติอย่างชัดเจนและทั่วถึงได้ ทุกฝ่ายต่างทราบว่าจะวัฒนธรรมในระบบราชการเป็นอย่างไร เฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความมั่นคงและการศึกษามีนโยบายที่จะเสกให้พื้นที่ที่มีแต่ความวุ่นวายอยู่เสมอ ในภาคธุรกิจพื้นที่แห่งนี้มีความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ มีที่ตั้งเป็นศูนย์กลาง เป็นเมืองชายแดน ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน สามารถเชื่อมโยงสู่นานาชาติ โดยเฉพาะเป็นเขตสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ แต่ประชาชนระดับรากหญ้าแทบไม่ได้รับประโยชน์จากโอกาสนี้เลย ดังนั้นการแก้ไขปัญหาขอเสนอแนะ ดังนี้

1) รัฐและกลไกของรัฐต้องทำความเข้าใจคนมุสลิมอย่างถูกต้องพร้อมนำหลักและวิธีการอิสลามมาแก้ปัญหาและใช้เป็นแนวทางพัฒนาทุกมิติ เพราะเป็นพื้นที่ที่มีความละเอียดอ่อน เป็นสังคมศาสนา การแก้ปัญหาต้องละเอียดละม่อม

2) ยึดหลักของความยุติธรรมของการแก้ปัญหาและพัฒนา จัดสรรงบประมาณอย่างโปร่งใส คัดสรรข้าราชการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกสัดส่วน โดยให้ความสำคัญกับความสามารถของคนในพื้นที่



3) ยอมรับความแตกต่างและความหลากหลายทางวัฒนธรรม ให้คุณค่าการมีส่วนร่วมและสร้างความบริสุทธิ์ใจระหว่างกัน ขจัดความหวาดระแวงทั้งปวง การพัฒนาที่ยั่งยืนโดยเอาวัฒนธรรมเป็นตัวตั้ง

4) เปิดโอกาสและให้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะภารกิจทางด้านศาสนา รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนความสามารถของท้องถิ่นจัดการความรู้และพัฒนาให้ทุกท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างบูรณาการและสมดุล

5) มุ่งพัฒนาแบบยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการศึกษา เพราะเป็นกลไกหลักในการสร้างดุลยภาพแก่สังคมและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างครบวงจร ทุกโครงการควรคำนึงถึงความต้องการและประโยชน์ของชุมชนอย่างแท้จริง

และมีความเห็นด้วยอย่างยิ่งกับแนวคิดจัดตั้งสภาพัฒนาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีคนในท้องถิ่นร่วมวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ปัญหาและดำเนินการตามที่ได้ตัดสินใจอย่างครบวงจรเพื่อสร้างอารยธรรมความเจริญโดยสันติวิธีบนหลักศาสนาที่เที่ยงแท้และมีสติอันประเสริฐ([http://www.thaico.net/th\\_pnews/](http://www.thaico.net/th_pnews/))

**คลังสมองวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ**  
เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542-2546 ) เป็นนโยบายที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำนโยบายเป็นการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาชน เมื่อเกิดความรุนแรงขึ้น รัฐบาลได้นำนโยบายฉบับนี้มาปรับตามสถานการณ์และกำหนดเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่68/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 แต่แนวทางดังกล่าวด้วยการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถทำให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะ เรื่อง การเอาชนะกลุ่มผู้มืทธิพล ได้แก่กลุ่มข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น กลุ่มนักการเมือง การขจัดเงื่อนไขและสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในพื้นที่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมากำหนดกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ความผิดพลาดของภาครัฐที่สะท้อนภาพของการขาดความรู้และประสบการณ์ในบางกรณีก่อให้เกิดเงื่อนไขที่ทำให้ประชาชนหวาดระแวงมากขึ้น

ปัญหาเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขคือ การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การลดเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างภาครัฐกับประชาชนระหว่างประชาชนต่อบุคลากรภาครัฐ และบุคลากรในภาครัฐด้วยกัน การให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนอย่างเสมอภาคกัน

แนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้าให้บรรลุผลจำเป็นต้องมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในสภาพปัญหาที่แท้จริงให้กับบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ปัญหาสำคัญที่พบในพื้นที่คือ การนำ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติยังไม่สอดคล้องต้องประสานกัน ทำให้ไม่เกิดเอกภาพทางความคิด การกำหนดกลยุทธ์และการปฏิบัติ เนื่องจากผู้ปฏิบัติมีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน จึงต้องปรับ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐที่ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ให้มีความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาล โดยยึดหลักรัฐประศาสน์นโยบายของล้านเกล้ารัชกาลที่ 6 ที่พระราชทานไว้ คือ ซื่อสัตย์ สุจริต สงบเสงี่ยม เยือกเย็น จึงเสนอแนะ ดังนี้

- 1) พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ โดยมอบให้ ก.พ.ร.เป็นหน่วยรับผิดชอบ
- 2) ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ จัดตั้งระบบ ประชานิยม ในระบบงานความ มั่นคงเพื่อทำหน้าที่รับฟังปัญหาจากประชาชนในพื้นที่นำเสนอรัฐบาล
- 3) ให้ กอ.สสส.จชต.อบรมบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เข้าใจในสังคมแห่ง ความหลากหลายทางวัฒนธรรม

ภายใต้สถานการณ์ที่สับสนวุ่นวายการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหของ ภาครัฐบาลไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยผู้ที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญ และรู้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างแท้จริง หลายนโยบายเป็นการสร้างปัญหาใหม่ให้พื้นที่ ที่สร้างความไม่เข้าใจ ความหวาดระแวงในพื้นที่ให้เกิดขึ้น การมอบหมายให้หน่วยงานหลายหน่วย ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นไปอย่างสะเปะสะปะ ขาดการบูรณาการ มีการทุ่มงบประมาณจำนวนมากลงในพื้นที่ การส่งกำลังทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง โดยไม่มีองค์การในการประสานงานเช่นใน อดีตที่มี ศอ.บต. เป็นองค์การรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นไปอย่าง ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่าง ใหญ่ ต่างคนต่างรับผิดชอบ สนองนโยบายของนายตัวเอง ภายใต้กฎอัยการศึก ฝ่ายทหารเป็น ผู้รับผิดชอบ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฝ่ายพลเรือนเป็น ผู้รับผิดชอบ ภายใต้นโยบายของรัฐบาลที่มองว่าปัญหาภาคใต้เป็นปัญหาอาชญากรรมธรรมดา ฝ่ายตำรวจต้องรับผิดชอบ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาล่าช้าขาดการประสานงานภายใต้ องค์การที่มี ประสิทธิภาพเช่นในอดีต (คลังสมองวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร : 2548 )

### บทที่ 3

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยกำหนดวิธีการศึกษาวิจัย 2 วิธี คือ

1. การวิจัยเอกสาร ซึ่งได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล แนวคิดทฤษฎีและผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น ตำรา หนังสือ งานวิจัย เอกสาร รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง สถิติ สื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งทัศนะ ความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ
2. การวิจัยภาคสนาม โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสำรวจพื้นที่ ที่ทำการศึกษาวิจัยด้วยวิธีการสัมภาษณ์ และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1.1.1 ข้าราชการที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.1.2 ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.1.3 อดีตข้าราชการ

1.1.4 ประชาชนในพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.2 กลุ่มตัวอย่าง โดยให้มีกลุ่มตัวอย่างกระจายอย่างทั่วถึงเน้นกลุ่มบุคคลในพื้นที่ และเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสำคัญ

1.2.1 กลุ่มตัวอย่างข้าราชการที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พิจารณาจากข้าราชการทุกระดับชั้น จำนวน 4 คน

1.2.2 กลุ่มตัวอย่างข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พิจารณาจากข้าราชการทุกระดับชั้น จำนวน 4 คน

1.2.3 กลุ่มตัวอย่างอดีตข้าราชการ จำนวน 4 คน

1.2.4 กลุ่มตัวอย่างประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พิจารณาจากผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย สื่อมวลชนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ กลุ่มละ 3 คนรวม 12 คน

## 2. เครื่องมือในการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ได้นับการศึกษาวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม ประกอบด้วย

2.1 ข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ ตำรา หนังสือ งานวิจัย เอกสาร รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง สถิติ สื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงทัศนะ ความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ การสัมภาษณ์ด้วยตนเองและการสังเกตแบบมีส่วนร่วมเป็นเครื่องมือในการวิจัย

2.2 แบบสัมภาษณ์ ข้าราชการที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, ข้าราชการการสวนภูมิภาคที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้, อดีตข้าราชการ, แบบสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่

## 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ ตำรา หนังสือ งานวิจัย เอกสาร รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง สถิติ สื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงทัศนคติ ความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยเป็นผู้จัดเก็บข้อมูลด้วยตนเองระหว่าง โดยวิธีการสัมภาษณ์และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม

## 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำผลการรวบรวมข้อมูลมาประมวลศึกษา วิเคราะห์แบบพรรณานำข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและความคิดเห็นมาวิเคราะห์ บรรยาย อธิบายพร้อมเหตุผลและการอ้างอิงและมีข้อมูลบางส่วนเป็นลักษณะของการคาดคะเน ในเชิงคุณภาพ

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

นโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน สลับซับซ้อน การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการปกติไม่สามารถใช้ได้อย่างได้ผลกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารจึงส่งผลโดยตรงกับพื้นที่ ทำให้สถานการณ์ไม่สงบเรียบร้อยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนานอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งของปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย คือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้คือการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 ซึ่งทำให้เกิดช่องว่าง จุดอ่อนในการบริหารราชการในพื้นที่

ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่มีการสั่งสมมาเป็นเวลานาน และได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทุกด้านไม่ว่าด้านการเมือง ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลทุกชุดที่ได้เข้ามาบริหารประเทศได้มีนโยบายต่าง ๆ มาใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้นโยบายด้านการทหาร ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านสังคม แต่ที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้สงบได้อย่างเด็ดขาด สถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยจะเกิดขึ้นเป็นระยะเช่น ในขณะนี้ได้เกิดเหตุการณ์ การปล้นอาวุธปืนของทางราชการ การเผาโรงเรียน การทำร้ายเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น ทหาร ตำรวจ ครู และ เหตุการณ์เลวร้ายที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน คือ การทำร้ายพระภิกษุ แสดงถึงความรุนแรงที่ได้ทวีขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยมาโดยตลอดก็ตามแต่สถานการณ์ร้ายก็กลับมาเกิดขึ้นอีกเป็นวัฏจักร ดังนั้น การแก้ไขปัญหามิใช่เพียงแค่การจับคนร้ายที่ก่อเหตุมาลงโทษหรือการจัดการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สร้างความไม่ชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการโยกย้ายหรือลงโทษแล้วเหตุการณ์จะสงบลง แต่ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนจะต้องทำความเข้าใจกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบอย่างรอบด้าน

## 1. นโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>7</sup>

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล เป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ มีสภาพปัญหาแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ประวัติศาสตร์และด้านความมั่นคง ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายูในชีวิตประจำวันมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง อันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนจนนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ความไม่เข้าใจกัน ความหวาดระแวงซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย การก่อกองการร้าย การแทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ไม่หวังดีทั้งในและนอกประเทศ พื้นที่ดังกล่าวจึงได้รับการดูแลเป็นพิเศษจากรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยในการดูแลแก้ไขปัญหาในระยะต้นการแก้ไขปัญหามีการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะเรื่องทำให้การแก้ไขปัญหาได้ผลในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบในการกำหนดนโยบายที่ได้ส่งผลในด้านลบออกมาเช่นเดียวกันซึ่งในอดีตได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยไม่ได้คำนึงถึงประวัติศาสตร์ ภูมิหลัง ประเพณีวัฒนธรรมของสังคมทำให้ประชาชนในพื้นที่มีทัศนคติในทางลบต่อรัฐมากยิ่งขึ้นหรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งก็คือ “นโยบายคือการสร้างบาดแผลแห่งความเจ็บปวดยากที่จะรักษาให้กลับสู่ภาวะปกติต้องอาศัยระยะเวลาและความจริงใจ ในการแก้ปัญหาและทำให้สถานการณ์กลับสู่ภาวะปกติ นโยบายที่มีความผิดพลาดเหล่านั้น” นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีดังนี้

### 1.1 นโยบายก่อนจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.1.1 **นโยบายรัฐนิยม** เป็นนโยบายเกิดขึ้นในสมัยที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี คือนโยบายที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามและวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นหลัก ทำให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และมีผู้ตั้งฉายาคุณนี้ว่า “อาณาจักรแห่งความกลัว” เพราะประชาชนตกอยู่ในภาวะหวาดกลัว ไม่มีความมั่นคงในชีวิต และทรัพย์สิน การประกอบอาชีพและการนับถือศาสนาถูกกดดันจากฝ่ายรัฐ เช่น กฎหมายอิสลามที่ว่าด้วยครอบครัวและมรดกและวัฒนธรรมมุสลิมถูกยกเลิก จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีการอพยพของชาวไทยมุสลิม ไปอาศัยอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน โดยอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องในประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้เพราะประชาชนไม่ไว้วางใจการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่จับกุมผู้บริสุทธิ์ โดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม ทำให้ประชาชนมีความเกลียดชังฝ่ายรัฐ

<sup>7</sup>สนใจโปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้ใน <http://www.geocities.com/bluesing2001/knowledge/nanatassana.htm>

ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายจัดการการศึกษาใหม่โดยเฉพาะพระราชบัญญัติ การศึกษาที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามเป้าหมายคือโรงเรียน “ปอเนาะ” ซึ่งเป็น สถาบันการศึกษาทางศาสนา กลายเป็นเหยื่อของพระราชบัญญัติฉบับนี้จากสถิติพบว่าโรงเรียน ปอเนาะในจังหวัด ชัยแดนภาคใต้มีประมาณ 500 กว่าแห่งและจากผลของนโยบายทำให้ โรงเรียนปอเนาะ ประมาณ 150 แห่ง ต้องปิดตัวเองเป็นการประท้วงนโยบายของรัฐบาลและมี โรงเรียนที่ปิดตัวเองได้ประกาศต่อสู้กับ รัฐบาลด้วยอาวุธ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการ BRN หรือแนวร่วมปฏิวัติแห่งชาติ ซึ่งเจ้าของโรงเรียนปอเนาะถือว่ารัฐบาลแทรกแซงกิจการทางศาสนา และวัฒนธรรมที่พวกเขาดำเนินกิจกรรมมาเป็นเวลานานแต่รัฐกลับนำอาจารย์ที่มีเชื้อชาว มุสลิมเข้ามาสู่สถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ของศาสนาอิสลาม

**1.1.2 นโยบายผสมผสาน** เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นในสมัยที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะ รันต์ เป็นนายกรัฐมนตรี คือการสร้างดุลประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการอพยพ ประชาชนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้ามาอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการสร้าง “นิคม สร้างตนเอง” สร้างความไม่พอใจต่อประชาชนชาวมุสลิมเป็นอย่างมากยิ่งว่ารัฐบาลใช้มาตรการขยาย ดินแดนให้ชาวไทยพุทธมารุกรานชีวิตความเป็นอยู่ของพวกตนในขณะเดียวกันประชาชนชาวไทย มุสลิม มีปัญหาที่ดินทำกินกลับไม่ได้รับการจัดสรรที่ดิน ยิ่งสร้างความกดดัน ไม่มีความมั่นคง ใน วิถีชีวิตมากยิ่งขึ้น ประกอบกับพี่น้องชาวไทยพุทธที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่ ไม่เข้าใจขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรมของชาวไทยมุสลิม และด้วยความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ที่เต็มไปด้วยสัตว์ป่า นานาชนิดถูกจับไปเป็นอาหารซึ่งเป็นการขัดกับหลักศาสนาอิสลามทำให้ผู้นับถือศาสนาอิสลาม เกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลจงใจสร้างสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับดินแดนส่วนนี้ (ผศ.ดร.พีรยศ ราฮิมมูลา : 2544 )

## 1.2 นโยบายขณะมีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>๑</sup>

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อแก้ไขปัญหา โดยที่สภาพปัญหาในพื้นที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นประกอบกับสภาพปัญหาที่ มีมาตั้งแต่อดีตเช่น ปัญหาเนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ห่างไกลจากศูนย์กลางของอำนาจ สภาพทางสังคม ศาสนาและวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ ซึ่งที่ผ่านมานโยบายมีลักษณะแก้ไข ปัญหาเฉพาะเรื่อง กระทั่งรัฐบาลได้พิจารณากำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปในทิศทาง

<sup>๑</sup>สนใจโปรดอ่านรายละเอียดเรื่องนี้ใน กรมการปกครอง (2546) “คู่มือการปฏิบัติราชการ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้”

เดียวกัน และสนับสนุนซึ่งกันและกันโดยได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบ ดูแล แก้ไขปัญหาใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้ ชื่อ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 และได้มีการพัฒนาทบทวนนโยบายมาแล้วรวม 4 ฉบับ ดังนี้

### 1.2.1 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2521

คณะรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายโดยมุ่งแก้ไขปัญหาทุกเรื่อง มุ่งให้เกิด การประสานงานระหว่างส่วนราชการในการแก้ไขปัญหามีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ปรับสภาพแวดล้อมทุกด้านให้เกิดการพัฒนาที่เห็นผลรวดเร็วขึ้น และสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศมุสลิม ในห้วงระยะเวลา 10 ปี ที่มีการดำเนินการตามนโยบายฉบับนี้ ปรากฏว่าได้รับผลสำเร็จระดับหนึ่งในการแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายและการแก้ไขปัญหาคาการแทรกแซงจากต่างประเทศโดยเสริมสร้างความสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับ ประเทศมุสลิมไม่ให้สนับสนุนขบวนการโจรก่อการร้าย

### 1.2.2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2531

เป็นนโยบายฉบับที่ 2 มีกำหนดห้วงเวลาดำเนินการ 5 ปี โดยเป็นผลพวง จากการทบทวนนโยบายฉบับแรกและการประเมินสถานการณ์ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น มีจุดมุ่งหมาย สำคัญคือการสร้างความสามัคคี ความสงบและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยให้ความสำคัญ กับการสร้างความเข้าใจ ลดความหวาดระแวงด้วยการยอมรับความแตกต่าง และให้เกียรติซึ่งกัน และกันเน้นการดำเนินการด้านมวลชนให้พี่น้องชาวไทยมุสลิมมีส่วนร่วมในการพัฒนา และแก้ปัญหา ใช้แนวทางสันติ ปฏิเสธความรุนแรงและใช้การเมืองนำการทหาร ผลการดำเนินการ ปรากฏว่าได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดีโดยเฉพาะการสร้าง ความเข้าใจ การลดความหวาดระแวง มี การดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม สภาพทางการเมืองเปิดกว้างให้ผู้นำมุสลิมมีบทบาททาง การเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำให้เงื่อนไขของรัฐมีความเข้าใจใน ปัญหามากขึ้น แต่ไม่มีพลังมากพอที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่าง ทัวถึง การดำเนินนโยบายการเมือง นำการทหารมีความคืบหน้าระดับที่สามารถคลายขีดความสามารถของขบวนการโจรก่อการร้าย จนไม่สามารถใช้กำลังขนาดใหญ่ได้อีกต่อไป ความสัมพันธ์กับต่างประเทศก็มีความคืบหน้า มี ความสร้างสรรค์มากยิ่งขึ้นแต่ปัญหาการสร้างเอกภาพทางความคิดระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังไม่ ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร



### 1.2.3 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี 2537

ได้มีการทบทวนเพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการกำหนดนโยบายให้มีการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและตรงกับสาเหตุของปัญหามากยิ่งขึ้น โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ เป็นงานสำคัญเร่งด่วนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมให้เข้มแข็ง ในขณะเดียวกันการรักษาเสถียรภาพด้านการเมืองและสังคมจิตวิทยาที่ดำเนินมาแล้วให้ดำเนินต่อไปอย่างมั่นคง รวมทั้งการระดมความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการรักษาความสงบเรียบร้อยและลดความขัดแย้งที่มีอยู่ในสังคมเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จากผลการดำเนินการที่ผ่านมา มีความคืบหน้า ในทุกด้าน แม้จะมีความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่มีผลกระทบและเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายก็ตาม แต่ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ปัญหาความยากจน และความไม่เป็นธรรมในสังคม ที่เกิดจากการพัฒนาที่ไม่กระจายไปอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ก็ยังเป็นปัญหาที่รอการแก้ไขต่อไป

### 1.2.4 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี 2542

รัฐบาลได้กำหนดวิสัยทัศน์และการนำเสนอนโยบายใหม่ด้วยการเน้นให้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติร่วมกันโดยเน้นการพัฒนาคนในสังคม ให้เป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหาทั้งปวง ให้เห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่จะนำมาเป็นพลังสร้างสรรค์สังคมร่วมกัน และอยู่ร่วมกันอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี พัฒนาไปในทิศทางเดียวกันรวมทั้งเชื่อมโยงมิติทางวัฒนธรรมกับประเทศเพื่อนบ้านในการสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน

นโยบายความมั่นคงฉบับนี้ถือเป็นนโยบายที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำศาสนา สื่อมวลชนมุสลิม และได้ข้อสรุปร่วมกันคือ

- 1) การเห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ที่เป็นต้นทุนของสังคมที่สำคัญ ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และสร้างความสามัคคีรวมทั้งให้เกิดความมั่นคง
- 2) การกำหนดจุดยืนที่มั่นคงว่าพี่น้องชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตอย่างชาวมุสลิมในสังคมไทยได้อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ภายใต้รัฐธรรมนูญ
- 3) เชื่อมโยงศักยภาพของสังคมมุสลิม ให้สามารถปรับตัวเดินไปข้างหน้าพร้อมกับสังคมโดยส่วนรวมและเชื่อมสัมพันธ์กับโลกมุสลิมอย่างสันติ

4) ให้ความสำคัญกับเยาวชน ปัญญาชนมุสลิมและทุกส่วนในสังคมที่จะต้องเป็นผู้ปกครองและนำสังคม ระเบียบกฎเกณฑ์ใดที่ไม่เป็นธรรมต้องปรับปรุงแก้ไขและสร้างความเป็นธรรม ให้เกิดขึ้น มีการสร้างภูมิคุ้มกันสังคมโดยให้ชุมชนเข้มแข็ง

นโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2542 - 2546 ถือเป็นกาเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าหรือเป็นมิติใหม่ของการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถือว่าทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายและเป็นนโยบายที่ทุกคนสามารถสัมผัสได้โดยมีหลักการสำคัญเป็นที่ยอมรับ “ความหลากหลายทางวัฒนธรรมหรือยอมรับความแตกต่าง” ของบุคคลในสังคมและที่เป็นหัวใจของนโยบายฉบับนี้คือ “อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย” เป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะทำลายกำแพงความไม่เข้าใจกันระหว่างชาวไทยพุทธและชาวไทยมุสลิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลไกของรัฐ ถือเป็นนโยบายเชิงรุกของรัฐบาลและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน สิทธิมนุษยชนที่ประชาชนชาวไทยทุกคนต้องได้รับการคุ้มครองโดยเท่าเทียมกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะนับถือศาสนาใดก็ตาม

#### 1.2.5 นโยบายการบริหารราชการของผู้บริหารและการบูรณาการการปฏิบัติหน้าที่ของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ละท่านก็จะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย ดังนี้ (แนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้)

1. นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา ได้เน้นหนักนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย
2. นายอนันต์ อนันตกุล เน้นหนักการรักษาความสงบเรียบร้อยและการขจัดเงื่อนไขด้านสังคมจิตวิทยา
3. นายประกิจ อุตตะโมท เน้นการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยการออกตรวจเยี่ยมบำรุงขวัญหน่วยกองกำลังอย่างสม่ำเสมอ
4. นายวิโรจน์ ราชรักษ์ เน้นการรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุขถาวร “เศรษฐกิจนำ การเมืองตาม การทหารสนับสนุน”
5. นายนิพนธ์ บุญญฤทธิ์โร เน้นการประสานสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน
6. นายวิสุทธิ สิงห์ขจรวรกุล เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชุมชนและระดับอนุภาค

7. นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ เน้นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

8. นายพลากร สุวรรณรัฐ เน้นการเคารพความแตกต่างและความ

หลากหลายของผู้คน

9. นายบัญญัติ จันทน์เสนะ ได้วางยุทธศาสตร์ในการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายใต้ยุทธศาสตร์ “หนึ่งยกกำลังห้ารวมเป็นหนึ่งพลังพัฒนา” โดยเน้นพลัง 5 ฝ่าย ใช้กลยุทธ์ 5 ร่วม มุ่งดำเนินภายใต้นโยบาย 5 นโยบาย แผนงานหลักใน 5 ภารกิจ โดยประกาศสงครามกับ 5 ปัญหาเร่งด่วน เน้นใน 5 พื้นที่เป้าหมายสำคัญ และแนวปฏิบัติ 5 ประการ

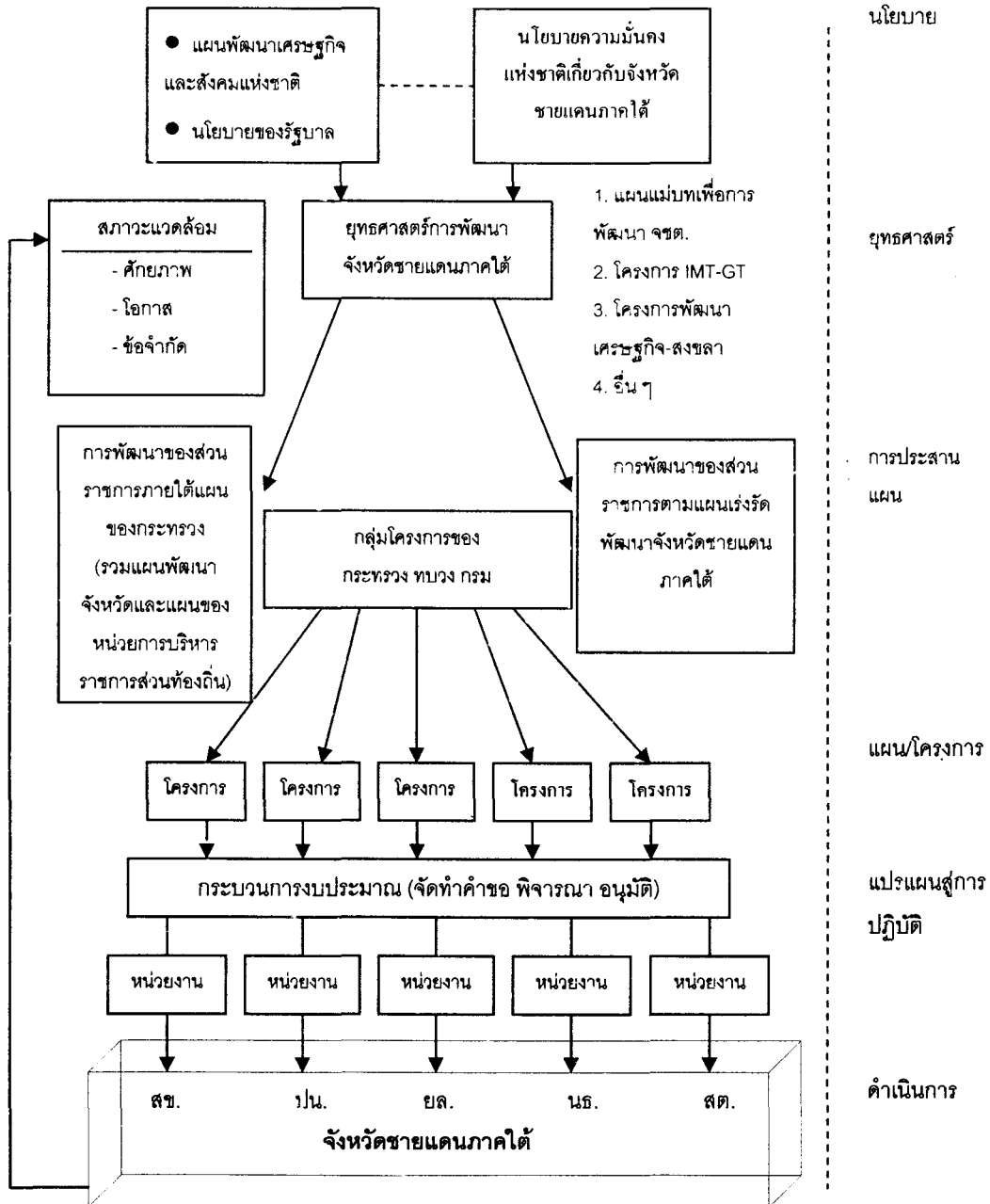
ซึ่งนโยบายเฉพาะของผอ.ศอ.บต.แต่ละท่านจะมีความแตกต่างหลายหลายกันไปแต่ทั้งนี้ ผอ.ศอ.บต.ส่วนใหญ่จะอาศัยประสบการณ์ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาก่อนทำให้รู้ข้อมูล รู้พื้นที่ รู้จักคน รู้ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ศาสนา จึงเป็นความได้เปรียบ เป็นพื้นฐานที่ทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยความถูกต้องสามารถปฏิบัติได้

นอกจากนี้ยังมีการปรับแผนงานเพื่อบูรณาการในการทำให้การดำเนินการของคุณ์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การแผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ กระทรวง ทบวง กรม จากส่วนกลางจะกำหนดนโยบายของแต่ละหน่วยงานหรือตามแผนพัฒนาเพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอ จำต้องอาศัยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาภาคใต้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบการประสานงานเป็นการเฉพาะ แผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงถูกกำหนดขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการเน้นการประสานนโยบาย การเชื่อมโยงกิจกรรม การจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแต่ละส่วนราชการ ให้เป็นแผนประจำปี และมีเป้าหมายให้ประชาชนในพื้นที่มีทัศนคติที่ดีต่อการดำเนินนโยบายของรัฐในการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจให้ทัดเทียมกับภูมิภาคอื่น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การแสดงความจริงใจของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา และประชาชนสามารถอาศัยอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขบนความหลากหลายทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

การจัดองค์กรในการประสานการจัดทำแผน ระดับนโยบายมีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแต่งตั้งตามมติ คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ มี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ผู้แทนจากส่วนราชการเป็นกรรมการ มี ผอ.ศอ.บต. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ซึ่งการกำหนดแผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เน้นว่าเป็นอีกบทบาทหนึ่งของศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาใน

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในลักษณะของการบูรณาการ ทำให้การประสาน กำกับ เร่งรัดส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ซ้ำซ้อน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้



ภาพที่ 4.1 การแปรรูปนโยบายสู่การปฏิบัติด้วยระบบแผนเร่งรัดพัฒนา จชต.

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2545) ๒๐ ปี ศอ.บต. บันทึกประวัติศาสตร์ ๒ ทศวรรษชายแดนใต้ สงขลา หจก.ไฟ-บาร์ด

การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ ในมุมมองของนายชัชชาติ บวรพัฒน์ (แดนใต้ ปีที่ 18 (2) ฉบับที่ 7 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2542) อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ว่า

จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลทุกรัฐบาลทุกสมัยและได้กำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาเป็นพิเศษมาโดยตลอด เพราะมองว่าพื้นที่นี้มีความแตกต่างด้านศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม แต่แท้จริงแล้วความแตกต่างดังกล่าวไม่ใช่สาเหตุของปัญหา แต่ปัญหาที่สำคัญได้แก่ ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา คือ ความไม่เข้าใจและความหวาดระแวงระหว่างกัน รัฐบาลได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเวลาที่ผ่านมาคอ.บต.และทุกหน่วยงานในพื้นที่ได้เสียสละทุ่มเทการทำงานตามนโยบายทำให้การแก้ปัญหาทุกด้านคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น ปัญหาพื้นฐานได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ยังคงดำรงอยู่บ้างแต่ปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหายาเสพติด ปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรหมุนเวียนสลับกันระหว่างความสงบและความรุนแรงเมื่อมีเงื่อนไขขัดแย้งในพื้นที่ รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมที่เชื่อมโยงกับปัญหาพฤติกรรมของข้าราชการบางส่วนและปัญหายาเสพติด ทั้งนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกฉบับมีพัฒนาการของศึกษาเนื้อหา นโยบายที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละช่วงเวลา นับตั้งแต่รัฐบาลได้จัดตั้ง คอ.บต.ขึ้นเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ “ส่วนหน้า” ของรัฐบาลในการอำนวยความสะดวกและประสานการดำเนินงานของหน่วยงานฝ่ายพลเรือน การดำเนินงานของ คอ.บต.ที่ผ่านมามีประสิทธิภาพและได้ผลเป็นที่น่าพอใจ จุดเด่นของคอ.บต.อยู่ที่การทำงานอย่างจริงจังและจริงใจ ทำให้ คอ.บต.ได้รับการยอมรับจากผู้นำศาสนาและประชาชนในพื้นที่ว่าเป็นที่พึ่งและที่ปรึกษา ทั้งด้านจิตใจและการปฏิบัติและคอ.บต.ยังเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภาคราชการ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างกลมกลืน ผลงานเด่นอีกอย่างหนึ่งคือการพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องทั้งในการฝึกอบรมข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกหน่วยงานในพื้นที่ และการบริหารจัดการด้านบุคคลในการให้แรงจูงใจและดำเนินการต่อข้าราชการที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม และขอฝากข้อคิดว่า คอ.บต. เป็นหน่วยงานที่มีขีดความสามารถสูงในการประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาาร่วมกับทางราชการ บุคคลที่กล่าวมาแล้วมีความเชื่อถือศรัทธาและไว้วางใจ คอ.บต.เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว คอ.บต.จึงเป็นหน่วยงานที่สามารถสร้างเอกภาพและ

ทำงานเชิงรุกในการแก้ไขปัญหา ศอ.บต.จึงเป็นความหวังของทุกฝ่ายที่จะช่วยเหลือและบรรเทาปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้

จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จะยึดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหลักในการปฏิบัติ มิฉะนั้น ศอ.บต.ก็จะมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน หรือการดำเนินงานก็จะมีลักษณะเช่นในอดีตที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นสำคัญ ทั้งนี้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สผ.) จะเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย นำเสนอนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การอำนวยการของ ศอ.บต. โดยมี แผนงาน โครงการและมาตรการ ไปปฏิบัติให้ได้ผล และทำหน้าที่กลั่นกรอง ประยุกต์ นโยบาย แผนงาน โครงการปกติของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสังคม วัฒนธรรม ของท้องถิ่นโดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และอีกด้านหนึ่ง ศอ.บต. จะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการรวบรวมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ตามสภาพสังคม วัฒนธรรมและศักยภาพของพื้นที่เสนอต่อรัฐบาล เพื่อเป็นการกำหนดนโยบาย มาตรการต่อพื้นที่ โดยสรุปแล้ว นโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้จะครอบคลุมการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่การสร้างเอกภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อย เพิ่มศักยภาพของข้าราชการฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พลังมวลชนต่าง ๆ ใช้นโยบาย “การเมืองนำการทหาร” เปิดโอกาสให้ผู้หลงผิดเข้ามาเป็นผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย โดยการฟื้นฟูจิตใจ ฝึกอาชีพ
2. ด้านสังคมจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์ เน้นการสร้างความรู้สึกผูกพันเป็นพวกเดียวกันและส่งเสริมบทบาทของทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การขจัดอคติ ความหวาดระแวง และสร้างความเข้าใจไว้วางใจระหว่างชาวไทยพุทธ หน่วยงานราชการและชาวไทยมุสลิม
3. ด้านการเมืองการปกครอง เน้นการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ พัฒนาทัศนคติ พฤติกรรม ประสิทธิภาพ การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในพื้นที่
4. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การวางระบบการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความต่อเนื่องและรวดเร็ว มีการวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การดำเนินงานตามโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ อินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย

5. ด้านการต่างประเทศ เน้นการสร้าง ความเข้าใจที่ถูกต้องกับกลุ่มองค์กรและรัฐบาลของประเทศมุสลิม การสร้างความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นของประเทศมาเลเซีย แนวทางการปฏิบัติการตามภารกิจและนโยบายของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ใ้รูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย เช่น การประชุม สัมมนา ชี้แจงนโยบาย รับฟังข้อคิดเห็นจากข้าราชการ ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน นักการเมือง นักวิชาการ นักธุรกิจ สื่อมวลชน เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการดำเนินการตามนโยบาย การร่วมกับหน่วยราชการ ภาคเอกชน ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ จัดทำแผนงาน โครงการกิจกรรมต่าง ๆ รองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบโดย ศอ.บต.จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ประสานงาน ฝึกกำลังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ร่วมมือกันอย่างเป็นเอกภาพ รวมทั้งสนับสนุนงบประมาณ วิชาการเพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินการตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การติดตาม ประเมินผลและรายงาน ที่ ศอ.บต.ใช้ในการอำนวยการตามนโยบายในภาพรวมของแต่ละแผนงานโครงการ โดยเน้นผลลัพธ์การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสำคัญ

### 1.3 นโยบายหลังการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

หลังการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้นำการบริหารแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนามาใช้ในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค โดยเห็นว่าปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นปัญหาหลักหากแก้ไขปัญหานี้ได้ปัญหาอื่น ๆ จะบรรเทาเบาบางลง ประกอบกับการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการครั้งใหญ่เพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาล และเพื่อให้การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.) เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ประสานงานกับทุกฝ่าย และเร่งรัดผลการดำเนินงาน แต่การแก้ไขปัญหามิสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากไม่มีหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ปล้นอาวุธปืนของกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ จังหวัดนราธิวาส รัฐบาลเห็นถึงข้อบกพร่องในพื้นที่จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารโดยได้กำหนดนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้มีการจัดตั้ง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสจ.ชต.) เป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติในพื้นที่ และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

โครงสร้าง รูปแบบการบริหาร บุคลากรผู้รับผิดชอบในพื้นที่อีกหลายครั้งตามสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา

#### วิเคราะห์

การจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อให้เป็นหน่วยงานกำกับ เฝ้าระวัง การปฏิบัติงานตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงการประสานงานกับฝ่ายทหารในการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวรัฐบาลได้มอบอำนาจให้ ศอ.บต. กลั่นกรอง เสนอแนะ จัดทำแผนงาน โครงการ เพื่อสนองตอบต่อนโยบาย และสามารถเสนอแนะนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากรฝ่ายพลเรือน ซึ่งเท่ากับว่า ศอ.บต.เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในอดีตการกำหนดนโยบายการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาที่เน้นปัญหาเฉพาะเรื่อง ในระยะเริ่มต้นมักเป็นการออกกฎหมายมาบังคับใช้ เช่นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการออกกฎหมาย หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2483 พระราชกฤษฎีกากำหนดวัฒนธรรมซึ่งประชาชนชาวไทยต้องปฏิบัติตาม พ.ศ.2484 ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้ประเทศชาติมีความเจริญทัดเทียมกับอารยประเทศ แต่ปรากฏว่าการออกบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จนส่งผลให้ชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามเกิดความรู้สึกในด้านลบต่อรัฐบาล โดยมองว่ารัฐบาลพยายามที่จะทำลายวัฒนธรรม เอกลักษณ์ของชาวมุสลิม ซึ่งเช่นเดียวกับชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ในทุกสังคมที่ต้องการรักษาเอกลักษณ์ของตนไว้แต่หากพิจารณาให้ต้องแท้แล้ว กฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อชาวไทยมุสลิมเท่านั้นแม้แต่ชาวไทยพุทธเองก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการต้องแต่งกายตามประเทศตะวันตก การสวมหมวก การห้ามกินหมาก ซึ่งนโยบายรัฐนิยม นโยบายผสมกลมกลืน รวมทั้งการปราบปรามต่อผู้คัดค้านอย่างรุนแรงสร้างความรู้สึกที่รำลึกในจิตใจของชาวไทยมุสลิมตลอดมา จนเกิดขบวนการแบ่งแยกดินแดนกลุ่มต่าง ๆ ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อแบ่งแยกดินแดน ประกอบกับสถานการณ์ในขณะนั้น มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการปราบปรามต่อกลุ่มขบวนการดังกล่าวอย่างรุนแรง อาจกล่าวได้ว่าในช่วงนี้รัฐบาลใช้นโยบาย “การทหารนำ การเมืองตาม การพัฒนาสนับสนุน” หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่านโยบายในขณะนั้นส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่เน้นการแก้ไข



ปัญหาเฉพาะเรื่อง ไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทุกด้านและที่สำคัญคือขาดความต่อเนื่องของนโยบายและไม่มีหน่วยงานองค์กรในการบริหารนโยบาย

แต่หลังจากนั้นนโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ถูกต้องขึ้นเป็นลำดับ มีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาเป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งถือเป็นมืออาชีพและมีความเชี่ยวชาญในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะด้านความมั่นคง ซึ่งนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีแนวคิดที่มาของสถานการณ์แต่ละยุคแต่ละสมัยในการกำหนดนโยบายเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่า ในระยะเริ่มแรก จะมีการกำหนดการแก้ไขปัญหาทุกด้าน ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง หลังจากนั้นเมื่อสถานการณ์ดีขึ้นก็มีการเน้นนโยบายด้านการพัฒนาและสร้างที่ยั่งยืนให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ การดำเนินการตามนโยบาย ต้องมีหน่วยงานหรือกลไกในการขับเคลื่อนนโยบาย ดังนั้น การก่อเกิดของหน่วยงานรูปแบบพิเศษอย่าง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท. 43) จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นองค์กรในการดำเนินการตามนโยบาย อาจกล่าวได้ว่าในระหว่างที่มีองค์กรทั้งสองอยู่ การดำเนินงานอยู่ในรูปของ “การเมืองนำ การทหารตาม การพัฒนาสนับสนุน”

จนกระทั่งก่อนการยุบ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) สถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ลดลงเป็นอย่างมากจนมีการสรุปว่า กลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ ไม่มีศักยภาพในการเคลื่อนไหวแล้ว การดำเนินงานของ ศอ.บต. ในช่วงนี้คือ การบริหารนโยบายลักษณะ “การพัฒนา นำ การเมืองตาม การทหารสนับสนุน” ซึ่งถือเป็นความสำเร็จของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้ันโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล

หลังจากมีการยุบ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) แล้ว นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็สิ้นสุดลงในปี 2546 รัฐบาลไม่ได้มีการกำหนดนโยบายที่เป็นยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่มีองค์กร หน่วยงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ ภารกิจต่าง ๆ กลับไปอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานตามปกติของระบบราชการ และสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นอีกครั้ง

## 2. การจัดโครงสร้างในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ได้ผล รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์การในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้นในปี 2524 รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงระบบการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2523 เห็นชอบตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยรัฐบาลได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 จัดตั้งองค์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็น 2 ระดับ คือ

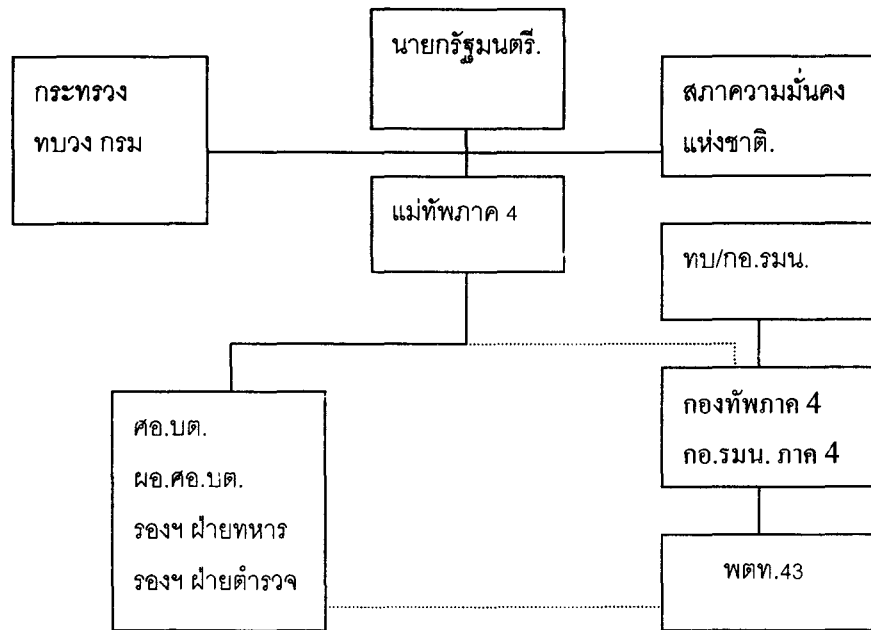
1. ระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหาร สั่งการ ควบคุม กำกับดูแลโดยมี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงาน กลั่นกรองพิจารณาเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี

2. ระดับพื้นที่ มีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลในการแก้ไขปัญหา และแยกองค์การในการรับผิดชอบ ออกเป็น 2 ส่วนคือ

2.1 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) รับผิดชอบฝ่ายพลเรือน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

2.2 กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) รับผิดชอบการใช้กำลังในการปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดนต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4

ซึ่งการกำหนดโครงสร้างในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังนี้



หมายเหตุ ——— สายการบังคับบัญชา  
 ..... สายการประสานงาน

ภาพที่ 4.2 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2545) ๒๐ ปี ศอ.บต. บันทึกประวัติศาสตร์ ๒ ทศวรรษ ชายแดนใต้ สงขลา หจก.ไฟ-บาร์ด

หลังจากนั้น ในปี 2539 รัฐบาลได้มีการปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารอีกครั้ง หนึ่งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 โดยกำหนดให้มี หน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหาร สั่งการ ควบคุมและกำกับ ดูแลดำเนินงานทั้งปวง ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการระดับสูงจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการและ เลขาธิการ โดยมีหน้าที่พิจารณา เสนอแนะนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

ต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และอำนาจการในการควบคุมการแก้ปัญหาให้เป็นไปตามนโยบาย

กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานในการจัดตั้ง ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่งตั้งผู้อำนวยการศูนย์ โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นฝ่ายสนับสนุนการปฏิบัติงานของ ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเร่งรัดการดำเนินการอย่างจริงจังในการสรรหาและพิจารณาข้าราชการที่เข้าปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้



### วิเคราะห์

เมื่อรัฐบาลจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) ในปี 2524 ได้กำหนดโครงสร้างในการ บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในระดับนโยบายและมี ศอ.บต. และ พตท.43 เป็นหน่วยงานในพื้นที่ ที่รับผิดชอบต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามนโยบาย ความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งโครงสร้างนี้ได้มีการปรับปรุง เพื่อให้ สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยในปี 2539 ได้มีการจัดตั้ง คณะอำนวยการแก้ไข ปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) และสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไข ปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สชต.) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็น ฝ่ายอำนวยการและให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้านหนึ่ง

หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าโครงสร้างในระยะเริ่มแรกจะกำหนดให้ แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้แต่ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนภาคใต้(ศอ.บต.) ก็ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ กองทัพภาค 4 ซึ่งจะสังเกตได้ว่า นโยบายในระยะเริ่มแรกยังให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงเป็นหลัก ตาม สถานการณ์ของประเทศที่ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ แต่เมื่อภัยจากสงครามเย็นได้คลี่คลายลงรัฐบาลจึงได้ปรับแนวทางการบริหาร โดยในปี 2539 ก็มีการลดบทบาทของฝ่ายทหารลง ดังเห็นได้จากการมอบหมายอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งการต่อ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยตรง ส่วนแม่ทัพภาคที่ 4 จะสามารถสั่งฝ่ายปกครองผ่านทาง กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายในจังหวัดเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังให้ความสำคัญกับฝ่ายทหารอยู่ ดังเห็นได้ จากการที่ยังคงให้มีการการจัดตั้ง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด ในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่ได้ตัดปัจจัยด้านความมั่นคงออกจากพื้นที่เสียทีเดียว และอีกเหตุผลหนึ่งคือการทำที่รัฐบาลต้องการปรับแนวนโยบายของรัฐบาลต้องการให้ทิศทางของ นโยบายเน้นการพัฒนาให้มากขึ้น จึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา เป็นหลัก แทนปัญหาด้านความมั่นคง

ต่อมาเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีการ ประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้สรุปได้ว่า สถานการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นเกิด จากการกระทำของกลุ่มโจรมุสลิมชาวมลายู เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วไปทุกพื้นที่ของประเทศ ดังนั้น ภารกิจพิเศษของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสม

พลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) ได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้วการคงอยู่ของหน่วยงานพิเศษจะเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดให้กับสาธารณะเสมือนว่ายังมีเหตุการณ์การก่อการร้ายเกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ดังนั้นในการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่อย่างไม่เป็นทางการ เมื่อวันที่ 29 – 31 มีนาคม 2545 ณ จังหวัดนราธิวาส รัฐบาลจึงได้มีมติให้ยุบเลิกภารกิจของ หน่วยงานพิเศษดังกล่าวตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 และให้ถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดให้หน่วยงานปกติ ประกอบกับรัฐบาลได้มีนโยบายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่า ซีอีโอ) มาใช้ทั่วประเทศ และรัฐบาลมองว่าภายใต้ระบบ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาจะเป็นระบบการบริหารที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพใน ทุก ๆ ด้าน โดยการประยุกต์แนวคิดในการบริหารของเอกชนมาใช้ในระบบราชการ

แต่ปรากฏว่าสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 เป็นต้นมา ได้เกิดเหตุการณ์การปล้นอาวุธปืนของกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ จังหวัดนราธิวาส การเผาโรงเรียน การทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นข้อที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่มีการยุบเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองบัญชาการ พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 และการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ปะทุขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

### 3. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 3.1 เหตุผลและความเป็นมา

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เสนอเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง ศอ.บต. โดยได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

3.1.1 โดยเหตุที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อันประกอบด้วยจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูลและสงขลา ต้องประสบกับปัญหาบางประการอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยส่วนรวม ปัญหาดังกล่าวมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่นของประเทศซึ่งทางรัฐบาลได้มุ่งเน้นให้ความสนใจอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด และได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2521 โดยมีขอบเขตครอบคลุมการดำเนินงานทั้งด้านการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยา ซึ่งผลการดำเนินงานคืบหน้ามาเป็นลำดับ

3.1.2 อย่างไรก็ดีเพื่อให้การดำเนินงานของทางราชการได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้พิจารณาศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบาย โดยได้พิจารณาประกอบกับความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ แล้วได้มีมติเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2523 เห็นควรเสนอต่อรัฐบาลให้กำหนดการปรับปรุงการบริหารราชการในด้านต่าง ๆ รวม 3 ด้านคือ ระบบการบริหารราชการ ประสิทธิภาพข้าราชการ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับการปรับปรุงระบบการบริหรานั้น เนื่องจากระบบบริหารราชการทั่วไปในปัจจุบันยังไม่สามารถเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานแก่ในระบบการบริหารงานในบางส่วนให้เหมาะสมโดยกำหนดเป็นหลักการว่าสมควรให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินงานในพื้นที่ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายป้องกันปราบปราม ทั้งนี้เพื่อเอกภาพในการบริหารสั่งการและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ในการนี้สภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหรณาดังกล่าว ตลอดจนแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ในคราวเดียวกันด้วย

3.1.3 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 แล้วเห็นชอบตามแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหรณ การปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการ การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอแนะและ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เรื่องการแก้ไขปัญหาบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ สนับสนุนการดำเนินงานทั้งปวงให้บรรลุผลตามมติคณะรัฐมนตรี (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หน้า 13-14 )

#### วิเคราะห์

จากหลักการและเหตุผลข้างต้นที่นำเสนอโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งพออนุมานได้ว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพื้นที่อื่นของประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประชากรนับถือศาสนา อิสลามเป็นส่วนใหญ่ จึงมีเอกลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชีวิตของตนเอง ประกอบการมีประวัติศาสตร์อันยาวนานของรัฐปัตตานี และอันเนื่องมาจากเอกลักษณ์เหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหา



ในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจอันสลับซับซ้อนมาเป็นเวลาอันยาวนาน

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด จึงได้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคแต่ละสมัย ผ่านการลองผิดลองถูก จนกระทั่งรัฐบาลในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/ 2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการปรับปรุงการจัดองค์กรการบริหาร แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบการบริหารราชการทั่วไปในขณะนั้นไม่สามารถใช้อำนวยต่อการดำเนินงานแก้ไขปัญหามีลักษณะพื้นที่เฉพาะของพื้นที่ได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารโดยกำหนดเป็นหลักการว่า สมควรให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินงานทั้งในระดับพื้นที่รวมทั้งการจัดให้มีองค์กรพิเศษ เพื่อรวมศูนย์การบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานในพื้นที่ทั้งฝ่ายพลเรือน และฝ่ายป้องกันปราบปราม เพื่อเอกภาพในการบริหารสั่งการและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

### 3.2 การจัดตั้งและภารกิจ

#### การจัดตั้ง

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นหน่วยงานอำนวยการระดับพื้นที่ อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2524 โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/ 2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีหน้าที่เร่งรัด กำกับ ดูแล ประสานงาน ฝึกกำลังและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานพลเรือน ตำรวจและทหารในพื้นที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

#### ภารกิจ

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานอำนวยการในพื้นที่หรือเป็นรัฐบาลส่วนหน้าโดยจำลองหน่วยงานอำนวยการด้านแผนงานแผนเงิน แผนคน ของรัฐบาลกลางมาอยู่ด้วยกันในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเน้นหนักในด้านสังคมจิตวิทยา การเมืองการปกครอง การพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างความเข้าใจกับประเทศ

เพื่อบ้านและโดยการประสานงานร่วมมือกับกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 สรุปภารกิจได้ ดังนี้

3.2.1 ระดมส่วนราชการ หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจมาดำเนินการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้สนองตอบต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยระบบการประสานแผนเป็นเครื่องมือหลัก เพื่อแปรนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมทั้งใช้ระบบการประสานงาน รวมทั้งดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย

3.2.2 ความสำเร็จของนโยบายย่อมขึ้นอยู่กับกลไกของภาครัฐ ซึ่งหมายถึงข้าราชการและพนักงานของรัฐ ศอ.บต.จึงได้รับมอบหมายให้ดูแลบุคลากรของรัฐ อีกหน้าที่หนึ่ง ตั้งแต่การสรรหาข้าราชการที่ดีมาปฏิบัติงาน การพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ความเข้าใจในวิถีชีวิตของประชาชน และวิธีปฏิบัติงานที่เหมาะสม รวมถึงการโยกย้ายข้าราชการที่ไม่ดีออกจากพื้นที่ ขณะเดียวกันข้าราชการที่ดีก็มีระบบบำเหน็จความชอบ เป็นขวัญกำลังใจ

3.2.3 ดำเนินภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.)

#### วิเคราะห์

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อเป็นหน่วยงานในการดำเนินงานตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีรูปแบบลักษณะการบริหารรูปแบบพิเศษ จัดตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี จะมีความขลังและศักดิ์สิทธิ์กว่ารูปแบบการบริหารในระบบปกติของทางราชการ เพราะถือว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ข้าราชการประจำ ต้องเร่งสนองนโยบายดังกล่าวอย่างเต็มที่ด้วยความเข้มแข็ง และจะสามารถระดมทรัพยากรรูปแบบต่าง ๆ ของระบบราชการในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ แต่ในขณะเดียวกันเมื่อระยะเวลาผ่านไปการดำเนินการของรูปแบบดังกล่าวจะค่อย ๆ ลดความสำคัญลงตามนโยบายของรัฐบาลชุดต่อมาที่ต้องการเป็นผู้ริเริ่มแก้ไขปัญหาด้วยความเห็นของตนเองและมองว่านโยบายที่ผ่านมาของรัฐบาลในอดีตไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

ในส่วนของภารกิจ การดำเนินงานของ ศอ.บต. อาศัยหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาชน สื่อมวลชน กลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ โดยได้มีการแต่งตั้งผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิและข้าราชการที่มีประสบการณ์เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา

ศอ.บต. รวม 2 คณะ คือ คณะกรรมการที่ปรึกษา ด้านการเมืองและการปกครอง และ คณะกรรมการที่ปรึกษา ด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อเป็นการให้ผู้นำชุมชนในพื้นที่ใช้เป็นเวทีในการแสดงความคิดเห็น การแสดงความต้องการให้รัฐแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อันเป็นการลดความหวาดระแวงไม่เข้าใจกัน เป็นกันชนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ที่ได้แสดงออกมาซึ่งประสิทธิภาพที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนตลอดระยะเวลาที่มี ศอ.บต. ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ภารกิจของ ศอ.บต. จึงเป็นหน่วยงานที่มุ่งสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่เพียงแต่รัฐบาลในช่วงนั้นจะเห็นความสำคัญของ ศอ.บต. หรือไม่เท่านั้น

### 3.3 โครงสร้างและบุคลากร

ระยะเริ่มแรกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการจัดโครงสร้างองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่เมื่อบทบาท ภารกิจ นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค แต่ละสมัย เปลี่ยนไป การปรับปรุงโครงสร้างของ ศอ.บต. เพื่อให้มีความเหมาะสมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่โดยโครงสร้างหลักแล้วจะประกอบด้วย ผู้อำนวยการศูนย์ฯ แต่งตั้งจาก รองปลัดกระทรวงมหาดไทย มีรองผู้อำนวยการศูนย์ฯ 5 ฝ่าย คือ ฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายเศรษฐกิจและสังคมและฝ่ายการศึกษา โดยแต่งตั้งจากข้าราชการระดับสูง ของ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงศึกษาธิการ นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งองค์กรมีการปรับปรุงโครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 9 ครั้ง ดังนี้ (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ แนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้)

3.3.1 โครงสร้างตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 156/2524 ลงวันที่ 23 มี.ค. 2524 ซึ่งใช้ในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระดับบริหารมี ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผอ.ศอ.บต.) รอง ผอ.ศอ.บต. 2 อัตรา และอัตราเจ้าหน้าที่ 95 อัตรา ประกอบด้วย 6 กอง คือ กองแผนและโครงการ กองการประชาสัมพันธ์ กองกลาง กองพัฒนามูลสาร กองการศึกษาและศาสนสัมพันธ์ กองการข่าวและกิจการต่างประเทศ และคณะกรรมการ 4 ชุด คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะกรรมการปรับปรุงการจัดการศึกษา คณะกรรมการกำหนดแนวทางปฏิบัติการด้านจิตวิทยา คณะกรรมการวางแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย – มาเลเซีย โครงสร้างตามคำสั่งนี้ได้เน้นให้การดำเนินการของทุกส่วนราชการเพื่อตอบสนองต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ในระยะเริ่มต้นต้องการสร้างความสงบเรียบร้อย

ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ ปรับสภาพแวดล้อมให้เกิดการพัฒนาและสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศมุสลิมและประเทศเพื่อนบ้าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีความรุนแรง

**3.3.2 โครงสร้างตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 251/2529** ลงวันที่ 5 มิ.ย. 2529 มีการเปลี่ยนแปลงโดยมี ผอ.ศอ.บต. รอง ผอ.ศอ.บต. 3 อัตรา อัตรากำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ 97 อัตรา มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเพิ่มตำแหน่งรองผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกตำแหน่งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับสถานการณ์ความรุนแรงที่ลดลงและเน้นงานด้านจิตวิทยามวลชนเพิ่มมากขึ้น

**3.3.3 โครงสร้างตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 271/2531** ลงวันที่ 6 พ.ค. 2531 มี ผอ.ศอ.บต. รอง ผอ.ศอ.บต. 3 อัตรา อัตรากำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ลดลงเหลือเพียง 59 อัตรา ตามการปรับลดขนาดของ ศอ.บต. โดยได้เปลี่ยนแปลงกองในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เหลือ 4 กอง ประกอบด้วย กองกลาง กองพัฒนาบุคคล กองแผน กองการข่าวและปจว. ส่วนคณะกรรมการยังคงไว้ 4 ชุดเช่นเดิม ทั้งนี้เป็นการปรับตามบัญชาของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ที่ต้องการให้โครงสร้างของ ศอ.บต.มีความเหมาะสมกับภารกิจที่ลดน้อยลงตามสถานการณ์ที่ดีขึ้นในขณะนั้น และมีแนวโน้มที่จะลดบทบาทของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ลงในแต่ละปีจนสิ้นสุดลงในปี 2534

**3.3.4 โครงสร้างตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 123/2532** ลงวันที่ 26 ม.ค. 2532 มี ผอ.ศอ.บต. รอง ผอ.ศอ.บต. 3 อัตรา เพิ่มอัตรากำลังเป็น 97 อัตรา ได้เพิ่มจำนวนกองเป็น 6 กอง ประกอบด้วย กองแผนและโครงการ กองการข่าวและปฏิบัติการจิตวิทยา กองกลาง กองพัฒนาบุคคล กองพัฒนาการศึกษา กองพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาอาชีพ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2531 ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยปรับโครงสร้างที่กำหนดไว้เดิมโดยเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการศึกษาตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2531- 2535 ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย ของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ที่มีนโยบายทำสนามรบให้เป็นสนามการค้าและการเปลี่ยนโครงสร้างครั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากที่นายกรัฐมนตรีได้มาตรวจเยี่ยม ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และได้มีการบรรยายสรุปให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคด้านโครงสร้างและบุคลากร

**3.3.5 โครงสร้างตามกระทรวงมหาดไทย ที่ 537/2534** ลงวันที่ 10 ก.ค. 2534 มี ผอ.ศอ.บต.และรอง ผอ.ศอ.บต. 3 อัตรา อัตรากำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ 117 อัตรา ได้ปรับปรุงโครงสร้างโดยปรับเป็น 7 กอง ได้แก่ กองกลาง กองการข่าว กองส่งเสริมการศึกษาและสังคม กองพัฒนาบุคคล กองนโยบายและแผน กองเศรษฐกิจ กองประชาสัมพันธ์ การปรับปรุงครั้งนี้เป็นการเสนอของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเพิ่มความมีประสิทธิภาพความมีเอกภาพของการประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยา ในการสนองต่อนโยบายที่เน้นหนักในการสร้างความเข้าใจและลดความหวาดระแวงให้หมดสิ้นไป ซึ่ง นายพิชัย รัตนพล รองเลขาธิการความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นผู้ที่มีบทบาทในการยกย่องนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้ทัศนะว่าปัญหาความหวาดระแวงคือปัญหาสำคัญที่ยังคงดำรงอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

**3.3.6 โครงสร้างตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 433/2537** ลงวันที่ 9 ส.ค. 2537 มีผอ.ศอ.บต. รอง ผอ.ศอ.บต. 4 อัตรา อัตรากำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ 118 อัตรา ได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง เป็น 8 กอง ได้แก่ กองกลาง กองการข่าว กองส่งเสริมการศึกษาและสังคม กองพัฒนาบุคคล กองนโยบายและแผน กองประชาสัมพันธ์ กองเศรษฐกิจ สำนักงานประสานงาน โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย และได้มีการเพิ่มรอง ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฝ่ายพัฒนาเศรษฐกิจ พร้อมทั้งปรับตำแหน่ง รอง ผอ.ศอ.บต. ฝ่ายตำรวจให้มี ยศ พล.ต.ต. ซึ่งสูงขึ้นกว่าเดิม เป็นการปรับโครงสร้างที่สานต่อแนวคิดของ นายนิพนธ์ บุญญะโกวิท ผอ.ศอ.บต. ที่ให้ความสำคัญกับโครงการ IMT-GT และการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านค่อนข้างมาก รวมทั้งให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2537 ซึ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก

**3.3.7 โครงสร้างคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 56/2540** ลงวันที่ 27 มกราคม 2540 มี ผอ.ศอ.บต. รองผอ.ศอ.บต. 4 อัตรา กำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ 84 อัตราได้ปรับปรุงโครงสร้างเป็น 4 กอง คือ กองกลาง กองประสานการพัฒนาเศรษฐกิจ กองประสานการพัฒนาสังคม กองพัฒนาบุคลากร ซึ่งเป็นการปรับตามผลการศึกษาวิจัยของ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์

**3.3.8 โครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 185/2541** ลงวันที่ 10 เมษายน 2541 มี ผอ.ศอ.บต. รองผอ.ศอ.บต. 5 อัตรา มีการเพิ่มรอง ผอ.ศอ.บต.สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพิ่มตำแหน่งผู้ช่วย ผอ.ศอ.บต. จาก 1 อัตรา เป็น 4 อัตรา ผู้ปฏิบัติงาน 124 อัตราเพิ่ม จำนวนกองเป็น 6 กอง คือ

สำนักงานเลขาธิการศูนย์ กองพัฒนาบุคลากร กองประสานงานความมั่นคง กองนโยบายและแผน  
กองประสานการพัฒนาเศรษฐกิจ กองประสานการพัฒนาสังคม

**3.3.9 โครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้**  
**ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 307/2544** ลงวันที่ 10 กันยายน 2544 มี ผอ.ศอ.บต.  
รอง ผอ.ศอ.บต. 5 อัตรา มีผู้ช่วย ผอ.ศอ.บต. 8 อัตรา และกำลังที่ปฏิบัติหน้าที่ 84 อัตรา มี  
หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ประกอบด้วย 6 กอง คือ สำนักงานเลขาธิการศูนย์ กองพัฒนาบุคลากร  
กองประสานงานความมั่นคง กองนโยบายและแผน กองประสานการพัฒนาเศรษฐกิจ กอง  
ประสานการพัฒนาสังคม

โครงสร้างของ ศอ.บต. ได้มีการปรับปรุงหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับ  
สถานการณ์ในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และการปรับปรุงโครงสร้างสามารถ  
ดำเนินการได้โดยอาศัยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยก็สามารถปรับปรุงโครงสร้างได้ทันที นายพลการ  
สุวรรณรัฐ (แดนใต้ ปีที่ 17 (1) ฉบับที่ 4 กรกฎาคม – สิงหาคม 2541) อดีต ผู้อำนวยการ  
จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ให้สัมภาษณ์ หลังจากได้รับตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. ดังนี้

หลังได้รับตำแหน่งแล้วได้มาดูเรื่องภายในของ ศอ.บต. พบว่ามีจุดอ่อน  
ทั้งในเรื่องโครงสร้างการจัดองค์กรที่ยังไม่ครอบคลุมภารกิจ เรื่องของการประสานงานกับส่วนกลาง  
เรื่องของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีแต่จะลดลง จึงได้ขอปรับโครงสร้าง ศอ.บต. โดยเพิ่มบทบาทของรอง  
ฝ่ายเศรษฐกิจ และเพิ่มรอง ผอ.จากกระทรวงศึกษา นอกจากนี้ยังเพิ่ม ผู้ช่วย ผอ.ศอ.บต. อีก 3  
ตำแหน่งจาก สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานสภาพัฒนาการแห่งชาติ เพื่อมา  
ช่วยงานในการประสานงานกับส่วนกลาง ในระดับกอง ได้เพิ่มกองนโยบายและแผน เพื่อ  
ประสานงานกับจังหวัดหน่วยงานในส่วนกลาง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 5 จังหวัดเกี่ยวกับการ  
การจัดทำแผนงาน โครงการ ผลักดันงบประมาณ มาพัฒนาพื้นที่ อีกกองหนึ่งคือ กองประสานงาน  
ความมั่นคง ตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลโครงการช่วยเหลือผู้พัฒนาชาติไทย ประสานงานการปราบปรามยา  
เสพติด การวิเคราะห์ข่าวกรองทางยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ภายในแต่ละกองก็ปรับระบบงาน จาก  
“ฝ่าย” “งาน” มาเป็น “กลุ่มงาน” เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น ต่อจากนั้น ก็  
ประสานงานขอตัวเจ้าหน้าที่หน่วยต่าง ๆ มาช่วยราชการที่ ศอ.บต. ปรับโครงสร้าง คณะกรรมการ  
ที่ปรึกษา ปรับวิธีทำงาน ระบบงาน และโครงการต่าง ๆ ให้กระชับขึ้น ในส่วนของเหตุการณ์ความ  
ไม่สงบต่าง ๆ มีสาเหตุจากหลายประการ ได้แก่ จากกลุ่มโจรก่อการร้าย ซึ่งเกิดขึ้นต่อเนื่องมา 40-  
50 ปีมาแล้ว กลุ่มมิจฉาซีพีที่สวมรอย แอบอ้างเรียกค่าคุ้มครอง ช่มชู้ เพื่อเรียกรับผลประโยชน์  
กลุ่มผลประโยชน์ ที่ทำธุรกิจขัดแย้งขัดขวางกัน สร้างสถานการณ์ให้ดูน่ากลัว กลุ่มข้าราชการที่

ประพัตินอกกลุ่มนอกทาง แสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งไปรับลูกกับขบวนการโจรก่อการร้ายพอที่เขาเอาไปอ้างว่ารัฐบาลไม่ให้ความสำคัญเป็นธรรม กดขี่รีดไถพี่น้องมุสลิม กลุ่มสุดท้ายคือผู้ที่มีทัศนคติไม่เปิดกว้างต่อผู้คนต่างวัฒนธรรม ไม่เข้าใจ ไม่ตอบสนองต่อนโยบายของภาครัฐ ไปแสดงพฤติกรรมที่ขัดต่อความรู้สึก วิถีชีวิต หรือหลักศาสนา ทำให้เกิดการต่อต้านหรือร้องเรียนขึ้น ทั้ง ๆ ที่เหตุการณ์อย่างนี้ไม่น่าจะมีอยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว เพราะมีหลักรัฐประศาสนโยบาย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ระบุไว้ชัดเจนว่า ไม่ให้ฝ่ายบ้านเมืองออกกฎ หรือระเบียบ ที่ขัดต่อหลักศาสนา ห้ามส่งข้าราชการไม่ดี ไม่มีความรู้ ความสามารถ ไม่เข้าใจจิตใจของคนในพื้นที่มาอยู่ที่นี่ เหล่านี้คือสาเหตุของความไม่สงบเรียบร้อย

### วิเคราะห์

การกำหนดโครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรวมแล้วจะคำนึงถึงการจัดโครงสร้างองค์กรที่มีเอกภาพ มีการแบ่งแยกภารกิจที่ชัดเจน จัดกลุ่มงานที่เหมาะสมและมีความอ่อนตัวที่จะปรับให้สอดคล้องกับ สภาพปัญหา สภาพแวดล้อม สถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคแต่ละสมัย และตามนโยบายของรัฐบาล หากมีสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยเช่นปัจจุบันนั้นนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล จะสามารถสั่งการโดยผ่านองค์กรนี้ได้ทันทีเพราะมีหน่วยงานในการรองรับนโยบายและแปลงไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลโดยเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลยังไม่สามารถหาแนวทางรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น ในส่วนของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรในการบริหารที่กล่าวได้ว่าเป็นการจัดตั้งขึ้นแทน ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 ซึ่งในระยะเริ่มแรก กอ.สสส.จชต. มี รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อำนวยการ ต่อมามอบหมายให้ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้อำนวยการ และรัฐบาลได้ปรับปรุงรูปแบบเป็นครั้งที่ 3 โดยมอบหมายให้ แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้อำนวยการ ซึ่งในที่สุดแล้วรูปแบบของ กอ.สสส.จชต. ก็คงจะเหมือนกับ ศอ.บต. ในที่สุด

ผู้บริหารของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย ผอ.ศอ.บต. จะแต่งตั้งจาก รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่จะแต่งตั้งมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เคยดำรงตำแหน่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาก่อน เช่น นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา นายนิพนธ์ บุญญฤทธิ์ นายบัญญัติ จันทน์เสนะ เคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา นายวิสุทธิ์ สิงห์ขจรวรกุล เคยดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา นายพลากร สุวรรณรัฐ เคยดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี หรือในส่วนของฝ่ายทหาร

ก็แต่งตั้งจาก ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เช่น พลโทจ่านัง ไพโรจน์ อดีตรอง ผอ.ศอ.บต. ฝ่ายทหาร เป็นผู้ที่มีประสบการณ์การรับราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็น เวลาอันยาวนาน และฝ่ายตำรวจ ก็แต่งตั้งจากผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 เช่น พล.ต.ท.ธวัชชัย จุลสุคนธ์ เป็น รอง ผอ.ศอ.บต. เป็นต้น นอกจากนี้การแต่งตั้งในระดับ ผู้ช่วย ผอ.ศอ.บต.ก็ได้แต่งตั้งจาก บุคลากรที่ได้มีตำแหน่งหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่นกัน เหล่านี้แสดงถึงศักยภาพในการสั่งการหรือบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อ ศอ.บต. สั่งการเรื่องใดก็จะได้รับการสนองตอบจากหน่วยงานราชการในพื้นที่เป็นอย่างดี

ในระดับผู้ปฏิบัติก็เช่นกันที่จะแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเป็นที่น่าไว้วางใจจากผู้บริหารระดับสูงในการมาเป็นมือเป็นไม้ให้ จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าในแง่ ของบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการที่ขอตัวมาช่วยราชการใน ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีภูมิสำเนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประสบการณ์ในการปฏิบัติ หน้าที่และได้รับการคัดสรรจากผู้บริหารใน ศอ.บต.แล้ว จึงสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่าง ทันทีทันใด แต่ในขณะเดียวกันในแง่ของตัวบุคลากรก็เป็นจุดอ่อนของ ศอ.บต. เช่นกันในแง่ที่ ศอ.บต.เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ ไม่ถาวรเหมือนส่วนราชการปกติ บางครั้งต้นสังกัดของข้าราชการ ก็ไม่ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านั้นมาช่วยราชการนอกหน่วยอันจะส่งผลกระทบต่อต้นสังกัดของ หน่วยงานนั้น ๆ เอง หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหาร ก็จะมีการดึงตัวข้าราชการที่ไว้วางใจมา ปฏิบัติหน้าที่แทนเหล่านี้ก็เป็นสิ่งที่บั่นทอนกำลังใจของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติเช่นกัน

นอกจากนี้ในส่วนของหน่วยงานปฏิบัติ ที่ประกอบด้วย 6 กอง ก็มีการจัดกลุ่ม งานที่สามารถรองรับต่อนโยบายได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ สำนักงานเลขานุการศูนย์ฯ จะหน้าที่ ด้านการอำนวยความสะดวก ประสานงาน การบริหารงานบุคคล ปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย กองพัฒนาบุคลากร ทำหน้าที่การพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการ เพื่อสนองตอบต่อนโยบายความ มั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองประสานงานความมั่นคง ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคง ด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด ตลอดจนการดูแลผู้ร่วม พัฒนาชาติไทยที่ออกมาอุปถัมภ์กับทางราชการ กองนโยบายและแผน ทำหน้าที่วางระบบข้อมูล ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประสานการจัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการ แผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แผนดำเนินงานของ ศอ.บต. ประสาน การจัดทำงบประมาณ ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ตลอดจนการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน กองประสานการพัฒนาเศรษฐกิจ



ทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ประสานงาน ด้านเศรษฐกิจ เสนอแนะด้านยุทธศาสตร์การพัฒนา เศรษฐกิจที่จะสนองตอบต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองประสานการพัฒนาสังคม ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาและ สังคม วัฒนธรรม ศาสนา

จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างของ ศอ.บต. สามารถปรับให้มีความสอดคล้องกับ สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัย และมีความอ่อนตัวสูง บุคลากรเป็นผู้ที่มี ประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อประกอบกับนโยบายความ มั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงสามารถทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยความ รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

### 3.4 อำนาจหน้าที่

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/ 2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศูนย์ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1. ควบคุม กำกับ ดูแลและประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ใน จังหวัดชายแดนภาคใต้
2. บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์
3. พิจารณาเสนอแนะต่อแม่ทัพภาคที่ 4 เกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการที่ ปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
4. พัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ในพื้นที่
5. รวบรวม กลั่นกรองการจัดทำแผนและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการ ประสานงานติดตามและประเมินผล
6. แต่งตั้งที่ปรึกษาได้ตามความเหมาะสมโดยให้มีผู้นำท้องถิ่นร่วมอยู่ด้วย
7. ปฏิบัติงานอื่นตามที่แม่ทัพภาคที่ 4 มอบหมาย

ต่อมารัฐบาลได้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/ 2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้และได้ออก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 เรื่องการปรับปรุงการบริหาร ราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1. กำกับเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายฯ ของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนและตำรวจ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการฝ่ายทหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ
2. รวบรวม กลั่นกรองและเสนอแนะ การจัดทำแผนงาน โครงการและการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรของรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ตอบสนองนโยบายตลอดจนการประสานงานติดตามและประเมินผลให้การดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
3. พัฒนาข้าราชการและพนักงานของรัฐฝ่ายพลเรือนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม
4. เสนอแนะนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากรฝ่ายพลเรือนในเรื่องต่อไปนี้
  - (ก) การโยกย้ายข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
  - (ข) การให้บำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
  - (ค) การสรรหาข้าราชการที่ดีมีความสามารถไปปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือการขอยืมตัวข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐช่วยปฏิบัติงานของ คอ.บต. ได้ตามความเหมาะสม
5. แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาคณะกรรมการช่วยเหลือการดำเนินการได้ตามความจำเป็น
6. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต.

#### วิเคราะห์

อำนาจหน้าที่ ของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะมีภารกิจครอบคลุมทุกด้าน เปรียบเสมือนเป็นรัฐบาล ส่วนหน้า ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีลักษณะของการอำนวยการ กำกับ ดูแล รวบรวมกลั่นกรอง การประสานงาน คัดสรรข้าราชการ ให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการตลอดจน นโยบายที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี หากมองแล้วจะเห็นว่า มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก แต่การบริหารงานของ คอ.บต. ก็มีปัญหาตามสภาพของ

องค์กรโดยทั่วไปและองค์กรก็ประกอบด้วยส่วนราชการหลายหน่วย แต่ส่วนใหญ่แล้วจะสามารถแก้ไขได้โดยเฉพาะบทบาทของ ผอ.ศอ.บต.ที่มาจากฝ่ายปกครองจะมีภาพลักษณ์ของนักปกครอง มีความประนีประนอมสูง อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ประกอบกับการเคยปฏิบัติงานในพื้นที่ มีประสบการณ์ และโดยสถานภาพของ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ก็สามารถสั่งการโดยตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ อันเป็นกลไกปกติของ ระบบราชการได้อยู่แล้ว ทำให้ ศอ.บต.สามารถแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ได้

### 3.5 งบประมาณ

การดำเนินงานของ ศอ.บต. โดยรวมนั้นจะเน้นการประสานงาน การเร่งรัด กำกับดูแล มากกว่าการเป็นหน่วยงานปฏิบัติด้วยตนเอง ในด้านงบประมาณนั้น ศอ.บต.ไม่ได้มีงบประมาณมากมายอย่างที่หลายฝ่ายเข้าใจ ศอ.บต. ได้พยายามดำเนินการที่จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้ประสานงานกับสำนักงานงบประมาณ ทุกกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้ง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อผลักดันให้เกิดการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่อย่างทั่วถึง โดยการมีหนังสือถึง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกคนเพื่อช่วยสนับสนุนผลักดันอีกทางหนึ่ง โดยสรุปงบประมาณด้านต่าง ๆ จะตกมาถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นในปีงบประมาณ 2542 ได้รับงบประมาณ 6,301 ล้านบาท ดังรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงงบประมาณประจำปี 2542 ที่จัดสรรให้จังหวัดชายแดนภาคใต้

กระทรวง กรม	สงขลา	ยะลา	ปัตตานี	นราธิวาส	สตูล	แยกจังหวัดไม่ได้
สำนักนายก รัฐมนตรี	-	-	-	-	-	2,050,000
กระทรวง เกษตร	152,806,20	28,400,000	139,575,60	86,242,700	26,007,700	27,646,600
กระทรวง คมนาคม	0	1,475,500	299,841,00	595,883,60	36,300,000	85,827,000
	0		0	0		

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

กระทรวง กรม	สงขลา	ยะลา	ปัตตานี	นราธิวาส	สตูล	แยกจังหวัด ไม่ได้
กระทรวง	858,094,50	280,524,80	268,986,10	244,288,00	119,322,80	-
มหาดไทย	0	0	0	0	0	-
กระทรวง	2,531,300	5,397,300	1,842,100	5,093,000	2,006,900	-
แรงงานฯ						
กระทรวง	-	13,850,000	34,914,000	38,230,000	-	-
ยุติธรรม						
กระทรวง	18,328,000	-	-	-	-	-
วิทยาศาสตร์						
กระทรวง	85,173,000	63,140,000	7,962,500	-	1,471,000	10,164,500
ศึกษาธิการ						
กระทรวง	283,620,10	35,093,000	11,096,000	16,110,700	20,122,300	37,581,000
สาธารณสุข	0					
กระทรวง	-	-	-	-	-	1,000,000
อุตสาหกรรม						
ทบวง	1,991,288,2	-	8,738,300	-	-	-
มหาวิทยาลัย	00					
รัฐวิสาหกิจ	76,426,600	89,524,200	-	38,319,000	-	-
รวม	3,626,030,0	517,404,80	772,955,60	1,024,167,0	205,230,70	164,269,10
	00	0	0	00	0	0

ที่มา : กองนโยบายและแผน ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2542) ใน รายงาน  
การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน  
ภาคใต้ ในบทบาทภารกิจของ ศอ.บต. 4-13

แต่งงบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เองแล้วมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจ ที่ได้รับอย่าง  
มากมาย เช่นในปีงบประมาณ 2544 ศอ.บต. ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงาน  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 38,727,000 บาท แยกเป็น

1. งบประมาณที่ใช้ในการบริหาร วงเงิน 5,652,000 บาท ประกอบด้วย หมวดค่าจ้างชั่วคราว 1,733,000 บาท หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ 2,299,000 บาท หมวดค่าสาธารณูปโภค 1,406,000 บาท และหมวดค่ารักรัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 214,000 บาท

2. งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการภายใต้กรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ วงเงิน 32,620,000 บาท แยกเป็นหมวดเงินอุดหนุน 250,000 บาท และหมวดรายจ่ายอื่น สำหรับดำเนินโครงการ 32,370,000 บาท รายละเอียดโครงการประกอบด้วย

### 2.1 การพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม

2.1.1 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้รับการพัฒนา ได้แก่ โครงการพัฒนาและส่งเสริมเยาวชนรุ่นใหม่ 500,000 บาท

2.1.2 สร้างความรู้ความเข้าใจให้เห็นคุณค่าความหลากหลายทางวัฒนธรรม ได้แก่ โครงการส่งเสริมบทบาทผู้นำศาสนาเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 700,000 บาท และ โครงการภาษาสัมพันธ์ 1,000,000 บาท

2.1.3 สรรหาและพัฒนาบุคลากรที่มีคุณลักษณะเหมาะสม ได้แก่ โครงการพัฒนาบุคลากร ด้านการต่างประเทศ 300,000 บาท โครงการประชุมสัมมนา เจ้าหน้าที่ด้านรับเรื่องร้องทุกข์ 200,000 บาท โครงการคัดเลือก ขรก. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดีเด่น 300,000 บาท โครงการปฐมนิเทศข้าราชการ ฯลฯ ใน จชต. 2,470,000 บาท โครงการพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการ จชต. 2,660,000 บาท

2.1.4 ยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนและผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ โครงการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน จชต. 2,500,000 บาท

2.1.5 สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ โครงการส่งเสริมศิลปะวัฒนธรรม จชต. 250,000 บาท

2.2 การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม

2.2.1 เร่งรัดแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ได้แก่ โครงการประชาสัมพันธ์ 1,700,000 บาท และ โครงการพัฒนาสัมพันธ์ 600,000 บาท

2.2.2 การปฏิบัติตามหลักศาสนา ได้แก่ โครงการอำนวยความสะดวกผู้ไปประกอบพิธีฮัจย์ 2,200,000 บาท

2.2.3 คຸ້ມครองและปกป้องชีวิตประชาชน ได้แก่ โครงการประสานและสนับสนุนการรักษาความสงบ 500,000 บาท

2.2.4 การจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับชีวิต ได้แก่ โครงการส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา จขต. 2,800,000 บาท

2.2.5 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ให้สอดคล้องกับศักยภาพ ได้แก่ การดำเนินการในเชิงบริหาร ประสาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านแผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.2.6 สร้างโอกาสการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ โครงการประสานและเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ 1,100,000 บาท

2.2.7 การรักษาความสงบเรียบร้อยโดยนโยบายการเมืองนำการทหาร ได้แก่ โครงการดำเนินงานผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย 3,600,000 บาท

2.2.8 พัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและโลกมุสลิม ได้แก่ โครงการพัฒนาสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศสมาชิกอาเซียน 1,000,000 บาท โครงการวิเทศสัมพันธ์ 300,000 บาท และโครงการประสานพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย 1,140,000 บาท

2.3 การพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาและร่วมพัฒนา

2.3.1 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา ได้แก่ โครงการพัฒนาความร่วมมือในการพัฒนา จขต. 500,000 บาท และโครงการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษา ศอ.บต. 500,000 บาท

2.3.2 สร้างความมั่นคงครอบครัวและชุมชนเข้มแข็ง ได้แก่ โครงการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของสตรีจขต. 500,000 บาท

2.3.3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การดำเนินการในเชิงบริหาร ประสาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3.4 การแก้ไขปัญหายาเสพติด ได้แก่ โครงการป้องกันแก้ไขปัญหา ยาเสพติด จขต. 2,700,000 บาท

2.3.5 ฝึนกกำลังทหารและ อาสาสมัคร ได้แก่ ดำเนินการในเชิงบริหาร ประสาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3.6 จัดระบบการติดตาม ประเมินผลการแก้ไขปัญหา ได้แก่ โครงการพัฒนาระบบสถิติข้อมูล จขต. 500,000 บาท

## 2.4 การบริหารนโยบาย

### 2.4.1 จัดทำแผนปฏิบัติการ

### 2.4.2 กำหนดลำดับความสำคัญของการดำเนินงาน

### 2.4.3 ระดมความคิดเห็นและประสานการดำเนินงาน

### 2.4.4 แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ได้แก่ โครงการประสาน กำกับ เร่งรัด

การดำเนินงานตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 1,390,000 บาท

#### วิเคราะห์

โดยหลักการบริหารของ คอ.บต. จะเห็นได้ว่า คอ.บต. จะยึดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลัก แต่เมื่อภารกิจที่เพิ่มขึ้นการประสานงานกับส่วนราชการอื่นก็เพิ่มขึ้น การบูรณาการงานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ภารกิจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณในการดำเนินการ แนวทางการบริหารงานของ คอ.บต. นั้นมุ่งสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของ การมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่าย จนได้ข้อยุติและร่วมมือกันดำเนินการโดยใช้แผนงานเป็นเครื่องมือในการประสาน หากเป็นเรื่องที่ต้องขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง คอ.บต.จะเป็นหน่วยงานหลักในการขอรับการสนับสนุนจากส่วนกลาง งบประมาณที่ได้รับเพิ่มเติมสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น จะตั้งไว้ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นผลงานของหน่วยงานนั้นโดย คอ.บต.จะไม่เข้าไปก้าวก่าย ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกในความรับผิดชอบร่วมกันไม่ซ้ำซ้อน และเป็นการกลั่นกรองไม่ให้แผนงานโครงการมีความซ้ำซ้อน

มีการมองว่า คอ.บต.เป็นแหล่งผลประโยชน์ของเหล่าข้าราชการที่ประพฤติปฏิบัติมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณที่มองว่า คอ.บต.มีงบประมาณในการบริหารจำนวนมาก แต่ในข้อเท็จจริงแล้วจะเห็นได้ว่า คอ.บต.เอง มีงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในปี 2544 เพียง 38,727,000 บาท เท่านั้น นอกจากนั้นจะเป็นงบประมาณของหน่วยงานปกติที่ได้จัดทำโครงการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คอ.บต.เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ รวบรวมข้อมูลหรือประสานงานเท่านั้น หากเปรียบเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบันนี้รัฐบาลได้ทุ่มงบประมาณลงพื้นที่เป็นจำนวนมาก เช่นโครงการตำบลสามัคคี ที่มีเป้าหมายให้ตำบลดำเนินกิจกรรมที่ช่วยแก้ไขปัญหาด้านความยากจนในพื้นที่โครงการเดียวกันใช้งบประมาณถึง 250,000,000 บาท (สองร้อยห้าสิบล้านบาท) ซึ่งมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดไม่ว่าจะมองด้านนโยบายหรือประสิทธิภาพ ของงบประมาณ

### 3.6 ผลการดำเนินงาน

ผลการดำเนินงานของศอ.บต. เป็นผลมาจากการร่วมมือกันของทุกฝ่าย ทั้งภาคประชาชน เอกชน ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น นักวิชาการ ปัญญาชน และข้าราชการตลอดจนความร่วมมืออันใกล้ชิดของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการแก้ไขและพัฒนาดีขึ้นตามลำดับ หากนำผลงานของ ศอ.บต. และสถานภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้านต่าง ๆ ในภาพรวมตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเฉพาะด้าน ดังนี้

#### 3.6.1 ด้านนโยบาย การกิจและยุทธศาสตร์

นายสามารถ วราดิศัย ผู้อำนวยการกองพัฒนาบุคลากร ได้สรุปผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน เริ่มตั้งแต่หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสำหรับผู้ปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานีของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ซึ่งมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีการเลือกเฟ้นข้าราชการที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความสามารถ มิใช่สักแต่ว่าบรรจุให้เต็มหรือส่งไปเพราะเป็นการลงโทษ หลักจากนั้นวิวัฒนาการการพัฒนากำบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แบ่งเป็น 3 ยุค ดังต่อไปนี้

1) ยุคสมัยใช้การทหารนำ การเมืองตาม การพัฒนาสนับสนุน เป็นห้วงเวลาก่อนปี 2524 ที่พยายามจะแก้ไขการก่อการร้าย ไม่ว่าจะทั้งขบวนการแบ่งแยกดินแดน โจรจิ้งคอมมิวนิสต์และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยใช้กำลังเข้าปราบปราม ใช้การเมืองและการพัฒนาคอยสนับสนุนเพื่อปฏิบัติการจิตวิทยา ซึ่งในห้วงปลายของยุคนี้รัฐบาลได้กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 1 โดยเน้นการประสานงานและการสร้างความเข้าใจของหน่วยราชการของประชาชนในพื้นที่ เป็นแนวทางในการให้หน่วยราชการถือปฏิบัติ

2) ยุคสมัยใช้การเมืองนำ การทหารตามการพัฒนาสนับสนุน ตั้งแต่ปี 2524- 2544 มีความพยายามที่จะใช้เอาชนะการก่อการร้ายโดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ส่งเสริมการศึกษาสนับสนุนการปฏิบัติศาสนกิจ และส่งเสริมบทบาทของผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและคุณภาพชีวิตของประชาชน และผลจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 1 ทำให้มีการพัฒนานโยบายต่าง ๆ โดยมีการจัดตั้งศอ.บต. และ พตท. 43 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย

3) ยุคสมัยใช้การพัฒนานำ การเมืองตาม การทหารสนับสนุน นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง ศอ.บต. และ พตท. 43 ให้ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถานการณ์ด้านสังคมจิตวิทยาดีขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากรัฐได้พัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน คุณภาพชีวิต การศึกษา



ส่งเสริม สนับสนุนองค์กรและผู้นำด้านศาสนาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ด้านการก่อการร้ายที่เคยกระทำอย่างเป็นขบวนการมีองค์กรนำ มีอุดมการณ์ มีกองกำลังติดอาวุธ และแนวร่วมลดจำนวนลงมาก เหลือเพียงสมาชิกบางส่วน กลุ่มอิทธิพล นักเลงอันธพาล ผู้ฉวยโอกาสสร้างสถานการณ์ แสวงหาผลประโยชน์

### 3.6.2 ด้านเศรษฐกิจและสังคม

นายอภิรัฐ สมะแอ เจ้าหน้าที่ในกองประสานการพัฒนาเศรษฐกิจได้สรุปผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาว่าโดยศักยภาพของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนาแต่เนื่องจากข้อจำกัดในการพัฒนาหลายประการได้แก่

- 1) โครงสร้างการผลิตและฐานรายได้แคบ รายได้หลักมาจากยางพารา และการประมง (ร้อยละ 40) ขาดความหลากหลายของสินค้าและบริการ กิจกรรมทางเศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่ในจังหวัดสงขลาเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 50 )
- 2) มีความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ของประชากรสูง เช่นจังหวัดสงขลา รายได้เฉลี่ยต่อคน/ปี คนละ 64,168 บาท ในขณะที่จังหวัดนราธิวาส รายได้เฉลี่ยต่อคน/ปี คนละ 32,604 บาท
- 3) ขาดแคลนแรงงานฝีมือในเกือบทุกสาขา เนื่องจากช่วงเวลาที่ผ่านมา นักเรียนจบภาคการศึกษาภาคบังคับอัตราที่ต่ำมากเพียงร้อยละ 40 เท่านั้น
- 4) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม เนื่องจากขาดการจัดการอย่างเป็นระบบ
- 5) มีภาพลักษณ์ของความไม่ปลอดภัยในพื้นที่อันส่งผลกระทบต่อการลงทุนเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในปี 2543 มีโครงการที่ได้รับการสนับสนุนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 43 โครงการ อยู่ในจังหวัดยะลา 2 โครงการ ส่วนในจังหวัดปัตตานี และนราธิวาส ไม่มีโครงการเลย

บทบาทของ ศอ.บต. ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ศอ.บต.มีบทบาท ภารกิจในการกำกับ เร่งรัด การปฏิบัติงานตามนโยบาย เป็นกลไกในการประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแบ่งการดำเนินงานได้ดังนี้

1. การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาค มุ่งเน้นการพัฒนาเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น

- การพัฒนาเพื่อขยายฐานการผลิตทางการเกษตร

- การดำเนินการส่งเสริมการค้าชายแดนไทย มาเลเซีย
- การพัฒนาศูนย์การผลิตอาหารมุสลิม

2. การพัฒนาเศรษฐกิจระดับจุลภาค มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น

- การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน สนับสนุนให้มีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เกิดขึ้นกว่า 1,534 กลุ่ม เพื่อให้เกิดอาชีพเสริมและเพิ่มรายได้
- การช่วยเหลือและส่งเสริมอาชีพตามแนวพระราชดำริ
- การดำเนินงานโครงการขยายโอกาสในการประกอบอาชีพอย่างยั่งยืนของชุมชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

3. การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อพัฒนาทางการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างมากโดยมีการกำหนดนโยบายเป็นการเฉพาะภายใต้ต้นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยแบ่งเป็นส่วนนโยบายและส่วนปฏิบัติ

#### ผลการพัฒนาเศรษฐกิจ

##### 1. ด้านการลงทุน

ปริมาณการลงทุนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น โดยในปี 2535 มีวงเงินลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมจาก BOI เพียง 498 ล้านบาท ส่วนปีต่อ ๆ มา มีวงเงินลงทุนเพิ่มสูงขึ้นไม่ต่ำกว่าปีละ 5,000 ล้านบาท ซึ่งสูงขึ้นกว่าเดิมถึงประมาณ 10 เท่า

##### 2. ด้านการค้าชายแดน

มูลค่าการค้าชายแดนไทย – มาเลเซีย เพิ่มจาก 42,711 ล้านบาทในปี 2535 อย่างต่อเนื่อง จนในปี 2543 มีมูลค่าสูงถึง 98,957 ล้านบาท

##### 3. ด้านรายได้

รายได้ของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้นจากคนละ 19,782 บาท ในปี 2531 เป็นคนละ 50,588 บาทในปี 2543

#### 3.6.3 ด้านการเมืองการปกครอง

นายลือชัย เจริญทรัพย์ เจ้าหน้าที่ในกองพัฒนาบุคลากร ได้สรุปผลการดำเนินการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า นโยบายหลักคือการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลักโดยได้ปรับปรุงเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปกครองโดยการคัดเลือก

บุคคลไปปฏิบัติราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ยึดถือหลักความเป็นธรรม เข้าใจความแตกต่างทางศาสนา วัฒนธรรม การพัฒนาทัศนคติ พฤติกรรมของพนักงานฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้ยังดำเนินโครงการอื่น ๆ อีก เช่นโครงการผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย พร้อมกับการผลักดัน กระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น การรับเรื่องราวร้องทุกข์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การกำหนดกรอบ แนวทาง การทำแผนงานโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการศึกษาวิจัย พัฒนา ระบบข้อมูล การติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำในการปรับปรุงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### 3.6.4 ด้านสังคมจิตวิทยา

นายลือชัย เจริญทรัพย์ เจ้าหน้าที่ในกองพัฒนาบุคลากรได้กล่าวถึงผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า

1) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 1 ได้ให้ความสำคัญ 4 ประการ คือ

- ให้ชาวไทยมุสลิม มีความเข้าใจในความเป็นคนไทย ส่งเสริมให้มีการใช้ภาษาไทยให้แพร่หลาย และประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้ภาษาไทย เสริมสร้างจิตสำนึก

- ส่งเสริมให้ได้รับการศึกษาในโรงเรียนสายสามัญและสายอาชีพให้มากขึ้น โดยเน้นเยาวชนรุ่นใหม่

- ปรับปรุงให้โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามได้มีการเรียนการสอนวิชาสามัญเพิ่มขึ้น

- กำหนดมาตรการป้องกัน ยับยั้งเยาวชนไทยมิให้ฝ่ายตรงข้ามเข้ามาสรรหาส่งคนไปศึกษากับกลุ่มประเทศมุสลิม

- ส่งเสริมงานด้านสาธารณสุข และสวัสดิการสังคม เช่นการวางแผนครอบครัว การอนามัย การโภชนาการ

2) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 2 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานโครงการเผยแพร่ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยให้ ศอ.บต.เป็นผู้รวบรวมหลักสูตร มุ่งเน้นการใช้ การพูดภาษาไทยเป็นหลัก รวมทั้งการดำเนินงานที่แสดงถึงการยอมรับการให้เกียรติทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การแต่งกายตามหลักศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษา การปรับรูปแบบพิธีกรรมในวาระพิธีต่าง ๆ เป็นต้น

3) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 3 คอ.บต. ได้ยึดถือแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายเดิมที่ให้ผลดีอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสร้างความเข้าใจ ลดความหวาดระแวง เปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา เข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เช่น การแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษา คอ.บต. ให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม

4) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 4 งานด้านสังคมจิตวิทยาในระยะนี้ของ คอ.บต. ได้ผลดีเป็นอย่างมาก ประชาชนมีความเข้าใจทางราชการมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากภาครัฐให้ความสำคัญในเชิงวัฒนธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะแนวทาง “อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย” ที่เน้นคุณค่าในความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นพลังสร้างสรรค์สังคมทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเสมอภาคในโอกาส มีความปลอดภัย

กล่าวได้ว่า คอ.บต. ได้ดำเนินการด้านสังคมจิตวิทยาโดยได้มีจุดเน้น ดังนี้ การสร้างความผูกพันและส่งเสริมบทบาทของทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยมี คอ.บต. เป็นสื่อกลาง เช่น การพบปะเยี่ยมเยียน ฝึกอบรม สัมมนา เพื่อพัฒนาศักยภาพ ผู้นำศาสนาทุกระดับอย่างต่อเนื่อง หรือการใช้เวทีการประชุม “คณะกรรมการที่ปรึกษา คอ.บต.” เป็นเวทีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การตรวจสอบ การเฝ้าระวังให้ทุกฝ่ายมีบทบาทในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา การขจัดอคติ ความหวาดระแวง สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ เช่น การขจัดปัญหาในการสื่อสาร การปฐมนิเทศ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ให้มีความเข้าใจในนโยบาย สภาพสังคม วัฒนธรรมท้องถิ่น การประชาสัมพันธ์ การสร้างความเชื่อมั่นให้กับชาวไทยมุสลิมว่าราชการให้สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาและส่งเสริมการปฏิบัติศาสนกิจในทุก ๆ ด้าน

### 3.6.5 ด้านความสงบเรียบร้อย

นายจำลอง ไกรดิษฐ์ เจ้าหน้าที่ในกองประสานงานความมั่นคงได้กล่าวถึงผลการดำเนินงานด้านความสงบเรียบร้อยว่า ภาพลักษณ์ของการก่อเหตุความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาพื้นฐานเช่น ความยากจน การด้อยการศึกษา คอ.บต. ได้ยึดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นหลักในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยได้กำหนดมาตรการ แผนงานในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย ดังนี้

1) การเฝ้าระวังระหว่างผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่น ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่

- 2) สนับสนุนการปฏิบัติงานด้านมวลชน การปฏิบัติการจิตวิทยาเพื่อเข้าถึงประชาชน
- 3) การฉีกกำลัง พลเรือน ตำรวจ ทหาร ในการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) การกำหนดแนวทางการปฏิบัติและองค์การรับผิดชอบในการดูแลผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย
- 5) การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยเสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ เช่น การให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดตั้งศูนย์อำนวยการร่วมปราบปรามโจรก่อการร้าย ตำรวจภูธรภาค 9 ส่วนหน้า ทำหน้าที่ปราบปรามโจรก่อการร้ายเป็นการเฉพาะ โดยขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับ พตท.43
- 6) ร่วมกับ ปปส.ภาคใต้ จัดทำแผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 7) การทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้นำองค์กรศาสนาในพื้นที่ ต่อเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ มิให้ส่งผลกระทบและความรู้สึกของประชาชนป้องกันมิให้เหตุการณ์ขยายตัวออกไป
- 8) การให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมาตรการการรักษาความสงบเรียบร้อย สถานการณ์ราชการ สิ่งสาธารณประโยชน์ เส้นทางคมนาคม ให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น
- 9) การริเริ่มแนวคิดในการจัดทำแผนบูรณาการการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่

การดำเนินงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของ ศอ.บต.ได้ดำเนินการในเชิงรุก ทำลายเงื่อนไขต่าง ๆ ให้หมดไป ทำให้กลุ่มโจรก่อการร้ายไม่สามารถนำเงื่อนไขที่ผ่านมาในอดีตมาทำให้ประชาชนหลงเชื่อ และศอ.บต.ได้ร่วมมือกับทุกฝ่ายในพื้นที่ร่วมกันยุติเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุของการก่อความไม่สงบเรียบร้อยได้เกือบสมบูรณ์แล้ว การก่อเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยเป็นเพียงการก่ออาชญากรรมธรรมดาเท่านั้น

### 3.6.6 ด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

นายอภิรัตน์ ณะมะแอ เจ้าหน้าที่กองประสานการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้กล่าวถึงผลการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านว่า ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดกับประเทศไทยไม่ว่าในแง่ของรัฐศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และด้วยเขตแดนที่ยาวถึง 647 กิโลเมตร ทำให้ปัญหาเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาเขตแดน การค้ายาเสพติด อาชญากรรม การทำประมงล่่วงล้ำน้ำ การลักลอบขนสินค้าหนีภาษี เป็นต้น

แต่ด้วยความร่วมมือที่ดีต่อกันจึงมีการจัดตั้งองค์การคณะกรรมการชายแดนทั่วไป (GCB) คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (SEDEC) คณะกรรมาธิการร่วมไทย-มาเลเซีย (JC) ตลอดจนโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย (IMT-GT) ทำให้กิจกรรมทั้งที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชนมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดย ศอ.บต. ได้ดำเนินบทบาทตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ดังนี้

- 1) ด้านพัฒนาความสัมพันธ์ ได้อำนวยความสะดวกสนับสนุนพัฒนาความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นไทย-มาเลเซีย ระดับจังหวัดและอำเภอ การกระชับความสัมพันธ์กับบุคคลสำคัญของประเทศมาเลเซียทุกระดับ
- 2) ด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ได้สนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย (IMT-GT) ในการส่งเสริมความร่วมมือในการค้าการลงทุน
- 3) ด้านการพัฒนาบุคลากรด้านต่างประเทศ โดยจัดอบรมพัฒนาข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านชายแดนในหลักสูตรนักรุกทูตท้องถิ่น ให้มีความรู้ด้านการทูต การเจรจาต่อรอง
- 4) ด้านการประชาสัมพันธ์ต่างประเทศ โดยการเชิญคณะทูตที่ประจำในประเทศไทย สื่อมวลชนต่างประเทศเยือนจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดทำเอกสารภาษาอังกฤษเผยแพร่เกี่ยวกับ ศอ.บต. แนวทางการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการปฐมนิเทศนักเรียน นักศึกษาที่ประสงค์จะไปศึกษาต่อในประเทศมุสลิมให้มีความรู้ความเข้าใจต่อนโยบายของรัฐบาล

จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ทำให้กลุ่มประเทศมุสลิมมีความเข้าใจในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรัฐบาลไทยในการปฏิบัติต่อพี่น้องชาวไทยมุสลิมมากยิ่งขึ้นและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในระดับท้องถิ่นมีความแน่นแฟ้นใกล้ชิดนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามแนวชายแดนไม่ลุกลามจนเป็นปัญหาระดับชาติ

#### วิเคราะห์

มีการกล่าวถึงประสิทธิภาพของ ศอ.บต. ว่า เป็นหน่วยงานที่สามารถแก้ไขปัญหา ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จริงหรือไม่ หากมองถึงผลงานที่ผ่านมาจะพบว่า การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง การลดความหวาดระแวงระหว่างประชาชนกับภาครัฐ การลดระดับการ

ต่อผู้ของขบวนการก่อการร้ายลง ตลอดจนการพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลงานด้านสังคมจิตวิทยาที่ไม่สามารถมีตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมได้

หากเปรียบเทียบสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการบริหารราชการในช่วงที่มี ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ ไม่มี ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อมีการยุบหน่วยงาน ก็เกิดช่องว่างของปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมหน่วยงานเข้ารับผิดชอบสานงานต่อ การพัฒนาของสภาพปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาจากภายนอกประเทศที่เข้ามาเป็นปัจจัยของความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ หากเป็นในอดีตที่ยังมี ศอ.บต.อยู่ จะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาและสามารถใช้กลไกที่มีอยู่ดำเนินการแก้ไขได้ เช่น แหล่งข่าวที่ ศอ.บต. และ พตท. 43 ได้วางไว้ ตลอดจนกลไกในด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากเปรียบเทียบกับช่วงที่ยุบเลิกหน่วยงานแล้ว จะพบว่าไม่มีผู้รับผิดชอบในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น มีการกล่าวหาซึ่งกันและกัน ของหน่วยงานราชการ แม้จะมีเสียงคัดค้านว่าถึงมี ศอ.บต. อยู่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะซับซ้อนเช่นในปัจจุบันนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมองถึงสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันนี้แล้ว ศอ.บต. มีการจัดโครงสร้างที่อ่อนตัว ย่อมสามารถปรับแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาได้ และข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือในปัจจุบันรัฐบาลยังไม่สามารถหารูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้พยายามกำหนดหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบมากมายที่ระดมลงพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็น กองทัพภาคที่ 4 ส่วนหน้า สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนหน้า ศูนย์ประสานราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น แต่ โครงสร้าง สายการบังคับบัญชา มีความสับสน ไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจน ไม่มีการประสานงาน การแก้ไขปัญหาเป็นไปแบบลักษณะเฉพาะหน้า ไม่สามารถเข้าถึงแก่นแท้ของปัญหาที่แท้จริงได้ ประสิทธิภาพ ผลการดำเนินงานจึงไม่สามารถส่งผลได้อย่างชัดเจน

นโยบายหลายนโยบายของ ศอ.บต. ก็ได้รับการยอมรับในผลการดำเนินงานและเป็นแนวทางในการดำเนินงานในพื้นที่ของ กอ.สสส.จชต.ด้วยเช่นกัน เช่น โครงการอบรมข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ ศอ.บต.สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีความรู้จริงเกี่ยวกับพื้นที่ แต่ปัจจุบันการอบรมดังกล่าวต้องจัดโดยสถาบันพระปกเกล้าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และ เมื่อมีการจัดตั้ง กอ.สสส.จชต. ก็เป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการ หรือการแข่งขันกีฬาฟุตบอล ศอ.บต. คัพ ก็มีการสานต่อ ในชื่อของ ทักษิณ คัพ ผิดกันเพียงแต่ว่างประมาณในการแข่งขันของ ทักษิณ คัพ มีมากกว่า นอกจากนี้ยังมีการจัดการแข่งขัน วอลเลย์บอลหญิง ซึ่งได้รับการคัดค้านจากผู้นำศาสนาบางคนว่า เป็นชนิดกีฬาที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยให้เหตุผลว่า

หลักการของศาสนาหากผู้หญิงแข่งขันกีฬาผู้ที่สามารถชมการแข่งขันได้ต้องเป็นผู้หญิงด้วยกันเท่านั้น ข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นปัญหาในพื้นที่ที่มีความละเอียดอ่อน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่ได้ แต่ ศอ.บต. สามารถดำเนินงานได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพได้ส่วนหนึ่งเกิดจากความเข้าใจในสภาพสังคม ประเพณี วัฒนธรรม ของท้องถิ่น ทำให้การกำหนดนโยบายสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้

อาจมีการให้เหตุผลว่าหน่วยงานของรัฐที่ส่งลงไปในพื้นที่ เพิ่งจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่รัฐบาลมีประสบการณ์ บทเรียนของ ศอ.บต. อยู่แล้ว สมควรที่จะนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการแก้ไขปัญหาได้ รัฐบาลไม่ควรมองในแง่การเมืองเพียงอย่างเดียวที่ว่า นโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ได้ยกมาเป็นประเด็นในการกล่าวหารัฐบาลถึงความผิดพลาดในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่เสมอ และรัฐบาลไม่ควรอย่างยิ่งที่มองว่า ศอ.บต. เป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นในช่วงของยุคสงครามเย็น ไม่มีความเหมาะสมกับปัจจุบัน และทั้งนี้อย่าลืมว่า การศึกษาวิจัยสภาพปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะเป็นของคณะใด หน่วยงานใด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน นักวิชาการ ก็มักจะมีผลการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงควรคงรูปแบบของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไว้ให้มากที่สุด ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาจะสามารถสะท้อนถึงประสิทธิภาพของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เป็นอย่างดี

#### 4. สาเหตุการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

นับตั้งแต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ริเริ่มนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่มีความโดดเด่นและได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างสูง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการประกาศสงครามกับความยากจน สงครามยาเสพติด สงครามการปราบปรามการทุจริต และได้มีการกำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะเป็น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ สามสิบบาทรักษาทุกโรค ซึ่งล้วนแต่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างดี ทำให้รัฐบาลมีความมั่นใจในแนวคิดนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่

หลังการปฏิรูประบอบราชการเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมาถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์การบริหารราชการของประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง ที่รัฐบาลได้มุ่งหวังที่จะ



ปรับเปลี่ยน บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่และโครงสร้างในการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้กับระบบราชการไทยซึ่งมีเป้าหมายที่ ประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ

รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีแนวคิดที่จะนำ หลักการบริหารของบริษัทเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการ โดยเฉพาะกับการบริหาร ราชการ ในส่วนภูมิภาคที่ถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญและเป็นกลไกในการนำนโยบายของ รัฐบาลไปปฏิบัติ โดยรัฐบาลได้ให้ทดลองใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการ พัฒนา (ผู้ว่า ซีอีโอ) ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีแนวคิดริเริ่มทดลองการบริหารใน 5 จังหวัดนำร่อง คือ ภูเก็ต นราธิวาส ชัยนาท ลำปาง ศรีสะเกษ และมีจังหวัดเปรียบเทียบอีก 5 จังหวัดที่ใช้การ บริหารแบบเดิม คือ พังงา ปัตตานี อ่างทอง พิษณุโลก สุรินทร์ และกำหนดให้จังหวัดทดลองนำ ร่องบริหารราชการ ดังนี้

1. ปรับเปลี่ยนบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุด ของจังหวัด (CEO) โดยให้มีอำนาจสามารถบังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดได้อย่าง เด็ดขาด เช่นการดำเนินการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในฐานะเจ้าภาพของจังหวัด การกำหนด แนวทางการพัฒนาจังหวัด การบริหารงานบุคคล เป็นต้น
2. ให้กระทรวงมหาดไทยคัดเลือก จังหวัดทดลองและพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มี ความรู้ ความสามารถไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาและส่วน ราชการอื่น ๆ ในจังหวัดให้พิจารณาสรรหาบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกัน
3. ให้กระทรวงมหาดไทยและสถาบันการศึกษาติดตามประเมินผลการดำเนินการใน ระยะทดลองและนำผลการประเมินมาศึกษาประสิทธิภาพต่อไป

ซึ่งจากผลการทดลองการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่า ซีอีโอ) ที่ผ่าน มา กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รับผิดชอบได้มอบหมายให้สถาบันการศึกษาเป็นหน่วยงานใน การประเมินผลงานโดยในภาพรวมสามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.9 เป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงความสำเร็จในการ บริหารงานรัฐบาลจึงมีความมั่นใจในระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการ พัฒนาเป็นอย่างมากและได้มีการประกาศให้มีการบริหารแบบผู้ว่า ซีอีโอ ทั่วประเทศโดยเชื่อว่า จะสามารถบริหารประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีการบริหารรูปแบบพิเศษอยู่ภายใต้ การบริหารงานของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 ซึ่ง

จัดตั้งขึ้นเมื่อ ปี 2524 สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่ในการกำกับ  
 เร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายฯ ของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนและตำรวจ และประสานการ  
 ปฏิบัติงานของส่วนราชการฝ่ายทหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม  
 การก่อการร้ายทุกรูปแบบ รวบรวม กลั่นกรองและเสนอแนะ การจัดทำแผนงาน โครงการและการ  
 จัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรของรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ตอบสนอง  
 นโยบายตลอดจนการประสานงานติดตามและประเมินผลให้การดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไป  
 อย่างต่อเนื่อง พัฒนาข้าราชการและพนักงานของรัฐฝ่ายพลเรือนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด  
 ชายแดนภาคใต้ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและ  
 สังคมเสนอแนะนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากร ผลการดำเนินงานของ ศูนย์  
 อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ผลเป็นที่น่าพอใจ สามารถ  
 ลดปัญหาในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี แต่รัฐบาล ได้มองว่าปัจจุบันสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยได้  
 หดลงแล้วการก่อความรุนแรงเป็นเพียงการกระทำของอาชญากรรมธรรมดาไม่ได้เป็นการกระทำ  
 ของขบวนการแบ่งแยกดินแดน

กระแสการยุบ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ได้เกิดขึ้นครั้งนี้เป็น  
 ครั้งแรกแต่ได้เกิดขึ้นมาหลายครั้งแล้วอย่างน้อยก็สองครั้งในสมัย นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่ง  
 นายกรัฐมนตรี และเมื่อมีกระแสข่าวการยุบ ศอ.บต.สถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ก็  
 ปะทุขึ้นทุกครั้งคล้ายกับเป็นการส่งสัญญาณว่าสถานการณ์ในพื้นที่ยังมีการเคลื่อนไหวของ  
 ขบวนการแบ่งแยกดินแดนอยู่ อีกมุมมองหนึ่งอาจเป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ที่  
 อาศัย องค์กรแสวงหาผลประโยชน์พยายามสร้างสถานการณ์เพื่อไม่ให้มีการยุบ ศอ.บต. ข้อสังเกต  
 นี้ได้เกิดขึ้นโดยที่ผู้รับผิดชอบ ศอ.บต.และ พตท.43 ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเพราะเหตุใดภาพลักษณ์  
 เหล่านี้จึงเกิดขึ้นทุกครั้งที่มีข่าวการยุบเลิกหน่วยงาน เมื่อผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าสถานการณ์ยังมี  
 ความรุนแรงอยู่ จึงไม่มีการยุบเลิกหน่วยงานสถานการณ์ก็จะดีขึ้นเองตามลำดับทำให้สามารถ  
 พิจารณาได้ว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นการสร้างสถานการณ์ของผู้เสียผลประโยชน์ หรือเป็น  
 เพราะประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของ ศอ.บต.และพตท. 43 จึงสามารถทำให้สถานการณ์  
 ความรุนแรงสงบลงได้

แต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดูจะไม่เชื่อว่าขบวนการแบ่งแยกดินแดนยังคงมีอยู่  
 จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 เรื่องการปรับปรุงการ  
 บริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 56/2539 ลงวันที่  
 23 เมษายน 2539 เรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีผลให้

หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นถูกยกเลิกไปโดยรัฐบาลเห็นว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และเหตุการณ์ร้ายที่เกิดขึ้นมิได้หวังผลทางการเมือง การแบ่งแยกดินแดน เช่นในอดีต หากแต่เป็นการกระทำของกลุ่มโจรมุสลิม กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย กลุ่มอิทธิพล ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยใช้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมตามปกติ ซึ่งสาเหตุการยุบ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการเสนอจากฝ่ายตำรวจให้ยุบ ศอ.บต. และพตท. 43 โดยให้เหตุผลว่าทำงานซ้ำซ้อนกับตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยโดยตรงและภารกิจหน้าที่ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์ มาลายา (จคม.) และปราบปรามขบวนการแบ่งแยกดินแดน ได้จบสิ้นภารกิจลงแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้หน่วยงานนี้อีกแต่ก็ได้รับการคัดค้านจากฝ่ายทหารว่ายังไม่ควรยุบหน่วยงานทั้งสองหน่วยเพราะเห็นว่ายังมีการเคลื่อนไหวของขบวนการพูโลเก่า พูโลใหม่ กลุ่มมูจาฮิดีนและเครือข่ายก่อการร้ายอื่น ๆ ทำให้สถานการณ์ในชายแดนภาคใต้ยังไม่มีความมั่นคง แต่ก็ไม่สามารถตัดทอนการยุบเลิกหน่วยงานทั้งสองของรัฐบาลได้ ซึ่งรัฐบาลเองก็มองว่าการคงอยู่ของหน่วยงานทั้งสองจะเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดว่าสถานการณ์ในพื้นที่ยังมีความรุนแรงอยู่นอกจากนี้ในช่วงที่มีการเสนอให้มีการยุบหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ ก็มีความขัดแย้งทางแนวความคิด ระหว่าง ฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือน และฝ่ายตำรวจ เนื่องจากแต่ละฝ่ายต่างมีความคิดเป็นของตนเอง ยึดมั่นในเหตุผล และหลักวิชาการของตน จึงทำให้เกิดความเห็นที่ไม่ตรงกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีมาตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันของระบบราชการไทย

อาจกล่าวได้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มักรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจมากกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ดังเห็นได้จากการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในหน่วยงานของรัฐเสมอ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ โฆษกรัฐบาล เป็นต้น ประกอบกับการเชื่อมั่นในแนวนโยบายของรัฐบาลเองไม่ว่าการนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาว่าจะสามารถบูรณาการงานให้อยู่ในความควบคุมได้ หรือการตั้งสมมติฐานว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกิดจากกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์ เป็นการก่ออาชญากรรมธรรมดา จึงตัดสินใจยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าว แต่สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้สะท้อนให้เห็นแล้วว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นรุนแรงเกินกว่าที่โจรธรรมดาจะก่อการได้ไปเสียแล้ว

จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า นโยบายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีการยุบ ศอ.บต. เป็นการตัดสินใจที่รับฟังข้อมูลเพียงด้านเดียวจากฝ่ายตำรวจ ซึ่งเป็น

หน่วยงานที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความเชื่อมั่นว่าต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและสามารถเชื่อถือได้ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่สุด นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลไม่เคยออกมาให้ความเห็นต่อกรณีการยุบ คอ.บต. แต่อย่างไรก็ดี คล้ายจะเป็นการยอมรับกลายเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดไปแล้ว จึงได้มีการแก้ไขโดยการกำหนดนโยบายสร้างสันติสุข พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้น แทนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจัดตั้ง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรพิเศษ แทนที่ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คอ.บต.) และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) และในระยะเริ่มแรกมีการกำหนดให้ รองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง เป็นบุคคลที่รับผิดชอบหรือมอบหมายให้ฝ่ายการเมือง เป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปแนวโน้มของสถานการณ์ไม่มีทิศทางที่ดีขึ้น ก็มีการมอบหมายให้ข้าราชการประจำทำหน้าที่แทนฝ่ายการเมือง โดยมอบหมายให้ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อสถานการณ์ยังมีความรุนแรงอยู่ ก็มีการมอบหมายให้ แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งหากมองย้อนกลับไปในอดีตเริ่มแรกที่มีการจัดตั้ง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 เมื่อปี 2524 โครงสร้างการบริหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็มีการมอบหมายให้ แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่นกัน สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลกำลังย้อนกลับไปสู่การระบบการบริหารเช่นในสมัยอดีต ที่รัฐบาลเพิกยกเลิกลงไปไม่นานมานี้ เป็นการส่งสัญญาณของผู้กำหนดนโยบายที่เป็นการลองผิดลองถูกมาโดยตลอด แสดงถึงการได้รับข้อมูลที่ผิดๆ จนนำไปสู่การตัดสินใจและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผิดพลาด ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

## 5. ผลกระทบหลังการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

นับตั้งแต่มีการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เกิดสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่องและรุนแรง การก่อการร้ายรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเผาโรงเรียน อนามัย การลอบวางระเบิดสนามบิน โรงแรม แหล่งธุรกิจการค้าต่าง ๆ การสังหารเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นตำรวจ ทหาร ข้าราชการ ประชาชน เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอดีตที่ผ่านมา เป็นที่น่าสังเกตว่าด้วย

เหตุใดสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงยังคงอยู่และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2547 มีคนร้ายประมาณ 50 คน ได้บุกเข้าปล้นอาวุธปืนในกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส ทำให้ทหารถูกสังหาร 4 นาย และในการปล้นครั้งนี้ได้กระทำกันอย่างเป็นระบบและกระบวนการมีการตัดกระแสไฟฟ้า ภายในกองพัน มีการวางระเบิดและตัดต้นไม้ป้องกันการติดตามจากเจ้าหน้าที่ และใช้เวลาในการปฏิบัติการเพียง 20 นาทีเท่านั้น และอาวุธที่ได้ไปก็มีจำนวนมาก คือ อาวุธปืนเอ็ม 16 ปืนพกสั้น เครื่องยิงลูกระเบิด เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน ก็มีการเผาโรงเรียนจำนวน 20 แห่งในจังหวัดนราธิวาส และการลอบวางระเบิด รวมทั้งสิ้น 7 จุด มีการเผาขบวนรถยนต์เป็นจุด ๆ ตามถนนและเส้นทางที่จังหวัดยะลา และที่ จังหวัดปัตตานี ได้มีการชุกซ่อนระเบิดไว้ที่รถจักรยานยนต์เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านวัตถุ ระเบิดเสียชีวิต 2 นาย แต่ที่น่ากังวลคือการจู่ระเบิดเป็นการจู่ระเบิดจากระยะไกลด้วยวงจรโทรศัพท์ มือถืออันเป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการก่อการร้ายที่นำมาใช้ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

หลังจากนั้นเป็นต้นมาได้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง เช่นการยิงถล่มโรงพัก การสังหารเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารหรือแม้แต่พระสงฆ์ อย่างกว้างขวางในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังผลให้มีผู้เสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก จนน่าเชื่อได้ว่ามีขบวนการใหญ่อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ทั้งหมด โดยการก่อเหตุแต่ละครั้งจะตั้งหลักฐานให้เจ้าหน้าที่ติดตามได้น้อยมาก แสดงถึงการวางแผนและการก่อการจากผู้ที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์สูงในการปฏิบัติการ

สถานการณ์ความรุนแรงได้มาปะทุอีกครั้งในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2547 เมื่อปรากฏมีกลุ่มบุคคลมากกว่า 100 คน บุกเข้าโจมตีฐานที่มั่นและค่ายกองกำลังทั้งทหารและตำรวจใน 3 จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา สงขลา การปะทะกันระหว่างกองกำลังทั้งสองฝ่าย ส่งผลให้มีผู้ก่อการเสียชีวิต 108 คน บาดเจ็บ 4 คน ถูกจับ 17 คน ฝ่ายเจ้าหน้าที่เสียชีวิต 5 นาย บาดเจ็บ 21 คน เป็น เหตุการณ์ที่สะเทือนขวัญผู้คนไปทั่วประเทศ

และเหตุการณ์สำคัญที่มีสยิดกรือเซะจังหวัดปัตตานี มีผู้เสียชีวิตถึง 32 คน เมื่อมีการสั่งการให้ยิงถล่มเข้าไปในมัสยิดกรือเซะ ส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการกระทำที่มองว่าเป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุของเจ้าหน้าที่ เพราะผู้ก่อการไม่มีอาวุธมากพอที่จะต่อสู้กับเจ้าหน้าที่

รัฐและข้อมูลที่น่าพิจารณาคือผู้ก่อการมีเจตนาที่จะไปเสียชีวิตที่มีสยิดแห่งนี้ และผู้ก่อการครั้งนี้บางคนมีความเชื่อว่าตนเป็นผู้ที่มีคาถาอาคมสามารถหายตัวและด้านทานอาวุธของเจ้าหน้าที่รัฐได้ แต่ข้อมูลที่ได้จากผู้ ปกครองของผู้เสียชีวิตเหล่านี้คือ บุคคลเหล่านี้เป็นคนเรียบร้อย ไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นคนเคร่งศาสนา มีการศึกษา ฐานะทางครอบครัวปานกลาง ไม่น่าที่จะสามารถจูงใจให้ไปก่อเหตุร้ายได้

ต่อมาเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ได้เกิดการชุมนุมประท้วงของประชาชนกว่า 2,000 คนหน้าว่าการอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เพื่อกดดันให้มีการปล่อยตัวผู้ต้องหาในคดีปล้นอาวุธปืนลูกซองของของชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ซึ่งส่งผลให้เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ชุมนุมประท้วง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจากการปะทะและการเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมประท้วง จำนวน 85 คน นับเป็นการสูญเสียครั้งสำคัญ อีกครั้งหนึ่ง

เหตุการณ์ความรุนแรงเหล่านี้ถือเป็นอีกหน้าหนึ่งของประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนของขบวนการต่าง ๆ ที่จะสามารถนำสถานการณ์เหล่านี้ไปขยายผลตลอดช่วงลูกชั่วหลานในการต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดน และกลายเป็นเชื้อที่พร้อมจะลุกขึ้นมาได้ตลอดเวลา

นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง อย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เช่น การย้ายถิ่นฐานของชาวไทยพุทธ การเวียนเทียนตามหลักพุทธศาสนาต้องเปลี่ยนมาเป็นตอนกลางวัน พระสงฆ์ออกบิณฑบาตต้องมีทหารคอยถือปืนคุ้มครอง การที่พรรคไทยรักไทยต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียที่นั่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกที่นั่ง เป็นต้น

สถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกิดจากสาเหตุใดหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า

1. การยุบเลิกหน่วยงานศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 ตั้งอยู่ในสถานการณ์ที่ประมาทเพราะไม่มีการเตรียมการของหน่วยงานที่จะเข้าไปรับมอบภารกิจของหน่วยงานที่ยุบเลิก ทำให้กลุ่มขบวนการสามารถเคลื่อนไหวรวมตัวปฏิบัติการได้อย่างเป็นอิสระ
2. บทบาทของผู้ว่า ซีอีโอ ไม่มีงานในมิติด้านความมั่นคงแต่เน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก
3. การตั้งสมมติฐานผิดที่ว่าไม่มีขบวนการแบ่งแยกดินแดนเคลื่อนไหวในพื้นที่
4. ขาดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสั่งการ อำนวยการในพื้นที่ ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่มีแนวทางที่ชัดเจน

5. การขาดความรู้ ความเข้าใจในสภาพปัญหาของรัฐบาลที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาแบบลองผิดลองถูก มีการเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบ ปรับรูปแบบการบริหารในพื้นที่หลายครั้งแต่ก็ไม่เป็นผล

6. การดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศที่ต่อแหลมต่อการเป็นสถานที่เป้าหมายของการก่อการร้ายสากล ไม่ว่าจะการส่งทหารไปประเทศอิรัก การดำเนินนโยบายที่เข้าข้างประเทศสหรัฐอเมริกาเกินไป ดังเห็นได้จากการก่อความรุนแรงในพื้นที่ที่มีพัฒนาการของการก่อเหตุที่มีความสลับซับซ้อนและรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนทุนทรัพย์ที่ผู้ก่อความไม่สงบนำมาใช้ในการเคลื่อนไหวว่าเพราะเหตุใดจึงสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานเช่นนี้ซึ่งต่างกับในอดีตเป็นอย่างมาก

นับตั้งแต่เป็นต้นมาได้มีการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาคาดตัวอย่างเร่งด่วน จากรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นกระทรวงใดจะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามต้องมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงเห็นได้ว่างบประมาณที่ทุ่มลงไปพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีจำนวนมหาศาล พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงผู้แก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แม่ทัพภาค 4 ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 เพื่อสนองนโยบายในการแก้ไขปัญหาคาดอย่างเร่งด่วน มีการส่งกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหารลงพื้นที่เป็นจำนวนมาก มีการจัดตั้ง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) การจัดตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) การนำปัญหาความมั่นคงเข้าสู่การอภิปรายของรัฐบาล แต่สถานการณ์ความรุนแรงก็ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและยาวนาน ส่งผลกระทบท่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งหากสถานการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศมากยิ่งขึ้นอย่างแน่นอน

## 6. นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล

นับตั้งแต่มีการยุบ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 123/2545 โดยให้ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้คือ นราธิวาส ยะลา ปัตตานี สงขลาและสตูล อยู่ภายใต้การบริหารแบบจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ผู้ที่มีตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานทั้งสองก็ต้องกลับต้นสังกัด ที่เป็นทหารก็กลับกองทัพบก 4 พลเรือนก็กลับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ภารกิจต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบก็ให้หน่วยงานปกติรับผิดชอบ

หลังจากนั้นได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่องและยาวนานส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ไม่ว่าจะเป็นด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนชีวิตทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เว้นแต่พระสงฆ์ ก็ยังถูกสังหารถึงแก่ชีวิตอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไข ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยโดยได้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ในการแก้ไขสถานการณ์ ดังนี้

6.1 รัฐบาลตั้ง คณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 154/2546 วันที่ 27 มิถุนายน 2546 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน กรรมการประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายกิจการพิเศษเป็นเลขานุการและ อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีหน้าที่ในการแปลงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปสู่การปฏิบัติ การกำหนดแนวทางดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล การบูรณาการ ประสานการปฏิบัติและกำกับการดำเนินงานในพื้นที่ การเสนอแนะการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะด้านอีก 8 คณะ เพื่อช่วยในการปฏิบัติภารกิจ

6.2 รัฐบาลประกาศกฎอัยการศึกในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2547

6.3 รัฐบาลมีมติเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2547 เห็นชอบหลักการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้าน ความมั่นคง ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ

6.4 รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่น ๆ กำหนดแผนงาน โครงการ ในการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่ในการเสนอแนะคณะรัฐมนตรี ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและเป็น ศูนย์กลางในการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบในการบูรณาการแผนยุทธ



ศาสตร์การพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน  
รับผิดชอบการจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในส่วนหน้า เป็นศูนย์ควบคุมในการ  
ประสานงานการปฏิบัติ ภายใต้ ชื่อ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้  
(กอ.สสส.จชต.) ในการบริหารจัดการ ดำเนินการควบคุมบังคับบัญชา อำนวยการ ประสานงาน  
บริหารจัดการ บูรณาการแผนงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้ทุกส่วนราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่น  
รัฐวิสาหกิจ ให้การสนับสนุนกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยถือเป็น  
ความเร่งด่วนสูงสุด และให้สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง จัดเตรียมงบประมาณรองรับการ  
ดำเนินงานในการปฏิบัติการตามคำสั่งนี้ และให้การสนับสนุนเงินตอบแทนหรือขั้นพิเศษแก่  
ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีภารกิจดังนี้

6.4.1 ลดระดับแนวความคิดของกลุ่มหัวรุนแรงและเอาชนะกลุ่มอิทธิพล 3 ฝ่าย  
คือกลุ่มข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นและกลุ่มอิทธิพลการเมือง

6.4.2 ขจัดเงื่อนไขด้านเชื้อชาติ ศาสนา การกดขี่ขูดรีด ผู้มีอิทธิพล ธุรกิจผิด  
กฎหมาย และสร้างความรู้สึกลดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชน

6.4.3 สร้างความยอมรับและการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความแตกต่างในด้าน  
เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม

6.4.4 ส่งเสริมการดำรงชีวิตให้เป็นไปตามวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา ที่เป็น  
เอกลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่

6.4.5 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐในทุกด้านให้  
สามารถตรวจสอบได้

6.4.6 สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างนักการเมือง ผู้นำศาสนา สื่อมวลชน องค์กร  
ภาคเอกชน

6.4.7 ใช้กระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาต่อผู้หลงผิด

6.4.8 ทำความเข้าใจกับประชาคมโลกและในระดับภูมิภาคให้เข้าใจถึงความ  
เสมอภาคและเท่าเทียมกันของประชาชนทุกเชื้อชาติ ศาสนา

6.4.9 พัฒนา เสริมสร้างเศรษฐกิจ ยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน

6.4.10 ดำเนินการด้านการข่าว การปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์  
อย่างต่อเนื่อง

6.5 รัฐบาลมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 69 / 2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 เรื่อง  
จัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.)

6.6 รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 260/2547 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 261/2547 เรื่อง แต่งตั้งผู้บริหารกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนหน้าและให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 69/2547 ทำให้เกิดความสับสนในนโยบายของรัฐที่มีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง

6.7 รัฐบาลได้แถลงนโยบายการบริหารประเทศเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ในด้านความมั่นคงว่า จะแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยระดมทรัพยากรและปรับปรุงการบริหารจัดการตามหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างยั่งยืน เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน สร้างความสมานฉันท์ทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ การอำนวยความสะดวก การขจัดอิทธิพลอำนาจมืด การขจัดความยากจน การพัฒนาการศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชน ตลอดจนร่วมมือกับนานาประเทศในการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อความไม่สงบบริเวณชายแดน

6.8 รัฐบาลได้ส่งแกนนำพรรคไทยรักไทย ทั้งระดับรัฐมนตรีและสมาชิกพรรค จำนวน 25 คนซึ่งไม่ใช่เป็นคนในพื้นที่ ลงพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบปะชาวบ้าน รับฟังปัญหาและความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เพื่อเก็บข้อมูลเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป ซึ่งเป็นที่สังเกตว่าข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายข่าว หน่วยงานความมั่นคงแม้แต่กลุ่มวาดะห์ที่เป็นนักการเมืองในพื้นที่ของพรรคก็ไม่สามารถบ่งบอกสาเหตุของความรุนแรงในพื้นที่ได้

6.9 รัฐบาลได้มีมติให้จัดตั้ง กองพลพัฒนา ซึ่งจะประกอบด้วย 3 กรมทหารพัฒนาประจำอยู่ 3 จังหวัดคือ จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส แต่ละกรมประกอบด้วย 3 กองพันพัฒนา มีกองร้อยทหารราบ กองร้อยเสนารักษ์ กองร้อยทหารช่างพัฒนา กองร้อยรณรงค์ปฏิบัติการจิตวิทยา กองร้อยทหารสารวัตร กองพันทหารสื่อสาร และผู้บัญชาการกองพลพัฒนาอยู่ภายใต้ กอ.สสส.จชต. โดยมีภารกิจด้านการพัฒนา เป็นมิตรกับประชาชน โดยใช้งบประมาณในการนี้ประมาณ 18,838,394,376 บาท เป็นงบผูกพัน 4 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548-2551 และบรรจุกำลังพลเพิ่ม 12,000 อัตรา (นสพ.มติชน วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2548 หน้า 2 )

6.10 รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 104/2548 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (นสพ.มติชน (วันที่ 30 มีนาคม 2548 ) หน้า 2) ขึ้นมา

เสนอแนะนโยบาย มาตรการ กลไก และวิธีการสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทยโดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ และประกอบด้วยนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง ผู้ทรงคุณวุฒิภาคประชาสังคม ซึ่งประธานคณะกรรมการได้กล่าวว่า รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการคือ 1. จะให้ความสำคัญกับการเก็บข้อมูล การประเมินข้างกรอง 2. เน้นการดูแลความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของประชาชน 3. เน้นการยอมรับความแตกต่าง โดยเน้นการแก้ปัญหาการศึกษา ทั้งเรื่องหลักสูตร หนังสือเรียน โรงเรียนสอนศาสนา รวมทั้งการพัฒนาที่ไม่ใช่เรื่องเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวแต่จะพัฒนาความคิดให้สอดคล้องกับปัญหาความเป็นจริงเพื่อปรับกระบวนการทัศน์ในการทำงาน

6.11 รัฐบาลต้องนำปัญหานี้เข้าสู่การประชุมร่วมของรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2548 เพื่อขอแนวทางในการแก้ไขปัญหจากรัฐสภา

6.12 รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 200/2548 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 เรื่องนโยบายและพัฒนาระบบการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยกำหนดการบริหารเป็น 2 ส่วนคือ

6.12.1 คณะกรรมการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสขต.) เป็นคณะกรรมการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบายในการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีหน่วยงานในบังคับบัญชาคือ ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติ คณะอนุกรรมการคณะทำงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6.12.2 กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จขต.) เป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้มีหน่วยงานที่ขึ้นกับกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

- 1) ให้มีกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัด
- 2) ให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 กองทัพบก 4 ส่วนหน้า หน่วยงานพลเรือน ทหาร หน่วยกำลังกึ่งทหารขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 3) ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) รับผิดชอบด้านแผนงานโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านความมั่นคง

4) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและสังคม

5) ให้หน่วยงานตามแผนงานโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านความมั่นคง เสนอแผนงานผ่านสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ด้านเศรษฐกิจและสังคมเสนอแผนงานผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อเสนอคณะกรรมการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.)

6) ให้กองทัพบก ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานและเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการดำเนินงานของกองทัพภาค 4 ให้เป็นไปตามนโยบาย

7) ให้สำนักงานประมาณและกระทรวงการคลัง จัดระบบและจัดเตรียมงบประมาณรองรับการดำเนินการตามคำสั่งนี้

8) การจัดโครงสร้าง กำลังพล สิทธิประโยชน์ การบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร การติดตามประเมินผลให้เป็นไปตามที่ประธานคณะกรรมการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) กำหนด

9) เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายกรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ข้าราชการ ลูกจ้าง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องช่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ตามความจำเป็น

#### วิเคราะห์

นโยบายแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ทหาร ตำรวจ มหาดไทย ตลอดจนหน่วยงานความมั่นคงต่าง ๆ ยิ่งต่างคนต่างเดิน ไม่มีทิศทางไม่มีเอกภาพ ต่างฝ่ายต่างมีแนวทางการแก้ไขปัญหาของตนเอง เพราะมีบทบาท ภารกิจ เฉพาะที่หน่วยงานตนเองรับผิดชอบ ดังนั้นความเชื่อในข้อมูลของที่หน่วยงานของตนเองมี แนวคิด แนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ซึ่งผิดกับในอดีตที่มีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ถือปฏิบัติ และมี ศอ.บต. พตท.43 เป็นหน่วยงานที่ควบคุม กำกับ ดูแล การปฏิบัติหน้าที่อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เปิดเผยผลสำรวจเรื่องสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวทางแก้ไขในสายตาประชาชน โดยสำรวจความคิดเห็นของประชาชน อายุ 18 ปีขึ้นไป ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 3,279 ตัวอย่าง พบว่าร้อยละ 55.8 ติดตามข่าวอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ 78.0 รู้สึกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ร้อยละ 59.4 ไม่เคยรับรู้เรื่อง

แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกดินแดน ร้อยละ 81.5 หวาดกลัวต่อการกระทำของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ร้อยละ 50.1 หวาดกลัวต่อการปฏิบัติการของฝ่ายทหาร ร้อยละ 43.4 หวาดกลัวต่อการปฏิบัติการของฝ่ายตำรวจ และร้อยละ 15.9 หวาดกลัวต่อการปฏิบัติการของฝ่ายปกครอง ในส่วนการทำงานของรัฐบาลในการแก้ปัญหาพบว่า ร้อยละ 47.6 ไม่พอใจ ร้อยละ 32.4 พอใจ ร้อยละ 30.7 อยากให้นายกฯเปิดโอกาสมีการร่วมมือกันอย่างจริงจังจากทุกฝ่ายในการแก้ปัญหา ร้อยละ 12.6 อยากให้นายกฯรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นบ้าง (นสพ.ข่าวสด วันที่ 4 มีนาคม 2548 )

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ทุ่มเทพยายาม ทุกอย่างในการพยายามแก้ไขปัญหในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็ไม่สามารถทำให้สถานการณ์ดีขึ้นได้ แต่ในทางตรงกันข้ามการก่อความไม่สงบเรียบร้อยกลับทวีความรุนแรงขึ้น แสดงถึงการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด ตั้งสมมติฐานที่ผิด ประเมินศักยภาพของฝ่ายตรงข้ามต่ำเกินไป ดังจะเห็นได้จากการสำรวจของสำนักวิจัยหลายแห่งที่เป็นกระจกสะท้อนภาพให้เห็นถึงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายังไม่มีแนวทางที่ถูกต้องและประชาชนไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังสามารถพิจารณาได้จาก ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ที่พรรคไทยรักไทย ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้แต่คนเดียวในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ในอดีตมีกลุ่มวาระห์ จะได้รับการเลือกตั้งมาโดยตลอด แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ก็ยังไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสภา เป็นสิ่งที่ผิดความคาดหมายของสาธารณชนเป็นอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมคือ

1. ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน เช่นในอดีต อย่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 ทำให้ไม่มีเจ้าภาพ การแก้ไขปัญหจึงไม่มีเอกภาพและทิศทางที่ชัดเจน หน่วยงานต่าง ๆ มีแนวคิดและความเชื่อในการแก้ไขปัญหของตนเอง ส่งผลกระทบในการแก้ปัญหาในภาพรวม
2. บุคลากรที่ไปปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีความรู้ความเข้าใจใน เอกลักษณ์ ประเพณี วัฒนธรรมของประชาชนชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่มีความสมัครใจที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
3. นโยบายการแก้ไขปัญหไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นในอดีต เหมือนกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีความโดดเด่น ด้านการให้ความสำคัญกับ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม การอยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย

## บทที่ 5

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุปการวิจัย

การกำหนดนโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของรัฐบาลจะเป็นในยุคสมัยใดก็ยังคงมีความสำคัญอยู่เสมอ ไม่ว่าจะสถานการณ์ภายในประเทศหรือภายนอกประเทศจะพัฒนาไปในทิศทางใดก็ตาม ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยต้องให้ความสำคัญและไม่สามารถมองข้ามได้ด้วยมิติใดมิติหนึ่งเพียงมิติเดียว

การดำเนินการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่อดีต ผ่านการลองผิดลองถูกมาหลายครั้ง มีความสูญเสีย ก่อให้เกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างชนในชาติ ผู้คนบริสุทธิ์ต้องเสียชีวิต ภาคเศรษฐกิจได้รับผลกระทบอย่างใหญ่หลวง แต่ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการกำหนดนโยบายการบริหารราชการที่เหมาะสมกับสภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งที่ผ่านมาการกำหนดนโยบายการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการบริหารราชการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 ( พตท.43 ) สามารถแก้ไขปัญหในพื้นที่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ดังเห็นได้จากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในอดีต ได้คลี่คลายลง ความไม่เข้าใจกันความหวาดระแวงซึ่งกันและกันของประชาชนลดลง หรือหากในช่วงใดเกิด สถานการณ์ความรุนแรงขึ้นก็สามารถแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาวะปกติได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว แสดงถึงประสิทธิภาพของหน่วยงานที่สามารถวิเคราะห์ แก้ไข ปัญหาได้อย่างรวดเร็วว่าสาเหตุที่เกิดขึ้นเกิดจากสาเหตุใด ต้องแก้ไขปัญหาด้วยวิธีใด ใช้แนวทางใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบ

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานลักษณะเฉพาะกิจ จัดตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี มีภารกิจในการอำนวยการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการสนธิบุคลากรจากส่วนราชการต่าง ทุกกระทรวง ทบวง กรม ภายใต้ความรับผิดชอบของ ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่แต่งตั้งจากรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และ รองผู้อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากข้าราชการสังกัดต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายปกครอง กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการผนึกกำลังกันของทุกส่วนราชการที่จะสนับสนุนการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาได้รับการยอมรับถึงประสิทธิภาพขององค์กรได้ในระดับหนึ่ง แต่ด้วยเหตุที่ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้จัดตั้งขึ้นในสมัยที่สถานการณ์ของประเทศต้องเผชิญกับภาวะสงครามเย็น มีภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ จึงถูกมองว่าเป็นองค์กรที่มีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ได้สิ้นสุดลง นอกจากนี้ในส่วนของภาพลักษณ์ขององค์กรในด้านลบก็มีอยู่เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาว่ามีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่บางคน หรือการเป็นหน่วยงานที่เอื้อประโยชน์ให้เกิดแก่พวกพ้องในด้านบำเหน็จความดีความชอบ ความเจริญก้าวหน้าในด้านตำแหน่งหน้าที่การงานก็ตาม แต่หากพิจารณาแล้ว ปัญหาไม่ได้เกิดจากองค์กรแต่หากเกิดจากตัวบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้กับหน่วยงานทุกหน่วย ไม่จำเป็นต้องเฉพาะเจาะจงว่าเกิดกับ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น การแก้ไขปัญหา ผู้มีอำนาจสามารถแก้ไขปัญหาโดยการใช้วิธีการทางการปกครอง ต่อข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ หรือภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้เมืององค์กรอิสระทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ข้าราชการได้อย่างครอบคลุมและกว้างขวางกว่าในอดีตมาก ไม่ว่าจะเป็น ศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรอิสระเหล่านี้เป็นกลไกในการตรวจสอบ ข้าราชการที่ประพฤติมิชอบได้เป็นอย่างดี ดังเห็นได้จาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้ออกระเบียบขึ้นเงินเดือนให้หน่วยงานของตนเอง ก็ยังต้องถูกตัดสินใจมีความผิดและได้รับโทษจำคุก หรือการออกกฎหมายต่าง ๆ ให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เช่น การออกกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินและการยึดทรัพย์ ที่มีการยึดทรัพย์อดีตนักการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้กระทำผิดตามฐานกฎหมายต่าง ๆ หรือการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ได้แสดงให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงเชื่อว่าจะสามารถอาศัยกลไกเหล่านี้ในการแก้ไขจัดการกับผู้ประพฤติมิชอบได้อย่างแน่นอน

หรือปัญหาด้านการถูกมองว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวกซึ่งถือเป็นสิ่งปกติในระบบราชการของประเทศไทย ที่ระบบอุปถัมภ์ได้เข้ามามีส่วนในการผลักดัน ส่งเสริม สนับสนุนแก่พวกพ้องของตนเองอยู่เสมอ ไม่จำเป็นว่าการเล่นพรรคเล่นพวกจะเกิดขึ้นแต่เฉพาะ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เท่านั้น ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้หากผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่มีคุณธรรมปัญหาเหล่านี้ย่อมได้รับการแก้ไขดูแลอย่างยุติธรรม แต่หากว่าการยุบ ศูนย์อำนวยการ

บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดจากการมองว่าปัญหาเหล่านี้เป็นมูลเหตุที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจยุบหน่วยงานย่อยเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเป็นอย่างยิ่ง

การตัดสินใจการยุบหน่วยงาน โดยที่รัฐบาลมองว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากการก่อการของกลุ่มโจรรวมดา และการคงรูปแบบหน่วยงานพิเศษไว้ย่อมเป็นการส่งสัญญาณที่ผิดทำให้สาธารณชนมองว่าพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยอยู่ จึงเห็นสมควรให้ยุบเลิกโดยเชื่อถือข้อมูลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวนั้นถือเป็นความผิดพลาดที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติบ้านเมืองโดยรวม อย่างน้อยที่สุดรัฐบาลคงไม่ปฏิเสธว่า การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องใช้รูปแบบหน่วยงานพิเศษแก้ไขปัญหาดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้มีนโยบายสร้างสันติสุข พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2547 และให้มีกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ในการบริหารจัดการ ดำเนินการควบคุมบังคับบัญชา อำนาจการ ประสานงาน บริหารจัดการบูรณาการแผนงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ก็คือการบริหารรูปแบบพิเศษที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นแทนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 เมื่อพิจารณา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ภารกิจ ก็แทบไม่มีความแตกต่างกัน เพียงแต่บุคลากรที่จัดสรรให้ทำหน้าที่ใน กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) จะประกอบด้วยบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่สูงกว่า ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยซ้ำไป นอกจากนี้รัฐบาล ยังต้องทุ่มเททรัพยากรต่าง ๆ ลงพื้นที่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกำลังทหาร ตำรวจ แม้แต่ฝ่ายปกครอง จากภาคต่าง ๆ ของประเทศลงมาในพื้นที่ มีการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจครอบคลุมพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การทุ่มงบประมาณลงไปแก้ไขปัญหาอย่างมากมาย กว่าตอนที่ มี ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในพื้นที่ แต่ปัญหาก็กังไม่มีการที่ว่าจะสงบได้ เหล่านี้แสดงว่า กลไกของ ศอ.บต. และ พตท.43 มีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากความไว้วางใจของประชาชน ทั้งในแง่ของความสัมพันธ์ส่วนตัวของบุคลากรในพื้นที่และการไว้วางใจต่อองค์กรที่มีมาอย่างยาวนาน

แต่ทั้งนี้ปัจจัยการยุบ ศอ.บต. ก็ไม่ได้เป็นสาเหตุของความไม่สงบในพื้นที่เพียงอย่างเดียว ยังมีสาเหตุมาจากการปฏิรูประบบราชการที่ ยังไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์เสียทีเดียว การที่รัฐบาลมีมติให้มีการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคโดยให้ มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่า ซีอีโอ) นั้น ก็ไม่สามารถสนองตอบต่อแนวคิดระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ



เพื่อการพัฒนา ของรัฐบาลได้อย่างสมบูรณ์แบบตามที่รัฐบาลคาดหวังไว้ ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดขึ้นอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ยังไม่ได้รับมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ซีอีโอ อย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือ การโยกย้ายข้าราชการยังกระทำได้เพียงข้าราชการที่ไม่ได้เป็น หัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น ส่วนหัวหน้าส่วนราชการผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่มีอำนาจในการโยกย้ายแต่อย่างใด เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ยังไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในการโยกย้าย นายอำเภอ ในเขตจังหวัด หรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่มอบอำนาจให้โยกย้าย ข้าราชการตำรวจระดับชั้นยศพันตำรวจเอก (ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอ) เป็นต้น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในจังหวัดแบบบูรณาการจึงยังไม่มีเอกภาพอย่างเต็มที่ การมอบหมายนโยบายให้ผู้ปฏิบัติ จึงยังมีข้อจำกัดอยู่ที่ผู้ปฏิบัติยังมองว่าตนสังกัดอยู่กับราชการ ส่วนกลางการสนองนโยบายต่าง ๆ จึงมุ่งเน้นแต่เฉพาะนโยบายของส่วนกลางเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ตรงกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนเองเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจโยกย้ายนั่นเอง

ด้านการบริหารงบประมาณ ในอดีตที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีบทบาทอยู่ใน องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะ ผู้ปกครองบังคับบัญชา หรือเมื่อเทียบกับปัจจุบันนี้แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างสูงในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการแก้ไขปัญหาและการดำเนินกิจการในเขตจังหวัด เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัด นอกจากนี้ยังมีกลไกของหน่วยงานระดับอำเภอ ในการแก้ไขปัญหาอีกด้วย แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ขึ้นบังคับใช้การดำเนินการแก้ไขปัญหาของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทีทันใด ประกอบกับกระแสการกระจายอำนาจได้ถูกนำมาเป็นนโยบายในการหาเสียงของฝ่ายการเมือง การก่อเกิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเกือบเต็มพื้นที่ของประเทศ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคจึงถูกจำกัดอยู่เพียงแค่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การจัดสรรงบประมาณด้านต่าง ๆ จึงถูกถ่ายโอนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับรัฐบาลได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ได้กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณแก่

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินภายในปี พ.ศ.2549 การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า และไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที

ในด้านงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ก็ไม่มีความต่างกันมากนักกล่าวคือ กระทรวง กรม เป็นผู้กำหนดนโยบาย แผนงานการดำเนินการกิจ หน้าที่ของตนและจัดสรรงบประมาณให้แก่ราชการปกติเป็นผู้ปฏิบัติ โดยที่ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีส่วนกำหนดปัญหา ความต้องการของตนแต่อย่างใด การเริ่มต้นการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยการมอบอำนาจด้านงบประมาณแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นผู้เสนอขอประมาณนั้นยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากราชการส่วนกลางยังคงหวงอำนาจด้านนี้อยู่ อีกทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคยังไม่มีความรู้ความชำนาญด้านงบประมาณอย่างถ่องแท้ ซึ่งรัฐบาลได้เล็งเห็นปัญหาด้านนี้จึงมีนโยบายที่จะให้มีการปรับบทบาทและภารกิจของคลังจังหวัด เป็นนักบริหารเศรษฐกิจการคลังจังหวัด หรือ ซีเอฟโอ (Chief Financial Office) เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ดังนั้น นโยบายการบริหารผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ผ่านมา ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรทั้งนี้อันเนื่องมาจากการบริหารแบบ ซีเอฟโอ เป็นระบบของเอกชนที่มีเป้าประสงค์ที่ผลกำไรและสามารถชี้วัดได้โดยง่ายแต่ในระบบราชการ ไม่มีตัวชี้วัดที่เป็นผลกำไร มีแต่ความพึงพอใจของประชาชนเท่านั้น อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่มีแนวคิดที่เป็นนักปกครองมากกว่านักบริหารตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับนโยบายได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ขอย้ายตัวเองออกนอกพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัดยอมแสดงว่าแม้ในทางทฤษฎีรัฐบาลจะให้อำนาจในการบริหารภายในจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถสั่งการให้ส่วนราชการสนองนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา ได้มีการยุบหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับอำเภอที่ส่วนราชการแต่ละแห่งได้ยุบส่วนราชการเป็นเขตพื้นที่ เช่น การยุบส่วนราชการที่ดินอำเภอ สรรพากรอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ เป็นต้น และปัจจุบันนี้มีส่วนราชการเพียงไม่กี่ส่วนราชการไม่กี่หน่วยเท่านั้นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ อาทิเช่น สัสดีอำเภอ เกษตรอำเภอ พัฒนาการอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ เช่น ผลกระทบในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนก เมื่อยุบเลิกตำแหน่งปลัดอำเภอไปรวมตัวกันอยู่ที่จังหวัดก็อาศัยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่ง

ตรงจุดนี้ไม่มีระบบตรวจสอบที่ดีพอ การเปลี่ยนแปลงในส่วนของการปกครองท้องถิ่นก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่ง ในการทำให้ระบบการปกครอง การแก้ไขปัญหามีความยากยิ่งขึ้นดังเห็นได้จาก ปัจจุบันนี้ กลไกในระดับตำบลจะประกอบไปด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีผู้บริหาร 2 ชุดในพื้นที่ หากผู้นำทั้งสองมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน การแก้ไขปัญหาก็จะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ในทางตรงกันข้ามหากผู้บริหารทั้ง 2 ชุดแย้งกันก็ไม่ต้องคาดหวังการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ หากมองถึงระดับ ตำบล หมู่บ้าน ผู้รับผิดชอบคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นบุคคลที่รู้สภาพปัญหา รู้พื้นที่ รู้จักคน เป็นอย่างดี มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2547 เป็นกรอบในการกำหนดอำนาจหน้าที่ ภารกิจ อย่างครบถ้วน การควบคุมการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบเรียบร้อยและ ต้องอยู่ในสายตาของผู้ปกครองท้องถิ่นที่อยู่ตลอดเวลา แต่ในปัจจุบันนี้กลไกเหล่านี้มิได้ขับเคลื่อนอย่างเต็มที่ อยู่ในภาวะลอยตัว ไม่รับผิดชอบ ไม่มีขวัญกำลังใจ ผู้ก่อความไม่สงบเรียบร้อยจึงสามารถเคลื่อนไหวได้อย่างอิสระ ปราศจากการควบคุมของฝ่ายรัฐ เพราะหน่วยงานที่จะคอยตรวจสอบ ดูแล ให้ความคุ้มครองในระดับพื้นที่อันได้แก่ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 ที่มีการวางกำลังในพื้นที่ได้ถูกถอนกำลังกลับตามนโยบายของรัฐบาล และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ระบบกระบวนการยุติธรรมตามปกติเข้าควบคุมแทนซึ่งประสบกับความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้สาเหตุหนึ่งคือการขาดเอกภาพในการบริหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิเสธความรับผิดชอบ บ้างก็ว่าฝ่ายปกครองในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดต้องเป็นผู้รับผิดชอบ บ้างก็ว่าฝ่ายตำรวจเป็นผู้ที่เสนอความเห็นที่ผู้ก่อการร้ายมีสภาพเพียงใจผู้ร้ายธรรมดาไม่มีศักยภาพที่จะทำการแบ่งแยกดินแดนได้แล้วต้องทำการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้ บ้างก็ว่าฝ่ายทหารไม่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เหมือนในอดีต จึงเพิกเฉยและปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหามาโดยการทุ่มทรัพยากรต่าง ๆ ลงพื้นที่เป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็น งบประมาณ กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร ฝ่ายปกครอง แต่สถานการณ์ก็ยังคงอยู่อย่างต่อเนื่องไม่มีแนวโน้มว่าจะสงบได้ภายในเวลาอันใกล้ มีผู้ที่พยายามเสนอแนะให้รัฐบาลฟื้นฟูอำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองบัญชาการผสม พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่ก็ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลมาโดยตลอด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ผู้ที่เสนอความเห็นคือ

นักการเมืองพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้คัดค้านแนวคิดในการยุบเลิก ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มาตั้งแต่ต้น

## 2. การอภิปรายผล

การตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งรัฐบาล ที่ได้เสียงข้างมากและมีคะแนนเสียงในรัฐบาลอย่างเด็ดขาดเป็นไปด้วยความมั่นใจในแนวนโยบาย ประกอบกับภาพลักษณ์ของ ผู้นำรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการดำเนินธุรกิจ จึงได้รับการตอบรับจากภาคประชาชนอย่างมาก นโยบายของรัฐบาลแทบทุกนโยบายได้รับการยอมรับและประสบความสำเร็จในแนวนโยบายเป็นอย่างดี การทำหน้าที่ของคณะรัฐบาลจึงเป็นไปด้วยความมั่นใจ การตรวจสอบจากฝ่ายค้านไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่โดยเฉพาะประเด็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ยิ่งทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลเป็นไปด้วยความมั่นใจมากยิ่งขึ้น

ก่อนการยุบ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงเป็นสัญญาณบอกเหตุหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการลอบวางระเบิดสถานีรถไฟอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา การลอบสังหารเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่รัฐบาลไม่สามารถจับสัญญาณเหล่านี้ได้ซึ่งแตกต่างกับรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 สมัย ก็มีแนวคิดที่จะยุบเลิก ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่นกันแต่ เมื่อเกิดเหตุการณ์ลอบเผาโรงเรียน หลายแห่งในพื้นที่ ก็ทำให้แนวคิดการยุบ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องล้มเลิกไป อาจเป็นเพราะว่า นายชวน หลีกภัย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคประชาธิปัตย์ที่มีฐานเสียงของจังหวัดภาคใต้ เป็นแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้เมื่อนำมาวิเคราะห์ผลดีผลเสียแล้วจึงมีความน่าเชื่อถือมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แล้วจะเห็นได้ว่า พรรคไทยรักไทยมีที่นั่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายโดยตรงแต่กลับไม่มีการให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล ในการตัดสินใจนโยบาย จนเมื่อผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2548 ที่ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยสูญเสียที่นั่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แก่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทย แสดงถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อเกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ที่มีการส่งกำลังเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายปกครอง ลงในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเต็มอัตราศึก แต่ก็ไม่สามารถกอบ

คู่สถานการณ์ให้ดีขึ้นได้แต่อย่างไร มิหนำซ้ำ เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ กลับตกเป็นเป้าหมายในการลอบสังหารต่อกลุ่มโจรก่อการร้าย และการก่อเหตุของกลุ่มฆวนการก็มีพัฒนาการของวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นการลอบยิง การวางระเบิด ที่มีความรุนแรงถึงขั้นเป็นระเบิด คาร์บอมบ์ ระเบิดรถยนต์ของทหารทั้งคันได้อย่างง่ายดาย หรือการลวงเจ้าหน้าที่ให้ไปเก็บกู้วัตถุระเบิดและ ทำการระเบิดอีกลูกหนึ่งที่ซุกซ่อนไว้แสดงถึงการเป็นมืออาชีพที่มีความน่ากลัวเป็นอย่างมากต่อสวัสดิภาพของประชาชนในพื้นที่ ที่ตกอยู่ในสภาพกลืนไม่เข้าคายไม่ออก จะพึ่งใครก็ได้ นอกจากตนเอง เพราะแม้แต่เจ้าหน้าที่ก็ยังไม่สามารถเอาตัวรอดจากการเป็นเป้าหมายในการลอบสังหารได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อด้านจิตวิทยาต่อประชาชนในพื้นที่จนเป็นสาเหตุให้เกิดการอพยพ ย้ายถิ่นฐานของประชาชนในพื้นที่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อด้านอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

นโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจน เต็มไปด้วยความสับสน ไม่มีเอกภาพ ต่างคนต่างทำ และการกำหนดนโยบายขาดข้อมูลของพื้นที่ที่แท้จริง เช่น การจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ได้สะท้อนให้เห็นถึง ความผิดพลาดในการยุบ ศอ.บต. และ พตท.43 ได้เป็นอย่างดี เพราะในที่สุดรัฐบาลก็ได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับ ศอ.บต. ขึ้นมาในพื้นที่ การกำหนดโครงสร้างของ กอ.สสส.จชต. นับตั้งแต่มีการจัดตั้งหน่วยงาน ก็ยังไม่มีความนิ่ง ในระยะเริ่มแรก มอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรี เป็น ผอ.กอ.สสส.จชต. หรืออาจมองได้ว่า มอบหมายให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้แก้ไขปัญหา ต่อมา เมื่อเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ก็กำหนดให้ รอง ผบ.สส. ซึ่งเป็น ข้าราชการประจำ ทำหน้าที่ ผอ.กอ.สสส.จชต. แต่ก็เกิดปัญหาในด้านการบริหารที่มีการมองว่าการให้ฝ่ายอำนวยการมาสั่งการฝ่ายกำลังนั้นไม่ถูกต้องในสายการบังคับบัญชาด้านยุทธการ จนกระทั่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ผอ.กอ.สสส.จชต. ซึ่งพิจารณาได้ว่า แนวโน้มของโครงสร้าง กอ.สสส.จชต. จะเหมือนกับ ศอ.บต. เข้าไปทุกที ที่ในระยะเริ่มต้น การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็มอบหมายให้ แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดให้มีคณะกรรมการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) ทำหน้าที่การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ ซึ่งมีหน้าที่คล้ายกับ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ตามโครงสร้างของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต เช่นกัน

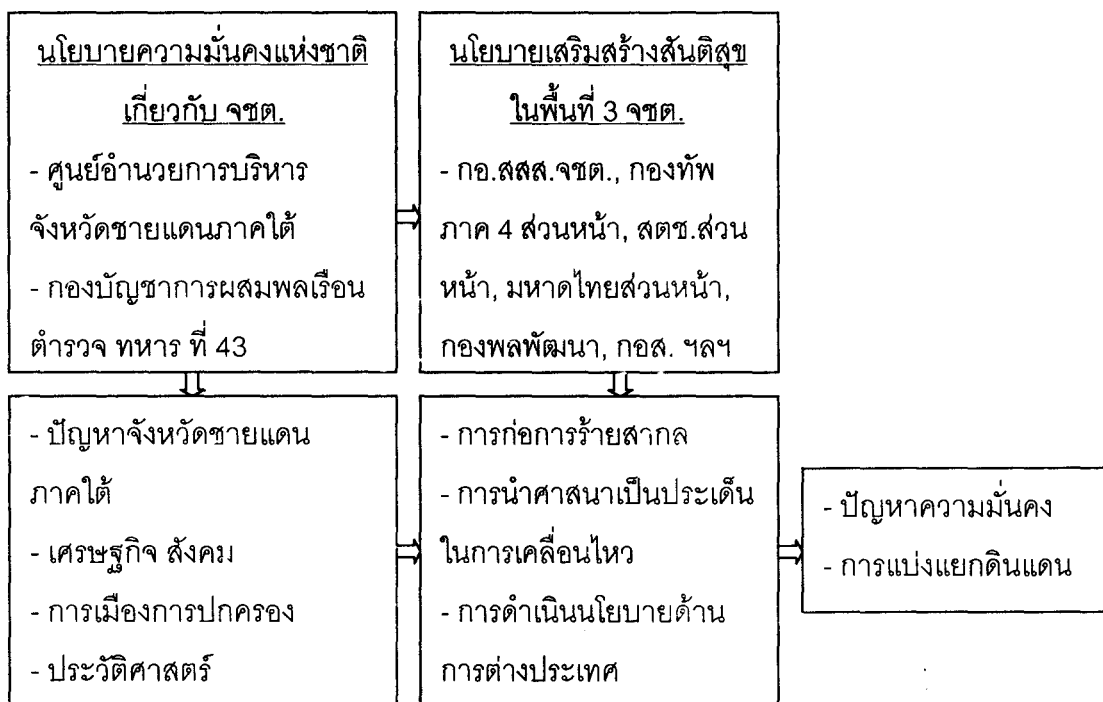
สิ่งเหล่านี้สอดคล้องกับสิ่งที่นักวิชาการ ผู้รู้หลายท่านได้ให้ทัศนะไว้ว่ารัฐบาลตั้งสมมติฐานผิดที่ว่าปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการสร้างสถานการณ์ของกลุ่มมิถิชาชีพธรรมดาแต่เมื่อพิจารณาถึง ศักยภาพของการก่อการร้ายแล้วจะเห็นว่าเกินกว่าศักยภาพของกลุ่ม

โจรกรรมดา ที่สามารถปล้นอาวุธปืนของกองพันทหารได้หลายร้อยกระบอก การก่อวินาศกรรมทั้ง สนามบิน ศูนย์การค้ากลางเมือง วางระเบิดรถยนต์ทหาร หรือการบุกถล่มสถานีตำรวจ ที่ว่าการ อำเภอ ผิดวิสัยของโจรกรรมดา การที่รัฐบาลมอบหมายให้ฝ่ายตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบดูแลแก้ไข ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นอาชญากรรม ธรรมดา แต่สมมติฐานนี้คงจะไม่สามารถตอบสนองสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงได้ การลงปฏิบัติหน้าที่ของ ฝ่ายทหารในพื้นที่จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เพราะฝ่ายทหารมองว่านี่คือการแบ่งแยกดินแดน ของ กลุ่มขบวนการ เมื่อทหารลงพื้นที่แต่เหตุโดยภาพลักษณ์ของทหารจึงเป็นไปในด้านลบทั้งที่รัฐบาลได้ ชี้แจงว่าทหารส่วนใหญ่เป็นทหารพัฒนาทั้งนี้ สาเหตุใหญ่มาจากการที่กองทัพนำทหารจากพื้นที่ อื่นมาปฏิบัติงานในพื้นที่ และไม่มีความรู้เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้แม้แต่น้อย ประกอบกับ ความผิดพลาดในกรณี การเคลื่อนย้ายผู้ชุมนุมประท้วง ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ส่งผล กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายทหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังคำที่ว่า ฝ่ายทหาร ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายปกครองที่มาปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เปรียบเสมือน คนที่ หนูหนวก ตาบอดแถม เป็นใบ้ กล่าวคือ ฟังภาษาถิ่นไม่เข้าใจ ไม่รู้พื้นที่ และไม่สามารถสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ได้ ขณะเดียวกันการลงไปปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่มีควมสมัครใจตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้ไว้แต่เป็นการ ส่งกำลังลงไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา หากเป็นฝ่ายทหารหรือตำรวจ ก็จะมีการ สับเปลี่ยนกำลังกัน ตามกรอบระยะเวลาของแต่ละหน่วย แต่ในส่วนของฝ่ายปกครองเป็นการส่ง เจ้าหน้าที่ลงไปปฏิบัติหน้าที่แบบไม่มีกำหนดระยะเวลา ประกอบกับความผิดพลาดในการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองในบางครั้งที่เกิดจากความไม่รู้ ก็กลายเป็นประโยชน์ของฝ่ายตรง ข้ามที่นำไปขยายผล ในด้านลบต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมือง จนส่งผลต่อประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา อย่างไม่รู้ตัว ทั้งนี้การก่อเหตุของกลุ่มแบ่งแยกดินแดนนี้ย่อมมีแรงจูงใจที่ยิ่งใหญ่กว่ากลุ่มโจร ธรรมดา เช่น การก่อเหตุเพื่อต้องการแบ่งแยกดินแดน หรือ เพื่อศาสนา ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่ ละเอียดอ่อนต่อการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง

หากมองประเด็นด้านประเพณีวัฒนธรรม ศาสนา แล้วพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศ ที่ให้สิทธิเสรีภาพในด้านนี้เป็นอย่างมาก เป็นประเทศที่ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรม ให้สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา การเคารพในประเพณีวัฒนธรรม แต่เหตุใดประเด็นเหล่านี้จึง สามารถนำมาขยายผลและเป็นประเด็นในการชักจูงกลุ่มวัยรุ่นให้สามารถเข้าเป็นแนวร่วมของกลุ่ม ขบวนการได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งแสดงถึงจุดอ่อน ข้อบกพร่องของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น บางครั้ง สถานที่สำคัญทางศาสนาเป็นแหล่งชุมนุมของกลุ่มก่อการร้ายที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้า ตรวจสอบได้อย่างสะดวกรวดเร็วนัก เนื่องจากหากเข้าตรวจค้นสถานที่ดังกล่าวก็ถือเป็นการไม่ให้

เกียรติต่อสถานที่เป็นประเด็นที่อ่อนไหวอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ หรือจับกุมผู้กระทำความผิด

ผู้วิจัยพบว่า ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จริง ๆ แล้วมีเพียงไม่กี่ประเด็นตามที่มีผู้ศึกษาวิจัยเป็นจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวได้แก่ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง สังคมจิตวิทยา ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้มีการแก้ไขปัญหามาตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน โดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ กองบัญชาการพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 เป็นผู้รับผิดชอบในพื้นที่ ในฐานะ เจ้าภาพ แต่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มองปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอีกมิติหนึ่งโดยมองว่าปัญหาภาคใต้ต้องแก้ด้วยเศรษฐกิจ เมื่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น การต่อสู้เพื่อแบ่งแยกดินแดนจะหมดสิ้นไป โดยที่รัฐบาลไม่ได้มองมิติด้านความมั่นคง ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักของกลุ่มขบวนการต่าง ๆ ที่มีความมุ่งหวังในการแบ่งแยกดินแดนเป็นอิสระจากประเทศไทยมาตั้งแต่อดีต ผู้วิจัยพบว่า ประเด็นปัญหาพื้นที่ในขณะนี้คือ การเข้ามาแผ่อิทธิพลของกลุ่มผู้ก่อการร้ายสากล โดยอาศัยสถานการณ์ในภูมิภาคที่ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ต้องการแบ่งแยกตนเป็นอิสระ ดังเห็นได้จากเอกสารที่ยึดได้จากกลุ่มผู้ก่อการร้ายต่าง ๆ ที่มีเป้าประสงค์ในการแบ่งแยกดินแดน การจับทหารของประเทศเพื่อนบ้านที่อาจเข้ามาฝึกฝนแก่กลุ่มเยาวชนผู้หลงผิด การจับกุมตัวแกนนำกลุ่มผู้ก่อการร้ายสากลในประเทศไทย การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่สร้างความไม่พอใจกับกลุ่มประเทศมุสลิม จึงสามารถให้การสนับสนุนผู้ก่อความไม่สงบเรียบร้อยได้อย่างยาวนานเช่นนี้



ภาพที่ 5.1 แผนผังแสดงการเกิดปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนี้การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เป็นแก่นของปัญหาได้ เปรียบเสมือน การแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุและเป็นการเดินตามกลุ่มผู้ก่อการร้ายอยู่เสมอ แสดงถึงการแก้ไขปัญหาที่ไม่มีทิศทาง ต้องการเสนอแนวทางที่เป็นคนละแนวทางกับแนวทางที่มีอยู่และเป็นที่ยอมรับถึงประสิทธิภาพ คือ แนวทางของ คอ.บต.และ พตท. 43 เมื่อเป็นดังนี้การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลนอกจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้วยังเป็นการสร้างปัญหาใหม่ให้กับพื้นที่อีกด้วย

ดังนั้น รัฐบาลต้องยอมรับว่าการยุบ คอ.บต.และ พตท.43 ซึ่งเป็นหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และการนำรูปแบบการบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ก็ไม่สามารถสนองต่อความคาดหวังของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะด้านความมั่นคง ทั้งนี้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้สั่งสมมาเป็นเวลาอันยาวนาน การแก้ไขปัญหาต้องดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างรวดเร็วได้ส่งผลกระทบและก่อให้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและรุนแรง รัฐบาลจึงต้องหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและหากนำวิธีการแก้ไขปัญหาในแนวทางเก่าที่มีการวิเคราะห์แล้วว่าประสบ



ผลสำเร็จ รัฐบาลก็ควรที่จะนำแนวทางนั้นกลับมาใช้อีกโดยไม่มองถึงการเสียหายหรือกลัวความผิดพลาดในการตัดสินใจที่ผ่านมา

### 3. ข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

1. รัฐบาลต้องยอมรับความจริงว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างปัจจุบันทันด่วนส่งผลกระทบต่อข้าราชการและระบบการบริหารราชการ ดังนั้นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะด้านความมั่นคงต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียด รอบคอบไม่เชื่อข้อมูลจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะนโยบายด้านความมั่นคง
2. รัฐบาลต้องยึดมั่นในความถูกต้องและกล้าที่จะแสดงความรับผิดชอบและพร้อมที่จะทบทวนนโยบายที่รัฐบาลได้ดำเนินการอันอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น นโยบายในการยุบเลิก ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 การส่งกำลังทหารไปยังประเทศอิรัก อันอาจเป็นสาเหตุของการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้
3. รัฐบาลต้องยอมรับว่าได้ประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผิดพลาด ดังเห็นได้จากการก่อการร้ายรูปแบบต่าง ๆ นับตั้งแต่ต้นปี 2547 จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ เป็นจำนวนมาก ย่อมแสดงถึงความรุนแรงของสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี
4. ในสถานการณ์ปัจจุบันแนวร่วมในการก่อการร้ายมีอยู่เป็นจำนวนมาก กลุ่มเยาวชนได้ถูกชักจูงให้เดินทางผิดโดยที่ภาครัฐขาดกลไกในการติดตามความเคลื่อนไหวหรือหน่วยงานด้านการข่าวไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการที่ฝ่ายทหารได้ถอนกำลังที่อยู่ตามพื้นที่กลับที่ตั้งอันเนื่องมาจากการยุบหน่วยงานทำให้การเคลื่อนไหวของแนวร่วมเป็นไปด้วยความสะดวก จึงสมควรที่จะต้องตรึงกำลังทหารบางส่วนในพื้นที่เคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ก่อการร้าย
5. รัฐบาลควรนำนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลับมาใช้อีกครั้ง เพราะการแก้ไขปัญหในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ แนวทางในการแก้ไขปัญห และมีความต่อเนื่องกับนโยบายฉบับก่อน ๆ ที่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่มีความคุ้นเคย มีความชำนาญและสามารถสานต่อได้

6. รัฐบาลต้องทำความเข้าใจกับหน่วยงานราชการถึงนโยบายที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน การเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบที่ผ่านมาแสดงถึงความล้มเหลวของนโยบายการบริหารมากกว่าประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงาน

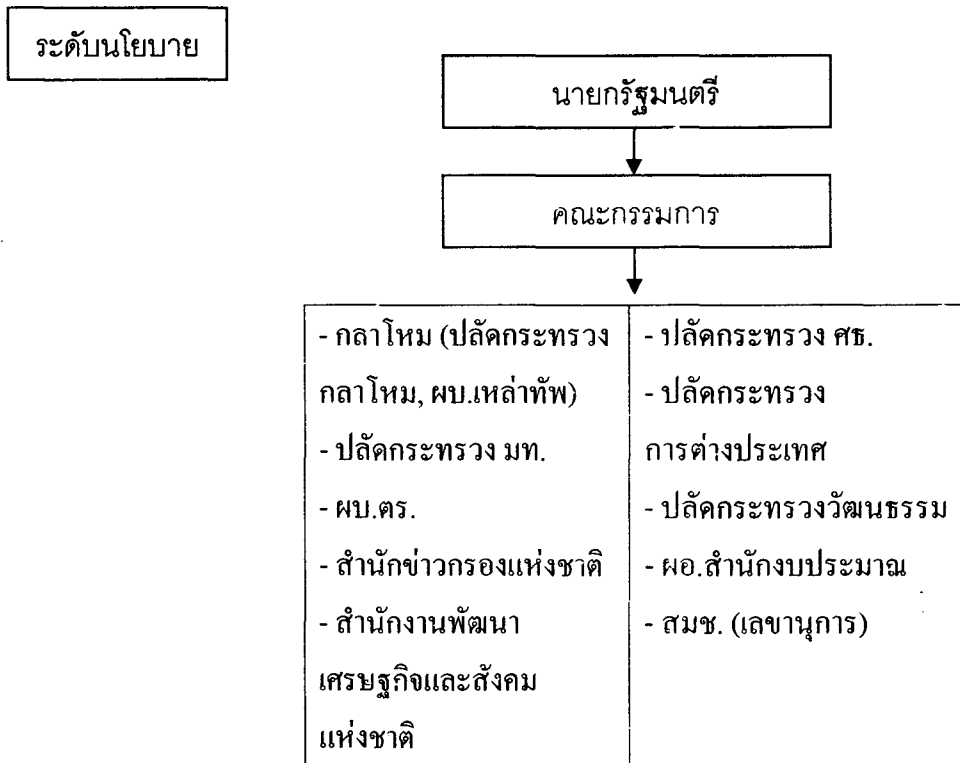
7. รัฐบาลและกลไกของรัฐต้องเข้าใจในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีความหลากหลายทางด้านศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ให้ลึกซึ้งมากกว่าปัจจุบันไม่มองปัญหาอย่างผิวเผินอันส่งผลให้เกิดความผิดพลาดอย่างในปัจจุบันเพราะปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความละเอียดอ่อนและมีความสลับซับซ้อนไม่ว่าจะเป็นด้านสังคมจิตวิทยา ประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครอง ความมั่นคง พร้อมทั้งจะปะทุขึ้นมาตลอดเวลา การแก้ไขปัญหาให้ยุติโดยเร็วจึงไม่มีความเป็นไปได้

8. ผู้วิจัยขอนำเสนอรูปแบบโครงสร้างในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

#### 8.1 ระดับนโยบาย ประกอบด้วย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัฒนธรรม ผู้อำนวยการสำนักงานประสาน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง อยู่ในกำบังบัญชาของ นายกรัฐมนตรี ภายใต้ชื่อ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ ทุก กระทรวง ทบวง กรม ต้องให้การสนับสนุนตามนโยบาย

### คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้



ภาพที่ 5.2 แสดงโครงสร้างการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

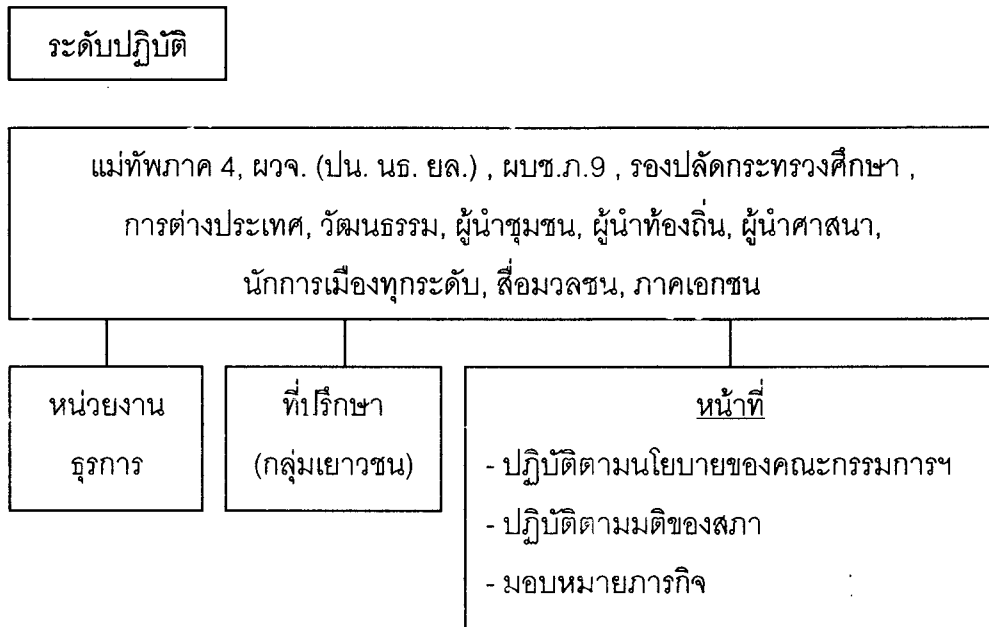
8.2 ระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย แม่ทัพภาคที่ 4 ผู้ว่าราชการจังหวัด ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 9 รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ รองปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ภายใต้ชื่อ สำนักงานสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการแต่งตั้งผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา นักการเมืองทุกระดับ สื่อมวลชน และภาคเอกชน ต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการ มีตัวแทนระดับนักเรียนนักศึกษา ร่วมเป็นที่ปรึกษาของสภาฯ โดยรูปแบบบริหารจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการ มีหน้าที่ดำเนินงานในภารกิจที่ หน่วยงานของตนรับผิดชอบ และดำเนินงานตามนโยบายของ เช่น ด้านความมั่นคง มอบหมายให้ฝ่ายทหาร รับผิดชอบ ด้านความมั่นคงภายในมอบหมายให้ฝ่ายตำรวจและฝ่ายปกครองรับผิดชอบ ตามกลไกของระบบราชการปกติ ด้านการพัฒนามอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามกลไกของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ที่มีแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นกรอบในการดำเนินงานอยู่แล้ว และเป็นการป้องกันการดำเนินงานซ้ำซ้อนกับส่วน

ราชการอื่นด้วย ด้านการศึกษามอบหมายให้รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบ ด้านการต่างประเทศมอบหมายให้ รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ รับผิดชอบ ด้านการศาสนา มอบหมายให้รองปลัดกระทรวงวัฒนธรรม รับผิดชอบ

ในสำนักงานสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านธุรการเท่านั้น แนวนโยบายของ สำนักงานสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจปกติของ จังหวัด ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้ส่งการผ่านบุคลากรของตนเองเท่านั้น และตัวข้าราชการเองก็ห้ามปฏิบัติงานนอกสังกัดเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อน และการกระทบกระทั่งระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง ดังเช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ภายหลังจากการยุบ คอ.บต.และพตท. 43 จนเป็นเหตุให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงขึ้นโดยไม่มีผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ต้องสามารถมอบหมายภารกิจให้มี ผู้รับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ที่ได้กำหนดไว้อย่าง ชัดเจนแล้ว ส่วนราชการใดมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจด้านใดต้องกำกับ ดูแล และดำเนินการอย่าง เต็มกำลังความสามารถ มิฉะนั้นการบริหารงานในระบบส่วนภูมิภาค จะไม่มีประสิทธิภาพ

ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่า การมอบหมายภารกิจอย่างชัดเจนของส่วนราชการจะสามารถแก้ไข ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ และจะไม่มี การบิดความรับผิดชอบของส่วนราชการเช่นใน ปัจจุบันที่อยู่ในลักษณะของการปิดภารกิจความรับผิดชอบ และเกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างส่วน ราชการด้วยกันเอง

## สำนักงานสภาจังหวัดชายแดนภาคใต้



ภาพที่ 5.3 แสดงโครงสร้างการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระดับปฏิบัติ

ในส่วนของการประเมินการศึกษาวิจัยที่น่าศึกษาต่อไปคือ

1. แนวโน้มของกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าในที่สุดแล้วการบริหารงานของ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเป็นไปในทิศทางเดียวกับ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และ กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 หรือไม่

2. ผู้อำนวยการกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.กอ.สสส.จชต.) จะเป็นข้าราชการพลเรือนหรือไม่

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลจะใช้กรอบแนวทางของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลับมาใช้อีกครั้งหรือไม่

รัฐบาลต้องยอมรับว่าการดำเนินนโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยการตัดสินใจของหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และการนำรูปแบบการบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ไม่สามารถสนองต่อความคาดหวังของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะด้านความมั่นคง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่งผล

มาเป็นเวลาอันยาวนานการแก้ไขปัญหามันต้องดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป เหมือนการควบคุมมิให้ปัญหาขยายตัว หรือการควบคุมโรคในทางการแพทย์ การลงมือผ่าตัด อย่างปัจจุบันทันด่วน โดยไม่มีการสอบถาม ผู้ป่วย หรือญาติผู้ป่วยอย่างครบถ้วนทุกคน เป็นการกระทำที่ไม่มีความรอบคอบ จนเป็นเหตุให้คนไข้อยู่ในอาการน่าเป็นห่วง ดังเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างรวดเร็วได้ส่งผลกระทบและก่อให้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่อย่างต่อเนื่องและไม่มีแนวโน้มว่าเหตุการณ์จะสงบในเร็ววัน รัฐบาลจึงต้องหาแนวทางการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนและหากนำวิธีการแก้ไขปัญหานี้ในแนวทางเก่าที่มีการวิเคราะห์แล้วว่าประสบผลสำเร็จ รัฐบาลก็ควรที่จะนำแนวทางนั้นกลับมาใช้อีกโดยไม่มองถึงการเสียหน้าหรือกลัวความผิดพลาดในการตัดสินใจที่ผ่านมา

ภาคผนวก

## คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๘/๒๕๒๔

## เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ด้วยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๓ เห็นชอบ ตามข้อเสนอแนะของ สภา ความมั่นคง แห่งชาติ ในอัน ที่จะ แก้ไข ปัญหา การบริหาร ราชการ ในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ โดยวิธีการ จัดตั้ง ศูนย์อำนวยการ รวม เพื่อทำหน้าที่ ประสานงาน เกี่ยวกับ การบริหาร ราชการ ทั้งฝ่าย ป้องกัน ปรามปราม การก่อ การร้าย รวมตลอด ทั้งปรับปรุง ประสิทธิภาพ ของ ข้าราชการ และ ดำเนินการ พัฒนา เศรษฐกิจ และ สังคม ในจังหวัด ชายแดน ภาคใต้ ฉะนั้น อาศัย อำนาจ ตามข้อ ๙ (๓) และ (๔) แห่งประกาศ ของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ และมีมติ คณะรัฐมนตรี ดังกล่าว ข้างต้น นายกรัฐมนตรี จึงมี คำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิก คำสั่ง สำนัก นายกรัฐมนตรี ดังนี้

(๑) คำสั่ง สำนัก นายกรัฐมนตรี ที่ ๒๒๙/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘ เรื่อง แต่งตั้ง ผู้อำนวยการ รักษา ความสงบ ในจังหวัด ชายแดน ภาคใต้

(๒) คำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ ๓๘/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๙ เรื่อง แก้คำสั่ง สำนัก นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘

(๓) คำสั่ง สำนัก นายกรัฐมนตรี ที่ ๙๑/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๑๙ เรื่อง แต่งตั้ง ผู้อำนวยการ รักษา ความสงบ ในจังหวัด ชายแดน ภาคใต้

(๔) คำสั่ง สำนัก นายกรัฐมนตรี ที่ ๐๒๐๑/๑๐๕ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ เรื่อง แต่งตั้ง ผู้อำนวยการ รักษา ความสงบ ในจังหวัด ชายแดน ภาคใต้

ข้อ ๒ จังหวัด ชายแดน ภาคใต้ ตามคำสั่งนี้ หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และ จังหวัดสงขลา

ข้อ ๓ ให้กระทรวง มหาดไทย จัดตั้งศูนย์ อำนวยการ บริหาร จังหวัด ชายแดน ภาคใต้ ขึ้นมีหน้าที่ ประสานงาน กับ หน่วยงาน ต่างๆ โดยมี ข้าราชการ ระดับสูง ในสังกัด กระทรวง



มหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวง มหาดไทย โดยความเห็นชอบ ของนายกรัฐมนตรี แต่งตั้ง เป็นผู้อำนวยการศูนย์ และ ผู้อำนวยการศูนย์ มีอำนาจ หน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุม กำกับดูแล และ ประสาน การปฏิบัติงาน ของส่วน ราชการ ต่างๆ ใน จังหวัด ชายแดน ภาคใต้

(๒) บังคับ บัญชา ข้าราชการ และ รับผิดชอบ การดำเนินการ งานของศูนย์

(๓) พิจารณา เสนอแนะ ต่อแม่ทัพ ภาคที่ ๔ เกี่ยวกับการ โยกย้าย ข้าราชการ ที่ ปฏิบัติ หน้าที่ ไม่เหมาะสม ออกจาก พื้นที่ ในจังหวัด ชายแดน ภาคใต้

(๔) พัฒนา ประสิทธิภาพ ของข้าราชการ ทุกกระทรวง ทบวง กรม ในพื้นที่

(๕) รวบรวม กลับกรอง การจัดทำแผน และ โครงการ ต่างๆ ตลอดจน การ ประสานงาน ติดตาม และ ประเมินผล

(๖) แต่งตั้ง ที่ปรึกษา ได้ตามความ เหมาะสม โดยให้ ผู้นำ ท้องถิ่น ร่วมอยู่ด้วย

(๗) ปฏิบัติ งานอื่น ที่แม่ทัพ ภาคที่ ๔ มอบหมาย

ข้อ ๔ ให้ กองอำนาจการ รักษา ความมั่นคง ภายใน จัดกองบัญชาการ พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ ๔๓ (พตท.๔๓) ในกอง อำนาจการ รักษา ความมั่นคง ภายใน ภาค ๔ มีอำนาจ หน้าที่ ป้องกัน ปราบปราม การก่อการร้าย ทุกรูปแบบ ในเขต จังหวัด ชายแดน ภาคใต้ โดยประสาน แนวทาง ปฏิบัติ เกี่ยวกับการ ดำเนินงาน กับศูนย์ อำนาจการ จังหวัด ชายแดน ภาคใต้

ข้อ ๕ ให้แม่ทัพภาคที่ ๔ มีอำนาจ

(๑) ควบคุม กำกับ ดูแล การดำเนินงาน ของศูนย์ อำนาจการ บริหาร จังหวัด ชายแดน ภาคใต้ และ พตท.๔๓

(๒) สั่งการ ใช้กำลัง พลเรือน ตำรวจ ทหาร ได้ตามความ เหมาะสม ในอันที่จะ รักษา สถานการณ์ และ แก้ไข ปัญหา ต่างๆ เกี่ยวกับ ความมั่นคง และ ปลอดภัย ในจังหวัด ชายแดน ภาคใต้ ซึ่งรวมตลอด ถึงการ ป้องกัน และ ปราบปราม การก่อการร้าย ทุกรูปแบบ ใน

จังหวัด ดังกล่าว ด้วย ทั้งนี้ ตามอำนาจ ที่ได้ รับมอบ ตามคำสั่ง กองอำนวยการ รักษา ความสงบเรียบร้อย ภายใน ประเทศ ที่ ๑/๒๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๒๔

(๓) เสนอแนะ ต่อนายก รัฐมนตรี เพื่อสั่งการ ให้มีการ โยกย้าย ข้าราชการ ที่ไม่เหมาะสม ออกจาก พื้นที่ จังหวัด ชายแดน ภาคใต้ และให้ กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัด รับสรรหา ข้าราชการ เข้าไป ปฏิบัติงาน แทน สำหรับ ผู้ที่เคย ถูกโยกย้าย ให้ออกจาก พื้นที่ ไปแล้ว หากจะแต่งตั้ง กลับเข้าไป ปฏิบัติงานอีก ต้องได้รับ ความเห็นชอบ จากนายก รัฐมนตรี ก่อน

(๔) ปฏิบัติงาน อื่นๆ ตามที่ นายก รัฐมนตรี หรือ คณะ รัฐมนตรี มอบหมาย ให้แม่ทัพ ภาคที่ ๔ รายงานผล การปฏิบัติงาน ให้นายก รัฐมนตรีทราบ เป็นระยะๆ

ข้อ ๖ ในการ ดำเนินการ แก้ไข ปัญหา การบริหาร ราชการ ในจังหวัด ชายแดน ภาคใต้ นอกจาก จะต้อง ปฏิบัติตาม คำสั่งนี้ แล้ว ให้ศูนย์ อำนวยการ บริหาร จังหวัด ชายแดน ภาคใต้ พตท.๔๓ แม่ทัพ ภาคที่ ๔ และ ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตาม มติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๓ ตามที่ แนบท้าย คำสั่งนี้ ด้วย

ในการ ปฏิบัติ ตามคำสั่ง และ มติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว ในวาระหนึ่ง ให้นายก รัฐมนตรี มีอำนาจ มอบหมาย เป็นหนังสือ ให้รองนายก รัฐมนตรี คนใด คนหนึ่ง เป็นผู้ดำเนินการ หรือ สั่งการ ในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง แทนได้

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๒๔

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๔

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

(เปรม ติณสูลานนท์)

นายกรัฐมนตรี

## คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 56/2539

## เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

.....

เพื่อให้การดำเนินการ และการประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายในอันที่จะพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความสงบร่มเย็น

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงออกคำสั่งไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2524

ข้อ 2 ในคำสั่งนี้

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล

“นโยบาย” หมายความว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อ 3 ให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอำนาจการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้” เรียกโดยย่อว่า “ปชต.” ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ แม่ทัพภาคที่ 4 และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้ช่วยเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) พิจารณาเสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี
- (2) อำนวยการและควบคุมเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปตามนโยบาย
- (3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานได้ตามความจำเป็น

ข้อ 5 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า "สชต." เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ อำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (2) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินการตามนโยบาย และมาตรการดำเนินการตามนโยบาย
- (3) ประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนกองทัพภาคที่ 4 กองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการปฏิบัติงานตามนโยบาย
- (4) กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย
- (5) ปฏิบัติงานหรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือประธาน ปชต. มอบหมาย

ข้อ 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามนโยบาย และรายงานผลการปฏิบัติให้นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต. ทราบเป็นระยะ ๆ

ข้อ 7 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นเรียกโดยย่อว่า “ศอ.บต.” และให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการ บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการและการดำเนินงานของ ศอ.บต.

ให้ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนี้

(1) กำกับเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายฯ ของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนและ ตำรวจ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการฝ่ายทหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ

(2) รวบรวม กลั่นกรอง และเสนอแนะ การจัดทำแผนงาน โครงการและการจัดตั้ง งบประมาณของส่วนราชการและองค์การของรัฐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ตอบสนองนโยบาย ตลอดจนการประสานงาน ติดตามและประเมินผล ให้การดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไปอย่าง ต่อเนื่อง

(3) พัฒนาข้าราชการและพนักงานของรัฐฝ่ายพลเรือนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและ สังคม

(4) เสนอแนะนายกรัฐมนตรีในการปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากรฝ่ายพลเรือนใน เรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การโยกย้ายข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐที่ไม่เหมาะสม ออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

(ข) การให้บำเหน็จประจำปีเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(ค) การสรรหาข้าราชการที่ดีมีความสามารถไปปฏิบัติราชการในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือการขอยืมตัวข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐช่วยปฏิบัติงาน ของ ศอ.บต. ได้ตามความเหมาะสม

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและคณะกรรมการช่วยเหลือการดำเนินการได้ ตามความจำเป็น

(6) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต.

ข้อ 8 ให้กองทัพบก/กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และกองทัพภาคที่ 4 ตามลำดับ ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ให้เป็นไปตามนโยบายฯ และรายงานผลการปฏิบัติให้นายกรัฐมนตรี หรือ ปชต. ทราบเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ ให้มีการประสานงานกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อ 9 ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 เรียกโดยย่อว่า "พตท.43" ในกองอำนวยการการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 โดยมีผู้บัญชาการกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 รับผิดชอบการบังคับบัญชาข้าราชการและการดำเนินการของ พตท.43

ให้ พตท. 43 มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนี้

(1) กำหนดแผนปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อเหตุร้ายรุนแรง หรือการก่อการร้ายทุกรูปแบบให้เกิดเอกภาพในการใช้มาตรการทางการเมืองและมาตรการให้กำลังปราบปรามให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความรุนแรงของพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้กำลังพลเรือน ตำรวจ ทหาร ในพื้นที่ โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี

(2) สั่งการและอำนวยการปฏิบัติของฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร ให้มีการดำเนินการเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดตาม (1)

(3) ให้การสนับสนุน และประสานงานในการจัดระเบียบชายแดนตามยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ

(4) พัฒนาประสิทธิภาพงานด้านการข่าวให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพให้การสนับสนุนการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และทหาร

(5) ให้การสนับสนุนการใช้กำลังตามที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐร้องขอตามความเหมาะสมของเหตุการณ์

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือการดำเนินการได้ตามความจำเป็นดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือ ปชต.

ข้อ 10 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามนโยบายและเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายกรัฐมนตรีอาจมอบให้แม่ทัพภาคที่ 4 ควบคุมและกำกับการใช้กำลังพลเรือนตำรวจและทหารเป็นการเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะเวลาได้

ข้อ 11 ให้ส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจให้การสนับสนุนการปฏิบัติการตามคำสั่งนี้

ข้อ 12 ให้ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เป็นศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งนี้

ให้บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และการปฏิบัติตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคำสั่งนี้ มีผลบังคับใช้ต่อไปตามคำสั่งนี้

ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 ตามคำสั่งนี้ แล้วแต่กรณี ตามลำดับ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2539

สั่ง ณ วันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2539

(ลงชื่อ) บรรหาร ศิลปอาชา  
(นายบรรหาร ศิลปอาชา)  
นายกรัฐมนตรี

## คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 123/2545

## เรื่อง การปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตามที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ นราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูลและสงขลา ตามนัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 และต่อมามีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ลงวันที่ 23 เมษายน 2539 นั้น ปรากฏว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับหากเปรียบเทียบกับเหตุการณ์เมื่อกว่ายี่สิบปีก่อนแต่โดยที่เหตุการณ์ในระยะหลังมิใช่การก่อความไม่สงบเพื่อหวังผลทางการเมืองดังในอดีตหากแต่เป็นการกระทำของกลุ่มโจรมุญาซิป กลุ่มผลประโยชน์ตลคจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไข ปัญหาที่ต้นเหตุ คือการกำจัดอบายมุข สิ่งผิดกฎหมาย รวมทั้งอิทธิพลอำนาจมืดทุกรูปแบบ อย่างจริงจังและเด็ดขาด โดยใช้เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมปกติ ขณะเดียวกันในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น โดยการดำรงความหลากหลายทางวัฒนธรรมท้องถิ่นไว้ได้ เพราะจังหวัดชายแดนภาคใต้มี ศักยภาพที่จะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้อีกมาก โดยรัฐบาลจะเข้าไปจัดและอำนวยความสะดวก ในโครงสร้างพื้นฐานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ประการสำคัญคือต้องดูแล รักษาความสงบเรียบร้อยให้ประชาชนในพื้นที่และนักลงทุนมีความรู้สึกปลอดภัยและมั่นใจในการ ลงทุนและพัฒนา โดยมีการโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจ งบประมาณและบุคลากร ของหน่วยงานที่ อาจมีความซ้ำซ้อนหรือล้าสมัยให้หน่วยงานที่มีอยู่ตามกฎหมายรับไปดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ และกรอบนโยบายที่กำหนดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2545

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ.2535 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกคำสั่งไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 เรื่อง ปรับปรุงการบริหาร ราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2539 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 141/ 2539 เรื่องแต่งตั้งกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลง วันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2539 และคำสั่งเกี่ยวเนื่องที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือออกโดยอาศัยอำนาจตาม คำสั่งดังกล่าว



ข้อ 2 บรรดาหน่วยงานหรือคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 และถูกยกเลิกไปให้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจเมื่อเข้าสู่ระบบการบริหารราชการปกติ ดังนี้

2.1 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาค่าความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) และสำนักงานคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาค่าความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ไปเป็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติตามลำดับ

2.2 ให้กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะบูรณาการรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ประสานงาน เฝ้าระวัง ติดตาม และประเมินผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.3 ให้โอนอำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 34 (พตท.43) ไปเป็นของกองทัพภาคที่ 4 และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน.ภาค 4)

2.4 สำหรับบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินของหน่วยงานเดิมให้อโอน ส่งคืนหรือส่งมอบให้แก่หน่วยงานใหม่ตามระเบียบของทางราชการ หรือตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำความตกลงกัน

ข้อ 3 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกให้มีการประสานความร่วมมือและการปฏิบัติระหว่างฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือน

ข้อ 4 ในกรณีข้อขัดข้องในการดำเนินการตามคำสั่งนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายที่เกี่ยวข้องแจ้งให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติทราบเพื่อประสานการแก้ไขปัญหาลงรายงานนายกรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2545

สั่ง ณ วันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2545

(ลงชื่อ) พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

## คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 68/2547

### เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เพื่อให้การดำเนินงานในการแก้ปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถยุติปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ และสร้างบรรยากาศให้เกิดความมั่นคงขึ้นในระดับที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ด้วยการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาล ทำให้การดำเนินการทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหาร และกำลังรักษาความปลอดภัยอื่นๆ มีเอกภาพและสามารถปฏิบัติงานในเชิงรุก

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 และ มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 โดยความเห็นชอบของ ครม. จึงกำหนดนโยบาย เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

#### 1. สถานการณ์

ก. สถานการณ์โลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์หลังยุคสงครามเย็น ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้ง ในเรื่องของความแตกต่างในสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และดุลอำนาจทางการเมือง และการทหารของกลุ่มคนทั้งในและนอกประเทศ สถานการณ์ทั่วไปได้เปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพของการเผชิญหน้ากัน ของอภิมหาอำนาจของโลกที่ควบคุมกระแสโลกาภิวัตน์กับกลุ่มต่อต้าน ซึ่งได้ใช้ความเชื่อ ศรัทธา ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และความไม่เท่าเทียมกันในสังคมเป็นเงื่อนไข ทำสงครามกันในรูปแบบสงครามการก่อการร้าย อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงในหลายภูมิภาค และรวมถึงพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ข. สภาพทั่วไปเกี่ยวกับพื้นที่ 3 จังหวัด ประกอบด้วย ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ตั้งอยู่ตอนใต้สุดของประเทศมีพื้นที่รวม 6.79 ล้านไร่ หรือ 10,936 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 1.78 ล้านคน พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่พิเศษตามประกาศของรัฐบาลคือ มีลักษณะพิเศษในด้านการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี สังคม และวัฒนธรรม ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในการดำรงชีวิตประจำวัน เป็นสังคมมุสลิมที่ใช้วัฒนธรรมอิสลามมีวิถีชีวิตเฉพาะที่แตกต่าง ทั้งการใช้ชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพ ซึ่งจากความแตกต่างทำให้เป็นเงื่อนไขที่กลุ่มขบวนการนำมาอ้าง เพื่อปลุกกระแสให้เกิดการต่อต้านอำนาจรัฐ และการก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ มาโดยตลอด

1) สถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีปัจจัยภายใน

ที่เป็นจุดอ่อนและเงื่อนไขจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมเกือบทุก ให้กลุ่มขบวนการต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศแสวงประโยชน์จากการแอบอ้างศาสนาเข้าไปปลุกฝังอุดมการณ์ให้กับเยาวชน เพื่อสืบทอดในรุ่นต่อไป ประกอบกับสภาพพื้นที่พรมแดนไทย-มาเลเซีย ง่ายต่อการหลบหนีหลังจากก่อเหตุร้าย ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีการก่อความไม่สงบมีลักษณะกระจายในหลายพื้นที่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะตอบโต้ ก่อความ สร้างความสับสนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะส่งผลด้านจิตวิทยาและความเชื่อมั่นของประชาชน

2) สำหรับปัจจัยภายนอกที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากกระแสในตะวันออกกลาง ต่อต้านชาติตะวันตก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา อาจทำให้กลุ่มก่อการร้ายเข้ามาแสวงประโยชน์จากสถานการณ์ในภาคใต้

3) เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีสาเหตุมาจากกลุ่มขบวนการต่างๆ กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น กลุ่มอิทธิพลการเมือง และการไม่สามารถแก้ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นซ้ำซาก อันเป็นการบ่อนทำลายอำนาจอริรัฐ สำหรับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ต้องพบอุปสรรคคือ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนปัญหาที่เกิดขึ้นจึงยากต่อการแก้ไข และทำให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้น

4) จากสภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในปัจจุบันยังมีลักษณะต่างหน่วยต่างทำ การควบคุมบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสารขาดประสิทธิภาพ การทำงานเป็นไปในลักษณะตั้งรับ ไม่มีการปฏิบัติงานในเชิงรุก ทำให้ข้าราชการเสียชีวิต ประชาชนไม่มั่นใจ ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการฟื้นฟูความเชื่อมั่นของข้าราชการ พ่อค้า ประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงต้องเร่งทำลายโครงสร้างของกลุ่มขบวนการต่างๆ ให้รัฐสามารถพัฒนาและสร้างสันติสุขในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืนต่อไป

ค.รัฐบาลมีเจตนารมณ์ให้ทุกคนในพื้นที่ 3 จังหวัด ดำรงชีวิตที่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข บนเอกลักษณ์เฉพาะของศาสนาและวัฒนธรรม เห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม องค์การของรัฐ ปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ด้วยการสนับสนุนของประชาสังคม ภายใต้มาตรการป้องกันตนเอง การเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง ไม่เอนเอียงต่อกฎหมายหรือฝ่ายใด และโดยสันติวิธี ให้ทุกคนยึดถือความสงบสุขของประชาชน เป็นศูนย์กลางของการปฏิบัติการ ทั้งปวง ด้วยการให้ความสำคัญและให้เกียรติในความเท่าเทียมกันของทุกกลุ่มชน ทุกศาสนา ประชาชน ในพื้นที่มีโอกาสและบทบาทในการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายในสังคม เพื่อปกป้องวิถีชีวิตของคนในสังคม จากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และแรงกดดันทั้งภายในและภายนอก

ง.เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เข้าเฝ้าฯ สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และได้น้อมนำพระราชเสาวนีย์มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติคือ คนได้ส่วนใหญ่เป็นคนดี น่ารัก มีความเป็นธรรม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ควรสร้างความเข้าใจและพยายามสื่อสารให้เข้าใจปัญหาที่แท้จริง และเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ได้เข้าเฝ้าฯพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้น้อมนำพระราชดำรัสมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติคือ ทรงห่วงใยปัญหาในภาคใต้และทรงแนะนำให้ทุกฝ่ายทำความเข้าใจปัญหา พยายามเข้าถึงประชาชน และร่วมกันพัฒนา

## 2. วัตถุประสงค์

เพื่อยุติสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ให้ได้โดยเร็ว ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและสร้างบรรยากาศให้เกิดความมั่นคงภายใน ให้อยู่ในระดับที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ภายในระยะเวลา 3 ปี

## 3. นโยบาย

บูรณาการการปฏิบัติงานของทุกองค์กร ในการป้องกันและต่อต้านการก่อความไม่สงบ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยความเข้าใจ และเข้าถึงประชาชน ปฏิบัติงานในเชิงรุก เสริมสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน

## 4. การปฏิบัติ

ก. ในการยุติปัญหาความไม่สงบจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็ว หลีกเลี่ยงการปฏิบัติใดที่จะก่อให้เกิดสถานการณ์ยืดเยื้อและรุนแรงยิ่งขึ้นในการดำเนินการดังกล่าว จะต้องกลับมาเป็นฝ่ายรุกทางการเมืองเอาชนะทางแนวความคิด โดยพยายามลดระดับแนวความคิดของกลุ่มหัวรุนแรงให้เป็นสายกลางเอาชนะกลุ่มอิทธิพล 3 ฝ่าย ได้แก่ กลุ่มข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นและกลุ่มอิทธิพลนักการเมือง รวมถึงการปฏิบัติทั้งสิ้นที่ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีความสำนึกร่วมในการเป็นคนไทย มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของประเทศและได้รับผลประโยชน์เท่าเทียมกัน การรุกทางด้านสังคมจิตวิทยา ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติทั้งสิ้นที่ส่งผลให้ประชาชนคนไทยทุกหมู่เหล่าที่มีความแตกต่างและหลากหลายสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และร่วมกันพัฒนาประเทศ

ข. ขจัดเงื่อนไขและสาเหตุ ที่ส่งผลให้เกิดความรู้สึกแตกแยกของประชาชนในพื้นที่ที่เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมกัน สาเหตุมาจากความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ความรู้สึกถูกเอาเปรียบและความแตกต่างของสถานะทางสังคม ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเด็ดขาด ทำลายการกดขี่ขูดรีด ผู้มีอิทธิพล และธุรกิจผิดกฎหมายทั้งสิ้น สร้างความรู้สึกที่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีอิสระเสรีในการนับถือศาสนา

ความเชื่อ และการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวัน

ค. ดำเนินการเพื่อให้เกิดการประสานประโยชน์ และอยู่ร่วมกันระหว่างกลุ่มชนในสังคมที่มีความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนาและความเชื่อ สร้างที่ว่างให้กับวัฒนธรรมและสังคมอิสลาม ให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยโดยส่วนรวม เพื่อให้ประชาชนและสังคมไทยมีการยอมรับความแตกต่างของสังคมในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มากขึ้น

ง. ส่งเสริมการดำเนินตามวิถีชีวิตที่เป็นไปตามวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา ภาษาที่เป็นเอกลักษณ์และการศึกษาของประชาชนในพื้นที่ เคารพในวัฒนธรรม ประเพณีและความเชื่อทางศาสนาของประชาชนในท้องถิ่น และให้มีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมประเพณีซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มชนที่มีความหลากหลาย ทั้งนี้ ก็เพื่อช่องทางในการติดต่อสื่อสารและสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันให้มากขึ้น

จ. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานของรัฐในทุกด้านการปฏิบัติงานใดๆ จะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

ฉ. การสร้างความเข้าใจและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันกับกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา สื่อสารมวลชน และองค์กรภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา วางแผน และดำเนินการในการแก้ไขปัญหา

ช. ปฏิบัติต่อกลุ่มแนวร่วมที่หลงผิดหรือผู้กระทำผิดอย่างเพื่อนร่วมชาติ โดยใช้กระบวนการทางกฎหมายมาเป็นพื้นฐานในการแก้ปัญหา

ซ. ทำความเข้าใจและสร้างความร่วมมือในประชาคมโลก และในภูมิภาคถึงความมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนทุกหมู่เหล่า เชื้อชาติ ศาสนา ในสังคมไทย โดยเน้นไปที่ประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม

ฅ. พัฒนาเสริมสร้างเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างยั่งยืน ยกกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน พัฒนาชุมชน เสริมสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่เชิงบูรณาการ ทั้งนี้ การดำเนินการจะต้องอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประชาชนหรือชุมชนอย่างแท้จริง

ญ. ดำเนินมาตรการด้านการข่าว และการปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์เชิงรุก ควบคู่กับการปฏิบัติการในด้านอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง

## 5. การบริหารจัดการ

ก. การแก้ปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้มีความสงบอย่างถาวรเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของชาติ จึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดของรัฐบาล ให้กระทรวง

ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ กำหนดแผน/โครงการ และการปฏิบัติทั้งสิ้นให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งนโยบายนี้

ข.สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ(สมช.) รับผิดชอบในการเสนอแนะ กรม. ในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้อง และเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยระดับกระทรวง และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมุ่งผลประโยชน์ของชาติ และรับผิดชอบในการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้านความมั่นคง

ค.สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) รับผิดชอบในการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้านเศรษฐกิจและสังคม

ง.กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน(กอ.รมน.) รับผิดชอบในการจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในส่วนหน้า เป็นศูนย์กลางควบคุมและแกนหลักในการประสานการปฏิบัติงานการแก้ปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใช้ชื่อว่า "กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้(กอ.สสส.จชต.)" ในการบริหารจัดการ ดำเนินการควบคุมบังคับบัญชาอำนวยการ ประสานงาน บริหารจัดการ บูรณาการแผนงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมกันแก้ปัญหาในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

จ.ให้ทุกส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ให้การสนับสนุนกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้(กอ.สสส.จชต.) โดยถือเป็นลำดับความเร่งด่วนสูงสุด จัดให้มีระบบการบริหารจัดการเป็นเอกภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ เพื่อตอบสนองนโยบายยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ฉ.ให้สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง จัดระบบ และจัดเตรียมงบประมาณรองรับ การดำเนินงานและการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ และให้การสนับสนุนการจัดเงินตอบแทนหรือขึ้นเงินเดือนพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีผลงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ประจำ กอ.สสส.จชต. ในทุกระดับ

6.คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับใดซึ่งขัดแย้งกับคำสั่งนี้ ให้ใช้คำสั่งนี้แทน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2547 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 24 มีนาคม 2547

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี

## นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

(พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๖)

### สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

#### คำนำ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอแนะนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๖) ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เมื่อ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ นายกรัฐมนตรีได้กรุณาเห็นชอบด้วยกับนโยบายดังกล่าวเมื่อ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อ ๗ กันยายน ๒๕๔๒

นโยบายฉบับนี้มีจุดเด่นที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นที่มีการประเมินผลนโยบายเดิม ประเมินการณ์สถานการณ์ในพื้นที่ใหม่ โดยการจัดประชุมสัมมนาในพื้นที่ และการประเมินผลตามหลักวิชาการและยกร่างนโยบายใหม่ ย้อนกลับไปจัดสัมมนาเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายร่วมแสดงความคิดเห็นในพื้นที่อีกรวม ๓ ครั้ง นโยบายนี้จึงเป็นพลังร่วมกันของประชาชนและภาครัฐที่จะเป็นแนวทางร่วมกันทำงานให้บรรลุผล

ประการสำคัญคือ นโยบายฉบับนี้เน้นการให้ความสำคัญกับ “คนในเชิงวัฒนธรรม” โดยเฉพาะวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ให้สามารถ “อยู่อย่างมุสลิม” ในสังคมไทยอย่างมีความสุขและมีความสามัคคี เห็นคุณค่าในความหลากหลายของวัฒนธรรมที่เป็นพลังสร้างสรรค์สังคมไทยและการปกป้องวิถีชีวิตของประชาชน ให้สามารถดำเนินชีวิตตามหลักศาสนาได้อย่างราบรื่น มีความเสมอภาคในโอกาส มีความปลอดภัย มีภาวะทางสังคมจิตวิทยาที่เข้มแข็ง และใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและมิติวัฒนธรรมในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์และการพัฒนาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและโลกมุสลิม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเสียดินในเชิงป้องกันเชิงรุกโดยใช้เอกลักษณ์ของท้องถิ่นและเครือข่ายทางสังคมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเยาวชนและสังคม

การดำเนินการตามนโยบายฉบับนี้ ทุกฝ่ายจะมีส่วนร่วมในการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสงบสุขและเจริญก้าวหน้า ตามที่ทุกฝ่ายมีปณิธานร่วมกันและทุ่มเททำงานเพื่อพี่น้องประชาชนมาโดยตลอด

(นายชาติชาย นุระพัฒน์)

เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

## นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๖)

### ๑. กล่าวนำ

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นนโยบายเฉพาะของรัฐบาลที่เสนอแนะโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประกอบด้วย ๕ จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา เนื่องจากมีสภาพปัญหาแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และด้านความมั่นคง มีห้วงระยะเวลาดำเนินการ ๕ ปี

ในการเสนอแนะนโยบายดังกล่าว สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้จัดทำกระบวนการเสนอแนะนโยบายโดยอาศัยกระบวนการความร่วมมือ และเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ในขณะเดียวกันมีการติดตามและประเมินผล โดยอาศัยวิธีการตามหลักวิชาการเพิ่มเติม และมุ่งให้นโยบายได้รับการเห็นพ้องต้องกัน อันจะนำไปสู่การให้ความสำคัญและความร่วมมืออย่างจริงจังของทุกฝ่าย ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เสนอนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประมวลจาก ๑) การประสานงาน และติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่ ๒) การประมวลข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็นจากการสัมมนาเพื่อประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายในห้วงที่ผ่านมา ๓) ผลการวิจัยเพื่อประเมินผลนโยบายตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดจ้างนักวิชาการที่เป็นกลางดำเนินการ ๔) ข้อเสนอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะข้อเสนอของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และหน่วยงานในพื้นที่ และ ๕) การตรวจสอบประเด็นเพิ่มเติมโดยการจัดสัมมนาในพื้นที่ และ ๕) การตรวจสอบประเด็นเพิ่มเติมโดยการจัดสัมมนาในพื้นที่ ประกอบด้วยผู้แทนภาคประชาชนและภาครัฐ และได้ยกร่างนโยบายฯ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) สภาความมั่นคงแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามลำดับ



## ๒. สถานการณ์

ในอดีต สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความรุนแรง ความไม่สงบ ความไม่พร้อมในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน มีปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชนและปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา การแก้ไขปัญหาจึงมุ่งไปที่การใช้งบประมาณ การข่าว รวมทั้งการปรับสภาวะแวดล้อมทั้งด้านกายภาพและด้านสังคมในการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ยังคงดำรงอยู่ตลอดคือการที่สังคมยังไม่ให้คุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรมว่าเป็นพลังสร้างสรรค์สำคัญในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาสังคม

ปัจจุบัน สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเปลี่ยนแปลงไป ที่สำคัญคือ สังคมเห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม จนทำให้สังคมมีความแข็งแกร่งขึ้น เป็นสังคมที่ใช้เหตุผล ไม่ใช่ความรุนแรง มีความเข้าใจและยอมรับในวิถีชีวิตที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ปัญญาชนรุ่นใหม่และนักการเมืองรุ่นใหม่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ นอกจากนี้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยและสังคมโลกทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน ส่งผลกระทบต่อสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญคือ การปรับตัวและการรักษาเอกลักษณ์เฉพาะในการก้าวไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รวมทั้งการเผชิญกับปัญหาใหม่ที่สำคัญและรุนแรง คือ ปัญหายาเสพติดในหมู่เยาวชน ปัญหาความยากจน และความรู้สึกไม่เป็นธรรมในสังคม ประการสำคัญมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งด้านการเมือง การปกครอง รวมทั้งการมีรัฐธรรมนูญใหม่ ที่สนับสนุนบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มมากขึ้น

ในสภาวะดังกล่าวนี้ ภาครัฐจะต้องทำความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งจะเรียนรู้เตรียมการปรับทัศนคติ และปรับตัว เพื่อรองรับในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาไปพร้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมคิดและร่วมทำในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน

การดำเนินตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่ผ่านมา ทำให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เดิมอยู่ในสภาวะที่ไม่สงบ มีปัญหาสังคมจิตวิทยาที่สำคัญ คือ ความไม่เข้าใจและความหวาดระแวงระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีปัญหาค่าคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้รับการแก้ไขและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบันถือได้ว่าประสบผลสำเร็จในระดับที่ทุกฝ่ายพึงพอใจ และเห็นพ้องต้องกันในการก้าวไปสู่บริบทใหม่ของความมั่นคงและการพัฒนา

จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะบังเกิดขึ้นอย่างยั่งยืนและถาวร

### ๓. วิสัยทัศน์ด้านการแก้ไขปัญหความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทุกคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการดำรงชีวิตที่สามารถอยู่ได้อย่างมีความสุข บนเอกลักษณ์เฉพาะของศาสนาและวัฒนธรรม โดยเฉพาะการที่ชาวไทยมุสลิมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ “อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย” เช่นเดียวกับศาสนิกกลุ่มอื่นที่เป็นสมาชิกของสังคมไทย เช่นกัน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นพลังสร้างสรรค์ที่สำคัญของชาติในฐานะที่เป็นพลเมืองไทยและอยู่ร่วมกับเพื่อนร่วมชาติอย่างมีความสุข มีความสามัคคีร่วมกัน

ทุกคนเห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นพลังและปัญญาที่ช่วยให้เกิดความมั่นคง สันติสุข และการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งเป็นพลังสำคัญที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ในทางสร้างสรรค์และการพัฒนาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมมุสลิม

ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสและบทบาทในการมีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา และการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายในสังคม เพื่อปกป้องวิถีชีวิตของคนในสังคมจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันจากภายนอก

### ๔. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ.๒๕๕๒-๒๕๕๖)

#### ๔.๑ วัตถุประสงค์ ๓ ข้อ

เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่รวดเร็ว และซับซ้อนเพิ่มขึ้น รวมทั้งเพื่อรองรับกับกติกาใหม่ของสังคมตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นกติการ่วมกันในอนาคต จำเป็นจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม พัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม และการพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ในการพัฒนาและแก้ไขปัญห บนเอกลักษณ์ และความหลากหลายทางวัฒนธรรม จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

- ๑) เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม ทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน ให้มีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และรู้เท่าทัน พร้อมทั้งจะปรับตัวบนเอกลักษณ์พื้นฐานวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการให้ความสำคัญในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และสามารถอยู่ร่วมกัน

บนความหลากหลายทางวัฒนธรรม ที่เป็นพลังร่วมกันในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาสังคม

- ๒) เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพคนและสังคม โดยปรับและพัฒนาสภาวะแวดล้อมทุกด้านให้สนับสนุนและรองรับการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม ที่สอดคล้องกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้พร้อมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ประชาชนมีความเสมอภาคในโอกาส เกิดความเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึง มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จัดปัญหาความยากจนให้ประชาชนทุกกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้รับผลการพัฒนาอย่างทั่วถึง มีภาวะทางสังคมจิตวิทยาที่เหมาะสมและเข้มแข็ง ให้เป็นดินแดนแห่งสันติสุขภายใต้วัฒนธรรมที่หลากหลาย และเป็นพื้นที่นำร่อง นำอาศัย นำท่องเที่ยว และนำลงทุน
- ๓) เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบและปัญหาหายสาบสูญ และร่วมพัฒนาโดยใช้พลังทางวัฒนธรรมมาเป็นพลังสร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาสังคม ให้สังคมมีความสงบ ร่มเย็น ป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งรุนแรง และบังเกิดสันติสุข

## ๔.๒ นโยบาย

### ๔.๒.๑ การพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม

- ๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ทั้งทางจิตใจ ร่างกาย และสติปัญญา
- ๒) สร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้กับทุกฝ่าย ให้เห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม อันเป็นจุดแข็งของสังคมที่เป็นพลังสร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา ตลอดจนสามารถทำงานร่วมกันเมื่อมีปัญหาหรือมีภัย
- ๓) สรรหาและพัฒนาบุคลากรให้มีคุณลักษณะเหมาะสมสำหรับปฏิบัติงานในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และโยกย้ายบุคลากรที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ รวมทั้งต้องมีมาตรการสร้างขวัญและกำลังใจสำหรับบุคลากรที่ตั้งใจปฏิบัติงาน
- ๔) ยกกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส ให้มีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้เพียงพอที่จะดำรงชีวิต
- ๕) สนับสนุนและให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ปัญญาชนและเยาวชน โดยเปิดโอกาสให้มีบทบาทในการนำสังคมและแก้ปัญหาต่างๆ ให้ความสำคัญกับเยาวชนใน

เรื่องการศึกษา และคุณภาพชีวิตตั้งแต่ระดับเด็กเล็กและการเทียบวุฒิการศึกษา  
ในทางศาสนาเพื่อศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น รวมทั้งการสมัครเข้าทำงาน

#### ๔.๒.๒ การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม

- ๑) เพิ่มและเร่งรัดการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาที่ดำเนินการมาอย่างถูกทางแล้วต่อไป ได้แก่การประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจในคุณค่า และความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนต่างวัฒนธรรม บนพื้นฐานของการเคารพและการยอมรับในความหลากหลายในการอยู่ร่วมกันอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี โดยสันติสุข
- ๒) ให้การดำเนินวิถีชีวิต และการปฏิบัติตามหลักศาสนา เป็นไปโดยไม่มีอุปสรรค ปรับทัศนคติที่ไม่ถูกต้อง และปรับกฎระเบียบของทางราชการให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต โดยทุกฝ่ายต้องศึกษาและเข้าใจคุณค่าของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่เป็นจุดแข็งและใช้เป็นพลังเพื่อการแก้ไขปัญหาล้างคมมีความมั่นคงที่ยั่งยืน
- ๓) คุ้มครอง และปกป้องวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การประกอบอาชีพและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ป่าชายเลน ประมงพื้นบ้านชายฝั่ง
- ๔) เร่งรัดหารูปแบบการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการและวิถีชีวิตของประชาชนเป็นพิเศษจนถึงระดับอุดมศึกษา
- ๕) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เมืองศูนย์กลาง และเมืองชายแดนให้เหมาะสม และสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่
- ๖) เสริมสร้างโอกาสให้กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมฐานเกษตรหลักที่มาจากชุมชนให้เพียงพอในเชิงพาณิชย์ สนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรม และการบริการ รวมทั้งสนับสนุนโครงการเศรษฐกิจพอเพียงของชุมชน และส่งเสริมบทบาทธุรกิจเอกชนให้พร้อมรองรับการขยายตัวภายใต้โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ
- ๗) ดำเนินนโยบายการเมืองนำการทหารต่อไป เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นอย่างถาวรในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ๘) เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของวิถีชีวิตมุสลิมกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมมุสลิมอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เป็นพลังสร้างสรรค์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต การแก้ไขปัญหา ร่วมกัน รวมทั้งความร่วมมือในการลงทุนและการพัฒนาร่วมกันมากขึ้น

#### ๔.๒.๓ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาและร่วมพัฒนา

- ๑) สนับสนุนให้หน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และชุมชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้มากขึ้น โดยจัดกระบวนการหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่
- ๒) สนับสนุนสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคง ชุมชนมีความเข้มแข็งและมีการรักษาประเพณีที่ดีงาม โดยการร่วมคิด ร่วมทำงาน และเรียนรู้เพื่อสร้างประสบการณ์ร่วมกัน
- ๓) สนับสนุนและเพิ่มบทบาทของประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- ๔) ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดในเชิงป้องกันเชิงรุก โดยผนึกกำลังทุกฝ่ายสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม ชุมชน และครอบครัว และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเยาวชน โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างบ้าน โรงเรียน และมัสยิด หรือบ้าน วัด โรงเรียน ร่วมกันปกป้องเยาวชนให้พ้นจากยาเสพติด และช่วยเหลือผู้ที่หลงผิดให้ละเลิก และสามารถอยู่ได้ในสังคมอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี
- ๕) ผนึกกำลังหน่วยทหาร ตำรวจ พลเรือน และอาสาสมัครในการป้องกันและปราบปรามอย่างเป็นเอกภาพ รวมทั้งเตรียมการกำลังสำรองกึ่งทหารไว้รองรับเมื่อทหารถอนกำลัง
- ๖) จัดให้มีระบบการติดตาม และประเมินผลการแก้ไขปัญหา โดยให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการติดตาม ประเมินผลให้มากที่สุด เพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมคิด ร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาาร่วมกัน

๔.๓ การบริหารนโยบายฯ เพื่อให้บรรลุผลเป็นรูปธรรม จะต้องมึระบบการบริหารนโยบายที่มีประสิทธิภาพและครบวงจร โดยมีการมอบหมายการดำเนินการที่ชัดเจน มีการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับ กำหนดลำดับความสำคัญของการดำเนินการ มีการระดมความคิดและประสานการดำเนินการของทุกฝ่ายในสังคมเพื่อประโยชน์ในการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

-----

### สรุป

จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นพิเศษที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยได้กำหนดนโยบายและองค์การในการแก้ไขปัญหาไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๑ จวบจนถึงปัจจุบันได้มีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขมาแล้วรวม ๓ ฉบับ มีผลทำให้สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เดิมอยู่ในสภาพที่ไม่สงบ มีความหวาดระแวงระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีปัญหาคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้รับการแก้ไข และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันถือได้ว่าประสบผลสำเร็จในระดับที่ทุกฝ่ายพึงพอใจและเห็นว่าสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องมียุทธศาสตร์ของการพัฒนาที่มั่นคงอย่างยั่งยืน

การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงต่อไป ได้กำหนดวิธีคิดและการนำเสนอ นโยบายใหม่ด้วยการที่เน้นให้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำ ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อให้เกิดความมั่นคงขึ้นในพื้นที่ ที่ทำให้การดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่มีความสงบสุขและเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยที่มั่นคงอย่างถาวร รวมทั้งสังคมไทยโดยรวมตระหนัก และเห็นคุณค่าของนโยบายเช่นเดียวกัน

นโยบายช่วงต่อไปจึงมุ่งเน้นการพัฒนาคนในสังคมให้เป็นศูนย์กลางของการแก้ไขปัญหาทั้งปวง โดยสร้างและพัฒนาศักยภาพของคนทั้งภาครัฐและภาคประชาชนให้มีความเข้าใจ และเห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรมที่จะนำมาเป็นพลังสร้างสรรค์ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและอยู่ร่วมกันได้อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ในขณะที่เดียวกันก็จะพัฒนาสภาวะแวดล้อมในทุกด้านให้สอดคล้องกับการพัฒนาคนและสังคมดังกล่าว ให้รู้เท่าทันและพร้อมที่จะปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายใน และภายนอกประเทศบนพื้นฐานเอกลักษณ์เฉพาะ ประการสำคัญจะพัฒนาและสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาทั้งในเรื่องของคน สังคม และสภาวะแวดล้อมที่จะเกิดปัญหาได้ พร้อมที่จะปกป้องวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ และพัฒนาไปในทิศทางร่วมกัน นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างพลังสังคมแห่งการสร้างสรรคตามกรอบและกติกาใหม่ของสังคมในอนาคต รวมทั้งการเชื่อมโยงมิติทางวัฒนธรรมกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมมุสลิมในการสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนในทุกด้าน สุดท้ายมุ่งหวังว่าปัญหาต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเข้าสู่สภาวะปกติในนโยบายฉบับนี้

นโยบายฉบับนี้จะบรรลุผลสำเร็จและยั่งยืนได้จะอยู่ที่ความร่วมมือของประชาชนที่มีต่อองค์กรภาครัฐ โดยภาครัฐจะต้องเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างผู้ที่บรรลุวุฒิภาวะทางการเมือง และหากประชาชนเห็นความสำคัญและคุณค่าของนโยบายก็จะให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง ต่อเนื่อง ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเข้าสู่สภาวะปกติ ความเจริญก้าวหน้า และความอยู่รอดปลอดภัยของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็จะเข้าสู่สภาวะปกติภายใต้นโยบายฉบับนี้ได้เป็นอย่างดี

### นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

(พ.ศ.๒๕๕๒ – ๒๕๕๖)

วัตถุประสงค์ (๓ ข้อ)	นโยบาย (๑๙ ข้อ)
<p><b>การพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม</b></p> <p>๑. เพื่อพัฒนาศักยภาพของคนและสังคมทั้งภาครัฐและภาคประชาชนให้มีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งภายใน และภายนอกประเทศ รู้เท่าทัน พร้อมทั้งจะปรับตัวบนพื้นฐานเอกลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการให้ความสำคัญในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และสามารถอยู่ร่วมกันบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม ที่เป็นพลังร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม</p>	<p>๑.๑ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ทั้งทางจิตใจ ร่างกาย และสติปัญญา</p> <p>๑.๒ สร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับทุกฝ่ายในการเห็นคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรม อันเป็นจุดแข็งของสังคม</p> <p>๑.๓ สรรหา และพัฒนานุเคราะห์ให้มีคุณลักษณะเหมาะสมสำหรับปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และโยกย้ายบุคลากรที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกไป รวมทั้งต้องมีมาตรการสร้างขวัญและกำลังใจสำหรับบุคลากรที่ตั้งใจปฏิบัติงาน</p> <p>๑.๔ ยกกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสให้มีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้เพียงพอที่จะดำรงชีวิต</p> <p>๑.๕ สนับสนุนและให้ความสำคัญกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ปัญญาชนและเยาวชนที่จะเปิดโอกาสให้มีบทบาทในการนำสังคม และแก้ปัญหาต่างๆ ให้ความสำคัญกับเยาวชนในเรื่องการศึกษา คุณภาพชีวิตตั้งแต่ระดับเด็กเล็ก และการเทียบวุฒิการศึกษาในทางศาสนา เพื่อศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น</p>

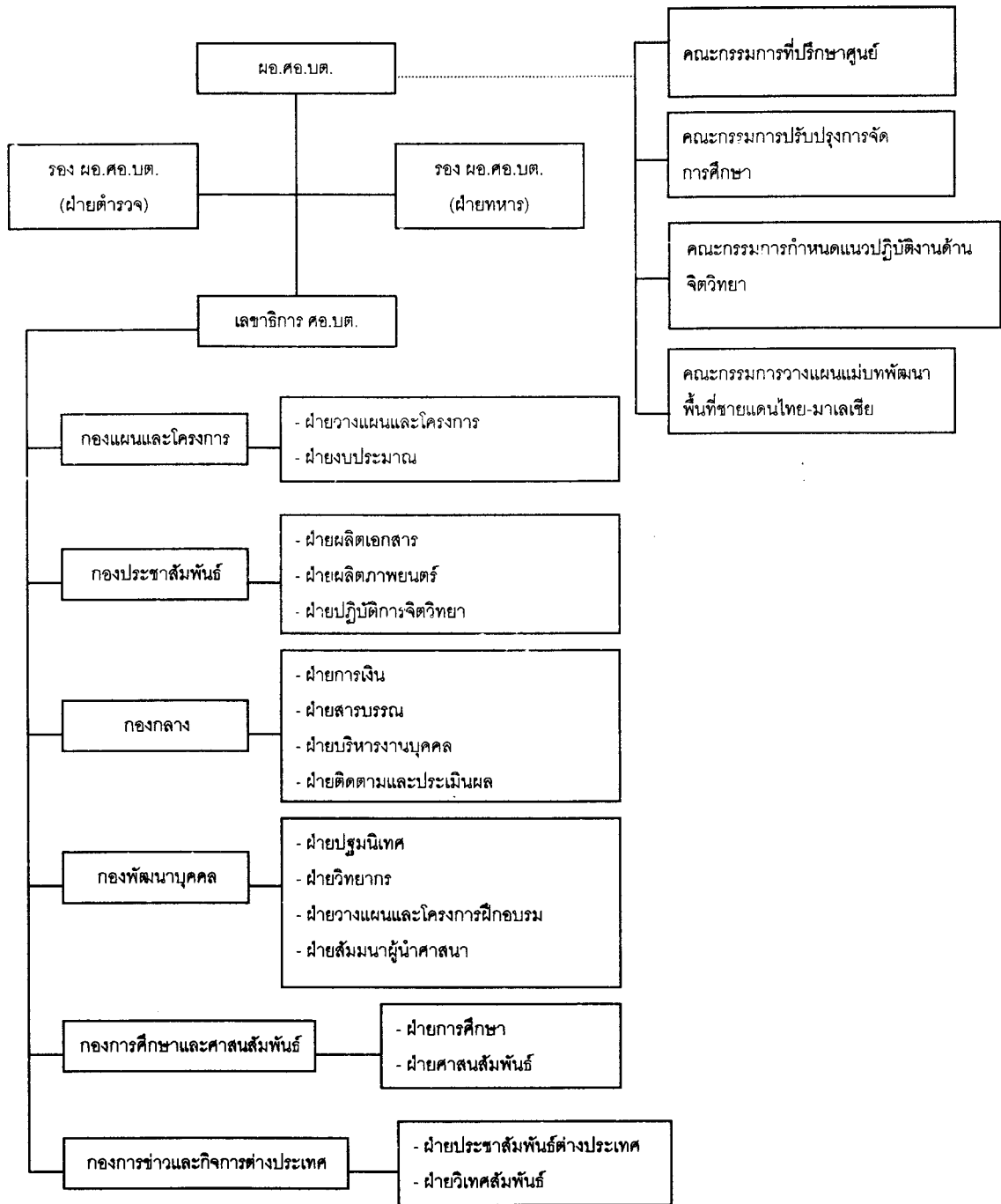
	รวมทั้งการสมัครเข้าทำงาน
<p><b>การพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคม</b></p> <p>๒. เพื่อปรับและพัฒนาสภาวะแวดล้อมทุกด้าน ให้สนับสนุนและรองรับการพัฒนาศักยภาพของคนและสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการหลากหลายทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นให้พร้อมในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ประชาชนมีความเสมอภาคในโอกาส เกิดความเป็นธรรมในผล การพัฒนาอย่างทั่วถึง มีภาวะทางสังคมจิตวิทยาที่เหมาะสม และเข้มแข็งให้เป็นดินแดนแห่งสันติสุข ภายใต้วัฒนธรรมที่หลากหลาย และเป็นพื้นที่น่าอยู่ น่าอาศัย น่าท่องเที่ยว และนำลงทุน</p>	<p>๒.๑ เพิ่มและเร่งรัดการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสังคม จิตวิทยาที่ดำเนินการมาถูกทางแล้วต่อไปได้แก่การ ประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจในคุณค่าและความสัมพันธ์ อันดีระหว่างประชาชนต่างวัฒนธรรม บนพื้นฐานของการ เคารพและการยอมรับในความแตกต่างของการอยู่ร่วมกัน อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี โดยสันติสุข</p> <p>๒.๒ ให้การดำเนินวิถีชีวิต และการปฏิบัติตามหลักศาสนา เป็นไปโดยไม่มีอุปสรรค ปรับทัศนคติที่ไม่ถูกต้อง และปรับ กฏระเบียบของข้าราชการโดยทุกฝ่ายต้องศึกษา และเข้าใจ คุณค่าของวิถีชีวิต และวัฒนธรรมที่เป็นจุดแข็ง และใช้เป็นจุด แข็งเพื่อการแก้ไขปัญหาก็สังคมมีความมั่นคงที่ยั่งยืน</p> <p>๒.๓ คุ้มครองและปกป้องวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การ ประกอบอาชีพและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ป่าชายเลน ประมงพื้นบ้านชายฝั่ง</p> <p>๒.๔ เร่งรัดหารูปแบบการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับ ความ ต้องการและวิถีชีวิตของประชาชนเป็นพิเศษจนถึง ระดับอุดมศึกษา</p> <p>๒.๕ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เมืองศูนย์กลาง และเมือง ชายแดนให้เหมาะสม และสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่</p> <p>๒.๖ เสริมสร้างโอกาสให้กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดย ส่งเสริมฐานเกษตรหลักที่มาจากชุมชนให้เพียงพอในเชิง พาณิชย์ สนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรม และบริการ รวมทั้งสนับสนุนโครงการเศรษฐกิจพอเพียงของชุมชน และ ส่งเสริมบทบาทธุรกิจเอกชนให้พร้อมรองรับการขยายตัว ภายใต้โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ</p>



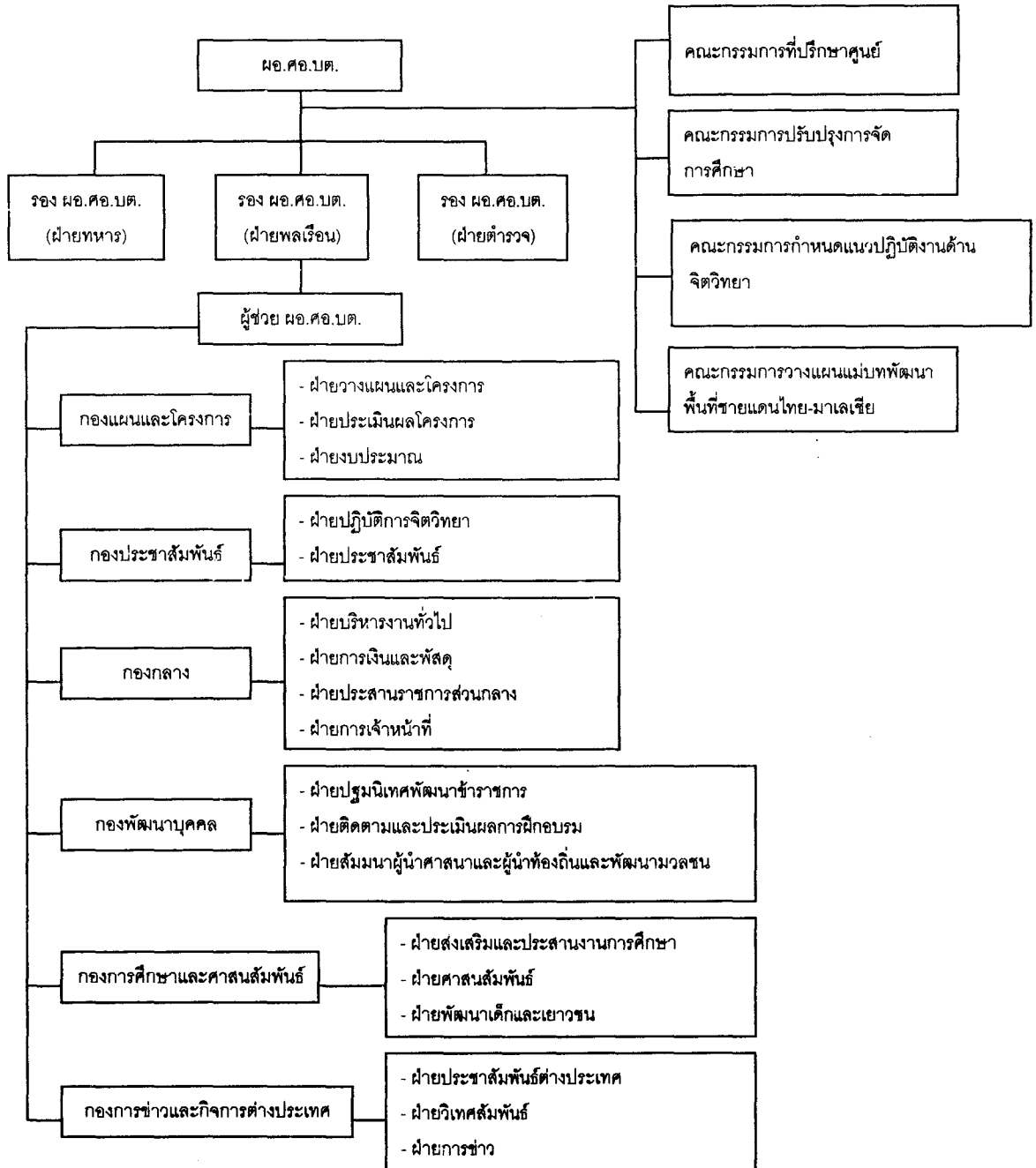
	<p>๒.๗ ดำเนินนโยบายการเมืองนำการทหารต่อไป เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นอย่างถาวรในจังหวัดชายแดนภาคใต้</p> <p>๒.๘ เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของวิถีชีวิตมุสลิมกับประเทศเพื่อนบ้าน และโลกมุสลิมอย่างใกล้ชิด เพื่อเป็นพลังสร้างสรรคในการพัฒนาคุณภาพชีวิต การแก้ไขปัญหา ร่วมกัน รวมทั้งความร่วมมือในการลงทุน และการพัฒนาร่วมกันมากขึ้น</p>
<p><b>การพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาและร่วมพัฒนา</b></p> <p>๓. เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบ และปัญหายาเสพติด และร่วมพัฒนาโดยใช้พลังทางวัฒนธรรมมาเป็นพลังสร้างสรรคในการแก้ไขปัญหาสังคม ให้สังคมมีความสงบ ร่มเย็น ป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงและบังเกิดสันติสุข</p>	<p>๓.๑ สนับสนุนให้หน่วยงานการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และชุมชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้มากขึ้น โดยจัดกระบวนการหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการแก้ไขปัญหา และพัฒนา</p> <p>๓.๒ สนับสนุนสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคง ชุมชนมีความเข้มแข็ง และมีการรักษาประเพณีที่ดีงามโดยการร่วมคิด ร่วมทำงาน และเรียนรู้เพื่อสร้างประสบการณ์ร่วมกัน</p> <p>๓.๓ สนับสนุนและเพิ่มบทบาทของประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่น ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>๓.๔ ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดในเชิงป้องกันเชิงรุก โดยผนึกกำลังทุกฝ่ายสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม ชุมชน และครอบครัว และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเยาวชน โดยสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างบ้าน โรงเรียน และมัสยิด หรือบ้าน วัด โรงเรียน ร่วมกันปกป้องเยาวชนให้พ้นจากยาเสพติด และช่วยเหลือผู้ที่หลงผิดให้ละเลิก และสามารถอยู่ได้ในสังคมอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี</p> <p>๓.๕ ผนึกกำลังหน่วยทหาร ตำรวจ พลเรือน และอาสาสมัคร</p>

	<p>ในการป้องกันและปราบปรามอย่างเป็นเอกภาพ รวมทั้งเตรียมการกำลังสำรองกึ่งทหารรองรับเมื่อทหารถอนกำลัง ๓.๖ จัดให้มีระบบการติดตาม ประเมินผล การแก้ไขปัญหา โดยให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการติดตาม ประเมินผลให้มากที่สุด เพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมคิด ร่วมรับผิดชอบ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาาร่วมกัน</p>
--	---

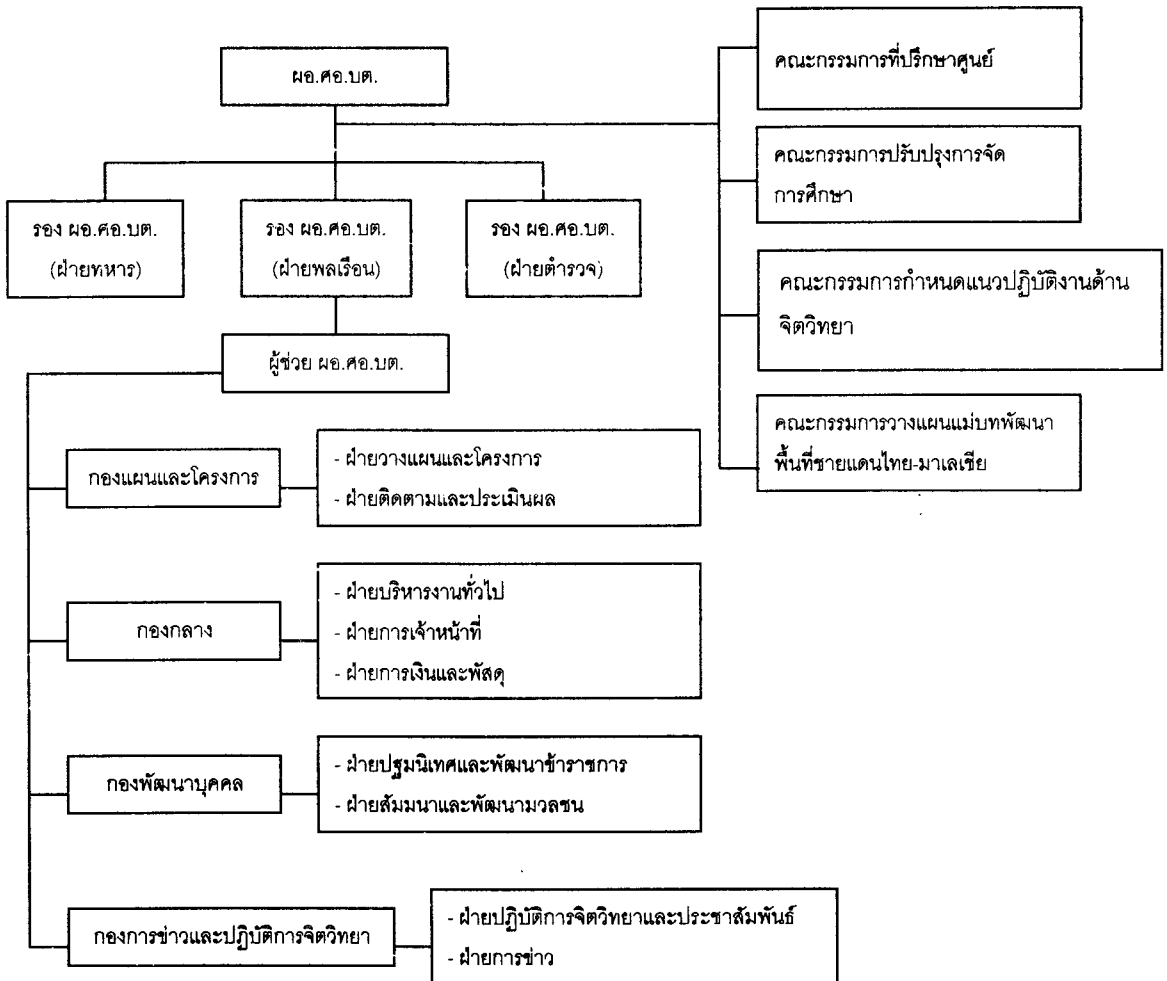
ผนวก 1 แสดงการจัดองค์กรของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 156/2524 ลงวันที่ 23 มี.ค. 2524



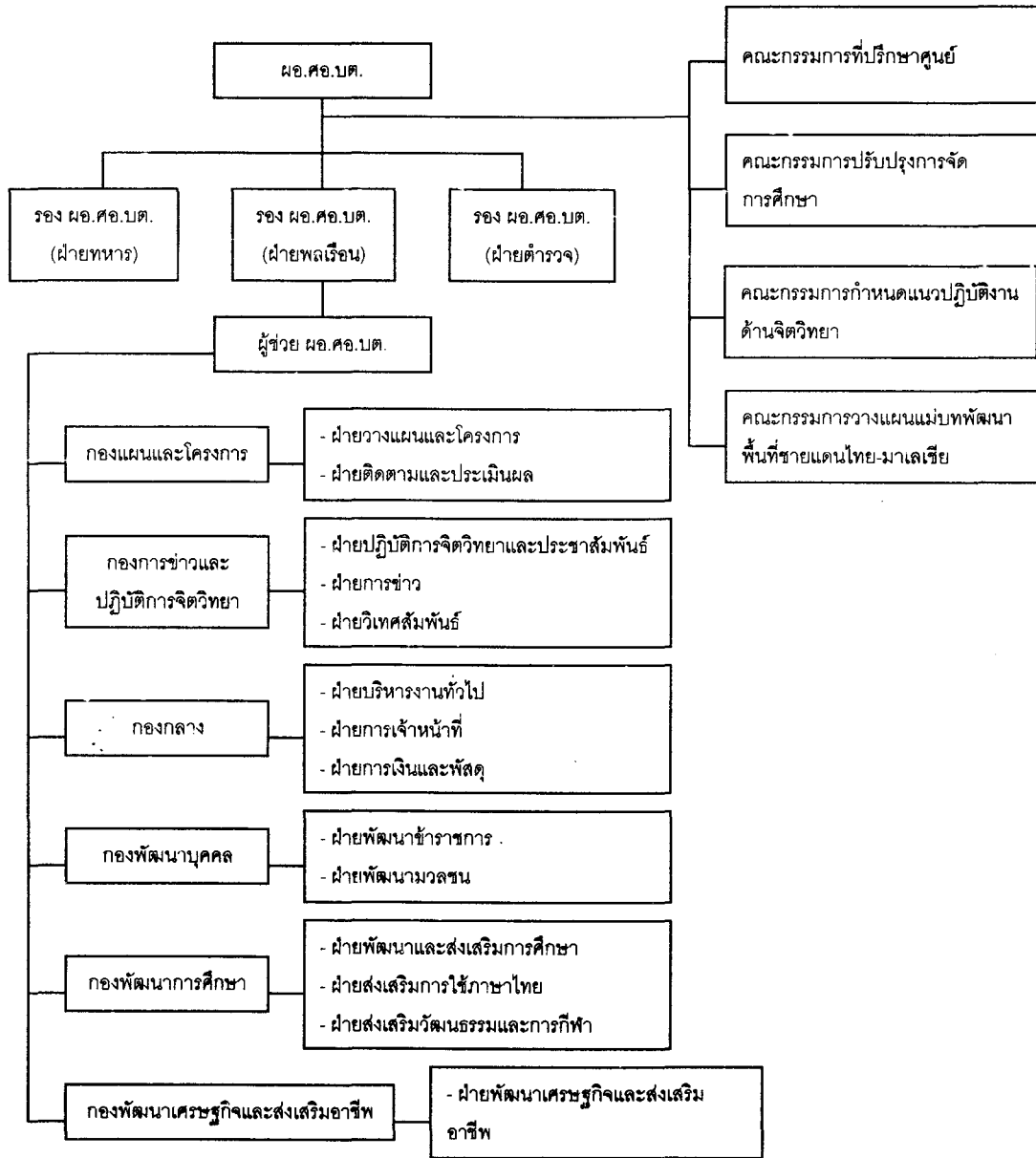
ผนวก 2 แสดงการจัดองค์กรของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 251/2529 ลงวันที่ 5 มิ.ย. 2529



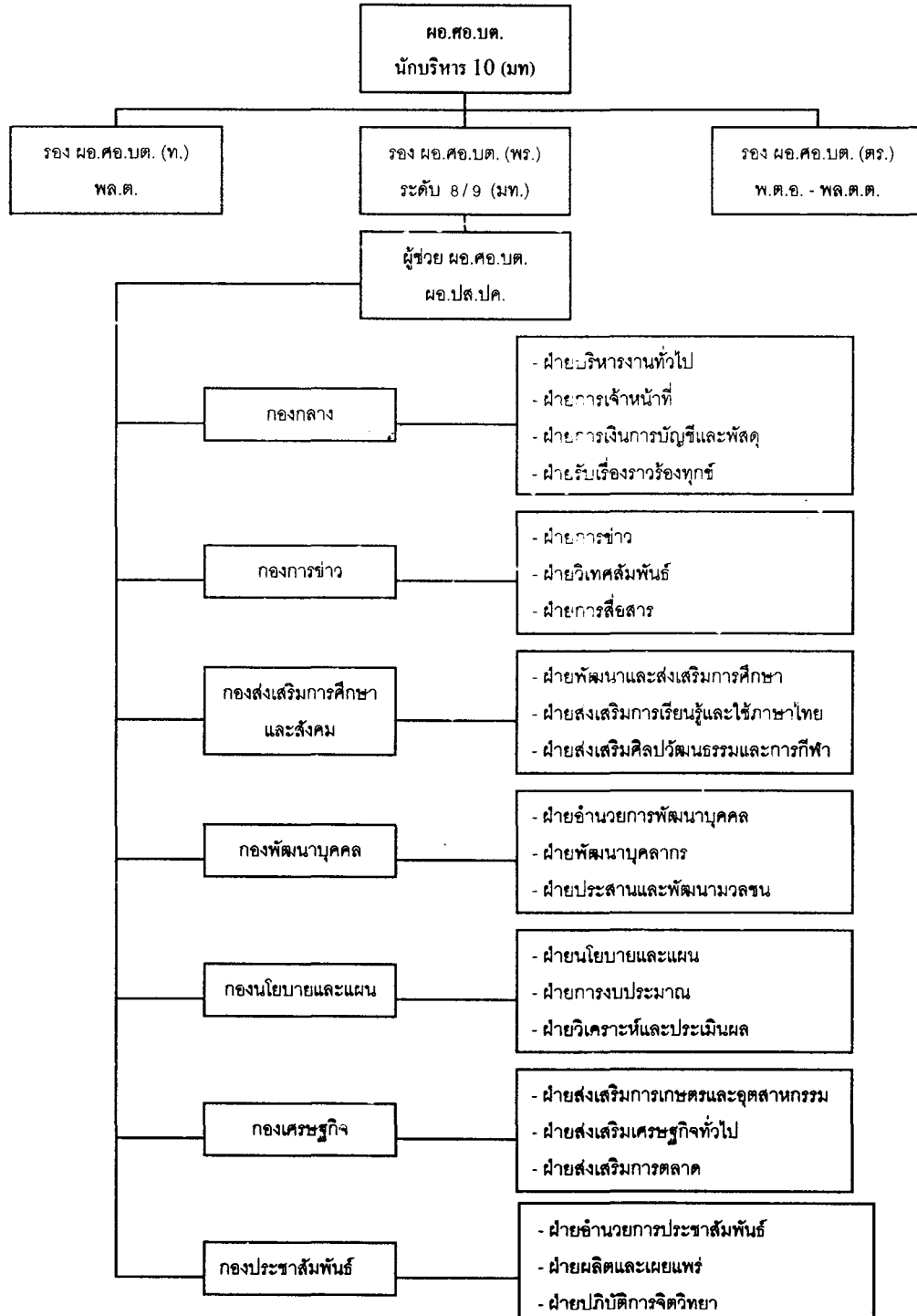
ผนวก 3 แสดงการจัดองค์กรของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 271/2531 ลงวันที่ 6 พ.ค. 2531



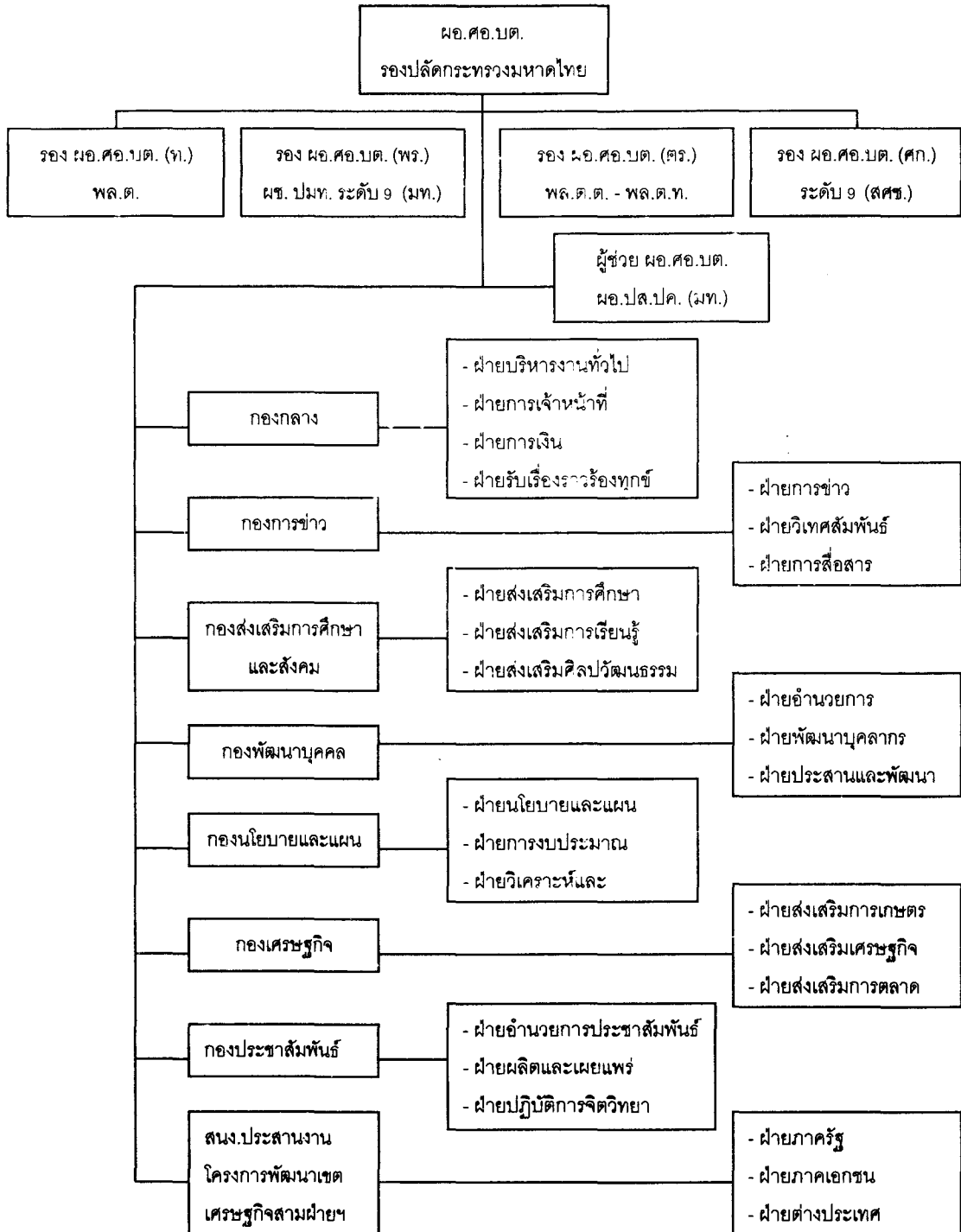
ผนวก 4 แสดงการจัดองค์กรของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 123/2532 ลงวันที่ 26 ม.ค. 2532



ผนวก 5 แสดงการจัดองค์กรของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 537/2534 ลงวันที่ 10 ก.ค. 2534

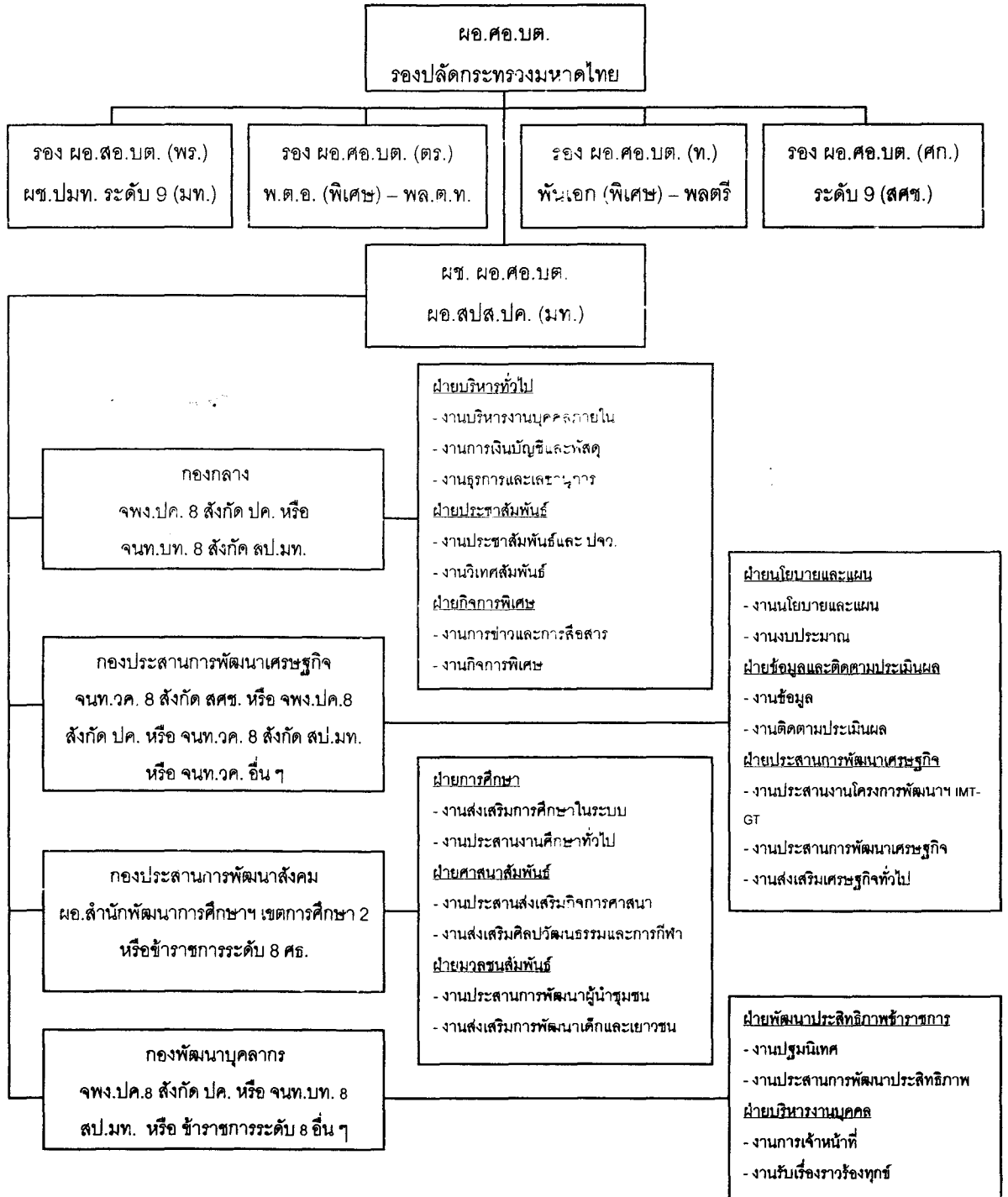


ผนวก 6 แสดงการจัดองค์กรของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่ง  
กระทรวงมหาดไทย ที่ 433/2537 ลงวันที่ 9 ส.ค. 2537 และคำสั่ง  
กระทรวงมหาดไทย ที่ 482/2537 ลงวันที่ 12 ก.ย. 2537

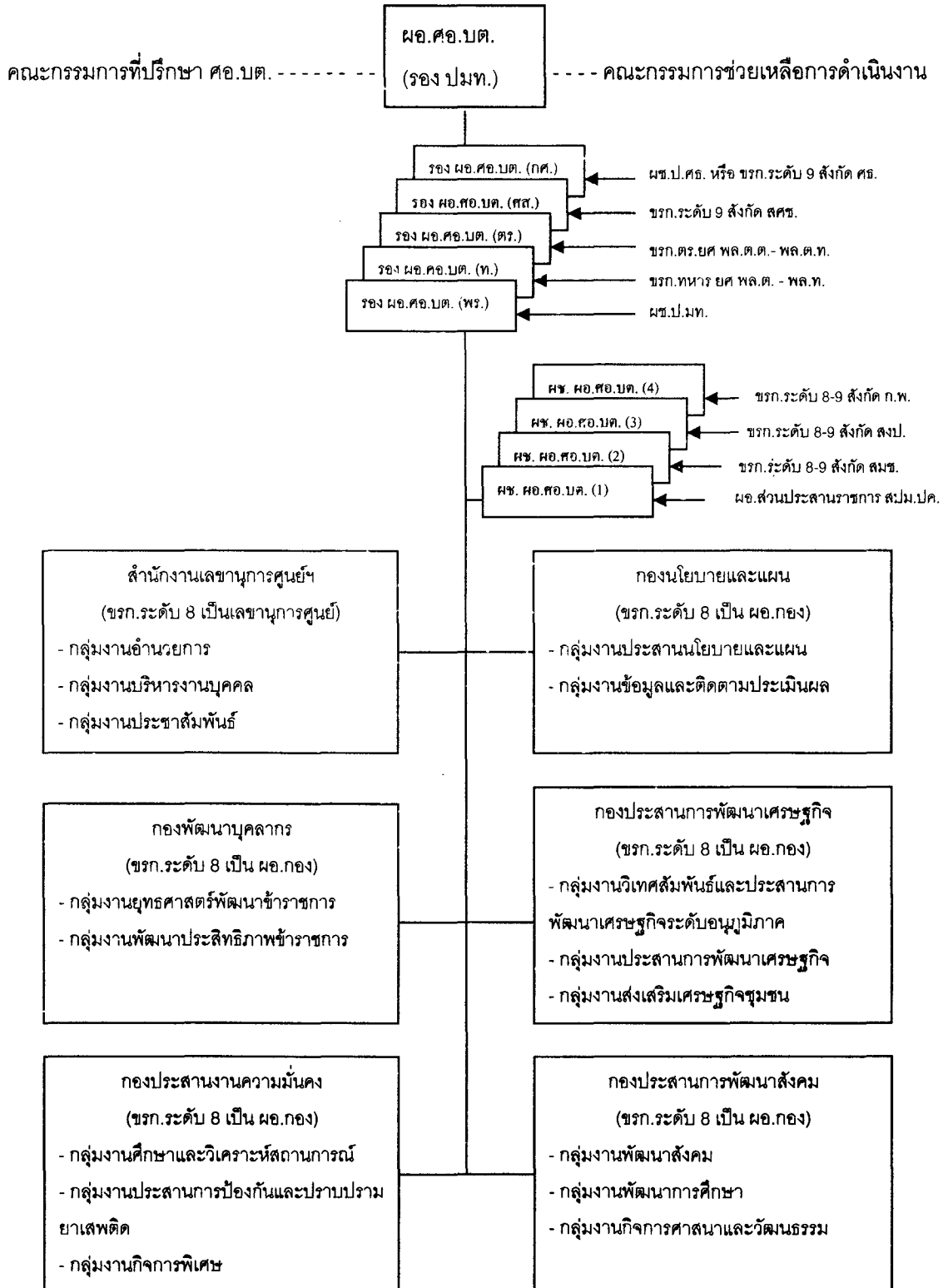




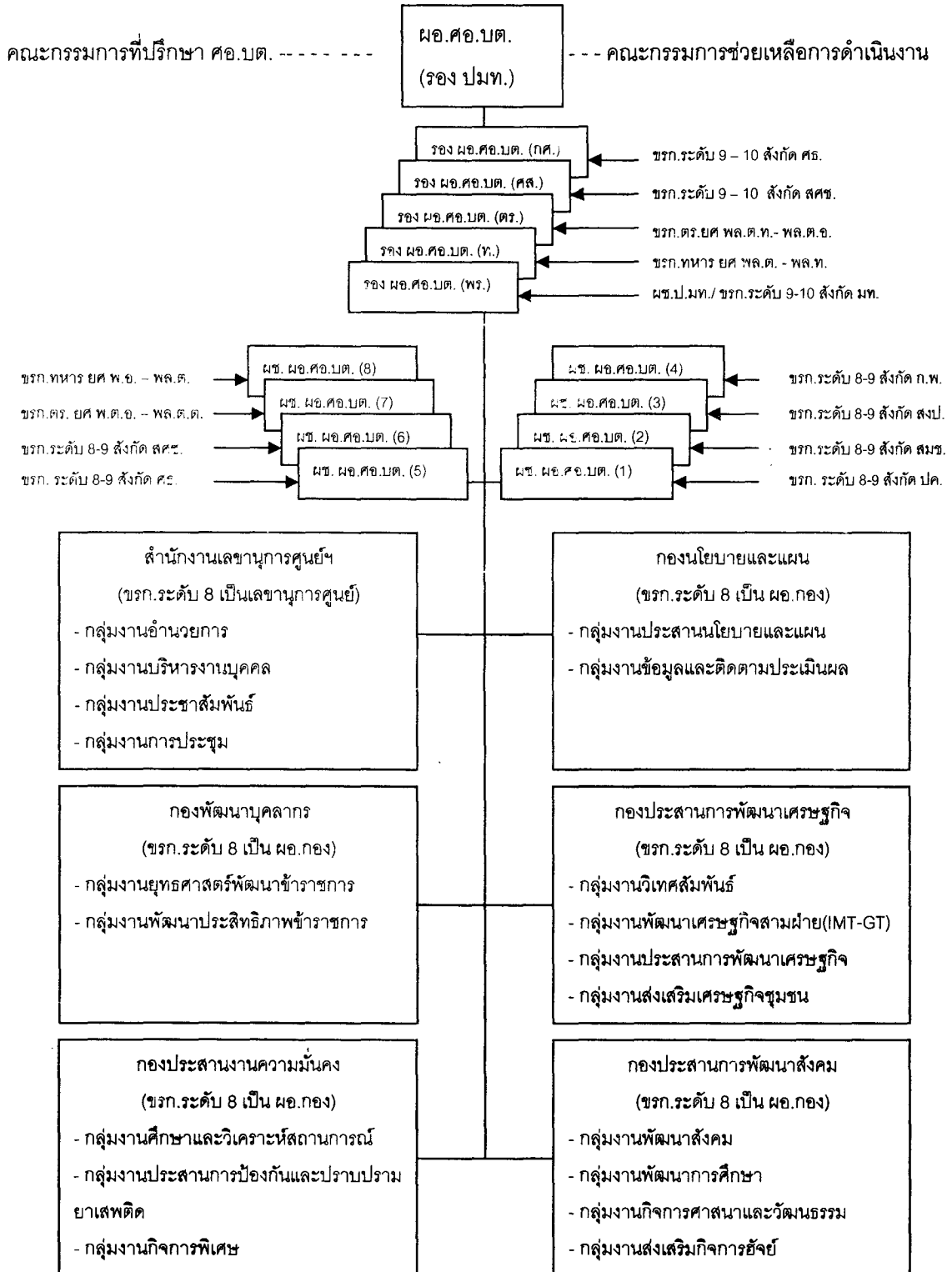
ผนวก 7 การจัดโครงสร้างและอัตรากำลังของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
 แนบท้ายคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 56/2540 ลงวันที่ 27 มกราคม 2540



ผนวก 8 การจัดโครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 185/2541 ลงวันที่ 10 เมษายน 2541



ผนวก 9 การจัดโครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 307/2544 ลงวันที่ 10 กันยายน 2544



### แบบสัมภาษณ์

เรื่อง นโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้  
 กรณีการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
 “ข้าราชการที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้”  
 “ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้”  
 “อดีตข้าราชการ”

#### คำชี้แจง

- 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวนโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันนำไปสู่การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจะนำไปสู่การทราบสาเหตุการเกิดสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โปรดตอบคำถามตามความเป็นจริงหรือตามความคิดเห็นของท่าน คำตอบและข้อมูลที่ท่านกรอกมาผู้วิจัยถือเป็นความลับที่สุด ผู้วิจัยจะนำคำตอบของท่านมาวิเคราะห์เพื่อวิจัยโดยภาพรวมเท่านั้น
- 2) หลักการทำแบบสัมภาษณ์ จัดทำตามกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

#### ตอนที่ 1

1. การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นสาเหตุของความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่ อย่างไร

---



---



---



---



---

2. การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถแก้ไขปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

---



---

---

---

---

---

---

3. การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการก่อนและหลังการยุบศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

---

---

---

---

---

---

---

---

4. ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับนโยบายในการยุบศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

5. ท่านคิดว่าในสถานการณ์ปัจจุบันยังมีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานอำนวยการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

6. ท่านคิดว่าหากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงอยู่สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีความรุนแรงเช่นในปัจจุบันหรือไม่ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

7. ท่านคิดว่าสาเหตุในการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ

---

---

---

---

---

---

---

---

8. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมอบภารกิจให้หน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

9. ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องมีหน่วยงานรูปแบบพิเศษในการบริหารหรือไม่ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

10. การนำนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่า CEO) มาใช้สามารถแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

11. ท่านคิดว่ากองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแนวทางในการบริหารแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

---

---

---

---

---

---

---

---

12. นโยบายในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรเป็นไปในทิศทางใด

---

---

---

---

---

---

---

---

13. ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

---

---

---

---

---

---

---

---



ตอนที่ 2

1. การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะอย่างไร

1.1 โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่

---

---

---

---

---

---

---

---

1.2 ภารกิจและนโยบาย การบริหาร

---

---

---

---

---

---

---

---

1.3 บุคลากรและงบประมาณดำเนินงาน

---

---

---

---

---

---

---

---

1.4 ผลการดำเนินงาน

---

---

---

---

---

---

---

---

2. ภายได้โครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาในด้าน  
เอกภาพการบังคับบัญชาหรือไม่ อย่างไร

---

---

---

---

---

---

---

---

3. ท่านคิดว่าประชาชนมีความยอมรับในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
เพียงใด เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

4. ท่านคิดว่าการยุบศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดูแลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างเต็มตัวเป็นแนวทางที่ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

---

---

---

---

5. ภารกิจที่เด่นที่สุดของศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้คือภารกิจด้านใด เพราะอะไร

---

---

---

---

6. ในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกรณีและไม่มีศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

---

---

---

---

7. มีผู้กล่าวกันว่าถึงแม้ว่ายังคง ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในขณะนี้ เหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังคงเกิดขึ้น ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

---

---

---

---

**แบบสัมภาษณ์**  
**เรื่อง นโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้**  
**กรณีการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้**  
**“ประชาชนในพื้นที่”**

**คำชี้แจง**

- 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวนโยบายการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันนำไปสู่การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และจะนำไปสู่การทราบสาเหตุการเกิดสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โปรดตอบคำถามตามความเป็นจริงหรือตามความคิดเห็นของท่าน คำตอบและข้อมูลที่ท่านกรอกมาผู้วิจัยถือเป็นความลับที่สุด ผู้วิจัยจะนำคำตอบของท่านมาวิเคราะห์เพื่อวิจัยโดยภาพรวมเท่านั้น
- 2) หลักการจัดทำแบบสัมภาษณ์ จัดทำตามกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

**ตอนที่ 1**

1. การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นสาเหตุของความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่ อย่างไร

---



---



---



---



---



---

2. การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถแก้ไขปัญหา  
ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

---

---

---

---

---

---

---

---

3. การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการก่อนและหลังการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

---

---

---

---

---

---

---

---

4. ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับนโยบายในการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน  
ภาคใต้ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

5. ท่านคิดว่าในสถานการณ์ปัจจุบันยังมีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานอำนวยการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

6. ท่านคิดว่าหากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงอยู่สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีความรุนแรงเช่นในปัจจุบันหรือไม่ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

7. ท่านคิดว่าสาเหตุในการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้คือ

---

---

---

---

---

---

8. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากมอบภารกิจให้หน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

9. ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จำเป็นต้องมีหน่วยงานรูปแบบพิเศษในการบริหารหรือไม่ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

10. การนำนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่า CEO) มาใช้สามารถแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

---

---

---

11. ท่านคิดว่ากองอำนาจการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแนวทางในการบริหารแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

12. นโยบายในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ควรเป็นไปในทิศทางใด

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

13. ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



ตอนที่ 2

1. การดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะอย่างไร

1.1 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่

---

---

---

---

---

---

---

---

1.2 ภารกิจและนโยบาย การบริหาร

---

---

---

---

---

---

---

---

1.3 บุคลากรและงบประมาณดำเนินงาน

---

---

---

---

---

---

---

---

1.4 ผลการดำเนินงาน

---

---

---

---

---

---

---

---

2. ภายใต้โครงสร้างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาในด้าน  
เอกภาพการบังคับบัญชาหรือไม่ อย่างไร

---

---

---

---

---

---

---

---

3. ท่านคิดว่าประชาชนมีความยอมรับในศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
เพียงใด เพราะเหตุใด

---

---

---

---

---

4. ท่านคิดว่าการยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดูแลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างเต็มตัวเป็นแนวทางที่ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

---



---



---



---

5. ภารกิจที่เด่นที่สุดของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้คือภารกิจด้านใด เพราะอะไร

---



---



---



---

6. ในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกรมี่และไม่มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

---



---



---



---

7. มีผู้กล่าวกันว่าถึงแม้ว่ายังคง ศูนย์อำนวยการจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในขณะนี้ เหตุการณ์ความรุนแรงก็ยังคงเกิดขึ้น ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร

---



---



---



---

## บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง (2547) *ฝ่าประเด็นขบวนการโจรใต้* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อาสาศึกษา  
ดินแดน
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2546) *คู่มือ การปฏิบัติราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้*  
จังหวัดยะลา หจก.ยะลาการพิมพ์ (1992)
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2547) *คู่มือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำตำบล*  
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อาสาศึกษาดินแดน
- กระทรวงมหาดไทย *โครงการเสริมสร้างประสิทธิภาพข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้*  
จัดโดย สถาบันดำรงราชานุภาพ วันที่ 21-24 กรกฎาคม 2547
- กระเบนไฟ (2548, 19 กุมภาพันธ์) "ทฤษฎีเลือกข้าง" *ไทยรัฐ* 6
- กองนโยบายและแผน ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2542) ใน รายงาน  
*การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน*  
*ภาคใต้ ในบทบาทภารกิจของ ศอ.บต.* 4-13
- กองบรรณาธิการ (2541) "เปิดใจ" พลากร สุวรรณรัฐ 8 เดือนในตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต." *วารสาร ข่าว*  
*ศอ.บต.แดนใต้* 17, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม) : 8-11
- \_\_\_\_\_. (2542) "เปิดรายงาน" วุฒิสภา" สรุปผลศึกษาปัญหาแดนใต้" *วารสาร ข่าว ศอ.บต.*  
*แดนใต้* 18, 8 (มีนาคม-เมษายน) : 13-15
- \_\_\_\_\_. (2543) "รายงานพิเศษ" *วารสาร ข่าว ศอ.บต.แดนใต้* 18, 15 : 9-13
- \_\_\_\_\_. (2545) "บทบาทของกรมการปกครองหลังยุบ ศอ.บต." *นิตยสาร ภาพข่าวทักษิณ*  
42, 4 (กรกฎาคม-กันยายน) : 11-17
- \_\_\_\_\_. (2547) "ข้อเสนอภาคประชาชนต่อสถานการณ์ความรุนแรงในภาคใต้" *ฟ้าเดียวกัน*  
2, 3 (กรกฎาคม-กันยายน) : 120-164
- \_\_\_\_\_. (2547) "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายโกศล พลกุล) พบกำนัน  
ผู้ใหญ่บ้านจังหวัดปัตตานี" *วารสารกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน* 57, 5 (พฤษภาคม) 17-28
- \_\_\_\_\_. (2542) "เปิดใจ ขจัดภัย บुरุษพัฒนา เลขานุการ สมช.คนใหม่" *วารสาร ข่าว ศอ.บต.*  
*แดนใต้* 18, 7 (มกราคม - กุมภาพันธ์) : 14-16
- กิตติ รัตนฉายา (2548) *ย่าใหญ่ไฟใต้* กรุงเทพมหานคร ฐานมีเดียเน็ตเวิร์ค
- เกษียร เตชะพีระ (2547, 30 มกราคม) "จะรับมือการก่อการร้ายภาคใต้อย่างไร" *มติชน* 6

- เกษียร เตชะพีระ (2547,19 พฤศจิกายน) "จากกรือเซะถึงตากใบ รัฐกับรัฐบาล" *มติชน* 6
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ (2547,21 มกราคม) "ไม่รู้จะคิดอย่างไร" *มติชน* 6
- ข้าราชการตำรวจ (2548,15 มีนาคม) หัวหน้าสถานีตำรวจชุมชน สัมภาษณ์โดย นายนวัต  
บุญรักษา อำเภอรามัน จังหวัดยะลา
- ข้าราชการทหาร (2548,18 กุมภาพันธ์) สัมภาษณ์โดยนายนวัต บุญรักษา อำเภอรามัน  
จังหวัดยะลา
- ข้าราชการฝ่ายปกครอง (2548,12 เมษายน) อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัด สัมภาษณ์โดย  
นายนวัต บุญรักษา อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
- ข้าราชการฝ่ายปกครอง (2548,5 กุมภาพันธ์) ปลัดอำเภอ สัมภาษณ์โดย นายนวัต บุญรักษา  
อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
- ข้าราชการฝ่ายปกครอง (2548,6 กุมภาพันธ์) นายอำเภอ สัมภาษณ์โดย นายนวัต บุญรักษา  
อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
- ข้าราชการฝ่ายปกครอง (2548,8 มีนาคม) ปลัดอำเภอ สัมภาษณ์โดย นายนวัต บุญรักษา  
อำเภอรามัน จังหวัดยะลา
- ข่าว (2547,17 กุมภาพันธ์) "โพลระบุงชาวบ้าน" *มติชน* 15
- ข่าว (2547,27 ธันวาคม) "คำประกาศปิดตานี" *มติชน* 2
- คดิพร ดลกิจ (2547) "มุมมองนักประวัติศาสตร์ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ รัฐปัตตานีบาดแผลที่ไม่เคย  
ถูกเอ่ยถึง" *มติชนสุดสัปดาห์* 25, 1268 (ธันวาคม) : 30
- คอยลิน อันวาร์,สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี (2547) *ไฟใต้ใครจุด* กรุงเทพมหานคร อินโดไชน่า
- คาริม รัสสัน (2547,7 พฤษภาคม) "คอลัมนิสต์ เฮลล์ด์ ทรีบูน" *มติชน* 14
- จุมพล นิมพานิช (2529) "ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะ  
กรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล" รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย
- จุฬาลักษณ์ ภูเกิด (2547,19 พฤศจิกายน) "สมานฉันท์" *มติชน* 6
- ฉลามเขียว (2547,17 พฤศจิกายน) "แยกดินแดน" *ไทยรัฐ* 6
- ชลวิทย์ เจียรจิตต์ (2547,26 พฤศจิกายน) "ความสมานฉันท์แห่งชาติ" *มติชน* 6
- ไชยรงค์ มณีพิลึก (2547,11 ตุลาคม) "แฉขบวนการ 4 กลุ่มของสมุไฟใต้" *เดลินิวส์* 2
- ไชยรงค์ มณีพิลึก (2547,28 ตุลาคม) "แฉ 3 แกนนำขบวนการ" *เดลินิวส์* 2

- ไชยันต์ ไชยพร (2547) "แนวคิดทางการเมืองและสังคมตะวันตก" ใน เอกสารการสอนชุดวิชา  
แนวคิดทางการเมืองและสังคม หน่วยที่ 2 1-24 นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ชี 12 (2548,28 พฤษภาคม) "มุขข้าราชการ" *ไทยรัฐ* 15
- ชุม (2547,19 พฤศจิกายน) "น้อมเกล้าฯ ดับไฟใต้" *ไทยรัฐ* 5  
\_\_\_\_\_.(2548,26 มกราคม) "ไฟที่ยังไม่ดับ" *ไทยรัฐ* 5
- ฐากร บุนปาน (2547,7 ตุลาคม) "เลิกดับไฟด้วยไฟ" *มติชน* 2
- ดร.ปณิธาน วัฒนายากร (2548,17 เมษายน) "เปิดสถิติไฟใต้" *มติชน* 2 ตาลุก
- ทวีศักดิ์ บุตรตัน (2548,21 กุมภาพันธ์) "เชื้อไฟใต้ "ลาม" " *มติชน* 6
- ทวีศักดิ์ บุตรตัน (2547,11 ตุลาคม) "9/11 ไฟใต้รูปแบบก่อการร้ายใหม่" *มติชน* 6
- ทักษิณ ชินวัตร (2547) "รวมพลังแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้" *ภาพข่าวทักษิณ* 44, 6  
(สิงหาคม-กันยายน) : 18-22  
\_\_\_\_\_.(2544-2545) "นโยบายการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา"  
วารสารดำรงราชานุภาพ 2, 4 (ธันวาคม-มีนาคม) : 6-12
- ทีมการเมือง (2547,31 ตุลาคม) "โค้งอันตราย จุดเปลี่ยนอำนาจ" *ไทยรัฐ* 3  
\_\_\_\_\_.(2548,27 กุมภาพันธ์) "รวมพลังแผ่นดินไม่ได้ปัญหาไฟใต้ไม่ดับ" *ไทยรัฐ* 3
- ทีมข่าวการเมือง (2547,30 ตุลาคม) "ต้องวาระแห่งชาติ" *ไทยรัฐ* 3
- ทีมข่าวเฉพาะกิจ (2547,22 มีนาคม) "เกาะข่าวอาชญากรรม" *เดลินิวส์* 2
- ธรรมเทพ (2547,25 ธันวาคม) "ห้วงอก ขรบ." *ไฟกัสมภาคใต้* 14
- ธีรยุทธ บุญมี (2547) "ยุทธศาสตร์ สันติภาพ ประเทศไทย 2548" *มติชนสุดสัปดาห์* 25, 1268  
(ธันวาคม) : 28-29
- น.พ.ประเวศ วะสี (2547,7 พฤษภาคม) "ความรุนแรงที่ภาคใต้ สาเหตุและวิธีแก้ไข" *มติชน* 2
- นายไชยงค์ มณีรุ่งสกุล (2548,3 กุมภาพันธ์) สื่อมวลชน สัมภาษณ์โดย นายณวัฒน์ บุญรักษา  
อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
- นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2547,11 ตุลาคม) "อุสตาซกับการข่าว" *มติชน* 6  
\_\_\_\_\_.(2548,11 เมษายน) "ระเบิดนโยบาย" *มติชน* 6
- นิพนธ์ บุญญภิทร (2547,13-19 พฤศจิกายน) "แนวทางดับไฟใต้ดับได้อย่างไร" *ไฟกัสมภาคใต้* 33
- บทความพิเศษ (2547) "84 ศพที่ตากใบต้นรัฐไทยตกอยู่ในวงล้อมปัญหาทั้งระดับภายใน-สากล"  
*มติชนสุดสัปดาห์* 25, 1263 (ตุลาคม-พฤศจิกายน) : 9

- บทความพิเศษ (2548) "ปฏิกริยาถูกใช้จัดทัพปรับขบวนใหม่หลังทักษิณเบรกแตก" *มติชน*  
 สุดสัปดาห์ 25, 1280 (กุมภาพันธ์-มีนาคม) : 12
- บทนำ (2547,22 มีนาคม) "โรดแมป ดับไฟใต้" *มติชน* 2
- บทบรรณาธิการ (2547,23 ตุลาคม) "ใช้ขันติและสันติธรรม" *ไทยรัฐ* 3
- บัญญัติ จันทน์เสนะ (2545) "ศอ.บต.กับการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้" *วารสาร จดหมาย*  
*ข่าว สป.มท.* 15, 134 (กุมภาพันธ์) : 10-12
- บัณฑิต สมะอุน (2547,9มีนาคม) "จุดยุทธศาสตร์เพื่อดับไฟใต้" *มติชน* 6  
 \_\_\_\_\_.(2547,16 มีนาคม) "จุดยุทธศาสตร์เพื่อดับไฟใต้" *มติชน* 6  
 \_\_\_\_\_.(2547,9 กันยายน) "แบ่งแยกดินแดน" *มติชน* 7  
 \_\_\_\_\_.(2548,17 กุมภาพันธ์) "ทำไมคนใต้ยังไม่เลือกทักษิณ" *มติชน* 7
- บุญเลิศ ช่างใหญ่ (2547,6 พฤษภาคม) "ปัญหาชายแดนภาคใต้กับความล้มเหลวของรัฐ" *มติชน* 6
- ประเวศ วะสี (2547,6 พฤศจิกายน) "ยุทธวิธี ดับไฟใต้" *มติชน* 2
- ปรัชญา เวสารัชช์ (2546) "ลักษณะทั่วไปของนโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์" ในเอกสาร  
 การสอนชุดวิชาปัญหาเฉพาะเชิงนโยบายสาธารณะ หน่วยที่ 1 1-62 นนทบุรี  
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ปรัชญา ฐานะพันธุ์ (2548,15 เมษายน) "แนวทางและวิธีสร้างสันติสุข" *มติชน* 7
- ปรีดี พนมยงค์,สุพจน์ ด้านตระกูล (2547) *สถานการณ์ไฟใต้ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร*
- ปัญญา คำพรเหลือ (2523) "การบริหารงานของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.):  
 ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภออุตุชุม จังหวัดยโสธร" รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการ  
 ปกครอง รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปิยะ กิจถาวร (2548,28 กุมภาพันธ์) "แนวคิดสร้างความเข้าใจและลดความรุนแรง ของปัญหา  
 จังหวัดชายแดนภาคใต้" *มติชน* 6
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2544-2545) "การบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา"  
*วารสารดำรงราชานุภาพ* 2, 4 (ธันวาคม-มีนาคม) : 13-18
- ผู้นำศาสนา (2548,22 มีนาคม) โต๊ะอิหม่าม สัมภาษณ์โดย นายนวัต บุญรักษา อำเภอรา  
 มัน จังหวัดยะลา
- พยัคฆ์เขียว (2548,30 มีนาคม) "สังคมทั่วทิศ" *ไทยรัฐ* 12

- พฤทธิสถาน ชุมพล (2547) "การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางสังคมวิทยาการเมือง" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 6 29-61 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- พล.ต.อ วชิรรัฐ เดชกฤษ (2547,20 มกราคม) "เหตุร้ายในภาคใต้ (2)" มติชน 6 \_\_\_\_\_.(2548,22 กุมภาพันธ์) "สูตรสามสีของทักษิณ" มติชน 6
- พลเอกหาญ ลีนาถ (2548,1 มีนาคม) "ดับไฟใต้ (5)" มติชน 6
- พัลลภ ปิ่นมณี (2547) *ผมผิดหรือที่ยึดถืออะไร* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร กู๊ดมอร์นิ่ง
- ภมรศรี ไพบูลย์รวมศิลป์ (2548,22 กุมภาพันธ์) "วิพากษ์หนทางดับไฟใต้" มติชน 11
- ภาคภูมิ บัองภัย (2547,10 ตุลาคม) "เกณฑ์หน้าดับไฟใต้" มติชน 8
- ภูมรินทร์ ศรีสินทร "ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่า" รัฐศาสตร์  
มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ยุทธพร อิศรชัย (2547) "แนวคิดทางการเมืองและสังคมของไทย 2" ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา  
แนวคิดทางการเมืองและสังคม* หน่วยที่ 6 86-99 นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2547) "รายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานของ  
ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำตำบลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้"
- รายงาน (2547,23-29 ตุลาคม) *ไฟกัสมภาคใต้* 27
- รายงานพิเศษ (2544) "เจาะลึก ศอ.บต." *วารสารข่าว ศอ.บต.แดนใต้* 19, 18 : 12-15  
\_\_\_\_\_. (2547,1 กุมภาพันธ์) "รื้อระบบข่าวกรอง" มติชน 8  
\_\_\_\_\_. (2548,17 กุมภาพันธ์) "กองพลพัฒนา ไฟใบบุสสุดท้าย" มติชน 2  
\_\_\_\_\_. (2548,19 กุมภาพันธ์) "ค่านแบ่งโซนหมู่บ้าน" มติชน 2  
\_\_\_\_\_. (2548,20 กุมภาพันธ์) "ฝาคาร์บอนมบ่มองไฟใต้" มติชน 2  
\_\_\_\_\_. (2547,9 มีนาคม) "7 ยุทธวิธีดับไฟใต้" มติชน 2  
\_\_\_\_\_. (2547,11 มีนาคม) "เบื้องลึก ไฟใต้" มติชน 11  
\_\_\_\_\_. (2547,21 มีนาคม) "ดับไฟใต้ตามแนวคิดรัฐตำรวจ" *เดลินิวส์* 3  
\_\_\_\_\_. (2548,30 มีนาคม) "เปิดโคม 48 กก.สมานฉันท์" มติชน 2  
\_\_\_\_\_. (2548,1 เมษายน) *ไทยโพสต์* 4  
\_\_\_\_\_. (2548,2 เมษายน) "เสียงสะท้อนจาก ขวน" มติชน 11  
\_\_\_\_\_. (2547,6 พฤษภาคม) "นโยบายสร้างสันติสุข" มติชน 2



- รายงานพิเศษ (2548,20 พฤษภาคม) "ใจถึงใจจากกองทัพ เสียงสะท้อนกฎอัยการศึก" มติชน 11  
 \_\_\_\_\_.(2547,7 ตุลาคม) "ยกเครื่องอีกรอบ เสริมสร้างสันติสุข" มติชน 2  
 \_\_\_\_\_.(2547,24 ตุลาคม) "หน่วยข่าวความมั่นคง" มติชน 11  
 \_\_\_\_\_.(2547,31 ตุลาคม) "นักวิชาการสะท้อน" มติชน 11  
 \_\_\_\_\_.(2547,31 ตุลาคม) "เผด็จการรัฐตำรวจ" เดลินิวส์ 3
- รายงานลับเฉพาะ (2547,28 พฤศจิกายน) "เปิดรายงานหน่วยข่าวกรอง" เดลินิวส์ 3
- รายงานสถานการณ์ร้อน (2548,9 พฤษภาคม) "เลิกกฎอัยการศึกเต็มพันดับไฟใต้" เดลินิวส์ 3
- รุ่ง แก้วแดง (2548) สงครามและสันติสุข@ชายแดนภาคใต้ กรุงเทพมหานคร มติชน
- เรื่องชัย ทรัพย์นิรันดร์ (2547,19 พฤศจิกายน) "ที่นี่ประเทศไทย" มติชน 6
- ลม เปลี่ยนทิศ (2547,1 พฤศจิกายน) "ผลกระทบวิกฤติได้มาแล้ว" ไทยรัฐ 5  
 \_\_\_\_\_.(2547,15 ตุลาคม) "เอกชนขอร่วมแก้ปัญหาใต้" ไทยรัฐ 5  
 \_\_\_\_\_.(2547,19 พฤศจิกายน) "ทุกข์ของราชินี" ไทยรัฐ 5  
 \_\_\_\_\_.(2547,28 ตุลาคม) "อย่าให้เป็นมิลล์ญูญี่" ไทยรัฐ 5
- ลิขิต ธีรเวคิน (2547) "ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ" ใน  
 เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย หน่วยที่ 7 หน้า 1-57 นนทบุรี  
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- วิชัย ตัน (2547,31 ตุลาคม) "ใครจะดับไฟใต้" มติชน 8
- วิทยาลัยการปกครอง (2547) รวมเรื่องพัฒนานุเคราะห์ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้  
 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อาสาธาธาธาธา
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546) ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ V J พรินติ้ง
- วิวัฒน์ เข้มมไพบรวัน, ธโสธร ตู่ทองคำ (2547) "ระบบการเมืองกับความชอบธรรมทางการเมือง"  
 ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองไทย หน่วยที่ 15 1-29 นนทบุรี  
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ศยามล ไกยูรวงศ์ (2547,26 มกราคม) "กฎอัยการศึกที่ภาคใต้" กรุงเทพธุรกิจ 11
- ศรีสุดา โตประสี (2547,21 มกราคม) "กะเทาะเปลือก อิสลามอุษาคเนย์" มติชน 17
- ศอ.บต. (2544) "สัมภาษณ์พิเศษ" วารสาร จดหมายข่าว สป.มท. 14, 132 (ธันวาคม) : 11-16
- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2545) สรุปผลการดำเนินงาน ศอ.บต.ประจำปี  
 2544 ยะลา กองนโยบายและแผน

- ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ การประชุมร่วมระหว่าง ศอ.บต.กับผู้ว่าราชการ  
จังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ 26  
เมษายน 2545
- ..... การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการในจังหวัดชายแดน  
ภาคใต้ จัดโดย กองพัฒนาบุคลากร กลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาข้าราชการ วันที่ 16-  
20 สิงหาคม 2542
- ..... ระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการที่ปรึกษาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ จัดโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ 25 มีนาคม  
2545
- ..... รายงานผลเชิงอภิปราย ศอ.บต.กับการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดโดยศูนย์  
อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ วันที่ 24 กรกฎาคม 2539
- สัปดาห์หน้า 1 (2547,15 ตุลาคม) "ดับไฟใต้ ไม่ยาก" ไทยรัฐ 1
- ..... (2547,17 พฤศจิกายน) "แยกปัญหาใต้" ไทยรัฐ 1
- ..... (2548,22 กุมภาพันธ์) "แบ่งโซนนิ่งดับไฟใต้" ไทยรัฐ 5
- ..... (2548,25 กุมภาพันธ์) "หลายมิติปัญหาใต้" ไทยรัฐ 1
- ..... (2548,9 กุมภาพันธ์) "ผลเลือกตั้ง 3 จังหวัดใต้" ไทยรัฐ 1
- ..... (2547,18 พฤศจิกายน) "ทางออก ปัญหาใต้" ไทยรัฐ 5
- ..... (2547,26 พฤศจิกายน) "มุมมองเด่น โต๊ะมีนา" ไทยรัฐ 5
- สถาบันยุทธศาสตร์ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (2544) สันติวิถี: ยุทธศาสตร์เพื่อความ  
มั่นคง กรุงเทพมหานคร สุทรไพศาล
- สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (2544-2545) "แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหาร  
จังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา" วารสารดำรงราชานุภาพ 2, 4  
(ธันวาคม-มีนาคม) : 19-23
- ส่วนประสานการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้แบบบูรณาการ (2545) "มาตรการดำเนินการเพื่อ  
เสริมสร้างความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้" วารสาร จดหมายข่าว สป.  
มท. 15, 140 (สิงหาคม) : 19-21
- สายล่อฟ้า (2547,1 พฤศจิกายน) "ไฟใต้ยังมีทางออก" ไทยรัฐ 6
- ..... (2547,15 ตุลาคม) "ทำทนายอำนาจรัฐ" ไทยรัฐ 6
- ..... (2547,17 พฤศจิกายน) "บทเรียนที่เจ็บปวด" ไทยรัฐ 6

- สายล่อฟ้า (2547,26 มีนาคม) "ต้องมีคำตอบ" ไทยรัฐ 6  
 \_\_\_\_\_ (2548,1 เมษายน) "ขอให้จริงเถอะ" ไทยรัฐ 6  
 \_\_\_\_\_ (2548,12 เมษายน) "ดับไฟได้" ไทยรัฐ 6  
 \_\_\_\_\_ (2548,16 มีนาคม) "รัฐตำรวจ" ไทยรัฐ 6  
 \_\_\_\_\_ (2548,21 กุมภาพันธ์) "ผิดฝา ผิดฝั่ง" ไทยรัฐ 6  
 \_\_\_\_\_ (2548,26 มกราคม) "คนหรือแนวคิด" ไทยรัฐ 6
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2545) ๒๐ ปี ศอ.บต. บันทึกประวัติศาสตร์ ๒ ทศวรรษ  
 ชายแดนใต้ จังหวัดสงขลา หจก. ไฟ - บาร์ด
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2542) คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหา 5 จังหวัดชายแดน  
 ภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลาและสตูล วุฒิสภา กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (2537) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัด  
 ชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2537-2541
- สิริอัญญา (2547,14 มกราคม) "ยุทธศาสตร์สันติสุข" ผู้จัดการรายวัน 8
- สุชุม เฉลยทรัพย์ (2547,11 ตุลาคม) "ไฟใต้ใครจะดับ" มติชน 6
- สุรชาติ บำรุงสุข (2547) วิกฤตใต้ :สู่ด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา กรุงเทพมหานคร
- สุวพงศ์ จันผิงเพชร (2548,19 กุมภาพันธ์) "พลเมืองสีแดง" มติชน 2
- เสถียร จันทิมาธร (2548) จรยุทธ์ในเมือง กรุงเทพมหานคร มติชน
- แสงเพชร (2547) ปมประวัติ รัฐปัตตานี ไฟใต้ไม่เคยดับ กรุงเทพมหานคร วันชนะ
- หมัดเหล็ก (2548,11 มิถุนายน) "แก้ปัญหาไฟใต้ภาค2" ไทยรัฐ 6
- อดีตผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (2548,10 กุมภาพันธ์) สัมภาษณ์โดย นายนวัต บุญรักษา  
 อำเภอรามัน จังหวัดยะลา
- อภิชาติ ศักดิ์เศรษฐ์ (2547,19 กุมภาพันธ์) "สาละวน สาละวัน" มติชน 6  
 (2548,15 เมษายน) "ใครคือผู้ก่อการร้าย" มติชน 7
- อัศวิน เนตรโพธิ์แก้ว (2547,19 มกราคม) "โลกไร้พรมแดนของชายแดนภาคใต้" มติชน 6
- อารีเพ็ญ อุตรสินธุ์ (2548,21 กุมภาพันธ์) "แนวทางวิธีการในการสร้างสันติสุข" มติชน 6
- ฉิมรอน มะลูลีม (2538) วิเคราะห์ความขัดแย้ง ระหว่างรัฐบาลไทยกับมุสลิมในประเทศไทย  
 กรณีศึกษากลุ่มมุสลิมในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรุงเทพมหานคร  
 อิสลามิคอะเคเดมี

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (2548) "มิติภายนอกไฟใต้กับจิตใจของคนใต้" มติชนสุดสัปดาห์ 25, 1280

(กุมภาพันธ์-มีนาคม) : 17

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (2547) "การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางรัฐและสังคม"

ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 8 1-69

นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์

**ประวัติผู้วิจัย**

<b>ชื่อ</b>	นายณวัฒน์ บุญรักษา
<b>วัน เดือน ปี เกิด</b>	20 ธันวาคม 2510
<b>สถานที่เกิด</b>	อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
<b>ประวัติการศึกษา</b>	ประถมศึกษา จากโรงเรียนบ้านปรึก มัธยมศึกษา จากโรงเรียนหาดใหญ่วิทยาลัย ปริญญาตรี จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
<b>สถานที่ทำงาน</b>	ที่ทำการปกครองอำเภอรามัน จังหวัดยะลา
<b>ตำแหน่ง</b>	ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 6)