

การติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

พ.ศ. 2555 - 2557

Monitoring the Southern Border Provinces Administration and Development

Policy, 2012 - 2014

นาย เพิ่มพูล (Thanai Permpul)

นิติตหลักศาสตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

E-mail: thanai34@gmail.com

Received: 8 February 2019

Revised: 2 May 2019

Accepted: 23 December 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ติดตามการขับเคลื่อน ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 (2) วิเคราะห์อุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 และ (3) สังเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไขอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายฯ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงผสม ประกอบด้วย การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ รวมทั้งการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบบันทึกข้อมูลและแบบสอบถาม ผลการวิจัยปรากฏว่า (1) ในการติดตามการขับเคลื่อนนโยบายด้านทรัพยากรที่ใช้เพียงพอแต่ยังขาดความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและการพัฒนา ด้านเส้นทางนโยบายมีความเชื่อมโยงและเหมาะสม ด้านกระบวนการและกลไกสอดคล้องกันแต่ยังบูรณาการไม่สมบูรณ์ ด้านภาคีได้รับความร่วมมือดีขึ้นจากประชาชน ภาคประชาสังคม เอกชน และต่างประเทศ ส่วนขบวนการลดการก่อเหตุรุนแรงแต่เปลี่ยนมาต่อสู้ทางความคิดอย่างเปิดเผยมากขึ้น ในการติดตามผลผลิต เหตุการณ์ความรุนแรง การสูญเสียประชากรและเจ้าหน้าที่ความมั่นคงมีแนวโน้มลดลง ส่วนการสิ้นเปลืองยุทธโปกรณ์และงบประมาณมีแนวโน้มสูงขึ้น และในการติดตามผลลัพธ์ มีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับ “ปานกลาง” ทั้งในด้านการบรรลุวัตถุประสงค์ ความเท่าเทียม และเสรีภาพ (2) อุปสรรคที่สำคัญคืออุปสรรคในการบูรณาการให้การ

ทนาย เพิ่มพูล

จัดสรรทรัพยากรมีสัดส่วนด้านความมั่นคงและการพัฒนาที่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งบูรณาการกลไกความมั่นคงและการพัฒนา และอุปสรรคจากการที่ต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ หรือภาคประชาสังคม อาจถูกขบวนการใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองได้ (3) ข้อเสนอแนวทางแก้ไขอุปสรรคควรปรับปรุงให้การขับเคลื่อนนโยบายมีความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและพัฒนาให้กลไกและภาคีในการขับเคลื่อนนโยบายมีพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้อง และปรับปรุงให้กระบวนการและกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การติดตาม, นโยบายสาธารณะ, ความมั่นคง, การพัฒนา, จังหวัดชายแดนภาคใต้

Abstracts

The objectives of the research are (1) to monitor the implementation; output; and outcome of the Southern Border Provinces Administration and Development Policy, 2012 – 2014, (2) to analyze obstacles in the implementation, and (3) to synthesize and recommend approaches to resolve such obstacles. This research used mixed methods composing qualitative research by documentary research and interview while quantitative research used a case record form and questionnaires. The result illustrates that, (1) by implementation, the resources were adequate but not balanced between security and development, the policy paths were consisted and suitable, the processes and mechanisms were consisted but the integration was not perfect in integration, the partners including people; civil society sector; private sector; and foreign entities were more cooperative, the insurgent reduced violent actions and fight ideologically in overt way. By output, the number of violent incidents; casualties both citizens and security officials tend to reduce, but the number of equipment waste and budget used tend to increase. By outcome, the levels of satisfaction in objectives achievement; equity and freedom were all ‘medium’. (2) The important obstacles were the integration of resources allocation among security sector and development sector in a rapidly changing situation, integration among security mechanism and development mechanism, and foreign countries; international organizations; and civil society organizations can be used by the insurgents as politic means. (3) Recommendations are improving the balance between security and development, provide the correct understanding in to mechanisms and partners, and improving the process and mechanisms of policy implementation.

Keywords: Monitoring, Public policy, Security, Development, Southern border provinces

บทนำ

จากการที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีเงื่อนไขของความขัดแย้งมาเป็นเวลานาน ตลอดจนมีสถานการณ์ความรุนแรงที่ปะทุขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา รัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายนั้นๆ ผู้การปฏิบัติมาหลายยุคหลายสมัย แต่เงื่อนไขแห่งความขัดแย้งและสถานการณ์ความรุนแรงก็ยังคงมีอยู่ในพื้นที่ ปัญหาสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมาก็คือ การไม่สามารถติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ทำให้การกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปอย่างไม่มีทิศทาง

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลได้ออกนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 มาใช้ในการแก้ปัญหา ซึ่งการขับเคลื่อนนโยบายมีระยะเวลาทั้งสิ้น 5 ปีงบประมาณ โดยห้วงแรกในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 – 2557 เป็นการดำเนินการภายใต้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กับห้วงหลังในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 เป็นการดำเนินการภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

นโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายที่มีขอบเขตกว้างและมีหน่วยงานเข้าร่วมปฏิบัติจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการติดตามการขับเคลื่อนให้กระบวนการขับเคลื่อนที่เหมาะสม มีผลผลิตและผลลัพธ์ที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายนี้เป็นนโยบายความมั่นคง ซึ่งในการติดตามนั้นต้องมีประเด็นที่จะต้องให้ความสนใจเป็นการเฉพาะ แยกต่างจากนโยบายสาธารณะทั่วไป เช่น การประเมินยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ก็มีการประเมินความเสี่ยงในด้านการเมือง สังคม ภัยคุกคาม ประโยชน์ที่จะได้ (ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์, 2560, หน้า 289 - 290) และทรัพยากรที่จะต้องใช้ เช่น งบประมาณ หรือกำลังทหารที่จะสูญเสีย (ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์, 2558) แต่มีแค่ในขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือกก่อนนำยุทธศาสตร์ไปใช้ ไม่มีแนวทางการติดตามประเมินผลเมื่อนำยุทธศาสตร์ไปขับเคลื่อนแล้วแต่อย่างใด และในแง่ความครอบคลุมในการประเมินผลลัพธ์ การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงจะต้องคำนึงถึงธรรมาภิบาล (DCAF, 2015) โดยเฉพาะกรณีปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องคำนึงถึงความชอบธรรมเป็นอย่างมาก (McCargo, 2009) จึงนับเป็นช่องว่างทางวิชาการที่ยังไม่มีแนวทางการติดตามนโยบายความมั่นคงที่สามารถให้ข้อมูลการขับเคลื่อนนโยบายด้านความมั่นคงได้ ครอบคลุมทั้งในด้านกระบวนการขับเคลื่อน ผลผลิตของการขับเคลื่อนในมุมมองด้านความมั่นคง รวมทั้งผลลัพธ์ของการขับเคลื่อนในมุมมองด้านความมั่นคงด้วย

การวิจัยนี้จึงสร้างแนวทางการติดตามนโยบายความมั่นคงเพื่อติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 โดยมีคำถามการวิจัยคือ การขับเคลื่อนนโยบาย ผลผลิต และ

ทนาย เพิ่มพูล

ผลลัพธ์ของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 เป็นอย่างไร รวมทั้งมีอุปสรรคอย่างไร และจะมีแนวทางพัฒนาการดำเนินนโยบายต่อไปอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อติดตามการขับเคลื่อน ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557
2. เพื่อวิเคราะห์อุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557
3. เพื่อสังเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไขอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับมุมมองต่อปัญหาความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และนโยบายในการแก้ปัญหา นโยบายสาธารณะด้านความมั่นคง แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามนโยบายสาธารณะ การเลือกและสร้างตัวแบบการติดตามนโยบาย ความมั่นคง การติดตามนโยบายด้านกระบวนการจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเด็นที่พึงสนใจในการติดตามนโยบายความมั่นคง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การติดตามในที่นี้เป็นการพรรณนาเพื่อสร้างข้อมูลเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่สังเกตได้ของนโยบาย (Dunn, 2008) โดยมองไปที่การขับเคลื่อนนโยบาย ผลผลิตของนโยบาย และผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่งในการติดตามแต่ละด้าน มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การติดตามการขับเคลื่อน พิจารณาว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นทรัพยากรและกลไกที่สำคัญทั้งหมดให้ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายได้เพียงใด (วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 16) ดังนี้

- 1.1 ทรัพยากร พิจารณาได้จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร (ทศพร สิริสัมพันธ์, 2539, หน้า 155) จากความเหมาะสมและความเพียงพอของทรัพยากรในการขับเคลื่อนนโยบายฯ (Van Meter & Van Horn, 1975); (Sabatier & Mazmanian, 1980); (วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 377); (วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 377); (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554, หน้า 111 - 112); (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2557, หน้า 444 - 445); (อิทธิชัย สีดำ, 2552); (เสนาะ พรหมพิกุล, 2557)

- 1.2 เส้นทางการนโยบาย พิจารณาได้จาก (1) ความเชื่อมโยง หมายถึง ความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์ในระดับนโยบาย และในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยดูจากความถูกต้องของการแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบายให้กลายมาเป็นแผนงาน โครงการ วิธีการ และกระบวนการปฏิบัติงาน (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554, หน้า 104 - 106); (วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 376 -

377) ส่วน (2) ความเหมาะสม หมายถึง ความสอดคล้องกับทฤษฎี โดยพิจารณาว่านโยบายนั้นมีทฤษฎีที่ถูกต้อง (วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 458 - 466) เป็นเหตุเป็นผลเพียงพอ (Sabatier & Mazmanian, 1980) เชื้อถือได้ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554, หน้า 110) และประเมินความเชื่อมโยงทางทฤษฎี (Theory-based Evaluation) (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556)

1.3 กระบวนการและกลไก พิจารณาได้จากองค์ประกอบ อันเป็นหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างการควบคุมบังคับบัญชา ขั้นตอนการปฏิบัติ และความสัมพันธ์ของหน่วยงานดังกล่าว รวมทั้งความร่วมมือในการปฏิบัติ (Van Meter & Van Horn, 1975); (Sabatier & Mazmanian, 1980); (วรเดช จันทรศร, 2552, หน้า 458 - 466); (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2557, หน้า 418 - 431); (เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์, 2528, หน้า 7); (คนัย มุ่สา, 2552); (อิทธิชัย สีคำ, 2552); (เสนาะ พรรณพิกุล, 2557)

1.4 ภาวการณ์พิจารณาได้จากกลุ่มที่ได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินนโยบาย หรือมีส่วนได้เสียในการดำเนินนโยบาย โดยเน้นไปที่กลุ่มที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล ชนชั้นนำ สื่อมวลชน และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554, หน้า 107 - 118); (เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์, 2528); (อิทธิชัย สีคำ, 2552)

2. การติดตามผลผลิต พิจารณาได้จากผล (outputs or products) ที่ได้จากการขับเคลื่อนนโยบาย (Stufflebeam, 1971); (Provus, 1972); (World Health Organization, 2008); (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556) ใช้การวัดประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย โดยพิจารณาเปรียบเทียบการบรรลุวัตถุประสงค์กับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง (Kraft & Furlong, 2004, p. 154); (DCAF, 2015)

3. การติดตามผลลัพธ์ พิจารณาได้จากผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) ของการดำเนินการ World Health Organization (2008) (สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556) ซึ่งพิจารณาได้จากระดับความพึงพอใจของประชาชน (ประทีป หมวกสกุล และคณะ, 2556)

3.1 การติดตามประสิทธิผลในการดำเนินนโยบาย พิจารณาได้จากสิ่งที่แสดงว่าได้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายแล้ว (Kraft & Furlong, 2004, p. 154); (DCAF, 2015) โดยจะวัดระดับความพึงพอใจของประชาชนตามวัตถุประสงค์แต่ละข้อ (อดิพร เกิดเรือง, 2561, หน้า 104 - 105)

3.2 การติดตามด้านความเท่าเทียม พิจารณาได้จากความยุติธรรมในการกระจายค่าใช้จ่าย ผลประโยชน์ และความเสียของนโยบายไปยังกลุ่มย่อยของประชากร (Kraft & Furlong, 2004, p. 154); (อดิพร เกิดเรือง, 2561, หน้า 114 - 116) โดยวัดได้จากระดับความพึงพอใจของประชาชนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์และคัดเลือกมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2013 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

3.3 การติดตามด้านเสรีภาพ พิจารณาการให้หรือจำกัดความเป็นส่วนตัว สิทธิส่วนบุคคล และทางเลือกส่วนบุคคล (Kraft & Furlong, 2004, p. 154) โดยวัดได้จากระดับความพึงพอใจของประชาชนใน

ทนาย เพิ่มพูล

ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์และคัดเลือกมาจากปริญญานิติศาสตรบัณฑิต ค.ศ. 1948 ปริญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2013 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

4. การวิเคราะห์อุปสรรค เป็นการประเมินการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อให้ทราบอุปสรรคต่อการดำเนินการ (จุมพล นิมิตพานิช, 2554, หน้า 630) โดยการสำรวจอุปสรรคที่กลุ่มผู้ปฏิบัติเห็นว่ามีความสำคัญเพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขอุปสรรค ซึ่งสุปราณี ธรรมพิทักษ์ (2561) เคยศึกษาอุปสรรคของนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในห้วงก่อนหน้านี้นี้มาแล้ว

5. การสังเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไขอุปสรรค ประกอบด้วยข้อเสนอด้านผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการ วิธีการ และเครื่องมือ ตามแนวทางการเสนอยุทธศาสตร์ความมั่นคง (ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์, 2558)

กรอบแนวคิดการวิจัย

ตามที่ได้ทบทวนวรรณกรรมมาแล้ว ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยเป็นตัวแทนในการติดตามนโยบายความมั่นคง สำหรับติดตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 โดยในการติดตามจะใช้เกณฑ์เป็นตัวตัดสินคุณค่า (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2559, หน้า 79) ซึ่งผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การติดตามเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการตัดสินคุณค่าของสิ่งที่ติดตาม และจะนำข้อมูลที่ได้จากการติดตามมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ ถ้าสิ่งที่วัดได้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดถือว่าผลการติดตามนั้นผ่านเกณฑ์ (สมคิด พรหมจ้อย, 2554, หน้า 85)

1. การติดตามการขับเคลื่อน

1.1 ทรัพยากร ประกอบด้วย

1) ความเหมาะสม หมายถึง มีการจัดสรรงบประมาณ การใช้หน่วยงาน เครื่องมือ และบุคลากรตรงประเภท มีเกณฑ์การติดตามคือทรัพยากรที่ใช้มีความเหมาะสม กล่าวคือ (1) ไม่มีการจัดสรรงบประมาณที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของนโยบายฯ (2) ไม่มีการจัดสรรประเภทของหน่วยงานขัดแย้งกับสถานการณ์และภารกิจ (3) ไม่มีการจัดสรรเครื่องมือเครื่องใช้ขัดแย้งกับสถานการณ์และภารกิจและ (4) ไม่มีการจัดสรรประเภทบุคลากรขัดแย้งกับสถานการณ์และภารกิจ

2) ความเพียงพอ หมายถึง การมีปริมาณของงบประมาณ เครื่องมือ และบุคลากร ซึ่งหน่วยงานที่ร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสามารถนำไปใช้ได้โดยไม่ขาดแคลน มีเกณฑ์การติดตามคือทรัพยากรที่ใช้มีความเพียงพอ กล่าวคือ (1) การทำแผนงบประมาณไม่ขัดแย้งกับสถานการณ์และภารกิจ และหน่วยงานที่ขับเคลื่อนนโยบายได้รับงบประมาณตามแผน (2) ผู้ใช้ได้รับเครื่องมือเครื่องใช้ และสามารถซ่อมบำรุงให้ใช้งานได้ และ (3) มีจำนวนบุคลากรเหมาะสมกับปริมาณงาน

1.2 เส้นทางการขยาย ประกอบด้วย (1) ความเชื่อมโยง มีเกณฑ์ในการติดตามคือ วัตถุประสงค์ทุกข้อมีความเชื่อมโยงกันในทุกระดับ และ (2) ความเหมาะสมจะประเมินจากทฤษฎีที่อ้างถึงในเนื้อหาของนโยบาย คือเงื่อนไขความรุนแรงระดับบุคคล ระดับโครงสร้าง และระดับวัฒนธรรม ตามแนวทางที่ กอศ. (2549, 16 พฤษภาคม) เสนอ มีเกณฑ์ในการติดตามคือวัตถุประสงค์ทุกข้อมีความเหมาะสมตามทฤษฎี

1.3 กระบวนการและกลไก พิจารณาจาก (1) องค์กรประกอบ หมายถึง หน่วยงานที่เข้าร่วมในการขับเคลื่อนนโยบาย (2) โครงสร้าง หมายถึง การควบคุมบังคับบัญชาขององค์กรประกอบในการขับเคลื่อนนโยบาย (3) ความสัมพันธ์ หมายถึง ขั้นตอนการทำงานขององค์กรประกอบ ภายในโครงสร้างการขับเคลื่อนนโยบาย และ (4) ระดับความร่วมมือ หมายถึง ความสอดคล้องและขัดแย้งของหน่วยงานที่มาทำงานด้วยกัน ในโครงสร้างและความสัมพันธ์ในการขับเคลื่อนนโยบาย มีเกณฑ์ในการติดตามคือกระบวนการและกลไกไม่ขัดแย้งและร่วมกันการดำเนินนโยบายได้

1.4 ภาคิ พิจารณาจาก (1) องค์กรประกอบ หมายถึง ภาคส่วนที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐซึ่งเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในการขับเคลื่อนนโยบาย (2) บทบาท หมายถึง ลักษณะความเกี่ยวข้องขององค์กรประกอบด้านภาคิในการขับเคลื่อนนโยบาย (3) ความสำคัญ หมายถึง ระดับความเกี่ยวข้องของภาคิที่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบาย และ (4) ระดับความร่วมมือ หมายถึง ความสอดคล้องและขัดแย้งของภาคิที่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนนโยบาย มีเกณฑ์ในการติดตามคือภาคิไม่ขัดขวาง และเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินนโยบาย

2. การติดตามผลผลิต ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย แบ่งออกเป็น 5 ด้าน โดยกำหนดเกณฑ์การติดตามผลผลิตดังนี้ (1) ด้านจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรง เกณฑ์ในการติดตามคือ มีระดับการสูญเสียลดลงเมื่อเทียบกับจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงในปีฐาน (2) ด้านจำนวนของประชากรที่สูญเสีย เกณฑ์ในการติดตามคือมีระดับการสูญเสียลดลงเมื่อเทียบกับจำนวนของประชากรที่สูญเสียในปีฐาน โดยแบ่งประเภทการสูญเสียออกเป็นการเสียชีวิต และการบาดเจ็บ (3) ด้านจำนวนของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงที่สูญเสีย เกณฑ์ในการติดตามคือมีระดับการสูญเสียลดลงเมื่อเทียบกับจำนวนของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงที่สูญเสียในปีฐาน โดยแบ่งประเภทการสูญเสียออกเป็นการเสียชีวิต และการบาดเจ็บ (4) ด้านยุทธโรปกรณ์ที่สูญเสีย เกณฑ์ในการติดตามคือ มีระดับการสูญเสียน้อยกว่าปีฐาน โดยยุทธโรปกรณ์ที่จะนำมาพิจารณาในที่นี้ เป็นยุทธโรปกรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร และ (5) ด้านงบประมาณที่ใช้จริง เกณฑ์ในการติดตามคือใช้จ่ายลดลงเมื่อเทียบกับปีฐาน จากนั้นจะนำมาพิจารณาประสิทธิภาพจากสัดส่วนของผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย (Cost-benefit Analysis) เป็นรายปีงบประมาณ

3. การติดตามผลลัพธ์

3.1 การติดตามประสิทธิผลในการดำเนินนโยบาย พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายตามวิสัยทัศน์ของนโยบาย “มุ่งให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรง มีสถานะแวดล้อมที่พร้อมและเอื้อต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติ ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจ ไว้วางใจ และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ”

รวมทั้งวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ความปลอดภัยและปกติสุข

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ขจัดและป้องกันเงื่อนไขความรุนแรง

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ความเข้าใจและไว้วางใจ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

วัตถุประสงค์ข้อที่ 5 อยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลาย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 6 สังคมไทยรับรู้ เข้าใจ ร่วมกันในการแก้ไขปัญหา

วัตถุประสงค์ข้อที่ 7 สังคมภายนอกประเทศสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

วัตถุประสงค์ข้อที่ 8 สถานะที่เหมาะสมต่อการพูดคุยเพื่อออกจากความขัดแย้ง

วัตถุประสงค์ข้อที่ 9 การดำเนินนโยบายมีระบบ มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ มีส่วนร่วม

3.2 การติดตามการอำนวยให้เกิดความเท่าเทียม พิจารณารายละเอียดจาก (1) การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (2) ความเท่าเทียมทางกฎหมาย (3) ความเท่าเทียมทางการสมรส (4) ความเท่าเทียมในบริการสาธารณะ (5) ความเท่าเทียมทางการเมือง หมายถึง ความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง (6) ความเท่าเทียมในการทำงาน และ (7) ความเท่าเทียมทางการศึกษา

3.3 การติดตามความการอำนวยให้เกิดเสรีภาพ พิจารณารายละเอียดจาก (1) เสรีภาพในชีวิต (2) เสรีภาพในการเดินทาง (3) เสรีภาพในครอบครัว (4) เสรีภาพทางศาสนา (5) เสรีภาพทางการสื่อสาร (6) เสรีภาพทางการเมือง (7) เสรีภาพในวิถีชีวิต และ (8) เสรีภาพทางการศึกษา

4. การวิเคราะห์อุปสรรค แบ่งออกเป็น 4 ด้านคือ อุปสรรคด้านทรัพยากร อุปสรรคด้านเส้นทางนโยบาย อุปสรรคด้านกระบวนการและกลไก และอุปสรรคด้านภาคี

5. การสังเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไขอุปสรรค

วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงผสม (Mixed Methods Research) ประกอบด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ในการศึกษา ดังนี้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก

1.1 ผู้วิจัยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อขอข้อมูลเอกสารและขอสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้วิธีการเจาะจงในการเลือกประเมินจากขอบเขตคำถามสำคัญในการวิจัย (Patton, 1999) ใช้เกณฑ์ความเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นหลัก โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญเบื้องต้นประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบของสภามั่นคงแห่งชาติ (สมช.) กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส และแหล่งข้อมูลอื่น ที่ได้รับการแนะนำจากผู้ให้ข้อมูลกลุ่มแรก หรือผู้วิจัยเห็นว่าควรไปทำการสัมภาษณ์เพิ่มเติม ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวมทั้งสิ้น 16 ท่าน

1.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ

1.2.1 การวิจัยเอกสาร เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 คือ (1) ข้อมูลปฐมภูมิประเภทเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามนโยบาย รวมทั้งข้อมูลสถิติของส่วนราชการ ซึ่งได้มาจากการทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ฯ และ (2) ข้อมูลทุติยภูมิประเภทงานวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ และตำราที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก การสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งแบบกึ่งโครงสร้างและไม่มีโครงสร้าง

1.2.3 เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง ซึ่งกำหนดแนวคำถามโดยกำหนดประเด็นที่ศึกษาอย่างหลวมๆ จากกรอบแนวคิดการวิจัย (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2551) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล มีขั้นตอนในการสร้างประกอบด้วย (1) ศึกษาข้อมูลจากกรอบทบทวนวรรณกรรม (2) สร้างแบบสัมภาษณ์ และนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการวิทยานิพนธ์พิจารณา (3) ทดสอบความตรง (Validity) ของข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ ตามวิธีการประเมินความตรง IOC (Item Objective Congruence Index) (Rovinelli & Hambleton, 1977) โดยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน แล้วแก้ไขข้อคำถามตามที่ได้รับคำแนะนำ และ (4) ปรับแก้แบบสัมภาษณ์ แล้วนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการวิทยานิพนธ์พิจารณาก่อนนำแบบสัมภาษณ์ไปใช้

ทนาย เพิ่มพูล

1.3 การตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การตรวจสอบสามเส้า (Patton, 1999, p. 1193) สองด้านด้วยกัน ประกอบด้วย ตรวจสอบสามเส้าแบบต่างวิธี (Methods Triangulation) และตรวจสอบสามเส้าแบบต่างแหล่งข้อมูล (Triangulation of Sources)

1.4 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ในกรอบการศึกษาด้านการติดตามการขับเคลื่อนนโยบาย และอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบาย ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) (จุมพล หนิมพานิช และวรวลัญช์ โรจนพล, 2556) ส่วนในกรอบการศึกษาด้านการสังเคราะห์แนวทางพัฒนาการขับเคลื่อนนโยบาย ใช้การวิเคราะห์เชิงอุปนัย (inductive analysis) (จุมพล หนิมพานิช และวรวลัญช์ โรจนพล, 2556)

2. การวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบด้วยการใช้แบบบันทึกข้อมูลและการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม

2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือจังหวัด ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอในจังหวัดสงขลา คือ นาทวี เทพา สะบ้าย้อย และจะนะ อ้างอิงจำนวนประชากรไทย ณ ปี พ.ศ. 2560 จำนวน 2,340,550 คน (สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง, 2560) ซึ่งจะใช้จำนวนกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของ Yamane (1973) โดยในระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 มีจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 400 คน

ผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างโดยใช้ความน่าจะเป็นทางสถิติ มีลักษณะเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งกลุ่มหลายชั้นและแบ่งชั้นภูมิ (Multistage Stratified Systematic Sampling) (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2558, หน้า 163 - 171) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 แบ่งชั้นภูมิโดยได้สัดส่วนกับขนาดคือจัดสรรตามจำนวนประชากรในแต่ละอำเภอ ขั้นตอนที่ 2 แบ่งชั้นภูมิการ โดยแบ่งสัดส่วนตามศาสนา เนื่องจาก พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ให้ความสำคัญกับการมีนโยบายที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ กับทั้งเงื่อนไขสำคัญของความรุนแรงในพื้นที่ ซึ่งนโยบายฯ ได้ยึดถือตามข้อเสนอของ กอศ. ก็คือเงื่อนไขระดับวัฒนธรรม คือ การที่ประชาชนมุสลิมมลายูในพื้นที่รู้สึกแปลกแยกไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ความแตกต่างในการนับถือศาสนาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงไปยังความแตกต่างทางอัตลักษณ์ด้านชาติพันธุ์ด้วย ดังนั้น การสุ่มตัวอย่างโดยการแบ่งสัดส่วนผู้นับถือศาสนาอิสลามกับผู้นับถือศาสนาอื่น จึงมีความสำคัญต่อการศึกษาประเด็นเงื่อนไขระดับวัฒนธรรม และเนื่องจากสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง (2560) ไม่ได้ระบุจำนวนประชากรแยกตามการนับถือศาสนาไว้ และยังไม่มีการสำรวจที่เป็นปัจจุบันใน พ.ศ. 2560 ผู้วิจัยจึงคำนวณสัดส่วนผู้นับถือศาสนาอิสลามจากข้อมูลของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2553) ซึ่งจำนวนผู้นับถือศาสนาอิสลามในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา มีจำนวน 1,601,741 คน จากจำนวนประชากรทั้งสิ้น 2,929,600 คน คิดเป็นร้อยละ 54 ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงแบ่งโควตาเป็นมุสลิมกึ่งหนึ่งและผู้ไม่ใช่มุสลิมอีกกึ่งหนึ่ง และขั้นตอนที่ 3 กำหนดเพื่อเสียเพิ่มอีกร้อยละ 10 รวม 440 ชุด

2.2 เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

2.2.1 แบบบันทึกข้อมูล พิจารณาจากประเด็นในการติดตามผลผลิต โดยบันทึกแยกตามปีงบประมาณครอบคลุมหัวข้อที่ศึกษาตามขอบเขตการวิจัย ประกอบด้วย (1) จำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิด (2) จำนวนของประชากรที่สูญเสีย (3) จำนวนของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงที่สูญเสีย (4) จำนวนยุทธโศกกรรมที่สูญเสีย และ (5) จำนวนเงินที่ใช้จริง

2.2.2 แบบสอบถาม มีขั้นตอนในการสร้างแบบสอบถาม ประกอบด้วย (1) ศึกษาข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม (2) สร้างแบบสอบถาม และนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการวิทยานิพนธ์พิจารณา (3) ทดสอบความตรงด้วยวิธีการ IOC (Rovinelli & Hambleton, 1977) โดยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน (4) ปรับแก้แบบสัมภาษณ์ แล้วนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการวิทยานิพนธ์พิจารณาก่อนนำแบบสัมภาษณ์ไปใช้ (5) หาความเชื่อมั่น โดยนำแบบสอบถามไปทดลองใช้กับกลุ่มที่มีลักษณะเดียวกันกับกลุ่มที่จะทำการศึกษา จำนวน 30 ชุด โดยผู้วิจัยเลือกพื้นที่อำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา ซึ่งมีสภาพพื้นที่ใกล้เคียง แต่อยู่นอกขอบเขตการศึกษา เมื่อได้แบบสอบถามที่กรอกแล้วคืนมา ผู้วิจัยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS for Windows ในการหาความเชื่อมั่น โดยการหาค่า Cronbach's Alpha (Cronbach, 1970, p. 161) ในการวิเคราะห์ โดยกำหนดว่าหากค่าที่ได้มากกว่า 0.7 แสดงว่าแบบสอบถามมีความเชื่อมั่นได้ (ชไมพร กาญจนกิจสกุล, 2556, หน้า 122) (ยุทธ ใภยวรรณ, 2561, หน้า 474) ผลการวิเคราะห์ได้ค่าอยู่ที่ 0.977 ซึ่งผ่านเกณฑ์ที่กำหนด แบบสอบถามที่ใช้นี้จึงได้มีความเชื่อมั่นได้

2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยขอความร่วมมือผู้บังคับหน่วยทหารในพื้นที่ในการแจกและเก็บแบบสอบถามคืนผ่านสำนักแผน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า

2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

2.4.1 ข้อมูลด้านผลผลิตที่ได้จากแบบบันทึกข้อมูล ผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนาประกอบด้วย ความถี่และร้อยละในการวิเคราะห์

2.4.2 ข้อมูลด้านผลลัพธ์ที่ได้จากแบบสอบถาม ผู้วิจัยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ SPSS for Windows ในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ ใช้สถิติเชิงพรรณนา ประกอบด้วย ความถี่และร้อยละ ส่วนระดับความพึงพอใจใช้สถิติเชิงพรรณนา ประกอบด้วย ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ซึ่งมีเกณฑ์การแปลความหมายของค่าเฉลี่ยดังนี้

4.51 – 5.00	อยู่ในระดับดีมาก
3.51 – 4.50	อยู่ในระดับดี
2.51 – 3.50	อยู่ในระดับปานกลาง
1.51 – 2.50	อยู่ในระดับต้องปรับปรุง
1.00 – 1.50	อยู่ในระดับต้องปรับปรุงอย่างมาก

ทนาย เพิ่มพูล

3. การสังเคราะห์ข้อมูลเชิงผสม ใช้ในการสังเคราะห์แนวทางพัฒนาการขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งเป็นการการสังเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และเสนอแนวทางแก้ไขอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายฯ ใช้การวิจัยเชิงผสม โดยให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเท่าเทียมกัน โดยเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ และเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณไปพร้อมๆ กัน จากนั้นจึงนำผลการวิจัยมารวมกัน เปรียบเทียบความเหมือนและความต่าง (Compare & Contrast) จากนั้นจึงนำมาตีความ (Interpret) ร่วมกัน (Creswell, 2013); (รัตนะ บัวสนธิ์, 2554)

ผลการวิจัย

1. การติดตามการขับเคลื่อน ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบาย

1.1 การติดตามการขับเคลื่อนนโยบาย

1) ทรัพยากร พบว่า

(1) ด้านความเหมาะสม จัดสรรงบประมาณได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายฯ แต่ใช้งบประมาณไม่ประหยัดเพราะไม่สามารถพิจารณาปรับลดแผนงาน โครงการที่ไม่จำเป็นลงได้ ทำให้งบประมาณที่ใช้สูงขึ้น หน่วยงานในการขับเคลื่อนนโยบายเหมาะสม เนื่องจากใช้ประเภทของหน่วยงาน เหมาะกับการกิจ และปรับลดกำลังทหารหลักและใช้กำลังประจำถิ่น ซึ่งเข้ากับพื้นที่ดีกว่า และทำงานได้ต่อเนื่อง รวมทั้งมีหน่วยงานที่ทำงานได้ใกล้ชิดประชาชน เครื่องมือเครื่องใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายเหมาะสมกับสถานการณ์และภารกิจ เนื่องจากตอบสนองความต้องการของหน่วยใช้ และสถานการณ์ กับได้ถามความต้องการหน่วยใช้ก่อน แต่ยังคงการสำรวจในการจัดหาของใช้เพื่อส่งเสริมอาชีพให้ประชาชน

(2) ด้านความเพียงพอ งบประมาณในมิติด้านความมั่นคงเพียงพอ ส่วนในมิติด้านการพัฒนาไม่เพียงพอ เกิดจากการวางน้ำหนักในการเสนอของงบประมาณให้แต่ละมิติยังไม่เหมาะสม ขาดความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง และข้อจำกัดในการของงบประมาณข้ามกลุ่มงาน แต่สามารถใช้งบกลางเสริมได้ในแต่ละมิติ เครื่องมือเครื่องใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายเพียงพอ เนื่องจากหน่วยทหารใช้ยุทธโศปกรณ์ตามอัตราของหน่วยมีอยู่แล้ว แต่ต้องการซ่อมแซม ซึ่งสามารถทำได้จำกัด แต่ของงบกลางมาใช้ได้ ส่วนยุทธโศปกรณ์พิเศษที่มีเพิ่มเติม หากได้รับจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานปลอดภัยขึ้น บุคลากรในการขับเคลื่อนนโยบายเพียงพอ โดยมีจำนวนเหมาะสมกับปริมาณงาน แต่ในส่วนสายงานสนามไม่เพียงพอ โดยขาดแคลนบุคลากรมาบรรจุทำงานจริงในอัตราที่มีทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือน

2) เส้นทางนโยบาย พบว่า

(1) ด้านความเชื่อมโยง เส้นทางนโยบายในหัวแรกมียุทธศาสตร์ที่รองรับในด้านงบประมาณคือยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของ กอ.รมน. และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาของ ศอ.บต. ซึ่งมีแผนและกรอบเป้าหมายไม่ชัดเจน และในการตรวจสอบความเชื่อมโยงของนโยบายในหัวแรก ยังไม่มีมีการ

จัดตั้ง สล.คปต. จึงใช้ สมช. และ กอ.รมน. ภาค 4 สน. ทำหน้าที่เชื่อมโยงส่วนในห้วงหลังใช้แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 – 2560 รองรับด้านงบประมาณ มีการระบุ เป้าหมาย ตัวชี้วัด ผลผลิต หน่วยรับผิดชอบหลักและรองอย่างชัดเจน มีตารางประสานสอดคล้อง ในการ ตรวจสอบความเชื่อมโยง มี สล.คปต. ทำหน้าที่วิเคราะห์ บูรณาการ และมีกลไก เช่น คปต. ส่วนหน้า และ สล.คปต. รวมทั้งมีผู้แทนพิเศษที่ทำหน้าที่ชี้เป้าหมาย ช่วยให้โครงการเข้าถึงพื้นที่มากขึ้น

(2) ด้านความเหมาะสม ทั้งยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของ กอ.รมน. และยุทธศาสตร์ ด้านการพัฒนาของ ศอ.บต. ของห้วงแรก และ แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ พ.ศ. 2558 – 2560 ของห้วงหลัง สอดคล้องกับทฤษฎีการแก้ไขความขัดแย้งของ กอส. ทั้ง 3 ระดับคือ เงื่อนไขระดับบุคคล ระดับโครงสร้าง และระดับวัฒนธรรม

3) กระบวนการและกลไก พบว่า (1) หน่วยงานซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายมี ธรรมชาติของงานต่างกันแต่สามารถทำงานร่วมกัน ได้ (2) มีความขัดแย้งที่เกิดจากการทำงานซ้ำซ้อนกัน (3) มีความสับสนของหน่วยปฏิบัติการรับคำสั่งหลายทาง (3) ความสัมพันธ์ของ กอ.รมน.กับ ศอ.บต. ปรับจากขัดแย้งเป็นสอดคล้องหลังการปรับโครงสร้าง (4) ในด้านการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานมี ความสอดคล้องกัน และ (5) ต้องการตัวกลางในการขับเคลื่อน

4) ภาคี พบว่า (1) ประชาชนให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายฯ และเข้ามามี ส่วนร่วมกับการแก้ปัญหาในการดูแลพื้นที่ รายงานความเดือดร้อนและความต้องการของตนเอง ดันตัวต่อ กระบวนการพูดคุยมากขึ้น และแสดงออกว่าไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรงมากขึ้น (2) ภาคประชาสังคม ให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายฯมากขึ้น แต่ยังขัดแย้งในบางเรื่อง และมีความเชื่อมโยงกับขบวนการ ในการต่อต้านการดำเนินนโยบายฯ (3) สื่อมวลชน บางส่วนขัดแย้งในการดำเนินนโยบายฯ เนื่องจากเป็น แนวร่วมมูมกลับให้ขบวนการจากการเสนอข่าวโดยขาดดุลพินิจ (4) เอกชน ให้ความร่วมมือในการดำเนิน นโยบายฯ หากไม่มีสถานการณ์ความรุนแรง (5) ต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ให้ความร่วมมือ จากการทราบข้อมูลที่แท้จริงและมีความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมของไทย และเข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ และ (6) ขบวนการขัดแย้งโดยการต่อต้านการดำเนินนโยบาย มีรูปแบบ เปลี่ยนจากการต่อต้านด้วยความรุนแรงเป็นการต่อสู้ทางการเมือง

1.2 การติดตามผลผลิต พบว่าเหตุการณ์ความรุนแรง การสูญเสียประชากรและเจ้าหน้าที่ความ มั่นคงมีแนวโน้มลดลง ส่วนการสิ้นเปลืองยุทธโศปกรณ์และงบประมาณมีแนวโน้มสูงขึ้น ส่วนในเชิง ประสิทธิภาพ พบว่ามีสัดส่วนของผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย พบว่าประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ ความรุนแรงที่ลดลงต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ความมั่นคงที่สูญเสีย และประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบจำนวน ประชากรที่สูญเสียซึ่งลดลงต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ความมั่นคงที่สูญเสีย พบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี แสดงให้ เห็นว่าการขับเคลื่อนนโยบายมีแนวโน้มว่าจะช่วยลดเหตุการณ์ความรุนแรงและการสูญเสียประชากรได้มาก

ทนาย เพิ่มพูล

ขึ้นเทียบกับค่าใช้จ่ายคือการสูญเสียเจ้าหน้าที่ความมั่นคง และประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงและจำนวนประชากรที่สูญเสียที่ลดลงต่องบประมาณที่ใช้จริง พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยทุกปี แสดงให้เห็นว่าการขับเคลื่อนนโยบายมีแนวโน้มว่าจะช่วยลดเหตุการณ์ความรุนแรงและการสูญเสียประชากรได้มากขึ้นแต่ต้องแลกกับค่าใช้จ่ายคือการสิ้นเปลืองงบประมาณ ส่วนประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงและจำนวนประชากรที่สูญเสีย พบว่าไม่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่าย คือ การสิ้นเปลืองยุทธโศปกรณ์

1.3 การติดตามผลลัพธ์

ตารางที่ 1 สรุปผลลัพธ์รวมทุกประเด็น

หัวข้อ	ห้วงแรก			ห้วงหลัง		
	\bar{X}	S.D.	ระดับ	\bar{X}	S.D.	ระดับ
วิสัยทัศน์ของนโยบาย	2.91	.817	ปานกลาง	3.22	.894	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 1	2.80	.860	ปานกลาง	3.15	.944	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 2	2.77	.852	ปานกลาง	3.19	.905	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 3	2.97	.828	ปานกลาง	3.29	.890	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 4	3.00	.786	ปานกลาง	3.17	.869	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 5	3.06	.845	ปานกลาง	3.25	.924	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 6	2.98	.766	ปานกลาง	3.26	.838	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 7	2.77	.904	ปานกลาง	3.04	1.00	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 8	2.84	.918	ปานกลาง	3.12	.991	ปานกลาง
วัตถุประสงค์ข้อที่ 9	2.81	.834	ปานกลาง	3.12	.938	ปานกลาง
ประสิทธิผลรวม	2.90	.705	ปานกลาง	3.19	.797	ปานกลาง
ความเท่าเทียม	3.08	.681	ปานกลาง	3.34	.734	ปานกลาง
เสรีภาพ	3.28	.692	ปานกลาง	3.48	.707	ปานกลาง
รวมทุกรายการ	3.06	.618	ปานกลาง	3.32	.693	ปานกลาง

ที่มา: การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถาม

จากตารางที่ 1 พบว่าผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 ปรากฏว่าระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับ “ปานกลาง” ทุกรายการ และเมื่อพิจารณาความก้าวหน้าจากระดับความพึงพอใจของทั้งสองห้วง เชื่อมโยงกับการขับเคลื่อนนโยบายแล้ว จะพบว่างานด้านการพัฒนาตามวัตถุประสงค์ที่ 4 ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร งานด้านการให้สังคมภายนอกประเทศสนับสนุนการแก้ไขปัญหาตามวัตถุประสงค์ข้อ 7 มีความก้าวหน้า แต่ขาดการสร้างความสำเร็จรวมทั้งประสิทธิภาพในการบริหารการขับเคลื่อนนโยบายฯ ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 9 ยังไม่ดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะยังคงมีการใช้งบประมาณสูง และสิ้นเปลืองเครื่องมือเครื่องใช้ ส่วนผลลัพธ์ด้านความเท่าเทียมและเสรีภาพมีความก้าวหน้า และมีระดับความพึงพอใจสูงกว่าผลลัพธ์ด้านประสิทธิผล

2. การวิเคราะห์อุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบาย

2.1 อุปสรรคในการดำเนินการ ประกอบด้วย (1) ระบบการบูรณาการงบประมาณ เกิดจากกลไกในการจัดทำงบประมาณ ที่ทำให้ผู้เสนองบประมาณไม่สามารถทำให้ผู้อนุมัติงบประมาณเข้าใจโครงการใหม่ๆ ได้ รวมทั้งขาดข้อมูลในเรื่องกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ ทำให้ระบุนายละเอียดไม่ได้ ประกอบกับเวลาในการจัดทำงบประมาณไม่เพียงพอ และในระดับปฏิบัติในพื้นที่มีฝ่ายทหารเป็นผู้บูรณาการ แต่ขาดความชำนาญในงานด้านการพัฒนา ทำให้ไม่สามารถบูรณาการงบประมาณตั้งแต่ข้างขึ้นได้ โครงการที่เสนอของงบประมาณมักเป็น โครงการเก่าจากปีก่อนๆ บางโครงการไม่มีประโยชน์ ซ้ำซ้อน และไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ค่าของงบประมาณก็ไม่สมบูรณ์ จนต้องมีการของบกลางมาเสริมช่วงปลายปีงบประมาณ รวมทั้งยังมีการเอางานตามพันธกิจที่ขอได้ตามการบริหารราชการปกติมาขอในงบบูรณาการ และมีการผันงบประมาณไปใช้ในพื้นที่อื่นอีกด้วย (2) ระบบการบูรณาการหน่วยงาน มีอุปสรรคเรื่องเอกภาพ และการเชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆ ให้ทำงานได้อย่างสอดคล้องกัน (3) การขาดแคลนบุคลากรทั้งในเรื่องจำนวนและคุณภาพ โดยเฉพาะสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพและทำงานได้ต่อเนื่อง และการใช้คนในพื้นที่ยังไม่พร้อมทั้งจำนวนและคุณภาพรวมทั้งทัศนคติ (4) การจัดหา บริหาร และซ่อมบำรุงเครื่องมือเครื่องใช้ ยังขาดการวางแผนงบประมาณซ่อมบำรุง และการจัดหาไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ เนื่องจากผู้จัดหาหวังผลทางการเมืองมากเกินไป (5) ด้านเส้นทางนโยบาย มีอุปสรรคจากการที่วัตถุประสงค์ของนโยบายขัดแย้งกันเอง และการไม่ได้ปรับยุทธศาสตร์ตามนโยบายฯ และในการขับเคลื่อนยังการขาดจุดเชื่อมโยงที่ดี ทำให้ระดับหน่วยปฏิบัติไม่เข้าใจนโยบายอีกด้วย และ (6) อุปสรรคด้านกระบวนการและกลไก มีความไม่สอดคล้องระหว่างส่วนความมั่นคง ยุติธรรม และพัฒนาในวิธีการขับเคลื่อน พื้นฐานของหน่วยงานที่ขับเคลื่อนต่างกัน และการติดตามประเมินผลไม่ได้

2.2 อุปสรรคจากปัจจัยแวดล้อม คือ อุปสรรคด้านภาคี เกิดจากภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วม มีความหลากหลายทั้งมุมมองและแนวคิด ยากที่จะทำให้มีเอกภาพ ภาคีรัฐเองก็ไม่สามารถให้ข้อมูลได้ทุกเรื่อง ส่วนขบวนการมีเป้าหมายให้ต่างประเทศเข้ามาแทรกแซง จึงเข้าครอบงำองค์กรต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ รวมทั้งการที่ขบวนการพยายามต่อสู้ทางการเมืองอย่างเปิดเผย จึงพยายามสร้างแนวร่วมที่เป็นภาคประชาสังคม แต่ภาครัฐยังการขาดกลไกในการกำกับติดตาม

3. การสังเคราะห์ข้อเสนอในการแก้ไขอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบาย

3.1 เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายมีความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและพัฒนา

ดำเนินการโดยกำหนดหน่วยงานกลางเป็นกลไกในการบูรณาการการขับเคลื่อนนโยบายฯ ให้มีความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คือ (1) บูรณาการงบประมาณในระดับปฏิบัติในพื้นที่ให้ความสมดุลตั้งแต่การเสนอของงบประมาณ (2) บูรณาการหน่วยงานให้หน่วยงานต่างๆ ให้ทำงานได้อย่างสอดคล้องกัน (3) พิจารณาจุดสมดุลสำหรับแนวทางปฏิบัติของส่วนความมั่นคง ยุติธรรม และพัฒนา (4) เป็นจุดเชื่อมโยงที่ดีในการผลักดันให้มีการปรับยุทธศาสตร์หรือแผนงานตามตามนโยบาย และ (5) ติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนในระดับนโยบาย

3.2 เพื่อให้กลไกและภาคีในการขับเคลื่อนนโยบายมีพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้อง ดำเนินการโดยการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย (1) การสื่อสารองค์กร ให้หน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายมีพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย กระบวนการขับเคลื่อนนโยบาย หน้าที่และพื้นฐานการทำงานของ ส่วนความมั่นคง ยุติธรรม และพัฒนา ที่ร่วมขับเคลื่อนนโยบาย ตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปจนถึงระดับปฏิบัติ (2) การปฏิบัติการข่าวสารเพื่อให้ภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายทั้งประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน ต่างประเทศและองค์กรต่างประเทศ ไปจนถึงขบวนการของกลุ่มผู้เห็นต่างจากรัฐมีพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้องและสนับสนุนการแก้ไขปัญหา และ (3) การทูตสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนชาวต่างประเทศและองค์กรต่างประเทศมีพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้องและสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

3.3 กระบวนการและกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายมีประสิทธิภาพ ดำเนินการโดย (1) ปรับปรุงกระบวนการและกลไกในการจัดทำงบประมาณเอื้อต่อการปรับปรุงแผนงาน โครงการภายใต้สถานการณ์ด้านความมั่นคงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สามารถลดโครงการที่ซ้ำซ้อนและไม่มีประโยชน์ลงได้โดยการติดตามประเมินผลเพียงบางส่วนของ การดำเนินการ ป้องกันการเอางานตามพันธกิจที่ขอได้ตามการบริหารราชการปกติมาขอในงบบูรณาการ และป้องกันการผันเองงบประมาณไปใช้ในพื้นที่อื่น โดยใช้เครื่องมือคือการปรับปรุงฝ่ายแผนและฝ่ายติดตามประเมินผล (2) จัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารสนับสนุนให้กลไกในการขับเคลื่อนนโยบายมีข้อมูลในเรื่องกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ทั้งในด้านความมั่นคงและการพัฒนา โดยใช้เครื่องมือคือศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่สนองทั้งงานด้านความมั่นคงและการพัฒนา (3) จัดระบบการบริหารบุคลากรให้เพียงพอทั้งในเรื่องจำนวนและคุณภาพ และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใน

พื้นที่ที่มีความพร้อมในการมาร่วมงาน โดยใช้เครื่องมือคือการจัดทำอัตรารองรับ และจัดทำโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (4) กำกับติดตามให้หน่วยงานที่ร่วมขับเคลื่อนนโยบายมีแผนงานการจัดการจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ และมีแผนการปรนนิบัติบำรุงเครื่องมือเครื่องใช้อย่างเหมาะสม และ (5) จัดให้มีระบบมีการกำกับติดตามภาคีในการขับเคลื่อนนโยบาย โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ต่างประเทศ และองค์กรต่างประเทศ ที่ขบวนการพยายามเข้าครอบงำหรือสร้างแนวร่วมเพื่อให้เข้ามาแทรกแซงการแก้ไขปัญหา ใช้เครื่องมือคือจัดให้มีหน่วยงานและบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะ

อภิปรายผลการวิจัย

1. การติดตามการขับเคลื่อน ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบาย ได้สร้างข้อมูลผลลัพธ์ที่สังเกตได้ของนโยบายและนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขอุปสรรค จึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Dunn (2008)

1.1 การติดตามการขับเคลื่อนนโยบาย

1) ด้านทรัพยากร พบว่าการศึกษาความเหมาะสม และความเพียงพอ สอดคล้องกับแนวคิดของ อากม ใจแก้ว (2523) ที่ว่าปัจจัยด้านงบประมาณมีความสัมพันธ์ทางตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดของของ อิทธิชัย สีดำ (2552) ที่ชี้ให้เห็นว่าความเพียงพอของทรัพยากรมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และข้อค้นพบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมของเสนาะ พรรณพิกุล (2557)

2) ด้านเส้นทางนโยบาย พบว่าการศึกษาความเชื่อมโยงของวัตถุประสงค์สอดคล้องกับแนวคิดของ ศุภชัย ยาวะประภาส (2554, หน้า 104 - 106) และวรเดช จันทรศร (2552, หน้า 376 - 377) ส่วนการศึกษาความเหมาะสม สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรศร (2552, หน้า 458 - 466) Sabatier and Mazmanian (1980) ศุภชัย ยาวะประภาส (2554, หน้า 110) และ สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล (2556) รวมทั้งทฤษฎีการแก้ไขความขัดแย้งของ กอส. (2549, 16 พฤษภาคม) ทั้ง 3 ระดับ คือ เงื่อนไขระดับบุคคล ระดับโครงสร้าง และระดับวัฒนธรรม

3) ด้านกระบวนการและกลไก พบว่าการศึกษาความร่วมมือของหน่วยงานที่ขับเคลื่อนนโยบายสอดคล้องกับผลการศึกษาของอิทธิชัย สีดำ (2552) ที่เน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ และสอดคล้องกับผลการศึกษาของเสนาะ พรรณพิกุล (2557) ซึ่งเห็นว่าการนำไปสู่การปฏิบัติไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และการปฏิบัติจริงบางอย่างขัดแย้งกับนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่กำหนด รวมทั้งยังไม่มีมีการประเมินผลนโยบายอย่างเป็นทางการรวมทั้งสอดคล้องกับผลการศึกษาของคณัย มู่สา (2552) ในด้านการบูรณาการที่ไม่สมบูรณ์อีกด้วย

4) ด้านภาคี พบว่าการศึกษาร่วมมือของภาคีสอดคล้องกับแนวคิดของ สุขชัย ยาวะประภาส (2554, หน้า 107 - 118) รวมทั้งผลการศึกษาก็สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องผลการ ประนีประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ตามแนวคิดของเจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์ (2528) และด้านการสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ ของอิทธิชัย สีคำ (2552)

1.2 การติดตามผลผลิต พบว่าการวิเคราะห์ข้อมูลติดตามผลผลิตของนโยบาย ทั้งในด้านการ สูญเสียและสิ้นเปลืองสามารถบ่งบอกประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายได้ สอดคล้องกับแนวคิดของ ในการติดตามผลผลิตของ World Health Organization (2008) สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล (2556) Kraft and Furlong (2004, p. 154) และ DCAF (2015)

1.3 การติดตามผลลัพธ์ พบว่าระดับความพึงพอใจของประชาชนสามารถบอกผลลัพธ์สุดท้าย ของการดำเนินการ สอดคล้องกับแนวคิดของ World Health Organization (2008) (สถาบันวิจัยภาษาและ วัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556) และผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายการบริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 ปรากฏว่าระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับ “ปานกลาง” ทุกรายการ ซึ่งเหมือนกับผลที่ ประทีป หมวกสกุล และคณะ (2556) ได้จากการประเมินผล ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาของ สอ.บต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

2. การวิเคราะห์อุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบาย พบว่าอุปสรรคเรื่องการบูรณาการงบประมาณ และหน่วยงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ สุปราณี ธรรมพิทักษ์ (2561) ซึ่งพบว่ามีปัญหาในเรื่องกลไก ในการบูรณาการซึ่งทำได้เพียงในระดับแผนงาน โครงการ และกลไกเชื่อมโยงแผนงานความมั่นคงและ แผนงานการพัฒนาที่มีเพียงในระดับนโยบาย รวมทั้งสอดคล้องกับผลการศึกษาของเสนาะ พรรณพิกุล (2557) ในเรื่องการปฏิบัติจริงที่ขัดแย้งกับนโยบายและการขาดการประเมินผลนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม

3. การสังเคราะห์ข้อเสนอในการแก้ไขอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบาย ผลการสังเคราะห์ที่ ประกอบด้วยข้อเสนอให้พัฒนาการบูรณาการ และสร้างพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้อง สอดคล้องกับผล การศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ครั้งที่ผ่านมาของฉันทน์ มุสา (2552) ซึ่งเน้นไปที่การสร้างเอกภาพทางความคิดในการแก้ปัญหา และสอดคล้องกับข้อเสนอของสุปราณี ธรรมพิทักษ์ (2561) ในเรื่องกลไกบูรณาการที่เป็นทางการระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ข้อเสนอจากผลการสังเคราะห์แนวทางการแก้ไขอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบาย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อผลการวิจัย ประกอบด้วย (1) ปรับปรุงให้การขับเคลื่อนนโยบายมีความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและพัฒนา (2) ให้กลไกและภาคีในการขับเคลื่อนนโยบายมีพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้อง และ (3) กระบวนการและกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายมีประสิทธิภาพ

1.2 แนวทางผลักดันให้เกิดการดำเนินการตามข้อเสนอ (1) ด้านปรับปรุงให้การขับเคลื่อนนโยบายมีความสมดุลระหว่างด้านความมั่นคงและพัฒนา และด้านทำให้กลไกและภาคีในการขับเคลื่อนนโยบายมีพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้อง โดยการจัดทำแผนการสื่อสารทางยุทธศาสตร์ ผลักดันโดยการเสนอผลการวิจัยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อน และบูรณาการการขับเคลื่อนนโยบาย คือ สล.คปต. ซึ่งจะทำหน้าที่เสนอไปยัง คปต. ต่อไป (2) ด้านทำให้กระบวนการและกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการปรับปรุงดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทุกหน่วยงานในการขับเคลื่อนนโยบายต้องกระทำทุกหน่วยงาน ดังนั้นจึงต้องมีการเผยแพร่ผลการวิจัยให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกับการขับเคลื่อนนโยบายโดยตรง เช่น สล.คปต. กอ.รมน. และ สอ.บต. และยังคงเผยแพร่ผลการวิจัยให้กับสถาบันการศึกษาและอบรมของกระทรวงต่างๆ เพื่อนำข้อเสนอเหล่านี้ไปทบทวน และนำมาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการและกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายของหน่วยงานมีประสิทธิภาพในที่สุด

2. ข้อเสนอแนะเชิงการวิจัย ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและแบบไม่มีโครงสร้างในการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเน้นไปที่ผู้ปฏิบัติระดับอำนาจการและระดับปฏิบัติ ในการวิจัยครั้งต่อไป ผู้ที่จะดำเนินการวิจัยอาจใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้รับผลจากการดำเนินนโยบาย หรือภาคีก็ได้ หรือจะใช้วิธีการประชุมกลุ่ม (Focus Group) ซึ่งจะได้มุมมองจากข้างขึ้นบนแทนมุมมองจากบนลงล่าง

ทนาย เพิ่มพูล

รายการอ้างอิง

- กอส. (2549, 16 พฤษภาคม). รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. เลขที่ นร 0506 (กอส.)/270.
- จุมพล หนิมพานิช. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ: มุมมองในทัศนะทางรัฐศาสตร์ การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุมพล หนิมพานิช และวรวลัญช์ โรจนพล. (2556). การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ. ใน *อนุสรณ์ ถิ่นมณี และคณะ (บรรณาธิการ), เอกสารการสอนชุดวิชา 81314 หลักเบื้องต้นของการวิจัยทางรัฐศาสตร์, หน่วยที่ 7*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์. (2528). *การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต, สาขาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชไมพร กาญจนกิจสกุล. (2556). *ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. ดาก: โปรเจกต์ ไฟฟ์ - โฟว์.
- คนัย มุ่สา. (2552). *นโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์*. ใน *ศูนย์ข่าวสารสันติภาพ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณาธิการ), ศึกษาความรุนแรงภาคใต้: บริบททางนโยบาย ความรู้ การรับรู้ รายงานการศึกษาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทศพร สิริสัมพันธ์. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประทีป หมวกสกุล และคณะ. (2556). *โครงการวิจัยประเมินผลแผนปฏิบัติงานการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555: พื้นที่จังหวัดนราธิวาส*. *Princess of Naradhiwas University Journal*, 5(4), 53 - 65.
- ยุทธ ไถยวรรณ. (2561). *หลักสถิติวิจัยและการใช้โปรแกรม SPSS (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัตนะ บัวสนธ์. (2554). *วิธีการวิจัยเชิงผสมผสานทางการศึกษา*. *วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย*, 2(2), 7 - 20.
- วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิก.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2554). *นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 9)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์. (2558). *คู่มือยุทธศาสตร์ศึกษาสำหรับกองทัพบก.* กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก.
- ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์. (2560). *คู่มือยุทธศาสตร์กองทัพบก.* กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก.
- สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล. (2556). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลกระบวนการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม ภายใต้โครงการบริหารจัดการแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 11 สู่การปฏิบัติ เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. วันที่ค้นข้อมูล 4 มิถุนายน 2557, เข้าถึงได้จาก <http://social.nesdb.go.th/social/Portals/0/Documents/final%20report%20ME%2018%20Sep%2013.pdf>*
- สมคิด พรหมจ้อย. (2554). *การเขียนรายงานการประเมินโครงการ (พิมพ์ครั้งที่ 2).* นนทบุรี: จตุพรดีไซน์.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2557). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ (พิมพ์ครั้งที่ 27).* กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. (2559). *วิทยาการประเมิน : ศาสตร์แห่งคุณค่า (พิมพ์ครั้งที่ 6).* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553). *ตารางตัวชี้วัดที่สำคัญทางประชากร. วันที่ค้นข้อมูล 1 เมษายน 2561, เข้าถึงได้จาก <https://service.nso.go.th/nso/nsopublish/census/indPop43.xls>*
- สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง. (2560). *รายงานสถิติจำนวนประชากรและบ้าน ประจำปี พ.ศ. 2560. วันที่ค้นข้อมูล 1 เมษายน 2561, เข้าถึงได้จาก <http://stat.bora.dopa.go.th/stat/statnew/statTDD/views/showProvinceData.php>*
- สุจิตรา บุญรัตพันธุ์. (2558). *ระเบียบวิธีวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 15).* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สุปราณี ธรรมพิทักษ์. (2561). *การวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่าง พ.ศ. 2457 - 2556. รัฐสารศึกษ์, 60(1), 45 - 58.*
- สุภางค์ จันทวานิช. (2551). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (พิมพ์ครั้งที่ 16).* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนาะ พรรณพิกุล. (2557). *ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย. วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและสังคมศาสตร์, 2(2), 15-27.*
- อดิพร เกิดเรือง. (2561). *หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทนาย เพิ่มพูล

- อาคม ใจแก้ว. (2523). *การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ*. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาการบริหารการพัฒนา, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อิทธิชัย สีดำ. (2552). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดปัตตานี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- Creswell, J. W. (2013). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage publications.
- Cronbach, L. J. (1970). *Essentials of Psychological Testing* (3rd ed.). New York: Harper.
- DCAF. (2015). *Security Sector Governance: Apply the principles of good governance to the security sector*. Retrieved July 7, 2017, from www.dcaf.ch
- Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4th ed.). New Jersey: Pearson.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives* (4th ed.). Washington DC: CQ Press.
- McCargo, D. (2009). *Tearing Apart the Land: Islam and Legitimacy in Southern Thailand*. Singapore: NUS Press.
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *HSR: Health Services Research, 34*(5), Part II.
- Provus, M. M. (1972). The Discrepancy Evaluation Model. In P. A. T. a. D. M. Cowley (Ed.), *Readings in Curriculum Evaluation*. Dubuque, Iowa: Wm. C. Brown Co.
- Rovinelli, R. J., & Hambleton, R. K. (1977). On the use of content specialists in the assessment of criterion-referenced test item validity. *Dutch Journal of Educational Research, 2*, 49-60.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis. In *Effective Policy Implementation*. D.C.: Health.
- Stufflebeam, D. L. (1971). The use of experimental design in educational evaluation. *Journal of Educational Measurement, 8*, 267-274.
- Meter, V., & Horn, V. (1975). The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration and society, February 1975*, 445 – 488.

CHAPTER 21

- World Health Organization. (2008). *A framework to monitor and evaluate implementation: WHO global strategy on diet, physical activity and health*. Retrieved June 4, 2014, from World Health Organization <http://www.who.int/dietphysicalactivity/M&E-ENG-09.pdf>
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis* (3rd ed.). New York: Harper & Row.