

**กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
และกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาเพื่อพัฒนาตัวแบบการจัดทำและขับเคลื่อน
นโยบายสาธารณะภายใต้สภาวะการณ์ความขัดแย้งรุนแรง¹**

दनัย मुसा และคณะ²

สถานการณ์ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสำคัญ และประกาศเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) รวมทั้งมีความพยายามแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับนโยบาย ระดับยุทธศาสตร์ และระดับการปฏิบัติในพื้นที่ ดังนี้

ระดับของนโยบาย รัฐบาลมีการเสนอแนะนโยบายระดับชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบในการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2521 และมีการดำเนินการต่อเนื่องจนถึง พ.ศ. 2546 รวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ หลังจากนั้น รัฐบาลได้ใช้นโยบายและคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้กำหนดห้วงเวลาไว้ เป็นกรอบแนวทางแก้ปัญหา โดยปัจจุบัน รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกรอบของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ระดับยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติ ในส่วนของการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ รัฐบาลได้ขับเคลื่อนโดยมียุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติรองรับ และมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ในพื้นที่ ได้แก่ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร , กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า , ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ , ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขณะเดียวกัน ก็มีกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางหลายหน่วยที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , ยุทธศาสตร์ด้านการอำนวยความสะดวกของกระทรวงยุติธรรม , ยุทธศาสตร์การศึกษาในพื้นที่พิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ของกระทรวงศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์และรับรู้ในทุกภาคส่วนมาโดยตลอดว่า การจัดทำนโยบายและการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวที่ผ่านมา ยังมีช่องว่างปัญหาอยู่ ซึ่งถูกสะท้อนออกมาใน 2 แง่มุม ที่สำคัญ คือ

แง่มุมแรก ในมิติของเนื้อหาของนโยบาย มีการสะท้อนว่า นโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ของพื้นที่อย่างแท้จริง อันสะท้อนถึงความเข้าใจที่ไม่เพียงพอของผู้กำหนดนโยบาย

¹ บทความชิ้นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

² คณะผู้วิจัย มีนายदनัย मुसा ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรมเป็นหัวหน้าโครงการ และคณะนักวิจัยประกอบด้วย ผศ. ชิดชนก ราอิมมูลา นายองอาจ สีทาแก นายอาทิตย์ ทองอินทร์ และนายประเสริฐ หมีดเส้น

ต่อสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ และการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดนโยบายของทุกภาคส่วน ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง จนทำให้ตัวนโยบายเอง กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

แง่มุมที่สอง ในมิติของกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการสะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ว่า บางครั้ง เนื้อหานโยบายออกมาดีแล้ว และสะท้อนความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น การยึดหลักเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา การใช้แนวทางสันติวิธีแก้ปัญหา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติแล้ว พบว่า บางครั้ง การปฏิบัติเป็นไปอย่างสวนทางกับเป้าหมายของนโยบาย ในแง่นี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่สถานการณ์ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีมิติของปัญหาที่ละเอียดอ่อนและซับซ้อน นโยบายที่ใช้ในการแก้ปัญหาและการแปลงไปสู่การปฏิบัติก็อาจเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มความซับซ้อนให้ปัญหาด้วยเช่นกัน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดโครงการวิจัยขึ้นมาภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อทำการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับนโยบายที่หน่วยงานรัฐใช้เป็นกรอบทิศทางหลักระดับชาติในการแก้ไขปัญหาละเอียดและรอบด้าน ซึ่งในช่วงเวลาที่กำหนดโครงการวิจัยขึ้นมานั้น นโยบายที่ใช้เป็นกรอบทิศทางหลักดังกล่าว คือ นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 206/2549 โดยการศึกษาวิจัยดังกล่าวดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 ซึ่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 กำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้จัดทำ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยคณะผู้วิจัยหลักเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดทำนโยบายฉบับนี้ ดังนั้น ผลการวิจัยที่ได้รับมาตลอดทุกขั้นตอนการศึกษาจึงเป็นประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้และประกอบการกำหนดแนวทาง/กระบวนการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 โดยตรง เพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนนโยบายอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ

ในกรอบคิดข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาเพื่อให้เข้าใจปัญหาของนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องหาคำตอบใน 2 เรื่อง คือ

- (1) กระบวนการจัดทำนโยบายและเนื้อหาของนโยบาย มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และสอดคล้องกับสภาพปัญหา, อัตลักษณ์และความต้องการของคนในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร
- (2) การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ถูกขับเคลื่อนผ่านกลไก และช่องทางต่างๆ ที่มีอยู่อย่างไร และการดำเนินการดังกล่าวมีปัญหา อุปสรรคอย่างไร

1. กรอบแนวคิด และแนวทางในการศึกษา

งานชิ้นนี้ พยายามตอบโจทย์คำถาม 2 ข้อดังกล่าวโดยใช้วิธีการศึกษา คือ การวิเคราะห์ทั้งการจัดทำนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จากข้อมูลปฐมภูมิประกอบกับข้อมูลทุติยภูมิ และนำข้อมูลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง (Stakeholders) ในเรื่องนโยบายดังกล่าวมาประกอบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ผ่านกรอบแนวคิดใน 2 ส่วน คือ

กรอบแนวคิดส่วนที่ 1 การวิเคราะห์กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้กรอบแนวคิดทฤษฎี ดังนี้

1) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)³ เพื่อสะท้อนกระบวนการจัดทำนโยบาย ซึ่งตัวแบบนี้จำแนกขั้นตอนในการจัดทำนโยบายโดยทั่วไปออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ (1) การก่อตัวของปัญหาที่จะถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบาย (Problem Formulation) (2) การหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจ (Policy Agenda) (3) การกำหนดนโยบายและพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้ (Policy Formulation) (4) การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation) และ (5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

2) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) และตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)⁴ เพื่อสะท้อนกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งสาระสำคัญของทั้ง 2 ตัวแบบ มีดังนี้

(1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) มีแนวคิดว่าการใช้หลักการด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการนั้นจะต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผลเป็นสำคัญในการตัดสินใจ การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ต้องถือว่าหลักความมีเหตุมีผลเป็นสิ่งที่จะต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่จะประสบผลสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยยึดหลักการที่มีเหตุมีผลชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า องค์กรหรือหน่วยงานจะมีองค์ประกอบในการดำเนินงานอยู่ 2 ส่วนใหญ่ คือ

³ Bullock C.S., Anderson J.E. and Brady D.W..Public Policy in the Eighties. Monterey C.A. : Brookes/Cole Publishing Company, 1983, p.4-9.

⁴ วรเดช จันทรร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ, กรุงเทพฯ: สหยาบลิขและการพิมพ์, 2548.

- นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม
- ความสามารถในการปฏิบัติงานได้บรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยทั่วไป ระดับความสำเร็จของการดำเนินนโยบายหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการ คือ (1) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการ (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายอย่างชัดเจน (3) การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน (4) การสร้างระบบประเมินผลที่เหมาะสม และ (5) การสร้างมาตรฐานการจูงใจ (ให้คนให้โทษ) ที่เหมาะสม

(2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลัก โดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติว่า มีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด องค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้มีความพยายามที่จะปรึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามแผน และนโยบายในอดีต

กรอบแนวคิดส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำและกระบวนการแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยคำว่า “ความเหมาะสม” ในที่นี้ คณะผู้วิจัยกำหนดให้ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และการได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (2) ความสอดคล้องของนโยบายกับความต้องการ และอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ และ (3) การมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก ที่สอดคล้อง สอดคล้อง ทันท่วงทีสถานการณ์ของปัญหา รวมทั้ง มีศักยภาพในการป้องกันระงับเหตุไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นมากกว่าจะมุ่งแก้ไขเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้วเพียงอย่างเดียว⁵ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเหมาะสมดังกล่าว ดำเนินการผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญ 2 เรื่อง ดังนี้

⁵ เหตุที่คณะผู้วิจัยกำหนดองค์ประกอบของคำว่า “ความเหมาะสม” ในกระบวนการจัดทำนโยบายและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 3 เรื่องดังกล่าว เนื่องจากมีผลสะท้อนเรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการดำเนินการตามนโยบาย จากหลายภาคส่วน ทั้งภาคประชาชน และภาควิชาการ ที่ตรงกันหลายประการ ที่สำคัญ คือ การสะท้อนว่านโยบายและการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความต้องการ และอัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชน ไม่สะท้อนการมี

1) เครือข่ายนโยบาย (Policy Network)⁶ ซึ่งพัฒนาขึ้นจากการเข้าใจความเป็นจริงของภาวะปัจจุบันว่า กระแสของการกำหนดนโยบายสาธารณะได้เปลี่ยนแปลงจากการรวมศูนย์และเน้นบทบาทของภาครัฐเป็นหลัก ไปสู่การเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของภาครัฐมากขึ้น ตลอดจนการปรากฏขึ้นของแนวคิดบริหารปกครองในลักษณะเครือข่าย ทั้งนี้ กระแสดังกล่าวเป็นผลจากบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

- การเปลี่ยนแปลงของสังคม การเรียกร้องการมีส่วนร่วมในนโยบาย อันเป็นผลมาจากกระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบาย ที่ให้ความพยายามกับการแก้ปัญหาสาธารณะให้มีประสิทธิผลมากขึ้น โดยใช้นโยบายสาธารณะ และตระหนักในการใช้วิธีการเปิดพื้นที่ให้ชุมชน ประเด็นนโยบาย เครือข่ายนโยบาย ชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ และตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย
- การเปลี่ยนแปลงของรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ที่ปรับเปลี่ยนจากการรวมศูนย์ การเน้นกฎระเบียบเคร่งครัด การกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาเป็นการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นมากขึ้น การตัดสินใจทำได้รวดเร็ว การลดบทบาทของภาครัฐลง ความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ และการหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการพัฒนาสังคม

ในกระแสความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ความเคลื่อนไหวของแนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย ที่คณะผู้วิจัยเลือกนำมาใช้วิเคราะห์ศึกษา คือ แนวคิดเครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) ของโรดส์ ซึ่งมองว่า เครือข่ายนโยบายเป็นการจัดกลุ่มขององค์กรต่างๆ ที่มีความซับซ้อน และมีความเชื่อมโยงกันในการพึ่งพาทรัพยากร

ส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และปรากฏผลดำเนินการเพียงการจัดการกับปัญหาปรากฏการณ์ร้ายวันมากกว่าการสะท้อนให้เห็นพลังในการปลดแอกไขที่เป็นสาเหตุรากเหง้า ดังนั้น หากกล่าวว่า นโยบายเสริมสร้างสันติสุข ไม่มีความเหมาะสมด้วยเหตุผลดังกล่าว บนฐานคิดเดียวกัน ความเหมาะสมของนโยบาย ในแง่นี้ จึงหมายถึง การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย และการได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความสอดคล้องของนโยบายกับความต้องการ และอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ และ การมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก

⁶ ทวีดา กมลเวชช, “นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารปกครอง” ใน อัมพร อารังลักษณ์ (บก.), การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 35 – 41.

เครือข่ายประเด็นนโยบาย (Issue Network) มีลักษณะเป็นเครือข่ายที่มีสมาชิกเข้าออกตลอดเวลา จำนวนไม่แน่นอน มีผู้มีส่วนร่วมมากขึ้นเรื่อยๆ ด้วยการเกิดของกลุ่มต่างๆ ที่สนับสนุนการศึกษานโยบาย ขณะเดียวกัน ก็มีลักษณะของการเป็นเครือข่ายการสื่อสารระหว่างผู้ที่สนใจในนโยบายด้านหนึ่งๆ

2) ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ของ International Association for Public Participation (IAP2)⁷ ซึ่งแบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 ระดับ 1) ระดับให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน 2) ระดับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 3) ระดับเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาททำงานร่วม 4) ระดับสร้างความร่วมมือที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ และ 5) ระดับเสริมอำนาจให้ประชาชนสามารถตัดสินใจ และริเริ่มดำเนินการกิจกรรม โครงการต่างๆ เอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถอยออกมาทำหน้าที่สนับสนุน

2. ผลการศึกษา⁸

การศึกษานี้ใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 1 ปี โดยเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพแห่งชาติ ปรากฏผลการศึกษาใน 4 เรื่องสำคัญ ดังนี้

2.1 กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

การใช้ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาวิเคราะห์การจัดทำนโยบาย พบว่า ในขั้นการก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) และขั้นการหยิบยกปัญหาขึ้นมาเพื่อพิจารณา โดยผู้มีอำนาจ (Policy Agenda) ทุกฝ่ายมีความเห็นตรงกันถึงความสำคัญ และความรุนแรงของปัญหา ที่สำคัญคือความห่วงใยต่อปัญหาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และได้ทรง

⁷ International Association for Public Participation (IAP2), A Model for Engagement. ใน อรรถัย กักผล และคณะ, รายงานสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน : ตามโครงการศึกษาการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน, ไม่ระบุสถานที่พิมพ์, 2553, หน้า 9-31.

⁸ ในส่วนของผลการศึกษา เป็นผลมาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลในเวทีสัมมนา การประชุม และการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง กับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ได้รับจากกระบวนการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 ปรากฏรายละเอียดแหล่งที่มาของข้อมูลตามบรรณานุกรม

พระราชทานพระราชดำริหลักการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” จนกลายมาเป็นนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาในนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งยังมีพระราชดำริให้ดำเนินการด้วยความนุ่มนวลและให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งล้วนเป็นหลักการแก้ไขปัญหาในนโยบายทั้งสิ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้หยิบยกการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็น “วาระแห่งชาติ” (National Agenda) เพื่อให้มีการระดมทรัพยากรทางการบริหารทุกอย่าง เข้าแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง เมื่อมาถึงขั้นการกำหนดนโยบายและพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้ (Policy Formulation and Adaptation) จึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่การกำหนดนโยบายนี้ได้ประสบปัญหาสำคัญ คือ การมีข้อมูลข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และการศึกษาจำนวนมาก บางครั้งเป็นข้อมูลคนละชุด คือ การเข้าใจปัญหาที่ต่างกัน เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาก็ต่างกัน การขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหา สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้ขจัดปัญหานี้โดยการจัดทำข้อเสนอแนะ ทั้งความจริงของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และความจริงที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อจะทำให้เกิดความชัดเจนของปัญหามากที่สุด เพราะปัญหามีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนมาก ซึ่งความชัดเจนของการวิเคราะห์นี้จะสะท้อนในเนื้อหาของนโยบายได้อย่างดีว่าเป็นนโยบายที่มา “ถูกทาง”

2.2 กระบวนการแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ

การใช้ตัวแบบด้านการจัดการ (Management model) วิเคราะห์กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทำให้พบว่า จะมีองค์กรหน่วยงานรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจนมีการมอบหมายภารกิจที่ชัดเจน และรัฐบาลได้สนับสนุนงบประมาณพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะ รวมทั้ง เรื่องวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และบุคลากร ถึงแม้จะประสบกับปัญหาในห้วงสองเดือนแรกของการเปลี่ยนถ่ายโอนการบริหารจัดการจากโครงสร้างเดิม คือ กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปยัง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เพื่อให้องค์กรที่ฟื้นฟูใหม่ คือ กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำงานได้อย่างเต็มที่ก็ตาม

ขณะเดียวกัน ในแง่ของเนื้อหาของสาระในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) วิเคราะห์ พบว่า ทั้งนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ กรอบแนวทางปฏิบัติและแผนปฏิบัติ ที่ดำเนินการตั้งแต่สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคง

ภายในราชอาณาจักร กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่มีความขัดแย้งกัน ตรงกันข้ามกลับมีความชัดเจนตรงกันทั้งในเรื่องวัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินการ มีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน โดยใช้ผลของสถานการณ์ความรุนแรงที่ลดลง ความร่วมมือจากภาคประชาชน เป็นตัวชี้วัดในภาพรวม และมีตัวชี้วัดในระดับแผนงาน/โครงการแต่ละเรื่องด้วย มีการสร้างระบบประเมินผลโดยนักวิชาการที่เป็นกลางทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ ที่สอดคล้องเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ถึงแม้จะมีความต่างของจุดเน้นในการกำหนดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ตาม เพราะความต่างของจุดเน้นเกิดจากการที่ได้รับมอบหมาย แต่ในท้ายสุด ก็ต้องมาบูรณาการร่วมกันภายใต้กรอบ/ วัตถุประสงค์ นโยบายฯ ที่เรียกว่าเป็นการทำงานแบบ “รวมกันคิด แต่แยกกันทำ”

2.3 ความเหมาะสมของกระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

1) ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วม

กระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีการใช้การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับของการรับฟังความคิดเห็นและระดับของการเข้ามามีบทบาท โดยสามารถเปิดพื้นที่ให้กับตัวแทนภาคส่วนต่างๆ อย่างหลากหลาย แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เป็นตัวแสดง/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักของนโยบายอย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน การใช้การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็จำกัดตัวอยู่เฉพาะกระบวนการจัดทำนโยบายในขั้นของการก่อตัวของปัญหาเป็นหลักเท่านั้น โดยไม่ได้จัดทำอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมขั้นตอน โดยเฉพาะในขั้นของการปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผลนโยบาย

2) ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่

แม้ว่าในภาพรวมแล้ว นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้อง ตอบรับกับความต้องการและอัตลักษณ์เฉพาะของคนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม แต่ยังมีเพียงบางประเด็นที่นโยบายยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ พร้อมกันนั้น เนื้อหาสาระนโยบายในส่วนที่สอดคล้องกับความต้องการของคนพื้นที่กลับได้รับการสะท้อนจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติบางส่วนว่า มีความครอบคลุมมากเกินไป จนทำให้เกิดความคลุมเครือในการตีความไปสู่การปฏิบัติจริง ซึ่งปัญหาทั้งหมด ในเชิง

กระบวนการแล้ว เป็นผลมาจากการใช้กระบวนการกำหนดนโยบายที่ยึดส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของการวิเคราะห์ปัญหา กลั่นกรองความเห็นจากเวทีรับฟังความเห็นต่างๆ และการกำหนด จัดวางเนื้อหาสาระของนโยบาย

3) ความเหมาะสมในแง่ของการเป็นนโยบายเชิงรุก

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้กำหนดเนื้อหาสาระในภาพรวมที่มีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรุก แต่เหตุที่ลักษณะนโยบายดังกล่าว ยังไม่ปรากฏผลชัดเจนในระดับปฏิบัติในพื้นที่ อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติบางส่วนยังขาดความเข้าใจ และความเชื่อมั่นศรัทธาว่า นโยบายที่กำหนดไว้นั้นเป็นนโยบายที่มาจากทาง ทำให้ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ นอกจากนี้ บางครั้งยังมีการปฏิบัติโดยสวนทางกับสิ่งที่กำหนดไว้ในนโยบาย

2.4 ความเหมาะสมของกระบวนการแปลงนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ

1) ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วม

แม้ว่านโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะกำหนดอย่างชัดเจนเรื่องการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเป็นแนวทางดำเนินงานแก้ไขปัญหา แต่ในการปฏิบัติในพื้นที่กลับสะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมที่ยังต่ำ และเป็นเพียงการจัดให้มีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ อันนำมาซึ่งแผนงาน โครงการที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของคนในแต่ละชุมชนได้อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร

2) ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่

การปฏิบัติตามนโยบายบางเรื่องยังไม่สอดคล้องกับความต้องการและอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ นอกจากนี้ การปฏิบัติหลายเรื่อง นอกจากจะไม่สอดคล้องแล้ว ยังกลายเป็นการซ้ำเติมปัญหาให้รุนแรงขึ้น ซึ่งหลักๆ แล้วเป็นผลมาจากการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้อง และสวนทางกับเนื้อหา นโยบายที่กำหนดไว้

3) ความเหมาะสมในแง่ของการปฏิบัติตามนโยบายที่เป็นเชิงรุก สอดรับ สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กำหนดเนื้อหาหลายส่วนที่เป็น การดำเนินงานเชิงรุก มุ่งจัดการเห่าของปัญหามากกว่ารับมือเหตุการณ์เฉพาะหน้ารายวัน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดรายวันทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จำต้องยึดติดอยู่กับยุทธวิธีมากกว่ายุทธศาสตร์เชิงรุกที่มองภาพของปัญหาเชื่อมโยงกันในภาพรวม ด้วยเหตุนี้ การปฏิบัติตามนโยบายในพื้นที่จึงออกมาในลักษณะของการแยกกันทำ และการแก้ไขปัญหา รายวันมากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหที่เป็นสาเหตุรากเหง้าอย่างเป็นเอกภาพในทิศทางเดียวกัน

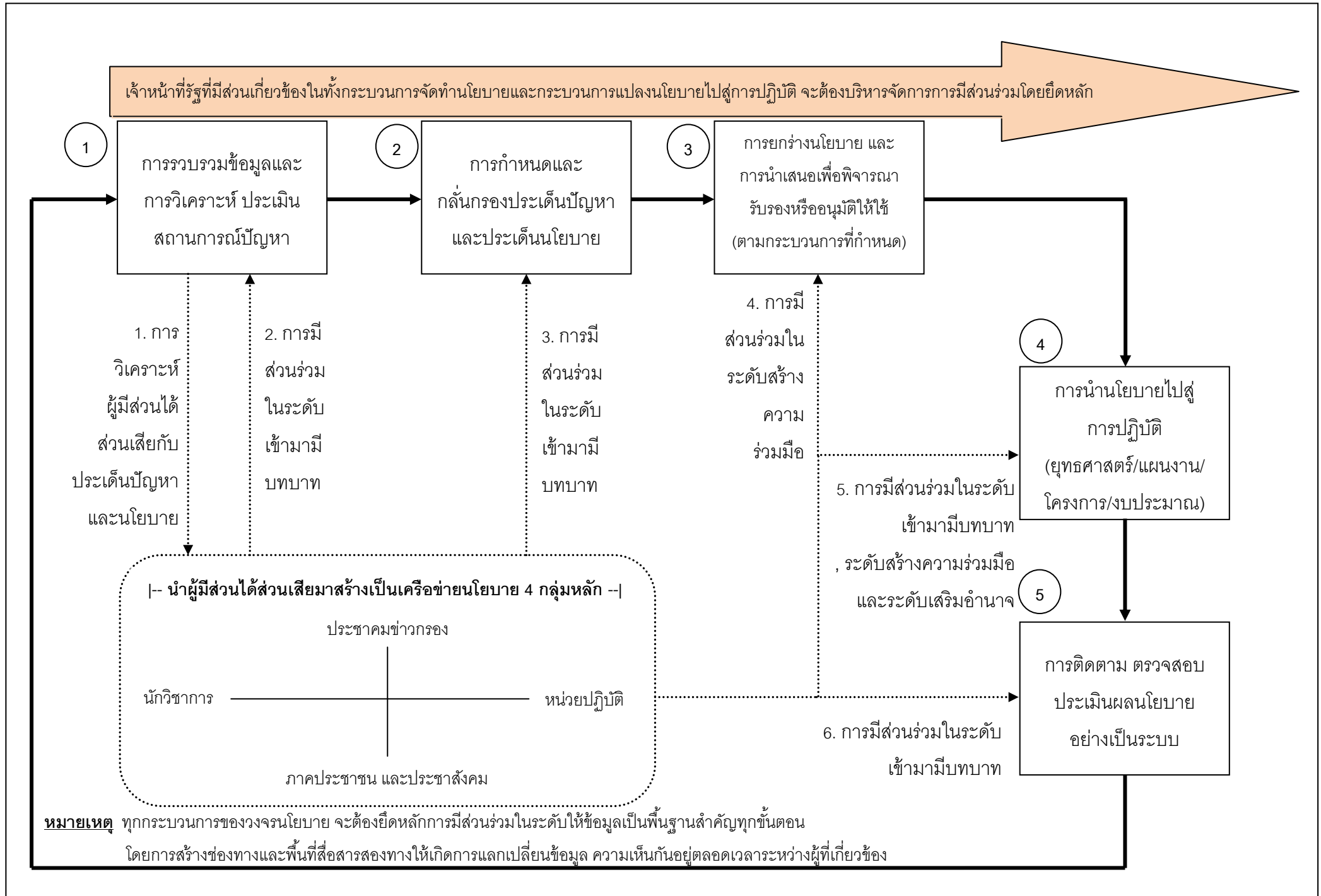
กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ปัญหาความเหมาะสมของกระบวนการนโยบายตั้งแต่ขั้นของการจัดทำไป จนถึงขั้นของการปฏิบัติ โดยหลักแล้ว เกิดจากการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับที่ไม่เข้มข้นเพียงพอ และไม่ครอบคลุมตัวแสดงที่มีอยู่จำนวนมากเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการมีส่วนร่วมในขั้นของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่ประชาชนสัมผัสได้จริงในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากวิธีคิดพื้นฐานของภาครัฐที่ยังคงมองกระบวนการนโยบายโดยยึดส่วนกลางเป็น ศูนย์กลางในการผลิตนโยบาย รวมทั้งมองนโยบายในฐานะเครื่องมือดำเนินการของรัฐมากกว่าจะเป็น เครื่องมือที่เปิดกว้างให้ภาคส่วนอื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายได้เข้ามาร่วมกันใช้แก้ปัญหาไปด้วยกัน โดยที่วิธีคิดดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยที่ขับเคลื่อนด้วยกระแสการเปิด กว้าง และการเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคส่วนต่างๆ มากขึ้น รวมทั้งไม่สอดคล้องกับ บริบทของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีตัวแสดงเกี่ยวพันจำนวนมาก อาทิ กลุ่มองค์กรภาคประชาชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม ทั้งในพื้นที่ ในส่วนกลาง และต่างประเทศ โดยจะเห็นว่าแต่ละตัวแสดงมี เป้าหมาย วิธีคิด อุดมการณ์ และผลประโยชน์แตกต่างหลากหลาย นโยบายและการดำเนินการแก้ไข ปัญหาจึงไม่อาจเป็นที่ยอมรับและประสบความสำเร็จได้หากไม่ให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงดังกล่าว และ ละเลยที่จะเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงเหล่านี้เข้ามามีบทบาท

3. ข้อเสนอแนะตัวแบบกระบวนการจัดทำนโยบาย

การแก้ไขปัญหาในเชิงกระบวนการนโยบายที่ค้นพบผ่านการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ ควรเริ่มต้นจากการปรับวิธีคิดพื้นฐานในการจัดทำและขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐจากการคิดในแนวดิ่งไปสู่การคิดในแนวราบและเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากผู้กำหนดชี้้นำในการกำหนดนโยบาย ไปสู่การเป็นแกนหนุนเป็นศูนย์กลางอำนวยความสะดวกให้ตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่างๆ มาเข้าร่วมในกระบวนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่หรือเวทีเดียวกัน ให้สะท้อนพื้นที่ยื่นให้กับตัวแสดงที่มีความหลากหลาย และเป็นกระบวนการที่ประชาชนในพื้นที่สัมผัสได้จริงถึงการเปิดกว้างดังกล่าว

ภายใต้วิธีคิดพื้นฐานดังกล่าว กระบวนการจัดทำนโยบายจึงควรขับเคลื่อนในกรอบของแนวคิดเรื่องเครือข่ายนโยบาย ที่อาจกำหนดเป็นตัวแบบกว้างๆ ได้ ดังนี้

ตัวแบบกระบวนการเครือข่ายนโยบาย (Policy Networking Process Model; PNP)



จากแผนภาพ ตัวแบบกระบวนการเครือข่ายนโยบาย (Policy Networking Process) ที่คณะผู้วิจัยจัดทำขึ้น ประกอบไปด้วย กระบวนการจัดทำนโยบายและแปลงไปสู่การปฏิบัติทั้งสิ้น 5 ขั้นตอน คือ 1) การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ปัญหา 2) การกำหนดและกลั่นกรองประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบาย 3) การยกร่างนโยบาย และการนำเสนอเพื่อพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้ 4) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ 5) การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาทั้งหมดที่ผ่านมาจะพบว่า การขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวจะต้องดำเนินไปภายใต้แนวคิดเครือข่ายนโยบายที่ปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบายจากผู้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบของนโยบาย (passive actors) ไปสู่การเป็นหุ้นส่วน (partner) ในรูปของภาคีเครือข่ายที่ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายไปด้วยกันตลอดทั้งวงจร ตั้งแต่เริ่มวิเคราะห์ปัญหา ยกร่างนโยบาย ร่วมขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล (active actors) เพื่อให้กระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติเป็นไปสอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของประเด็นปัญหาและพื้นที่ทำการของนโยบาย

ทั้งนี้ ระดับการมีส่วนร่วมที่จำต้องสร้างให้เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละขั้นตอนของนโยบาย โดยหลักๆ จะเป็นการมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาทและระดับสร้างความร่วมมือ ซึ่งสาระสำคัญมีดังนี้

การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท: เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม **ทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ** มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของหน่วยงานภาครัฐ แต่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้นด้วยเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ การตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ: เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจและการดำเนินการร่วมกัน ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะ

ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรตัดสินใจด้วย ไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรตัดสินใจ

การขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยยึดแนวคิดเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมให้กับภาคีเครือข่ายได้ร่วมขับเคลื่อนกระบวนการไปด้วยกัน ประกอบไปด้วยรายละเอียดของแต่ละขั้นตอน ดังนี้

1) การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ปัญหา ขั้นตอนแรกสุด คือ การวิเคราะห์ลักษณะของปัญหา บริบทเฉพาะของพื้นที่ที่เกิดปัญหา และที่สำคัญที่สุด คือ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ (ทั้งทางบวกและทางลบ) โดยตรงต่อปัญหา และการดำเนินนโยบาย เพื่อให้เป็นฐานข้อมูลหลักในการพัฒนากลไก รูปแบบ วิธีการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม และสามารถสะท้อนเสียงของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้ ในการดำเนินการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าวนี้ มีขั้นตอนหลัก ดังนี้

- (1) ระบุรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครอบคลุมที่สุด
- (2) วิเคราะห์ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับหรือ ผลกระทบจากปัญหา และนโยบายอย่างไร
- (3) ประเมินอำนาจหรืออิทธิพลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและระดับผลกระทบจากปัญหา และนโยบาย
- (4) เลือกแนวทางและเทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

โดยในตัวแบบนี้ ซึ่งเป็นผลมาจากการศึกษากระบวนการจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และการแปลงไปสู่การปฏิบัติ ได้วิเคราะห์ออกมาให้เห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและนโยบาย 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ประชาคมชาวมุสลิม หน่วยปฏิบัติ ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม และนักวิชาการ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะต้องครอบคลุมทั้งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สังคมไทย และต่างประเทศ โดยนำมาทำการเชื่อมโยงให้เป็นเครือข่ายนโยบายที่ร่วมผลักดันขับเคลื่อนทั้งกระบวนการจัดทำและกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติพร้อมกันทั้งวงจร ในลักษณะภาคีเครือข่ายกึ่งทางการ ซึ่งอาจพิจารณาจัดตั้งในรูปแบบของคณะทำงานภายใต้คำสั่งคณะกรรมการหลักที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ลำดับถัดมา คือ การใช้เครือข่ายทำงานดังกล่าว เป็นพื้นที่/กลไกร่วมกันวิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ ตลอดจนแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทำความเข้าใจความต้องการ วิเคราะห์ สถานะ และบทบาทของกันและกัน โดยอาจจัดให้มีเวทีประชุม/สัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกันสัก 1-2 ครั้ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันเป็นพื้นฐานของการร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายในขั้นต่อไป อย่างเป็นเอกภาพ

2) **การกำหนดและกลั่นกรองประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบาย** คือ การใช้เครือข่ายทำงานเป็นพื้นที่ปลอดภัยในการแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็น ถกแถลง อภิปรายเกี่ยวกับลักษณะของปัญหา เงื่อนไขสาเหตุของปัญหา บริบทแวดล้อม และทิศทางของการแก้ไขปัญหาที่ควรจะเป็น เพื่อให้เกิดการตกผลึกทางความคิดร่วมกัน

3) **การยกร่างนโยบาย และการนำเสนอเพื่อพิจารณารับรองหรืออนุมัติให้ใช้** ในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องยกระดับการมีส่วนร่วมจากระดับเข้ามามีบทบาทไปสู่ระดับสร้างความร่วมมือ กล่าวคือ การใช้เครือข่ายนโยบายร่วมกันคิด และยกร่างนโยบาย เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามระเบียบ/กลไกของหน่วยราชการที่เป็นเจ้าของนโยบาย ก่อนที่จะนำนโยบายดังกล่าวกลับมาขอความเห็นจากเครือข่ายนโยบายอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเป็นการยืนยันความถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการ และสอดคล้องกับปัญหาที่มีบริบทเฉพาะให้มากที่สุด โดยในขั้นนี้ หากนโยบายเป็นที่เห็นตรงกันทั้งหมดแล้ว เพื่อให้เกิดแรงสนับสนุนนโยบายอย่างมีพลังและสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบาย ภาวคือเครือข่ายต้องให้ความตกลงใจร่วมกันที่จะผลักดันสนับสนุนนโยบายนี้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามปรัชญา แนวคิด และวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยอาจประกาศออกมาในรูปของแถลงการณ์

4) **การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** เป็นขั้นตอนสำคัญที่ชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย โดยหน่วยปฏิบัติจะต้องจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการรองรับอย่างสอดคล้องกับปรัชญา แนวคิด และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ขณะเดียวกัน ต้องยึดกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการเช่นเดียวกับนโยบาย โดยเปิดพื้นที่ของการเข้ามามีส่วนร่วมให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของเครือข่ายยุทธศาสตร์ (strategic networking) เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการจัดทำและผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติด้วยกัน ไม่ใช่เพียงการจัดให้เข้ามามีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบที่มีการวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า การมีส่วนร่วมเป็นเพียงเครื่องมือ/วิธีการที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้เพื่อรับรองความชอบธรรมของนโยบายเท่านั้น โดยที่เป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติตามนโยบายส่วนหนึ่งต้องกำหนดให้เป็นเรื่องของการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่สามารถริเริ่มการแก้ปัญหาที่พวกเขาเผชิญ ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิ เช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป้าหมายข้างต้น คือ ความพยายามยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสู่ระดับที่สูงที่สุดตามทฤษฎี คือ ระดับเสริมอำนาจ อันเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่สะท้อนความยินยอมพร้อมใจของหน่วยงานภาครัฐต่อการมอบอำนาจตัดสินใจบางส่วนในกิจการท้องถิ่น/ชุมชนให้กับประชาชนหรือชุมชน

ขณะเดียวกัน ในส่วนของงบประมาณ ต้องเป็นการบริหาร/เบิกจ่ายที่กำหนดขึ้นเป็นระเบียบ และลักษณะเฉพาะ ที่สามารถตอบสนองบริบทเฉพาะของปัญหาและพื้นที่ได้อย่างทันต่อสถานการณ์

5) **การติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบ** โดยใช้การทำงานในรูปของภาคีเครือข่ายติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลทั้งก่อนการจัดทำนโยบาย ระหว่างการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามนโยบาย และภายหลังปรากฏผลการดำเนินการตามนโยบาย โดยอาจดำเนินการร่วมกับนักวิชาการหรือสถาบันวิชาการที่เป็นกลาง และมีศักยภาพในทางวิชาการที่จะสามารถประเมินผลนโยบายได้อย่างแม่นยำ และเป็นระบบ เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะปรับและพัฒนา นโยบายในห่วงต่อไป

นอกจาก รูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายแล้ว การมีส่วนร่วมรูปแบบหนึ่งที่ต้องดำเนินการในทุกๆ ขั้นตอนตลอดทั้งกระบวนการ คือ การให้ข้อมูลข่าวสาร และการรับฟังความคิดเห็น โดยการสร้างช่องทางและพื้นที่สื่อสารสองทางให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความเห็นกันอยู่ตลอดเวลาระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่มีความกังวลสนใจ ทั้งในพื้นที่ สังคมไทย และต่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้ในเรื่องการสร้าง ความเข้าใจที่ตรงกันต่อสถานการณ์แล้ว ยังเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดเผยข้อมูลให้การดำเนินการของภาครัฐในพื้นที่ ขับเคลื่อนไปอย่างโปร่งใส (transparency) อีกด้วย

ขณะเดียวกัน การจะขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติบนฐานแนวคิดเปิดพื้นที่ให้ภาคีเครือข่ายร่วมกันขับเคลื่อนอย่างมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้จริง ก็ด้วยเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องยึดแนวทางดำเนินงานด้วยหลัก 4S ซึ่งจะช่วยสร้างศักยภาพให้กับหน่วยงานต้นสังกัดในการเลือกใช้กลไก เครื่องมือ และวิธีการมีส่วนร่วมได้อย่างพลิกแพลง เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมต่างๆ ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลัก 4S ดังกล่าว ประกอบด้วย

- (1) **Starting Early** คือ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือแผนงาน โครงการใดใดของภาครัฐ
- (2) **Stakeholders** คือ การเปิดให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (inclusive) เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม แต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันไป
- (3) **Sincerity**: กระบวนการมีส่วนร่วมต้องดำเนินไปอย่างจริงจัง เปิดเผย ชื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติ ซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา
- (4) **Suitability**: การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของการประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสม โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ อย่างรอบด้าน

กล่าวโดยสรุป การเปิดกว้างต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบายอย่างเข้มข้น กว้างขวาง และเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตลอดทั้งวงจรของนโยบาย ในฐานะหุ้นส่วนหรือภาคีเครือข่าย คือ แนวทางสำคัญที่ตอบโจทย์ ‘ความเหมาะสม’ ของนโยบาย ในทั้ง 3 ประเด็นที่เป็นองค์ประกอบตามที่คณะผู้วิจัยกำหนดขึ้น คือ

1) ความเหมาะสมในแง่ของการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติ ที่จะนำมาซึ่งนโยบายอันเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ (sense of belonging) นโยบายร่วมกัน ซึ่งเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factor; KSF) ที่สำคัญ ในการผลักดันขับเคลื่อนให้แนวทางดำเนินการตามนโยบายบรรลุตามวัตถุประสงค์ ด้วยมีแรงผลักดัน/แรงสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคส่วนต่างๆ ที่ร่วมเป็นภาคีเครือข่าย

2) ความเหมาะสมในแง่ของความสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนสอดคล้องกับบริบทเฉพาะของปัญหา และพื้นที่ทำการของนโยบาย อันเป็นผลมาจากการเปิดกว้างต่อการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มข้น กว้างขวาง ของตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบาย เนื่องจากการเปิดกว้างดังกล่าว เป็นการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีจำนวนมาก รวมทั้ง มีวิถีคิด อัตลักษณ์ และความต้องการที่แตกต่างหลากหลายสามารถสะท้อนข้อเท็จจริง และมุมมองความเห็นได้อย่างกว้างขวางและเชิงลึก อันจะช่วยให้นโยบายที่จัดทำขึ้นมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของปัญหาและพื้นที่ทำการของนโยบาย

3) ความเหมาะสมในแง่ของการเป็นนโยบายเชิงรุก การเปิดพื้นที่/สร้างกลไกที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นปัญหาและประเด็นนโยบายได้เข้ามาร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำนโยบายและการแปลงไปสู่การปฏิบัติไปด้วยกันตลอดทุกขั้นตอนนั้น ในแง่มุมหนึ่ง คือ การสร้างพื้นที่ของการถกแถลง อภิปราย พุดคุยหรือ แลกเปลี่ยนความเห็น ซึ่งจะช่วยให้ตัวแสดงที่เข้าร่วมในกระบวนการมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และมีความเข้าใจในความต้องการ อัตลักษณ์ และวิถีคิดระหว่างกันมากขึ้น ตลอดจนทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับลักษณะปัญหา เงื่อนไขของปัญหา และทิศทางที่ควรจะเป็นของการแก้ไขปัญหา ขณะเดียวกัน การยอมรับและรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันของนโยบาย ตลอดจนความสอดคล้องกับความต้องการ อัตลักษณ์ วิถีชีวิต และบริบทเฉพาะ ซึ่งล้วนเป็นผลจากการเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้น กว้างขวางนั้น จะเป็นต้นทุนสำคัญของการผลึกกำลัง (synergy) กันทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนนโยบายให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ สอดรับ สอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์ของปัญหา

บรรณานุกรม

หนังสือ ตำรา รายงานผลการวิจัย

ทวีดา กมลเวชช, “นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารปกครอง” ใน อัมพร อัมพรลักษณ์ (บก.), การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 35 – 41.

วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ, กรุงเทพฯ: สหยาบลิ้งค์และการพิมพ์, 2548.

อรรถัย กีกผล และคณะ, รายงานสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน : ตามโครงการศึกษาการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน, ไม่ระบุสถานที่พิมพ์, 2553, หน้า 9-31.

Bullock C.S., Anderson J.E. and Brady D.W., Public Policy in the Eighties. Monterey C.A.: Brookes/Cole Publishing Company, 1983, p.4-9.

International Association for Public Participation (IAP2), A Model for Engagement. (online), <http://www.dse.vic.gov.au/effective-engagement/developing-an-engagement-plan/a-model-for-engagement>, access 14 August 2012.

การประชุมเฉพาะกลุ่ม/การสัมมนาเฉพาะกลุ่ม/การหารือพูดคุยเฉพาะกลุ่ม

การหารือพูดคุยกับกลุ่มนักโทษคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้, เรือนจำกลางจังหวัดสงขลา, 21 กรกฎาคม 2554.

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับเครือข่ายนโยบายจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม นิวเวิลด์ลอร์ด, 24 พฤษภาคม 2554.

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับ**ชาวไทยพุทธ**ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 8 กุมภาพันธ์ 2554.

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับ**นักวิชาการที่มีผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้**เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 17 มีนาคม 2554.

การสัมมนาเฉพาะกลุ่มกับ**นักวิชาการวิทยาลัยอิสลามศึกษา**, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขต ปัตตานี, 7 กุมภาพันธ์ 2554.

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับ**ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม**เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, กระทรวงยุติธรรม, 14 มีนาคม 2554.

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับ**ผู้แทนศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5** กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, 22 มีนาคม 2554.

การประชุมเฉพาะกลุ่มกับ**ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**เพื่อรับฟังความคิดเห็นนำไปประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 15 มีนาคม 2554.

การประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น เรื่อง นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับ **สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. (สปต.)**, โรงแรมบีพี สมิหลา บีช จ.สงขลา, 21 กรกฎาคม 2554.

การประชุมสัมมนา

การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจาก**ภาคประชาชน**ประกอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี จ.ปัตตานี, 25 เมษายน 2554.

การประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคีรัฐประกอบการจัดทำนโยบาย
การบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้, โรงแรม ซี.เอส. ปัตตานี, 26 เมษายน 2554.

การสัมภาษณ์

จิราพร บุณนาค, สัมภาษณ์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 12 กรกฎาคม 2554

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, สัมภาษณ์, โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม, 9 กรกฎาคม 2554.

ชบبری หะยีเหอะ (อิหม่าม ตำบลบ้านโหนด), มนัส เต็มไช๊ะ (ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลบ้านโหนด), และรีเป็ง
(กำนัน ตำบล เปียน), สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2554.

ณรงค์ วุ่นชีว, สัมภาษณ์, โรงแรมสวนสามพราน โรสการ์เด้น จ.นครปฐม, 9 กรกฎาคม 2554.

นาวาตรี พูนศักดิ์ บัวเนียม, สัมภาษณ์, 27 กรกฎาคม 2554.

พลตำรวจโทไพฑูรย์ ชูชัยยะ, สัมภาษณ์, 18 พฤษภาคม 2554.