

การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้
ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

นายพิชญเดช โอสถานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE POLITICS IN POLICY MAKING PROCESS IN CASE STUDY OF SETTING UP
THE SOUTHERN BORDER PROVINCE ADMINISTRATIVE CENTRE (SBPAC)

Mr. Pitchayadet Osathanont

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration
Department of Public Administration
Faculty of Political Science
Academic Year 2012
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ปัญหา
ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ศึกษากรณีการ
จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
(ศอ.บต.)

โดย

นายพิชญเดช โอสถานนท์

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี)

พิชญเดช โอสถานนท์ : การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (The Politics of Policy Formulation in Solving the Southern Border Insurgency : A case study of Setting Process in Setting up The Southern Border Provinces Administrative Centre) อ.ที่ปรึกษา รศ.ตระกูล มีชัย, 213 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเลือกเอากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ ศึกษา กระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่านโยบายที่ออกมาเป็นผลทางการเมืองหรือไม่ และมีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหาสาระในร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 และร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ศอ.บต. ที่ผ่านมา ว่ามีความแตกต่างในเชิงผลประโยชน์ขององค์การอย่างไร โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว และวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่เป็นแรงผลักดันให้นโยบายเปลี่ยนมากที่สุดคือ กระแสการเมืองอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นั่นเอง เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต. นั้นผู้ศึกษาพบว่าเป็นการแสดงจุดยืนที่เป็นความต้องการของกระทรวงมหาดไทย ต่อมาเนื้อหาของกฎหมายก็ได้ถูกปรับ ซึ่งผลที่ออกมา (Political Outcomes) ไม่ใช่ทางเลือกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่คาดหวังไว้ (unintended) แต่เป็นนโยบายที่ออกมาเป็นผลจากการต่อรอง (Bargaining) ให้มาอยู่ที่จุดที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ (Compromise)

ภาควิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติศ.....
 สาขาวิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
 ปีการศึกษา.....2555.....

5280718724: MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEY WORDS: Politics / Public Policy Making

PITCHAYADET OSATHANONT: The Politics of Policy Formulation in Solving the Southern Border Insurgency: A case study of Agenda Setting Process in Setting up The Southern Border Provinces Administrative Centre. ADVISOR: ASSOC. TRAKOON MEECHAI, 213 pp.

This thesis is the investigation of the role of politics in public policy making in the case of setting up the Southern Border Province Administrative center or SBPAC, which is the leading organization in developing the southern border provinces. The objectives of this study are Study and analyze the agenda setting stage of SBPAC, investigate of the role of politics in public policy making in the case of setting up the Southern Border Province Administrative center or SBPAC, along with further analyze who are the actors in this process and comparing the content of the bills related to the setting up the organization in easing the southern conflict. This thesis conducted within the research methodology with in depth interview with purposive sampling and content analysis.

The findings are: the most prominent factor that drive the issues of setting up the organization is the political stream which led to the opening of the policy windows and when the SBPAC was established its structure was like once dissolved SBPAC when it was first created in the PREM's administration. So, the ministry of interior was trying hard to create the SBPAC that free from the military control over the civil organization but it was not reach the goal under the coup government, the idea was abolished and ignored by the legislations who was elected by the military regime. Finally, when Thailand was transformed into fully democratic period, the idea of SBPAC that free from militant superior was become reality but the outcome is political one. This is because the SBPAC that was established under the southern administration in the southern provinces was under controlled of the Prime Minister not under jurisdiction of the interior ministry nor military.

Department: Public Administration Student's Signature.....

Field of Study: Public Administration Advisor's Signature.....

Academic Year: 2012.....

กิตติกรรมประกาศ

งานศึกษาครั้งนี้จะไม่ประสบความสำเร็จ ถ้าขาดการสนับสนุนจากครอบครัวของผู้ศึกษา ทั้งบิดา และมารดาของผู้ศึกษาที่คอยสนับสนุนทั้งกำลังใจ และทุนทรัพย์ ตลอดจนผู้วิจัยขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ผู้ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำต่างๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนกรรมการอีกสองท่าน คือ รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ และ รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี ผู้ชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เกิด ความสมบูรณ์ ตลอดจนผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ทุกท่าน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ลุล่วง โดยเฉพาะคุณปรเมศ ผู้ที่เป็นธุระนำทางผู้ศึกษาไปสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ ในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้

ขอขอบคุณเพื่อนๆ หลายคนที่เป็นกำลังใจและช่วยให้คำแนะนำในการทำวิทยานิพนธ์ที่เป็น ประโยชน์ อาทิ คุณสุวรรณา พูลเพชร คุณภูริต รัตนารจิตติ และเพื่อนๆ รปม.31 ที่คอยให้ คำแนะนำที่เป็นประโยชน์เสมอมา ตลอดจนผู้ที่ไม่ได้เอ่ยชื่ออีกหลายท่านที่มีส่วนในการช่วยให้การ ทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จเป็นอย่างดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง	ญ
บทที่	หน้า
บทที่ 1	1
1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา	11
3. ปัญหาของการศึกษา.....	11
4. สมมติฐาน	12
5. ขอบเขตการศึกษา.....	12
6. คำนียามสำคัญในการศึกษา.....	12
7. ระเบียบวิธีการศึกษา.....	13
8. วิธีการศึกษา	15
9. ลำดับขั้นตอนการเสนอผลงานวิจัยโดยสังเขป	16
บทที่ 2	17
1.แนวคิดการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy Agenda Setting)	19
2. แนวคิดการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation).....	24
3. แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร	26
4. แนวคิดการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics)	29
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา.....	36
6. กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	40

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
บทที่ 3	42
1. สมัยก่อนรัตน โกสินทร์	42
2 สมัยรัตน โกสินทร์ตอนต้น	44
3. สมัยการปฏิรูประบบบริหารราชการในรัชกาลที่ 5 ถึงช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475	45
4. สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475	49
5. นโยบายสมัย รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ – นโยบายช่วงก่อนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชิน วัตร: จุดเริ่มต้นนโยบายการเมืองนำการทหาร	51
บทที่ 4	67
1. สภาพแวดล้อมในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบาย.....	67
2.บทวิเคราะห์ช่วงเวลาและลักษณะของแต่ละกระแสที่มีผลต่อการจัดตั้ง ศอ.บต.....	70
3. การเข้าสู่วาระนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.): ช่วง การรื้อฟื้น ศอ.บต. 2544-2549.....	75
บทที่ 5	96
1. การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.... (ครั้งที่ 1) หรือ ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต.....	97
2. การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่เกี่ยวกับ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....สู่การ ออกเป็น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553.....	102
3. การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้	123
4. ผลของกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	156
บทที่ 6	163
1. ข้อเสนอเกี่ยวกับตัวแสดงกลุ่มต่างๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต.....	164

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. ข้อสรุปในเรื่องบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย	167
3. สรุปผลจากวัตถุประสงค์การศึกษา.....	171
4. ข้อเสนอจากการศึกษา.....	179
รายการอ้างอิง.....	181
ภาคผนวก.....	185
ภาคผนวก ก.....	186
ภาคผนวก ข.....	197
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	213

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
ตารางที่ 1 ตารางสรุปแนวคิดการตัดสินใจทั้ง 3 รูปแบบของ Graham T. Allison.....	34
ตารางที่ 2 ตารางสรุปพัฒนาการการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้.....	65
ตารางที่ 3 แสดงถึงผู้ให้แนวคิดองค์การรูปแบบพิเศษในพื้นที่จังหวัด.....	79
ตารางที่ 4 สารระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... หลังการแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	115
ตารางที่ 5 ร่างพรบ. และผู้เสนอ.....	116
ตารางที่ 6 เปรียบเทียบ สารระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย.....	143
ตารางที่ 7 สรุปบทบาทตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย.....	171
ตารางที่ 8 สรุป กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้.....	175
ตารางที่ 9 สรุป กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้.....	176
ตารางที่ 10 สรุป กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้.....	178

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้* (insurgency) นั้นเกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน และมีความพยายามจากหลายรัฐบาลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนในการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการตระหนักว่าจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยมีความแตกต่างจากภูมิภาคอื่นที่ต้องการการแก้ไขปัญหาเฉพาะเริ่มจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6¹ ที่เริ่มมีการกำหนดนโยบายที่เรียกว่า “หลักรัฐประศาสนโยบายสำหรับการปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานี” และในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 ก็ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติของข้าราชการที่ลงไปปฏิบัติราชการในพื้นที่เป็นการเฉพาะ ตลอดจนต่อมาก็ได้มีนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เรื่อยมา ซึ่งนโยบายในช่วงแรกตั้งแต่ปี 2502 นั้นจะอยู่ในรูปแบบของนโยบายเฉพาะเรื่อง อาทิ นโยบายเกี่ยวกับโรงเรียนปอเนาะ นโยบายด้านความมั่นคงปลอดภัย เป็นต้น** จนกระทั่งในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ มีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2521 ซึ่งเป็นนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับแรกที่มีความครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้*** ซึ่งได้ใช้มาจนกระทั่งปี 2546 และมีการปรับเปลี่ยนนโยบายหลายครั้งทั้งการยุบเลิก

* การก่อความไม่สงบ (insurgency) หมายถึงการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผู้อยู่ใต้ปกครองกับกลุ่มที่มีอำนาจในการปกครอง โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองตามความต้องการของตน จุดมุ่งหมายของผู้ก่อความไม่สงบนั้นไม่ใช้การเอาชนะทางการทหารแต่มุ่งเอาชนะด้วยการทำลายอำนาจและการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งขีดความสามารถของรัฐในการรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชน และจากประสบการณ์การทำงานในสภาความมั่นคงแห่งชาติของผู้ศึกษา ปัจจุบันมีความพยายามในการหลีกเลี่ยงในการใช้คำระหว่าง “การก่อการร้าย”(terrorist) และ “การก่อความไม่สงบ”(insurgency) แต่ใช้คำว่า “ผู้ก่อเหตุรุนแรง” (perpetrator of violence) แทน เนื่องจากความกังวลในเรื่องการแทรกแซงจากตัวแสดงภายนอกประเทศ อาทิ ประเทศมหาอำนาจ หรือองค์การระหว่างประเทศในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย โปรดพิจารณา สุรชาติ บำรุงสุข, ใน การก่อการร้าย & การก่อความไม่สงบร่วมสมัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

¹ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 42 ปี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 53.

** ผู้สนใจเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบ 30 ปี โปรดพิจารณา มารค ตามไท และ สมเกียรติ บุญชู, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี” ใน แผ่นดินจินตนาการ: รัฐและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในภาคใต้, ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มติชน, 2551), หน้า 80-81.

*** เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

กลไกการบริหารราชการพิเศษในพื้นที่อย่าง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. และ พตท.43 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และใช้กลไกตำรวจปกติเป็นผู้รับผิดชอบ ในการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ อย่างไรก็ตาม ไรก็ดีเหตุการณ์ก็ยังไม่มีความสงบจนต้องรื้อฟื้นกลไก พิเศษรูปแบบต่างๆ จนในที่สุด ในสมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็ได้มีการรื้อฟื้นหน่วยงานอย่าง ศอ.บต. ให้มาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกครั้งหนึ่ง จนถึงปัจจุบันที่โครงสร้างของ ศอ.บต. มีความแตกต่างจากในอดีต เนื่องจากได้ปรับรูปแบบมาเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรีและมีฐานะเป็นส่วนราชการ มีเลขาธิการเทียบเท่าปลัดกระทรวง

จากพัฒนาการของ ศอ.บต. ที่มีภารกิจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาและมีการถูก ยุบเลิกไปและนำกลับมาอีก เป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ศึกษาสนใจในกระบวนการกำหนดนโยบายในการ ผลักดันให้เกิดหน่วยงานอย่าง ศอ.บต. ที่มีโครงสร้างการทำงานที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายทั้งฝ่ายกองทัพ และภาคประชาชน ในการร่วมมือกับทุกภาคส่วนแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ โดยในการศึกษา ครั้งนี้ได้มุ่งไปที่การศึกษายทบาทของการเมืองที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่ สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ขั้นตอนของการที่แนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้โดยการนำองค์การอย่าง ศอ.บต. เข้ามาแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกครั้งหลังจากโดนยุบเลิกไป โดย การศึกษาครั้งนี้เป็นการเริ่มศึกษาตั้งแต่การเข้าสู่วาระนโยบาย จนกระทั่งถึงกระบวนการกำหนด นโยบาย ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนภาคใต้นั้นเป็นเรื่องที่ทำทนาย รัฐบาลในทุกสมัยและเป็นปัญหาที่มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบหลากหลาย นับแต่เรื่อง ความต่างทางด้านอัตลักษณ์วัฒนธรรม การโดนกดขี่จากรัฐไทยในอดีต การไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเป็นสาเหตุจากอาชญากรรมทั่วไป เป็นต้นซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะผู้ใดจะพูดว่าอะไรคือสาเหตุ ของเหตุการณ์ความไม่สงบก็ถูกทั้งสิ้น

การศึกษานี้มีอาจบอกได้ว่าอะไรคือสาเหตุที่แท้จริงหรือบ่งชี้ว่าอะไรคือหนทางการแก้ไข ปัญหาของการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากทุกปัญหามีความเชื่อมโยง สัมพันธ์กัน แต่การศึกษานี้จะเป็นการนำเสนอสภาพปัญหาในมิติทางการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในการ กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบ ตลอดจนความสำคัญในเรื่องของระบบราชการที่มีบทบาท ต่อการกำหนดนโยบายและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งการศึกษานี้ให้ความสำคัญไปที่บทบาท ของการเมืองในการเข้าสู่วาระและกระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยในเบื้องต้นจะนำเสนอปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลต่อปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ออกเป็น 3 ปัจจัย คือ

(1) ปัจจัยภายใต้ความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรม อาทิเช่น ความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม รูปแบบการเมืองการปกครอง ที่แตกต่างกันระหว่างอาณาจักรสยามและหัวเมืองมลายู

ในอดีต ซึ่งความแตกต่างกันนี้เอง ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการสร้างทัศนคติเชิงลบต่อกันและกัน นับแต่ในอดีตเมื่ออาณาจักรปัตตานีได้ถูกรวมให้เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรสยามเมื่อปี พ.ศ. 2329 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 แต่ความรุนแรงนั้นได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงทำการปฏิรูปการปกครองโดยมีการเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีระบบมณฑลเทศาภิบาล¹ ซึ่งทำให้เกิดการรวมอำนาจจากเจ้าเมืองเชื้อสายมาลายูมาไว้ที่ส่วนกลางสยาม ทำให้เกิดการต่อต้านจากเจ้าเมืองทั้ง 7 หัวเมือง² ต่อมารัฐบาลไทยในสมัยนั้นก็ได้มีความพยายามในการประนีประนอมกับเจ้าเมืองทั้ง 7 หัวเมือง โดยยินยอมให้เป็นแต่ละเมืองมีการบริหารราชการเป็นของตนเอง โดยรวมกันเป็นบริเวณหัวเมืองทั้ง 7 โดยมีข้าหลวงประจำบริเวณเป็นตัวแทนจากราชการบริหารส่วนกลาง แต่การเคลื่อนไหวในรูปแบบของขบวนการครั้งแรก คือ เหตุการณ์กบฏดุซงญอ (Dusan Nyur Rebellion) ที่เรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองของปัตตานี จนถูกจับกุมและเกิดการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชน อันเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งขบวนการก่อความไม่สงบอย่างเป็นรูปธรรมจนถึงปัจจุบัน³ ที่สำคัญความแตกต่างกันในเรื่องวัฒนธรรมและศาสนาก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่สงบในพื้นที่ โดยผู้ก่อความไม่สงบได้นำหลักการศาสนาอิสลามมาบิดเบือนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การก่อความไม่สงบ โดยชาวมุสลิมมองว่าการต่อสู้ของตนนั้นเป็นการทำสงครามเพื่อความถูกต้องและเป็นธรรมตามศรัทธาความเชื่อของตน โดยในธรรมชาติของศาสนาอิสลามนั้นไม่มีการแบ่งแยกระหว่างการเมืองและศาสนา แต่รัฐไทยนั้นได้ใช้พิธีกรรมทางพุทธศาสนาอย่างไม่มี การแบ่งแยก โดยนักวิชาการบางท่านกล่าวว่า การปกครองของไทยถูกรอบงำด้วยแนวคิดจักรวาลวิทยาแบบพุทธ (Buddhist Cosmology) โดยรัฐไทยได้เข้าไปควบคุม ปฏิรูปพิธีกรรมทางพุทธศาสนา เพื่อสร้างความมั่นคงแก่รัฐและทำให้การปกครองของไทยเป็นไปในแนวทางพุทธศาสนา (ที่รัฐได้สร้างมาตรฐานไว้) โดยรัฐไทยได้ใช้สัญลักษณ์และพิธีกรรมทางพุทธศาสนาอย่างไม่มี การจำแนก⁴ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าในอดีตชาวมุสลิมในพื้นที่ชายแดนภาคใต้มีความเป็นชาตินิยมสูง โดยถือว่าตนเองเป็นชนชาติมาลายู พุทธภาษามาลายูและนับถือศาสนาอิสลาม มีแนวการปกครองเป็นของตนเอง

¹ ระบบมณฑลเทศาภิบาล เป็นการจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงต่ำสุด โดยแบ่งการปกครองออกเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบลหมู่บ้าน มีการแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคต่างๆ ในลักษณะที่เป็นการมอบอำนาจดำเนินการแทนส่วนกลาง

² รัตติยา สาและ, ใน แผ่นดินจินตนาการ : รัฐและการแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในภาคใต้, ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : มติชน, 2551).

³ ไพรอดู สุรชาติ บำรุงสุข, การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย : ปัญหาและพัฒนการ, จุลสารความมั่นคง 73 (2553) : 9-10.

⁴ ไพรอดู ธเนศ อภรณ์สุวรรณ(2549), สุรินทร์ พิศสุวรรณ อ้างใน เอก ดั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภู่อจริญ,(2552), อารังค์ สุทธศาสตร์ (2519)

จึงทำให้รู้สึกที่ 4 จังหวัดภาคใต้เป็นประเทศอิสระ โดยการที่ไทยเข้ามาจัดระเบียบการปกครองในสมัย
 รัชการที่ 1 นั้น ทำให้เกิดความรู้สึกถูกรองรับจากไทย ฉะนั้นปัญหาเรื่องความแตกต่างนี้เป็นปัจจัย
 สำคัญประการหนึ่งที่ต้องได้รับการแก้ปัญหา และทำอย่างไรจะทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติโดย
 เกิดความยอมรับในพหุวัฒนธรรม^{††} และจากเอกสารนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดน
 ภาคใต้ พ.ศ.2555-2557^{†††} ก็ได้ทำการวิเคราะห์เงื่อนไขของความรุนแรงที่เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาความ
 ไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกเป็น 3 ระดับ คือ เงื่อนไขระดับบุคคล ซึ่งเป็นความรุนแรงที่เกิด
 จาก ตัวเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่คำนึงถึงเรื่องอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่และมีการใช้กำลังเกินขอบเขต ความ
 รุนแรงที่เกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์แตกต่างจากรัฐ ความรุนแรงที่เกิดจากกลุ่มอิทธิพลและธุรกิจ
 ผิดกฎหมาย และความรุนแรงที่เกิดจากเรื่องส่วนตัว เงื่อนไขระดับโครงสร้าง หมายถึงเรื่องโครงสร้าง
 ทางการปกครองและการบริหารราชการ ที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่ เงื่อนไข
ระดับวัฒนธรรม เกิดจากการที่ชาวไทยมลายูมีความรู้สึกแปลกแยกไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย
 และได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เข้าใจความแตกต่างระหว่างอัตลักษณ์ จึง
 ผลักดันให้ประชาชนในพื้นที่บางส่วนยอมรับหรือเห็นด้วยกับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรง โดยสรุปปัจจัยใน
 ประเทศไทยเองที่มีส่วนทำให้เกิดสถานการณ์ความรุนแรงคือ ความแตกต่างทางด้านประวัติศาสตร์
 ศาสนา วัฒนธรรม วิถีชีวิต ของคนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือเป็นปัญหาในระดับวัฒนธรรมและ
 ระดับโครงสร้างที่รู้สึกว่าตนเองกำลังถูกรุกรานทางวัฒนธรรมจากรัฐไทยในอดีตซึ่งกระทบอัตลักษณ์
 เดิมของตน ทำให้เกิดสถานการณ์รุนแรงในปัจจุบัน ซึ่งจากเอกสารของสภาความมั่นคงแห่งชาติก็ยังไม่
 ได้ระบุว่าสาเหตุของปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้เกิดจากความขัดแย้งทางศาสนาหรือ
 วัฒนธรรมระหว่างประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลามกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่เกิดจาก
 ความไม่เข้าใจและความหวาดระแวงของชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งต้องการดำรงเอกลักษณ์
 ทางวัฒนธรรมของตนไว้ แต่เรื่องดังกล่าวนี้เองทำให้มีกลุ่มบุคคลนำประเด็นนี้แสวงประโยชน์เป็น
 เงื่อนไขสร้าง ความแตกแยก⁵

^{††} อรรถาพิชญ์ (2549) ให้ความหมายว่า การยอมรับพหุ วัฒนธรรม คือ กฎหมายและกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารหรือจัดการมีลักษณะ
 ไม่เคร่งครัดเปิดโอกาสให้ทางเลือกในการปฏิบัติการ โดยไม่มีวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่งครอบงำ (dominant culture) และวัฒนธรรมอื่นถูกรองรับ
 (subordinate culture) โดยกฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษรกับการบังคับใช้ปฏิบัติจริงนั้นเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาด้วย โดยยกตัวอย่างมาเลเซียและ
 สิงคโปร์ ที่ใช้คำว่าพหุ วัฒนธรรมเพื่อเป้าหมายทางการเมืองแต่ในทางปฏิบัติยังมีวัฒนธรรมหนึ่งมีบทบาทในสังคมเหนือชุดอื่น

^{†††} นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นนโยบายที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จัดทำขึ้นตาม พ.ร.บ.การ
 บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 โดยใน มาตรา 4 กำหนดให้ สมช. เป็นผู้จัดทำนโยบายดังกล่าวและให้สภาความมั่นคงแห่งชาติและ
 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

⁵ 42 ปี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 51.

(2) ปัจจัยภายนอกภายนอกประเทศ ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) การปฏิสัมพันธ์ของ ผู้คนในโลกนี้เป็นไปได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) เนื่องจากความก้าวหน้า ของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ข้อจำกัดด้านเวลาและสถานที่(Time and space)น้อยลง ประเด็น กระแสประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การค้าเสรี ได้กลายเป็นประเด็นหลักในสังคมโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่ผู้ก่อความไม่สงบพยายามที่จะผลักดันให้สู่เวทีสากล อาทิ เช่น องค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of The Islamic Cooperation -OIC)[†] เป็นองค์การทาง การเมืองของชาวมุสลิมที่ปกป้องและเป็นปากเป็นเสียงของมุสลิมทั่วโลก รวมทั้งมุสลิมในประเทศไทย ด้วย[‡] ซึ่ง OIC ได้พยายามเข้ามาแสวงหาข้อเท็จจริงหลังจากกรณีตากใบ เป็นต้น เลขานุการ OIC ยังได้ เสนอแนะว่าการแก้ไขปัญหาลำดับชาตินิยมศาสนาได้ ควรมีการประสานความร่วมมือทั้งในระดับ ระหว่างประเทศ และระดับประชาชาติมุสลิมกับองค์การสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยผ่านการเจรจาที่ต้องตามกฎหมายของรัฐโดยมองว่าถ้าการแก้ไขปัญหามาโดยผ่านมุมมองด้าน ความมั่นคงเพียงอย่างเดียวอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ จึงต้องยอมรับว่า OIC ได้กลายมาเป็นตัวแสดง หนึ่งจากภายนอกที่เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาภาคใต้ของไทยแล้ว พิษณุ จันทร์วิทัน^{‡‡} ได้มองว่า สถานการณ์ภาคใต้มีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศมุสลิมและไทย ถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย(War on Terror) ประกอบกับการขยายตัวของกลุ่มมุสลิมเคร่ง จารีต(Fundamentalism) และกลุ่มนิยมความรุนแรง(Extremism /Radicalism) ทำให้กลุ่มประเทศ อิสลามรู้สึกตกเป็นฝ่ายถูกข่มเหงและรังแก ถูกเกลียดชัง (Islamophobia) จึงทำให้โลกมุสลิมอาจมอง สถานการณ์ความไม่สงบในไทยว่า เป็นความขัดแย้งทางศาสนาและข่มเหงชาวมุสลิม การกดดันจาก ประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นสิ่งที่ต้องพึงระมัดระวังในการแก้ไขปัญหาลำดับชาตินิยมศาสนา องค์การ นะฮ์ดูอะตุล อุลามาร์ (Nahdatul Ulama - NU) ซึ่งเป็นองค์การศาสนาอิสลามที่ใหญ่ที่สุดในอินโดนีเซีย และผู้นำองค์การแห่งนี้ก็ได้เดินทางเยือนประเทศไทยเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาคความไม่สงบด้วย สมเกียรติ บุญชู^{‡‡} มองว่า ตลอดจนประเทศมาเลเซีย อาจใช้ประโยชน์จากความไม่สงบในไทย ตลอดจนกระแสความเป็นพวกเดียวกันของ โดยอาศัยความเชื่อต่อในทางเครือญาติและสังคม วัฒนธรรม ในการหาเสียงเพื่อเอาใจมุสลิมภายในประเทศ ซึ่งถ้าประเทศไทยไม่พยายามแก้ปัญหาคด้วย สันติวิธีของค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ก็อาจเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในประเทศได้ ยิ่งไปกว่านั้น รูปแบบของสงครามที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยการก่อความไม่สงบในปัจจุบันไม่ใช่การทำ สงครามตามแบบ (traditional warfare) หรือ สงครามทหาร (Military War) หรือสงครามเบ็ดเสร็จ

[†] ชื่อเดิมคือ Organization of the Islamic Conference

^{‡‡} สมเกียรติ บุญชู รองเลขาธิการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในอดีตเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและสอบสวน สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสถานีวิทยุแห่งชาติ

(total war) ที่มีลักษณะเป็นการทำสงครามขนาดใหญ่ระหว่างรัฐ เช่น สงครามโลก⁷ การก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีใช้การทำสงครามตามรูปแบบ แต่เป็นการทำสงครามระหว่างตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ แต่เป็นสงครามที่มีการนำประเด็นความแตกต่างในเรื่องศาสนา (religion) วัฒนธรรม (culture) เชื้อชาติ (ethnicity) มาเป็นประเด็นในการจับอาวุธขึ้นสู้กับอำนาจรัฐเพื่อจุดประสงค์ในทางการเมือง โดยเฉพาะความพยายามที่จะตีความหลักการ การกำหนดใจตนเอง (self-determination)⁺⁺⁺ มาเป็นประเด็นในการแบ่งแยกดินแดน โดยอาศัยตัวแบบการแยกดินแดนของติมอร์ตะวันออก สหภาพโซเวียตและยูโกสลาเวีย ซึ่งอาจกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศในอนาคตได้[§] แม้ปัจจุบันกลุ่มก่อความไม่สงบยังไม่สามารถยกระดับความรุนแรงขึ้นสู่ประชาคมโลกได้ แต่ต้องยอมรับว่าการเฝ้ามองจากนานาชาติเป็นแรงกดดันที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของไทยต้องปรับการทำงานให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมหรือหลักการสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัดเพื่อไม่ให้ตกหลุมพรางในการนำประเด็นการถูกกดขี่จากรัฐไปสู่ประชาคมโลกได้ แรงกดดันจากภายนอกเป็นส่วนหนึ่งที่รัฐต้องปรับรูปแบบการทำงาน โดยออกนโยบายการเมืองนำการทหาร โดยเน้นงานพัฒนามากกว่ามุ่งปราบปรามจะสามารถสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่ประเทศไทย จึงทำให้ต้องมืองค์การฝ่ายพลเรือนในการรับผิดชอบปัญหานี้

(3) ปัจจัยทางการเมืองและระบบราชการของไทย การเมืองมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบชายแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งคำว่า “การเมือง” ในที่นี้มีได้หมายความจำกัดเพียงการเมืองของนักการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติหรือคณะรัฐมนตรี แต่หมายรวมถึงการเมืองระหว่างส่วนราชการต่างๆ ซึ่งพยายามขยายขอบเขตงานของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรทางการบริหารต่างๆ ทั้งงาน เงิน คน ซึ่งถ้าย้อนดูตั้งแต่ยุครัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ที่ประเทศไทยได้มีนโยบายนำวิธีการเมืองนำการทหารมาใช้ครั้งแรกเพื่อแก้ปัญหาผู้ก่อการร้าย

⁷ สุชาติ บำรุงสุข, “การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” จุดสารความมั่นคงศึกษา 85 (2553): 2-3

⁺⁺⁺ การกำหนดใจตนเอง (self-determination) หมายถึงสิทธิและเสรีภาพในการให้ชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในประเทศใดประเทศหนึ่งตัดสินใจหรือกำหนดสถานะด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของตน โดยเลือกที่จะอยู่อย่างเดิมหรือแยกตนเองออกไป (หนังสือศัพท์คำย่อทางการทูต กระทรวงการต่างประเทศ)

[§] โปรดดู ญัตติกฤษฎดา เมฆา, “หลักการกำหนดใจตนเอง,” จุดสารความมั่นคง 59 (2552): 239.

[§] ล่าสุดเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2555 นายซาเยด เอลมาสรี (Sayed EL-Masry) ที่ปรึกษาและผู้แทนพิเศษของเลขาธิการองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organisation of Islamic Cooperation - OIC) ได้นำคณะผู้แทนระดับสูงของ OIC เข้าพบหารือกับนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างการเดินทางเยือนประเทศไทยตามคำเชิญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการล่าสุด และความพยายามดำเนินการและนโยบายของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะผู้แทน OIC ได้เดินทางเข้าพบหารือกับเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และแม่ทัพภาคที่ 4 รวมถึงเดินทางเยือนจังหวัดชายแดนภาคใต้

คอมมิวนิสต์และขบวนการก่อการร้าย(เดิมเรียกว่าขบวนการแบ่งแยกดินแดน) ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยในปี พ.ศ.2521 คณะรัฐมนตรีได้ออกนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาเป็นฉบับแรกที่เน้นการปราบปรามกลุ่มก่อการร้ายรักษาความสงบในพื้นที่ แต่ก็ยังเป็นนโยบายฉบับแรกที่เน้นการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ในการร่วมมือกันแก้ปัญหาและเน้นให้ทุกส่วนราชการร่วมมือกันในการแก้ปัญหา ประกอบกับการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ซึ่งเป็นนโยบายการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์โดยใช้การเมืองนำการทหาร และในปี พ.ศ.2524 รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2521 โดยได้ออกคำสั่ง นร.8/2524 เรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต.^๙ และให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) จัดตั้ง กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43)^{๙๙๙} ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2539 ใน สมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เกิดการปรับโครงสร้างครั้งสำคัญในการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้มีการยกระดับงานด้านการพัฒนาของฝ่ายพลเรือน ของ ศอ.บต.^๙ ให้มีความทัดเทียมกับหน่วยงานของทหาร โดยการปรับโครงสร้างให้แยกออกมาจากการอยู่ใต้การบังคับบัญชาของแม่ทัพภาคที่ 4 ให้ ศอ.บต. มีฐานะในระดับเดียวกับกองทัพภาคที่ 4 และทำงานภายใต้กรอบนโยบายของ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยเป็นการแยกบทบาทของฝ่ายปราบ (ไม้แข็ง) และ ฝ่ายปลอบ (ไม้นวม) ออกจากกัน ทำให้ประชาชนไม่ขาดที่พึ่ง มีที่ยืน มีเวทีผ่อนคลาย¹⁰ ต่อมาเมื่อปี 2545 ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในนโยบายแก้ไขปัญหาความมาสงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยรัฐบาล

^{๙๙} ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนาและประสานการทำงานกับส่วนราชการในพื้นที่ โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายกิจการพิเศษ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ศอ.บต. โดยวัตถุประสงค์ของกรมมี ศอ.บต. คือ เรื่องความมีเอกภาพในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านความคิดและด้านการปฏิบัติ และเป็นตัวกลางในการประสานงานและเร่งรัดกับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่อยู่ในพื้นที่ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพและสนองตอบต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

^{๙๙๙} กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) มีหน้าที่ป้องกันการก่อการร้ายทุกรูปแบบในพื้นที่ โดยมีหน้าที่ดำเนินการทางยุทธการต่อกลุ่มก่อการร้ายที่หลบซ่อนตัวอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ดำเนินงานด้านการเมืองระดับท้องถิ่น และสนับสนุนงานทั้งทางด้านยุทธการและทางการเมือง ตลอดจนประสาน แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินงานกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

⁹ คำสั่ง นร.ที่ 56/2539 ลว.23 เมษายน 2549 ซึ่งนำมาใช้แทน คำสั่ง นร.8/2524 ลว. 20 ม.ค. 2524

¹⁰ โปรดอ่าน ถาวร เสนเนียม, ความเป็นมา กรอบแนวคิด และข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 8.

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการยุบองค์การพิเศษที่ตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งสององค์การ คือ สอ.บต. และ พตท.43 โดยให้เหตุผลในการยุบเลิกองค์การทั้งสองว่า¹¹

“เรื่องของโจรก่อการร้ายต่างๆ มันไม่เหลือแล้ว จะมีโจรก็เป็นโจรธรรมดาเหมือนกับที่จังหวัดทั่วไปมี เพราะฉะนั้นการที่เราไปมีระบบบริหารพิเศษ ซึ่งมันถูกต้องเมื่อในอดีต แต่วันนี้ความจำเป็นของความพิเศษมันหมดไป ก็ควรจะต้องบริหารแบบธรรมดา เมื่อไหร่เรื่องไม่พิเศษไป ทำให้มันพิเศษ มันก็จะมีปัญหาพิเศษเป็นประจำ ฉะนั้นในเมื่อมันหมดความพิเศษ มันก็ไม่ควรจะ มีระบบพิเศษ นั่นคือหลัก

ผมได้คุยและตกลงร่วมกันว่า เราจะยุบสิ่งที่พิเศษออกไปเสีย ให้บริหารเหมือนจังหวัดชายแดนทั่วไป สิ่งพิเศษที่เกิดขึ้นก็คือมี พตท.43 คือหน่วยพลเรือนตำรวจทหารซึ่งอยู่ที่นั่น ก็ยุบเสีย ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยุบเสีย”

เหตุผลเบื้องหลังในการยุบองค์การทั้ง สอ.บต. และ พตท.43 นั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ได้แนวความคิดมาจากกลุ่มบุคคล ที่ให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็คือ กลุ่มคนที่มาจากวิชาชีพเดียวกับ พ.ต.ท.ทักษิณ นั่นคือกลุ่มนายตำรวจ อาทิเช่น ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์) ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีความเห็นว่า หากเป็นกรณีความไม่สงบนั้นเกิดจากอาชญากรรมธรรมดาจะนั้นก็ให้ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปกติของรัฐบาล ไม่ต้องมีองค์การพิเศษเข้ามาดูแล เพื่อประหยัดงบประมาณและเพื่อความมีประสิทธิภาพ¹² หลังจากการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในการตัดสินใจยุบเลิกการบริหารในพื้นที่อย่าง สอ.บต. และ พตท.43 ก็ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” หรือ กปต. เป็นการทำงานรูปแบบคณะกรรมการที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการแบบบูรณาการในพื้นที่ แต่การทำงานของ กปต. ยังไม่สัมฤทธิ์ผล นำไปสู่การรื้อฟื้นองค์การรูปแบบเดียวกับ สอ.บต. กับ กอ.รมน. นั่นคือ การจัดตั้ง “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” (กอ.สสส.จชต.) และมี การเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการในพื้นที่อีกหลายครั้ง จนในที่สุดมาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญเมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถูกรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี จึงมีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยรายละเอียดของคำสั่งนั้นมีการรื้อฟื้น สอ.บต. และ

¹¹ คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร, ในรายการ “นายกฯทักษิณคุยกับประชาชน” 4 พฤษภาคม 2545

¹² พิระพงษ์ มานะกิจ, “การแก้ไขปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้” (รายงานวิจัย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549) หน้า 43

พตท. ขึ้นมาเป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหาในพื้นที่อีกครั้ง แต่โครงสร้างการบริหารนั้นมีความคล้ายกับโครงสร้างการบริหารในสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งหน่วยงานทั้งสองต้องขึ้นตรงกับ กอ.รมน.ภาค 4 ซึ่งมีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้อำนวยการ ส่วน ศอ.บต. มี รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายกิจการพิเศษ เป็นผู้อำนวยการ¹³ ต่อมาได้มีแนวคิดในเรื่องการทำให้ ศอ.บต.มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยยกฐานะให้เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย จึงได้มีการจัดทำและพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ศอ.บต. ในช่วงรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 1 ซึ่งมี นายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธาน ได้ตรวจร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. และนำเสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) แต่ท้ายที่สุดก็ไม่ผ่านการพิจารณาจากที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ เนื่องจากเหตุผลที่ว่า ต้องการให้ พ.ร.บ.รักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งถูกอ้างว่าเป็นกฎหมายแม่ด้านความมั่นคง ออกมาบังคับใช้ก่อนแล้วจึงจะพิจารณา พ.ร.บ.ศอ.บต. ซึ่งเป็นกฎหมายลูก แต่ท้ายที่สุด เมื่อ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ผ่านการพิจารณา กลับมีผลทำให้ พ.ร.บ.ศอ.บต.ตกไปโดยปริยาย เนื่องจาก ศอ.บต. กลับไปอยู่ใต้การบังคับบัญชาของ ผอ.รมน. ที่แม้ว่าจะมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ แต่ผู้ที่มีบทบาทมากใน กอ.รมน. คือ รอง ผอ.รมน. ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบก และเสนาธิการทหารบก ดำรงตำแหน่ง เลขานุการ รมน. ซึ่งกล่าวได้ว่ากองทัพโดยเฉพาะทหารบก มีบทบาทสูงในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน. แต่ตำแหน่งที่มีบทบาทจริงในโครงสร้าง กอ.รมน. ทั้ง รอง ผอ.รมน. / ผู้บัญชาการทหารบก (โดยตำแหน่ง) และ เลขานุการ รมน./เสนาธิการทหารบก (โดยตำแหน่ง) แต่ภายหลังการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีนโยบายจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการถาวร¹⁴ ซึ่งถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลจะทำในปีแรกที่เข้ามาบริหารราชการ โดยในปัจจุบัน (2555) พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ได้มีการประกาศใช้แล้ว โดยตำแหน่ง “ผู้อำนวยการ ศอ.บต.” นั้น เปลี่ยนจากรองปลัดกระทรวงมหาดไทย มาเป็น นายกรัฐมนตรี เป็น ผอ.ศอ.บต. และมี ข้าราชการพลเรือนสามัญดำรงตำแหน่งสูงสุดเป็น “เลขานุการ” ศอ.บต. (เทียบเท่าปลัดกระทรวง) ส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนัก

¹³ ผอ.ศอ.บต. คนแรกในปี 2549 ช่วงการตั้ง ศอ.บต. ใหม่ คือ นายพระยา สุวรรณรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี

¹⁴ คณะรัฐมนตรี โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เกี่ยวกับนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรก เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ณ ห้องประชุม กระทรวงต่างประเทศ โดยมีการกล่าวถึงนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังนี้ “ข้อ 1.1.2 จัดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์การถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยยึดมั่นหลักการสร้างความสามัคคีและแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” ใช้กระบวนการยุติธรรมกับผู้ที่ทำผิดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม กำหนดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีการสนับสนุนแหล่งเงินทุน คอกเบี้ยค่าสิทธิพิเศษด้านภาษี และอุตสาหกรรมฮาลาล รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายทางศาสนา และวัฒนธรรม”

นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี นับเป็นครั้งแรกที่ ศอ.บต. ได้หลุดออกมาจากการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย และ กอ.รมน. ซึ่งถือว่าเนื้อหาสาระผิดไปจากรูปแบบเดิมที่โครงสร้างของ ศอ.บต. นั้นถ้าไม่อยู่ภายใต้การนำของฝ่ายทหาร ก็จะอยู่ภายใต้การนำของกระทรวงมหาดไทย ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่งานทั้ง 2 ด้าน คือ งานด้านการทหารและงานด้านการพัฒนา ถูกแยกความรับผิดชอบออกจากกันอย่างชัดเจน โดยงานด้านพัฒนามี ศอ.บต. เป็นหน่วยงานฝ่ายพลเรือนที่รับผิดชอบ ซึ่งผลสำเร็จของการทำงานต้องใช้ระยะเวลาในการติดตามผล ซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งคงมิได้กล่าวถึงในการศึกษาในครั้งนี้ แต่ปัจจัยด้านการเมืองและระบบราชการนั้นว่ามีความสำคัญ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและประชาชนในพื้นที่ โดยข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานบางส่วนยังขาดความเข้าใจในความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรมของประชาชนในมุสลิมในพื้นที่ ทำให้ฝ่ายตรงข้ามมักจะหยิบยกประเด็นความแตกต่างนี้มาบงกชัญญิตีทางศาสนาเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ในนามของชาวมุสลิม ดังนั้นการทำความเข้าใจระหว่างกันกับทั้งชาวไทยมุสลิม ไทยพุทธ และข้าราชการ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ การมีหน่วยงานอย่าง ศอ.บต. ในการทำหน้าที่สร้างความเข้าใจและพัฒนาพื้นที่ที่ยังคงมีความจำเป็น แต่ดูเหมือนนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทยยังคงไม่หลุดพ้นจากเรื่องการการตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานในการแก้ไขปัญหา ทำให้การทำงานนั้นขาดความต่อเนื่อง ซึ่งบางครั้งอาจติดกับดักที่ Robert Merton เรียกว่า “ทำงานผิดเป้าหมายเดิม” (goal displacement) โดยยึดกฎเกณฑ์ ระเบียบการทำงานของระบบราชการเป็นเป้าหมายในการทำงาน โดยไม่ตระหนักว่ากฎเกณฑ์ของระบบราชการเหล่านั้นเป็นเพียงวิธีการ (means) ที่นำไปสู่ความสำเร็จ

การศึกษาครั้งนี้มุ่งความสนใจไปที่ปัจจัยของการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งบทบาทของการเมืองระดับชาติ ในการผลักดันให้นโยบายการแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้เข้าสู่การเป็นวาระเชิงการตัดสินใจ ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายออกมาได้อย่างไร รวมทั้งปัจจัยในเรื่องการเมืองระหว่างองค์กรของหน่วยงานราชการ ที่การกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้มาจากหลักเหตุผล (rational) ทั้งหมด แต่เบื้องหลังมีทั้งการปรองดอง การเจรจาต่อรอง ของผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งบ่อยครั้งจะเห็นว่า การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นสิ่งที่หยิบยกเป็นประเด็นตลอดมา คือ โครงสร้างการบริหารราชการในพื้นที่ ที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติอย่างชัดเจน โดยเมื่อผู้นำกองทัพดำรงบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินการบริหารราชการในภาคใต้อยู่ในรูปแบบทหารเป็นใหญ่ในพื้นที่ (military supremacy) แต่เมื่อการเมืองมีเสถียรภาพมีรัฐบาลพลเรือนในระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการในพื้นที่ก็มีความพยายามออกมาในรูปแบบที่งานพลเรือนเป็นหลักในการบริหาร (civilian supremacy) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ สามารถแสดงถึง

ความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายทหาร(civil-military relations) ว่าบทบาทของทหารยังเป็นรูปแบบ”รัฐซ้อนรัฐ” คือ เป็นข้าราชการในฝ่ายบริหารที่มีบทบาทคล้ายกับองค์กรอิสระภายในรัฐ โดยเฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ โดยไม่ได้คำนึงว่าปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่มีหลายมิติทั้งความมั่นคงรูปแบบเดิม ที่เป็นเรื่องของเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน ที่ไม่สามารถใช้ยุทธวิธีทางการทหารเพียงอย่างเดียวเพื่อแก้ปัญหา แต่ปัญหาชายแดนใต้เป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีสาเหตุเกิดจากหลายปัจจัยหนึ่งในนั้นคือปัจจัยทางการเมืองและระบบราชการที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและอาจเป็นหนึ่งในปัจจัยหนึ่งที่เป็นปัญหาทำให้การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็นหรือไม่

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นองค์การที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ โดยใช้วิธีการทางการเมืองนำการทหาร โดยทำการศึกษาพัฒนาการ กระบวนการผลักดันการจัดตั้ง ศอ.บต. และกระบวนการกำหนดนโยบาย ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองในกระบวนการดังกล่าว กล่าวคือ

1. ศึกษา วิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. ศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่านโยบายที่ออกมาเป็นผลทางการเมืองหรือไม่ และมีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย
3. ศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหาสาระในร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 และร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ศอ.บต. ที่ผ่านมา ว่ามีความแตกต่างในเชิงผลประโยชน์ขององค์การอย่างไร

3. ปัญหาของการศึกษา

งานศึกษานี้มุ่งตอบคำถามในการวิจัย คือ

1. นโยบายการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ศอ.บต. หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสมัยหลังรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เกิดขึ้นได้อย่างไรและอะไรเป็นกระแสผลักดันให้เข้าสู่วาระนโยบาย และผู้ใดเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการผลักดันเข้าสู่วาระ

2. กระบวนการกำหนดนโยบายจัดตั้ง ศอ.บต. กลุ่มหรือบุคคลใด ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ ข้าราชการทหาร หรือ กลุ่มอื่นๆที่มีใช้ตัวแสดงที่เป็นรัฐ โดยเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์หรือจุดยืนขององค์กรของตน ทั้งผลประโยชน์ในด้าน กำลังคนงบประมาณ หรือแม้แต่ชื่อเสียงขององค์กรเอง

4. สมมติฐาน

1. ศึกษา วิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้นเกิดการก่อตัวได้เมื่อทั้ง 3 กระแสมาบรรจบกัน คือ กระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย โดยที่กระแสการเมืองนั้นมีบทบาทหลักในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย

2. การกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผลทางการเมือง (Political Outputs) ไม่ได้ถูกกำหนดบนหลักการทางเหตุผล (Rational) เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นผลมาจาก กระบวนการทำงานของแต่ละองค์กร และการตัดสินใจของแต่ละปัจเจกบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์กรนั้นด้วย ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ผ่านกระบวนการ การต่อรอง เจรจากัน การเมืองระหว่างกลุ่ม ซึ่งผลที่ออกมา (Political Outcomes) ไม่ใช่ทางเลือกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่คาดหวังไว้ (unintended) แต่นโยบายที่ออกมาเป็นผลจากการต่อรอง (Bargaining) ให้มาอยู่ที่จุดที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ (Compromise)

5. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบายของการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกระบวนการในการกำหนดนโยบายในช่วงตั้งแต่ช่วงเวลาที่มีการริเริ่มในการจัดตั้ง ศอ.บต. ขึ้นใหม่ในสมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ จนถึงปี พ.ศ.2553 ที่มีการออก พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ที่ให้ ศอ.บต. เป็นองค์กรอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

6. คำนิยามสำคัญในการศึกษา

หน้าต่างแห่งโอกาส (Windows of opportunity) หรือ “หน้าต่างนโยบาย” (Policy window) คือ โอกาสที่ผู้ให้การสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆพยายามผลักดันข้อเสนอของตนหรือสร้างความน่าสนใจให้แก่เรื่องที่พวกเขาพยายามผลักดันหรือให้การสนับสนุนโดยสถานการณ์ที่ทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกมักจะได้แก่สถานการณ์ที่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงรัฐสภา เกิดรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงในอารมณ์ความรู้สึกของ

ประชาชนภายในชาติ เป็นต้น และหน้าต่างนโยบายจะถูกปิดอย่างรวดเร็วหากพบว่าปัญหาหรือนโยบายดังกล่าวหมดทางแก้ไขหรือทางแก้ไวนั้นไม่เป็นที่ยอมรับทางการเมืองหรือในเชิงภาระทางงบประมาณหรือขัดกับผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบายเอง

กระแสปัญหา (Problem stream) เป็นกระแสที่เน้นไปที่ความสนใจของสาธารณชนที่มีต่อปัญหา เช่น สถานการณ์ที่ถือเป็นวิกฤตการณ์ของชาติ หรือ เป็นเหตุการณ์ที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม เนื่องจากทุกปัญหาไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้ทุกปัญหา ปัญหาที่จะเข้าไปสู่การเป็นวาระนโยบายได้ต้องทำให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญ เร่งด่วน ที่ต้องได้รับการแก้ไข

กระแสนโยบาย (Policy stream) เป็นกระแสที่ให้ความสนใจในเรื่องการกำหนดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย โดยข้อเสนอหรือทางเลือกดังกล่าวอาจมาจากกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้เชี่ยวชาญในปัญหาดังกล่าว หรือที่เรียกว่ากลุ่ม Hidden cluster ซึ่งมีบทบาทอยู่เบื้องหลังการผลักดันปัญหาให้เข้าสู่การเป็นวาระเชิงนโยบาย บุคคลที่อยู่ในกระแสนโยบายได้แก่นักวิชาการ นักวิจัย ที่ปรึกษา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

กระแสการเมือง (Political Stream) กระแสนี้เป็นกระแสที่รัฐบาลและฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหา โดยปัญหาที่ฝ่ายการเมืองนำมากำหนดนโยบายนั้นมีที่มาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ เช่น การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหาร กระแสการเมืองทำให้หน้าต่างนโยบายถูกเปิดออกทำให้ประเด็นปัญหาถูกนำเข้าสู่วาระนโยบาย ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระแสการเมืองในการนำปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย คือ บุคคลผู้ที่เรียกว่า Visible cluster อาทิบุคคลที่มีตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร เป็นต้น

การเมืองในระบบราชการ การเมืองในระบบราชการเป็นการต่อสู้ระหว่างองค์การสาธารณะเพื่อครอบครองกระบวนการนโยบาย เพื่อให้นโยบายนั้นออกมาเป็นที่พึงพอใจแก่ตนเองมากที่สุด โดยนโยบายหรือการตัดสินใจเป็นผลผลิตทางการเมืองที่มีการแข่งขันต่อรอง ประองคองกันในระบบรัฐบาล แต่ผลที่ออกมานั้นอาจไม่ตรงกับความต้องการของกลุ่มใดเลย แต่ก็ไม่ขัดกับผลประโยชน์ขององค์การใดโดยเฉพาะ ซึ่งการต่อสู้ แข่งขันกันมิได้จำกัดเฉพาะผู้นำระดับสูงเท่านั้น แต่รวมถึงข้าราชการระดับกลางไปจนถึงระดับล่างในองค์การด้วย

7. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย ศึกษากรณีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยวิธีดังต่อไปนี้

7.1 การเก็บข้อมูล

การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary research)

1.1 เอกสารชั้นต้น (Primary source) เช่น

- เอกสารการประชุมกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สอ.บต. พ.ศ. ..ซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เช่น ข้อเสนอ พ.ร.บ.สบ.ชต. (เสนอโดย นายนิพนธ์ บุญญามณี) , พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551

- เอกสารการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ทั้งร่างจากสภาผู้แทนราษฎรและที่ปรับแก้โดยวุฒิสภา

- รายงานการประชุมหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และเอกสารของคณะกรรมการกฤษฎีกา

- หนังสือราชการที่เกี่ยวข้อง

1.2 เอกสารชั้นรอง (Secondary source) เช่น

- หนังสือหรืองานวิจัย สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

- ข่าวหรือบทความจากหนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- รายงานประจำปีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การเก็บข้อมูล โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกับความต้องการของผู้วิจัยมากที่สุด โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้าง (Unstructured interview) โดยมุ่งเน้นการสัมภาษณ์เฉพาะผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-Informants) ซึ่งเป็นบุคคลผู้มีบทบาทในผลักดันการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เข้าสู่วาระนโยบายและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่กลุ่มบุคคลในหน่วยงานดังต่อไปนี้ คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หน่วยงานในกระบวนการนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นต้น

อนึ่งเนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์บางรายไม่ประสงค์จะให้เปิดเผย ชื่อ-สกุล และหน่วยงาน เนื่องจากอาจจะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการได้ ผู้ศึกษาจึงจำเป็นต้องปกปิดชื่อ-สกุล ของบุคคลดังกล่าว โดยมีประเด็นคำถามโดยสังเขป ดังนี้

1. ที่มาของแนวคิดการจัดตั้ง สอ.บต. และร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร ได้รับอิทธิพลแนวคิดของนโยบายจากแหล่งใด ทำไมรัฐบาลจึงให้ความสำคัญต่อนโยบายนี้

2. อะไรคือปัจจัยหรือจุดสำคัญที่ทำให้นโยบายเข้าสู่การเป็นวาระนโยบาย ใครเป็นผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย และบทบาทของผู้ให้สัมภาษณ์ต่อกระบวนการดังกล่าว

3. ปัจจัยที่ทำให้การผลักดันร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ประสบความสำเร็จ อุปสรรค และมีการต่อสู้กันของระบบราชการอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการพลเรือน-ทหาร เป็นอย่างไร

7.2 การสุ่มตัวอย่าง

การศึกษาครั้งนี้ได้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เนื่องจากงานศึกษาครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ไม่ใช้ความน่าจะเป็นในการสุ่มตัวอย่าง การสุ่มตัวอย่างจึงใช้วิธีสุ่มตัวอย่างตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของผู้วิจัยและงานวิจัยที่ผู้วิจัยคิดว่าสามารถเป็นตัวแทนของข้อมูลได้

7.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) นำมาวิเคราะห์เนื้อหาสาระ (content analysis) และการวิเคราะห์แบบพรรณนา (descriptive analysis) โดยนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์และเอกสารมาประกอบการวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ประเด็นที่สำคัญในการนำมาอธิบาย

8. วิธีการศึกษา

ในครั้งนี้จะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ

8.1 ขั้นตอนการศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย คือ เป็นการวิเคราะห์กระแสของนโยบายตามแนวคิดของ John W. Kingdon โดยแบ่งขั้นตอนการศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย ซึ่งใช้การพิจารณากระแสที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายได้ คือ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย โดยอาศัยข้อมูลที่เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

8.2 ขั้นตอนการศึกษาการกำหนดนโยบาย เป็นการศึกษาบทบาทของการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ประกอบไปด้วยการด้วยการเจรจาต่อรอง ของบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

เพื่อให้ได้นโยบายที่เป็นไปตามความต้องการของตนเอง โดยการศึกษาอาศัยข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก

9. ลำดับขั้นตอนการเสนอผลงานวิจัยโดยสังเขป

บทที่ 1 เป็นการนำเสนอที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา คำถามวิจัย สมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา คำนิยามสำคัญในการศึกษา ระเบียบวิธีการศึกษา วิธีการศึกษา

บทที่ 2 นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องกระบวนการการกำหนดนโยบายสาธารณะ

บทที่ 3 นำเสนอพัฒนาการของนโยบายและองค์การที่ดำเนินการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากในอดีตถึงปี พ.ศ.2549

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับขั้นตอนการเข้าสู่วาระของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยกระแสการเมือง กระแสนโยบาย และกระแสปัญหา มาบรรจบกัน ทำให้หน้าด่านนโยบายถูกเปิดออก และแนวคิดการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ได้เข้าสู่การเป็นวาระเชิงการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

บทที่ 5 เป็นการนำเสนอในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการผลักดันให้ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประสบความสำเร็จ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์การเมืองในระบบราชการซึ่งมีการต่อสู้ ต่อรอง เพื่อให้ได้ผลตามที่ตนเองต้องการ ซึ่งสุดท้ายผลที่ออกมาเป็นผลมาจากการประนีประนอมและทุกฝ่ายยอมรับได้

บทที่ 6 เป็นการนำเสนอสรุปผลการศึกษา การอภิปรายผลการศึกษา พร้อมนำเสนอข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎี

การศึกษาการเมืองในการกำหนดนโยบายในกระบวนการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เราจำเป็นต้องศึกษาในเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งในแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น การศึกษาเรื่องการเมืองในนโยบาย เท่ากับเป็นการยอมรับว่าการเมืองการบริหารเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ ตามที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคแรกมองว่าการเมืองและการบริหารเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันได้ การศึกษาในครั้งจึงได้แบ่งแนวคิดการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่มแนวคิด คือ เริ่มแรกศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานภาครัฐ ต่อมาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการก่อตัวของวาระนโยบายและแนวคิดเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในการศึกษานโยบายสาธารณะสามารถแบ่งการศึกษาออกเป็นหลายขั้นตอนซึ่งอาจเรียกว่า วงจรของนโยบายสาธารณะ โดยการมองนโยบายสาธารณะ Lester and Stewart ¹ กล่าวว่า เป็นเสมือนวงจรนั้นช่วยทำให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นว่า วงจรนโยบายคือกระบวนการทางการเมืองที่นโยบายสาธารณะต้องต้องโคจรผ่านมาตามวิถีของช่วงชีวิตนโยบาย Lester and Stewart โดยทั่วไปแล้วมีนักวิชาการหลายท่านได้แบ่งวงจรของนโยบายสาธารณะแตกต่างกันไป อาทิ เช่น Thomas R Dye ได้แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็น 6 ขั้นตอน คือ การระบุปัญหา การกำหนดวาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย Adolino and Blake แบ่งเป็น การกำหนดประเด็นวาระเชิงนโยบาย (agenda setting) การจัดทำนโยบาย (policy formulation) การตัดสินใจ (decision making) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) และการประเมินผลนโยบาย (evaluation) และ Lester and Stewart แบ่งขั้นตอนออกเป็น การตั้งประเด็นวาระ (agenda setting) การจัดทำนโยบาย (policy formulation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (policy change) และการยุตินโยบาย (policy termination) ซึ่งขั้นตอนหลักของการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น คือ 1.การกำหนดนโยบาย 2.การนำนโยบายไปปฏิบัติ 3.การ

¹ Lester and Stewart อ้างใน แก้วคำ ไกรสรพงศ์, “กระบวนการนโยบายสาธารณะ”, ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย* เล่ม 2 ม.ร.ว.พศุภศิลา ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 50-51.

ประเมินผลนโยบาย โดยในแต่ละขั้นตอนก็ประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อยๆอีกชั้นหนึ่ง ดังต่อไปนี้²

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Making) ประกอบด้วย

(1) การก่อตัวของนโยบายหรือการตั้งประเด็นวาระเชิงนโยบาย (policy formation or agenda setting)

(2) การจัดทำหรือการร่างนโยบาย (policy formulation)

(3) การตัดสินใจหรือการรับนโยบาย (decision making or policy adoption)

(4) การทำให้ให้นโยบายนั้นชอบด้วยกฎหมาย (legitimation)

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)

3. การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) ซึ่งนำไปสู่การดำเนินนโยบายต่อไป (policy continuation) หรือ การปรับเปลี่ยนนโยบาย (policy adjustment/change) หรือ การยุตินโยบาย (policy termination)

โดยสรุปกล่าวคือ นโยบายสาธารณะนั้นจะแบ่งออกเป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ในการศึกษารั้งนี้จะมุ่งเน้นไปที่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ คือ 1. ขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบายและการเข้าสู่วาระของนโยบาย โดยมีการใช้แนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบายของ โดยในการศึกษารั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาโดยอาศัยกรอบแนวคิดจัดระเบียบวาระนโยบายของ John W. Kingdon นั่นคือ ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (The Policy Windows) โดยหน้าต่างนโยบายนี้นำมาศึกษากระบวนการในการก่อตัวของวาระนโยบายสาธารณะ แนวคิดนี้เชื่อว่าการก่อตัวของวาระนโยบายจะเกิดขึ้นต้องอาศัยหน้าต่างนโยบายโดยหน้าต่างนั้นจะเปิดเมื่อมี 3 กระแส คือ กระแสการเมือง การแสปัญหาและกระแสนโยบายมาบรรจบกัน ซึ่งหลังจากนโยบายได้เข้าสู่ระเบียบวาระแล้ว 2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างนโยบายและการทำให้กฎหมายนั้นชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะนำแนวคิดการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics) ซึ่งเป็นแนวคิดของ Graham T. Allison ซึ่งมองว่า นโยบายสาธารณะที่ออกมาเป็นผลทางการเมือง (political outcome) ซึ่งผ่านการ “ดึงและลากไปมา” (pulling and hauling) ของทั้งผู้ที่มีบทบาทมากและบทบาทน้อย จนผลสุดท้ายนโยบายที่ออกมาเกิดจากการเจรจาต่อรอง ประนีประนอม โดยมีการปรับแนวคิดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองของประเทศไทย ตลอดจนการนำแนวคิด ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) ของ Thomas R. Dye มีรากฐานแนวความคิดจากความเชื่อที่ว่าสังคม เป็นสังคมที่มีความเป็นพหุนิยม (Pluralism) ซึ่งหมายความว่า ในสังคมหนึ่ง

² แก้วคำ ไกรสรพงษ์, นโยบายสาธารณะยุคใหม่ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 52.

ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลจำนวนมาก หลากหลาย และนโยบายสาธารณะที่ออกมา ย่อมเป็นผลมาจากการต่อสู้ ผลักดันของกลุ่มต่างๆ

1.แนวคิดการจัดระเบียบวาระนโยบาย (Policy Agenda Setting)

การจัดระเบียบวาระนโยบาย คือ การจัดการปัญหาสาธารณะบางปัญหาที่มีความสำคัญ เป็นชุดของข้อเสนอ เข้าสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ หลังปัญหาดังกล่าวผ่านการรับรู้ปัญหา การรวบรวมและการจัดการองค์การและตัวแทนแล้ว³ นอกจากนี้การจัดระเบียบวาระนโยบายยังแบ่งลักษณะสำคัญออกได้เป็น 3 ประการ คือ 1) ปัญหาสาธารณะที่ได้รับคัดเลือกจากผู้มีอำนาจให้องค์การสาธารณะดำเนินการจัดระเบียบวาระ 2) คน กลุ่มคน หรือองค์การสาธารณะ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดระเบียบวาระนโยบาย ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไป 3) การแสดงออกในการจัดระเบียบวาระ อาทิ การตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหา การเตรียมตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ⁴ ตัวแบบในการศึกษาการก่อตัวหรือการระบียบวาระของวาระนโยบายมีแนวคิดที่น่าสนใจหลายแนวคิด⁵ อาทิ **ตัวแบบถังขยะ(Garbage can model)** ที่มองว่าการสร้างวาระนโยบายไม่มีความเป็นระบบ มีการสร้างวาระนโยบายแบบจับแพะชนแกะ และมีการ **ตัวแบบชุมชนนโยบาย(Policy community)** มองว่านโยบายมาจากการริเริ่มของผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการในสาขานั้นๆ โดยผู้เชี่ยวชาญมีความเป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง **ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneur)** มองว่านโยบายจะเข้าสู่วาระเชิงตัดสินใจได้ต้องมีผู้ประกอบการนโยบายที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุน โดยการทุ่มทรัพยากรต่างๆเพื่อการผลักดันนโยบายดังกล่าวให้เข้าสู่วาระ แต่ในการศึกษารุ่นนี้ผู้วิจัยได้เลือกนำตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (**Policy windows**) ของ John W. Kingdon⁶ มาเป็นกรอบในการอธิบายกระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย โดยแบ่งเป็นขั้นตอนการก่อตัวของวาระนโยบาย (agenda setting) และ ขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย (alternative specification) ซึ่งมีจุดสนใจอยู่ที่ประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสังคมสามารถกลายมาเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจจนเข้ามาสู่การจัดทำเป็นระเบียบวาระนโยบายของผู้มีอำนาจได้ตลอดจนทางเลือกในของประเด็นปัญหาบางทางเลือก ถึงได้รับความสนใจมากกว่าอีกทางเลือก

³ ธโรธร ผู้ทองคำ , “นโยบายสาธารณะ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 10-15 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2547), หน้า 230.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 231.

⁵ ทศพร ศิริสัมพันธ์ , ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (เอกสารประกอบการสอนเขียนเล่ม) (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 130-131.

⁶ John W. Kingdon, Agendas, alternatives, and public policies, 2nd ed. (New York: Harper Collins College Publishers, 1995).

หนึ่ง โดยงานของเขาพยายามที่จะตอบคำถามที่ว่าประเด็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้ามาสู่ความสนใจของเจ้าหน้าที่รัฐได้อย่างไร ทางเลือกในแต่ละนโยบายนั้นถูกสร้างขึ้นมาได้อย่างไร และระเบียบวาระนโยบายของรัฐบาลนั้นมีขั้นตอนการจัดเตรียมอย่างไร หรืออาจหมายความถึง กระบวนการที่ปัญหาและทางเลือกในการแก้ปัญหาซึ่งจะได้รับความสนใจหรือถูกละเลยจากสาธารณะและชนชั้นนำ (elite) เนื่องจากในความเป็นจริงไม่มีกลุ่มหรือสถาบันทางการเมืองใดที่จะศักยภาพพอในการผลักดันทุกประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบาย เพราะฉะนั้นแต่ละกลุ่มจึงต้องต่อสู้กันเพื่อให้ประเด็นปัญหาที่พวกเขาสนับสนุนเข้าสู่ระเบียบวาระนโยบาย⁷ หรือโดยสรุปก็คือ ในสังคมที่มีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย แต่ทำไมปัญหาหนึ่งจึงได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากผู้กำหนดนโยบาย แต่อีกปัญหาหนึ่งกลับได้รับความสนใจน้อยกว่าหรือไม่ได้รับการผลักดันเข้าสู่การจัดระเบียบวาระนโยบาย โดยในแนวคิดของ Kingdon ให้ความสำคัญกับขั้นตอนของการก่อตัวของวาระนโยบายและการจำกัดทางเลือกหรือการวิเคราะห์ทางเลือกของปัญหาที่ได้รับการผลักดันให้เป็นเป็นวาระนโยบาย

วาระนโยบาย หมายถึง รายการของเรื่องหรือปัญหาซึ่งกำลังได้รับความสนใจในช่วงเวลาหนึ่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ⁸ โดยวาระนโยบายนั้นเป็นขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นขั้นตอนในการนำเสนอและผลักดันปัญหาสาธารณะบางประการ ให้เข้าสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายเพื่อจะได้ทำการพิจารณาและตัดสินใจในลำดับถัดไป⁹ โดยจุดมุ่งหมายของกระบวนการก่อตัววาระนโยบาย ก็คือ การทำให้ทางเลือกของแต่ละประเด็นปัญหาที่มีความแคบและชัดเจนสำหรับกลุ่มหรือบุคคลที่สนใจในปัญหาหรือประเด็นนั้น แก้วคำ ไกรสรพงศ์¹⁰ ได้อธิบายในเรื่องวาระเชิงนโยบาย (policy agenda) เกิดขึ้นเมื่อมีการเรียกร้องต้องการให้ผู้กำหนดนโยบายเลือกหรือทำให้ผู้กำหนดนโยบายรู้สึกถูกบังคับให้ต้องดำเนินการบางอย่างเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะหรืออย่างน้อยทำให้ดูเหมือนว่ากำลังดำเนินการอยู่ ณ เวลาหนึ่ง การเรียกร้องต้องการดังกล่าวเหล่านี้ประกอบกันขึ้นเป็นวาระเชิงนโยบายโดยระเบียบวาระแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภท คือ **วาระเชิงรัฐบาล (governmental agenda)** เป็นรายการของเรื่องหรือประเด็นที่รัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ และเมื่อรัฐบาล

⁷ Thomas A. Birkland, *An introduction to the policy process : Theories, concepts, and models of public policy making* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2001), p 106

⁸ Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, p.3

⁹ ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*, หน้า 124-125.

¹⁰ แก้วคำ ไกรสรพงศ์, “กระบวนการนโยบายสาธารณะ”, *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย* เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551) หน้า 331-337.

ให้ความใส่ใจเรื่องนั้นเป็นพิเศษ ก็จะพัฒนาไปสู่การเป็น **วาระเชิงการตัดสินใจ (decision agenda)** ซึ่งหมายถึงรายการของเรื่องหรือประเด็นภายในระเบียบวาระของรัฐบาลที่รอการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งความเป็นไปได้ที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งจะมีโอกาสพัฒนามาเป็นวาระเชิงการตัดสินใจได้มากขึ้นถ้าองค์ประกอบของกระแสทั้งสาม คือ ข้อเสนอ นโยบาย การเมือง และปัญหา มาบรรจบกันอย่างลงตัว แต่ในทางตรงกันข้ามถ้ากระแสทั้งสามนั้นมาบรรจบกันเพียงบางส่วนหรือได้รับการผลักดันจากกระแสเดียว ก็ยากที่จะทำให้ประเด็นนั้นเข้าสู่วาระนโยบายหรือวาระเชิงการตัดสินใจได้ เช่น การที่กระแสปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบาย แต่ไม่มีทางแก้ปัญหาหรือข้อเสนอมาด้วย หรือการที่มีข้อเสนอและทางออกของปัญหาแต่ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ก็ยากที่ประเด็นนั้นจะเข้าสู่การเป็นวาระเชิงการตัดสินใจได้ โดยปกติแล้วในส่วนผู้สนับสนุนการเข้าสู่วาระของปัญหาต่าง ๆ นั้น มีข้อเสนอและทางออกที่ต้องการผลักดันอยู่แล้ว รอเพียงหาช่วงเวลาที่เหมาะสมให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกเท่านั้น โดยส่วนมากแล้วหน้าต่างนโยบายจะเปิดออกได้ ก็ด้วยกระแสปัญหาและกระแสการเมือง อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญในการศึกษาเรื่องการจัดระเบียบวาระของนโยบายก็คือ ประเด็นในเรื่อง **ตัวแสดง (players)** ในกระบวนการกำหนดระเบียบวาระ โดยตัวแสดงบางกลุ่มอาจดูเหมือนมีความสำคัญในกระบวนการ แต่ในความเป็นจริงอาจจะมีบทบาทน้อยกว่าที่เราคาดการณไว้ โดยงานศึกษาของ Kingdon ให้ความสำคัญกับตัวแสดงในนโยบายโดยมุ่งให้ความสำคัญกับประเด็น ความสำคัญของผู้มีส่วนร่วมในนโยบายแต่ละกลุ่ม และมีส่วนร่วมและสำคัญอย่างไร และทรัพยากรที่แต่ละตัวแสดงมี โดยในการศึกษาของ Kingdon ได้แบ่งประเภทตัวแสดงตามบริบททางการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้แบ่งผู้มีส่วนร่วมในระเบียบวาระที่อยู่ในภาครัฐบาล คือ (1) **ฝ่ายบริหาร (the administration)** (2) **ข้าราชการประจำ (civil servants)** และ (3) **รัฐสภา (capitol hill)** ซึ่งตัวแสดงแต่ละกลุ่มก็มีความสำคัญในกระบวนการก่อตัวของวาระนโยบายแตกต่างกันไป โดยตัวแสดงในนโยบายที่เป็นชนชั้นนำหรือกลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างคณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกลุ่มที่มีตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงนั้นเป็นผู้ที่สาธารณชนรู้จักจะเรียกกลุ่มคนพวกนี้ว่าเป็น Visible cluster ส่วนตัวแสดงอีกประเภทหนึ่ง คือ กลุ่มที่อยู่เบื้องหลังในการกำหนดทางเลือกของนโยบาย ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจต่างๆ โดยไม่ได้มีบทบาทให้เห็นในสาธารณะเรียกว่า Hidden cluster เช่น นักวิชาการ ที่ปรึกษา หรือแม้แต่ข้าราชการประจำระดับกลางถึงล่าง ซึ่งมีส่วนในการนำเสนอทางเลือกให้แก่กลุ่ม Visible cluster การผลักดันประเด็นปัญหาหรือเรื่องใดให้เข้าสู่กระบวนการการก่อตัวของวาระนโยบายเกิดจากการที่มีการรับรู้ปัญหาว่ามีเหตุการณ์หรือปัญหาเกิดขึ้น บุคคลที่เกี่ยวข้องจะมีจิตสำนึกร่วมกันในเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นแล้วร่วมกันผลักดันปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสาธารณะ จากนั้นมีการเชื่อมโยงปัญหาสาธารณะดังกล่าวเข้าสู่ระบบที่มี

รูปแบบและโครงสร้างทางการเมืองอันได้แก่รัฐบาล ระบบราชการ และรัฐสภา¹¹ โดยนักวิชาการอย่าง Anderson James E.(1979) ก็ได้แยกผู้กำหนดนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท คือ 1.ผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ (Official policy maker) คือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการมีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งเป็นอีก 2 ประเภท คือ 1.1) ผู้กำหนดนโยบายหลัก (primary policy-maker) คือผู้กำหนดนโยบายที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในการมีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยตรง เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล และ 1.2) ผู้กำหนดนโยบายรอง (Supplementary policy makers) คือ ผู้ที่ได้รับอำนาจจากผู้กำหนดนโยบายหลักจึงจะมีอำนาจในการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและยังถูกควบคุมโดยผู้กำหนดนโยบายหลักอีกที ได้แก่เหล่าข้าราชการประจำซึ่งต้องมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือทำตามนโยบายที่มอบหมายมาจากฝ่ายการเมือง 2) ผู้กำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial policy maker) คือ ผู้ที่ไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่อาจมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการในการผลักดันปัญหาใดปัญหาหนึ่งให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะ โดยมีอิทธิพลในการกดดันผู้กำหนดนโยบายเป็นทางการอีกทอดหนึ่ง ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน เป็นต้น Milward¹² ได้อธิบายถึงบทบาทของหน่วยงานราชการในฐานะที่เป็นตัวแสดงในกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) ตัวแสดงนโยบายเจ้าของเรื่อง (focal actor) (2) ตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายการตัดสินใจ แต่ไม่ใช่เจ้าของเรื่องโดยตรง (decision network) (3) ตัวแสดงชุมชนนโยบาย (policy community) คือ ไม่มีอำนาจหน้าที่เป็นทางการ แต่มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการนโยบาย ซึ่งในระบบนโยบายจะมีองค์การสาธารณะหรือส่วนราชการมากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง อำนาจจึงถูกกระจายออกไปไม่ได้รวมอยู่ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงนโยบายจึงเป็นแบบพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) หรือนักวิชาการบางท่านอาจเรียกว่าเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (inter organization policy system)¹³

ตัวแบบหน้าต่างนโยบายนี้ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่านโยบายเกิดขึ้นมาจากการบรรจบกันของเงื่อนไข 3 ประการ คือ การแส้ปัญหา (problem stream) กระแสนโยบาย (policy stream) และการแส้การเมือง (political stream) โดย Kingdon เห็นว่าเมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้ง 3 มาบรรจบกันก็จะเป็น

¹¹ จุมพล หนีมพานิช,การวิเคราะห์นโยบายของข่ายแนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช,2549) หน้า 104-105.

¹² H.Brinton Milward, “interorganizational policy system and research in public organization” *Administration and Society*, Vol 1 ,No 4 ,(1982):457-478

¹³ พิทยา บวรวัฒนา, *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ* (กรุงเทพฯ : สักดิโสภการพิมพ์, 2552), หน้า 210.

ที่มาของนโยบายสาธารณะ โดยโอกาสและสภาพการณ์ที่กระแสน้ำสามประการมาบรรจบกันหรือพบกันว่า “หน้าต่างนโยบาย” (Policy window) หรืออาจเรียกว่าหน้าต่างแห่งโอกาส โดยหน้าต่างนโยบายนั้นหมายถึง โอกาสที่ผู้ให้การสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆพยายามผลักดันข้อเสนอของตนหรือสร้างความน่าสนใจให้แก่เรื่องที่พวกเขาพยายามผลักดันหรือให้การสนับสนุน¹⁴ โดยสถานการณ์ที่ทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกมักจะ ได้แก่สถานการณ์ที่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงรัฐสภา เกิดรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงในอารมณ์ความรู้สึกของประชาชนภายในชาติ เป็นต้น และหน้าต่างนโยบายจะถูกปิดอย่างรวดเร็วหากพบว่าปัญหาหรือนโยบายดังกล่าวหมดทางแก้ไขหรือทางแก้ไขนั้นไม่เป็นที่ยอมรับทางการเมืองหรือในเชิงภาระทางงบประมาณหรือขัดกับผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบายเอง¹⁵ โดยสรุปแล้วงานศึกษาของ Kingdon นั้นให้ความสนใจไปที่ กลุ่มต่างๆ ที่ที่เข้ามามีส่วนในการทำให้ปัญหาเข้าสู่การเป็นวาระเชิงนโยบายสาธารณะตั้งแต่แรกเริ่มอย่างไรซึ่งเขาได้ให้ความสำคัญที่ทำไมกลุ่มคนที่สำคัญเหล่านี้ ถึงเข้ามาสนใจประเด็นเชิงนโยบายนั้นๆหรือให้ความสนใจปัญหาหนึ่งมากกว่าอย่างอื่น กระแสน้ำ 3 กระแสน้ำรวมกันได้อย่างไรและเมื่อไหร่หรือสถานการณ์ใดที่ทำให้หน้าต่างนโยบายถูกเปิดออกและปัญหาสาธารณะสามารถเข้าไปสู่วาระเชิงนโยบายได้ โดยกระแสน้ำ 3 มีดังนี้

1. **กระแสปัญหา (Problem stream)** เป็นกระแสที่เน้นไปที่ความสนใจของสาธารณชนที่มีต่อปัญหา เช่น สถานการณ์ที่ถือเป็นวิกฤตการณ์ของชาติ หรือ เป็นเหตุการณ์ที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม เนื่องจากทุกปัญหาไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้ทุกปัญหา ปัญหาที่จะเข้าไปสู่การเป็นวาระนโยบายได้ต้องทำให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญ เร่งด่วน ที่ต้องได้รับการแก้ไข

2. **กระแสนโยบาย (Policy stream)** เป็นกระแสที่ให้ความสนใจในเรื่องการกำหนดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย โดยข้อเสนอหรือทางเลือกดังกล่าวอาจมาจากกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้เชี่ยวชาญในปัญหานั้นๆ หรือที่เรียกว่ากลุ่ม Hidden cluster ซึ่งมีบทบาทอยู่เบื้องหลังการผลักดันปัญหาให้เข้าสู่การเป็นวาระเชิงนโยบาย บุคคลที่อยู่ในกระแสนโยบายได้แก่ นักวิชาการ นักวิจัย ที่ปรึกษา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

3. **กระแสการเมือง (Political Stream)** กระแสนี้เป็นกระแสที่รัฐบาลและฝ่ายการเมืองเป็น

¹⁴ John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies* (New York : Harper Collins College Publishers, 1995 2nd ed), p.

¹⁵ ไปรอดู จุมพล หนิมพานิช (2547:117); ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539:131)

ฝ่ายกำหนดปัญหา โดยปัญหาที่ฝ่ายการเมืองนำมากำหนดนโยบายนั้นมิที่มาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ เช่น การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการบริหาร กระแสการเมืองทำให้หน้าตางนโยบายถูกเปิดออกทำให้ประเด็นปัญหาถูกนำเข้าสู่วาระนโยบาย ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระแสการเมืองในการนำปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย คือ บุคคลผู้ที่เรียกว่า visible cluster อาทิบุคคลที่มีตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร เป็นต้น

กระแสทั้ง 3 นั้นจะสามารถมาบรรจบกันได้ อาจเกิดจากการที่ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้รับความสนใจจากสาธารณชน และมีข้อเสนอเชิงนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่นำเสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวและได้รับการตอบสนองจากกระแสทางการเมือง เช่น มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลก็ทำให้ทิศทางการแก้ปัญหาในเรื่องต่างๆเปลี่ยนแปลง ข้อเสนอที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับความต้องการของการเมือง ประกอบการสถานการณ์ทุกอย่างเหมาะสม หน้าตางนโยบายจะถูกเปิดออกและปัญหาจะเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายในที่สุด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในเรื่องแนวคิดหน้าตางนโยบายนั้น ธ โสธร ตูทองคำ ได้สรุปไว้อย่างชัดเจน ว่าหมายถึง แนวคิดที่ตั้งสมมติฐานว่าการจัดระเบียบวาระ เป็นผลมาจากเงื่อนไข “โอกาส” และ “สถานการณ์” ที่หากโอกาสเอื้ออำนวยก็เป็นการเปิดช่องให้ปัญหาสาธารณะเข้าสู่การจัดระเบียบวาระ หรือหน้าตางนโยบายเป็นโอกาสให้ผู้สร้างระเบียบวาระ จัดระเบียบวาระ ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการนโยบาย ชุมชนนโยบายเอง ต้องมีความพร้อมในการนำเสนอปัญหาเข้าสู่ระเบียบวาระ เมื่อหน้าตางได้เปิดออก อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านปัญหาและสถานการณ์ทางการเมือง ก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้หน้าตางนโยบายถูกเปิดออก และก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้หน้าตางนโยบายถูกปิดลงได้เช่นเดียวกัน¹⁶

2. แนวคิดการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการนำปัญหาสาธารณะเข้าสู่การตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อกำหนดกรอบในการนำมาสู่การปฏิบัติ การกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกของนโยบาย เพื่อการตัดสินใจให้ความเห็นชอบในลำดับสุดท้าย การกำหนดนโยบายสาธารณะมักเป็นความลับ โดยคนนอกไม่รู้รายละเอียด หลักการ หลักเกณฑ์¹⁷ โดย Thomas R. Dye เป็นนักวิชาการคนสำคัญที่พยายามรวบรวมแนวคิดของนักรัฐศาสตร์เกี่ยวกับรูปแบบการกำหนดนโยบาย โดยพยายามตอบคำถามว่า “ใคร” คือ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและใช้หลักเกณฑ์หรือแนวคิดใด ซึ่งรูปแบบการกำหนดนโยบายที่สำคัญมี 7 รูปแบบ คือ รูปแบบกลุ่ม

¹⁶ ธ โสธร ตูทองคำ , “นโยบายสาธารณะ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 10-15, หน้า 232.

¹⁷ ทศพร สิริสัมพันธ์ , ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, หน้า 124-125

รูปแบบสถาบัน รูปแบบระบบ รูปแบบกระบวนการ รูปแบบมีเหตุผล รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป¹⁸ โดยตัวแบบที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) เนื่องจากผู้ศึกษาได้ในการกำหนดนโยบายจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น เกิดจากกระบวนการการต่อสู้ในเรื่องการกำหนดนโยบายให้ออกมาสอดคล้องกับความต้องการของตน

(1) ตัวแบบกลุ่ม / ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory)

ตัวแบบการอธิบายนี้ มีรากฐานแนวความคิดจากความคิดเชื่อว่าสังคม เป็นสังคมที่มีความเป็นพหุนิยม (Pluralism) ซึ่งหมายความว่า ในสังคมหนึ่งประกอบด้วยกลุ่มบุคคลจำนวนมาก หลากหลาย และนโยบายสาธารณะที่ออกมา ย่อมเป็นผลมาจากการต่อสู้ ผลักดันของกลุ่มต่างๆ โดยระบบการเมืองมีหน้าที่ในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อหาจุดร่วมกันเพื่อให้เกิดดุลยภาพ (Equilibrium) แต่นโยบายสาธารณะค่อนข้างจะ โอนเอียงไปในทางที่เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า และนโยบายสาธารณะเป็นการหาจุดร่วมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ หัวใจของการเมืองคือความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม คนที่มีความคิดคล้ายกันก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อรักษาประโยชน์ร่วมกัน การเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อให้ นโยบายสาธารณะออกมาถูกใจกับความต้องการของตนเองมากที่สุด ลักษณะสำคัญของตัวแบบกลุ่ม คือ การประนีประนอม (compromise) ระหว่างกลุ่มต่างๆ กลุ่มใดมีอิทธิพลมากนโยบายที่ออกมาก็สามารถสนองตอบความต้องการของตนเองได้มากกว่ากลุ่มที่มีอิทธิพลในกระบวนการนโยบายน้อย แต่แม้ว่าการเมืองอาจเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม แต่ยังมีปัจจัยที่คอยถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ เช่น การตรวจสอบจากภาคประชาชน ไม่ให้กลุ่มการเมืองเล่นการเมืองจนออกนอกกติกามากเกินไป¹⁹ หน้าที่ของระบบการเมือง คือ การจัดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยสร้างกฎ กติกา ประนีประนอม จัดสรรผลประโยชน์ ซึ่งอาจทำในรูปแบบของการกำหนดนโยบายสาธารณะ²⁰ โดยนักรัฐศาสตร์แนวคิดพหุนิยม มองว่าการรวมกลุ่มเป็นปัจจัยที่ทำให้ปัญหา มีโอกาสเข้าถึงผู้มีอำนาจกลุ่มที่มีวิธีรวมตัวที่ดีย่อมมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการนโยบายและบีบให้รัฐบาลออกนโยบายออกนโยบายที่แก้ปัญหากลุ่มตนได้²¹ กลุ่มต่างๆนั้นมีมูลเหตุในการเกิดที่

¹⁸ โปรตดู พิทยา บวรวัฒนา รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา ค.ศ. 1970-ค.ศ. 1970 (กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2528), หน้า 3-19.

¹⁹ พิทยา บวรวัฒนา เอกสารประกอบการสอนทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ เล่ม 2 (กรุงเทพฯ : โครงการหลักสูตร รม. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2552), หน้า 78.

²⁰ จุมพล นิมิตพานิช การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่ายแนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2549) หน้า 144-145.

²¹ พัชรี ลิโรส, พลวัตนโยบายสาธารณะ : จากรัฐเอกชนสู่ประชาชน (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2556), หน้า 9

แตกต่างกัน ซึ่งอาจประกอบด้วยปัจจัย 1) จำนวนบุคคล (size) โดยเฉพาะการเพิ่มจำนวนของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง 2) ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน คือ อาจเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งร่วมกัน มีความต้องการหรือผลประโยชน์ร่วมอย่างเดียวกัน 3) การติดต่อสัมพันธ์กันมากพอสมควร อาทิ การจบจากสถาบันเดียวกัน 4) ความรู้สึกถูกคุกคามหรือบั่นทอนสิทธิ 5) ลักษณะและคุณสมบัติของกลุ่มการเมือง โดยคุณสมบัติของระบบการเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญในการกำหนดว่าการรวมกลุ่มจะเป็นไปในช่องทางใดและมีประตูใดเปิดโอกาสให้กลุ่มสามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ โดยถ้าการรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์ไม่อำนวยความสะดวก โฉมหน้าการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ กลุ่มผลประโยชน์ก็อาจผันตนเองเป็นพรรคการเมืองได้²² โดยปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ได้แก่ ความต้องการของกลุ่มเองสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมมากเพียงใด โดยวัฒนธรรมการเมืองของสังคมก็มีส่วนตีกรอบว่ากิจกรรมใดเป็นที่ยอมรับเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง ทรัพยากร (resources) เป็นอีกปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอิทธิพลของกลุ่ม นอกจากนี้อิทธิพลที่มีได้เป็นตัวเงินหรือสิ่งของที่จับต้องได้ เช่น ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (specialized expertise) ก็มีผลต่อนโยบายได้เช่นกัน²³

3. แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร

ก่อนจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร คงต้องกล่าวถึงแนวคิดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความพยายามจะแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันซึ่งถือเป็นหนึ่งในกระบวนทรรศน์ (Paradigm) หนึ่งในนี้รัฐประศาสนศาสตร์ บางกลุ่มที่เชื่อว่า การบริหารกับการเมืองนั้นสามารถแยกออกจากกันได้ ดังที่ Woodrow Wilson ได้เคยกล่าวไว้ในข้อเสนอแนะของเขาว่าการเมืองกับการบริหารนั้นแยกออกจากกัน การเมืองนั้นเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและออกกฎหมาย ส่วนการบริหารนั้นเป็นเรื่องกันนำนโยบายไปปฏิบัติ ฉะนั้นเราจึงสามารถสร้างหลักการบริหารทั่วไปได้ (a general theory of administration)²⁴ Frank J. Goodnow ได้เสนอว่ารัฐบามี 2 หน้าที่แยกออกจากกันเด็ดขาด คือ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการแสดงนโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยมีความพยายามแบ่งแยกชัดเจนว่ารัฐประศาสนศาสตร์ คือ การศึกษาในเรื่ององค์การราชการ (Government bureaucracy) ในขณะที่รัฐศาสตร์ เป็นเรื่องของ

²² พงษ์วิธาน ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 139-140.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 144-146

²⁴ พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970 (กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2528), หน้า 16.

การศึกษา การเมืองระดับชาติ²⁵ โดยแนวคิดที่จะแยกการเมืองจากการบริหารนั้นถูกแย้งจากนักวิชาการหลายคน เช่น Paul Appleby มองว่าการบริหารกับการเมืองเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ซึ่ง Appleby มองว่าการบริหารของรัฐแท้จริงแล้วเป็นเรื่องของการเมือง และกระบวนการบริหารเป็นกระบวนการหนึ่งของการเมือง รัฐประศาสนศาสตร์ควรเน้นการศึกษาในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายโดยกลุ่มพลังทางการเมืองต่างๆ โดยบทความทางวิชาการในหนังสือรวมเล่มเรื่อง Elements of Public Administration ของ Leiserson และ Morstein-Marx (1946) เน้นย้ำถึงหลักการที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายหลักมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีตัวแสดงสำคัญ คือ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่จะเป็นตัวคอยติดตามและสังเกตการทำงานของราชการว่าเป็นไปตามที่กลุ่มของตนเองต้องการหรือไม่ และจะแสดงอิทธิพลในหารูปแบบ เช่น การขอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ การเข้ามาเป็นที่ปรึกษา โดยปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการทำงานของรัฐมากที่สุด ทำให้การทำงานขององค์การรัฐมีความแตกต่างจากการทำงานในองค์กรประเภทอื่น²⁶ โดยความคิดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นเปลี่ยนจากการแยกการเมืองออกจากการบริหาร เป็นเรื่องของการไม่แบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร แม้ว่าฝ่ายบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ฝ่ายบริหารเองขาดข้อมูลที่เพียงพอ ความไม่รู้ถึงโครงการที่ทำมาในอดีต การด้อยความรู้ในเรื่องปัญหาต่างๆ ทำให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองในบางครั้งก็มีการแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในกรณีที่สถาบันทางการเมืองไม่มีเสถียรภาพและความสามารถ ข้าราชการประจำจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปกครอง การบริหารจัดการในด้านต่างๆ โดยบทบาทข้าราชการประจำมีตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลข่าวสาร ไปจนถึงการมีบทบาทครอบงำฝ่ายการเมืองในการจัดทำนโยบาย²⁷ นอกจากนี้นักวิชาการสายรัฐศาสตร์บางกลุ่มก็ได้สนใจการหาวิธีการบริหารที่สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่หลากหลายหรือเป็นสังคม พหุสังคม (pluralism) นักวิชาการกลุ่มนี้จึงสนใจนโยบายสาธารณะที่ได้รับมาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม อาทิ พรรคการเมือง นิติบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น และมองการบริหารงานภาครัฐเป็นเรื่องที่ไม่จำกัดอยู่ในเรื่องกฎ ระเบียบ หรือ ลำดับชั้นในการบังคับบัญชา (hierarchy) ตามแนวคิดระบบ

²⁵ พิศายาวรรตนา เอกสารประกอบการสอนทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : โครงการหลักสูตร รม. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2552), หน้า 7

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34

²⁷ สร้อยตระกูล อรรถมานะ , “การบริหารและระบบราชการ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 1-9 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2547), หน้า 336-337.

ราชการในอุดมคติของ Max Weber²⁸ แต่การบริหารงานภาครัฐเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรอง และนอกจากหลักเหตุผล(rationality) ก็ยังมีเรื่องความต้องการของกลุ่ม (group demands) ซึ่งเป็นการยืนยันถึงความคิดที่ว่า “การบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง”²⁹ โดยในกรณีประเทศไทยเอง ก็มีงานการศึกษาหลายชิ้นที่แสดงความเกี่ยวพันระหว่างการเมืองและการบริหาร อย่างเช่น การศึกษาของ Fred Riggs ในเรื่อง Prismatic Sala model ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารงานของประเทศกำลังพัฒนาที่ระบบราชการยังมีอำนาจเหนือระบบการเมือง ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารเข้าไปมีบทบาททางการเมือง สอดคล้องกับแนวคิดของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) ที่มองว่าระบบราชการไทยมีความเข้มแข็งเนื่องมาจาก ในอดีตระบบราชการเป็นเครื่องมือของรัชกาลที่ 5 ที่ใช้ในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเพื่อควมมีเสถียรภาพของการปกครอง ทำให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งโดยเฉพาะในส่วนของหน่วยงานด้านการทหาร³⁰ องค์การสาธารณะต่างๆเป็นตัวแสดงในระบบนโยบายที่ถูกกระทบจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหาร เนื่องจากส่วนราชการต่างๆนั้นถูกกำกับ และควบคุมโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำกระทรวง องค์การสาธารณะจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะพัวพันกับการเมือง เนื่องจากการเมืองเป็นตัวกำหนดว่าองค์การจะต้องทำอะไร ได้งบประมาณเท่าไร³¹ ซึ่งนโยบายสาธารณะที่กำหนดจากผู้มีอำนาจนี้เอง เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในระบบการเมือง ซึ่งมีสมาชิกในระบบการเมืองที่มีความต้องการที่หลากหลาย จำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้ทุกฝ่ายได้รับความพึงพอใจมากที่สุด เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง³² โดยเฉพาะหน่วยงานทหารที่ดูแตกต่างจากส่วนราชการพลเรือนปกติ เนื่องจากอำนาจรัฐของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 นั้นอยู่บนฐานอำนาจของกองทัพ และกองทัพก็มีเจตนาารมณ์ในการปลดการแทรกแซงจากภายนอก ตลอดจนในช่วงแรกที่ไทยยังต้องคืนดินให้รอดพ้นจากภัยคุกคามทั้งภายในแลภายนอกประเทศนั้น ระบบราชการถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐในด้านความมั่นคงเป็นหลัก เช่น ในช่วงกรุงศรีอยุธยา ข้าราชการเป็นทั้งทหารและข้าราชการพลเรือน พร้อมๆกันเนื่องจากการกึ่งในการป้องกันประเทศ และเมื่อภารกิจเหล่านั้นผ่อนคลายลงไป บทบาทของทหารและพลเรือนก็ถูกแยกออกจากกัน แต่กองทัพก็ยังมีกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการภายใน โดยกลไกของสภาภิบาลทำให้การเมืองภายนอกมี

²⁸ Max Weber, *The Theory of social and economic organization*, (New York, The free Press, 1947), p.139.

²⁹ อุทัย เลาหนีเชิข “การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์: ศึกษาจากอิทธิพลของรัฐศาสตร์ พหุวัฒนธรรมศาสตร์และศาสตร์การบริหาร”, *เอกสารประกอบการสอนทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์* (กรุงเทพฯ : โครงการหลักสูตร รม. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2552), หน้า 121

³⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช อังใน ฉัชชาภัทร อุนตรงจิตร, *รัฐศาสตร์* (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 214

³¹ พิทยา บวรวัฒนา, *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ*, หน้า 219.

³² พงุทธิสาณ ชุมพล, *ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 19.

โอกาสเข้ามาแทรกแซงน้อย³³ และกองทัพเองก็ได้เข้ามามีบทบาทในระบบการเมืองไทยที่สำคัญหลายเหตุการณ์ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 การรัฐประหารในหลายๆครั้ง โดยเฉพาะครั้งล่าสุดเมื่อปี 2549 เป็นเครื่องยืนยันถึงความแข็งแกร่งของกองทัพและบทบาทที่ยังมีในการเมืองไทย แม้ว่าในทางทฤษฎีกองทัพจะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคงของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้วกองทัพเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของไทยที่สำคัญ กล่าวคือกองทัพในทางปฏิบัติเป็นตัวแสดงที่สำคัญในสนามของการทำนโยบายด้านความมั่นคง หรือกล่าวคือในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นเวทีการต่อสู้ทางการเมืองขององค์การรัฐบาล การเมืองในกระบวนการนี้คือ การต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรระหว่างองค์การของรัฐบาลอาจออยู่ในรูปของพื้นที่ทางการเมืองหรือทรัพยากรทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด³⁴

4. แนวคิดการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics)

“การเมือง” เป็นคำที่มีหลากหลายความหมาย และแนวคิด ชลธิศ ชีระจิตติ (2551)³⁵ ได้สรุปความหมายของการเมืองไว้ว่า การเมืองในความหมายของแนวคิดระบบการเมือง หมายถึง การจัดสรรสิ่งที่มีความสำคัญหรือทรัพยากร โดยการเมืองเป็นทั้งกิจกรรมและกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดสรรทรัพยากร หรือสิ่งที่มีคุณค่าร่วมกัน การเมืองการเป็นเรื่องของการปกครอง (government) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม โดยผ่านการครอบงำของสถาบันต่างๆของรัฐ การเมืองในรูปของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นรูปแบบของการต่อสู้ทางชนชั้น คือ ชนชั้นที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจและชนชั้นที่ถูกครอบงำ ความหมายของการเมืองในเชิงมานุษยวิทยา อาจหมายถึง การเมืองในฐานะเป็นกิจกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือและความขัดแย้ง โดยมีทรัพยากรเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยสรุปแล้ว การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ โดยอาจผ่านสถาบันทางการเมืองต่างๆเช่น สถาบันของรัฐ เป็นต้น

ก่อนจะพูดถึงแนวคิดการเมืองในระบบราชการ มีอีกแนวคิดที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกันคือ แนวคิดในเรื่องการเมืองในระบบนโยบาย โดย พิทยา บวรวัฒนา (2552) ได้ให้ความหมายว่า

³³ ไบรด์พิการณา ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วัฒนธรรมของการอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง (กรุงเทพฯ: ที เพรส, 2541).

³⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, “ความสัมพันธ์พลเรือน – ทหาร ของไทย”, *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 9 (สิงหาคม 2549): 14-15.

³⁵ ชลธิศ ชีระจิตติ, “การเมือง”, ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย* เล่ม 2 ม.ร.ว.พฤษถีสาน ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 278-283

ระบบนโยบาย คือ เครือข่ายของตัวแสดงนโยบายซึ่งมาปฏิสัมพันธ์กันนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตัวแสดงส่วนมากได้แก่องค์กร จึงมีผู้เรียกเครือข่ายนี้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (interorganization relationship) คือ ในระบบนโยบายประกอบไปด้วยเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (inter organization policy system)³⁶ ส่วนการเมืองในระบบนโยบายนั้น คือ การตัดสินใจร่วมกันระหว่างองค์กรสาธารณะซึ่งตัวแสดงในกระบวนการนโยบายแต่ละตัวแสดงจะมีจุดยืนที่ต่างกันหรือจุดยืนเฉพาะตนเอง การตัดสินใจในระบบนโยบายจึงไม่เป็นแบบใช้เหตุผลเต็มที่ (rational) เนื่องจากมีปัจจัยทางการเมืองและอื่นๆเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจ การตัดสินใจจึงเป็นแบบตัวแบบถังขยะ (garbage can model) คือ ผู้ตัดสินใจจะต้องแบ่งพลังของตนให้กับสถานการณ์และปัญหาต่างๆที่พุ่งหาตัวพร้อมๆกันอย่างไร้ระเบียบเหมือนถังขยะ จึงทำให้ผู้ตัดสินใจไม่มีเวลาคิดหรือตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล³⁷ การเมืองระหว่างองค์กรสาธารณะ คือ การต่อสู้กันระหว่างองค์กรเพื่อครอบครองระบบนโยบาย เพื่อให้เป็นไปใกล้เคียงกับความต้องการของตนเองมากที่สุด³⁸ ส่วนแนวคิดในเรื่องเมืองในระบบราชการนั้น มีนักคิดได้ศึกษาหลายท่าน แต่ในการศึกษานี้จะได้นั้นแนวคิดการเมืองในระบบราชการหรือการเมืองในการกำหนดนโยบายของ Graham T. Allison ซึ่งถือว่าเป็นนักคิดที่มีบทบาทสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ ในการบอกเล่าถึงกระบวนการตัดสินใจในช่วงวิกฤตการณ์คิวบา โดยงานของ Allison นั้นได้แบ่งเสนอการตัดสินใจ 3 รูปแบบ คือ

1. Rational Actor Model คือ การตัดสินใจที่ผู้ตัดสินใจมีการพิจารณาทางเลือกในการแก้ปัญหา อย่างระมัดระวังและเลือกตัวเลือกที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากที่สุด การตัดสินใจด้วยหลักเหตุผลต้องอาศัยข้อมูลที่ครบถ้วน ถ้าการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายใดที่ปราศจากข้อมูลที่น่าเชื่อถือและรอบด้าน ก็ยากที่จะเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียได้ ซึ่งตามแนวคิดนี้ผู้กำหนดนโยบายพึงเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ซึ่งรูปแบบการตัดสินใจแบบหลักเหตุผลในความเป็นจริงมีข้อจำกัดเนื่องจากในปัจจุบันสถานการณ์หรือประเด็นนโยบายมีความซับซ้อนและมีความเป็นพลวัตสูงกว่าในอดีต เช่น การต้องตัดสินใจในสภาวะวิกฤต ทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถวิธีการตัดสินใจโดยใช้เวลาในการวิเคราะห์ข้อมูลทุกขั้นตอนอย่างรอบด้าน การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายจึงอาจออกมาอยู่ในรูปแบบที่พิจารณาทางเลือกที่พอใช้ได้ (satisficing) และใช้เหตุผลที่จำกัด (bounded rationality) มากกว่าเลือก

³⁶ พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์กรสาธารณะ, หน้า 211.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216-217

ทางเลือกที่ดีที่สุด³⁹

2. Organizational Process Model เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่สะท้อนพฤติกรรม และข้อจำกัดของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย ที่มีผลต่อการตัดสินใจนโยบาย โดยที่แต่ละหน่วยงานจะมี วิธีปฏิบัติงาน (SOP – Standard Operating Procedure) ที่เป็นของตนเอง จนดูเหมือนกลายเป็นงาน routine ที่ยากต่อการปรับเปลี่ยน โดยในรูปแบบการตัดสินใจนี้ จะมีหน่วยการวิเคราะห์ที่อยู่ระดับหน่วยงาน โดยสรุป คือ นโยบายสาธารณะถูกมองว่าเป็นผลผลิตขององค์การ ซึ่งทำหน้าที่ตามรูปแบบพฤติกรรมที่มีมาตรฐานบางอย่าง โดยแนวทางนี้เน้นว่ากระบวนการในตัวขององค์การเองมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมากกว่ากระบวนการเมืองภายนอกองค์การ⁴⁰ กระบวนการตัดสินใจรูปแบบนี้ Allison ได้ยกตัวอย่างในกรณีของ Cuba Missile Crisis ที่เป็นตัวแบบในการอธิบายแนวคิดนี้เช่นกัน โดยหัวใจของการตัดสินใจรูปแบบนี้อยู่ที่ตัว SOPs การที่โซเวียตเข้าไปติดตั้งขีปนาวุธในคิวบา โดยไม่ได้พยายามที่จะซ่อนฐานที่ตั้งของฐานยิงขีปนาวุธ จากการการสอดแนมของเครื่องบิน U2 สหรัฐฯ นั้นเป็นการติดตั้งเนื่องจากความเคยชินก่อนหน้าที่ทำการติดตั้งฐานยิงขีปนาวุธในสหภาพโซเวียตโดยไม่ได้มีการระมัดระวังในเรื่องการสอดแนมของฝ่ายตรงข้าม⁴¹ โดย Linblom (1963) อธิบายว่าการตัดสินใจรูปแบบนี้เปรียบเสมือนการตัดสินใจแบบ incrementalism เป็นการตัดสินใจแบบอนุรักษ์นิยมที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาเพียงเล็กน้อยจากของเดิมที่เคยทำมาเท่านั้น โดยเป็นการตัดสินใจที่มีความเสี่ยงต่ำ ดังนั้นความล้มเหลวที่สร้างความเสียหายขนาดใหญ่จึงมีโอกาสน้อย⁴²

3. Bureaucratic Politics Model ได้มองหน่วยวิเคราะห์เป็นระดับปัจเจกบุคคล โดย Allison ได้สมมติให้ปรากฏการณ์ Bureaucratic politics เปรียบเสมือนเกมที่ผู้เล่นแต่ละคนต่างก็มีจุดยืนเป็นของตนเอง โดยจุดยืนของแต่ละบุคคลนั้น ขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่แต่ละบุคคลนั้นมีอยู่ (where you stand depends on where you sit) มีผลต่อการตัดสินใจในนโยบายด้วย เพราะฉะนั้นสาระสำคัญของแนวคิด Allison ก็คือ นโยบายสาธารณะที่ออกมาเป็นผลทางการเมือง (political outcome) ซึ่งผ่านการ pulling and hauling ของทั้งผู้ที่มีบทบาทมากและบทบาทน้อย จนผลสุดท้ายนโยบายที่ออกมาเกิดจากการเจรจา ต่อรอง ประนีประนอมนั่นเอง แม้แต่นักวิชาการไทยเองก็ยังไม่

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18

⁴¹ Graham T. Allison cited in Dougherty, James and Robert Pfalzgraff, editor, *Contending Theories of International Relations* (New York: Harper and Row, 1990), pp. 487.

⁴² Alex Mintz and Karl DeRouen, *Understanding foreign policy decision making* (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 74.

ความเห็นว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กับเรื่องทางการเมือง เช่น ชั้นเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ ที่มีการคัดเลือกโครงการต่างๆ ที่มีการเสนอมามีการสร้างฐานทางการเมืองสนับสนุนโครงการ มีการออกนโยบายในรูปของกฎหมาย การเมืองในความหมายของงานศึกษาชิ้นนี้ จึงเป็นการเมืองในแง่ของผู้มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือตัวแสดงในระบบราชการเองหรือตัวแสดงที่ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ⁴³ ทฤษฎีการว่าด้วยการเมืองในระบบรัฐบาล เป็นแนวคิดที่เสนอโดย Allison ที่มีการยกกรณีวิกฤตการณ์จรวดคิวบาเป็นตัวอย่างในการอธิบาย โดยหลักการสำคัญของแนวคิดดังกล่าวอยู่ที่ว่าการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจเป็นผลผลิตของการแข่งขันกันของระบบราชการ โดยมีจุดเน้นอยู่ที่การปรองดอง การเจรจาต่อรอง ของผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยมีสาระสำคัญ คือนโยบายหรือการตัดสินใจเป็นผลผลิตทางการเมืองที่มีการแข่งขันต่อรอง ปรองดอง กันในระบบรัฐบาล ฉะนั้นหน่วยการวิเคราะห์ คือ ระดับรัฐบาล แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทขององค์กร มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ (1) ผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นตัวแทนจากองค์กรที่ตนสังกัดและตัวเองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพราะมีตำแหน่ง (2) จุดยืนของผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งมีมุมมองและให้ลำดับความสำคัญในประเด็นต่างๆ ติดตามกับตำแหน่งของระบบราชการ เป้าหมายขั้นสุดท้ายและผลประโยชน์ ซึ่งเป็นผลผลิตของหน่วยงานและส่วนตัว (3) อิทธิพลของผู้แสดงประกอบด้วย อำนาจ ความได้เปรียบในการต่อรอง ความสามารถในการใช้จุดอ่อน จุดแข็ง ของผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความรู้ความสามารถในการจูงใจผู้อื่น (4) ประเด็นที่ตัดสินใจ คืออะไร เกี่ยวกับจุดยืนและอิทธิพลของผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างไร คือ ผู้นำของแต่ละฝ่ายตัดสินใจโดยพิจารณาถึงสายงานของตนเองด้วยในทางปฏิบัติ อิทธิพลของระบบการเมือง เช่น ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี มีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจ และมีเป็นผลผลิตของการปรองดองกัน ผู้ที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต้องอิงแบบฉบับที่ปฏิบัติสืบมา

คุณลักษณะของการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจตามแนวคิดนี้ คือ มีระบบราชการหลายองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้นำของแต่ละองค์กรมีสายงานของตนอยู่ในสังกัด มีความชำนาญเป็นของตนเอง มีแหล่งข้อมูล รวมถึงระเบียบแบบแผนการทำงานเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนของตนเอง มีผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะขยายงาน อำนาจ เกียรติภูมิและงบประมาณ เช่น ตัวอย่างวิกฤตการณ์ในคิวบา ที่นอกเหนือจากประธานาธิบดีแล้ว ยังมีผู้นำฝ่ายทหาร และฝ่ายอื่นเขามามีบทบาทด้วย โดยผู้นำขององค์กรที่มี

⁴³ Allison อังอิง เขียน ริระวิทช์, การกำหนดนโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 12-18.

ส่วนร่วมในการตัดสินใจจะชิงไหวชิงพริบกันในการเจรจา จูงใจ ต่อรอง ด้วยเหตุผล อำนาจ และ อิทธิพล พรรคพวก เป็นการเมืองเพื่อการตัดสินใจตามที่ต้องการ ทุกคนจะอ้างผลประโยชน์ ของชาติจากมุมมองของตน คนที่ได้เปรียบมักจะเป็นบุคคลที่รู้กฎเกณฑ์ที่ยึดถือในการตัดสินใจหา นั้นๆ รู้ถึงลักษณะนิสัยของผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแต่ละคนว่ามีจุดเด่น จุดอ่อน อย่างไร มีแรง สนับสนุนกลุ่มคนเหล่านั้นมากน้อยเพียงใด แต่ละคนถือไพ่อะไร ขอมแลกเปลี่ยนบางอย่างกับอะไร ข้อสังเกตของแนวคิดนี้คือผลผลิตของนโยบายบ่อยครั้งที่เกิดจากอิทธิพลมากกว่าเหตุผล โดยเฉพาะ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคง การชูธงชาตินิยมมักจะสามารถปิดปากคนที่ไม่เห็นพ้องได้ โดยเฉพาะผลของนโยบายหรือการตัดสินใจที่ออกมาจะเป็นผลของการประนีประนอม ไม่ตรงกับ ความต้องการของใครเลย แต่ก็ไม่ขัดกับผลประโยชน์ขององค์กรใดโดยเฉพาะ แต่เมื่อถึงขั้นตอน การปฏิบัติอาจจะไม่ตรงกับสิ่งที่ผู้ตัดสินใจคาดหมายไว้ก็ได้ หรือ อาจกล่าวได้ว่านโยบายที่ดี คือ นโยบายที่สร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ตัดสินใจน้อยที่สุด⁴⁴

1. แนวคิดการเมืองในระบบราชการมีความแตกต่างกับแนวคิดเรื่องการเมืองในระบบ องค์กร คือ การเมืองในระบบราชการเน้นการต่อรองทางการเมืองในระดับสูง แต่การเมืองใน ระบบองค์กรเน้นไปที่งานประจำขององค์กร

2. การเมืองในระบบราชการเน้นให้ความสำคัญกับการเมืองในระดับผู้นำ และผู้นำแต่ละ คนของรัฐบาล

3. การเมืองในระบบราชการเน้นไปที่บุคลิกและลีลาส่วนตัวของผู้นำการตัดสินใจ มากกว่าการเมืองในระบบองค์กรที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องพฤติกรรมองค์กรมากกว่า

การเมืองในระบบราชการเป็นแนวคิดที่เน้นหนักไปที่บทบาทของข้าราชการระดับสูงใน การนำเสนอทางเลือกให้แก่คณะรัฐมนตรีเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง วิเคราะห์ถึง จุดอ่อนของแนวคิดการเมืองในระบบราชการเช่นกันว่า การวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดนี้จำเป็นต้อง คำนึงถึงระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศด้วย เนื่องจากจุดเน้นของแนวคิดนี้อยู่ที่การตัดสินใจของผู้มีส่วนร่วมในระดับสูงของรัฐบาล โดยมีตัวอย่างการวิเคราะห์ที่อยู่ในระบบ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา แต่ในระบบการปกครองของประเทศอื่นๆ เช่น ไทย ระบบ ราชการหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆอาจมีอิทธิพลเหนือกว่าหรือเป็นแหล่งป้อนข้อมูลที่สำคัญให้กับ

⁴⁴ อภิญา รัตนมงคลมาศ, นโยบายต่างประเทศแนวทางการศึกษา ทฤษฎี ระเบียบวิธีวิจัย (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 39

ผู้มีส่วนร่วมในระดับผู้นำก็ได้ พิทยา บวรวัฒนา (2010)⁴⁵ นำเสนองานศึกษาหลายชิ้นที่แสดงว่าการเมืองนั้นมีบทบาทอย่างสูงในระบบราชการโดยมุ่งเน้นไปที่ประเด็นการเมืองในการกระบวนการปฏิรูปราชการของไทย โดยได้เคยเสนอกรอบแนวคิดเรื่อง **Bureaucratic Politics Framework (BPF)** ซึ่งเป็นวิธีการอธิบายการเมืองในการปฏิรูประบบราชการโดยมีจุดสนใจไปที่ความสัมพันธ์ของตัวแสดงในนโยบายสาธารณะ โดยมีการขยายความให้กว้างกว่าแนวคิดการเมืองในระบบราชการทั่วไป โดยขยายความของการเมืองในระบบราชการ ว่ามีความซับซ้อนมากกว่าจะเป็นการต่อสู้ของข้าราชการในระดับบน ตามแนวคิดของ Allison อย่างเดียวไม่ โดยยังแบ่งประเภทของระบบราชการที่ต่อสู้กันทางการเมือง ในการขยายอาณาบริเวณของหน่วยงานตนเองผ่านการปฏิรูประบบราชการ โดยแนวคิดของ พิทยา ได้ระบุว่าการเมืองในการปฏิรูประบบราชการนั้นแบ่งเป็น การต่อสู้ระหว่าง นักการเมืองและข้าราชการประจำ การต่อสู้ระหว่างราชการประจำด้วยกัน โดยแบ่งย่อยเป็น ความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดงที่เป็นราชการส่วนกลาง ส่วนราชการกลาง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น (core) - กระทรวง (line) กระทรวง-กระทรวง ข้าราชการระดับสูง-ข้าราชการระดับกลาง เป็นต้น และสุดท้ายเป็นการต่อสู้ระหว่าง นักการเมืองด้วยกันเอง โดยตัวแบบของพิทยา ได้ระบุว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงมีความเกี่ยวเนื่องกัน และมีผลชี้้นำในนโยบายปฏิรูประบบราชการและเครื่องมือที่คัดสรรมาใช้ในการปฏิรูปด้วย โดยพิทยา ได้มีข้อสรุปในการศึกษาว่า การเมืองคือการบริหาร ดังนั้นเรื่องการเมืองในระบบราชการจึงเป็นปัจจัยเป็นการต่อสู้ระหว่างองค์การสาธารณะเพื่อครอบครองกระบวนการนโยบาย เพื่อให้นโยบายนั้นออกมาเป็นที่พึงพอใจแก่ตนเองมากที่สุด

ตารางที่ 1 ตารางสรุปแนวคิดการตัดสินใจทั้ง 3 รูปแบบของ Graham T. Allison

Paradigm	Rational Model	Organizational Process	Bureaucratic Politics
ระดับการวิเคราะห์	การตัดสินใจของรัฐบาลเปรียบเสมือนการเลือกทางเลือกอย่างมีเหตุผล	การตัดสินใจของรัฐบาลเปรียบเสมือนผลผลิตขององค์การ (Organizational output)	การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นผลทางการเมือง (Political Resultant)

45

Bidhya Bowornwathana & Ora-orn Poocharoen. "Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters". Public

Paradigm	Rational Model	Organizational Process	Bureaucratic Politics
องค์ประกอบ ของแนวคิด	ตัวแสดงเป็น รัฐบาล การตัดสินใจอยู่บนหลักการ การตัดสินใจที่แน่นอนว่า จะต้องทำอะไรบ้าง	ตัวแสดงระดับ องค์การ (ที่อยู่ ในระบบราชการ) -มีการกระจายตัวของอำนาจ อยู่ในหลายหน่วยงาน (Organization Fragmentation) - การตัดสินใจเป็นผลผลิต ขององค์การ และมีข้อจำกัด ด้าน SOP - มองเฉพาะมุมมองของ องค์การของตนเอง (Parochial perception) - หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน อาศัยการเจรจาต่อรอง	ตัวแสดงอยู่ที่ระดับปัจเจก บุคคล ที่ครองตำแหน่งที่มี บทบาทในการกำหนด นโยบาย โดยคำนึงถึง - ผลของการตัดสินใจเป็น เรื่องทางการเมือง - บทบาทที่แต่ละบุคคล ต้องแสดงออก ตาม ตำแหน่ง - มองเฉพาะมุมมองของ ตนเอง (Parochial perception) - คำนึงถึงหลัก rule of the game ในการแข่งขันกันเชิง รุก
จุดเด่น ของ รูปแบบ	Government action = Choice with regard to objective	การตัดสินใจของรัฐบาลไม่ว่า จะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาว ล้วน เป็น ผล หรือ ถูก ผลกระทบจาก การทำงาน ขององค์การที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น เช่น SOP, วัตถุประสงค์ของ แต่ละองค์การ	การตัดสินใจ เกิดจากการ เจรจาและการต่อรองกัน

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

(1) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในเชิงนโยบายและระบบราชการ

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ (2552) ได้ทำการศึกษาปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเสนอแนวทางแก้ปัญหาในหลายด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมวัฒนธรรม โดยข้อเสนอด้านการเมืองซึ่งเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายนั้น ได้นำเสนอว่าปัจจัยทั้งทางศาสนา ประวัติศาสตร์ การใช้อำนาจรัฐ ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ศึกษาจึงได้เสนอรูปแบบการปกครองที่สามารถเป็นไปได้ขึ้นมา คือ 1.รูปแบบการปกครองแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการบริหารงานของ ศอ.บต. ในยุคสมัยก่อนถูกยุบเลิกโดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย มีหน้าที่ในการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2.การเมืองการที่จัดตั้งขึ้นตามรูปแบบที่คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เสนอ ประกอบไปด้วยหน่วยงาน ศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทุนสนับสนุนการเยียวยาและสมานฉันท์เพื่อหน่วยสนับสนุนในด้านงบประมาณ 3.รูปแบบการปกครองแบบเดียวกับกรุงเทพมหานคร 4.เป็นการจัดรูปแบบการปกครองที่ผสมระหว่างแบบที่ 1 และแบบที่ 3 เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างตัวแทนจากส่วนกลางและผู้บริหารจังหวัดที่เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น 5.เป็นรูปแบบที่ผสมแบบที่ 2 คือ การตั้งคณะกรรมการ (แต่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางมากกว่ารูปแบบที่ 1) และมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากประชาชน และมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทำหน้าที่เฉพาะด้าน โดยการศึกษานี้มองว่าความรุนแรงในพื้นที่ส่วนหนึ่งก็เกิดจากกลไกของรัฐที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้น⁴⁶

ประสิทธิ์ โอสมานนท์ (2551)⁴⁷ ได้ศึกษาถึงเรื่องระบบราชการและการบริหารราชการในภาวะไม่ปกติ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้ตั้งข้อสังเกตว่า สถานการณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในสถานะไม่ปกติ การจัดการกับปัญหาต้องมีระบบบริหารที่เท่าทันกับปัญหา จำเป็นต้องมีการออกแบบระบบบริหารจัดการที่เหมาะสม เพราะหากทำได้ ย่อมหมายถึง โอกาสในการแก้ไขปัญหา แต่หากเลยระบบราชการ จะกลายเป็นข้อจำกัดหรือปัญหาในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเสียเอง โดยได้มีการมองไปที่ความขัดแย้งของหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่และหน่วยงานที่อยู่ส่วนกลาง ซึ่งมีมุมมองและทัศนคติในการแก้ปัญหาที่ต่างกัน จนกลายเป็นอุปสรรคในการทำงาน และการบูรณาการงบประมาณ

⁴⁶ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, “แนวทางด้านนโยบายในการแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้,” (เอกสารวิจัย สำนักงานพัฒนานโยบายสาธารณะ (สพณ.), 2549), บทคัดย่อ.

⁴⁷ ประสิทธิ์ โอสมานนท์ “ระบบราชการกับการบริหารงานในภาวะไม่ปกติ : กรณีศึกษาการบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของราชการฝ่ายพลเรือน,” (รายงานการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550), บทคัดย่อ.

ของส่วนราชการต่างๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นในการแก้ปัญหา

สมิหรา จิตรลดาร (2530)⁴⁸ ได้มีงานศึกษา 2 ชิ้นในเรื่อง การสำรวจสถานภาพทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ งานศึกษาเรื่อง ทศนคติของข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อ ศอ.บต. โดยพบว่า ผลการปฏิบัติตามนโยบายของ ศอ.บต. และ พตท.43 ยังไม่บรรลุผลตามเป้าหมายทั้งหมด โดยไม่ประสบความสำเร็จในการทำให้คนในพื้นที่พูดภาษาไทย และคนในพื้นที่ยังคงมีความหวาดระแวงในตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีปัญหาประชาชนจะไปปรึกษาผู้นำท้องถิ่นมากกว่ามาขอความช่วยเหลือจากทางราชการ และจากการสำรวจทัศนคติข้าราชการที่มีต่อ ศอ.บต. พบว่า ข้าราชการคิดว่าไม่ได้รับความยุติธรรมในเรื่องการพิจารณาจัดสรร โควตาพิเศษ 2 ชั้น จาก ศอ.บต.

ชยากรณ์ ศรีสาคร⁴⁹ ได้ศึกษาเรื่องนโยบายในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพบว่า การแบ่งภารกิจงานในแต่ละส่วนราชการยังขาดความชัดเจน และขาดเอกภาพ เพราะมีการยึดติดกับระบบราชการแบบเดิม โดยการจัดสรรงบประมาณและโครงการ ไม่มีความสมดุลกัน เนื่องจากส่วนราชการที่ไปประจำอยู่ยังคงติดขัดอยู่กับหน่วยงานแม่ ปัญหาที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ คือ การขาดความเข้าใจระหว่างผู้เสียประโยชน์ในพื้นที่ และความขัดแย้งของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่

พีระพงษ์ มานะกิจ (2548)⁵⁰ ได้ศึกษาว่าการนำนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบไปปฏิบัติ ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีการใช้วัฒนธรรมองค์กรเดี่ยวไปครอบงำการปฏิบัติจึงไม่สามารถสร้างส่วนร่วมให้เกิดกับหน่วยงานต่างๆ ในองค์กรได้ โดยเฉพาะหน่วยงานการทหาร ระบบการจัดการ และบุคลากรขององค์กรใช้ระบบทหารเป็นหลัก อำนาจการบรรจุบุคลากรส่วนงานสำคัญกับการตัดสินใจจากฝ่ายทหาร ความไม่สำเร็จของงานถูกกระทบจากระบบการเงินปัจจุบันที่เข้าไปกำกับดูแลมากเกินไปเพื่อหวังผลทางการเมืองในอนาคต นอกจากนี้ **พีระพงษ์ มานะกิจ (2551)⁵¹** ที่เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้สรุปว่า ปัญหาหลักของเหตุความไม่สงบ คือ การถูกผลิตซ้ำทางความคิดทำให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมสุดขั้วโดยวาทกรรมในเรื่องคนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นคนมาลายูปัตตานี และพื้นที่นี้ถูกรัฐไทยแบ่งไปอย่างไม่เป็นธรรม ส่วนปัญหาระดับรองซึ่งมีความสำคัญ

⁴⁸ สมิหรา จิตรลดาร, “การสำรวจทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2530), บทคัดย่อ.

⁴⁹ ชยากรณ์ ศรีสาคร, “นโยบายกับการแก้ไขปัญหาการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้”, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), บทคัดย่อ.

⁵⁰ พีระพงษ์ มานะกิจ, “การแก้ไขปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้” (รายงานวิจัย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), บทคัดย่อ

⁵¹ พีระพงษ์ มานะกิจ, “วิเคราะห์สาเหตุหลักของปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้,” (รายงานการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551), บทคัดย่อ.

เทียบเท่ากับปัญหาความแตกแยกด้านเชื้อชาติ ก็คือ ปัญหาแทรกซ้อนในเรื่องผลประโยชน์ของธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบค้ายาเสพติด ของเถื่อน รวมถึง ปัญหาที่มีสาเหตุมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและปัญหาความมีเอกภาพในการบริหารจัดการหน่วยงาน ล้วนแต่เป็นรากเหง้าของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งสิ้น

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2538)⁵² ได้จัดทำเอกสารวิจัยในปี 2538 เรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ของ ศอ.บต. เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน” โดยเอกสารวิจัยได้เล่าถึง พัฒนาการของ ศอ.บต. และสรุปว่าในช่วงแรกของการจัดตั้งนั้นมีส่วนช่วยคลี่คลายสถานการณ์ใน จังหวัดชายแดนภาคใต้จริง โดยจากการสัมภาษณ์ข้าราชการจากหลายหน่วยงานและในพื้นที่พบว่า ส่วนใหญ่ยังคงเห็นว่าการมี ศอ.บต. ยังมีความจำเป็นและควรแยกออกจากการควบคุมของกองทัพภาคที่ 4 และเห็นว่าสามารถยุบได้เมื่อเหตุการณ์สงบ

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ⁵³ (กอส.) ได้จัดทำรายงานข้อเสนอใน สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยเสนอให้มีการตรา พ.ร.บ.สันติสมานฉันท์ในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ (หรือ พ.ร.บ.ดับไฟใต้) เพื่อแก้ไขปัญหาความรุนแรง โดยเสนอให้มีการตัดตั้งหน่วยงานเพื่อ รับผิดชอบในพื้นที่ คือ ศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาพัฒนาพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทุนสนับสนุนการเยียวยาและสมานฉันท์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่คล้ายโครงสร้าง ของ ศอ.บต. ในอดีต และปรับปรุงในเรื่องกองทุนยุติธรรมขึ้นมา ซึ่งรายงานดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความ จำเป็นที่ต้องมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารราชการในพื้นที่ และมีหน่วยงานที่บูรณาการการ ทำงานที่มีประสิทธิภาพ

ณรงค์ วุ่นซิ้ว (2552)⁵⁴ ได้จัดทำเอกสารวิจัยเรื่อง “พัฒนาการขององค์กรในการบริหาร ราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้” ได้เล่าถึงพัฒนาการของ ศอ.บต. ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ และพบว่ากรมมีระบบบริหารงานรูปแบบพิเศษในพื้นที่พิเศษอย่างชายแดนภาคใต้นั้นยังมีความจำเป็น และงานด้านการ ผลักดันให้เกิด ศอ.บต. ที่ออกจากโครงสร้างของทหาร โดยความพยายามให้มี

⁵² สุรสิทธิ์ วชิรขจร, “การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ของ ศอ.บต. เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน,” (เอกสารวิจัย สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2538), บทคัดย่อ.

⁵³ คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ “รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ เอกชนะความรุนแรง ด้วยพลังสมานฉันท์,” (รายงานการศึกษาคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ), 2549.

⁵⁴ ณรงค์ วุ่นซิ้ว, “พัฒนาการขององค์กรในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้,” (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตร นักปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 35 วิทยาลัยมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2552), บทคัดย่อ.

กฎหมายเฉพาะในพื้นที่นั้น เกิดจากแรงผลักดันของฝ่ายการเมืองและคณะทำงาน แต่ข้อจำกัดของการทำงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือกฎระเบียบ และระบบราชการที่มีความซ้ำซ้อนและเชื่องช้า

(2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย

นพดล อุดมวิศวกุล⁵⁵ ได้จัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การเมืองของการกำหนดนโยบาย : ศึกษากรณีมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย” ซึ่งได้ศึกษากระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบาย และการก่อตัวของนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตร โดยพบว่า การก่อตัวนโยบายของไทยเป็นไปตามรูปแบบผู้นำซึ่งมีส่วนราชการเป็นตัวแทน และส่วนราชการได้เป็นเวทีกลางในการก่อตัวของนโยบาย และกระบวนการกำหนดนโยบาย

ศักรพร ธีรศิริกุล⁵⁶ ได้จัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” โดยผู้วิจัยใช้ตัวแบบหน้าต่างนโยบายของ Mark E. Rushefsky ซึ่งประยุกต์จากตัวแบบเดิมของ John W. Kingdon ในการศึกษาการเข้าสู่วาระนโยบาย และตัวแบบผู้นำของ Thomas R. Dye ซึ่งผู้วิจัยประยุกต์เข้ากับสภาพการเมืองแบบอมตยาธิปไตยของไทยมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายการก่อรูปของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามตัวแบบผู้นำภายใต้การเมืองแบบอมตยาธิปไตยที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งข้าราชการประจำ กฎหมายปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นผลของการกำหนดนโยบายตามตัวแบบผู้นำมีลักษณะที่นำกฎหมายปฏิรูปที่ดินจากหลายประเทศมาปรับใช้แต่ไม่ได้ใช้มาตรการที่เข้มข้นเหมือนประเทศต้นแบบ อันเป็นผลจากการประนีประนอมในหมู่ชนชั้นนำ

สุพิชญา จารุพันธ์ วิทยานิพนธ์เรื่องการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ศึกษาและพบว่ากลุ่มชนชั้นนำเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่นักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยงานศึกษาได้เล่าถึงการเจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน⁵⁷

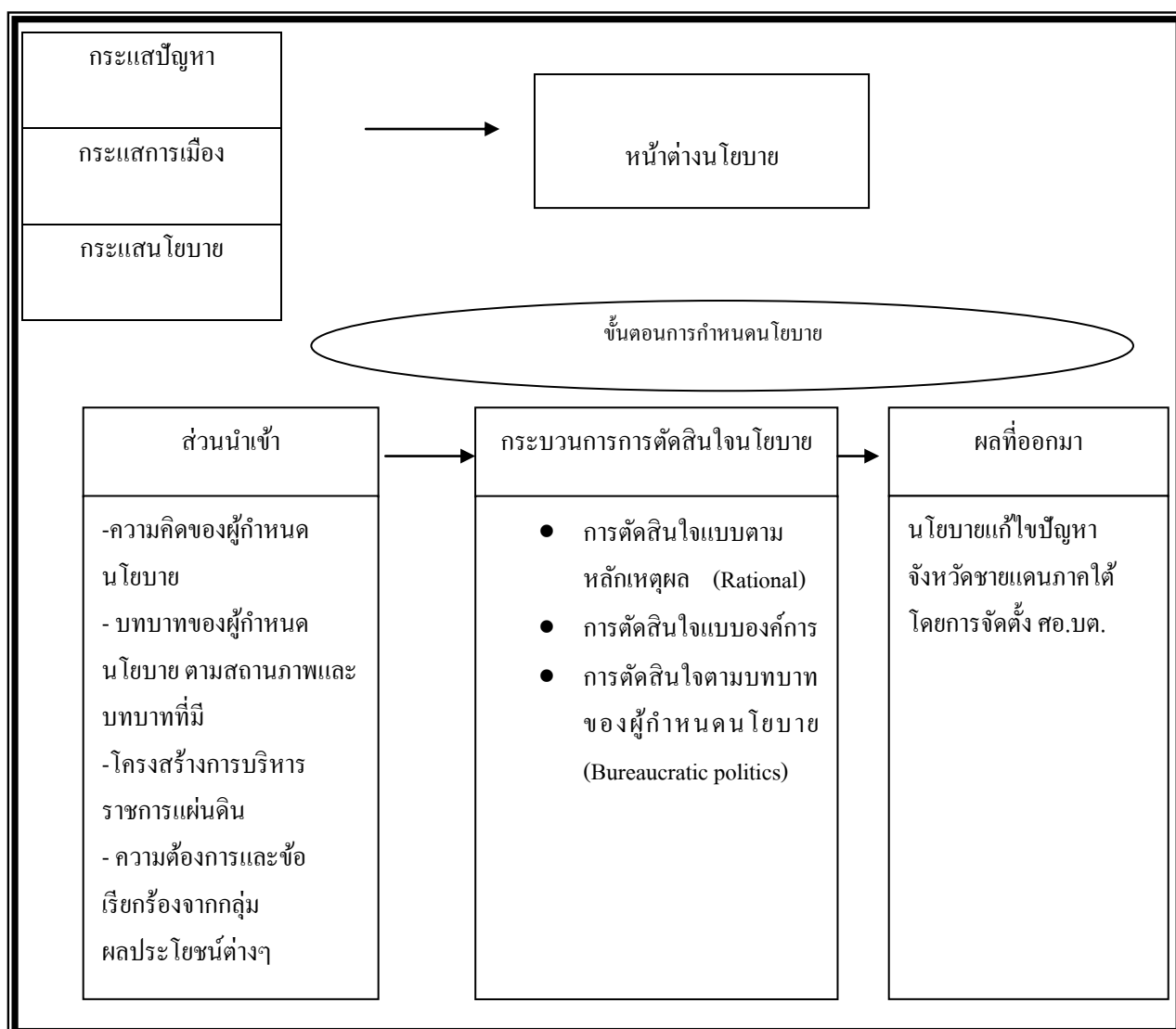
⁵⁵ นพดล อุดมวิศวกุล, “การเมืองของการกำหนดนโยบาย : ศึกษากรณีมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), บทคัดย่อ.

⁵⁶ ศักรพร ธีรศิริกุล, “กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), บทคัดย่อ.

⁵⁷ สุพิชญา จารุพันธ์, “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), บทคัดย่อ.

ขวัญรวี ศรีสงวน เอกสารวิจัย เรื่องการเมืองภายในการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ : ศึกษากรณี การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอธิบายถึงการเจรจาต่อรองที่อยู่เบื้องหลังการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนไม่ได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย⁵⁸

6. กรอบแนวคิดในการศึกษา



⁵⁸ ขวัญรวี ศรีสงวน “การเมืองภายในการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ : ศึกษากรณี การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,” (เอกสารวิจัย ปริญญานมหาวิทยาลัย ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), บทคัดย่อ.

กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน เริ่มจาก การเข้าสู่วาระหรือการก่อตัวของนโยบาย (Agenda Setting) ของนโยบายแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีแนวคิดที่จะจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือองค์การอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียง ซึ่งกระแสทั้ง 3 ประกอบด้วย กระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย เมื่อทั้งสามกระแสบรรจบกัน หน้าต่างนโยบายก็จะเปิดออก เปิดโอกาสให้นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เข้าสู่การจัดระเบียบวาระในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยที่งานศึกษาครั้งนี้ตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นว่า กระแสการเมืองนั้นมีบทบาทสูงกว่า กระแสอื่นๆ จากนั้นเมื่อนโยบายเข้าสู่การจัดระเบียบวาระ ก็จะมาถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งเริ่มจากส่วนนำเข้าที่การเรียกร้องจากกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้ง ผู้กำหนดนโยบายที่สวมบทบาทในองค์กรต่างๆ ข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์ จากนั้น ผ่านเข้าสู่ กระบวนการการตัดสินใจ ที่มีการใช้ รูปแบบการตัดสินใจ 3 รูปแบบ คือ การตัดสินใจที่ใช้หลักเหตุผล การตัดสินใจของบุคคลที่สวมบทบาทอยู่ในองค์กรที่เกี่ยวข้อง และการตัดสินใจในระดับองค์กร ที่ถูกจำกัดไว้กับกรอบมาตรฐานการทำงานที่เคยทำมา (Standard Operating Procedure - SOP) แต่สุดท้ายการเมืองในระบบราชการก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ นโยบายแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีการจัดตั้ง ศอ.บต. โดยการออก พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ที่ไม่ได้เป็นทางเลือกของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง แต่เป็นผลที่เกิดจากการเจรจา ต่อรอง ให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่ายมากที่สุด

บทที่ 3

พัฒนาการของนโยบายและองค์การที่ดำเนินการ แก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากในอดีตถึงปี พ.ศ.2549

การทำความเข้าใจกับการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน โดยเฉพาะช่วงการรื้อฟื้น สอ.บต ขึ้นมาใหม่ พ.ศ. 2549 ในสมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นต้นไป (ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ เป็นขอบเขตในการศึกษาครั้งนี้) เรามีความจำเป็นต้องศึกษาถึงพัฒนาการ ประวัติศาสตร์ของนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบตั้งแต่ในอดีต เพื่อมีความเข้าใจต่อการแก้ไขปัญหาในอดีตที่ส่งผลถึงนโยบายการแก้ปัญหาในปัจจุบัน โดยในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงนโยบายการแก้ปัญหาตั้งแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนถึงยุคสมัยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยฯ (คปค.) ทำการรัฐประหารรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนพ้นจากความเป็นรัฐบาล ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้งหนึ่ง

ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานและดินแดนบริเวณนี้ครั้งหนึ่งเคยเป็นอาณาจักรที่มีการปกครองของตนเองอย่างเป็นอิสระและมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน มาตั้งแต่ก่อนยุคที่สยามจะได้เข้ามาครอบครอง แต่ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและพิจารณาจากความเชื่อมโยงของเรื่องที่จะศึกษา งานศึกษาครั้งนี้จึงจะขออธิบายและให้ความสำคัญกับพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบนับแต่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงนโยบายการแก้ปัญหาในช่วงรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น เนื่องจากในช่วง โดยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นแห่งความขัดแย้งที่มีผลมาจนปัจจุบัน นับแต่ันนโยบายการปกครองหัวเมืองประเทศราชการแยกการปกครองออกเป็น 7 หัวเมือง ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นหรือการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ส่งผลต่อปัญหาและนโยบายการแก้ปัญหาในปัจจุบันทั้งสิ้น โดยการอธิบายถึงพัฒนาการของปัญหาและนโยบายการแก้ไขปัญหาแบ่งตามช่วงเวลาดังนี้ คือ

1. สมัยก่อนรัตนโกสินทร์

สมัยก่อนการเป็นเมืองประเทศราชของสยามนั้นดินแดนบริเวณ 3 จังหวัดทั้งปัตตานียะลา และนราธิวาสหรือหัวเมืองมาลายูในอดีตนั้น เคยเป็นอาณาจักรที่มีการปกครองเป็นอิสระ หรือที่หลักฐานทางประวัติศาสตร์หลายชิ้นได้ระบุว่าดินแดนบริเวณนี้ ในอดีตคือเมืองปัตตานีหรือรัฐปัตตานี

ซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่มีประมุขคือสุลต่าน ซึ่งในภาษามลายูเรียกสุลต่านว่า โอริงกาเย (OrangKaya) โดยเชื่อกันว่ารัฐปัตตานีนี้ได้มีพัฒนาการมาจากอาณาจักรลังกาสุกะ (Langkasuka)** ซึ่งมีอาณาเขตการปกครองตั้งแต่ใต้นครศรีธรรมราชลงไปหลังจากนั้นอาณาจักรสุโขทัยก็ได้ขยายอิทธิพลลงมาถึงตอนใต้จนมาถึงลังกาสุกะ ซึ่งมีหลักฐานในศิลาจารึก(หลักที่ 1) ว่าเมืองบริเวณแหลมมลายูนั้นเคยเป็นเขตแดนของสยามตั้งแต่สมัยสุโขทัยสมัยพ่อขุนรามคำแหงเป็นต้นมา แต่ยังคงมีอิสระในเพียงแต่มีการส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทองปีละ 3 ครั้ง ในสมัยช่วงต้นของอยุธยากองทัพของมะละกาได้แข็งข้อต่ออยุธยาและได้เข้าโจมตีลังกาสุกะ ตลอดจนได้เผยแพร่ศาสนาอิสลามทำให้ชาวเมืองลังกาสุกะหันมานับถือศาสนาอิสลามในที่สุด แต่หลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่จะระบุชัดเจนว่าอาณาจักรลังกาสุกะหายไปเมื่อใด และเกิดปัตตานีมาแทนที่เมื่อใดนั้นยังไม่แน่ชัดและยังเป็นข้อถกเถียงเชิงวิชาการทางประวัติศาสตร์ต่อไป แต่ สุภาศัพท์ธรรม ตั้งตรงไพโรจน์ ได้สรุปการเกิดและการสิ้นสุดของอาณาจักรลังกาสุกะไว้ที่น่าสนใจว่า “ลังกาสุกะตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายู และมีอายุเก่าแก่ไม่ต่ำกว่าพุทธศตวรรษที่ 7 เป็นต้นมา เมื่ออาณาจักรพุนันเสื่อมลงไปในพุทธศตวรรษที่ 11 ลังกาสูกะได้ขึ้นมามีอำนาจแทนที่บนคาบสมุทรมลายู และเจริญรุ่งเรืองมาถึงพุทธศตวรรษที่ 20 จากนั้นจึงค่อยๆลดระดับความสำคัญเหลือเพียงแต่การค้าระดับท้องถิ่น ชื่อของลังกาสุกะค่อยๆเลือนหายไป ขณะที่เมืองบริเวณชายทะเลเกิดขึ้นใหม่ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการค้าทางเรือ ทางเศรษฐกิจและการปกครอง เรียกว่า เมืองปัตตานี”⁵⁹ ในสมัยที่เป็นเมืองปัตตานีแล้วนั้นก็ยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากกรุงศรีอยุธยาในฐานะเมืองประเทศราชส่งบรรณาการตามกำหนดเวลาต่อกรุงศรีอยุธยา แต่กาลต่อมาปัตตานีมีความเข้มแข็งขึ้นจึงแสดงความกระด้างกระเดื่องหลายครั้ง โดยเฉพาะเมื่อยามที่กรุงศรีอยุธยาถูกกองทัพพม่าตี และในสมัยพระเพทราชาเมืองปัตตานีมีความไม่พอใจอยุธยาในการสถาปนาภคินิธิวงศ์ใหม่จึงไม่ยอมเป็นรัฐบรรณาการของกรุงศรีอยุธยา トラบจนเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าครั้งที่ 2 และจนถึงกรุงธนบุรี รัฐปัตตานีก็ยังคงความเป็นอิสระเรื่อยมา⁶⁰

** ครอบชัย หัตถา (2551) ระบุว่าในบันทึกของชาวจีนเรียกอาณาจักรนี้ว่าสิงขารุ ซึ่งอยู่ในช่วงปี พศ. 700-1400 ซึ่งในช่วงแรกได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนาและศาสนาพราหมณ์ จากนั้น เมื่อประมาณปี พศ 1693 ศานาอิสลามก็ได้เริ่มเข้ามาแพร่หลายในบริเวณดินแดนนี้โดยชาวอาหรับและชนชาติอื่นๆ

⁵⁹ สุภาศัพท์ธรรม ตั้งตรงไพโรจน์, ความขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้: รากเหง้าปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 20

⁶⁰ ขจัดภัย นุรุษพัฒน, 2548:1-6 ; ครอบชัย หัตถา, 2551:3-6; สุภาศัพท์ธรรม ตั้งตรงไพโรจน์, 2553:20-45

2 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สาเหตุแห่งความขัดแย้ง เมืองปัตตานีในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีฐานะเป็นเมืองประเทศราช(หรือเรียกว่ารัฐบรรณาการ) ของไทย โดยการเป็นเมืองประเทศราชนั้นเมืองปัตตานีมีหน้าที่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ ต้นไม้เงินต้นไม้ทอง (บุหงามาศ) มายังสยามทุกๆ 3 ปี แต่ยังคงมีอิสระในการปกครองทั้งในด้านวัฒนธรรมและการเลือกผู้ปกครองของตนเอง แต่สาเหตุสำคัญที่ทำให้รัชกาลที่ 1 ทรงเข้าไปยุ่งเกี่ยวและตัดสินใจแทรกแซงการปกครองปัตตานี เนื่องจากเมื่อคราวสงครามระหว่างสยามกับพม่า สยามได้ขอความช่วยเหลือจากสุลต่าน โมฮัมหมัดแห่งรัฐปัตตานี แต่กลับได้รับการปฏิเสธ และถือโอกาสแข็งข้อไม่ยอมเป็นเมืองขึ้นสยามอีกต่อไป จนกระทั่งรัชกาลที่ 1 ทรงชนะการรบกับพม่า จึงได้ส่ง สมเด็จฯ กรมพระราชวังบูรพา มหาสุรสิงหนาท เข้าไปปราบรัฐปัตตานี และได้ตั้งพระยาวิชิตภักดีศรีสุรวงษา^{***} เป็นเจ้าเมืองปัตตานีแทนและปัตตานีก็ได้กลับเป็นประเทศราชของสยามดังเดิม แต่ภายหลังในแผ่นดินรัชกาลที่ 1 ก็ได้เกิดการแข็งข้อจากเมืองปัตตานีอีก 2 ครั้ง จนเป็นเหตุให้รัชกาลที่ 1 ทรงโปรดให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการปกครองรัฐปัตตานีในกาลต่อมา⁶¹

การปรับเปลี่ยนนโยบายการปกครอง หลังจากเกิดการสู้รบระหว่างปัตตานีและสยามอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การที่รัชกาล 1 ทรงมีพระบรมราโชบายในเรื่องการปรับนโยบายการปกครองระหว่างสยามกับปัตตานีใหม่ โดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจได้เปลี่ยนแปลงไป การควบคุมปัตตานีแบบหลวมๆ เหมือนในช่วงอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้นๆ ไม่ใช่ความต้องการของสยามอีกต่อไป สยามต้องการลดความแข็งแกร่งของปัตตานีและรัชกาลที่ 1 ทรงเห็นว่าการที่จะให้ปัตตานีดำรงความเป็นเมืองใหญ่อิสระดังแต่ก่อนนั้นต่อไปจะไว้ใจไม่ได้ ดังนั้นสยามจึงได้ปรับนโยบายการปกครองปัตตานี โดยมีนโยบาย “แบ่งแยกและปกครอง” โดยเมืองปัตตานีได้ถูกแบ่งออกไปเป็นเมืองเล็กๆ 7 หัวเมืองได้แก่ปัตตานี หนองจิก ยะหริ่ง ยะลา รามันห์ ระแงะ และสายบุรี ซึ่งเป็นเมืองชั้นตรี มีขุนนางชั้น “พระยา” ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากกรุงเทพเป็นผู้ปกครอง แต่ละเมืองเป็นอิสระต่อกันและขึ้นตรงต่อเจ้าเมืองสงขลาซึ่งถือเป็นเมืองเอก⁶²

*** สุรชาติ บำรุงสุข (2551) ได้อธิบายว่า พระยาวิชิตภักดีศรีสุรวงษา มีนามเดิมคือ คนภูมิมิเด็น สืบเชื้อสายจากเจ้าเมืองปัตตานี และได้เป็นเจ้าเมืองปัตตานี หลังจากที่ถูกสุลต่าน โมฮัมหมัดสิ้นพระชนม์จากการสู้รบกับกองทัพสยามที่นำโดยสมเด็จฯ กรมพระราชวังบูรพา มหาสุรสิงหนาท

⁶¹ โปรตุค บุญบงษ์ ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ ,2551 :7; มาร์ค ตามไทและสมเกียรติ บุญชู,2551:61 ; สุภาภรณ์ ตั้งตรงไพโรจน์,45-46:2553

⁶² เรื่องเดิม อ้างแล้ว

[†] เทศาภิบาล เป็นการจัดการปกครองหัวเมืองตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงต่ำสุด โดยแบ่งการปกครองออกเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีการแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคต่างๆ โดยมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจการดำเนินการแทนส่วนกลาง โดย

3. สมัยการปฏิรูประบบบริหารราชการในรัชกาลที่ 5 ถึงช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ.2475

การปฏิรูประบบการปกครอง การปกครองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินสยาม เนื่องด้วย เกิดแรงกดดันจากประเทศตะวันตกในการล่าอาณานิคม จึงมีความจำเป็นที่สยามจะต้องปฏิรูปประเทศ ให้ทัดเทียมนานาอารยประเทศ เนื่องจากทรงเห็นว่าการปกครองประเทศแบบเดิมที่ใช้รูปแบบของกรุงศรีอยุธยาที่มีมีการแบ่งการปกครองออกเป็น หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองพระยามหานครและหัวเมืองประเทศราช(เมืองขึ้น) นั้นไม่เข้ากับกาลสมัย โดยเฉพาะเมื่อมีภัยคุกคามจากตะวันตก ทำให้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจนั้นมีความจำเป็น และเมืองประเทศราชนั้นมักจะมีอาการอ่อนไหวจากผลประโยชน์ที่ชาติมหาอำนาจเสนอให้และพร้อมจะแยกตัวออกจากสยามอยู่เสมอ ตลอดจนความชัดเจนในเรื่องเขตแดน อาจเป็นประเด็นให้ชาติตะวันตกนำมาเป็นสาเหตุในการรุกรานสยามได้ รัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงพระราชโองบายในการปฏิรูปการปกครองเสียใหม่เพื่อเป็นการสร้าง รัชชาติ (nation-state) หรือการสร้างรัฐ (state building) นั่นเอง ดังนั้นจึงมีการจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยการใช้ระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล⁶³ เพื่อให้สามารถระดมทรัพยากรภายใน สังคม ขยายอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐ สร้างความแข็งแกร่งและความเป็นปึกแผ่นแน่นหนา (consolidation) ของศูนย์กลางอำนาจรัฐและทำให้อำนาจรัฐครอบคลุมไปทั่วราชอาณาจักร⁶³ โดยมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) โดยมีการจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวง และจัดระบบหัวเมืองต่างๆเสียใหม่ โดยในเริ่มแรก การบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ หัวเมืองตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช อยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงกลาโหม โดยในช่วงปี พ.ศ 2439-2444 รัชกาลที่ 5 ทรงมีนโยบายในการลดอำนาจเจ้าเมือง และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ อ่างเหตุผลที่ต้องจัดการหัวเมืองทั้ง 7 คือ เพื่อให้ไทยจะได้มีเส้นอาณาเขตที่มั่นคง แน่นนอน เนื่องจากมีภัยจากลัทธิล่าอาณานิคมจากตะวันตกในขณะนั้น ทำให้เกิดการสร้างรัฐสมัยใหม่ (modern nation state) ที่ยึดแนวทางการสร้างรัฐในเชิงพื้นที่หรือเรียกว่ารัฐอาณาเขต ซึ่งหมายถึงความจำเป็นการการที่ต้องมีการรวมศูนย์กลางการปกครอง ตลอดจนหัวเมืองมลายูนั้นมีความเปราะบางล่อแหลมที่มีแนวโน้มในการเสียพื้นที่ส่วนนี้ ซึ่งสิ่งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เกรงมากคือ การที่เจ้าเมืองหัวเมืองทั้ง 7 จะหันไปเข้ากับฝ่ายตะวันตก ซึ่งต่อมาพระยาสุโขมนัยวินิต (ปั้น

มณฑลนี้จะประกอบด้วยหน่วยการปกครองคือ เมือง(จังหวัด) ตั้งแต่ 2 เมืองขึ้นไป มีข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดรองจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

⁶³ อำนาจ ศรีพูนสุข อ่างในประสิทธิ์ โอสตานนท์ “ระบบราชการกับการบริหารงานในภาวะไม่ปกติ : กรณีศึกษาการบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของราชการฝ่ายพลเรือน,” (รายงานการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550), หน้า 28.

นครศรีธรรมราช ซึ่งกฎข้อบังคับ เหล่านี้เองนำมาซึ่งความไม่พอใจจากเจ้าเมือง ข้าราชการและประชาชนในพื้นที่เนื่องจากเหล่าเจ้าเมืองได้ถูกลดทอนอำนาจของตนและต้องปฏิบัติตามพระบัญชาของพระมหากษัตริย์ไทย ทำให้เกิดการต่อต้านจากเจ้าเมืองหัวเมืองทั้ง 7 เรื่อยมา แม้วาระกาลที่ 5 จะทรงมีนโยบายประนีประนอม⁶⁶ พุทธิพร วิรุณหะ ได้ศึกษาว่า รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริกำหนดนโยบายการปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ให้รัดกุมขึ้นโดยเน้นให้ออกระเบียบปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ส่งบุคลากรที่มีความรู้ คุณธรรม เข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่น และปรับปรุง 7 หัวเมืองยกขึ้นเป็น “มณฑลปัตตานี” และให้คงเหลือเพียง 4 เมืองปัตตานี ยะลา สาขบุรีและระแงะ ในปี 2449 แต่ผู้ปกครองหัวเมืองทั้ง 7 ก็มีได้พอใจ โดยหลังจากปัตตานีถูกแยกออกเป็น 7 หัวเมืองตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ก็มีความพยายามต่อต้านและก่อกบฏหลายครั้ง โดยสยามนั้นมองว่า 7 หัวเมืองคือ “หัวเมืองชั้นนอก” ของสยามเหมือนนครศรีธรรมราช สงขลาฯ ขณะที่ 7 หัวเมืองนั้นมองตนเองว่าเป็น “หัวเมืองประเทศราช” ของสยาม ยังคงส่งดอกไม้เงิน ดอกไม้ทอง และยังมี “พระราชฯ” ซึ่งมีอำนาจในการปกครองตนเอง และเมื่อมี 7 หัวเมืองจึงมีพระราชฯ 7 พระองค์ ข้อบังคับสำหรับการปกครองบริเวณหัวเมืองทั้ง 7 คือการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านการบริหารปกครองเมือง การคลัง การติดต่อกับต่างประเทศ ตลอดจนการศาล ให้อำนาจเหล่านี้ย้ายตำแหน่งจากมือของเจ้าเมืองในท้องถิ่นมาขึ้นต่อรัฐบาลที่กรุงเทพฯ บางคนจึงสรุปว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น คือ เมื่อบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของไทยเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการแบ่งแยกดินแดนโดยเจ้าผู้ครองนครเดิมซึ่งต้องเสียดินแดนพิเศษไป⁶⁶ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้มีการออกฎกระทรวงประกาศนโยบาย⁶⁷ สำหรับผู้ที่ไปปฏิบัติราชการในมณฑลปัตตานี และได้ออก หนังสือคู่มือสำหรับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่รับราชการในมณฑลซึ่งที่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับข้าราชการที่ลงไปปฏิบัติหน้าที่ ให้รับรู้ถึงวัฒนธรรมของมณฑลปัตตานีที่มีความแตกต่างทั้งในด้านศาสนาและวัฒนธรรม โดยหลักกระทรวงประกาศนโยบายในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้นมีที่มาจาก รายงานการประชุมเรื่องมณฑลปัตตานี ของ สมเด็จพระเจ้าฟ้าบริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิต วันที่ 2 กรกฎาคม 2466 และมีการนำรายงานดังกล่าวมาขยายความให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ ซึ่งรัชกาลที่ 6 ทรงได้ทอดพระเนตรรายงานดังกล่าวและทรงเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญดังนี้คือ

⁶⁶ อิมรอน มะกุลิม ในชัษวัฒน์ สกานันท์ บรรณาธิการ , แผ่นดินจินตนาการ : รัฐและการแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในภาคใต้, หน้า 88.

⁶⁷ รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชหัตถเลขที่ 3/78 เกี่ยวกับข้าราชการที่จะไปประจำที่มณฑลปัตตานีว่า “ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำมณฑลปัตตานีพึงเลือกเฟ้นคนที่มีนิสัยซื่อสัตย์ สุจริต สงบเยือกเย็น เชื้อกษัตริย์ ไม่ใช่อิสลามแต่ส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่งหรือส่งไปทางลงไทยเพราะเลว เมื่อจะส่งไปแล้วต้องส่งสอนชี้แจงให้รู้ลักษณะทางการอันพึงประพฤดิระมัดระวัง ผู้ใหญ่ในพื้นที่พึงสอดส่องฝึกรอบมกันต่อๆในทางคุณธรรมเหล่านั้นเนื่องๆไว้แต่คอยให้พลาดพลั้งลงไปก่อน แล้วจึงลงโทษ” (อ้างในสุรชาติ บำรุงสุข, 2550:23)

1. ระเบียบการหรือวิธีปฏิบัติอย่างใดเป็นทางให้พลเมืองรู้สึกหรือเห็นว่าเป็นการเบียดเบียน กดขี่ศาสนาอิสลาม ต้องยกเลิกหรือแก้ไขเสีย การใดจะจัดขึ้นใหม่ ต้องอย่าให้ขัดกับลัทธินิยมของ อิสลามหรือยิ่งทำให้เห็นเป็นการอุดหนุนศาสนาฮัมหมัดได้ยิ่งดี

2. การกะเกณฑ์อย่างใดๆก็ดี การเก็บภาษีอากรหรืออย่างใดๆก็ดี เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวม เทียบกันต้องอย่าให้ยิ่งกว่าที่พลเมืองแวนแคว้นประเทศราชของอังกฤษ ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกันนั้นต้อง เกณฑ์เสียอยู่เป็นธรรมดา (หมายความว่า ภาษีอากรก็ไม่ควรเก็บสูงกว่าที่อังกฤษเก็บ) เมื่อพิจารณาเทียบ กันแต่เฉพาะอย่าง ต้องอย่าให้ยิ่งหย่อนกว่ากัน จนเป็นเหตุเสียหายในทางปกครองได้

3. การกดขี่ บีบบังคับเจ้าพนักงานของรัฐบาล เนื่องแต่การใช้อำนาจที่ผิดเป็นธรรมดาดี เนื่องแต่ การหมิ่นลู่ดูแคลนพลเมืองชาติแขก โดยฐานที่เป็นคนต่างชาตก็ดี เนื่องแต่การหน่วงเหนี่ยวชักช้าใน กิจการ ตามหน้าที่เป็นเหตุให้ราษฎรเสียความสะดวกในทางหาเลี้ยงชีพก็ดี ต้องระมัดระวังแก้ไขมิให้ เกิดขึ้น เมื่อเกิดขึ้นแล้วต้องให้ผู้ทำผิดรับผลตามความผิด โดยยุติธรรม ไม่ใช่สักแต่จะจัดการกลบ เคลื่อนให้เงียบไปเสีย เพื่อจะไว้หน้าสงวนศักดิ์ของข้าราชการ

4. กิจการใดๆทั้งหมดอันเจ้าพนักงานต้องบังคับใช้แก่ราษฎร ต้องระวังอย่าให้ราษฎร ต้องระวัง ระวังอย่าให้ราษฎรต้องขัดข้องเสียเวลาเสียการในทางเลี้ยงชีพของเขาเกินสมควร แม้จะเป็นการจำเป็น โดย ระเบียบการก็ดี เจ้าหน้าที่ที่พึงสอดคล้องแก้ไขอยู่เสมอเท่าที่สุจริตจะทำได้

5. ข้าราชการที่จะแต่งตั้งออกไปประจำมณฑลปัตตานี พึงเลือกแต่คนที่มีนิสัยสุจริตสงบเสงี่ยม เยือกเย็น ไม่ใช่สักแต่จะส่งไปบรรจุให้เต็มตำแหน่งหรือส่งไปเป็นทางลงโทษเพราะเลว

6. เจ้ากระทรวงทั้งหลายจะจัดวางระเบียบการใดอย่างหนึ่งขึ้นใหม่หรือบังคับการอย่างใดใน มณฑลปัตตานีอันจะเป็นไปในทางพาดพานถึงสุขทุกข์ของราษฎร ควรรับฟังความเห็นของ สมุหเทศาภิบาลก่อน ถ้าสมุหเทศาภิบาลขัดข้องก็ควรพิจารณาเหตุผลแก้ไขหรือยับยั้ง ถ้าไม่เห็นด้วยว่า มีมูลเหตุขัดข้องก็สมควรหารือกับกระทรวงมหาดไทย แม้ยังคงตกลงกันไม่ได้ระหว่างกระทรวงพึงนำ ความขึ้นกราบบังคมทูลทราบ ฝ่าละอองธุลีพระบาทเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัย

จากเนื้อหาข้างต้น สุรชาติ บำรุงสุข (2550)⁶⁷ ได้ระบุว่าเป็นเอกสารที่ไม่ล้ำสมัยเป็นประโยชน์ ที่รัฐบาลจะนำไปปรับใช้ในการเอาชนะความไม่สงบ เพื่อจะชาวบ้านจะได้ไม่กลายเป็นแนวร่วมของ ฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ซึ่งจะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งถึงรัชกาลที่ 6 แม้ว่าจะ มีความพยายามรวมศูนย์อำนาจและสร้างเอกภาพ เส้นเขตแดนที่ชัดเจนแก่รัฐไทย ในลักษณะที่เป็น การสร้างรัฐเดี่ยว (unitary state) เนื่องจากการถูกแรงกดดันจากลัทธิล่าอาณานิคม แต่ถ้าวิจารณาจาก

⁶⁷ โปรตดู สุรชาติ บำรุงสุข, วิกฤติใต้ สู้ด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, 2550)

^{††} แบบสุภาพชน คือ ผู้ชายสวมใส่เสื้อชั้นนอก คอปิดหรือคอเปิด สวมกางเกงขาขวาดตามแบบสากล ใส่ถุงเท้าและสวมรองเท้าหุ้มส้น ส่วนผู้หญิงต้องสวมหมวก ใส่เสื้อนอกคลุมไหล่ เป็นต้น

วิธีการแก้ปัญหาที่นั่น ถือได้ว่าทันสมัยและสามารถนำมาปรับใช้ในยุคปัจจุบันได้ มีการกระตุ้นให้ข้าราชการในสมัยนั้น ตระหนักถึงความแตกต่างทางด้านอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ เป็นวิธีการนำการเมืองนำการทหารมาใช้แก้ปัญหาอย่างแท้จริง

4. สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ถือว่ามีความสำคัญและเป็นจุดเปลี่ยนของนโยบายและเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นกัน โดยก่อนหน้าไม่นานในปี 2474 รัชกาลที่ 7 ได้ทรงโปรดฯให้ยุบมณฑลปัตตานี และยกเมืองต่างให้มีฐานะเป็นจังหวัด ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย จึงได้เป็นจังหวัด ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส แต่ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นครั้งสำคัญในยุค การปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีนโยบายรัฐนิยมหรือชาตินิยมแบบสุดขั้ว โดยไม่คำนึงถึงลักษณะสภาพเงื่อนไขของแต่ละพื้นที่ โดยเน้นการปราบปรามและสร้างวัฒนธรรมชาติเป็นหลัก เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง มีความพยายามสร้างความเป็นไทยแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยออกนโยบายรัฐนิยมจำนวน 12 ฉบับ แต่มี 3 ฉบับที่กระทบต่อความรู้สึกและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยมุสลิมในพื้นที่ คือ ฉบับที่ 3 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเรียกชื่อให้คนในแผ่นดินไทย เรียกชื่อที่แสดงถึงความเป็นไทย โดยให้ใช้คำว่าไทยทั่วประเทศโดยไม่มีการแบ่งแยก และมีการประกาศเป็นทางการว่าชาวไทยมุสลิมนั้นเป็นคนไทย ฉบับที่ 9 เป็นเรื่องที่คนไทยต้องบังคับให้รู้หนังสือไทยให้อ่านออกเขียนได้ รวมถึงการห้ามใช้ภาษามลายูในการติดต่อราชการเปลี่ยนชื่อสกุลเป็นแบบไทย ฉบับที่ 10 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งกายของประชาชนไทย ที่ต้องแต่งกายตามแบบสุภาพชน⁶⁸ ซึ่งจากนโยบายและการบังคับใช้นโยบายดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้สร้างความเดือดร้อนและไม่พอใจแก่ประชาชนในพื้นที่ มีการกล่าวอ้างว่าถ้าประชาชนในพื้นที่ผู้ใดไปแต่งกายหรือปฏิบัติตามนโยบายรัฐนิยมดังกล่าว ก็จะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวไปซ้อม เช่น แม่คำมุสลิมในตลาดถูกตีด้วยพานท้ายปืนเนื่องจากสวมเสื้อกะบายาและมีผ้าคลุมศีรษะ⁶⁸ ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่คนในพื้นที่และถือเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งอีกครั้งหนึ่ง และยังเป็นเหตุที่นำมากล่าวอ้างถึงการถูกกดขี่โดยรัฐไทยได้จนถึงปัจจุบัน โดยมีนักวิชาการได้ตั้งข้อสังเกตว่าการที่ชาวมุสลิมถูกบีบบังคับให้ใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวัน รวมทั้งในการเรียนหนังสือในโรงเรียนปอเนาะซึ่งรัฐบาลมีความหวาดระแวงมาก การ

⁶⁸ บุษบงษ์ ชัยเจริญวัฒน์ และคณะ , “การศึกษา นโยบาย มาตรการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้,” (รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2551), หน้า 15.

⁶⁹ เป็นขบวนการทางการเมืองที่มีแนวคิดส่งเสริมการต่อต้านอำนาจรัฐและส่งเสริมการรวมอิสลามเป็นหนึ่งเดียว

พยายามที่จะผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม กลับทำให้ป้อนะกลายเป็นศูนย์รวมความคิด Pan Islam⁶⁹ การดำเนินนโยบายของจอมพล ป. ส่งผลให้ความเป็นพี่น้องของชาวมลายูมุสลิมยิ่งแข็งแกร่งขึ้น⁶⁹ เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งนายแช่ม พรหมยงค์ เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการทางมุสลิมโดยเฉพาะ มีการเตรียมใช้กฎหมายอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการออก พ.ร.บ. ศาสนูปถัมภ์อิสลาม กำหนดให้จุฬาราชมนตรีเป็นที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ และมีการหันกลับมาใช้นโยบายประนีประนอมมากขึ้น ทำให้เหตุการณ์มีแนวโน้มกลับมาสงบอีกครั้ง แต่ก็มีกลุ่มของหะยีสุหลง อับดุลกาเดร์ ได้เริ่มมีบทบาทในการยื่นข้อเสนอในการตั้งศาลศาสนาแยกออกจากศาลยุติธรรมระบบปกติ แต่ฝ่ายรัฐไม่ยินยอม ต่อมาในรัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี หะยีสุหลง ก็ได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลเมื่อปี 2490 ให้บริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล, มีอิสระในการปกครองตนเอง การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นภาษามลายู เงินที่เก็บจากภาษีจากประชาชนในพื้นที่ให้ใช้ในพื้นที่เท่านั้น การกำหนดให้มีข้าราชการเป็นมุสลิมไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ในพื้นที่ มีระบบศาลตามศาสนาอิสลาม โดยข้อเรียกร้องเหล่านี้ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลในขณะนั้น แต่ก็มีมีการปรับนโยบายการปกครองให้มีความประนีประนอมมากขึ้น เช่น การพิจารณารูปแบบการปกครองที่เหมาะสม และเตรียมจะพิจารณาปรับเปลี่ยนหลายอย่างมากขึ้น แต่เมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี ถูกฝ่ายผู้มีอำนาจมองว่าเป็นการก่อกบฏ ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์จลาจลในพื้นที่ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม กบฏดุซงญอ (Dusan Nyur Rebellion) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ชาวมุสลิมในพื้นที่ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลไทย ที่บ้านดุซงญอ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ หะยีสุหลง ถูกจับกุม ทำให้เกิดความหวาดระแวงในหมู่ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนเกิดความเข้าใจผิดระหว่างชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเกิดปะทะกันเมื่อเดือนเมษายน 2491 มีชาวบ้านเสียชีวิตกว่า 400 คนและเจ้าหน้าที่รัฐเสียชีวิตกว่า 20 คน แต่เหตุการณ์ครั้งนี้ยังสร้างความสงสัยและยังเป็นปริศนาถึงสาเหตุในการเข้าปราบปรามของเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้านมีการต่อต้านรัฐจริงหรือไม่ ซึ่งมีนักวิชาการได้ระบุว่าเรื่องนี้เป็นเหตุการณ์เข้าใจผิดโดยฝ่ายรัฐเข้าใจว่าชาวบ้านในพื้นที่กำลังซ่องสุมกำลังคนเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลและเตรียมการแบ่งแยกดินแดน เนื่องจากมีการประชุมของชาวมุสลิมจำนวนมากเพื่อทำเชิงไสยศาสตร์ เช่น อาบน้ำมนต์เพื่อให้อยู่ยงคงกระพัน แต่แท้จริงแล้วชาวบ้านได้เตรียมการต่อสู้ เพื่อจะป้องกันตนเองจากโจรจีนคอมมิวนิสต์ ที่เข้ามาสร้างความเดือดร้อน ปล้น คนในพื้นที่ซึ่งทางการไม่สามารถปกป้องพวกเขาได้ เลยต้องลุกขึ้นมาปกป้องตนเอง⁷⁰

⁶⁹ สุรชาติ บำรุงสุข, การก่อความไม่สงบภาคใต้ของไทย, หน้า 27

⁷⁰ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, ความรุนแรงกับการจัดการ "ความจริง" : ปัตตานีในรอบถึงศตวรรษ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 122-123.

ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปัจจุบันก็ยังไม่ได้ข้อสรุปว่ามูลเหตุที่แท้จริงเกิดจากเรื่องอะไรมีเพียงการถกเถียงกันในเชิงวิชาการ ซึ่งยังพิสูจน์ความจริงไม่ได้ว่าอะไรเป็นสาเหตุเรื่องนี้ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนโยบายสำคัญในเรื่องการศึกษา โดยเฉพาะการปรับโรงเรียน “ปอเนอะ” ให้เป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม มีการบังคับให้โรงเรียนปอเนอะทุกแห่งขึ้นทะเบียนกับทางราชการ และให้ใช้ภาษาไทยในการเรียนการสอนในหลักสูตรใหม่ที่ทางรัฐบาลได้กำหนดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้มีนโยบายในการย้ายประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกด้วย ซึ่งสถานการณ์ความขัดแย้งในช่วงนี้เป็นอีกช่วงหนึ่งที่มีความเลวร้ายลงและมีการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลรุนแรง อันเนื่องมาจากนโยบายดังกล่าว ซึ่งเป็นความพยายามจะผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม ซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จ

5. นโยบายสมัย รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ – นโยบายช่วงก่อนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชิน

วัตร: จุดเริ่มต้นนโยบายการเมืองนำการทหาร

ในยุครัฐบาลนี้เองได้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษในการเข้ามาดูแลแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้น เป็นการเฉพาะ คือ สอ.บต. และ พตท. 43 แต่ก่อนที่เราจะกล่าวถึงองค์การดังกล่าว ควรจะต้องกล่าวถึงนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับแรกที่ครอบคลุมการนโยบายนโยบายการแก้ไขปัญหาในทุกมิติประกาศใช้อย่างเป็นทางการ โดยคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีมติเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2521 ให้มี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521^๕ ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำนโยบายดังกล่าว โดยจากเอกสาร นโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2542 – 2546) ได้กล่าวถึง นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521^๕ ไว้ว่า “เป็นนโยบายฉบับแรกที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทุกเรื่อง มุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนราชการ ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ปรับสภาพทุกด้านให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ให้เห็นผลรวดเร็วขึ้น สร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศมุสลิม” อันที่จริงนโยบายในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นมีมานานแล้ว เพียงแต่เป็นนโยบายมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งต่างจากนโยบายในปี 2521 ที่เป็นนโยบายที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทุกเรื่อง และเน้นในเรื่องการแก้ไขปัญหาที่มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทาง

^๕ ขจักษ์ บุรุษพัฒน์ (2548) อคติเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติระบุถึงความจำเป็นในการมีนโยบายนี้ว่า เนื่องจากสภาพแวดล้อมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นทั้งในด้าน ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณี ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสลับซับซ้อน แก้ไขได้ยาก จึงจำเป็นต้องมีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้

เดียวกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเหตุผลในการมีนโยบายความมั่นคงที่เกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะนั้น เนื่องจากแต่เดิมตั้งแต่ปี 2509 นั้นแม้ว่าจะมีนโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา แต่ในระยะแรกเป็นนโยบายที่แก้ปัญหาเป็นเรื่องๆ ยังไม่ได้มีการมองปัญหาแบบเป็นองค์รวม เช่น นโยบายเกี่ยวกับปอเนาะ นโยบายแก้ไขปัญหახบวนการโจรก่อการร้าย เป็นต้น ดังนั้นต่อมาจึงมีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมาเพื่อเป็นนโยบายฉบับแรกที่ครอบคลุมทุกเรื่องเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้⁷¹ โดย มารค ตามไท และ สมเกียรติ บุญชู⁷² สรุปว่านโยบายฉบับนี้เน้นการปราบปรามการก่อการร้ายและรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ เช่น การเพิ่มกองกำลังในกองทัพภาคที่ 4 เน้นการใช้กำลังในพื้นที่ให้มากที่สุด และส่งเสริมให้ประชาชนร่วมในการต่อต้านการก่อการร้ายด้วย ตลอดจน มีการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสร้างทัศนคติความเป็นไทยแก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น การขยายตลาดแรงงาน เพิ่มรายได้ให้คนไทยมุสลิม การขยายทางหลวง และการส่งเสริมให้เยาวชนในพื้นที่มีการเรียนภาษาไทยมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งในห้วงเวลาปี 2521 นี้เองหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (มี พล.อ.อ.สิทธิ เสวตศิลา เป็นเลขาธิการในขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสมัย รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และองคมนตรี) ต่อมาในรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66 / 2523 ซึ่งเป็นนโยบายในการต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์โดยวิธีการเมืองนำการทหาร ซึ่งในปีเดียวกันนี้เองคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมและมีมติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 เห็นชอบให้มีการปรับปรุงการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมอบหมายให้ กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งหน่วยงานในลักษณะที่เป็นศูนย์รวมการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ รับผิดชอบในการควบคุม ดูแล การดำเนินนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเป็นการบูรณาการงานของทุก กระทรวง ทบวง กรม ให้อยู่ในหน่วยงานแห่งนี้

วันที่ 20 มกราคม 2524 มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 เป็นการรองรับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 16 ธันวาคม 2523 ได้มีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ในการกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมอบหมายให้ กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

⁷¹ 42 ปี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 56.

⁷² มารค ตามไท และ สมเกียรติ บุญชู, “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เปรียบเทียบในรอบ 30 ปี” ใน แผ่นดินจินตนาการ : รัฐและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในภาคใต้, ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : มติชน, 2551), หน้า 76

รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับงานด้านการพัฒนา และมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจุดประสงค์การตั้งหน่วยงานทั้งสองหน่วยขึ้นก็เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ คล่องตัวในการบริหาร สั่งการ โดย ศอ.บต. นั้นมีผู้บัญชาการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 ที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายกิจการพิเศษ เป็น ผอ.ศอ.บต.และ แม่ทัพภาคที่ 4 บังคับบัญชาคลื่นกรองงานอีกชั้นหนึ่ง ก่อนนำเสนอ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งทำให้ ศอ.บต สามารถนำเสนอแผนงาน วิธีการแก้ไขปัญหา โครงการต่างๆ ถึงนายกรัฐมนตรี ได้โดยตรง และรวดเร็วกว่าการดำเนินการตามสายงานปกติ⁷³ ส่วน พตท.43 เป็นหน่วยที่ขึ้นตรงต่อ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (ซึ่งมีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้บัญชาการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 หรือเรียกชื่อย่อว่า ผอ.รมน ภาค 4) โดยสรุปแล้ว ศอ.บต.จะเป็นหน่วยที่คอยทำงานด้านการเมืองในแง่การบูรณาการการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่างๆในพื้นที่และดำเนินงานด้าน โครงการพัฒนาต่างๆ ส่วน พตท.43 นั้นเป็นหน่วยปฏิบัติการด้านการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายโดยร่วมปฏิบัติการกับหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ และทหาร ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการจัดตั้งองค์การทั้งสองนี้ก็ถือว่าสอดคล้องกับ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2521 ซึ่งเน้นในเรื่องการมุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนราชการเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

28 พฤศจิกายน 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2531 (พ.ศ. 2531-2535) ซึ่งเป็นผลจากการทบทวนนโยบายฉบับแรกและการประเมินสถานการณ์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จุดมุ่งหมายสำคัญของนโยบายฉบับนี้ คือ การสร้างความสามัคคี ความสงบ และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยการสร้างความเข้าใจ ลดความหวาดระแวงและยอมรับในความแตกต่าง และเน้นการมีส่วนร่วมของชาวไทยมุสลิมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม และใช้แนวทางการเมืองนำการทหารปฏิเสธวิธีการรุนแรงในการแก้ไขปัญหา โดย มารค ตามไท และ สมเกียรติ บุญชู (2551) ได้แสดงความเห็นว่า ในช่วงเวลาที่มีการใช้นโยบายนี้ ศอ.บต. บทบาทสำคัญในการนำนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดความเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ดัง

⁷³ สุรสิทธิ์ วัชรจจร, “การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ของ ศอ.บต. เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน,” (เอกสารวิจัย สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2538), หน้า 6.

จะเห็นได้จากการที่มีการแต่งตั้งที่ปรึกษา⁷⁴ ศอ.บต. ที่มาจากผู้นำศาสนา นักวิชาการและบุคคลที่คนในพื้นที่ให้การเคารพนับถือ แต่ปัญหาที่ยังคงมีอยู่คือ เรื่องเอกภาพทางความคิดในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นโยบาย

7 มิถุนายน 2537 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2537 (พ.ศ. 2537-2542) โดยนโยบายฉบับนี้มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ ใช้พลังในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาสังคมให้เข้มแข็งโดย สมช. ได้ประเมินผลจากการใช้นโยบายนี้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายมีความน่าพอใจ แต่อาจมีบางโครงการที่เกิดหยุดชะงัก แต่การดำเนินงานตามนโยบายในภาพรวมถือได้ว่ามีความต่อเนื่อง แต่ปัญหาที่ยัง คงมีอยู่ คือ ปัญหาด้านสังคมและจิตวิทยา ความยากจน ความไม่เป็นธรรมในสังคมในการกระจายรายได้ให้ทั่วถึง ปัญหาภาพลักษณ์ความไม่สงบและปัญหาเรื่องยาเสพติด ในช่วงที่ใช้นโยบายความมั่นคงฉบับนี้เอง ในปี 2539 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยยกเลิก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/ 2524 และ ออก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง ศอ.บต รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา และ ให้ กอ.รมน. จัดตั้ง พตท.43 การออกคำสั่งใหม่นี้ด้วยเหตุว่า มีการยกเลิกพระราชบัญญัติผู้อำนวยการรักษาความสงบภายในประเทศ 2517 ทำให้อำนาจสั่งการของแม่ทัพภาคที่ 4 ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 สิ้นสุดลง รัฐบาลจึงต้องออกคำสั่งดังกล่าวมารองรับการบริหารราชการในพื้นที่ โดยใน

- ระดับนโยบาย ให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

- ระดับปฏิบัติการ มี ศอ.บต.เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงาน ทั้งในงานการพัฒนา และ พตท.43 เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงานด้านการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบ การปรับโครงสร้างการบริหารนี้มีจุดที่น่าสนใจ คือ การยกฐานะของ ศอ.บต. ให้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ได้โดยตรงโดยผ่านกลไก คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย และ ผอ.ศอ.บต. ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายกิจการพิเศษอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งจากเอกสารใน

⁷⁴ นอกจากคณะกรรมการที่ปรึกษา ศอ.บต. แล้วยังมีที่ปรึกษาคณะอื่นๆที่เกิดขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 156/2524 อีก คือ คณะกรรมการปรับปรุงการจัดการศึกษา คณะกรรมการกำหนดแนวทางปฏิบัติงานด้านจิตวิทยา และคณะกรรมการวางแผนแม่บทพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย

เรื่องความเป็นมา กรอบแนวคิดและข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า “การปรับระบบโครงสร้างการบริหารในปี 2539 ด้วยกรายกระดิ่งงานด้านการพัฒนาของฝ่ายพลเรือนที่ ศอ.บต. รับผิดชอบขึ้นมาอยู่ในระดับเดียวกับงานด้านการทหารที่กองทัพภาคที่ 4 รับผิดชอบ ภายใต้การอำนวยการในระดับนโยบายของ ปชต. ที่มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน แยกบทบาทของฝ่ายปราบ (ไม้แข็ง) และฝ่ายปลอบ (ไม้นวม) ออกจากกัน ทำให้ประชาชนไม่ขาดที่พึ่ง มีที่ยืน มีเวทีผ่อนคลาย ทำให้ในช่วงปี 2539-2545 งานด้านการพัฒนา มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งในบทบาทของการชี้นำทางยุทธศาสตร์ให้หน่วยงาน function กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการ และบทบาทเชิงรุกด้านการพัฒนา” อาจกล่าวได้ว่าการมี ศอ.บต. ในพื้นที่ คล้ายกับการมีรัฐบาลส่วนหน้า มาตั้งเป็นส่วนอำนวยการอยู่ที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการจำลองเอา แผนงาน แผนเงิน แผนคน มาอยู่ด้วยกัน โดย ศอ.บต. ในช่วงหลังปี 2539 มีภารกิจโดยสรุป คือ⁷⁵(1) ประสานความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ ในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา โดยอาศัยแผนงานที่วางไว้ เป็นเครื่องมือแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (2) ดำเนินภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และ ปชต. โดยเฉพาะงานในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม จิตวิทยา (3) ดูแลบุคลากรของรัฐที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่กระบวนการสรรหา พัฒนา ให้ความดีความชอบ และโยกย้ายคนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่

วันที่ 7 กันยายน 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2542 (พ.ศ. 2542-2546) โดยนโยบายฉบับนี้มีจุดเน้นอยู่ที่ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกัน ตลอดจนให้ความสำคัญในเรื่องของคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ให้คนเป็นศูนย์กลาง และอยู่ร่วมกันบนความหลากหลายทางวัฒนธรรม ในขณะที่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นการวางนโยบายอย่างกว้างๆ ในเรื่องการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศอ.บต. ก็มีการออก แผนเร่งรัดพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการประสานนโยบายของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม และแผนเฉพาะพื้นที่ให้สอดคล้องกับ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เน้นการเชื่อมโยงกิจกรรม จัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ส่วนราชการต่างๆจะดำเนินการพัฒนา โดยมีลักษณะเหมือนแผนประจำปี ซึ่งในระหว่างระยะเวลาที่ดำเนิน นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2542 ถือได้ว่าเป็นนโยบายฉบับที่ดีที่สุดเท่าที่เคยมีมา เป็นนโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ยอมรับความ

⁷⁵ โปรดดู รายงานผลการดำเนินงาน ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2542)

หลากหลายทางวัฒนธรรม ส่งเสริมให้ชาวมุสลิมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่อย่างมุสลิมในสังคมไทย⁷⁶

6. นโยบายสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร การสิ้นสุดของ ศอ.บต.

เมื่อกลางปี พ.ศ. 2544 มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้และการปรับระบบบริหารราชการในพื้นที่ครั้งสำคัญในช่วงการบริหารภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544-2549) โดยภายหลังจากที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นาน ก็ได้เกิดเหตุการณ์การลอบวางระเบิดที่สถานีรถไฟหาดใหญ่ เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2544 มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมากหลายราย โดยนายกรัฐมนตรีได้เรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมอบหมายให้ ผู้อำนวยการ ศอ.บต. ในขณะนั้น คือ นายพลการ สุวรรณรัฐ^{๗๗} เป็นผู้ประสานปรับแผนปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อย และปราบปรามโจรก่อการร้าย ซึ่งพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้นโยบายในการแก้ปัญหาให้ ศอ.บต. ทำงานในเชิงรุก มากกว่าการตั้งรับ ในการดำเนินงานด้านการข่าว การวางแผนกำลังในการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้^{๗๘}

⁷⁶ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สรุปผลการดำเนินงานประจำปี 2543: 24)

^{๗๗} นายพลการ สุวรรณรัฐเป็นอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี จังหวัดเชียงใหม่ และตำแหน่งสุดท้ายก่อนลาออกจากราชการ คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายกิจการพิเศษ) และผู้อำนวยการ ศอ.บต. ซึ่งได้ลาออกจากราชการทั้งที่เหลืออายุราชการถึง 7 ปี และได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นองคมนตรีทันทีภายหลังจากที่ลาออกเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2544 โดยนายพลการ สุวรรณรัฐเป็นบุตรชายของนายพ่วง สุวรรณรัฐ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย และอดีตรัฐมนตรีว่าการบริหารมูลนิธิราชประชานุเคราะห์ในพระบรมราชูปถัมภ์กับท่านผู้หญิง (ม.ร.ว.) ประสาร สุวรรณ ทองแถม และมีพี่สาว คือ ท่านผู้หญิงพรรณวดี จุฬารัตนกุล นางสนองพระโอษฐ์ในสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ซึ่งซึ่ง McCargo (2007, 44-45) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่านายพลการ มีความใกล้ชิดกับราชสำนักและพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความต้องการที่จะโค่นล้มคนที่มีความใกล้ชิดกับ พล.อ.เปรมหรือพรรคประชาธิปัตย์ออกไป และส่งคนของตนเองเข้ามาทำงานในพื้นที่แทน

^{๗๘} พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเหตุระเบิดสถานีรถไฟหาดใหญ่มาประชุม เพื่อวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหตุระเบิดในภาคใต้ได้กล่าวว่า “ต้องการเห็นการปฏิบัติงานในเชิงรุกไม่ใช่ออกตั้งรับปัญหา ทั้งนี้ไม่ต้องการให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า อย่างไรก็ตามเรื่องการข่าวเกี่ยวกับเหตุการณ์ในภาคใต้ที่ผ่านมามีข้อบกพร่อง แต่ต้องการให้มีการประสานแผนในการทำงานเชิงรุกให้มากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงปัญหาหาเสพติด อาวุธสงคราม และโจรก่อการร้าย ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขก.) เหล่านี้ คือ ผู้ที่หวังผลในเรื่องค่าคุ้มครอง เรียกค่าไถ่ ไร่ไร่โจรพิเศษอะไร ทางเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการอย่างเด็ดขาด ซึ่งตนได้มอบนโยบายให้ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นคนดูแลวางแผนในเชิงรุกโดยจะมี พล.อ.ชวลิต และ ร.ต.อ.ปุระชัย เป็นผู้ติดตามการดำเนินงานแทนตน ทั้งนี้เพื่อให้งานเป็นไปในทางรุกมากกว่าเดิมและไม่ให้เกิดเหตุการณ์ทำนองนี้ขึ้นมาอีก การข่าวที่รับทราบมาก่อนหน้านี้ รายงานมาว่า จะมีการสร้างสถานการณ์ของกลุ่ม ขก. โดยต้องการจะสร้างความสำคัญให้ตัวเอง ซึ่งเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่วิ่งข้ามไปมาระหว่างไทยและมาเลเซีย” “สิ่งที่ต้องดำเนินการคือ จะต้องทำให้เป็นรูปธรรม ทำให้จับ โจรอย่าให้เหลือ มันเบาบาง แต่ไม่หมดก็ต้องทำให้หมด ผมเชื่อว่าเรื่องนี้จะไม่เกินความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่นี้ คือ ต้องวางแผนประสานงาน ทางผู้อำนวยการ ศอ.บต. จะต้องเป็นผู้วางแผนวางกำลัง เพราะเราอยู่ในเรื่องของกลุ่มที่ดำเนินการแล้ว แต่ไม่รู้ว่าเป็นใคร ต่อไปนี่จะเป็นการวัดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ผมอยากเห็นผลเร็วที่สุด ไม่ต้องรอเรื่องกำลังจากหน่วยงานอื่นๆ โปรดดู สำนักข่าวไทย, นายกรัฐมนตรีสั่ง ผอ.ศอ.บต. ทำแผนเชิงรุกปราบ ขก.ภาคใต้ [ออนไลน์], 9 เมษายน 2544. แหล่งที่มา news.mweb.co.th/hot/hot_22386.html

โดยภายหลัง ศอ.บต. จึงได้จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยข้อเสนอนี้ได้รับการยอมรับในหลักการจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ หน่วยกำลังในพื้นที่ และ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และท้ายสุดได้นำข้อเสนอนี้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีมติเห็นชอบดังนี้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจรักษาความปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จก.รปภ.จชต.) ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์อำนวยการร่วมป้องกันและปราบปรามโจรก่อการร้าย ตำรวจภูธรภาค 9 ส่วนหน้า ขึ้นภายในสำนักงานตำรวจภูธรภาค 9 เพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการปราบปรามโจรก่อการร้าย โดยขึ้นการควบคุมทางยุทธการกับ พตท.43 และให้ พตท.43 เป็นผู้รับมอบภารกิจและแบ่งพื้นที่ดำเนินการ

2. สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้ สำนักงานตำรวจภูธรภาค 9 เพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าว โดยใช้งบเป็นเงินจำนวนปีละ 6,630,200 บาท

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำกับและติดตามผลการรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นอนุกรรมการในคณะหนึ่งของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นรองประธาน ผู้แทนส่วนราชการในพื้นที่ เป็นอนุกรรมการ และมี ผบ.พตท.43 เป็นเลขานุการ โดยคณะอนุกรรมการมีหน้าที่ในการประสาน กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้

แม้ว่า ศอ.บต. จะมีปรับการทำงานตามนโยบายของรัฐบาล แต่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นความเข้าใจผิดของทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของ ศอ.บต. ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานด้านปราบปรามหรือมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับกำลังพลในการปราบปรามการก่อความไม่สงบ ซึ่งหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามนี้เป็นหน้าที่โดยตรงของ พตท.43 ซึ่งเป็นผู้กำหนดแผนปฏิบัติการในการป้องกัน แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการก่อความไม่สงบเท่านั้น ซึ่ง ศอ.บต. มีเพียงแค่บทบาทในการประสานการทำงานเท่านั้น เนื่องจากกองกำลังของ พตท.43 อยู่ใต้การบังคับบัญชาของแม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันกับ ผอ.ศอ.บต. ความไม่เข้าใจในการทำงานนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำของ ศอ.บต. โดยเฉพาะข้าราชการประจำในกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรี จนนำมาสู่การลาออกของ นายพลากร สุวรรณรัฐ ผอ.ศอ.บต. และได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีทันที ซึ่งก่อนที่จะมีการลาออกนั้น ก็ได้เกิดกระแสข่าวการโยกย้ายนายพลากร ไปดำรงตำแหน่งอื่นเนื่องจากเกิดความขัดแย้งใน

การทำงานกับนายกรัฐมนตรี และโดยเฉพาะความขัดแย้งกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น คือ นายประชัย เปี่ยมสมบูรณ์⁷⁷ ซึ่งภายหลังจากนายพลากู ได้รับแต่งตั้งเป็นองคมนตรี ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต่างก็ออกมาปฏิเสธถึงข่าวความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองและนายพลากู นายกรัฐมนตรียังได้กล่าวว่าไม่ควรมีการวิพากษ์วิจารณ์⁷⁸ ในประเด็นนี้ เนื่องจากอาจเป็นการลวงละเมิดพระราชอำนาจของพระเจ้าอยู่หัว ซึ่ง⁷⁹ McCargo ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับมุมมองของพ.ต.ท.ทักษิณ ต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า 1. พ.ต.ท.ทักษิณมองระบบราชการที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงด้วยความไม่ไว้ใจ โดยมองว่าคนเหล่านี้ทำงานช้า ไม่น่าเชื่อถือ ไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะทำงานแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ 2. พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เชื่อว่าโครงสร้างของการบริหารราชการในพื้นที่ (เช่น การมีระบบการบริหารราชการพิเศษ) นั้น ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความประสงค์ของระบบเครือข่ายการปกครองของระบบเก่า อีกนัยหนึ่งก็คือ เขาสงสัยว่าข้าราชการและฝ่ายความมั่นคงที่มีอยู่นั้นมีความจงรักภักดี และมีความใกล้ชิดต่อ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี พรรคประชาธิปัตย์ และราชสำนัก มากกว่าภักดีกับพ.ต.ท.ทักษิณ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น 3. พ.ต.ท.ทักษิณ มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานโดยการคิดใหม่ ทำใหม่ ของเขานั้นสามารถแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ 4. พ.ต.ท.ทักษิณ เชื่อว่าการตัดสินใจของเขานั้นมีความถูกต้อง ตรงท่าที่เขาได้รับคำแนะนำจากกลุ่มเพื่อนที่เขาไว้ใจได้ (เช่น กลุ่มเพื่อนร่วมรุ่นตำรวจ ทหาร) 5. พ.ต.ท.ทักษิณ เชื่อว่าการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนของระบบเก่าออกไป จะเป็นหนทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ และนำคนที่ไว้วางใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้ามาทำงานในพื้นที่แทน 6. ในฐานะที่พ.ต.ท.ทักษิณเคยรับราชการเป็นตำรวจ เขาได้มองปัญหาที่ซับซ้อนในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเพียงแค่ปัญหาที่เกิดจากยาเสพติดหรืออาชญากรรมธรรมดา ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาได้ เพียงแค่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังก็จะสามารถแก้ไขปัญหาได้

หลังจากนายพลากู สุวรรณรัฐ ได้ลาออกจากตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. คณะรัฐมนตรีก็ได้แต่งตั้งนายบัญญัติ จันทร์เสนะ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยและอดีตรัฐมนตรีว่าการจังหวัดสงขลา ดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งถือเป็นผู้อำนวยการคนสุดท้าย ก่อนที่จะมีการยุบเลิก ศอ.บต. และ พตท.43 โดยคำสั่งสำนัก

⁷⁷ โปรดดู สำนักข่าวไทย, ประชัย ไม่พอใจผลงานด้านการข่าวชายแดนภาคใต้ นายกฯเตรียมลงพื้นที่ [ออนไลน์], 24 มิถุนายน 2544. แหล่งที่มา news.mweb.co.th/hot/hot_27824.html

⁷⁸ ปัญหาชายแดนใต้ละเอียดอ่อนต้องใช้เวลากว่า ผอ.ศอ.บต.คนใหม่อาจมีปัญหาด้านการทำงาน [ออนไลน์] 19 กรกฎาคม 2544. แหล่งที่มา news.mweb.co.th/hot/hot_29859.html

รัฐหลงทางดับไฟใต้ ส.ส.ปป.แบเบื้องหลังนายกฯปีนเกลียว พลากู [ออนไลน์], 24 มิถุนายน 2544. แหล่งที่มา www.thaipost.net/index.asp?bk=thai-post&post_date=23/Jul/2544&news_id=36503&cat_id=501

⁷⁹ McCargo (2007,43) Duncan McCargo, *Rethinking Thailand's Southern violence* (Singapore : National University of Singapore Press, c2007), p. 43.

นายกรัฐมนตรีที่ 123/2545⁸⁰ มีผลในการยกเลิกหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 นั่นก็คือ สอ.บต. และ พตท.43 ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2545 เป็นต้นไป จึงมีการยกเลิกและถ่ายโอนภารกิจเข้าสู่ระบบราชการในรูปแบบปกติ ดังนี้

1) โอนอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ให้สภาคความมั่นคงแห่งชาติ

2) โอนหน้าที่ พตท.43 ให้กับ กองทัพภาคที่ 4 และ กอ.รมน.ภาค 4 .

3) ในส่วนอำนาจหน้าที่ของ สอ.บต. ให้กระทรวงมหาดไทย โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารแบบบูรณาการ มีหน้าที่ ประสานงาน เร่งรัด ติดตาม ประเมินผลการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี นโยบายของรัฐ และมติคณะรัฐมนตรี⁸¹ ซึ่งสังเกตได้ว่าคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 นั้นสะท้อนแนวคิดของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เป็นอย่างดี ในการมองปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่าเป็นเรื่องของกลุ่มโจรหรืออาชญากรรมธรรมดา ดังจะเห็นได้จากประโยคหนึ่งในนโยบายฉบับนี้ที่เขียนว่า “เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะหลังมิใช่การก่อคความไม่สงบเพื่อหวังผลทางการเมืองเหมือนในอดีต หากแต่เป็นการกระทำของกลุ่มโจรมิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่” ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของทีมงานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในวงการตำรวจ เช่น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (พลตำรวจเอกสันต์ ศรีदानนท์) ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร้อยตำรวจเอกประชัย เปี่ยมสมบูรณ์) ซึ่งให้ข้อคิดเห็นต่อการจัดการปัญหาว่า เกิดขึ้นจากอาชญากรรมธรรมดา และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานตามปกติ ไม่มีความจำเป็นต้องตั้งองค์การพิเศษในการจัดการปัญหาแบบที่ผ่านมา เพื่อประหยัดงบประมาณและเพิ่ม

⁸⁰ คำสั่ง 123/2545 ลงวันที่ 30 เมษายน 2545 เรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสาระสำคัญตอนหนึ่ง ดังนี้

1) ด้วยปรากฏว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับ หากเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อ 20 ปีก่อนแต่โดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะหลังมิใช่การก่อคความไม่สงบเพื่อหวังผลทางการเมืองเหมือนในอดีต หากแต่เป็นการกระทำของกลุ่มโจรมิจฉาชีพ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาคที่ต้นเหตุ คือ การกำจัดอาชญากรรม สิ่งผิดกฎหมาย อิทธิพลอำนาจมืด ทุกรูปแบบอย่างจริงจังและเด็ดขาดโดยใช้เจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมตามปกติ ขณะเดียวกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยยังคงความหลากหลายทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นไว้ได้ เพราะจังหวัดชายแดนภาคใต้มีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้อีกมาก โดยรัฐบาลจะเข้าไปจัดและอำนวยความสะดวกในโครงสร้างพื้นฐานและกฎเกณฑ์ต่างๆอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ประการสำคัญคือต้องดูแลความสงบเรียบร้อยให้ประชาชนในพื้นที่และนักลงทุนมีความรู้สึกปลอดภัยและมั่นใจในการลงทุนและพัฒนา โดยมีการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ ภารกิจ งบประมาณและบุคลากรของหน่วยงาน ที่อาจมีความซ้ำซ้อนหรือล้กันกันให้หน่วยงานที่มีอยู่ตามกฎหมายไปดำเนินการ ภายใต้ยุทธศาสตร์และกรอบนโยบายที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2545

⁸¹ ประสิทธิ์ โอสานนท์ “ระบบราชการกับการบริหารงานในภาวะไม่ปกติ : กรณีศึกษาการบริหารงานเพื่อการแก้ไขปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้ของราชการฝ่ายพลเรือน,” (รายงานการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2550), หน้า 31.

ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ⁸² แต่เนื้อหาสาระบางส่วนของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 123/2545 ในการยกเลิกหน่วยงานพิเศษในพื้นที่ ที่ทำงานแก้ไขปัญหามลพิษเดิม นั้น มีข้าราชการบางท่าน⁸³ เห็นว่ามี ข้อความที่อาจตีความได้ว่ารัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยอมรับว่าการแก้ไขปัญหานั้นผ่านมานั้นประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง จากข้อความที่ว่า “1) ด้วยปรากฏว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับ หากเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อ 20 ปีก่อน แต่โดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะหลังมิใช่การก่อความไม่สงบเพื่อหวังผลทางการเมืองเหมือนในอดีต” ซึ่งถ้าเหตุการณ์ดีขึ้นตามที่กล่าว ก็ควรให้ดำเนินนโยบายที่มีการบริหารราชการแบบพิเศษในพื้นที่อยู่หรือไม่

อย่างไรก็ตามในปี 2546 ก็ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 154/2546 ให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายเฉพาะกิจแก้ไขปัญหามลพิษจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.) คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ ในการแปลงนโยบายรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปสู่การปฏิบัติที่มีความสอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว บูรณาการและให้การสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่ รวมถึงการดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลในพื้นที่ (เช่น การโยกย้ายข้าราชการที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ การดำเนินการทางวินัย) โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการ มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย 1 คน เป็นผู้รับผิดชอบ โดยจังหวัดเป็นศูนย์กลางการทำงานในระดับพื้นที่ และตำรวจเป็นหน่วยงานหลักในการปราบปรามการก่อความไม่สงบ เพื่อให้การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพในการบริหารในงานทุกมิติ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย งานด้านข่าวกรอง งานมวลชน การศึกษา งานด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยงานศึกษาของ ศิริ ทิวะพันธุ์ (2548)⁸⁴ ได้ตั้งข้อสังเกตถึงสาเหตุของการจัดตั้ง กปต. นั้นเนื่องมาจากการยุบ ศอ.บต. และ พตท.43 ทำให้รัฐบาลขาด “เจ้าภาพ” ในการแก้ปัญหาเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความจำเป็นต้องบูรณาการและประสานความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ทั้งทหาร ตำรวจและหน่วยงานฝ่ายพลเรือน แต่การทำงานของ กปต. ถือว่าไม่ประสบ

⁸² ศิริ ทิวะพันธุ์ และคณะ “การแก้ปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การบูรณาการมิติการพัฒนาและความมั่นคง,” (รายงานการวิจัย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), หน้า 43.

⁸³ สัมภาษณ์ ไม่ประสงค์ออกนาม

⁸⁴ ศิริ ทิวะพันธุ์ และคณะ “ปัญหาการจัดการด้านความมั่นคง : กรณีเหตุการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้,” (รายงานการวิจัย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2548), หน้า 55.

ความสำเร็จนัก เนื่องจากการทำงานมีเพียงแต่การประชุมจัดวางนโยบายและกลยุทธ์เท่านั้น ขาดผลงานที่เป็นรูปธรรม จึงต้องมีการปรับระบบการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้งหนึ่ง⁸⁵

นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการจัดตั้งกองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.)

หลังจากที่การทำงานของ กปต. ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ประกอบกับในปี 2547 ได้เกิดเหตุการณ์ปล้นอาวุธกองพันทหารพัฒนาที่ 4 พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ฉบับ คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสาระสำคัญในคำสั่งนี้ คือการบูรณาการการปฏิบัติงานของทุกองค์การในพื้นที่ ในการป้องกันและต่อต้านการก่อความไม่สงบ พัฒนาเศรษฐกิจสังคม เข้าถึงประชาชนด้วยความเข้าใจ และสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน ส่วนในเรื่องการบูรณาการการทำงานนั้นได้มีการเสนอตั้งหน่วยงานที่สามารถประสานงานระหว่างตำรวจ ทหาร และฝ่ายปกครองในพื้นที่ โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) รับผิดชอบในการจัดตั้ง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในส่วนหน้า โดยมีชื่อเรียกว่า “กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.)” และยังได้ออก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 69/2547 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ ของ กอ.สสส.จชต. และกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆในพื้นที่ และ เพื่อเป็นการรองรับกับนโยบายตามคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 โดยภารกิจของ กอ.สสส.จชต. นั้น มีความคล้ายกับภารกิจของ สอ.บต. เดิม ทั้งงานด้านการบูรณาการแผนงานของกระทรวง กรม ต่างๆ หรือในเรื่องของการบริหารงานบุคคลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่โครงสร้างการทำงานของ กอ.สสส.จชต. ต่างจาก กปต. ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจาก กอ.สสส.จชต. นั้นมีทั้งส่วนที่เป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบาย ที่มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง เป็นประธาน (พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ) และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ตลอดจนมีส่วนที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ เพียงแต่เป็นการปรับให้กองทัพมาเป็นเจ้าภาพหลักในการดูแล และมีที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่ ค่ายสิรินธร อำเภอยะรัง จังหวัดปัตตานี ต่างจาก กปต. ที่เป็นการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการเพียงอย่างเดียว แต่ขาดความเชื่อมโยงกับส่วนราชการในพื้นที่ ทำให้ไม่เกิดผลงานที่เป็นรูปธรรมเท่าใดนัก พัฒนาการของ กอ.สสส.จชต. มีช่วงแรกของการจัดตั้งหน่วยงาน ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 68/2547 และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 69/2547 อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในมีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง คือ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นผู้อำนวยการ กอ.สสส.จชต. และมี พล.อ.พัลลภ ปิ่นมณี เป็น รองผู้อำนวยการ กอ.สสส.จชต. โดยงานศึกษาของ ศิริ ที

⁸⁵ ไบรด์ล ฆจคักข บุษย์พัฒน์ , ดับไฟใต้ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวทิทยา, 2548).

ระพันธ์ และคณะ 2548 ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการทำงานของ กอ.สสส.จชต ในช่วงนี้ตกอยู่ภายใต้การนำของฝ่ายการเมือง เนื่องจากผู้บริหารมาจากฝ่ายการเมือง เกิดปัญหาด้านการบูรณาการงานในระดับปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีการมอบอำนาจผ่าน กอ.สสส.จชต และความไม่เข้าใจระหว่างฝ่ายกำหนดนโยบายซึ่งมาจากฝ่ายการเมือง ที่บัญชาการอยู่กรุงเทพฯ กับฝ่ายปฏิบัติซึ่งอยู่ในพื้นที่ ซึ่งนักการเมืองมักจะทำงานโดยนึกถึงคะแนนเสียงจากประชาชนเป็นสำคัญ และมักจะประชาสัมพันธ์ผลงานหรือเปิดเผยข้อมูลทางการทหารให้แก่สาธารณชนรับทราบอยู่เสมอ ซึ่งบางครั้งขัดกับหลักการทำงานด้านความมั่นคง ซึ่งไม่สามารถเปิดเผยในทุกเรื่องได้ การดำเนินงานของ กอ.สสส.จชต. ในระยะนี้ยังไม่ประสบความสำเร็จนัก โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ⁸⁶ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานของ กอ.สสส.จชต. อีกครั้งหนึ่ง

หลังจากเกิดเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ และเหตุการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลต้องปรับการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งในขณะนั้นมี กอ.สสส.จชต. เป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก โดยการปรับปรุงในครั้งนี้มีสาระสำคัญคือการยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 68/2547 และออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 260/2547 เรื่องนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสาระสำคัญของนโยบายนี้ไม่ต่างจากเดิมมากนัก เพียงแต่จุดสำคัญอยู่ที่การปรับโครงสร้างของ กอ.สสส.จชต. ที่เน้นเรื่องการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่เพื่อความ เป็นเอกภาพในการทำงานให้มากขึ้น ซึ่งแต่เดิมฝ่ายการเมืองได้เข้ามาบริหารด้วยตนเอง แต่โครงสร้างใหม่เน้นการบริหารโดยหน่วยปฏิบัติซึ่งเป็นข้าราชการประจำและเป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยแต่งตั้ง พล.อ.ศิริชัย วัฒนศิริ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการและมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาเป็นรองผู้อำนวยการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กองทัพบก สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ เป็นต้น แต่ในปี 2548 ได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 200/2548 เรื่องนโยบายและการพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสาระสำคัญของนโยบายนี้คือ การเร่งแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยสันติวิธีโดยเร็ว ลดเงื่อนไขที่สร้างความแตกแยกในหมู่ประชาชน พัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ แต่ประเด็นสำคัญก็คือการปรับโครงสร้างการทำงานของ กอ.สสส.จชต อีกครั้ง โดยครั้งนี้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) มีหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยมีพล

⁸⁶ เหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ เกิดเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 เป็นเหตุการณ์ที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบนับร้อยคน ได้บุกเข้าไปโจมตีฐานปฏิบัติการตำรวจ พร้อมกันในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้เข้ามาจับกุมผู้ก่อการดังกล่าว คนร้ายได้เข้าไปหลบซ่อนในมัสยิดกรือเซะ ตลอดทั้งวันเจ้าหน้าที่ได้ปิดล้อมมัสยิดไว้ และได้พยายามเจรจาให้คนร้ายออกมามอบตัว แต่ก็ไม่เป็นผล ในขณะเดียวกัน พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ในฐานะ ผอ.กอ.สสส.จชต. ได้กำชับไม่ให้เจ้าหน้าที่ใช้ความรุนแรง แต่ท้ายที่สุด พล.อ.พัลลภ ปิ่นมณี รอง ผอ.กอ.สสส.จชต. ได้สั่งการให้เข้ากวาดล้าง เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 32 ราย และจำนวนผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์นั้นรวมทั้งสิ้น 107 คน บาดเจ็บ 6 ถูกจับ 17 คน ส่วนเจ้าหน้าที่เสียชีวิต 5 คน บาดเจ็บ 15 คน

ตำรวจเอกชิตชัย วรรณสถิตย์ เป็นประธานคณะกรรมการ และได้ตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการให้ เป็นไปตามนโยบายและยุทธศาสตร์ (กบชต.) และปรับลดบทบาทให้ กอ.สสส.จชต. ให้มีบทบาทเชิง ปฏิบัติการในพื้นที่ ส่วนงานเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์นั้นเป็นหน้าที่ของ 2 คณะกรรมการข้างต้น ซึ่ง จากการปรับโครงสร้างของหน่วยงานก็ไม่ได้ทำให้การบริหารงานมีเอกภาพมากขึ้น โดยเฉพาะเอกภาพ ด้านงานข่าวซึ่งถือเป็นเจตนารมณ์ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่จัดตั้ง กอ.สสส.จชต. ขึ้นมา และการ จัดตั้ง กอ.สสส.จชต. ขึ้นมาทำหน้าที่คล้ายกับ ศอ.บต. ก็ไม่ได้สร้างความไว้วางใจให้แก่ประชาชนใน พื้นที่จึงไม่สามารถทำให้ประชาชนหันมาเป็นแนวร่วมให้กับฝ่ายรัฐได้ เหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะการที่ ผู้อำนวยการ กอ.สสส.จชต. ไม่ว่าจะมาจากฝ่ายการเมือง คือ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงหรือ ข้าราชการประจำอย่างพล.อ.ศิริชัย รัญญศิริ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด ต่างก็เป็นบุคลากรจากกองทัพ ซึ่งอาจไม่ได้รับความไว้วางใจจากคนในพื้นที่เนื่องจากเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะและตากใบที่มีทหารเป็น คู่กรณีก็เพิ่งจะเกิดขึ้นไม่นาน ซึ่งอาจเป็นจุดอ่อนในการได้ใจประชาชนเมื่อเทียบกับ ศอ.บต. ในอดีตที่ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การมาจากพลเรือนที่เป็นนักปกครอง จากนั้นก็มีความพยายามที่รัฐบาลจะหา แนวทางการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอด ทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความ สมานฉันท์แห่งชาติ(กอส.) ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ เพื่อ เป็นคณะกรรมการที่หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยสันติวิธีและเสนอรายงาน ต่อนายกรัฐมนตรี แต่หลังจากนั้น ไม่นานรัฐบาลก็ได้มีการออกพระราชกำหนดบริหารราชการใน สถานการณ์ฉุกเฉิน 2548 ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นทางออกสุดท้ายที่จะใช้แก้ปัญหาเหตุการณ์รุนแรงใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ไม่มีแนวโน้มจะดีขึ้นแม้ว่าจะมีการตั้ง กอส. ซึ่งมีแนวทางแก้ปัญหาด้วยสันติ วิธีก็ตาม แต่การประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวได้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพ และ อาจเป็นการละเมิดหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนเนื่องจากกฎหมายนี้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการ จับกุมและควบคุมผู้ต้องสงสัยในสถานที่ที่มีไซเรนเป็นเวลา 7 วันและสามารถขยายระยะเวลาได้อีก 30 วัน ตลอดจนสามารถออกหมายเรียกบุคคลต้องสงสัยมาให้ปากคำได้ เป็นต้น ซึ่งแม้แต่นายอานันท์ ปันยารชุน ประธาน กอส. เองยังได้ออกมาวิจารณ์ถึงกฎหมายฉบับนี้ว่าเป็น “ใบอนุญาตฆ่า” (license to kill) ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการใช้มาตรการที่จำกัดเสรีภาพของประชาชน⁸⁷

แต่ในที่สุดนโยบายการแก้ปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการเปลี่ยนแปลง ครั้งใหญ่อีกครั้งอันเนื่องมาจากรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถูกคณะปฏิรูปการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ทำการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน

⁸⁷ ในส่วนของสาระที่เกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และสารัตถะที่เกี่ยวข้องนั้น โปรด อ่าน (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ บรรณาธิการ, 2551: 198-199; สุภาศักดิ์พรหม ตั้งตรงไพโรจน์, 2553: 83-84)

2549 ซึ่งองค์การอย่าง ศอ.บต ได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหลังจากถูกยุบไปโดยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อหวังให้เป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่

ตารางที่ 2 ตารางสรุปพัฒนาการการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ปี พ.ศ.	ระบบบริหารราชการในพื้นที่	นโยบาย
2518	จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รส.ต.) ส่วนพลเรือนจัดตั้ง ศูนย์ประสานราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ สังกัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (แต่ทำหน้าที่เพียงอบรมปฐมนิเทศข้าราชการที่ลงไปปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น)	ยังคงเป็นนโยบายเฉพาะเรื่อง เช่น นโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์โจรก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้
2521	ยังคงใช้ระบบบริหารราชการแบบเดิม แต่มีการตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้	ประกาศใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2521 ที่ครอบคลุมทั้งงานพัฒนา งานการเมืองและการทหาร
2524	คณะรัฐมนตรีปรับปรุงการบริหารราชการ ให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงในระดับยุทธศาสตร์ และระดับพื้นที่ให้แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้รับผิดชอบ ตามคำสั่ง นร. 8/2524 โดย <ul style="list-style-type: none"> ● กอ.รมน. จัดตั้ง พตท.43 แทน กอ.รส.ต. รับผิดชอบด้านป้องกันและปราบปรามก่อการร้ายขึ้นตรงต่อแม่ทัพภาคที่ 4 ● มหาดไทย จัดตั้ง ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านการพัฒนา 	นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2521 และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 เรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้
2539	ปรับปรุงการบริหารราชการ โดยให้ ศอ.บต. แยกออกมาจากแม่ทัพภาคที่ 4 โดยขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย และในระดับนโยบายเองมีการจัดตั้ง คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน	นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2537 ที่ให้นำหนักในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่

ปี พ.ศ.	ระบบบริหารราชการในพื้นที่	นโยบาย
2545	<p>รัฐบาลทักษิณ มีคำสั่ง นร. 123/2545 เห็นชอบในการยกเลิกกลไกการบริหารรูปแบบพิเศษ คือ ศอ.บต และ พตท.43 มีการโอนอำนาจของหน่วยงานรูปแบบพิเศษกลับให้หน่วยงานปกติคือ</p>	<p>นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2542-2546 ซึ่งเป็นนโยบายความมั่นคง</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>ระดับนโยบาย</u> โอนภารกิจและอำนาจของคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปชต.) ให้แก่สภาความมั่นคงแห่งชาติ 	<p>แห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับสุดท้าย</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>ระดับพื้นที่งานด้านการทหาร</u> โอนภารกิจของ พตท.43 ให้แก่กองทัพภาคที่ 4/ กอ.รมน. ภาค 4 ทำหน้าที่ตามภารกิจทหาร คือ การป้องกันประเทศ 	
	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>ระดับพื้นที่งานด้านการพัฒนา</u> โอนภารกิจของ ศอ.บต. ให้แก่กระทรวงมหาดไทย 	
	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>งานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและปราบปรามกลุ่ม ผกท.</u> ให้กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 รับผิดชอบตามปกติเหมือนส่วนอื่นของประเทศ 	
2546	<ul style="list-style-type: none"> ● ในช่วงแรกจัดตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน 	
2548	<ul style="list-style-type: none"> ● เหตุการณ์รุนแรงขึ้น จัดตั้ง กอ.สสส.จชต. เป็นศูนย์ควบคุมการประสานงานภายใต้ กอ.รมน. 	
	<ul style="list-style-type: none"> ● ต่อมา กอ.สสส.จชต. เป็นกองอำนวยการเฉพาะกิจขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และ ปรับรูปแบบรับผิดชอบงานในระดับพื้นที่ ส่วนในระดับนโยบายนั้นได้จัดตั้ง 	
	<p>คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กตชต.)</p>	

ปี พ.ศ.	ระบบบริหารราชการในพื้นที่	นโยบาย
2549 - จัดตั้ง ศอ.บต.อีกครั้ง ปัจจุบัน		นโยบายเสริมสร้างสันติสุข จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2549 และปัจจุบันใช้นโยบายการ บริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2555 -2557

บทที่ 4

การเข้าสู่วาระนโยบายของ การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2549

1. สภาพแวดล้อมในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบาย

การเปลี่ยนแปลงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มีการต่อการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบาย ทำให้แนวคิดการจัดตั้งองค์การรูปแบบพิเศษขึ้นมาบริหารราชการในพื้นที่ อย่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) นั้น ได้ถูกหยิบยกนำมาเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายอีกครั้งหนึ่ง หลังจากถูกยุบไปในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้เห็นนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต. ในช่วงปี 2549 ซึ่ง ศอ.บต. ยังคงเป็นองค์การที่ยังอยู่ได้การบังคับบัญชาของฝ่ายทหาร คือ ผอ.รมน.ภาค 4 (แม่ทัพภาค 4) โดยในการวิเคราะห์ปัจจัยที่เข้าสู่วาระนโยบาย ต้องวิเคราะห์ถึงบริบทสภาพแวดล้อมของนโยบาย ที่เป็นปัจจัยผลักดันการเข้าสู่วาระของนโยบาย โดยการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต. นี้ แบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ

ช่วงที่ 1 กระบวนการจัดตั้ง ศอ.บต. ในปี 2549 ที่เป็นการรื้อฟื้นหลังจากถูกยุบไปในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่โครงสร้างในช่วงนี้จะเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่าย กอ.รมน. ภาค 4 และเป็นเพียงองค์การตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งถือว่าไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ การปฏิบัติงานบางอย่างจึงยังไม่เป็นอิสระอย่างเต็มที่ ซึ่งในช่วงเวลานั้นมีความพยายามจะจัดตั้ง ศอ.บต. เป็นองค์การถาวรให้แยกออกมาจากการนำของฝ่ายทหาร แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

ช่วงที่ 2 เป็นช่วงที่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามาเป็นรัฐบาล ได้มีการริเริ่มแนวคิดการจัดตั้งสำนักบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการถาวร จึงมีความพยายามผลักดัน ศอ.บต. ให้เป็นหน่วยงานที่มีความถาวร และออกมาเป็น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ในที่สุด

¹ สภาพแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากนโยบายสาธารณะอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาพแวดล้อมด้านต่างๆการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมอาจส่งผลกระทบต่อความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ซึ่งความต้องการของกลุ่มต่างๆจะถูกส่งต่อไปยังระบบการเมือง ที่มีผลทั้งในการจำกัดและกำหนดทิศทางกระบวนการกำหนดนโยบาย (แก้วคำ ไกรสรพงศ์ 2548: 39 ; ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2539:75)

ในบทที่ 4 นี้จะเป็นการอธิบายกระบวนการนโยบายในช่วงที่ โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเข้าสู่วาระนโยบายของการจัดตั้งศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอธิบายสภาพแวดล้อมของประเทศไทยก่อนการรัฐประหาร 19 ก.ย. 2549 โดยมีรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศ ทำให้มีการรื้อฟื้นองค์การที่เป็นกลไกการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่าง ศอ.บต. กลับขึ้นมาอีกครั้ง โดยการแบ่งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายแก้ปัญหา แบ่งเป็น ปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว และกระบวนการการเข้าสู่วาระนโยบายทั้งกระแสการเมือง กระแสนโยบาย และกระแสปัญหา จนถึงขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบายออกมาเป็นศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.1 สภาพแวดล้อมภายในประเทศที่มีผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต.

สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายแก้ไขปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างมาก ก็คือ สภาพแวดล้อมภายในประเทศโดยเฉพาะ สภาพแวดล้อมทางการเมืองเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งเริ่มต้นเมื่อประมาณปี 2548 ที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย มีการรวมตัวกันเพื่อขับไล่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้พ้นจากตำแหน่ง เหตุการณ์ดำเนินความขัดแย้งดำเนินเรื่อยมา จนกระทั่งกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยมีการนัดชุมนุมครั้งใหญ่ในวันที่ 20 ก.ย. 49 จนกระทั่งในวันที่ 19 ก.ย. 2549 ก็ได้เกิดการรัฐประหารขึ้น โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)² ซึ่งทำให้ทิศทางของนโยบายการแก้ไขปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ กลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการตำรวจ มีบทบาทสำคัญในการ

² ประกาศ คปค. ฉบับที่ 1 อธิบายถึงเหตุผลในการทำรัฐประหารว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน โดยรักษาการรัฐบาลปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝ่าย สลายความรู้สึกสามัคคีของคนในชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ประชาชนเคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดินอันส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงาน องค์การอิสระถูกรวบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยอยู่บ่อยครั้ง แม้หลายภาคส่วนสังคมจะได้พยายามประนีประนอมคลี่คลายสถานการณ์มาโดยต่อเนื่องแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งยุติลงได้

“ดังนั้นคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขซึ่งประกอบด้วยผู้บัญชาการเหล่าทัพ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินตั้งแต่นั้นเป็นต้นไปโดยคณะปฏิรูปการปกครองฯ ขอยืนยันว่าไม่มีเจตนาที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินเสียเองแต่ได้คืนอำนาจปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกลับคืนสู่ปวงชนชาวไทยโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขและความมั่นคงของชาติรวมทั้งเกิดทุนไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ อันเป็นที่เคารพยิ่งของปวงชนชาวไทยทุกคน” นอกจากนี้ยังประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร

กำหนดนโยบายสาธารณะ เห็นได้จากการยกเลิก สอ.บต. และ พตท.43 และนำระบบปกติเข้ามาใช้แทนที่ โดยมีตำรวจเป็นเจ้าหน้าที่หลักในการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ เห็นได้จากเมื่อปี 2545 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายงานที่เกี่ยวกับความมั่นคงและสืบราชการลับทั้งหมดให้กับตำรวจ ทำให้ระบบขาดความสมดุลระหว่างหน่วยงานความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไฟใต้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ที่สำคัญความขัดแย้งระหว่างตำรวจและทหารก็เป็นเชื้อไฟที่มีผลไปเพิ่มสถานการณ์รุนแรง รายงานจากสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ระบุว่า ทหารไม่พอใจในวิธีการทำงานของตำรวจเนื่องจากตำรวจได้สังหารสมาชิกกลุ่มแบ่งแยกดินแดนที่เป็นสายข่าวให้กับกองทัพที่ยอมรับข้อเสนออิทธิพลกรรมแล้ว การกระทำของตำรวจสร้างความไม่พอใจให้แก่ชุมชนเป็นการตัดสายข่าวของตนเอง และสายข่าวก็กลายเป็นเป้าหมายให้กลุ่มแนวร่วมหัวรุนแรงลอบสังหารได้³ สอดคล้องกับข้อมูลจากนายทหารที่ทำงานในพื้นที่มาอย่างยาวนานระบุว่า การยกเลิกระบบบริหารแบบพิเศษและให้ทหารออกจากพื้นที่โดยที่ยังไม่ได้มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า ทำให้กลุ่มแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบสามารถออกมาปฏิบัติการได้เต็มที่⁴ สถานการณ์ในพื้นที่ ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย อัตราผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตที่เพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมาก็ได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยมา จากปี 2543 ที่สถิติการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ 4 จังหวัดอยู่ที่เพียง 15 ครั้งเท่านั้น แต่ความรุนแรงได้มีความถี่มากขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงปี 2546 พื้นที่ 4 จังหวัด ความรุนแรงมีมากถึง 125 ครั้ง⁵ โดยลักษณะการใช้ความรุนแรงนั้นมีการใช้อาวุธสงคราม ระเบิด ปืน โปรยตะปูเรือใบ และขมุนุมประท้วงกดดันเจ้าหน้าที่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหา แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาความไม่สงบอย่างต่อเนื่อง แต่สถานการณ์ความรุนแรงก็ยังคงดำเนินอยู่จนถึงปัจจุบัน อีกทั้งนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2547 ก็ได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในพื้นที่ว่าเกิดจากความแตกต่างทั้งด้านศาสนาและวิถีชีวิต ทำให้ขบวนการก่อความไม่สงบนำเอาเงื่อนไขความแตกต่างนี้มาอ้างเพื่อปลุกกระแสการต่อต้านอำนาจรัฐ ทำให้เกิดการก่อความไม่สงบในรูปแบบต่างๆ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นด้านจิตวิทยาในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหา

³ อังเงิน สุภาศัพท์พรหม ดั่งตรงไพโรจน์, ความขัดแย้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : รากเหง้าปัญหาและแนวทางแก้ไข, หน้า 83

⁴ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทหาร (สัมภาษณ์ ไม่ประสงค์ออกนาม, 12 มีนาคม 2555) ระบุว่า การที่ทหารได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่อันเนื่องมาจากการยกเลิกระบบ สอ.บต. และ พตท.43 ทำให้สายข่าวของฝ่ายความมั่นคงค่อยๆ ถูกลอบสังหารอย่างต่อเนื่อง และเจ้าหน้าที่ทหารไม่สามารถเข้าไปดูแลได้ เกิดปัญหาสำคัญในเรื่องขาดแหล่งข่าวที่ให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่

⁵ ที่มา ตัวเลขจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2551

1.2 สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงในภาพรวมที่มีผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต.

การเปลี่ยนแปลงบริบทด้านความมั่นคงในภาพรวมของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ นั้นได้แก่ การเคลื่อนตัวของกระแสอัตลักษณ์นิยม เป็นแรงกระตุ้นให้ชนกลุ่มน้อยของสังคมที่มีวัฒนธรรมที่แตกต่าง เคลื่อนไหวเพื่อปกป้องอัตลักษณ์ของตน โดยเฉพาะเมื่อระบบทุนนิยมได้เข้าครอบงำพื้นที่ต่างๆทั่วโลก ทำให้บางสังคมเกิดความรู้สึกว่ากำลังถูกรุกรานทางวัฒนธรรม จึงออกมาเคลื่อนไหวโดยวิธีการต่างๆ ในส่วนของประเทศไทยเจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่มยังยึดติดกับกรอบการคิดในเรื่องชนกลุ่มน้อยต้องปรับตัวเข้าหากชนกลุ่มใหญ่ในสังคม โดยมีการใช้แนวทางที่รุนแรงแก้ไขปัญหา ทำให้เกิดเงื่อนไขใหม่ให้กับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มขึ้น ตลอดจนภัยคุกคามข้ามชาติ⁶ โดยเฉพาะการก่อการร้ายและองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มาเสริมความซับซ้อนของปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความซับซ้อนมากขึ้น แต่ยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าขบวนการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความเชื่อมโยงกับก่อการร้ายต่างประเทศ แต่ก็อาจตกเป็นเป้าหมายของกลุ่มภัยคุกคามข้ามชาติเหล่านี้ได้ถ้าขาดมาตรการป้องกันที่ดี

โดยสรุปแล้วสภาพแวดล้อมในช่วงก่อนมีการจัดตั้ง ศอ.บต. ในปี 2549 นั้นปัจจัยภายในประเทศคือ ความวุ่นวายทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประกอบกับสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และสภาพแวดล้อมทางด้านความมั่นคงในภาพรวมทั้งกระแสอัตลักษณ์นิยม และภัยคุกคามข้ามชาติรูปแบบต่างๆก็เป็นสาเหตุที่สร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการแก้ไขปัญหา

2.บทวิเคราะห์ช่วงเวลาและลักษณะของแต่ละกระแสที่มีผลต่อการจัดตั้ง ศอ.บต.

ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงในแต่ละช่วงเวลา กระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบายเป็นอย่างไร ลักษณะของแต่ละกระแสที่มีผลต่อการจัดตั้งองค์การอย่างไร โดยจะเริ่มตั้งแต่การจัดตั้ง ศอ.บต. ครั้งแรกสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2524 จนถึงการจัดตั้ง

⁶ โปรดดู นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2550 - 2554

⁷ ภัยคุกคามข้ามชาติที่สำคัญ ได้แก่ การลักลอบค้ายาเสพติด องค์การอาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบนำคนเข้าเมือง การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ การฟอกเงิน อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ศอ.บต. ในปัจจุบัน โดยเป็นการวิเคราะห์เฉพาะรัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ศอ.บต. เท่านั้น

2.1 สมัยการบริหารงานของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

กระแสปัญหา ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น หากพิจารณาจากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อปี 2521 นั้น จะเห็นว่าปัญหาสำคัญในช่วงเวลานั้นที่ต้องเร่งแก้ไข คือ ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ที่เน้นให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีการศึกษาภาษาไทย และกลุ่มเยาวชนที่อาจถูกชักจูงจากแนวร่วมกลุ่มก่อความไม่สงบได้ ประกอบกับยังมีขบวนการผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) ขบวนการโจรคอมมิวนิสต์มลายา (จกม.) และขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ยังคงมีการปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่ ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ

กระแสการเมือง การเมืองในสมัย พล.อ.เปรม นั้นเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ เป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นผู้ศึกษามองว่ากลุ่มทหาร เป็นผู้ที่มียุทธศาสตร์สำคัญในการกำหนดนโยบายของประเทศ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ในช่วงปี 2551 นั้นเป็นการเน้นในเรื่องของการปราบปราม ควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ซึ่งนโยบายในปี 2521 นั้นมีขึ้นตั้งแต่สมัย พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่นโยบายก็ยังคงดำเนินต่อไปในสมัย พล.อ.เปรม แต่ปัจจัยที่ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญในเกิดกระแสการเมืองนั้น เป็นเพราะปัจจัยทางความคิด อุดมการณ์ทางการเมืองที่มาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะแนวคิดคอมมิวนิสต์จากจีน กองทัพในยุคนี้ก็มีการปรับการต่อสู้เนื่องจากตระหนักสงครามเป็นเรื่องของการเมือง โดยเฉพาะการทำสงครามเพื่อต่อสู้กับปฏิบัติการทางการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย⁸ จึงมีคำสั่งที่ 66/2523 เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดของกองทัพในการเอาชนะทางความคิดมากกว่าการเอาชนะด้วยกำลังสงครามตามรูปแบบเดิม

กระแสนโยบาย ในช่วงก่อนปี 2521 นั้นประเทศไทยยังขาดนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นทางการ แต่เมื่อปี 2521 ก็ได้มีการจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับแรกขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาที่เน้นให้เยาวชนเรียนรู้ภาษาไทย ประชาชนไม่นำเรื่องศาสนามาเป็นเงื่อนไขในการแบ่งแยก รวมทั้งปรับปรุงการบริหารงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และนโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายฉบับแรกที่ระบุไว้ชัดเจนถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่และครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านสังคมจิตวิทยา

⁸ สุรชาติ บำรุงสุข, ทหารกับประชาธิปไตย จาก 14 ตุลา สู่วันปฏิวัติและอนาคต, หน้า 74.

หน้าต่างนโยบาย จากแรงผลักดันของทั้ง 3 กระแส ทั้งปัญหาการปราบปรามโจรคอมมิวนิสต์ ขบวนการโจรก่อการร้าย ที่กองทัพจำเป็นต้องเปลี่ยนยุทธวิธีในการต่อสู้ โดยให้ความสำคัญในเรื่องการต่อสู้ที่เอาชนะทางการเมืองมากขึ้น ตลอดจนการมีนโยบายความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ฉบับแรกที่มีความครอบคลุมการแก้ไขปัญหาภาคใต้ในทุกมิติ โดยเฉพาะในมิติด้านสังคมจิตวิทยาและการพัฒนาในพื้นที่ และรัฐบาล พล.อ.เปรม ก็มีจุดยืนอย่างชัดเจนในการประกาศใช้นโยบายการเมืองนำการทหารและเน้นให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มุ่งให้ความช่วยเหลือประชาชน อำนวยความยุติธรรม แต่แรงผลักดันที่มีความสำคัญนั้นผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่าเป็นกระแสของปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนและประกอบกับในห้วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยประสบกับภัยคุกคามทางการเมือง คือ การแทรกซึมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีการเริ่มใช้อาวุธต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ราชการ และโจรจินคอมมิวนิสต์ที่เข้ามาหลบซ่อนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาเศรษฐกิจสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ตกต่ำมานาน⁹ และรัฐบาล พล.อ.เปรม เองก็เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระแสการเมืองที่เน้นการเมืองนำการทหาร เนื่องจากปัจจัยทางความคิด อุดมการณ์ทางการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้หน้าต่างนโยบายได้ถูกเปิดออก รัฐบาลจึงได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 เรื่อง การปรับปรุงบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งคำสั่งนี้เป็นที่มาของการจัดตั้ง ศอ.บต. และ พตท.43

โดยเป้าหมายการจัดตั้งหน่วยงานทั้งสองนั้นสอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในเรื่องการสร้างเอกภาพในการบริหารราชการในพื้นที่ โดยผ่านการกลั่นกรองงานจากแม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งอาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ในปี 2524 มีดังนี้

1. ควบคุม กำกับดูแล ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. บังคับบัญชาข้าราชการและการดำเนินงานภายใน ศอ.บต.
3. เสนอแนะแม่ทัพภาคที่ 4 เรื่องการโยกย้ายข้าราชการที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่
4. พัฒนาข้าราชการทุกระดับ ตลอดจนการจัดทำแผนงาน โครงการและการประเมินผล
5. แต่งตั้งที่ปรึกษา ตลอดจนปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากแม่ทัพภาค 4

⁹ 42 ปี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ในส่วนบทสัมภาษณ์ น.ต.ประสงค์ สุนศิริ (ไม่มีเลขหน้า).

2.2 สมัยการบริหารงานของ นายบรรหาร ศิลปอาชา

สมัยการบริหารงานของรัฐบาลนายบรรหาร นั้น สอ.บต. มีการปรับโครงสร้างการบริหารครั้งใหญ่อีกครั้ง คือ การปรับให้ สอ.บต. พ้นจากการควบคุมและกำกับของแม่ทัพภาคที่ 4 โดยผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงลักษณะของกระแสต่างๆที่มีผลทำให้หน้าตาของนโยบายเปิดออก

กระแสปัญหา ปัญหาความมั่นคงในช่วงรัฐบาลบรรหารนั้นปัญหาภัยคุกคามที่มาจากคอมมิวนิสต์เบาบางลง และไม่ถือเป็นภัยคุกคามในระดับที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐอีกต่อไป แต่ปัญหาในเรื่องก่อการร้าย การแบ่งแยกดินแดนนั้นยังคงเป็นปัญหาอยู่ โดยจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นยังพบปัญหาความแตกต่างด้านวัฒนธรรมที่ง่ายต่อการแทรกแซงและวางประโยชน์จากความแตกต่างดังกล่าว¹⁰ ปัญหาการลอบเผาโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกก็เป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติเช่นเดียวกัน และสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีการทบทวนการดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2521 และได้พิจารณาสถานการณ์ที่ผ่านมาเพื่อจัดทำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2531 พบว่าปัญหาที่เป็นแก่นแท้ คือเรื่องความไม่เข้าใจอันนำไปสู่ความหวาดระแวง แต่ปัญหาต่างๆก็มีพัฒนาการที่ดีขึ้นจนมีการใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2537 ที่ให้ความสำคัญด้านงานพัฒนาเนื่องจากความรุนแรงลดลงและมีการพัฒนาเศรษฐกิจดีขึ้น

กระแสการเมือง ห้วงเวลาดังกล่าวปัจจัยจากการเมืองระหว่างประเทศก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดกระแสการเมือง คือ ปัญญาชนบางส่วนได้รับแนวคิดการปฏิวัติในอิหร่านเข้ามาทำให้เกิดความไม่เข้าใจกัน และมีการส่งออกปฏิวัติของอิหร่านที่พยายามเผยแพร่แนวคิดนี้ให้แก่ประเทศอื่นๆด้วย โดยรัฐบาลพยายามในการส่งเสริมให้เยาวชนเรียนรู้ภาษาไทยและพยายามสื่อสารให้เกิดความเข้าใจกันมากขึ้น¹¹ ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวภัยคุกคามจากทั้งภายในและภายนอกประเทศได้สิ้นสุดลง คือ การแตกสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในประเทศมหาอำนาจ การแตกแยกในพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจนทำให้ปฏิบัติการของกองกำลังติดอาวุธสิ้นสุดลงและไม่ได้เป็นภัยคุกคามทางความมั่นคงของประเทศอีกต่อไป ทำให้ประเทศไทยไม่ต้องแสวงหาความมั่นคงจากระบอบอำนาจนิยมอีกต่อไป¹² กองทัพจึงลดบทบาททางการเมืองของตนเองลงไป โดยเฉพาะในช่วงหลังปี 2535 ที่รัฐบาลทหารต้องหลุดจากอำนาจไปในวิกฤตเดือนพฤษภาคม ซึ่ง

¹⁰ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, พลเอกจรัล กุลละวณิชซ์ กับความมั่นคงแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2539), หน้า 200-204.

¹¹ 42 ปี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 58.

¹² สุรชาติ บำรุงสุข, ทหารกับประชาธิปไตยจาก 14 ตุลา สู่อำนาจและอนาคต, หน้า 112.

กองทัพสูญเสียบทบาททางการเมืองไปอย่างมาก ทำให้ภายหลังผู้นำกองทัพมักประกาศว่า “กองทัพจะไม่ยุ่งการเมือง” และ “เป็นทหารอาชีพ”¹³

กระแสนโยบาย ในช่วงเวลานี้นั้นสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้มีการออก นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2531 และนโยบายปี 2537 ขึ้นมาใช้ โดยนโยบายในช่วงปี 2531-2535 นั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญในเรื่อง การสร้างความเข้าใจ เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันในวัฒนธรรมที่ต่างกัน การให้เกิดความสงบ สันติ มีชีวิตที่ปลอดภัย โดยเป็นการกำหนดนโยบายที่ครอบคลุมทั้งด้านความมั่นคง การเมือง สังคมจิตวิทยา และการพัฒนาในด้านต่างๆ ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายด้านความมั่นคงหลายด้าน ที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดกระแสนโยบายเนื่องจากในช่วงเวลานับตั้งแต่ปี 2430 เป็นต้นมาเป็นช่วงระหว่งการสิ้นสุดยุคสงครามเย็น และสงครามอินโดจีน เกิดระเบียบโลกใหม่ ภายในประเทศไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงในทุกๆด้าน ทำให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติต้องปรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้น โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้ สมช. นั้นทบทวนนโยบายการบริหารราชการที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การยกเลิก สอ.บต. และการยกเลิก พ.ร.บ. ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ แต่ สมช. ไม่เห็นด้วย เนื่องจากยังเป็นสถานการณ์ไม่เหมาะสมที่จะยกเลิกหน่วยงานดังกล่าว¹⁴ และต่อมาเมื่อปี 2537 ก็ได้มีการออกนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2537-2541 โดยเน้นความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ เน้นการใช้การเมืองนำการทหาร สร้างสัมพันธกับประเทศมุสลิม และการให้ประชาชนอยู่ร่วมกันบนวัฒนธรรมที่หลากหลาย

หน้าต่านโยบาย จากการปรากฏของกระแสทั้งสามนี้เอง ทำให้หน้าต่านโยบายเปิดออกเนื่องจากการเมืองในช่วงที่พลเรือนมีอำนาจเหนือกองทัพ ภัยคุกคามจากการเมืองระหว่างประเทศในเรื่องอุดมการณ์จากตะวันออกกลาง ทำให้รัฐบาลต้องปรับการต่อสู้กับการก่อความไม่สงบเป็นไปในเชิงการเอาชนะทางการเมืองมากขึ้น ประกอบกับภัยคุกคามที่มาจากคอมมิวนิสต์เบาบางลง และไม่ถือเป็นภัยคุกคามในระดับที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐอีกต่อไป อีกทั้งกระแสนโยบายที่มีการทบทวนและปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคง ทำให้เกิดการปรับการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคนายบรรหาร ทำให้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 56/2539 ปรับปรุงการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารเป็นระดับนโยบายและระดับประสานงานการแก้ไขปัญหา อย่างชัดเจน ที่สำคัญ คือ สอ.บต. นั้นพ้นจากการอยู่

¹³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 68

¹⁴ 42 ปี สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, บทสัมภาษณ์นายสุวิทย์ สุทธานุกูล (ไม่มีเลขหน้า).

ได้การบังคับบัญชาของแม่ทัพภาคที่ 4 โดยขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรงผ่านคณะกรรมการอำนวยการแก้ปัญหาความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ปชต. ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งดูการแก้ปัญหาในภาพใหญ่ ส่วนในระดับประสานงานแก้ไขปัญหามี สอ.บต. และ พตท. 43 เป็นกลไกการทำงาน ซึ่งประสิทธิ์ โอสถานนท์ ให้สัมภาษณ์ว่า สอ.บต. ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีในปี 2539 นั้นเปรียบได้เหมือนเป็นรัฐบาลส่วนหน้าในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีหน้าที่อำนวยการด้านแผนเงิน แผนงาน แผนคน มาอยู่ด้วยกัน โดยเป็นการระดมส่วนราชการต่างๆ มาไว้ในพื้นที่อาศัยการประสานงานเป็นเครื่องมือการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การสรรหาข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ โยกย้ายข้าราชการที่ไม่คือออกจากพื้นที่ ส่วนข้าราชการที่ดีก็จัดสรรบำเหน็จความชอบพิเศษให้¹⁵ ดังนั้นในช่วงปี 2539 เป็นต้นมา สอ.บต. มีภาพขององค์กรที่เป็นของฝ่ายพลเรือนมากกว่าเป็นภาพของหน่วยงานทางการทหาร เนื่องจากกระแสต่างๆ บรรจบกันจนเอื้อแก่การที่ทำให้ สอ.บต. มีการปรับโครงสร้างได้สำเร็จ

3. การเข้าสู่วาระนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สอ.บต.): ช่วงการรื้อฟื้น สอ.บต. 2544-2549

กระแสการเมืองเป็นกระแสที่รัฐบาลและฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหา โดยปัญหาที่ฝ่ายการเมืองนำมากำหนดนโยบายนั้นมีที่มาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ อาทิ การเมืองการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการบริหารหรือการเปลี่ยนแปลงจากการเกิดรัฐประหาร อารมณ์ของคนในชาติ ตลอดจนแรงกดดันจากการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น สำหรับกระแสการเมืองที่สำคัญนั้น ปัจจัยความเปลี่ยนแปลงการเมืองภายในประเทศไทยเอง เป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการรื้อฟื้น สอ.บต. และหน่วยงานรูปแบบพิเศษในพื้นที่ กลับขึ้นมาอีกครั้ง เนื่องจากการที่จะให้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งเข้าสู่วาระนโยบายได้นั้นต้องเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับอารมณ์ความรู้สึกของประชาชนในชาติ ตลอดจนกลุ่มทางการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

การเมืองในประเทศ เกิดความวุ่นวาย และเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญที่สุดคือ การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 มีผลทำให้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เองก็เป็นประเด็นที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถูกโจมตีอยู่เสมอถึงความผิดพลาดในการแก้ปัญหา จึงทำให้สถานการณ์

¹⁵ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.สอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สอ.บต., 2 มกราคม 2555.

เลวร้ายลง ตั้งแต่การที่ นายพลากร สุวรรณรัฐ ผอ.ศอ.บต. ลาออกและได้รับการโปรดเกล้าฯให้เป็น องคมนตรี ทำให้เกิดเสียงวิจารณ์อย่างกว้างขวางในการลาออกครั้งนี้ ต่อมาก็มีการยุบ ศอ.บต และ พตท.43 และกลับมาใช้ระบบบริหารราชการแบบปกติเหมือนพื้นที่อื่น แต่เหตุการณ์ก็ยังเกิดขึ้น อย่างต่อเนื่อง¹⁶ และยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นจากเหตุการณ์มัสยิดกรือเซะ ที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้อาวุธยิง ถล่มเข้าไปในมัสยิดส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่าร้อยคน ทำให้ชาวมุสลิมในพื้นที่มองว่าเป็นการกระทำ ที่เกินกว่าเหตุ หรือการประท้วงที่อำเภอดากใบ จ.นราธิวาส ที่เจ้าหน้าที่ได้ขนย้ายผู้ชุมนุมประท้วง บนรถทหาร แต่ขาดอากาศหายใจระหว่างที่อยู่บนรถยนต์ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 78 ราย และ กรณีการหายตัวไปของนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความของผู้ต้องหาคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคง หลายคดี โดยผู้ต้องหาในคดีนี้ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ท้ายที่สุดคดีถูกศาลยกฟ้องเนื่องจาก พยานหลักฐานไม่เพียงพอ และมีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายโครงสร้างการบริหารราชการ ในพื้นที่ จชต. อีกครั้ง¹⁷ และสิ่งที่แสดงถึงความสำคัญของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดน ภาคใต้ คือ การที่สถาบันพระมหากษัตริย์ออกมาแสดงความห่วงใยต่อปัญหาที่เกิดขึ้นหลายครั้ง ในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาทิ สมเด็จพระนางเจ้าฯพระบรมราชินีนาถ ได้ทรงมีพระราช คำรัสเกี่ยวกับเรื่องนี้ในหลายโอกาสทั้งในวันเฉลิมพระชนมพรรษา และที่สำคัญคือเมื่อวันที่ 16 พ.ย. 2547 สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งถึงพระราชกรณียกิจ และทุกข์สุขของราษฎรที่ได้ทรงรับทราบด้วยพระองค์เอง ระหว่างการเสด็จพระราชดำเนินทรง เยี่ยมราษฎรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมี องคมนตรี คณะรัฐมนตรี และบุคคลสำคัญเข้าเฝ้าฯเพื่อ รับฟังกระแสพระราชดำรัสดังกล่าว โดยทรงมีความเป็นห่วงปัญหาที่คนบริสุทธิ์ถูกสังหารจำนวนมาก ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยทรงพบมาก่อนตลอดการตามเสด็จฯพระเจ้าอยู่หัวกว่า 30 ปี และ เน้นย้ำว่าไม่ควรเหตุการณ์ที่ประชาชนบริสุทธิ์ถูกฆ่าอีกต่อไปจากบทบาทของสถาบัน พระมหากษัตริย์ที่อยู่กับสังคมไทยมานานนับหลายร้อยปี เป็นทั้งจุดศูนย์รวมความเป็นอันหนึ่งอัน เดียวของคนในชาติ เป็นสถาบันที่คอยถ่วงดุลไม่ให้เกิดอำนาจเผด็จการหรือการใช้อำนาจเกิน ขอบเขต¹⁸ และจากพระราชดำรัสดังกล่าว รวมถึงการเสด็จพระราชดำเนินของพระบรมวงศานุวงศ์ในพื้นที่

¹⁶ สถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้รุนแรงขึ้นสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ เนื่องจากในตอนแรกนายกรัฐมนตรีนึกไปเข้าใจว่าเป็นอาชญากรรมประจำวันเช่น การล้างแค้น ทะเลาะวิวาท โดยคิดว่าเป็น "โจรกระจอก" โดยสถานการณ์ถูกทำให้เป็นเรื่องทางการเมืองเนื่องจากมีข้อเสนอว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากกรณีหลาย หน่วยงานมาคืบกันไปในพื้นที่ทำให้ทำงานขัดกันเองทำให้ฝ่ายการเมืองคลงยกเลิกหน่วยงานพิเศษต่างๆ แล้วปล่อยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลความ สงบเรียบร้อยตามปกติเป็นผู้รับผิดชอบ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ โปรดคูเวียงู เครื่องาม (2554:394)

¹⁷ โครงสร้างการบริหารราชการก่อนจะมีการรัฐประหารในปี 2549 คือ มีการปรับปรุงโครงสร้าง กอ.สสท.จชต. ใหม่ โดยใน ระดับนโยบายให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสชต.) มีรองนายกรัฐมนตรี คือ พล.ต.อ. ชิดชัย วรรณสถิต เป็นประธาน และ กอ.สสท.จชต. มีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้อำนวยการ

¹⁸ ลิขิต ชีรวินิต, การเมืองการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 37.

ภาคใต้ เป็นแรงกดดันสำคัญที่ต้องนำมาประกอบในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทของสถาบันที่ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาความไม่สงบโดยเร็ว และประเด็นเรื่องปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ตัวเอง ก็ได้ถูกมองจากนักวิชาการต่างประเทศอย่าง McCargo ว่าเป็นเรื่องความขัดแย้งระหว่าง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และเครือข่ายของสถาบันพระมหากษัตริย์ (Network Monarchy)¹⁹ ที่นำโดย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตั้งแต่การที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ยุบหน่วยงานอย่าง คอ.บต. และ พตท.43 ที่ริเริ่มโดยรัฐบาล พล.อ.เปรม และการที่ พล.อ.เปรม ออกมากล่าวเรียกร้องให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา ซึ่งการที่บุคคลผู้ใกล้ชิดสถาบันพยายามออกมามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ ล้วนเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ซึ่งต้องยอมรับว่ากลุ่มบุคคลซึ่งเป็นเครือข่ายใกล้ชิดกับสถาบันฯ นั้นมีบทบาทและเป็นแรงกดดันอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะกลุ่มทหารที่มีบทบาทในการเสนอแนวทางให้ชาวบ้านปกป้องตนเองอย่าง พล.อ.ฉพล บุญทับ รองสมุหราชองครักษ์ ซึ่งมีแนวคิดในการสนับสนุนให้ประชาชนปกป้องตนเองหรือที่เรียกว่า สมาชิกราษฎรอาสารักษามุ่บ้าน(อรบ.)²⁰ และโครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงและฟาร์มตัวอย่างอันเนื่องมาจากพระราชดำริหลายแห่ง เช่น ต.ปะเสยะวอ อ.สายบุรี จ.ปัตตานี และตั้งที่ทำการของคณะทำงานอยู่ที่หน่วยเฉพาะกิจที่ 32 จ.นราธิวาส โดยจุดประสงค์ของการทำงาน คือ การปกป้องและป้องกันมิให้ชาวไทยพุทธออกจากพื้นที่ตามความมุ่งหมายของผู้ก่อความไม่สงบ โดยลักษณะการทำงาน คือ การจัดตั้งหมู่บ้านที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ทั้งจากการเกษตรกรรมและการเลี้ยงสัตว์ภายในหมู่บ้านและมีการฝึกอาวุธให้กับราษฎรเพื่อสามารถปกป้องตนเองได้ ตลอดจน พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เองก็จัดทำโครงการสานใจไทยสู่ใจใต้ โดยนำเยาวชนจากจังหวัดชายแดนภาคใต้มาศึกษา ศึกษานสถานที่ต่างๆ ซึ่งจากความเคลื่อนไหวในการมีส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบของกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่ใกล้ชิดกับพระบรมวงศานุวงศ์ ทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่สำคัญเช่นเดียวกัน ต่อมาถึงรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ ทั้งสิ้น โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายพิเศษอย่างกฎอัยการศึกและ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2548 ซึ่งถูกมองว่าทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) เพื่อลดกระแสการต่อต้านจากนโยบายการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ โดยแต่งตั้งนายอานันท์

¹⁹ Duncan McCargo, "Network Monarchy and Legitimacy cries in Thailand ," The Pacific review vol 18 no.4 (December 2005): 499-519.

²⁰ ผู้ศึกษาได้ลงไปปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และศึกษารูปแบบการทำงานของคณะทำงาน พล.อ.ฉพล บุญทับ ที่ จ.นราธิวาส จ.ยะลา และจ.ปัตตานี เมื่อเดือน พฤศจิกายน 2555

ป็นيارชุน และ น.พ.ประเวศ วะสี ซึ่งถูกมองว่าเป็นเครือข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาทำงานเพื่อลดแรงเสียดทานจากสังคม²¹ อย่างไรก็ตามก็ตีแนวทางการรื้อฟื้นหน่วยงานที่ดูแลปัญหาจังหวัดชายแดนภาคได้อย่าง ศอ.บต. ก็ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ แต่อย่างใด แม้ว่าจะมีผู้จุดประเด็นให้รื้อฟื้นกลไกการบริหารงานรูปแบบเดิม และเน้นย้ำถึงความสำคัญในการมีองค์การแบบ ศอ.บต อาทิ

ตารางที่ 3 แสดงถึงผู้ให้แนวคิดองค์การรูปแบบพิเศษในพื้นที่จชต.

ผู้ที่มีแนวคิดให้ความสำคัญในการมีองค์การรูปแบบพิเศษในพื้นที่ จชต.	แนวคิด
1. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ²²	<ul style="list-style-type: none"> - สาเหตุการก่อความไม่สงบ คือ <u>รัฐบาลประเมินสถานการณ์ความรุนแรงผิด</u> นำไปสู่การยุบ ศอ.บต. และ พตท.43 สั่งถอนทหารและนำตำรวจเข้าไปแทน - เสนอให้มีการจัดตั้งองค์การในพื้นที่ เป็นองค์การที่มีการบูรณาการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน
2. นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ²³	<ul style="list-style-type: none"> - ในอดีต จชต. มี ศอ.บต. เป็นศูนย์กลางของทุกฝ่าย ทุกศาสนา แต่เมื่อถูกยุบไปแล้ว ทุกฝ่ายที่เคยมีบทบาทจะปฏิเสธว่าธุระไม่ใช่ ทำให้เกิดช่องว่างของการมีส่วนร่วมเจ้าของปัญหาไม่มีส่วนร่วม จึงเกิดปัญหาต่างๆ
3. นายชวน หลีกภัย ²⁴	<ul style="list-style-type: none"> - การยกเลิก ศอ.บต. ซึ่งถูกตั้งในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ไม่ได้ยึดนโยบายความมั่นคง แต่ใช้อารมณ์ในการแก้ปัญหาและไม่สามารถไปดำเนินข้าราชการในพื้นที่ได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนตัวแม่ทัพถึง 4 คน และไม่ได้ชำนาญในพื้นที่ มีการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาแทน เช่น กอ.สสส.จชต. และหน่วยเฉพาะกิจมากมาย
4. น.พ.ประเวศ วะสี ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> - สมัย พล.อ.เปรม มีการจัดตั้ง พตท.43 และ ศอ.บต. ที่คอย

²¹ Ibid., p. 515

²² กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ, “สรุปการประชุมรัฐสภาเพื่อการอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”, 30-31 มีนาคม 2548

²³ เรื่องเดียวกัน

²⁴ เรื่องเดียวกัน,

ผู้ที่มีแนวคิดให้ความสำคัญในการมี องค์การรูปแบบพิเศษในพื้นที่ จชต.	แนวคิด
	<p>ดูแลมิให้มีการอุ้มฆ่า ดูแลความเป็นธรรม เอาข้าราชการที่ไม่ดีออกจากพื้นที่ สร้างความเข้าใจในการอยู่ร่วมกัน นโยบายและมาตรการของรัฐบาล พล.อ.เปรม ทำให้ความรุนแรงลดลง ขบวนการติดอาวุธลดลง ผู้ก่อความรุนแรงวางอาวุธและเข้าร่วมกระบวนการสันติพัฒนาของรัฐ</p> <p>- สาเหตุของความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นมากสมัยรัฐบาลทักษิณ มีปัจจัยหลายอย่าง เช่น มีขบวนการใหม่บ่มเพาะตัวในพื้นที่ที่มีอุดมการณ์ทางศาสนา แต่ที่เห็นร่วมกันส่วนมาก คือนโยบายขยายที่ผิดพลาดและแข็งกร้าวของรัฐบาล การให้ข้อมูลที่ผิดพลาดแก่นายกรัฐมนตรี โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสังกัด ทำให้เกิดการสังยุบ พตท.43 และ ศอ.บต.</p>

จากความเห็นต่างๆข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิดการรื้อฟื้น ศอ.บต. ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอยู่เสมอ แต่ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบหรือความสนใจจากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะเป็นการยอมรับความผิดพลาดในการยุบหน่วยงานดังกล่าวในปี 2545 ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจึงเป็นปัจจัยสำคัญในกระแสการเมือง ที่จะสามารถทำให้การจัดตั้ง ศอ.บต. นี้เข้าสู่วาระเชิงรัฐบาลและวาระเชิงการตัดสินใจได้ เห็นได้จากเมื่อมีการรัฐประหารและรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ลาออกจากตำแหน่งองคมนตรี และเข้ามาบริหารประเทศ หลังจากนั้นนโยบายการรื้อฟื้น ศอ.บต. ได้ถูกหยิบมาพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วน ตลอดจนนโยบายที่เอื้อต่อสถานะแวดล้อมที่สมานฉันท์มากขึ้น รัฐบาลสุรยุทธ์ ได้รับโปรดเกล้าให้เข้ามาบริหารประเทศเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 และได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยได้กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไว้ในหัวข้อนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยการแก้ปัญหาคือยึดยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” โดยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ ได้ถือว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ จึงได้รื้อฟื้น ศอ.บต. ขึ้นมา เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยพิจารณาแล้วว่าสถานการณ์ความไม่สงบได้เปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยสำคัญของการ

²⁵ ประเวศ วะสี, สามเหลี่ยมดับไฟใต้ (กรุงเทพฯ: 2548), หน้า 7

แก้ปัญหาที่รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ เน้นย้ำ คือ การสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ การอำนวยความสะดวก การพัฒนาการศึกษา และการสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชน²⁶ โดยเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2549 ได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 ให้จัดตั้ง สอ.บต และ พตท. โดยบรรจุไว้ในข้อ 3 ของคำสั่ง มีใจความว่า “ให้จัดตั้ง สอ.บต. เป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับดูแล ของ กอ.รมน. และ ให้อำนาจ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งเป็น สอ.บต. รับผิดชอบบังคับบัญชาข้าราชการและการดำเนินงานของ สอ.บต.” แต่การดำเนินการของ สอ.บต. ซึ่งมีการจัดตั้งอย่างรวดเร็วในช่วงนี้ เป็นโครงสร้างที่มีความเหมือนกับรูปแบบ สอ.บต. สมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เกือบทุกอย่าง โดย สอ.บต. ยังคงเป็นหน่วยงานตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมโดยแม่ทัพภาคที่ 4 กระจายการเมืองอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นั้นเอง ทำให้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการรื้อฟื้นหน่วยงานอย่าง สอ.บต. และ พตท. ขึ้นมาในช่วงเวลาที่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศเพียงไม่นาน โดยใช้รูปแบบองค์การคล้ายกับ สอ.บต. เมื่อแรกตั้งเมื่อปี 2524 สมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้บังคับบัญชาหลักของหน่วยงาน เบื้องหลังการจัดตั้ง สอ.บต. ในช่วงเวลาหลังการรัฐประหาร 2549 ในยุคที่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นั้นมีการใช้เวทีการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นเวทีในการ ออกร่างนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ คำสั่งที่ 206/2547 ซึ่งเป็นที่มาของคำสั่งในการจัดตั้ง สอ.บต. (206/2547) ซึ่งในขณะนั้น เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ คือ พล.ท.ศิริพงษ์ บุญวัฒน์ ซึ่งเคยเป็นเลขานุการกองทัพบกเมื่อครั้ง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็น ผบ.ทบ เป็นปัจจัยที่ทำให้ พล.อ.สุรยุทธ์ ใช้เวทีสภาความมั่นคงแห่งชาติ²⁷ เป็นหลักในการนำประเด็นการจัดตั้ง สอ.บต. เข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งที่

²⁶ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “ประเด็นการชี้แจงการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับเลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ,” 6 พฤศจิกายน 2549 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สภาความมั่นคงแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ คือ (1) พิจารณาเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายภายในประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายการทหาร นโยบายการเศรษฐกิจ และอื่น ๆ อันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ให้สอดคล้องกัน เพื่อให้กิจการทหารและกิจการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตลอดจนองค์การอื่นของรัฐสามารถประสานกันได้อย่างใกล้ชิดและเป็นผลดีต่อความมั่นคงแห่งชาติ (2) พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายสภาความมั่นคงแห่งชาติคณะกรรมการของสภาความมั่นคงแห่งชาติในการปฏิบัติงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติหรือที่เรียกโดยย่อว่า มีองค์ประกอบดังนี้ 1) นายกรัฐมนตรี เป็น ประธาน 2) รองนายกรัฐมนตรี รองประธาน และประกอบด้วยสมาชิกสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดังนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ. รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู http://www.nsc.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=28

ประชุมหน่วยงานความมั่นคงได้มองว่า การที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำการยุบหน่วยงานพิเศษในพื้นที่อย่าง ศอ.บต. ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายและก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบที่มีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อช่วงปี 2547-2549 ไม่มีนโยบายเฉพาะที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้มี กอ.สสส.จชต. ก็ไม่ได้ผลมากเท่าใดนัก ตลอดจนรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ไม่อยากกลับไปใช้ชื่อ ศอ.บต. เพราะจะเป็นการตอกย้ำความผิดพลาดในอดีต ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดในทิศทางนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้²⁸ โดย ศอ.บต. ในช่วงแรกจัดตั้งใหม่เป็นผลมาจากการพิจารณา การประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2549 มีการเห็นชอบในหลักการของ ร่างนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 206/2547 ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาจัดทำ โดยให้น้ำหนักไปในเรื่อง การสร้างความเข้าใจ ความเป็นธรรม การพัฒนาการศึกษา และการสร้างความปลอดภัยในพื้นที่ ตลอดจนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้รับมอบหมายให้จัดทำโครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผ่านหน่วยงานภายใน คือ สำนักความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้²⁹ (ซึ่งเป็นที่มาของคำสั่งนายกรัฐมนตรี 207/2549 เรื่องการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้) โดยได้มีการออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการ ดังนี้

- สภาความมั่นคงแห่งชาติ รับผิดชอบ งานระดับนโยบาย
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน รับผิดชอบการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยผ่านกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้าปฏิบัติในพื้นที่
- ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านกิจการพลเรือน
- กองอำนวยการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร(พตท.) รับผิดชอบงานด้านการป้องกันและแก้ไขความไม่สงบในพื้นที่

โดยการจัดทำร่างคำสั่งเสริมสร้างสันติสุขและโครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดให้มีการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำรายละเอียด จากนั้นมีการนำเข้าสู่ที่ประชุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ให้ความเห็นชอบ โดยบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ศอ.บต. นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายอารีย์

²⁸ สัมภาษณ์ สมเกียรติ บุญชู, อดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2 กุมภาพันธ์ 2555

²⁹ ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสำนักภายในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

วงศ์อารยะ) เป็นผู้นำเรียนนายกรัฐมนตรีต่อไป³⁰ โดยการทำงานของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติในช่วงแรกตั้ง สอ.บต. นั้นได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 2 คำสั่งข้างต้น กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญในแนวยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่จะมีบทบาทในงานดังกล่าวก็คือ สอ.บต. ที่จะเป็องค์กรกลางที่คอยทำหน้าที่ประสานหน่วยงานในระดับพื้นที่ทั้งหมด และให้ สอ.บต. มีอำนาจในการแต่งตั้งสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสมาชิกจากทุกภาคส่วนอีกด้วย ส่วน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในฐานะที่เป็น เลขานุการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ จะคอยทำหน้าที่คิดตามประเมินผลการปฏิบัติตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในช่วงการเปลี่ยนผ่านจาก กอ.สสส.จชต. มาสู่การทำงานของ สอ.บต. และ พตท. เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติต่อไป³¹

การเมืองระหว่างประเทศ ตัวแสดงในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่กดดันรัฐบาลไทยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะแรงกดดันจากประเทศใน โลกมุสลิม โดยเฉพาะองค์การความร่วมมืออิสลาม(Organization of Islamic Cooperation หรือ OIC) ที่พยายามเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยมาโดยตลอด โดยสำนักเลขาธิการ OIC ได้มีการส่งผู้แทนเข้ามาสังเกตการณ์ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย และในการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศของ OIC ทุกครั้งจะมีการออก **ข้อมติเกี่ยวกับชุมชนในชนกลุ่มน้อยมุสลิมในประเทศที่มีใช้สมาชิก OIC** หรือการแถลงการณ์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่น เหตุการณ์กรือเซะและตากใบ ซึ่ง OIC ได้ประณามเหตุการณ์ดังกล่าวว่าส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก และเรียกร้องให้ไทยปกป้องสิทธิของชาวมุสลิม หรืออิทธิพลจากประเทศเพื่อนบ้านเองก็มีส่วนกดดันรัฐบาลไทยอย่างประเทศมาเลเซียซึ่งมีพรมแดนติดต่อกัน และในสมัยอดีตนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ มูฮามัด เองก็เคยเรียกร้องให้ไทยพิจารณาเรื่องการให้จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตปกครองพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐบาลทักษิณไม่พอใจนักต่อการแสดงความเห็น

³⁰ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ “บันทึกข้อความ กราบเรียนนายกรัฐมนตรี เรื่องโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้,” 27 ตุลาคม 2549 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

³¹ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “ประเด็นการชี้แจงการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ,” 6 พฤศจิกายน 2549 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ของอดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย³² ซึ่งภายหลังจากการพ้นจากอำนาจของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ถูกมองว่าเป็นปัจจัยบวกต่อการแก้ปัญหาในภาคใต้ เนื่องจาก พล.อ.สนธิ บุญรัตกนิน เป็นบุคคลแรกที่เสนอให้มีการพูดคุยกับขบวนการก่อความไม่สงบ ตลอดจน ทั้ง พล.อ.สนธิ และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ตระหนักถึงบทบาทของมาเลเซียในการเป็นกำลังสำคัญในการแก้ไขปัญหา³³ และปรากฏข้อมูลว่าขบวนการผู้ก่อความไม่สงบเองก็มีการติดต่อกับโลกมุสลิมและองค์การระหว่างประเทศมุสลิมอย่าง OIC ให้ประธานาธิบดีไทยโดยออกเป็นข้อมติเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งโดยปกติข้อมติของ OIC เกี่ยวกับไทยที่ออกในการประชุมระดับรัฐมนตรีนั้น จะรวมอยู่ในเรื่องทั่วไปในข้อมติเกี่ยวกับชุมชนในชนกลุ่มน้อยมุสลิมในประเทศที่มีใช้สมาชิก OIC ซึ่งกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบยังไม่ประสบความสำเร็จ³⁴ ปัจจัยด้านต่างประเทศนี้เองเป็นเรื่องสำคัญที่ควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลไทยต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งเรื่ององค์การระหว่างประเทศในโลกมุสลิมอย่าง OIC ที่กล่าวข้างต้น โดยจรัญ มะลูลีม (2555) ได้ศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ OIC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยประเทศไทยได้สถานะประเทศผู้สังเกตการณ์ (observer state) ในการเข้าร่วมการประชุมของ OIC แต่ขบวนการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็พยายามใช้กลไกของ OIC ในการแสวงหาประโยชน์ในการแบ่งแยกดินแดน เช่น ขบวนการ PULO ก็เคยได้สถานะ observer ใน OIC เช่นเดียวกัน หรือเป็นกรณีการเกิดเหตุการณ์ตากใบและกรือเซะ ที่ OIC เชิญรัฐบาลไทยเข้าหารือเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2548 และมีความพยายามจนถึงปัจจุบันที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบโดยเฉพาะ PULO พยายามดำเนินยุทธศาสตร์ทางการเมืองในการยกระดับปัญหาให้เข้าสู่ความสนใจของ OIC โดยการออกข้อมติเกี่ยวกับประเทศไทยเป็นการเฉพาะในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของ OIC³⁵ การเมืองระหว่างประเทศเพื่อนบ้านเองก็มีส่วนทั้งเป็นปัจจัยเอื้อต่อการแก้ไขปัญหาและเป็นปัจจัยลบต่อการแก้ไขปัญหาเช่นกัน โดยเฉพาะมาเลเซียซึ่งเป็นเพื่อนบ้านของไทยและเปรียบเสมือนแหล่งพักพิงของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ และความพยายามของมาเลเซียในการเป็นตัวกลางในการพูดคุยเพื่อสันติภาพ ตั้งแต่สมัยอดีตนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ โมฮัมหมัด โดยริเริ่มกระบวนการสันติภาพลังกาวิ โดยเป็นการพูดคุยในปี 2548 ในสมัยรัฐบาลทักษิณ โดยรัฐบาลไทย

³² อิมมฆาส ชูซุฟ, “ความรุนแรงในภาคใต้ของไทยและโลกมุสลิม,” *แผ่นดินจีนคนกาบ, ชัยวัฒน์ สลาอานันท์, บรรณาธิการ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2551), หน้า 557-558.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 582

³⁴ ผู้ศึกษาเองได้มีหน้าที่ติดตามการประชุม OIC เนื่องจากตัวผู้ศึกษาเป็นคณะทำงานเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ข้อมูลดังกล่าวจึงรวบรวมจากประสบการณ์การทำงานของผู้ศึกษาเอง

³⁵ เกี่ยวกับ OIC โปรดอ่าน จรัญ มะลูลีม, *OIC องค์การมุสลิมโลกในโลกมุสลิม* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2555).

ได้มอบหมายให้ศูนย์รักษาความปลอดภัย สภากาชาดแห่งชาติ เข้าร่วมการพูดคุย และฝั่ง ผู้ก่อความไม่สงบประกอบด้วยกลุ่ม GIMP PULO BRN และ BERSATU และการพูดคุยได้สรุปออกมาเป็นแผนเสนอต่อรัฐบาล แต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ไม่ได้ให้ความสนใจต่อคำแนะนำในแผนดังกล่าว เนื่องจากกำลังให้ความสำคัญกับปัญหาทางการเมืองในประเทศไทยเอง³⁶ ตลอดจนแกนนำของขบวนการระดับมันสมองบางส่วนอาศัยอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งบางส่วนได้รับความเห็นใจจากประเทศที่ให้ที่พักพิงแก่ระดับมันสมองของขบวนการ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นมุสลิมด้วยกัน หรือประเทศที่มีประวัติศาสตร์และเชื้อชาติร่วมกันอย่างมาเลเซีย ทำให้เป็นเรื่องยากที่ประเทศมาเลเซียจะสามารถประกาศได้อย่างเป็นทางการว่าจะช่วยไทยปราบปรามขบวนการก่อความไม่สงบในภาคใต้ของไทย หรือการที่นักเรียนไทยไปศึกษาในประเทศมุสลิมอย่างประเทศอินโดนีเซียซึ่งอาจทำให้มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มแนวร่วมผู้ก่อความไม่สงบในต่างประเทศบางกลุ่ม แม้แต่สหประชาชาติก็ยังติดตามสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยอยู่เสมอ หรือแม้แต่การติดตามสถานการณ์ของต่างประเทศในรูปแบบของการให้ทุนศึกษาวิจัย การให้เงินช่วยเหลือสนับสนุนโครงการพัฒนาต่างๆ ตลอดจนองค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศที่สนใจปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยและดำเนินกิจกรรมอย่างแข็งขัน อาทิ International Crisis Group ที่มีสำนักงานอยู่ที่ประเทศเบลเยียม ก็มักจะออกรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ในภาคใต้เป็นประจำทุกปี³⁷ ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลจะยืนยันว่าปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเรื่องภายในประเทศไทย แต่คงไม่สามารถตัดขาดจากสภาพแวดล้อมของต่างประเทศซึ่งเป็นแรงกดดันรัฐบาลไทยได้เลย³⁸

สรุป กระแสการเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศมีผลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายการจัดตั้ง สอ.บต. โดยเฉพาะแรงกดดันทางการเมืองที่มีต่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมและนักวิชาการในเรื่องนโยบายที่ผิดพลาด ส่งผลให้ระดับความรุนแรงมีเพิ่มขึ้น และความห่วงใยของพระบรมวงศานุวงศ์ต่อปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้รัฐบาลไม่สามารถนิ่งนอนใจต่อปัญหาได้ นอกจากนั้นแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศในโลกมุสลิม ก็ทำให้การดำเนินนโยบายใดของรัฐบาลอยู่ในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ การดำเนินนโยบายใดต้องเป็นไปอย่างรอบคอบเพราะอาจถูกกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบนำไปบิดเบือนและรายงานสู่องค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ OIC ที่มีการออกข้อมติเกี่ยวกับชนกลุ่ม

³⁶ เอกรินทร์ ต่วนศิริ และคณะ, การเจรจาสันติภาพระหว่างมุสลิมมลายูและรัฐไทย (ปัตตานี: ปาตานีฟอรัม, 2555), หน้า 21.

³⁷ โปรดดู www.crisisgroup.org

³⁸ สัมภาษณ์ สมเกียรติ บุญชู, อดีตรองเลขาธิการสภากาชาดแห่งชาติ, 2 กุมภาพันธ์ 2555

น้อยมุสลิมในประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกในการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศทุกปี ซึ่งความพยายามของกลุ่มก่อความไม่สงบ คือ การที่จะให้ OIC ออกข้อมติที่เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ของไทยและโลกมุสลิม ตลอดจนการเมืองและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียเองก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เช่นเดียวกัน แต่การเปลี่ยนแปลงที่มีผลมากที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยเอง คือ การรัฐประหารรัฐบาลจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้แนวคิดการจัดตั้ง ศอ.บต. ได้ถูกนำมาเข้าสู่วาระนโยบายอีกครั้งในรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ หลังจากเข้ามาบริหารประเทศได้ไม่นาน ซึ่งโครงสร้างการบริหารนั้นเป็นมีเหมือนกับในอดีตสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่ง ศอ.บต. ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของแม่ทัพภาคที่ 4

กระแสปัญหา เป็นกระแสที่เน้นไปที่ความสนใจของสาธารณชนที่มีต่อปัญหา เช่น สถานการณ์ที่ถือเป็นวิกฤตการณ์ของชาติ หรือ เป็นเหตุการณ์ที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม เนื่องจากทุกปัญหาไม่สามารถเข้าสู่วาระนโยบายได้ทุกปัญหา ปัญหาที่จะเข้าไปสู่การเป็นวาระนโยบายได้ต้องทำให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญ เร่งด่วน ที่ต้องได้รับการแก้ไข และคนในสังคมเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานาน แต่มีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาเป็นรัฐบาล ตั้งแต่เหตุการณ์ปี 403 กระบอกรีต อ.เจาะไอร้อง พร้อมทั้งลอบวางเพลิงโรงเรียนและจุดตรวจหลายแห่งในพื้นที่ นับแต่นั้นเป็นต้นมาเหตุการณ์รุนแรงก็เกิดขึ้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีเหตุการณ์สำคัญ คือ

1. เหตุการณ์กรือเซะ จ.ปัตตานี (28 เมษายน 2547) เป็นเหตุการณ์ที่แนวร่วมกลุ่มก่อความไม่สงบ ได้เข้าโจมตีฐานปฏิบัติการของรัฐและสถานที่ราชการพร้อมกัน จนเจ้าหน้าที่มีการตอบโต้ด้วยอาวุธปืน และบางส่วนได้เข้าไปหลบอยู่ในมัสยิดกรือเซะ และเจ้าหน้าที่ตัดสินใจใช้อาวุธเข้าปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบในมัสยิด ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบ จำนวนมากกว่า 107 ราย ซึ่งประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ คือ การที่เจ้าหน้าที่ได้ถล่มมัสยิดด้วยอาวุธร้ายแรง ว่าเป็นการกระทำที่เกินกว่าเหตุหรือไม่ อีกทั้งมัสยิดกรือเซะเป็นศูนย์รวมจิตใจของชาวมุสลิมในพื้นที่อีกด้วย³⁹

2. เหตุการณ์ตากใบ (25 ตุลาคม 2547) เป็นเหตุการณ์ที่มีผู้ประท้วงที่สถานีตำรวจ

³⁹ โปรดอ่าน รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง: สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้และแนวทางแก้ไขเชิงรุก (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร, 2553), หน้า 31

อ.ตากใบ กลุ่มวัยรุ่นประมาณ 1,500 คนเดินทางมาชุมนุมเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) จำนวน 6 คนที่ถูกตั้งข้อหาขอยกและแจ้งความเท็จกรณีการปล้นปืนลูกซองของทางราชการ ซึ่งกลุ่มคนที่มาประท้วงได้บุกเข้าไปใน สภ.ตากใบ เกิดการปะทะกัน ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้ควบคุมตัวผู้เข้าร่วมชุมนุมทั้งหมด ด้วยยานพาหนะของราชการ เพื่อไปที่ค่ายอิงคยุทธบริหาร จ.ปัตตานี แต่ผู้ชุมนุมขาดอากาศหายใจระหว่างการขนย้ายทำให้มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์นี้ทั้งสิ้น 85 คน ซึ่งการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่นั้นมีการมีการกล่าวโทษ พล.ท.พิศาล วัฒนวงศ์ศิริ แม่ทัพภาคที่ 4 ในขณะนั้น แต่ผลการสอบสวนออกมาว่าเป็นการกระทำหน้าที่ตามกฎหมาย แม้ว่าฝ่ายรัฐจะได้ดำเนินการเยียวยาให้กับญาติผู้เสียหาย⁴⁰ จากเหตุการณ์นี้เองได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กลุ่ม BERSATU ได้ประกาศให้เป็น “วันเยาวชนแห่งชาติปัตตานี” ซึ่งกลับเป็นผลลบต่อรัฐไทยเพิ่มขึ้นอีก

เหตุการณ์ทั้งสองเหตุการณ์ เป็นเหตุการณ์ที่สาธารณชนทั้งในและต่างประเทศให้ความสนใจเป็นพิเศษ แต่ก็ยังมีอีกหลายเหตุการณ์ที่สร้างความสนใจและสะท้อนใจให้แก่สาธารณะชน ทั้ง เหตุการณ์ชาวบ้านทำร้ายครูหญิง ปงกันมูล เมื่อปี 2549 ที่ชาวบ้านจับครูเป็นตัวประกัน เพื่อต่อรองให้ปล่อยตัวผู้ต้องหา ซึ่งสุดท้ายครูหญิงได้เสียชีวิตจากการถูกชาวบ้านซึ่งเป็นผู้หญิงรวมทำร้าย และการหายตัวไปของ นายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความที่มีบทบาทในการช่วยเหลือชาวผู้ต้องหาชาวไทยมุสลิมที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อการร้าย ซึ่งได้หายตัวไปเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2547 โดยมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มอยู่เบื้องหลังการหายตัวไปของเขา โดยจากการรวบรวมข้อมูล 10 ปีย้อนหลังตั้งแต่ปี 2536 – 2547 มีเหตุการณ์เกิดขึ้นประมาณ 2,539 ครั้ง โดยเฉพาะในปี 2547 มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นถึง 1,834 ครั้ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนปี 2544 และหลัง 2544 มีเหตุการณ์เกิดขึ้นเพียง 468 ครั้ง ซึ่งเหตุการณ์ความไม่สงบส่วนมากเกิดขึ้นหลังปี 2544 ซึ่งเป็นช่วงที่ยุบ สอ.บต. นั่นเอง⁴¹ สอดคล้องกับข้อมูลของศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้หรือ Deep South Watch ได้รายงานข้อมูลเหตุการณ์ความไม่สงบตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 ถึงมิถุนายน 2552 ซึ่งเป็นเวลา 5 ปี 6 เดือน มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นทั้งสิ้นกว่า 9,000 เหตุการณ์ มีผู้เสียชีวิต 3,532 คน ได้รับบาดเจ็บ 5,892 คน และมีการประมาณจำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ โดยเฉพาะครอบครัวของผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บทั้งหมด

⁴⁰ อ่างแล้ว และ เอกสารรายงานความคืบหน้าของคดีตากใบ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ(เอกสารไม่เผยแพร่)

⁴¹ กระทรวงมหาดไทย “เอกสารหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ เรื่อง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....” ,หน้า 2 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

56,544 คน⁴² จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศใช้ พ.ร.ก.บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แทนกฎอัยการศึกในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นพื้นที่ที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง แต่การประกาศกฎหมายดังกล่าวก็ได้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในสื่อสาธารณะอย่างกว้างขวางว่าเข้าข่ายละเมิดสิทธิมนุษยชน⁴³ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดได้ในสถานที่ที่มีไร่เรือนจำภายในเจ็ดวัน และออกหมายเรียกบุคคลต้องสงสัยมาให้ปากคำได้อีกด้วย และยังมีเนื้อหาของกฎหมายที่ให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการยกเว้นการถูกดำเนินคดีอาญา คดีแพ่งและโทษทางวินัย หากเป็นการกระทำโดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ แต่ก็ยังสร้างความกังวลใจให้แก่หลายฝ่ายในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐ⁴⁴

รูปแบบการก่อเหตุรุนแรงที่เปลี่ยนแปลง⁴⁵ โดยมีกรยึดหลักสร้างเอกภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้นเป็นลักษณะองค์การร่วม ระหว่างกลุ่ม BIPP BRN GMP และ PULO เพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน และเปลี่ยนชื่อเป็น “แนวร่วมเพื่อเอกราชปัตตานี” (BERSATU) และมีการใช้ศาสนาเป็นเรื่องนำในการต่อสู้ โดยแกนนำผู้ก่อเหตุแฝงตัวอยู่ในรูปครูสอนศาสนาในโรงเรียนสอนศาสนาเอกชนทั้งครุฑาดีกา อุซตาซ โต๊ะครู ซึ่งเรื่องศาสนาและการศึกษาเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีโอกาสบิดเบือนคำสอนทางศาสนา โดยการบอกว่าการทำร้ายบุคคลต่างศาสนาเป็นสิ่งไม่ผิด ประชาชนมุสลิมในพื้นที่ได้รับการเผยแพร่แนวคิดที่คิดว่าการเข้าเรียนในโรงเรียนสามัญปกติเป็นเรื่องที่บาป ทำให้ได้รับการสอนแต่ศาสนาเพียงอย่างเดียว แต่ขาดความรู้ด้านอื่นในการประกอบอาชีพ ซึ่งการแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาคือการวางรากฐานการแก้ปัญหาอย่างถาวร⁴⁶ แต่รูปแบบการก่อเหตุที่เปลี่ยนแปลงจากอดีตที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ การไม่ประกาศความรับผิดชอบว่าเหตุความรุนแรงเป็นการกระทำของกลุ่มใด เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีได้ ตลอดจนการใช้กระบวนการสร้างข่าวลือ โยนความผิดว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นสงครามด้านสังคมจิตวิทยาที่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้จนกระทั่งปัจจุบัน และผู้ก่อเหตุมี

⁴² เรื่องเดียวกัน , หน้า 3

⁴³ รุ่งริว เถลิงศรีวิญญูริช “การคัดเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทหารตำรวจกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน แผ่นดินจินตนาการ, ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2551), หน้า 198.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 199-200

⁴⁵ โปรดุ สุรชาติ บำรุงสุข, “การก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย,” จุลสารความมั่นคง ฉบับที่ 73 (กุมภาพันธ์ 2553) :28-30

⁴⁶ พระนาथ สุวรรณรัฐ, “สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้” สรุปการบรรยายพิเศษให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ ณ ห้องประชุม 1 สถาบันดำรงราชานุภาพ 5 พฤศจิกายน 2550

เสรีภาพในการปฏิบัติการ แม้แต่ในพื้นที่เขตเมือง ทำให้ประชาชนยังไม่สามารถมั่นใจในมาตรการของรัฐในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของพวกเขาได้

สถานการณ์ความมั่นคงระหว่างประเทศ⁴⁷ ในช่วง 2546 – 2549 ประเทศไทยได้เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของภัยคุกคามรูปแบบใหม่และรูปแบบเดิม จึงยากที่จะระบุภัยคุกคามได้ชัดเจน อันเนื่องมาจากความซับซ้อนของภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ โดยปัญหามีความเชื่อมโยงกับภายนอกประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่เป็นลักษณะกำลังทหารใหญ่จะลดลง แต่เป็นลักษณะสงครามการก่อการร้ายที่มีความรุนแรงมากขึ้น เห็นได้จากเหตุการณ์ 9/11 ที่เกิดที่สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความรุนแรงและถือว่าเป็นสถานการณ์ด้านความมั่นคงที่อยู่นอกเหนือความคาดหมาย ซึ่งแตกต่างกับความขัดแย้งที่เป็นรูปแบบทางการทหารระหว่างรัฐต่อรัฐ

ปัญหาการขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน เนื่องจากหลังปี 2545 แนวทางการแก้ปัญหาของประเทศไทยเป็นประโยชน์กับกลุ่มก่อความไม่สงบค่อนข้างมาก จากการยุบ สอ.บต และ พตท.43 และการมอบโอนภารกิจทหารไปให้ตำรวจ ทำให้เกิดช่องว่างในการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการและผู้นำชุมชนหรือผู้นำศาสนา ซึ่ง สอ.บต. ได้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าในช่วงหนึ่งจะได้มีความพยายามในการตั้งองค์การพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่แทน สอ.บต. และ พตท.43 อย่าง กอ.สสส.จชต. แต่ก็ไม่สามารถทดแทนได้ เนื่องจากมีแต่ภาพของทหารนำเพียงอย่างเดียว เนื่องจากบุคคลที่เป็นมาเป็นผู้อำนวยการ กอ.สสส.จชต. นั้นล้วนมาจากฝ่ายการเมืองและเป็นทหาร ประกอบกับขาดประสบการณ์การทำงานในพื้นที่ ทำให้อาจไม่ได้รับความน่าเชื่อถือจากสังคมเท่าที่ควร พล.ท.นันทเดช เมฆสวัสดิ์ (2550)⁴⁸ ได้ระบุว่า สอ.บต. และ พตท.43 เป็นหน่วยงานถ่วงดุลของเจ้าหน้าที่รัฐทั้ง 3 ฝ่ายและเป็นช่องทางระบายของราษฎร แต่เมื่อถูกยุบสภาพการถ่วงดุลก็ล้มลงราษฎรชาติที่พึง และนายทหารที่เคยช่วยชาวบ้านถูกย้ายและถูกตรวจสอบพฤติกรรม และได้ย้ายออกจากพื้นที่กันไป การเร่งสร้างผลงานของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะในนโยบายปราบปรามยาเสพติดและการกำจัดผู้มีอิทธิพล ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดการสร้างเงื่อนไขให้สถานการณ์มีความรุนแรงขึ้น จนชาวบ้านบางส่วนไปขอความช่วยเหลือจากกลุ่มโจรและสร้างกองกำลังป้องกันตนเองขึ้นในหมู่บ้าน และขยายพื้นที่ออกไปทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจเข้าถึงหมู่บ้านได้ กลุ่มโจรเข้ามาอยู่ในหมู่บ้านแทน การฝึกอาวุธของกลุ่มวัยรุ่นจึงเริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงเวลานี้ จึง

⁴⁷ โปรดดู นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ 2550-2554

⁴⁸ พล.ท.นันทเดช เมฆสวัสดิ์, “ปฏิบัติการดับไฟใต้” เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ครั้งที่ 1/2550 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

กล่าวได้ว่าการขาดเอกภาพในการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่อันเนื่องมาจากการยุบหน่วยงานพิเศษอย่าง ศอ.บต. เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เหตุการณ์ความไม่สงบเพิ่มมากขึ้นจาก 100 กว่าครั้งใน 5 จังหวัด เป็น 2,000 ครั้งต่อปี เนื่องมาจากงานหลายส่วนไม่ได้รับการดำเนินการต่ออย่างจริงจังจึงตลอดจนงานด้านการข่าวหายไปทำให้เกิดสูญญากาศในการทำงาน⁴⁹

ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน ซับซ้อน และประกอบด้วยหลายมิติของปัญหา โดยประสิทธิ์ โอสถานนท์ อดีต รอง ผอ.ศอ.บต.⁵⁰ ได้วิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ว่าแบ่งเป็นปรากฏการณ์ 3 ระดับ คือ **ระดับวัฒนธรรม** เป็นปรากฏการณ์ขั้นในสุด ซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำในอดีต ที่ยังฝังใจ เจื่อนปมทางประวัติศาสตร์ ศาสนา ที่มีความแตกต่างกัน **ระดับโครงสร้าง** เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการปฏิบัติของรัฐและโครงสร้างของระบบราชการที่ขาดความเข้าใจในความแตกต่างอัตลักษณ์ของพื้นที่ ทำให้เกิดเงื่อนไขการก่อความไม่สงบขึ้น **ระดับผิวหน้าหรือปรากฏการณ์ของปัญหาในปัจจุบัน** เกิดจากแรงขับในปัญหาระดับวัฒนธรรมและระดับโครงสร้าง ซึ่งออกมาในรูปแบบการก่อเหตุรุนแรง สร้างความหวาดกลัวให้กับสังคม จากปัญหาที่ซับซ้อนมีความจำเป็นต้องมีระบบการบริหารราชการที่นอกเหนือจากระบบปกติ ซึ่งแม้ว่าผู้แก้ปัญหาจะมีความคิดที่ดีเพียงใด แต่ถ้าขาดระบบการบริหารจัดการในส่วนของภาครัฐที่ดี การผลักดันการแก้ปัญหาคงไม่บรรลุผลได้อย่างเต็มที่

สรุป กระแสปัญหาในเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นอยู่ที่ระดับความรุนแรงของปัญหาที่มีมากขึ้น และมีเหตุการณ์สำคัญที่รัฐได้เปลี่ยนแปลงพลังกลายเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนกลายเป็นแนวร่วมมวมกลับให้กับฝ่ายผู้ก่อเหตุและเชื้อเชิญแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศและกลุ่มสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลทักษิณที่มีการประเมินสถานการณ์ความรุนแรงเป็นเพียงอาชญากรรมธรรมดา ส่งผลให้มีการยุบหน่วยงานที่เป็นกลไกพิเศษในพื้นที่ ทั้งที่ยังมีอีกหลายฝ่ายมองว่าปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องการแนวทางการแก้ไขปัญหารูปแบบพิเศษ การยกเลิกหน่วยงานรูปแบบพิเศษอย่าง ศอ.บต. และ พตท.43 ทำให้กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่หลบหนีอยู่ในป่าสามารถเข้ามาแฝงตัวอยู่ในเขตเมืองและหมู่บ้านได้ ตลอดจนภัยคุกคามข้ามชาติที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไป แต่ที่สำคัญ คือ การที่รัฐยังไม่สามารถยุติเหตุรุนแรงรายวันได้ แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐยังไม่สามารถให้หลักประกันด้านความปลอดภัยแก่ประชาชนในพื้นที่ ประเด็นปัญหาข้างต้น

⁴⁹ พระราช สุวรรณรัฐ, "สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้" สรุปการบรรยายพิเศษให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งใหม่

⁵⁰ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2 มกราคม

ล้วนเป็นประเด็นปัญหาที่พร้อมเป็นแรงผลักดันให้รัฐต้องปรับนโยบายที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อหน้าต่างแห่งโอกาสเปิดออก

กระแสนโยบาย เป็นกระแสที่ให้ความสนใจในเรื่องการกำหนดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย โดยข้อเสนอหรือทางเลือกดังกล่าวอาจมาจากกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้เชี่ยวชาญในปัญหาดังกล่าว หรือที่เรียกว่ากลุ่ม hidden cluster ซึ่งมีบทบาทอยู่เบื้องหลังการผลักดันปัญหาให้เข้าสู่การเป็นวาระเชิงนโยบาย บุคคลที่อยู่ในกระแสนโยบายได้แก่ นักวิชาการ นักวิจัย ที่ปรึกษา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยอาจอยู่ในรูปของประชาคมนโยบาย (Policy Communities) หรือเครือข่ายนโยบาย (Policy Networks) ซึ่งกลุ่มเหล่านี้เป็นประโยชน์ให้รัฐในแง่ที่สามารถใช้ปรึกษาหารือในการทำงาน (consultative style of government) ช่วยลดความขัดแย้งเชิงนโยบายและทำให้ประเด็นต่างๆ ไม่เป็นประเด็นทางการเมืองมากเกินไป (depoliticize issues)⁵¹ โดยในกระแสนโยบายจะเป็นกระแสของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ ที่พยายามจะผลักดันจุดยืนหรือข้อเสนอของตนเองและกลุ่ม เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นทางการรับไปพิจารณาต่อไป โดยอาจอยู่ในรูปกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ภาคประชาชน นักวิชาการ เป็นต้น หรืออาจมีกลุ่มที่เรียกว่าเป็น **ผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneur)** ซึ่งพยายามผลักดันนโยบายหรือข้อเสนอของตนเองจะเข้าสู่วาระเชิงตัดสินใจได้ต้องมีผู้ประกอบการนโยบายที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุน โดยการทุ่มทรัพยากรต่างๆเพื่อการผลักดันนโยบายดังกล่าวให้เข้าสู่วาระ โดยแต่ละกลุ่มก็มีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้แตกต่างกันไป เริ่มตั้งแต่ **การจัดการปกครองรูปแบบพิเศษ** โดยผู้ที่ออกมาในแนวทางนี้ชัดเจน คือ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ที่ได้เสนอรูปแบบการปกครองให้มีการจัดตั้ง”นครรัฐปัตตานี” เป็นเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวกับกรุงเทพมหานคร⁵² แต่แนวคิดนี้ยังไม่ได้รับการตอบสนอง เนื่องจากเป็นเพียงกรอบแนวคิดกว้างๆซึ่งยังไม่มี ความชัดเจน นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอในเรื่องการปกครองพิเศษรูปแบบอื่นๆ เช่น ข้อเสนอของนายจาตุรนต์ ฉายแสง (ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการส่งเสริมความไว้วางใจ ความยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน ของคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ เมื่อปี 2548) ได้เสนอให้มี **คณะกรรมการกำหนดนโยบาย**⁵³ โดย

⁵¹ เรื่องประชาคมนโยบายและเครือข่ายนโยบาย โปรตดู แก้วคำ ไกรสรพงศ์, หลักนโยบายสาธารณะ(กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 48-49.

⁵² คณะกรรมาธิการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา, ใต้ศานติ (กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา, 2459), หน้า 30, อ้างถึงใน เอก ตังทรัพย์วัฒนาและอรอร ภูเจริญ, 2552: 28.

⁵³ จาตุรนต์ ฉายแสง, แนวทางการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), อ้างถึงใน เอก ตังทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ, 2552: 29.

มีหน้าที่เสนอนโยบายโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในระดับยุทธศาสตร์ และมีคณะกรรมการอำนวยการที่ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานต่างๆ อาทิ แม่ทัพภาคที่ 4 ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ ตำรวจ ซึ่ง เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ (2552) ตั้งข้อสังเกตว่าคู่มือโครงสร้างคล้ายกับ ศอ.บต. ที่รัฐบาลไทยรักไทยได้ยุบไปนั่นเอง และมองว่าเป็นเพียงรูปแบบการแต่งตั้งโดยรัฐบาลซึ่งอาศัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี คล้ายกับ ศอ.บต. ซึ่งง่ายต่อการถูกยุบเลิกอันเนื่องมาจากการที่ไม่ได้เป็นองค์การนิติบุคคลถาวร เอกสารรายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.)⁵⁴ ได้จัดทำข้อเสนอเมื่อปี 2549 เสนอให้มืองค์การเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความไม่สงบ 3 องค์การ คือ 1. ศูนย์อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. สภาพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 3. กองทุนสนับสนุนการเยียวยา ซึ่งจากการวิเคราะห์ของผู้ศึกษาแล้ว โดยโครงสร้างของข้อเสนอต่างๆก็ไม่ต่างกับ ศอ.บต. ในรูปแบบเดิมที่ทำหน้าที่ทั้งทางด้านยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีคณะกรรมการที่ปรึกษา ศอ.บต. เช่นกัน โดย กอส. เองก็เน้นความมีเอกภาพของภาครัฐทั้ง ฝ่ายการเมือง กองทัพ ตำรวจ พลเรือน โดยผ่านแนวคิดของนายประเวศ วะสี รองประธานกรรมการ กอส.⁵⁵ ผู้ซึ่งมีบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลทักษิณในการแก้ปัญหาความไม่สงบหลายครั้ง โดยความเป็นเอกภาพในยุทธศาสตร์ของอำนาจรัฐ คือปัจจัยชี้ขาดของการดับไฟได้ โดย กอส. พยายามในการเป็นตัวกลางในเชิงชุมชนนโยบายที่คอยประสานทางด้านยุทธศาสตร์ โดย นายประเวศ วะสี ได้แสดงทัศนะในเรื่องนี้ว่า “ กอส. อยู่ในฐานะที่ดีที่จะช่วยเข้ามาประสาน เนื่องจาก กอส. ไม่ใช่หน่วยราชการและไม่ใช่องค์กรพัฒนาเอกชน แต่เป็นองค์การอิสระที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี มีงบประมาณสนับสนุน และประกอบด้วยกรรมการจากทั้งภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ ผู้นำศาสนา และนักการเมือง กอส. จึงมีความเหมาะสมที่จะช่วยประสานการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความเป็นเอกภาพในอำนาจรัฐ การเคลื่อนไหวสังคม การเคลื่อนไหวโดยสื่อมวลชน เกิดเป็นพลังแห่งชาติ ในการระงับความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้และสร้างสันติภาพอย่างถาวร”⁵⁶ โดยแนวทางของนายประเวศ วะสี นั้นก็ยังคงให้ความสำคัญในการมีนโยบายที่คล้ายกับ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 สมัย พล.อ.เปรม ในการต่อสู้คอมมิวนิสต์ และให้ความเห็นว่าควรมีการตั้งศูนย์บริหารงาน

⁵⁴ จัดตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 104/2548 เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2548 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ จำนวน 48 คน เพื่อเสนอแนะนโยบาย มาตรการ กลไก วิธีสร้างสมานฉันท์และสันติสุขในสังคมไทย ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการ นายประเวศ วะสี เป็นรองประธานกรรมการ

⁵⁵ ไปรอดู ประเวศ วะสี, สามเหลี่ยมดับไฟได้ (กรุงเทพฯ: 2548), หน้า 18

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

ยุทธศาสตร์ที่มีเป็นเอกภาพ ไม่ใช่การทำงานตามแบบโครงสร้างระบบราชการปกติ⁵⁷ จะเห็นว่านโยบายที่ให้คนที่หลงผิดในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ให้เข้ามาบดตัว โดยใช้วิถีทางการเมืองนำ การทหาร ซึ่งจะเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวยังคงมีบทบาทมาถึงทิศทางการทำงานของ กอส. ซึ่งจะเห็นว่าข้อเสนอของ กอส. เองก็มีลักษณะที่ไม่ต่างไปจากการบริหารราชการและวิธีการแก้ไขปัญหา ก่อนที่จะมีการยุบ สอ.บต. และ พตท.43 มากเท่าไรนัก โดยประเด็นการศึกษาปัญหาความไม่สงบ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของ กอส. นั้นอาจอยู่ที่การไม่ได้มุ่งหาคำตอบว่าใครเป็นผู้ก่อเหตุหรือ กระทำเพราะเหตุใด แต่จะวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนกับ กลุ่มคนระดับท้องถิ่นในจังหวัดชายแดนภาคใต้และในระดับประเทศ⁵⁸ ส่วนแนวคิดที่สำคัญและมี ผู้นำมากกล่าวถึงอยู่เสมอที่ควรยึดเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงคือ ยุทธศาสตร์ พระราชทานของพระเจ้าอยู่หัวในเรื่อง “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” ซึ่งนับตั้งแต่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2547 จนกระทั่งปัจจุบันก็ได้ได้นำยุทธศาสตร์และพระราชดำรัส ดังกล่าวมาไว้ในนโยบายการแก้ไขปัญหาความไม่สงบเสมอมา โดยยุทธศาสตร์พระราชทานนี้ถูก บรรลุไว้ในนโยบายอย่างเป็นทางการในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547⁵⁹ โดยเน้นย้ำในการ ปฏิบัติงานตามแนวทางของพระราชดำรัสนี้ นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของนักวิชาการตลอดจน คณะกรรมการและเครือข่ายนโยบายต่างๆ ที่พยายามนำเสนอแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาความไม่ สงบ ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นไปที่ยุทธศาสตร์การเมืองนำการทหาร แก้ปัญหาด้วยสันติวิธี⁶⁰

สรุป กระแสนโยบายข้างต้นส่วนใหญ่จะมาจากกลุ่มคนที่อยู่ในรูปแบบของประชาคม นโยบายและเครือข่ายนโยบายที่ประกอบด้วยนักวิชาการหรือบุคคลที่มีชื่อเสียงของสังคม โดยเฉพาะคณะกรรมการ กอส. ซึ่งถูกตั้งสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่พยายามนำเสนอรูปแบบการ บริหารราชการในพื้นที่ให้เกิดความมีเอกภาพโดยเสนอแนะให้จัดตั้ง 3 องค์การในพื้นที่ คือ ศูนย์ อำนวยการยุทธศาสตร์สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาปนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18

⁵⁸ พล.ท.สุรพล เตือนอัยกา, “ฐานคิดในการแก้ปัญหา จชต.,” บรรยาย ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ 30 มิถุนายน 2551

⁵⁹ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 68/2547 เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เรื่องพระราชดำรัสถูก ระบุไว้ในข้อ ง. ของคำสั่ง มีใจความว่า “เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เข้าเฝ้าฯ สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และได้รื้อนำพระราชเสาวนีย์มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติคือ คนได้ส่วนใหญ่เป็นคนดี น่ารัก มีความเป็น เหตุการณ์ที่เกิด ควรสร้างความเข้าใจและพยายามสื่อสารให้เข้าใจปัญหาที่แท้จริง และเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 ได้เข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้รื้อนำพระราชดำรัสมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ทรงห่วงใยปัญหาในภาคใต้และทรงแนะนำให้ทุกฝ่ายทำความเข้าใจปัญหา พยายาม เข้าถึงประชาชนและร่วมกันพัฒนา”

⁶⁰ ข้อเสนอการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหลายภาคส่วน โปรดดู สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, สภาปัญหาและแนวทางแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ยะลา: ยะลากรุปิมพ์, 2551), หน้า 97-122.

กองทุนสนับสนุนการเยียวยา ซึ่งโดยรวมเป็นการนำเสนอแนวทางแก้ปัญหาแบบสันติวิธีและเน้นการมีเอกภาพในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในพื้นที่ แต่ข้อเสนอของ กอส. นั้นยังไม่ได้ได้รับการนำไปปฏิบัติเนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก่อน แต่ก็ไม่ได้เสียเปล่าเนื่องจากข้อเสนอดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาอ้างอิงในหลายโอกาส ตลอดจนยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึงและพัฒนา ของพระเจ้าอยู่หัว ก็ได้ถูกนำมาเป็นหลักสำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา และจากการที่หลายฝ่ายได้ออกมาระบุว่าการยุบ สอ.บต. นั้นถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถานการณ์รุนแรงขึ้น ทำให้ทั้ง 2 เหตุการณ์ คือ ความต้องการให้หรือฟื้นฟูระบบการบริหารราชการแบบพิเศษ และ ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบพิเศษ เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสนโยบายขึ้นมา

หน้าต่างนโยบายหรือหน้าต่างแห่งโอกาส นั้นหมายถึง โอกาสที่ผู้ให้การสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆพยายามผลักดันข้อเสนอของตนหรือสร้างความน่าสนใจให้แก่เรื่องที่เขาพยายามผลักดันหรือให้การสนับสนุน⁶¹ โดยสถานการณ์ที่ทำให้หน้าต่างนโยบายเปิดออกมักจะ ได้แก่สถานการณ์ที่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงรัฐสภา เกิดรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงในอารมณ์ความรู้สึกของประชาชนภายในชาติ เป็นต้น และหน้าต่างนโยบายจะถูกปิดอย่างรวดเร็วหากพบว่าปัญหาหรือนโยบายดังกล่าวหมดทางแก้ไขหรือทางแก้ไขนั้นไม่เป็นที่ยอมรับทางการเมืองหรือในเชิงภาระทางงบประมาณหรือขัดกับผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบายเอง⁶² ในกรณีการของเข้าสู่วาระของนโยบายการจัดตั้ง สอ.บต. ก็ประกอบไปด้วย **กระแสการเมือง** ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยที่มาจากการเมืองภายในประเทศทั้งเสียงวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลนโยบายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ที่มีต่อปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ประมินสถานการณ์ผิดพลาดโดยตัดสินใจยุบเลิกระบบการบริหารราชการแบบพิเศษ โดยไม่ยอมรับว่าพื้นที่ดังกล่าวมีความพิเศษที่ยังคงจำเป็นต้องมีระบบบริหารราชการแบบพิเศษ และปัจจัยการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจาก OIC และกลุ่มสิทธิมนุษยชน เป็นแรงกดดันที่สำคัญประกอบกับเป็นความพยายามของกลุ่มก่อความไม่สงบในการพยายามจะยกระดับปัญหาให้เข้าสู่ความสนใจของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในโลกมุสลิมแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ **กระแสปัญหา** นั้นเนื่องมาจากเหตุการณ์ได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่ปี 2547 มีหลายเหตุการณ์สำคัญที่กระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลและกระทบต่อจิตใจของทุกคนในพื้นที่

⁶¹ John W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies* (New York : Harper Collins College Publishers, 1995 2nd ed), p.

⁶² คำอธิบายในเรื่องแนวคิดการกำหนดนโยบายนั้น โปรดดู จุมพล นิมมานิช (2547:117); ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539:131)

เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไป รูปแบบความรุนแรงที่เปลี่ยนแปลงไป โดยผู้ก่อเหตุไม่ประกาศตัวว่าการก่อเหตุแต่ละครั้งเป็นการกระทำในนามกลุ่มใด และไม่มีผู้นำของขบวนการที่ชัดเจน ทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ ตลอดจนภัยคุกคามข้ามชาติที่มาจากกระแสการก่อการร้ายข้ามชาติ ก็เป็นภัยแทรกซ้อนที่อาจเป็นการเสริมความรุนแรงในพื้นที่ให้มีความยุ่งยากต่อการแก้ปัญหามากขึ้น ตลอดจนการขาดเอกภาพในการทำงานระหว่างหน่วยงานเนื่องมาจากการที่ ศอ.บต. และ พตท.43 ซึ่งเป็นแกนหลักในการดำเนินงานด้านการพัฒนาและงานด้านการทหาร ถูกยุบ ทำให้เกิดช่องว่างในการทำงานและงานด้านการข่าว แม้ว่าภายหลังจะมีความพยายามจะตั้งองค์การขึ้นมาทดแทน แต่ก็ไม่สามารถทดแทนหน่วยงานที่ถูกยุบไปได้ เนื่องจากมีภาพของการนำโดยทหารมากกว่าการนำทางการเมืองโดยหน่วยงานของพลเรือนอย่าง ศอ.บต. ส่วนกระแสนโยบาย นั้นมีแนวคิดการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ออกมาหลายครั้งจากหลายกลุ่ม แต่ที่เป็นในรูปแบบของชุมชนนโยบายหรือเครือข่ายนโยบายที่เด่นชัด คือ คณะกรรมการ กอศ. ซึ่งตั้งขึ้นสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ที่เสนอแนวคิดในการมีระบบบริหารราชการที่มีเอกภาพมากขึ้น ตลอดจนการยึดโยงแนวทางการแก้ปัญหาภัยกับยุทธศาสตร์พระราชทาน ก็ทำให้เห็นนโยบายที่ออกมาค่อนข้างเป็นไปตามวิถีทางสันติวิธีและพยายามทำความเข้าใจในอัตลักษณ์ที่แตกต่าง แต่การเปลี่ยนแปลงที่เป็นแรงผลักดันให้เห็นนโยบายเปลี่ยนมากที่สุด คือ **กระแสการเมืองอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร** โดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นั้นเอง ทำให้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการรื้อฟื้นหน่วยงานอย่าง ศอ.บต. และ พตท. ขึ้นมาในช่วงเวลาที่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศเพียงไม่นาน เมื่อปัญหาความไม่สงบที่มีความรุนแรงมากขึ้น และข้อเสนอจากประชาคมนโยบายต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว ตลอดจนแนวนโยบายรูปแบบเดิมที่ประเทศไทยเคยใช้มาก่อน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่จึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยการรื้อฟื้น ศอ.บต. มาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการจัดตั้ง ศอ.บต. ในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นการจัดตั้งโดยอาศัยช่วงเวลาอันจำกัดเพื่อตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วน ทำให้ออกมาในรูปแบบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี มากกว่าการนำเข้าสู่การเป็นองค์การถาวรซึ่งต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่อาศัยระยะเวลาาน โดยใช้เวลาที่สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลักในการนำเสนอข้อพิจารณาต่างๆ โดยทั้ง ศอ.บต. และ พตท. ต่างก็เป็นองค์การในบังคับบัญชาของ ผอ.รมน. ภาค 4 (คือ แม่ทัพภาคที่ 4 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4) โดยในช่วงเวลาดังกล่าวโครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นอยู่ในอำนาจของฝ่ายทหารเป็นสำคัญ ทำให้การทำงานในเวลาต่อมามีความพยายามจะทำให้ ศอ.บต. เป็นองค์การที่มีความถาวรและมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุให้มีความพยายามในการผลักดันพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับ

ศอ.บต. ขึ้นมา โดยตามแนวคิดหน้าต่างนโยบายของ Kingdon (1995) นั้นกระแสการเมือง กระแสปัญหา และกระแสนโยบาย มาบรรจบกันหน้าต่างนโยบายจะถูกเปิดออก เป็นการเปิดโอกาสให้ประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าสู่วาระของรัฐบาล และเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายต่อไป ในกรณีของความพยายามในการตั้ง ศอ.บต. นั้นกระแสการเมือง ในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคได้ปรับทิศทาง กระแสปัญหาความไม่สงบที่มีขึ้นรายวัน ส่งผลต่อความไม่ปลอดภัยของพี่น้องประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคได้ สอดคล้องกับกระแสนโยบายที่มีข้อเสนอในการตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อมาทำหน้าที่บูรณาการการทำงานของส่วนราชการในพื้นที่ ทำให้การจัดตั้งหน่วยงานอย่าง ศอ.บต. นั้นเข้าสู่วาระของรัฐบาลได้ แต่เนื่องด้วยเวลาที่จำกัดและความเร่งด่วนของปัญหาทำให้รัฐบาลตัดสินใจใช้เวทีสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการจัดตั้งหน่วยงาน โดยใช้โครงสร้างเดิมเมื่อปี 2524 เมื่อแรกจัดตั้งสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ โดยมีสถานะเป็นองค์การตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจากรูปแบบเท่านั้น หรือที่เรียกว่าเป็นนโยบายแบบ Incremental

บทที่ 5

การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

หลังจากขั้นตอนการเข้าสู่วาระนโยบายของการจัดตั้ง ศอ.บต. ได้เข้าสู่ความสนใจของรัฐบาลโดยการรื้อฟื้นองค์การขึ้นใหม่โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้ ศอ.บต. กลับมามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อีกครั้งหนึ่งหลังจากโดนยุบไปในปี 2545 แต่การดำเนินงานยังไม่สามารถทำได้เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากยังคงฐานะเป็นหน่วยงานด้านการพัฒนาที่ยังคงอยู่ใต้ปีกของ กอ.รมน. ภาค 4 หรืออาจกล่าวได้ว่ายังกงเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายความมั่นคงหรือทหารนั่นเอง จึงเกิดความพยายามที่จะทำให้ ศอ.บต. มีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีความเป็นถาวร ไม่ถูกยุบเลิกเนื่องจากมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเหมือนในอดีต ตลอดจนการแยกงานด้านการพัฒนาออกเป็นอิสระจากฝ่ายทหารในบทที่ 5 นี้จึงเป็นขั้นตอนของการบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีความพยายามจากกลุ่มต่างๆ ในการผลักดันพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้ ศอ.บต. เป็นองค์การนิติบุคคลเทียบเท่ากระทรวง โดยผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานว่าการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผลทางการเมือง (Political Outputs) ไม่ได้ถูกกำหนดบนหลักการทางเหตุผล (Rational) เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นผลมาจาก กระบวนการทำงานของแต่ละองค์การ และการตัดสินใจของแต่ละปัจเจกบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์การนั้นด้วย ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ผ่านกระบวนการต่อรอง เจรจากัน การเมืองระหว่างกลุ่ม ซึ่งผลที่ออกมา (Political Outcomes) ไม่ใช่ทางเลือกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่คาดหวังไว้ (unintended) แต่นโยบายที่ออกมาเป็นผลจากการต่อรอง (Bargaining) ให้มาอยู่ที่จุดที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ (Compromise) โดยคัดแปลงแนวคิดเรื่อง Bureaucratic Politics ของ Graham T. Allison (1971) ที่ใช้ในการอธิบายการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วงวิกฤติการคิวบาช่วงปี ค.ศ. 1962 และตัวแบบกลุ่ม / ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) ที่อธิบายโดย Thomas R. Dye (1984) โดยมีรากฐานแนวความคิดจากความเชื่อที่ว่าสังคม เป็นสังคมที่มีความเป็นพหุนิยม (Pluralism) ซึ่งหมายความว่า ในสังคมหนึ่งประกอบด้วยกลุ่มบุคคลจำนวนมาก หลากหลาย และนโยบายสาธารณะที่ออกมา ย่อมเป็นผลมาจากการต่อสู้ ผลักดันของกลุ่มต่างๆ โดยระบบการเมืองมีหน้าที่ในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อหาจุดร่วมกันเพื่อให้เกิดดุลยภาพ (Equilibrium) หน้าที่ของระบบการเมือง คือ การขจัดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยสร้างกฎ

กติกา ประนีประนอม จัดสรรผลประโยชน์ ซึ่งอาจทำในรูปแบบของการกำหนดนโยบายสาธารณะ¹ ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะอธิบายถึงขั้นตอนในการผลักดันพระราชบัญญัติในการจัดตั้ง สอ.บต. และบทบาทของตัวแสดงต่างๆทั้งในระดับสถาบันทางการเมือง ส่วนราชการ และระดับบุคคล ที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยการนำร่าง พ.ร.บ. การจัดตั้ง สอ.บต. เข้าสู่การพิจารณานั้นแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ (1) ช่วงการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.... แต่ไม่สามารถออกเป็นกฎหมายได้ (2) ช่วงการพิจารณา พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นความพยายามในการผลักดันให้ร่าง พ.ร.บ. สอ.บต. เข้าสู่การพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และสามารถออกมาเป็น พ.ร.บ. ได้สำเร็จในปี 2553 ดังนี้

1. การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.... (ครั้งที่ 1) หรือร่าง พ.ร.บ.สอ.บต.

ภายหลังจากการจัดตั้ง สอ.บต. ในเดือน ต.ค. 2549 โดย สอ.บต. เป็นองค์การสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของ กอ.รมน. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการทหารบก² ดังนั้นหลังจากการทำงานไประยะหนึ่งจึงได้มีการประเมินปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน³ โดยวิเคราะห์จากการรับฟังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้ง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สอ.บต. กอ.รมน. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย สรุปได้ดังนี้ 1) **ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้** เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงหลายมิติ พื้นฐานของปัญหาไม่ใช่เรื่องการแบ่งแยกดินแดน แต่เป็นเรื่องของความแตกต่างทางด้านอัตลักษณ์ของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ดังนั้นการแก้ปัญหาก็ควรเน้นในเรื่องการสร้างใจให้เกียรติยอมรับและการอำนวยความสะดวก 2) **โครงสร้างการทำงานในพื้นที่** จากการปรับโครงสร้างการทำงานในพื้นที่โดยมีการรื้อฟื้น สอ.บต. พตท. ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 207/2549 จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณจากหน่วยงานที่มีอยู่เดิมมาสู่ สอ.บต. และ 3) **ปัญหาด้านบุคลากรและการบังคับบัญชา**

¹ จุมพล หนิมพานิช, การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549) หน้า 144-145

² ในปี 2549 ช่วงก่อนจะมีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการจัดตั้ง สอ.บต. นั้น ก็ได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 205/2549 เรื่อง การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งกำหนดให้ ผบ.ทบ. เป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน โดยมีภารกิจหลัก คือ การวางแผน อำนวยการ ประสาน การดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในของรัฐ และแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงภายในของรัฐตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

³ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี “บันทึกข้อความ เรื่อง สรุปการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการทำงานตามนโยบายรัฐบาลครั้งที่ 2/2549” , 27 พฤศจิกายน 2549 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ได้แก่ การกำหนดตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. เป็นนักปกครอง 10 สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง รอง.ผอ.ศอ.บต. จากหน่วยงานอื่นๆเป็นระดับรองปลัดกระทรวง การยืมตัวบุคลากรมาปฏิบัติงานซึ่งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ อาจทำให้เกิดปัญหาด้านสิทธิกำลังพล การขาดแคลนอัตรากำลังในบางตำแหน่ง การขาดแรงจูงใจให้ข้าราชการมาช่วยปฏิบัติราชการ ในเรื่องการบริหารงานบุคคลถือเป็นข้อจำกัดของการทำงานใน ศอ.บต. ในช่วงแรกตั้งอย่างมากทั้งจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอและงบประมาณที่จำกัด โดยในครั้งแรกตั้งมีการกำหนดอัตราข้าราชการประจำไว้เพียง 3 อัตรา คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็น ผอ.ศอ.บต. รอง ผอ.ศอ.บต. และเลขานุการ ศอ.บต. มีเพียงเจ้าหน้าที่ไปช่วยราชการอีก 2-3 คนเท่านั้น โดยหลังจากคำสั่งจัดตั้งองค์การรัฐบาลได้มอบหมายให้ไปดำเนินการจัดตั้งเป็นหน่วยงานให้ได้ภายใน 60 วัน ซึ่งมีข้อจำกัดในการหางบประมาณและคนมาทำงาน ซึ่งในช่วงแรกต้องอาศัยข้าราชการเก่าๆมาทำให้องค์การสำเร็จ ซึ่งในช่วงแรกข้าราชการที่มาปฏิบัติหน้าที่มีเพียง นายพระนาย สุวรรณรัฐ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย นายประสิทธิ์ โอสานานนท์ รอง ผอ.ศอ.บต. และนายฉัฐพงษ์ ศิริชนะ⁴ ซึ่งข้าราชการที่มาปฏิบัติงานในระบอบดังกล่าว เคยปฏิบัติราชการที่ ศอ.บต. ในช่วงปี 2541-2545 มาแล้วในสมัยนายพลเอก สุวรรณรัฐ องคมนตรี เคยดำรงตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. และเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเกือบทั้งหมด ในเรื่องงบประมาณมีข้อจำกัดอยู่ที่งบประมาณส่วนใหญ่จะถูกจัดสรรลงมาในช่องทางปกติ คือ ผ่านกระทรวง กรม แม้ว่า ศอ.บต. จะมีภารกิจในการบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณของแต่ละส่วนราชการที่จัดสรรลงมาในแต่ละพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทำงานร่วมกับผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่มาทำงานในพื้นที่ แต่บทบาทยังคงทำได้เพียงประสานงานขอความร่วมมือจากส่วนราชการเท่านั้น เพื่อขอทราบรายละเอียดของแต่ละแผนงานและโครงการ แม้ว่า ศอ.บต. จะมีช่องทางในการของบประมาณผ่านกลไกพิเศษ คือ กอ.รมน. (ขอผ่านงบกลางเร่งด่วน) แต่จำนวนที่ได้รับการจัดสรรยังถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับหน่วยงานของทหาร คือ ในปี 2550 ศอ.บต. ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง 663 ล้านบาท จากงบแก้ปัญหาใต้ของ กอ.รมน. จำนวนทั้งหมด 6,900 ล้านบาท ซึ่งถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับภารกิจงานด้านการพัฒนาที่มีมาก⁵ และเบื้องหลังการได้งบประมาณจำนวน 663 ล้าน ก็ได้มาจากการเจรจาต่อรองจากเดิมจะได้งบประมาณจาก กอ.รมน. เพียงร้อยละสามเท่านั้น ซึ่ง ศอ.บต. ในยุคนั้นมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ การตกอยู่ภายใต้การควบคุมของ กอ.รมน. เต็มรูปแบบตามหลักการที่ฝ่ายกองทัพคิดขึ้นมาใน

⁴ ประสิทธิ์ โอสานานนท์, “เร่งจัดวางโครงสร้างองค์กร,” ใน พระนบ 60 ปี ชีวิต ความคิด และการทำงาน, ชุมศักดิ์ นารัตน์วงศ์, บรรณาธิการ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์บางนา, 2555), หน้า 202.

⁵ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสานานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2 มกราคม 2555

ลักษณะ single command งานทุกอย่างของ สอ.บต. จึงตกอยู่ภายใต้โครงสร้าง กอ.รมน.⁶ โดยเบื้องหลังของการเจรจาของงบประมาณจาก กอ.รมน. จากเดิมในปี 2550 ได้รับการจัดสรร 168 ล้านบาท เป็น 663 ล้านบาทเนื่องจากนายพระนาย สุวรรณรัฐ ได้เจรจากับเสนาธิการทหารบก ในสมัยนั้นว่า งบประมาณที่ได้รับมีไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมอบหมายให้นายประสิทธิ์ โอสถานนท์ รอง.ผอ.สอ.บต. และนายณรงค์ วุ่นซิ้ว ผอ.กองกิจการพิเศษ สอ.บต. ไปดำเนินการตกลงกับ กอ.รมน. ในเรื่องงบประมาณ โดยให้เหตุผลในการของบประมาณเพิ่มจาก กอ.รมน. ว่า

“งานด้านการเมือง การพัฒนา มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าภารกิจด้านการรักษาความสงบ (การทหาร) และตอนนี้ กอ.รมน. ก็เปรียบเหมือนแม่ที่มีลูก 2 คน คือ กอ.รมน.ภาค 4 / พตท. ซึ่งดูแลด้านการทหาร และ สอ.บต. ซึ่งดูแลงานด้านการเมืองการพัฒนา แต่สภาพปัจจุบันดูเหมือนลูกคนหนึ่งตัวอ้วนพี แต่ลูกอีกคนหนึ่งขาลีบ ขณะที่ความเป็นจริงงานทั้ง 2 ขา คือการทหารและการเมือง ต้องดำเนินควบคู่กันอย่างมีสมดุล ถ้าให้งบประมาณแค่ร้อยละสี่ก็ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ได้ เมื่อเทียบกับภารกิจจำนวนมาก”⁷

จากข้อจำกัดในการทำงานด้านต่างๆ ทำให้เกิดความพยายามในการผลักดันให้ สอ.บต. เป็นหน่วยงานด้านการพัฒนาอย่างแท้จริงและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยการผลักดันให้ สอ.บต. มีอิสระจากการควบคุมของกองทัพเป็นความริเริ่มของนายอารีย์ วงศ์อารยะ รมว.มหาดไทย สมัยนั้น โดยได้ตกลงในหลักการกับ กอ.รมน. แล้ว โดยอ้างถึงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 ธ.ค. 49 ในเรื่องการเห็นชอบการกำหนดตำแหน่ง ผอ.สอ.บต. และการจัดโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของ สอ.บต. รวมทั้งการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของ สอ.บต. โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารและการสนใจในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. ไปทำการยกร่าง พ.ร.บ.สอ.บต. ขึ้นมาและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานดำเนินการตรวจพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว โดยมีคณะทำงานจาก สอ.บต. เป็นผู้ให้ข้อมูลในรายละเอียด โดยกฤษฎีกาได้ตรวจแก้ร่าง พ.ร.บ.สอ.บต. พ.ศ. ... แล้วส่งให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ⁸ โดยร่างที่ตรวจแก้มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. หลักการ ให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในกระทรวงมหาดไทย

⁶ ญัฐพงศ์ ศิริชนะ, “เตรียมคน เตรียมใจ เตรียมงาน,” ใน พระนาย 60 ปี ชีวิต ความคิด และการงาน , หน้า 221

⁷ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.สอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สอ.บต., 2 มกราคม 2555

⁸ โปรดอ่าน ดาวร เสนเนียม, ความเป็นมา กรอบแนวคิด และข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, (เอกสาร ไม้ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 8

2. เหตุผลในการตรา พ.ร.บ. สมควรให้มีการจัดตั้ง ศอ.บต. ขึ้นในกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการเฉพาะกิจและมีฐานะเช่นเดียวกับกลุ่มภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มี ศอ.บต. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานภายในศูนย์

3. อำนาจหน้าที่และการจัดโครงสร้าง กำกับ เร่งรัด ประสาน ปรับปรุงแผนงานและงบประมาณ อำนวยความเป็นธรรม พัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม มีอำนาจให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนส่งคนมาปฏิบัติงานยัง ศอ.บต. ตามคำร้องขอโดยเร็ว และ ศอ.บต. อาจจัดให้มีอัตรากำลังเพื่อปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานภายในที่ ศอ.บต. มีอำนาจในการจัดตั้งเป็นการภายในได้ โดยอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ให้เป็นอัตรากำลังของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

หลังจากได้ผ่านการตรวจสอบร่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ก็ถึงขั้นตอนการส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาร่าง พ.ร.บ. โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ของคณะรัฐมนตรี มีมติอนุมัติในหลักการแล้ว และได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างแล้ว พร้อมส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ในกรณีร่าง พ.ร.บ. ศอ.บต. รัฐบาลได้มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายประสิทธิ์ โฆวิไลกุล) เป็นผู้ประสานในเรื่องของการนำเสนอร่าง พ.ร.บ. เข้าสู่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อที่จะได้มีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน

2. กระบวนการเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) นั้น มีขั้นตอนการพิจารณา 3 วาระ คือ วาระที่ 1 เป็นวาระการลงมติรับหลักการ วาระที่ 2 เป็นการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ... และวาระที่ 3 เป็นขั้นตอนการเห็นชอบเป็นกฎหมาย

ผลการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. สนช. ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 21 ก.พ. 50 และมีมติรับหลักการในวาระที่ 1 ตลอดจนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ. ... แต่เนื่องจากการชิงไหวชิงพริบกันระหว่าง สมาชิก สนช. ฝ่ายทหาร นำโดย พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ และสายนครไทย นำโดย นายอารีย์ วงศ์อารยะ โดย พล.อ.ประวิตร ได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญมากกว่านายอารีย์ 1 เสียง แต่สุดท้าย พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ. ... ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ เนื่องจากอ้างว่าต้องการให้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ผ่านความเห็นชอบก่อน และ พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ. ... มีฐานะเป็นกฎหมายลูก แต่ท้ายสุดเนื้อหาใน พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร กำหนดให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงาน

ภายใต้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร⁹ ทำให้ พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ. ... ไม่ได้รับการพิจารณาตลอดสมัย สนช.¹⁰

สรุป ความพยายามในการออก พ.ร.บ. ศอ.บต. โดยพยายามแยก ศอ.บต. ให้ออกจากการควบคุมของ กอ.รมน. ไม่ประสบความสำเร็จในช่วงรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพียงแค่รับหลักการ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณารายละเอียดของร่างดังกล่าว แต่ไม่ได้ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ที่ สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ร่าง(โดยผ่านการร่างและตรวจร่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยการให้ข้อมูลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ปฏิบัติราชการที่ ศอ.บต. โดย สนช. ให้เหตุผลว่าต้องการรอร่างพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551¹¹ ซึ่งอ้างว่าเป็นกฎหมายแม่ของ ศอ.บต. ออกมาบังคับใช้ก่อน แต่เมื่อ พ.ร.บ.กอ.รมน 2551 มีผลออกมาบังคับใช้แล้ว พ.ร.บ.ศอ.บต. ก็ไม่ได้รับการพิจารณาอีกต่อไป

⁹ มาตรา 26 ในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กำหนดให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจ ทหาร ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๔๕ เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2549 เป็นศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 17 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 16 ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้

¹⁰ ณรงค์ วุ่นซิ้ว, “พัฒนาการขององค์กรในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้,” (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 35 วิทยาลัยมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2552), หน้า 37.

¹¹ เนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนี้ อาทิ มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตราค่าจ้าง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “ศอ.รมน.” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง

ใน กอ.รมน. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. โดยมีผู้บัญชาการทหารบกเป็น รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด กอ.รมน. หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐอื่นได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึง โครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ กอ.รมน. ให้เสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ กอ.รมน. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน.

2. การพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ที่เกี่ยวกับ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.... ผู้การ ออกเป็น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553

1. บทบาทการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร

หลังจากที่ พ.ร.บ. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... ที่ได้รับการผลักดันจากกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในช่วงสมัยที่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้ ศอ.บต. มีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ใน ม.17 ที่ให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานอื่นๆตามความจำเป็นของสถานการณ์ เช่น ศอ.บต. เป็นต้น โดยแม้ว่า กอ.รมน. เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน. แต่ รอง ผอ.รมน. นั้นเป็นผู้บัญชาการทหารบก และ เสนาธิการกองทัพบก เป็นเลขาธิการ กอ.รมน. ซึ่งดูเหมือนว่า กอ.รมน. เป็นองค์การที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพบกนั่นเอง ซึ่งภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยพรรคพลังประชาชนชนะการเลือกตั้งทำให้ นายสมักร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹² แต่การเปลี่ยนแปลงทิศทางในเรื่องการบริหารราชการในพื้นที่ยังคงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่นเดียวกับการเข้ามาดำรงตำแหน่งของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ก็ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงใดในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากประสบกับปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศ แต่การเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เปลี่ยนแปลงอีกครั้ง อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ โดยมีการแถลงถึงนโยบายที่จะดำเนินการในปีแรกว่า “จัดให้มีสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์การถาวร เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยยึดมั่นหลักการสร้างความสมานฉันท์และแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” ใช้กระบวนการยุติธรรมกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม กำหนดจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีการสนับสนุนแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ สิทธิพิเศษด้านภาษี และอุตสาหกรรมฮาลาล รวมทั้งสนับสนุนให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษที่มีความยืดหยุ่น

¹² นายสมักร สุนทรเวช ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า “1.2 แก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาดำเนินการทั้งในด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา โดยให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความเชื่อของประชาชน ตลอดจนทั้งอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความสมานฉันท์และสันติสุขในพื้นที่โดยเร็วที่สุด”

และหลากหลายทางศาสนาและวัฒนธรรม” เป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการเร่งจัดตั้งองค์การที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นการถาวรของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ โดยเมื่อรัฐบาลได้เข้าบริหารประเทศ ได้มอบหมายให้นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี และ นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายข้างต้นตามคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และมอบหมายให้นายถาวร เสนเนียม เป็นผู้รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายการจัดตั้งองค์การถาวรเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในมิติของการพัฒนาของราชการฝ่ายพลเรือน¹³ ต่อมานายถาวรฯ ได้มอบหมายให้ทีมงานใน (ในกระทรวงมหาดไทยและ ศอ.บต.) ทำการยกร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ศึกษาการบริหารราชการในปัจจุบัน ศึกษาร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ที่ผ่านการตรวจร่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบจาก สนช. และร่าง พ.ร.บ.สบชต. ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อประกอบการยกร่างกฎหมายดังกล่าว¹⁴ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายถาวรฯ¹⁵ ที่กล่าวถึงที่มาของการผลักดันร่างกฎหมายในการจัดตั้งองค์การที่เป็นถาวรว่า “พรรคประชาธิปัตย์ได้มีการศึกษา ในปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และพบว่าต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยคำนึงถึงอัตลักษณ์และความเชื่อที่แตกต่างกันของคนในพื้นที่ การพัฒนาที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน สิ่งที่เป็นหลักคิด คือ ต้องแก้ปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง ต้องเข้าใจและเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ พรรคประชาธิปัตย์ได้ศึกษารูปแบบการบริหารในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้บนฐานคิดดังกล่าว ตลอดจนศึกษารูปแบบการบริหารตั้งแต่ก่อนจะมี ศอ.บต. สมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ จนมาถึงปี 2545 ที่มีการยุบ ศอ.บต. ในยุคทักษิณ โดย ศอ.บต. มีจุดเด่นอยู่ที่การทำงาน โดยใช้การเมืองนำการทหาร กระบวนการยุติธรรมน้อมนำหลักเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา แต่จุดเปลี่ยนมันมาอยู่ในปลายปี 2544 ที่มีการใช้วิธีปราบปรามโดยเด็ดขาด แม้แต่ภายหลัง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์สตรีทไทมส์ยอมรับว่าการกระทำที่รุนแรง ต่อชาวมาเลย์มุสลิมในภาคใต้สมัยที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถือเป็นความผิดพลาด และกล่าวว่า การเป็นตำรวจทำให้ถูกสอนมาว่า ต้องใช้ทั้งกำปั้นเหล็กและถุงมือกำมะหยี่

¹³ ถาวร เสนเนียม, ความเป็นมา กรอบแนวคิด และข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 9

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9

¹⁵ สัมภาษณ์ ถาวร เสนเนียม, อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย, 14 ธันวาคม 2554

ซึ่งที่ผ่านมาได้ใช้กำลังหนักมากไป และเสียใจในสิ่งที่เคยทำ” ซึ่งนายภาณุ อุทัยรัตน์ อดีตเลขาธิการ สอ.บต. ก็เคยให้สัมภาษณ์ในเรื่องที่มาของ สอ.บต. ว่า

“ที่มาของ สอ.บต. เกิดจากนโยบาย ของรัฐบาลอภิสิทธิ์ ที่ต้องการให้มีกฎหมายพิเศษมาดูแลการบริหารงานในพื้นที่ เนื่องจากลักษณะของพื้นที่ที่แตกต่างกับภูมิภาคอื่นของประเทศ ความต้องการในการลดขั้นตอนของระบบราชการทำให้จำเป็นต้องให้บทบาทของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น โดย สอ.บต. ตามกฎหมายใหม่นั้นขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง และ สอ.บต. เดิมตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี มีข้อจำกัดหลายประการทั้งในเรื่องงบประมาณ และความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใต้การควบคุมของ กอ.รมน. ทำให้ถูกมองเป็นภาพของหน่วยงานด้านความมั่นคงแบบทหาร”¹⁶

หลักการที่ควรจะเป็นประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....¹⁷ นายถาวร เสนเนียม หลังจากได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ศึกษาเรื่องนี้ ก็ได้ตั้งคณะทำงานงานศึกษาทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกระบวนการศึกษาของคณะทำงาน ได้ข้อสรุปเบื้องต้น¹⁸ คือ การศึกษาเพื่อออกแบบองค์การ ต้องมอบบริบทการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต้องมอบบริบทการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งระบบ งานการเมืองและการทหาร ต้องร้อยเรียงเชื่อมโยงเข้าหากัน เงื่อนไขที่จะนำให้การดำเนินงานร่วมกันไปสู่ความสำเร็จ คือ ทุกส่วนราชการต้องมีเป้าหมายหรือจุดมุ่งเดียวกัน ซึ่งหลักที่ได้จากการศึกษา ดังที่กล่าวข้างต้น มีดังนี้

1. **หลักความมีเอกภาพ** โดยมุ่งเน้นความเป็นเอกภาพทางนโยบายและยุทธศาสตร์ มีการบูรณาการระหว่างระหว่างหน่วยงาน
2. **หลักความสอดคล้องกับสถานการณ์ สภาพปัญหา และการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของพื้นที่** เนื่องจากในสถานการณ์พิเศษ จะนำรูปแบบการบริหารราชการที่มีองค์การในรูปแบบปกติมาใช้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จำเป็นต้องมีองค์การรูปแบบพิเศษที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับเปลี่ยนให้ทันกับยุทธวิธีของฝ่ายตรง

¹⁶ สัมภาษณ์ นายภาณุ อุทัยรัตน์, อดีตเลขาธิการ สอ.บต. , 20 ธันวาคม 2554

¹⁷ ถาวร เสนเนียม, ความเป็นมา กรอบแนวคิด และข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, (เอกสาร ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 10

¹⁸ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ “แนวทางการนำเสนอผลการศึกษาของคณะทำงานในการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้”, หน้า 1 (เอกสาร ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

3. หลักการสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดย พ.ร.บ. ที่จะจัดตั้งองค์การใหม่จะสอดคล้องและเชื่อมโยงข้ามที่มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา และเป็นการลดช่องว่างของเงื่อนไขในเรื่องระบบราชการระบบบริหารราชการระดับต่างๆเข้าด้วยกัน ทั้งแบบ function, agenda และ area based

4. หลักการมีส่วนร่วม ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

5. เพิ่มประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการดำเนินงานในระดับพื้นที่ แก้ไขกฎระเบียบที่ไม่ยืดหยุ่น

6. Win Win คือ ทุกฝ่ายมีที่ยืนในการแก้ไขปัญหา

นอกจากนั้นคณะทำงานยังได้สรุปผลที่ได้จากการศึกษาว่า นโยบายการเมืองนำการทหารในสมัย พล.อ.เปรม เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาถูกทาง โดยมีจุดเปลี่ยนที่สำคัญคือการมีนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ และจากการศึกษารูปแบบขององค์การที่ทำหน้าที่บริหารราชการในพื้นที่ที่ผ่านมา พบว่าการบริหารราชการรูปแบบพิเศษมีความจำเป็นสำหรับสถานการณ์ที่ไม่ปกติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องการบริหารจัดการที่ยังคงต้องขึ้นตรงต่อฝ่ายความมั่นคง(ทหาร) และมีฐานะขององค์การเป็นเพียงหน่วยงานเฉพาะกิจ แม้จะมีความพยายามในสมัย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ในการผลักดันร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต พ.ศ. ... แต่ก็ไม่ผ่านการพิจารณาของ สนช. และยังคงเป็นหน่วยงานใน กอ.รมน. ทำให้การบริหารงานทำได้แบบไม่เบ็ดเสร็จ ฉะนั้นการนำเสนอร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... น่าจะบังเกิดผลดีในแง่ความชัดเจนในการบริหาร ที่งานการพัฒนาเดินควบคู่ไปกับงานด้านการทหาร และช่วยลดข้อจำกัดของปัญหาการบริหารในระบบราชการทั้งเรื่องแผนงาน แผนเงิน และคน¹⁹

ในเบื้องต้นการยกร่างกฎหมาย พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... ของคณะทำงานนายถาวร เสนเนียม นั้นได้เปลี่ยนชื่อองค์การเดิม จาก ศอ.บต. เป็น “สำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ สบ.ชต. เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ได้เคยผลักดันร่างพระราชบัญญัติสำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... (พ.ร.บ.สบ.ชต. พ.ศ. ...) เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 30 ม.ค. 51 โดยเนื้อหาของ พ.ร.บ. คือ (1) ให้จัดตั้งสำนักบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2) ผู้รับผิดชอบสำนักงานดังกล่าวเป็นระดับรองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีโดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (3) มีคณะกรรมการเขตบริหารพิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากบุคคลหรือองค์การในพื้นที่ เพื่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง

¹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 1

โดยมีนายรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ (4) มีเลขานุการสำนักบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้²⁰

แต่เนื่องจาก พ.ร.บ. ดังกล่าวเป็นร่างที่เกี่ยวกับการเงิน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงต้องมีหนังสือสอบถามกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอความเห็นในเรื่องผลดี ผลเสีย ตลอดจนความเห็นในเรื่องสมควรให้การรับรอง ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือตอบกลับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี²¹ ถึงความเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. สบ.ชต. ว่า หลักการทางกฎหมายของ พ.ร.บ.สบ.ชต. ที่เสนอโดยนายนิพนธ์ บุญญามณี ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ มีความสอดคล้องกับร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ. ... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และ สำนักงาน ก.พ. เป็นเจ้าของเรื่อง ซึ่งเป็นหลักการที่ดี แต่เนื่องจากในขณะนี้ พ.ร.บ.กอ.รมน. 2551 ซึ่งได้ออกมาก่อน พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ. ... ได้กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องความมั่นคงภายใน และกำหนดให้ ศอ.บต. พตท. ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นศูนย์อำนาจการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตาม ม.17 ของ พ.ร.บ. กอ.รมน. 2551 ซึ่งถือว่า ศอ.บต. เป็นหน่วยงานที่ตั้งใหม่ภายใต้ กอ.รมน. (ตามกฎหมาย พ.ร.บ.กอ.รมน. ที่ออกมาโดยอ้างว่าเป็นกฎหมายแม่ต้องออกมาก่อน ทำให้ภายหลังเมื่อ พ.ร.บ.กอ.รมน. 2551 ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พ.ร.บ.ศอ.บต พ.ศ. ... จึงไม่ได้รับการพิจารณาจาก สนช. เนื่องจากอ้างว่า ศอ.บต. เป็นหน่วยงานตาม พ.ร.บ.กอ.รมน. 2551 ในมาตรา 17 แล้ว) จึงต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาล ซึ่งท้ายที่สุด สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้ผ่านการพิจารณา และจากการศึกษาของคณะทำงานที่นายถาวรฯ ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อทำการศึกษารูปแบบการบริหารที่เหมาะสม นั้น ได้มีทัศนคติต่อร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต. ของนายนิพนธ์ ไว้ว่า **จุดเด่น** คือ เป็นการยกระดับหน่วยงานของฝ่ายพลเรือนให้มีสถานะตามกฎหมายเป็นส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะสามารถบริหารจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จ ส่วน **จุดด้อย** คือ มีการพูดถึงบทบาทของ สบ.ชต. ในงานด้านการเมืองและการพัฒนา แต่ปราศจากความเชื่อมโยงกับหน่วยทหาร ซึ่งถือว่าเป็นงานที่ต้องเดินไปควบคู่กัน²²

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากการศึกษาของคณะทำงานนายถาวร เสนเนียม ที่ตั้งขึ้นเพื่อศึกษารูปแบบองค์กรที่จะเข้ามาแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบองค์กรถาวรที่เป็นส่วน

²⁰ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี “หนังสือ ที่ นร. 0404 เรื่อง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน”, 29 กุมภาพันธ์ 2551

²¹ กระทรวงมหาดไทย “หนังสือ ที่ มท. 0208.2/3531”, 31 มีนาคม 2551

²² ถาวร เสนเนียม, ความเป็นมา กรอบแนวคิด และข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัด

ราชการตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 โดยผลการศึกษาของคณะทำงานระบุว่า ระบบบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบขององค์การถาวรมีความสำคัญ เพื่อนโยบายและกลไกแก้ไขปัญหาที่มีความเป็นเอกภาพ โดยนำข้อดีของร่างกฎหมายที่เคยเสนอเกี่ยวกับ ศอ.บต. ก่อนจะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ.กอ.รมน. 2551 มาใช้ ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551 โดยจุดประสงค์หลักของทั้ง ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. พ.ศ. ... และ ร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต. พ.ศ. ... ล้วนแต่มีจุดประสงค์เพื่อให้มีองค์การพิเศษที่มีการบริหารอย่างคล่องตัว สามารถบริหารจัดการได้อย่างเบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่ เพื่อให้เท่าทันกับสถานการณ์ในพื้นที่ และเป็นองค์การที่ดำเนินการสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล โดยยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลในเวลาดังกล่าวมี นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2549 ที่มียุทธศาสตร์การทหารและการพัฒนา (งานการเมือง) ซึ่งงานด้านการทหารได้มีรูปแบบขององค์การและโครงสร้างที่ชัดเจนมีความถาวรแล้ว แต่งานด้านการพัฒนาหรือการเมืองยังไม่ได้มีการกำหนดองค์การที่จะมีบทบาทถาวรในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นจึงควรมีองค์การที่ปฏิบัติงานรองรับยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา คือ ให้เรียกว่า สบ.ชต. โดยต้องกำหนดที่ยื่นให้แก่งานด้านการทหารและงานด้านการพัฒนา ให้ทำงานสอดคล้องไปด้วยกันได้ ดังนั้นจึงเห็นควรพัฒนาร่างกฎหมาย พ.ร.บ.สบ.ชต. พ.ศ. ... ที่พรรคประชาธิปัตย์เคยนำเสนอ มาพัฒนาเป็นร่าง พ.ร.บ.บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ...²³ ซึ่งในขั้นแรกของร่างกฎหมายที่เตรียมจะนำเสนอ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ร่างให้มันได้มีการใช้ชื่อ “สำนักบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้” หรือ สบ.ชต. เนื่องจากอิงมาจากชื่อเดิมที่ร่างที่ ส.ส. ของพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้เสนอ แต่ภายหลังจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาแล้วจึงกลับไปใช้ชื่อ ศอ.บต. แบบเดิม²⁴

ในขณะเดียวกันระหว่างกรร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ของรัฐบาล (ร่างของ นายถาวรฯ) ก็ได้มีผู้กรร่าง พ.ร.บ.ที่มีลักษณะที่คล้ายกัน 3 ร่าง คือ

1. ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... โดย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) เป็นผู้กรร่าง ซึ่งเป็นร่างที่เป็นหลัก
2. ร่าง พ.ร.บ. สำนักบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... โดย นายนิพนธ์ บุญญามณี ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ เป็นผู้เสนอ

²³ สรุปรจาก ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ “แนวทางการนำเสนอผลการศึกษาของคณะทำงานในการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้”, หน้า 1-3 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

3. ร่าง พ.ร.บ.การบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... โดยนายแวมาฮาดี แวดาโอ๊ะ ส.ส. พรรคเพื่อแผ่นดิน เป็นผู้เสนอ

แต่ร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเหตุผลในเรื่องของความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและกระบวนการในการร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ซึ่งมีกระบวนการในการนำเรื่องเข้าสู่คณะรัฐมนตรี ดังนี้²⁵

1. กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้เสนอ ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... โดย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) เป็นผู้ยกร่าง เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบในหลักการ แต่เนื่องจากมีอีก 2 พ.ร.บ. ที่มีเนื้อหาในการจัดตั้งองค์การถาวรเหมือนกันข้างต้น ซึ่งสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อชี้แจงความจำเป็นของร่าง พ.ร.บ. ทั้ง 3 ฉบับ

2. กระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงถึงความจำเป็นในการนำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... ยกร่างโดย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาแล้วว่าร่าง พ.ร.บ. ของกระทรวงมหาดไทย มีความเหมาะสมมากที่สุด เนื่องจาก ร่าง พ.ร.บ.๑ ดังกล่าวได้รับการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนแล้ว โดยสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา ผู้นำศาสนา ผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น จำนวนกว่า 400 คน เมื่อวันที่ 24 ก.ค. 52 ซึ่งลงมติว่าร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... ยกร่างโดย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายถาวร เสนเนียม) มีความเหมาะสมที่สุด เนื่องจากมีความชัดเจนในเรื่องการจัดระบบบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในเรื่องความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีมติให้ใช้ชื่อ สอ.บต. เหมือนเดิมเนื่องจากชื่อนี้เป็นที่ยอมรับและศรัทธาจากประชาชน²⁶

3. เหตุผลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี²⁷ กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาถึงความจำเป็นของ พ.ร.บ. ดังกล่าวเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

²⁵ สรุปลจากเอกสารการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 ในเรื่องการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ...

²⁶ กระทรวงมหาดไทย “คำชี้แจงเรื่องข้อเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่อง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....” , (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁷ กระทรวงมหาดไทย “เอกสารหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ เรื่อง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ....” , (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

โดยกล่าวถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายว่า สืบเนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลกระทบต่อความสุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในทุกรูปแบบให้เป็นระบบ มีเอกภาพและประสิทธิภาพทั้งในเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ จะทำให้เกิดการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาบรรลุตามเป้าหมาย โดยมีการอ้างถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่จัดโดยสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผลการประชุมสรุปได้ดังนี้

1. ที่ประชุมเห็นด้วยในการจัดตั้งองค์การถาวรที่รับผิดชอบภารกิจการเมืองนำการทหารตามที่รัฐบาลมีนโยบาย
2. ควรใช้ชื่อ สอ.บต. เหมือนเดิม เนื่องจากองค์การมีพัฒนาการมานาน และมีผลงานเป็นที่ยอมรับและได้รับความศรัทธาจากประชาชน
3. องค์การที่จัดตั้งควรอยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยตรง เนื่องจากจะทำให้การทำงานเกิดความคล่องตัวและมีศักยภาพในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน
4. ผู้บริหารสูงสุดขององค์การควรมาจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีบุคลากรที่เป็นเครือข่ายเต็มพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงหมู่บ้าน และสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวก การแต่งตั้งบุคลากรกระทรวงมหาดไทยจะทำให้ได้ผู้รู้ มีความสามารถความเป็นผู้นำ ตลอดจนความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น และที่สำคัญในอดีต สอ.บต. ตั้งแต่แรกก่อตั้งก็ได้ผู้นำสูงสุดขององค์การมาจากกระทรวงมหาดไทย

2. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ร่างมาตรา 5 ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้²⁸ เพื่อให้หน่วยงานรัฐใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยทบทวนและปรับปรุงนโยบายในรอบ 5 ปี

ร่างมาตรา 6 ให้ กอ.รมน. จัดทำยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงให้สอดคล้องกับนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ตาม ม.5

²⁸ ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. จึงมีการเปลี่ยนชื่อเป็น นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ร่างมาตรา 7-8 ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ทำหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ร่างมาตรา 9 ให้ กอ.รมน. บูรณาการแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคง และ ศอ.บต. บูรณาการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

ร่างมาตรา 10 – 11 ให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีเลขาธิการ ศอ.บต. ฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้าส่วนราชการ โดย ศอ.บต. มีหน้าที่สรุปได้ดังนี้

- จัดทำ บูรณาการ แผนงาน โครงการของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ กพต. กำหนด
- ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกัน
- คຸ້ມครองสิทธิเสรีภาพ อำนาจความเป็นธรรม และตรวจสอบพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ

ร่างมาตรา 13 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา ศอ.บต. เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ร่างมาตรา 14 ให้อำนาจเลขาธิการในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่

ร่างมาตรา 15-16 นายกรัฐมนตรีโดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงเป็นเลขาธิการ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของ ศอ.บต. และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ร่างมาตรา 22-25 การกำหนดให้มีสภาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อติดตามการ เสนอแนะการปฏิบัติงานของ ศอ.บต. และเลขาธิการ

จากร่างกฎหมายดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อการประชุมวันที่ 18 สิงหาคม 2552 ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติรับหลักการร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว แต่คณะรัฐมนตรีก็ได้พิจารณาความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ให้ความเห็นใน พ.ร.บ. ดังกล่าว โดยเฉพาะส่วนราชการหลายหน่วยแสดงความไม่เห็นด้วยในประเด็นร่างที่กำหนดว่า ให้ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีเลขาธิการ ศอ.บต. ฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้าส่วนราชการ โดย ศอ.บต. และนายกรัฐมนตรีโดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงเป็น
 เลขานุการ ศอ.บต. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของ ศอ.บต. และขึ้นตรงต่อ
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้สั่งการให้สร้าง พ.ร.บ. ซึ่งผ่านความ
 เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเร่งด่วน โดยรับฟัง
 ข้อเสนอแนะของส่วนราชการที่ส่งมา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานนิติบัญญัติพิจารณา
 ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง²⁹

(1) กระทรวงกลาโหม

- เสนอในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการ กพต. ในเรื่องการศึกษาแผนงานและ
 โครงการ รวมถึงงบประมาณ ของหน่วยงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควรจำกัดเฉพาะอำนาจใน
 การพิจารณาในส่วนงานด้านการพัฒนาเท่านั้น

- ร่าง ม. 22 องค์ประกอบของสภาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ควร
 กำหนดให้ชัดเจนว่ามาจากผู้นำศาสนาอิสลาม และควรมีผู้แทนจากศาสนาอื่นด้วย

(2) สำนักงบประมาณ

- รูปแบบการบังคับบัญชา ที่ให้เป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อยู่ใน
 บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี แต่ให้เลขานุการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่
 สอดคล้องกัน

- จำนวนสมาชิกสภาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มี 80 คน นั้นมี
 มากเกินไป ขาดความคล่องตัว

(3) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

มองว่าการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องให้ความสำคัญในเรื่อง
 การบูรณาการและเอกภาพของส่วนงานความมั่นคงและงานด้านพัฒนาตลอดจนมีความเชื่อมโยง
 ระดับยุทธศาสตร์และยุทธวิธี

(4) สำนักงาน ก.พ.

ได้อ้างถึง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร 2551 ซึ่งกำหนดให้ กอ.
 รมน. เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน
 ราชอาณาจักร เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อเปรียบเทียบกับ ร่าง

²⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี “หนังสือ นร. 0503/14921 เรื่อง ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้”,
 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าอำนาจของ ศอ.บต. อยู่ภายใต้กรอบหน้าที่ของ ศอ.บต.” อยู่แล้ว

(5) สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เสนอแนะว่าร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ กับ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรอาจมีความซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการบริหารงานจำเป็นต้องมีเอกภาพในการบูรณาการ ดังนั้นจึงเห็นควรให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการแต่งตั้งผู้ที่จะมาเป็นเลขาธิการ ศอ.บต. ควรมีการเปิดกว้างบุคลากรจากทุกกระทรวง มิใช่มาจากการเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ควรเป็นอาของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(6) สำนักงาน ก.พ.ร.

ตั้งข้อสังเกตในเรื่องความไม่สอดคล้องกันของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากมีบางมาตรา กำหนดอำนาจที่ทับซ้อนกัน ต้องมีการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงในการทำงานร่วมกันระหว่างงานด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนา ในส่วนของร่างมาตรา 10 และร่างมาตรา 15 มีความไม่สอดคล้องกันเนื่องจากการกำหนดให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่เลขาธิการ ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในส่วนร่างมาตรา 19 ที่กำหนดให้อัตรากำลังของ ศอ.บต. ถือเป็นอัตรากำลังในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ควรกำหนดให้เป็นอัตรากำลังที่ ศอ.บต. และเลขาธิการ ศอ.บต. เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

(7) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เสนอแนะดังนี้

- แก้ไขในร่าง มาตรา 3 ในคำนิยาม เรื่อง “ฝ่ายพลเรือน” และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ฝ่ายทหารหรือตุลาการ ควรเพิ่ม “ฝ่ายตำรวจ” เข้าไปด้วย เนื่องจากตำรวจ ถือเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ไม่ควรถูกแทรกแซงจากองค์การใด

- เสนอแก้ไขในส่วนอำนาจของเลขาธิการ ที่ให้ย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนออกจากพื้นที่ได้นั้น ให้แก้ไขเป็น “ต้องนำเรื่องการโยกย้ายเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ กพต. เพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ออกจากพื้นที่”

- ขอเสนอแก้ไขในเรื่องที่มาของเลขาธิการ ศอ.บต. ในเนื้อความว่าให้มาจากการเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็น การเสนอแนะจากคณะกรรมการ กพต. เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการสรรหาคนที่มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวอย่างกว้างขวาง และเป็น การพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณารับหลักการของร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในวันที่ 1-2 กันยายน 2552 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับแก้ไขและรับฟังท่าทีของ สอ.บต. และกระทรวงมหาดไทย ในฐานะมีส่วนสำคัญในการร่วมยกร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว โดยได้สรุปความเห็นของกระทรวงมหาดไทยและ สอ.บต. ว่า

1. เรื่องการผลักดันให้มี พ.ร.บ. เป็นความหวังดีจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายนโยบายที่ต้องการให้มีองค์การถาวร รับผิดชอบในส่วนงานด้านการพัฒนาและได้กำหนดไว้เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะทำในปีแรก โดยที่มาของร่าง พ.ร.บ. ในส่วนของสาระสำคัญมาจาก พ.ร.บ.สอ.บต. ที่เคยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ไม่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551

2. ประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับแก้และได้รับการยอมรับจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้แก่ประเด็น

- คำนิยาม ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ในร่างมาตรา 3 ที่กระทรวงมหาดไทยยืนยันเสนอให้พื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 5 จังหวัด โดยรวมสงขลาด้วย
- ที่มา คุณสมบัติอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ที่มาของเลขาธิการ สอ.บต. ที่เดิมมาจากคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และที่มาของรองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดปรับเนื้อหาเป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง แต่ในระยะเริ่มแรกอาจกำหนดในบทเฉพาะกาลว่าให้แต่งตั้งตามข้อเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 4 สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ...
หลังการแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกา³⁰

ประเด็น	สาระสำคัญ
เหตุผลในการมีร่าง พ.ร.บ.	เนื่องจากรัฐบาลได้แถลงเมื่อ 30 ธ.ค. 51 ให้จัดให้มีสำนักบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นนโยบายเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบกับสถานะของ
พ.ร.บ.	ศอ.บต. ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในฯ ม.17 และ ม.26 มีลักษณะเป็นองค์การไม่ถาวร อำนาจหน้าที่ไม่ครอบคลุม ตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยจึงต้องเสนอร่าง พ.ร.บ. เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
การบริหารราชการในภาพรวมของจังหวัดชายแดนภาคใต้	- ร่าง พ.ร.บ. มีเขตบังคับใช้ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และสงขลา - ในระดับนโยบายมีสภาพความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ กอ.รมน. ต้องปรับการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว - ในด้านยุทธศาสตร์การพัฒนา ให้ ศอ.บต. เป็นผู้จัดทำเสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.)
ตามร่าง พ.ร.บ.	การ - ศอ.บต. เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นนิติบุคคลอยู่ในการบัญชาของเลขาธิการบริหาร ศอ.บต. (เทียบเท่าปลัดกระทรวง) มีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา เสนอแนะ บูรณาการ
ราชการ	แผนงานและโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้
ภายใน ศอ.บต.	- เลขาธิการ แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี (แตกต่างจากเดิมซึ่งมาจากการเสนอแนะของรัฐมนตรีมหาดไทยด้วย) แต่ร่างนี้ก็ยังได้กำหนดไว้ในร่าง ม.27 ว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเลขาธิการ และรองเลขาธิการ โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” (ตามคำแนะนำของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จากการประมวลข้อคิดเห็นของส่วนราชการต่างๆประกอบ)

³⁰ สรุปจาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี “บันทึกวิเคราะห์และสรุปสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.....” , 5 พฤศจิกายน 2552

(3) ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาปรับแก้แล้วนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ส่งร่าง พ.ร.บ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร³¹ เป็นการเร่งด่วนในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 ซึ่งเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่ามี ร่างพ.ร.บ. ที่มีผู้เสนอในเรื่องที่คล้ายกัน คือ การมีกฎหมายและหน่วยงานในการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้³²

ตารางที่ 5 ร่างพ.ร.บ. และผู้เสนอ

ร่าง พ.ร.บ.	ผู้เสนอ
ร่าง พ.ร.บ. สำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้	นายนิพนธ์ บุญญามณี ส.ส. ประชาธิปัตย์
ร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้	นายเวมาฮาดี แวดาโอะ ส.ส.เพื่อแผ่นดิน
ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้	นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ส.ส. ประชาธิปัตย์
ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้	นางรัชฎาภรณ์ แก้วสนิท ส.ส. ประชาธิปัตย์
ร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	นายชวลิต วิชยสุทธิ์ ส.ส.เพื่อไทย
ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้	คณะรัฐมนตรี รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

³¹ สภาผู้แทนราษฎรของไทยมีขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการ โดยจะมีการลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ ถ้าไม่รับร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ตกไป ถ้ารับก็เข้าสู่การพิจารณา โดยสภาสามารถพิจารณา พ.ร.บ. หลายร่างที่มีเนื้อหาลำบากกัน รวมกันเลขก็ได้ แต่เมื่อลงมติแล้วจะต้องระบุว่าใช้ พ.ร.บ. ฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณา วาระที่ 2 จะเป็นขั้นของกรรมาธิการที่จะพิจารณาสาระสำคัญในรายละเอียดของร่างกฎหมายนั้น เมื่อผ่านวาระนี้ แล้วจะเข้าสู่ วาระที่ 3 คือ วาระที่เป็นการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่โดยไม่มีการอภิปราย

³² สรุปจาก วุฒิสภา, “เอกสารประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ...” 16 สิงหาคม 2553

จากร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกัน โดยให้เหตุผลคล้ายกันในการเสนอร่างกฎหมายให้มีระบบบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ คือ ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้กระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ สมควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ สภาผู้แทนราษฎรจึงพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ทั้ง 6 ฉบับ³³ ในวาระที่ 1 ในขั้นรับหลักการ โคนมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 36 คนเพื่อพิจารณาเนื้อหาของร่างกฎหมายในวาระที่ 2 ในขั้นตอนกรรมาธิการ โดยถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา มีกำหนดเวลาในการแปรญัตติ 30 วัน

การพิจารณาในวาระที่ 1 ซึ่งอยู่ในขั้นรับหลักการแห่ง พ.ร.บ. นั้นมีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยเริ่มจากการที่นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้แถลงหลักการและเหตุผลของร่าง พ.ร.บ. ที่คณะรัฐมนตรี นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลในการเสนอร่างฯว่าเนื่องจากปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่กระทบต่อความสงบสุขและการพัฒนาของประเทศ สมควรมีหน่วยงานที่เป็นหลักในการบูรณาการการทำงานให้มีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ โดยในการอภิปรายขั้นรับหลักการนี้มีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวแบ่งเป็น

(1) **กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ.** แม้จะยอมรับในการมีอยู่ของปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่นั่นเกิดจากเรื่องการศึกษาที่เยาวชนส่วนใหญ่อยู่นอกระบบโรงเรียนปกติ แต่เข้ารับการศึกษาทางศาสนาแทน ทำให้ขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ ส่งผลต่อด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกลไกของรัฐ การเสนอร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับ เป็นการมองปัญหาที่ตั้งสมมติฐานผิด การตั้งหน่วยงานถาวรเป็นประโยชน์กับส่วนราชการเอง โดยไม่ได้ตั้งใจจะแก้ปัญหาพื้นฐานข้างต้น การตั้ง สอ.บต. เป็นหน่วยงานเอกเทศแยกจาก กอ.รมน. จะเกิดปัญหาในการทำงานร่วมกันในอนาคตหรือไม่ โดยเฉพาะในร่าง ม. 11 ใน พ.ร.บ. ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้นให้อำนาจเลขาธิการ สอ.บต. ในการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่นั้น มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าเหตุใดจึงย้ายแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนแต่ไม่มีอำนาจย้ายเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม³⁴

³³ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 27 เมื่อวันที่ 25 พ.ย. 2552 เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 225 เสียง

³⁴ สรุปรจาก วุฒิสภา, “เอกสารประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ., หน้า 23-24

(2) กลุ่มที่เห็นด้วยกับร่าง พ.ร.บ. เนื่องจาก สอ.บต. เป็นองค์กรที่ตั้งมานานตั้งแต่สมัย พล.อ.เปรม ฯ มีผลงานในการแก้ไขปัญหาและประสานงานได้ดีกับหน่วยทหารอย่าง พตท.43 แต่หน่วยงานดังกล่าวได้ถูกยุบเลิกในปี 2545 ทำให้ประชาชนชาติที่พึ่งพิง แม้ว่าจะรื้อฟื้นมาภายหลังก็ไม่มีสถานะทางกฎหมายรองรับชัดเจน นายถาวร เสนเนียม ได้ชี้แจงเพิ่มเติมการยุบหน่วยงานพิเศษอย่าง สอ.บต. ทำให้เหตุการณ์รุนแรงขึ้น ประกอบกับมีการพิสูจน์ทราบหลักฐานการก่อเหตุที่บ่งบอกยุทธศาสตร์ของกลุ่ม BRN ที่มีแผนการชัดเจนที่จะแยกดินแดนออกเป็นอิสระจากไทยและจะยกระดับปัญหาขึ้นสู่ประชาคมระหว่างประเทศโดยใช้ช่องทางอย่าง OIC และ UN จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำให้ สอ.บต. มีความเป็นองค์กรนิติบุคคลและสามารถทำงานได้เต็มที่ ตลอดจนชี้แจงถึงอำนาจของเลขาธิการ สอ.บต. ตามร่าง ม.11 ในการโยกย้ายข้าราชการที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ นั้นมีการยกเว้นมาให้ใช้มาตรการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ เพื่อให้บุคคลที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมยังคงสามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ต่อไปได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับร่างหลักการแห่ง พ.ร.บ. โดยยึดเอาร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่ 2³⁵

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นขั้นตอนในชั้นกรรมาธิการที่มีการพิจารณาเป็นรายมาตรา โดยมีผู้เสนอคำแปรญัตติจำนวน 43 คน โดยมีนายถาวร เสนเนียม เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. โดยผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ มีการแปรญัตติแก้ไขข้อความ เพิ่มบทบัญญัติในหลายมาตรา โดยกรอบในการพิจารณาชั้นกรรมาธิการนั้นได้วางกรอบในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว คือ ความจำเป็นในการในจัดตั้งองค์การบริหารราชการในพื้นที่ โดยมีการเปรียบเทียบเทียบกับประเทศอื่น สัดส่วนของผู้ที่จะมีบทบาทในคณะกรรมการนโยบายควรเป็นบุคคลจากภาคส่วนใดมากน้อยกว่ากัน ทั้งการเมือง ข้าราชการประจำหรือภาคประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในองค์กรดังกล่าว ตลอดจนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในระหว่างการอภิปรายรายมาตรานี้มีประเด็นที่ได้รับการอภิปรายอย่างกว้างขวาง อาทิ³⁶

- คำนิยาม เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เดิมร่างที่เสนอรวม 5 จังหวัดคือ ปัตตานี นราธิวาส ยะลา สงขลา และสตูล ว่าควรรวมจังหวัดสงขลาและสตูลหรือไม่ เนื่องจากถ้ากำหนดให้สตูลและสงขลา รวมอยู่ในความหมายจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยอาจกระทบในเรื่องภาพลักษณ์

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

³⁶ สภาผู้แทนราษฎร, “สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.”

ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีภาพของความรุนแรง โดย ส.ส. ส่วนมากที่ขอแปรญัตติในประเด็นนี้จะเป็นตัวแทนจากพรรคเพื่อไทย เช่น นางจิตติมา ฉายแสง ซึ่งกรรมการได้ชี้แจงว่าการรวมห้าจังหวัดเนื่องจากได้ประโยชน์ในด้านการบูรณาการในงานด้านการพัฒนาเนื่องจากทุกจังหวัดมีพื้นที่ติดชายแดนประเทศมาเลเซีย ทำให้การรวมเพื่อบริหารจัดการเป็นองค์รวมมีความเหมาะสม

- **การขอเพิ่มประเด็นทางสังคมไว้ในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้** (ร่าง ม.4) (นายชูการ์ โน มะทา) โดยให้เหตุผลว่าควรให้เรื่องสังคมนำเรื่องการเมืองและการทหาร และเห็นควรเพิ่มบทบาทของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้มีอำนาจในการให้ “ความเห็นชอบ” นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากเดิม ที่มีอำนาจเพียงให้ความเห็น โดยผู้เสนอแปรญัตติให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการให้เกียรติประชาชนในพื้นที่ (ผู้เสนอแปรญัตติดังกล่าว ได้แก่ นายจำนงค์ อุมาร์ นายมูล สุโลมาน และ ส.ส. กลุ่มวาทะ) โดยภายหลังคณะกรรมการชี้แจงว่าการพัฒนาก็รวมถึงเรื่องสังคมอยู่แล้ว และเห็นว่าสภาที่ปรึกษาฯ น่าจะมีอำนาจเพียงให้ความเห็นอย่างเดิม ส่วนอำนาจในการให้ความเห็นชอบนั้นควรเป็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

- **การเพิ่มตัวแทนจากศาสนาพุทธเข้าไปในคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้** ร่าง ม. 6 โดยมีผู้เสนอให้มีผู้แทนมหาเถรสมาคมหรือสำนักพุทธศาสนาแห่งชาติ เข้าไปเป็นตัวแทน ในข้อนี้เสนอโดยนายวัชร เพชรทอง ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ แต่กรรมการชี้แจงว่าไม่จำเป็นต้องมีตัวแทนจากภาคส่วนดังกล่าวเนื่องจากเจตนารมณ์ในมาตรานี้มีเพื่อการตัดสินใจทางการบริหารเท่านั้น การมีส่วนร่วมของตัวแทนจากศาสนาพุทธนั้นกำหนดไว้ในร่าง ม.18 ในเรื่องสภาเสริมสร้างสันติสุขอยู่แล้ว

- **การอภิปรายในเรื่องผู้บริหารของ สอ.บต.** โดยมีการถกเถียงถึงเนื้อความที่คณะกรรมการเพิ่มเติมมาใน ม.8 ที่ให้นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็น ผอ.สอ.บต.

- **อำนาจของ เลขาธิการ สอ.บต.** ในการย้ายเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ โดยผู้ที่ไม่เห็นด้วยอภิปรายว่าเกรงจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารมากเกินไป ในการแทรกแซง การทำงานขั้นตอนการสอบสวนและเลขาธิการมิใช่เจ้าหน้าที่ตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา คณะกรรมการได้ชี้แจงว่าเลขาธิการให้โอกาสหัวหน้าหน่วยงานมาชี้แจงก่อนโดยไม่ได้แทรกแซงการทำสำนวนแต่อย่างใด ข้อดีของมาตรานี้คือสามารถย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประพฤติไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่โดยเร็ว เนื่องจากถ้าดำเนินการตามกระบวนการปกติอาจใช้เวลานาน

ผลการพิจารณาในวาระที่ 3 สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียง 242 ไม่เห็นด้วย 82 เสียง และงดออกเสียง 5 เสียง

(4) ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญไทยฉบับ 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยวาระการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระเหมือนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาได้มีการพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 147 (3) โดยวุฒิสภาได้แก้ไขในมาตรา 3,4,6,8,9,10,12,13,14,21,23,24 และตัดมาตรา 17 และ 32 โดยวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2553 และเป็น พ.ร.บ. ที่เกี่ยวกับการเงินตามกฎหมายต้องพิจารณาภายใน 30 วัน

การพิจารณาในวาระที่ 1 ประธานวุฒิสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญติดตามเร่งรัด ประเมินผลการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะกรรมการปกครองศึกษาร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการล่วงหน้า และรายงานผลการศึกษาเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิก โดยเสนอความเห็นในมาตราต่างๆ ในวาระที่ 1 อาทิ³⁷

- **คำนิยามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ใน ม. 3** โดยเห็นด้วยกับการรวมจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา เนื่องจากมีส่วนช่วยไม่ให้เหตุการณ์รุนแรงขยายผล ตลอดจนเป็นพื้นที่ที่ติดชายแดน

- **สัดส่วนของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.)³⁸** ที่มีมากเกินไป อาจทำให้การขับเคลื่อนงานด้านการพัฒนายากลำบาก โดยในชั้นการการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นควรมีสัดส่วนของบุคคลที่มาจากปลัดกระทรวงเนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจในการขับเคลื่อนนโยบาย เห็นควรให้มีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเท่านั้นที่จะเป็นกรรมการ

- **อำนาจหน้าที่ของสภาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้** ที่ควรเพิ่มอำนาจในการเร่งรัด ประเมินผลด้วย

- **ควรเพิ่มบทบาทของกระทรวงมหาดไทย** ในการกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารงาน และควรกำหนดให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีตำแหน่งใน สอ.บต. อย่างเช่น รอง ผอ. สอ.บต. โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็น ผอ.สอ.บต. (กำกับดูแลเลขาธิการอีกชั้นหนึ่ง) ตลอดจนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการเสนอแนะนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการ สอ.บต. อีกด้วย

³⁷ สรุปรายจาก คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา, *วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2554), หน้า 171-172.

³⁸ คณะกรรมการ กพต. มีอำนาจในการพิจารณาและเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ สอ.บต. เป็นผู้เสนอโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กพต. โดยมีสัดส่วนจากภาคประชาชนด้วย

- **ควรมีทั้งตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. ที่มาจากฝ่ายการเมือง** เช่น รองนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมที่เป็นข้าราชการระดับบริหารขึ้นไป ออกจากพื้นที่ ส่วนเลขานุการ ศอ.บต. นั้นมีอำนาจในการย้ายข้าราชการที่เป็นระดับอำนวยการลงมา

ในท้ายสุด สมาชิกวุฒิสภาได้มีมติรับร่างหลักการ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่ 1 และตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 จำนวน 35 คน

การพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นวาระที่เป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตราในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 10 และ 11 เมื่อวันที่ 4-5 ตุลาคม 2553 โดยมีประเด็นที่ได้รับการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นในชั้นกรรมาธิการ อาทิ

- **บทนิยามในเรื่องฝ่ายพลเรือน และการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม** ออกนอกพื้นที่ โดยในเรื่องฝ่ายพลเรือนนั้นให้นิยามว่า ฝ่ายพลเรือน หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการหรือฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร อัยการ และตุลาการ โดยเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวอันเนื่องมาจากบทนิยามนี้มีความสัมพันธ์กับอำนาจของเลขานุการ ศอ.บต. ในการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ ซึ่งร่างเดิมที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้ความหมายฝ่ายพลเรือนหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ทหารประจำการ ข้าราชการตุลาการ อัยการ เท่านั้น แต่ไม่รวมเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่บุคคลข้างต้นที่ปฏิบัติราชการในองค์การดังกล่าวด้วย ดังนั้นจึงควรให้รวมผู้ปฏิบัติงานในองค์การตุลาการ ทหาร อัยการ เช่น ผู้ปฏิบัติงานธุรการ เลขานุการ ขององค์การดังกล่าว เพื่อไม่ให้อำนาจเลขานุการ ศอ.บต. ในการโยกย้ายบุคคลเหล่านั้นออกนอกพื้นที่ได้ตาม ม. 12 เนื่องจากอาจกระทบกับความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การทั้งทหาร ตุลาการ และองค์การอื่นๆที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร โดยผู้ที่ให้ความเห็นสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ นายสมักร เขาวงกานันท์ นายประดิษฐ์ ยมานันท์ กรรมการ ส่วน **อำนาจเลขานุการในการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ออกจากพื้นที่** ตาม ม. 12 โดยได้มีมติให้ตัดข้อความในรายการมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาบังคับใช้กับคำสั่งของเลขานุการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ โดยผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตราดังกล่าว นำเสนอเหตุผล อาทิ เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากไม่รวมเจ้าหน้าที่ทหาร อัยการ ตุลาการ ตลอดจนการงดเว้นมาตรการชั่วคราวหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ นั่น เป็นการทำลายอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุล และอาจ

ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แม้ว่ากรมการชี้แจงว่าศาลปกครองสามารถทบทวนคำสั่งของเลขาธิการตาม ม.12 ได้ แต่ห้ามเฉพาะกรณีคุ้มครองชั่วคราวเท่านั้น แต่ท้ายสุดกรมการมีมติให้ตัดข้อความที่เกี่ยวกับการมีให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการชั่วคราวของศาลปกครองมาใช้

- **บทบาทของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้** โดยเฉพาะแนวคิดในเรื่องการเพิ่มบทบาทของสภาที่ปรึกษาในการให้ “ความเห็นชอบ” ในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเปรียบเสมือนแผนแม่บทที่ให้หน่วยงานของรัฐนำไปเป็นกรอบในการดำเนินงาน ตาม ม.4 มากกว่าจะให้สภาที่ปรึกษามีบทบาทเพียงแค่ “ให้ความเห็น” เท่านั้น โดยเห็นว่าสภาที่ปรึกษานั้นมีผู้แทนที่มาจากภาคประชาชน ดังนั้นจึงควรให้มีบทบาทในการให้ความเห็นชอบกับร่างนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสะท้อนในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผู้ที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ นางนฤมล ศิริวัฒน์ นายอนุรักษ์ นิยมเวช นายสุรจิต ชีรเวทย์ ซึ่งกรมการที่เห็นต่างได้ชี้แจงว่าบทบาทของสภาที่ปรึกษาในการมีหน้าที่ “ให้ความเห็น” ในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้นเหมาะสมแล้ว เนื่องจากการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของฝ่ายทหารและในกฎหมายก็ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติต้องรับฟังความเห็นของสภาที่ปรึกษาประกอบการพิจารณา และถ้าสภาที่ปรึกษามีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแต่ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น เป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักการ และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในสภาที่ปรึกษานั้นก็แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของบทบาทประชาชนอยู่แล้ว ซึ่งผู้ที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ นายประดิษฐ์ ymanันท์ นายคำนุณ สิทธิสมาน และนายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล โดยหลังการลงมติและมีการแก้ไขเพิ่มเติมยังคงบทบาทของสภาที่ปรึกษาไว้ในส่วนของการ “ให้ความเห็น” แต่เน้นย้ำถึงการที่สภาความมั่นคงแห่งชาติต้องนำความเห็นของสภาที่ปรึกษามาประกอบการพิจารณาจัดทำและปรับปรุงนโยบายดังกล่าวด้วย

- **ประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.)** อาทิเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ กพต. โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเข้าไป ซึ่งมีผู้ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเกรงว่าถ้ามีตัวแทนจากฝ่ายการเมืองมากไป แทนที่จะเป็นข้าราชการประจำอาจทำให้การทำงานมีความไม่ต่อเนื่องเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และรัฐมนตรีมีอาจไม่มีเวลาเพียงพอในการทำงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสถานการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งคณะกรรมการได้ชี้แจงว่าการที่กำหนดให้มีสัดส่วนรัฐมนตรีซึ่งป็นฝ่ายการเมืองมาประจำใน กพต. นั้น เนื่องจากอำนาจของ กพต. นั้นมีมากและกว้างขวางมีอำนาจในการตัดสินใจในงานด้านการพัฒนาทั้งหมดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้ต้องเปลี่ยน

จากปลัดกระทรวงมาเป็นรัฐมนตรีเพื่อให้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างเต็มที่ แต่ข้าราชการประจำเองก็เข้ามาช่วยเสริมงาน กพต. ได้ในรูปแบบคณะกรรมการย่อยของ กพต. และการทำงานควรรับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ประเด็นอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นที่อภิปรายมากคือ สัดส่วนกรรมการที่มาจากข้าราชการมากกว่าภาคประชาชน ซึ่งกรรมการชี้แจงว่าสัดส่วนกรรมการมีความเหมาะสม และภาคประชาชนเองก็มีบทบาทในการพิจารณานโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่แล้ว

- **ประเด็นการมีตำแหน่ง ผู้อำนวยการ สอ.บต.** ซึ่งร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็น ผอ.สอ.บต. มีหน้าที่กำกับดูงานของ สอ.บต. และและอาจแต่งตั้งรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งเป็น รอง ผอ.สอ.บต. และเลขาธิการ สอ.บต. ขึ้นตรงต่อ ผอ.สอ.บต. (ร่าง ม.14 ของสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งภายหลังที่ประชุมมีมติเห็นให้ตัดความในวรรค 2 ของ ม.8 ในเรื่อง ผอ.สอ.บต. ออกไป คงเหลือไว้แต่เลขาธิการ สอ.บต. ทั้งที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดที่เป็นข้าราชการประจำของหน่วยงาน และเลขาธิการมีหน้าที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ไม่ใช่ขึ้นตรงต่อ ผอ.สอ.บต. ดังร่างเดิม โดยเหตุผลที่มีผู้สงวนคำแปรญัตติในเรื่องการไม่มีตำแหน่ง สอ.บต. เนื่องจากอาจเกิดความซ้ำซ้อนระหว่างเลขาธิการและ ผอ.สอ.บต. ตลอดจนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างก็มีบทบาทอยู่ในคณะกรรมการ กพต. อยู่แล้ว และนักการเมืองนั้นน่าจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในระดับบน ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภารกิจของข้าราชการประจำมากกว่า

- **ประเด็นในเรื่องการจัดทำแผนงานและโครงการกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน (ม.10 วรรค 4)** ซึ่งเป็นมาตราที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานราชการจะต้องจัดทำโครงการและแผนงานในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน จะสามารถเสนอโครงการเร่งด่วนต่อนายกรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติโดยไม่ผ่านการจัดทำแผนเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเหมือนช่องทางปกติ ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาได้วิจารณ์ว่าอาจเป็นช่องทางเกิดการทุจริตและแสวงหาประโยชน์จากช่องทางดังกล่าวได้ ท้ายสุดคณะกรรมการก็ได้ตัดข้อความที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ออกไป

การพิจารณาในวาระที่ 3 ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 11 วันที่ 5 ตุลาคม 2553 ที่ประชุมวุฒิสภามีการลงมติในวาระที่ 3 ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร และส่งให้วุฒิสภาในการกลั่นกรองร่างกฎหมายดังกล่าว ผลการลงคะแนน เห็นด้วย 70 เสียง ไม่เห็นด้วย(ไม่แก้ไข) 5 เสียง และไม่ลงคะแนน 3 เสียง

บทสรุปของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายหลังจากวุฒิสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวและส่งร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาต่อ โดยในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2553 สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ได้มีการพิจารณาร่างที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และมีมติเห็นชอบกับร่างที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม จึงได้ออกมาเป็น พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ในที่สุด

3. การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยจัดตั้งองค์การที่เป็นถาวรเพื่อแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือก็คือกระบวนการในการตรา พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 นี้ ผู้ศึกษาได้พบว่ากระบวนการตราร่างกฎหมายดังกล่าว ยังคงถูกกำหนดอยู่ในรูปแบบกลุ่ม (group model) ที่อธิบายว่าสังคมจะประกอบด้วยกลุ่มอิทธิพล (pressure group) และกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) โดยแต่ละกลุ่มจะชิงความได้เปรียบในการผลักดันนโยบายสาธารณะต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ซึ่งถ้าถ้ากลุ่มที่ต่อสู้กันมีพลังทัดเทียมกัน ผลที่ออกมาจะเป็นลักษณะประนีประนอมกันเกิดดุลยภาพระหว่างกลุ่ม³⁹ ซึ่งกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การเมืองในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าถึงความสัมพันธ์หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับข้าราชการประจำเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเมืองระหว่างองค์การ ซึ่งอาจเป็นเรื่องระหว่างข้าราชการประจำด้วยกันทั้งระดับสูงและระดับกลาง ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง สอ.บต. ผู้ศึกษาพบว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการอธิบายทั้งในเรื่องการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ ตลอดจนทำให้เห็นกรอบแนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics) ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น⁴⁰ โดยประเทศไทยเป็นสังคมที่มีความพิเศษอย่างหนึ่งในเรื่องของกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์นั้น นอกจากนักการเมืองที่มีอำนาจค่อนข้างมากหลังการใช้รัฐธรรมนูญ 2540 แล้ว กลุ่มข้าราชการประจำที่ยังคงดำรงอำนาจมากพอจะต่อรองกับฝ่ายการเมืองนั้น คือ สถาบันกองทัพ (โดยเฉพาะกองทัพบก) โดยเฉพาะหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ที่ทำให้เกิดการ

³⁹ สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ (พระนคร: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541), หน้า 207-208.

⁴⁰ กรอบแนวคิดในเรื่องการเมืองในระบบราชการ เป็นแนวคิดของ Graham T. Allison ซึ่งแนวคิดเดิมนี้เป็นการวิเคราะห์ที่อยู่ระดับปัจเจกบุคคล แต่ผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวคิดดังกล่าวที่ศึกษาโดย รศ.พิทยา บวรวัฒนา มาประกอบในการวิเคราะห์ด้วยเนื่องจากได้นำเสนอกรอบแนวคิดที่กว้างกว่า โดยมองไปที่ตัวแสดงประเภทต่างๆทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตลอดจนข้าราชการระดับกลางและระดับล่าง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกลางและหน่วยงานที่เป็นกระทรวงปกติ รายละเอียดโปรดดู Bidhya Bowomwathana and Ora-on Poochareon, "Bureaucratic Politics and Administrative Reform : Why Politics Matters," presented at American Political Science Association (ASPA) (August 2006).

กลับมาขององค์การอย่างกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) จากคำสั่ง 205/2549 หลังการรัฐประหารเพียง 1 เดือน ทำให้ กอ.รมน. และกองทัพเองกลับมามีบทบาทในสังคมอีกครั้งหนึ่งหลังการหมดไปหลังจาก พ.ร.บ.ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ได้ถูกยกเลิกไปสมัยปี 2543 ในรัฐบาลชวน หลีกภัย ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักของ กอ.รมน. แต่เมื่อมีการรัฐประหารอีกครั้งในปี 2549 กอ.รมน. โดยมีผู้บัญชาการทหารบก ดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน. และเมื่อปี 2551 ก็ได้มีการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่อันเนื่องมาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านร่าง พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 โดยได้กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรี เป็นผอ.รมน. ส่วนผู้บัญชาการทหารบกและเสนาธิการทหารบก เป็น รอง ผอ.รมน. และเลขาธิการ กอ.รมน. ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทของกองทัพที่ยังเป็นหน่วยงานที่ทรงอำนาจจนกระทั่งปัจจุบัน และการรัฐประหาร 2549 นี้เองก็เป็นจุดเปลี่ยนดุลอำนาจระหว่างเดิมที่ไทยมีรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตย และมีรัฐบาลพลเรือนที่เป็นใหญ่เหนือกองทัพ (civilian supremacy) หลังรัฐประหารไทยได้กลับเข้าสู่ช่วงที่ทหารได้ดำรงความเป็นใหญ่ (military supremacy) อีกครั้งทำให้กองทัพเองได้ถูกมองเป็นองค์การราชการที่มีลักษณะรัฐซ้อนรัฐหรือเป็นองค์การที่มีอำนาจอิสระในรัฐ แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป⁴¹ และการรัฐประหารที่ทำให้ทหารกลับมามีบทบาทในการเมืองไทยนี้เองส่งผลต่อทิศทาง การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการเปลี่ยนแนวทางการแก้ปัญหาให้กลับไปคล้ายกับช่วงก่อนการบริหารงานของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ยุบเลิกหน่วยงานพิเศษอย่าง สอ.บต. และ พตท.43 แต่การรื้อฟื้น สอ.บต. ในช่วงรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นั้นก็ได้อิงกับโครงสร้างการบริหารสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ที่ระดับพื้นที่นั้นหน่วยงานพิเศษต่างๆอยู่ภายใต้การกำกับของแม่ทัพภาคที่ 4 แม้ว่าต่อมาจะมีความพยายามจากกระทรวงมหาดไทยในการผลักดันร่างกฎหมายให้ สอ.บต. มีฐานะเป็นหน่วยงานถาวรแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จในสมัยการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องจากฝ่ายทหารนั้นต้องการให้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ออกมาบังคับใช้ก่อน ซึ่งภายหลัง พ.ร.บ.สอ.บต. ก็ไม่ได้ผ่านการพิจารณาเนื่องจาก พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 นั้นกำหนดให้ สอ.บต. เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้ กอ.รมน. เหตุผลที่กองทัพยังดำรงความเข้มแข็งนั้นอาจเนื่องมาจากรัฐไทยนั้นมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมโดยเน้นมิติทางด้านความมั่นคงมาโดยตลอด และในยุคแรกของการเกิดระบอบราชการของไทยนั้นก็เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐในเรื่องของความมั่นคง โดยเฉพาะเรื่องภารกิจในการป้องกันประเทศ ซึ่งทำให้ลักษณะขององค์การทหารถูกแยกออก

⁴¹ แนวคิดในเรื่องความสัมพันธ์ทหาร พลเรือน โปรดดู สุรชาติ บำรุงสุข, “ความสัมพันธ์พลเรือน – ทหาร ของไทย” , จุลสารความมั่นคงศึกษา 9 (สิงหาคม 2549)

จากพลเรือน ตลอดจนภายหลังเองกระทรวงกลาโหมมีกฎหมายเฉพาะในการจัดระเบียบราชการของตนเองซึ่งแตกต่างจากกระทรวงที่เป็นพลเรือนอย่างกระทรวงมหาดไทย มีสภากลาโหมเป็นโครงสร้างในการตัดสินใจปรับปรุงโครงสร้างการทำงานภายใน จึงช่วยให้กองทัพปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดโครงสร้างและการบริหารราชการภายใน⁴² ดังนั้นการเมืองในระบบราชการ ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการอธิบายปรากฏการณ์ของการผลักดันกฎหมายที่ทำให้มีหน่วยงานราชการเฉพาะที่ทำหน้าที่ในงานด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่าง สอ.บต. ที่มีหลายตัวแสดงนโยบายมาปฏิสัมพันธ์กัน และแต่ละตัวแสดงหรือองค์การของรัฐที่อยู่ในกระบวนการนโยบายเองก็มีบทบาทและอาณาเขตนโยบายของตน (policy domain) และพยายามต่อสู้กันเพื่อครอบครองระบบนโยบาย เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้ใกล้เคียงกับความต้องการของตนมากที่สุด⁴³ ซึ่งองค์การที่เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มาโดยตลอดคือ สำนักงานรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สอ.บต. พตท. และ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน⁴⁴

(1) ส่วนราชการที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย

(1.1) **กระทรวงมหาดไทย** เป็นกระทรวงที่มีบทบาทและเป็นตัวแสดงในการกระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดตั้ง สอ.บต. ตั้งแต่เริ่มแรกปี 2524 จนกระทั่งการตั้ง สอ.บต. ขึ้นมาใหม่ในปี 2549 ซึ่งที่ผ่านมาตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายกิจการพิเศษ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สอ.บต. อีกตำแหน่งหนึ่ง ภายหลังคณะทำงานของ สอ.บต. ก็เป็นคณะทำงานในการผลักดันการมีกฎหมายเฉพาะในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งความพยายามครั้งแรกที่จะให้มี พ.ร.บ.สอ.บต. นั้นไม่สำเร็จเนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติตัดสินใจผ่านร่าง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 แทน ทำให้ สอ.บต. กลายเป็นหน่วยงานในโครงสร้างของ กอ.รมน.

(1.2) **กระทรวงกลาโหม** เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในระดับสูงในการบังคับบัญชากองทัพในภาพรวมทั้งกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพอากาศ กองทัพเรือ และสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นต้น แต่หน่วยงานที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ กองทัพบก ซึ่งมีกำลังพลปฏิบัติงานในพื้นที่ในนามของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วน

⁴² ในเรื่องวิวัฒนาการของระบบราชการและการเมือง โปรดพิจารณา ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง (กรุงเทพฯ: บริษัท พี เพรส จำกัด, 2541).

⁴³ พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สักดิโสภาคการพิมพ์, 2552), หน้า 207-215.

⁴⁴ สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้, สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, หน้า 39

หน้า โดยมีแม่ทัพภาคที่ 4 ดำรงตำแหน่ง ผอ.รมน. ภาค 4 ซึ่งก่อนหน้าจะมีร่างกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกมานั้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 205/2549 ที่ออกเมื่อตอนรัฐประหารปี 2549 นั้นได้มอบหมายให้ผู้บัญชาการทหารบก เป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน แต่เมื่อมี พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ก็ได้เปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ และผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองผู้อำนวยการ ซึ่งที่ผ่านมา สอ.บต. และ พตท.43 ก็อยู่ใต้โครงสร้างของ กอ.รมน. ภาค 4 มาเกือบทุกสมัย จนกระทั่ง สอ.บต. มีกฎหมายเป็นของตนเอง คือ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553

(1.3) **สำนักนายกรัฐมนตรี** ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เสนอแนะนโยบายและวางแผนในด้านต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจสังคม ความมั่นคง งบประมาณ การบริหารงานบุคคล กฎหมาย เป็นต้น โดยมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

- **สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ** เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะ นโยบายด้านความมั่นคง โดยมีบทบาทในการออกนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นฉบับแรกเมื่อปี 2521 เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันตามนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการตั้ง สอ.บต. เมื่อปี 2549 ผ่านเวทีสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นเลขานุการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

- **สำนักงานงบประมาณ** มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติ และดูแลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

- **สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน** มีบทบาทในเรื่องการบริหารงานบุคคลของภาครัฐในภาพรวม และกำหนดตำแหน่งเมื่อมีการจัดตั้งส่วนราชการต่างๆ โดย ก.พ. มีบทบาทในการจัดทำร่าง พ.ร.บ.สอ.บต. ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว

- **สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** มีบทบาทในเรื่องการจัดทำร่างกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่างๆ ตลอดจนเสนอแนะ ให้คำปรึกษาในด้านกฎหมาย ให้แก่คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่มารับบริการ ซึ่งร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกฉบับล้วนได้รับข้อเสนอแนะและการร่างโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1.4) **ฝ่ายนิติบัญญัติ** ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากการออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีฐานะกฎหมายเป็นพระราชบัญญัตินั้น ต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการผลักดันให้เกิดกฎหมายดังกล่าว ได้แบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ การผลักดัน ร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้นอยู่ในสมัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2549 ซึ่งมีสัดส่วนจากข้าราชการที่เป็นทหารประจำการและทหารที่เป็นข้าราชการบำนาญในสัดส่วนจำนวนค่อนข้างมาก ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ได้พิจารณา ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ในวาระ 3 ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไป แต่ตัดสินใจผ่านร่างกฎหมายที่สำคัญ 2 ร่าง คือ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร 2551 และร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม 2551 ซึ่งให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารชั้นนายพล ต้องเป็นไปตามมติคณะกรรมการเฉพาะตามกฎหมาย ซึ่ง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้นประสบความสำเร็จออกเป็นกฎหมายได้ในปี 2553 ในช่วงที่ประเทศไทยมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2550 และมีฝ่ายนิติบัญญัติที่สมบูรณ์ คือ มีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ในที่สุด

(2) **ช่วงแรกของการผลักดันร่างกฎหมายที่ให้มีองค์การที่เป็นถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้** : การผลักดันร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

เป็นความริเริ่มของ ศอ.บต. หรืออันที่จริงคือ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ปฏิบัติงานที่ ศอ.บต. ในยุคเริ่มตั้ง ซึ่งสาระสำคัญก็คือ การผลักดันร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เป็นส่วนราชการเฉพาะกิจในกระทรวงมหาดไทย ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นจะคล้ายกับโครงสร้างเดิม เพียงแต่เดิมนั้นเป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีและการทำงานในรับพื้นที่ยังคงต้องขึ้นตรงต่อแม่ทัพภาคที่ 4 โดย ศอ.บต. พยายามในการเสนอร่างกฎหมายที่ให้ ศอ.บต. แยกเป็นอิสระทางการบริหารจากแม่ทัพภาคที่ 4 ตามโครงสร้างเดิมก่อนที่จะถูกยุบไปในช่วงรัฐบาลทักษิณ โดยเหตุผลในการนำเสนอ พ.ร.บ.ศอ.บต. เนื่องจากเหตุผลในเรื่องการบังคับบัญชาที่ข้าราชการอย่างรองปลัดกระทรวงมหาดไทย / ผอ.ศอ.บต. ต้องไปสังกัดแม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งเป็นอัตราพลโท และการไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายทำให้การบริหารจัดการขาดความคล่องตัวและไม่เท่าทันกับการจัดการกับปัญหา และการมีฐานะเป็นส่วนราชการจะมีความชัดเจนทั้งการบริหารและอำนาจในการพิจารณาแผนงาน โครงการ การบริหารงบประมาณ ซึ่งรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการยกร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. แต่ท้ายที่สุดก็ไม่

ผ่านการพิจารณาของ สนช. และ สอ.บต. ก็กลายเป็นองค์การภายใต้ กอ.รมน. หลัง สนช. ผ่านร่าง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ทำให้การบริหารจะทำได้เมื่อได้รับมอบอำนาจจาก สอ.รมน. ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ทำให้การบริหารจัดการในพื้นที่ไม่เบ็ดเสร็จ⁴⁵ ซึ่งถ้าพิจารณาจากช่วงเวลาดังกล่าวหลังการรัฐประหาร 2549 จะพบว่าตัวแสดงที่มีบทบาทในการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ กองทัพ ซึ่งแม้ว่า พ.ร.บ. จะได้รับการสนับสนุนจาก คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายอารีย์ วงศ์อารยะ) ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนนายพระนาย สุวรรณรัฐ สอ.สอ.บต. มาตลอดทั้งในการผลักดันให้รับตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายกิจการพิเศษ เนื่องจากในช่วงแรกนายพระนาย ต้องดำรงตำแหน่งนักปกครอง 10 ก่อน เนื่องจากยังไม่ได้รับอนุมัติตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายกิจการพิเศษ⁴⁶ ซึ่งเบื้องหลังของการร่าง พ.ร.บ. สอ.บต. นั้นส่วนใหญ่จะมาจากข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ที่ไปช่วยปฏิบัติราชการที่ สอ.บต. ในยุคตั้งใหม่และเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการที่เคยปฏิบัติราชการที่ สอ.บต. ในช่วงก่อนถูกยุบเลิกไปตั้งแต่สมัยนายพลากร สุวรรณรัฐ องคมนตรี ต่อมาจนถึงสมัยนายบัญญัติ จันทร์เสนะ ซึ่งมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ ด้วย ข้าราชการเหล่านี้ได้แก่นายประสิทธิ์ โอสานนท์ นายณัฐพงศ์ ศิริชนะ นายณรงค์ วุ่นซิ้ว นายทรงพล สวาสดิ์ธรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นข้าราชการชุดเดิมเมื่อครั้งนายพลากร สุวรรณรัฐ ดำรงตำแหน่งเป็น สอ.สอ.บต. กว่า 20 คน การทำงานในช่วงแรกต้องเร่งทำในเรื่องแผนงาน แผนเงิน แผนคน และมีข้อจำกัดหลายด้านในช่วงการตั้งหน่วยงาน ซึ่งภายหลังได้ประสานงานกับคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 1⁴⁷ ซึ่งภายหลังสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับหลักการของกฎหมายในวาระที่ 1 และมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจำนวน 24 คน แต่เกิดการแย่งชิงตำแหน่งประธานกรรมการระหว่างนายอารีย์ วงศ์อารยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ อดีตผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นประธานนักเรียนเตรียมทหารรุ่นที่ 6⁴⁸ รุ่นเดียวกับ พล.อ.สนธิ บุญรัตกลิน ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ และเป็นนายทหารที่รับราชการในหน่วย ร 21 รอ. ซึ่งเป็นหน่วยที่ขึ้นตรงต่อกองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ (พล ร.2 รอ.) หรือที่เรียกว่าทหารเสือราชินีนั่นเอง อีกทั้งมีสายสัมพันธ์กับนายทหารที่มีบทบาทในช่วงรัฐประหาร คือ พล.อ.อนุพงษ์

⁴⁵ สัมภาษณ์ นายณรงค์ วุ่นซิ้ว, อดีต ผอ.กองกิจการพิเศษ สอ.บต., 2 มกราคม 2555

⁴⁶ ชุมศักดิ์ นรรัตน์วงศ์, พระนาย 60 ปี ชีวิต ความคิด และการงาน, หน้า 222

⁴⁷ คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 1 ประกอบด้วยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ คุณหญิงนันทกา สุประภาคนันท์ นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์ นายอาษา เมฆสวรรค์ และนายอารีย์ วงศ์อารยะ เป็นต้น

⁴⁸ สัมภาษณ์ นายณรงค์ วุ่นซิ้ว, อดีต ผอ.กองกิจการพิเศษ สอ.บต., 2 มกราคม 2555

เผ่าจินดา ซึ่งเพิ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการทหารบก และ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เสนาธิการทหารบก ในขณะนั้น ซึ่งถือว่าเคยรับราชการอยู่ในหน่วยเดียวกัน (ทหารเสือราชินี) และเป็นผู้บังคับบัญชากันมาโดยตลอด⁴⁹ ซึ่งทั้งหมดนี้ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้ พล.อ.ประวิตร นั้นค่อนข้างมีพลังในการต่อรองการเป็นประธานกรรมการ และรับคะแนนมากกว่า 1 เสียง แต่การดำรงตำแหน่งประธานกรรมการวิสามัญของ พล.อ.ประวิตร ค่อนข้างขัดแย้งในบทบาท เนื่องจาก พล.อ.ประวิตร เองยังดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการวิสามัญในการผลักดันร่าง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ซึ่ง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในฯ นั้นได้กำหนดให้ สอ.บต. เป็นศูนย์อำนวยการตามมาตรา 17 ของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงฯ ซึ่งหมายความว่า สอ.บต. เป็นหน่วยงานในโครงสร้าง กอ.รมน. ตามเนื้อหาของ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ซึ่งเป็นร่างที่ฝ่ายกองทัพและ พล.อ.ประวิตร การสนับสนุน แต่เนื้อหาของร่าง พ.ร.บ.สอ.บต. และ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในฯ มีความขัดแย้งกัน อีกทั้งคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างซึ่งเป็นอดีตนายทหารหลายคน ก็ยังได้เป็นกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 อีกด้วย เช่น พล.อ. ปานเทพ ภูวนานนุรักษ์ และ พล.อ. โชคชัย หงส์ทอง ซึ่งมีทำทืออภิปรายสนับสนุนร่างกฎหมายของ กอ.รมน. มากกว่าร่างกฎหมายจัดตั้ง สอ.บต. โดยข้าราชการระดับสูงด้านความมั่นคงท่านหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า เสียงของทหารในสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นไปในทางเดียวกัน คือ ไม่ต้องการให้ สอ.บต. แยกออกจาก กอ.รมน. ภาค 4 และต้องการให้เกิด พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ก่อนเพื่อให้ สอ.บต. เป็นหน่วยงานในโครงสร้าง กอ.รมน. ซึ่งเมื่อ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในฯ ได้ผ่านออกมา ก่อน โดยเสียงของทหารนั้นเป็นเอกภาพ ประกอบกับเสียงของตำรวจ และใช้สายสัมพันธ์ในการลอบบี้คะแนนเสียง สังเกตได้จากในคณะกรรมการวิสามัญนั้นประกอบด้วยทหารและตำรวจจำนวนมาก โดยเฉพาะมี พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ พล.ต.อ. พัชรวาท วงษ์สุวรรณ ซึ่งเป็นพี่น้องกัน และ ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ซึ่งเป็นเพื่อนของ พล.ต.อ. พัชรวาท และเคยมีความขัดแย้งในการบริหารงาน สอ.บต. มาก่อนสมัยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁵⁰ พิจารณาร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่ต้องมี พ.ร.บ.สอ.บต. อีก เนื่องจาก สอ.บต. ได้เป็นหน่วยงานใน กอ.รมน. ตามกฎหมายที่ออกมาแล้ว สนช. จึงตัดสินใจปล่อยให้ พ.ร.บ.สอ.บต. ค้างการพิจารณาในวาระที่ 2 และ

⁴⁹ โปรดพิจารณา วาสนา นาน่วม,ลับ ลวง พราง 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2552), หน้า 209.

⁵⁰ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านความมั่นคง, 15 ธันวาคม 2555

ได้ประสานกับรัฐบาลว่าจะปล่อยให้ พ.ร.บ.ศอ.บต. ไม่มีการพิจารณาอีกและปล่อยให้หายไปจนหมดวาระของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁵¹

เมื่อพิจารณาในเนื้อหาสาระของ ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. แล้วมีการให้อำนาจและบทบาทมากแก่กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเป็นกระทรวงที่มีบทบาทตั้งแต่เริ่มตั้ง ศอ.บต. และผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวตั้งแต่ต้น และบุคคลผู้อยู่เบื้องหลังซึ่งเป็นข้าราชการระดับกลางและระดับสูง ล้วนเป็นข้าราชการที่เคยปฏิบัติงานในช่วงที่ ศอ.บต. แยกตัวออกจากโครงสร้างของกองทัพภาคที่ 4 ตั้งแต่ปี 2539 สมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารของ ศอ.บต. โดยเฉพาะตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. ซึ่งยังคงมีที่มาจากรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนในเรื่องการจัดโครงสร้างภายในนั้น กำหนดให้หน่วยงานส่งคนไปปฏิบัติงานตามที่ถูกร้องขอ และให้ ศอ.บต. จัดให้มีอัตรากำลังเพิ่มได้ โดยอัตรากำลังดังกล่าว ถือเป็นอัตรากำลังของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ร่างมาตรา 13) และในฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมาย ศอ.บต. จึงมีสิทธิขอจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อสำนักงานงบประมาณโดยตรงได้ตามความจำเป็น เนื่องจากมีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งการตั้งงบประมาณเองโดยตรงต่อสำนักงานงบประมาณจะทำได้ถ้า ศอ.บต. อยู่ภายใต้โครงสร้างของ กอ.รมน. ตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในฯ เนื่องจากไม่ใช่ส่วนราชการตามกฎหมาย

ประเด็นที่ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ถูกคัดค้านและไม่ผ่านการพิจารณาในวาระ 2 นั้น ประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงและถูกคัดค้านมากที่สุด คือ การที่ ศอ.บต. นั้นอยู่ใต้อำนาจบัญชาของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะสมาชิก สนช. ฝ่ายทหารนั้นได้คัดค้านอย่างมากทั้ง พล.อ.ปานเทพ กุวรรณานุรักษ์ อดีตแม่ทัพภาคที่ 4 ที่เห็นค้านในเรื่อง ศอ.บต. จะแยกตัวออกจากกองทัพภาคที่ 4 มาโดยตลอด โดยกล่าวว่าเอกภาพในการบังคับบัญชานั้นเกิดขึ้นสมัยโครงสร้างครั้งเมื่อ พล.อ.เปรม เป็นนายกรัฐมนตรี ที่หน่วยงานระดับพื้นที่นั้นขึ้นตรงต่อแม่ทัพภาคที่ 4 ทั้งหมด แต่เมื่อนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ปรับโครงสร้างการทำงานใหม่ในปี 2539 ให้ ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เอกภาพในการทำงาน เอกภาพทางความคิดก็หายไปตั้งแต่ตอนนั้น⁵² และ พล.อ.ปานเทพ มองว่ากฎหมาย ศอ.บต. เป็นกฎหมายลูกคนเล็ก และกฎหมาย พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในฯ เปรียบเสมือนกฎหมายแม่ และ กอ.รมน. ภาค 4 เปรียบเหมือนพี่คนโต แต่กระทรวงมหาดไทยจึง

⁵¹ วิษณุ เครืองาม, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ “บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ..., ครั้งที่ 73,” 20 ธันวาคม 2550

⁵² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ..., ครั้งที่ 10,” 21 กุมภาพันธ์ 2550

ความไวในการผลักดัน พ.ร.บ.ศอ.บต ให้เข้าสู่การพิจารณาก่อน ถ้า พ.ร.บ.ศอ.บต. ผ่านการพิจารณา ก่อนจะเปรียบเสมือนลูกคนเล็ก เกิดก่อนแม่และพี่คนโต คือ กอ.รมน. และ กอ.รมน. ภาค 4⁵³ เช่นเดียวกับ พล.อ. โชคชัย หงส์ทอง กรรมการ ก็ได้อธิบายว่า ร่าง พ.ร.บ. ศอ.บต. ทำให้ขาด เอกภาพในการทำงานเป็นการแยกส่วนการทำงานระหว่างพลเรือน ตำรวจ ทหาร ส่วนนายไพศาล พิษมงคล สนช. ก็สนับสนุนให้ ศอ.บต. ต้องขึ้นกับแม่ทัพภาค ในพื้นที่ต้องให้ทหารบังคับบัญชา สูงสุด โดยมีหน่วยงานอื่นๆเป็นแขนซ้าย ขวาให้ ตลอดจนนายสำราญ รอดเพชร ก็เห็นพ้องว่า กฎหมาย ศอ.บต. เป็นน้องคนเล็ก จะมาออกก่อนกฎหมาย กอ.รมน. ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายแม่ ไม่ได้ และการอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยอาจไม่เหมาะสมกับยุคสมัย และ พล.อ.สุรินทร์ พิภพทอง กรรมการ ก็ได้อธิบายไปในเชิงเสียดสีว่า พ.ร.บ.ศอ.บต. นี้เป็นประโยชน์กับ กระทรวงมหาดไทยในแง่ที่ว่ามีการปลดกระทรวงเพิ่มหนึ่งตำแหน่ง และคิดว่าร่างฉบับนี้น่าจะเป็น กฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมากกว่ารัฐบาล ส่วนความเห็นที่น่าสนใจ คือ หน่วยงานอย่าง ศอ.บต. ควรจะมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มากกว่า ซึ่งข้อนี้เอง นายวิญญู เครื่องงาม ได้อธิบายถึง ความเป็นมาของกฎหมาย และสาเหตุที่ให้อยู่กับกระทรวงมหาดไทยคาดว่าเป็นความคิดของรัฐบาล ที่อยากให้เกิดการประสานงานกันในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะกับผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มีอำนาจตาม มาตรา 57 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 ซึ่งระบุถึงอำนาจของผู้ว่า ราชการจังหวัด ซึ่ง ศอ.บต. ทำงานอาศัยอำนาจคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีจึงไม่สามารถไปสั่งการ ในระดับพื้นที่โดยเฉพาะฝ่ายปกครองได้⁵⁴ นายวิญญู เครื่องงาม ยังได้กล่าวว่าประเด็นสำคัญที่คน ส่วนใหญ่คัดค้านการมีกฎหมายฉบับนี้ คือ คนส่วนใหญ่มีความคิดว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ประโยชน์ กับกระทรวงมหาดไทย โดยกล่าวระหว่างการอภิปรายร่างดังกล่าวในสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า

“ข้อที่จะถือเป็นความโศคร้ายที่น่าเห็นใจอีกข้อหนึ่งก็ว่าได้ที่ยังไม่ได้มีการอธิบาย ไม่ใช่ เป็นความโศคร้ายของรัฐบาล แต่เป็นความโศคร้ายของท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะตลอดระยะเวลาประมาณ 2 ชั่วโมงที่ผ่านมาจนถึงบัดนี้ดูจะพูดกันเป็นเสียงเดียวกันว่า กระทรวงมหาดไทยเสนอเรื่องนี้เพราะกระทรวงมหาดไทยได้ผลประโยชน์”⁵⁵

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-55.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-55.

ประเด็นที่สมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่เห็นว่าร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ได้ประโยชน์กับกระทรวงมหาดไทยนั้น นายวิษณุ ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าน่าจะเป็นเรื่องการที่กระทรวงมหาดไทยได้รองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้น เนื่องจากถ้าอิงตามกฎหมายว่าด้วยกลุ่มภารกิจนั้น จำนวนรองปลัดกระทรวงจะมีได้กลุ่มภารกิจละ 2 คน ซึ่ง แต่อันที่จริงแล้วนายวิษณุได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. นั้นคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้กร่างแทนกระทรวงมหาดไทย และประเด็นสำคัญคือ อำนาจบางอย่างของ ศอ.บต. เช่นการโยกย้ายบุคคลที่ไม่เหมาะสมออกมาจากพื้นที่นั้น ที่ผ่านมาเป็นอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี (เนื่องจาก ศอ.บต. ถูกจัดตั้งโดยคำสั่ง นร.207/2549) การจะออกคำสั่งที่กระทบต่อหน่วยงานอื่น ซึ่งบางครั้งมีกฎหมายเฉพาะของแต่ละส่วนราชการอยู่แล้ว แล้วคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจเหนือกว่ากฎหมายที่มีฐานะเป็น พระราชบัญญัติ ที่ส่วนราชการถืออยู่ได้อย่างไร โดยเฉพาะในปัจจุบันที่มีศาลปกครองคอยตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁵⁶ แต่กฎหมายฉบับนี้มีได้มีจุดประสงค์จะครอบงำฝ่ายทหาร เนื่องจากมีการเขียนยกเว้นไว้ในมาตรา 3 ที่ยกเว้นข้าราชการตุลาการและทหาร ซึ่งอันที่จริงในตอนแรกที่กร่างกฎหมายฉบับนี้ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เป็นเจ้าภาพนั้น ก.พ. ได้เขียนไว้ว่าให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย แต่อาจเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในกลุ่มภารกิจ จึงต้องตัดสินใจเลือกกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งสุดท้ายก็ไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ดังคำอภิปรายของนายวิษณุ เครื่องาม ที่กล่าวว่า

“เมื่อตอนที่ ก.พ. ยกร่างและเสนอร่างนี้เข้าคณะรัฐมนตรีนั้น เขาให้อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี นะครับ เพียงแต่ไปบอกว่าสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย ที่นี้มีปัญหาว่ากลุ่มภารกิจเดียวไปอยู่ 2 กระทรวงอยู่กันอย่างไร คราวนี้จะได้ตีกันที่แถว 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วจะตีกันอยู่แถวทำเนียบฯ กับคลองหลอดก่อน ก็ต้องเลือกเอาทางหนึ่งว่าจะไปทางไหน ซึ่งตรงนี้ผมก็ไม่ทราบว่าจะทำไม่สุดท้ายจึงบอกว่า เอละ เมื่อเลือกเอาหนึ่งก็ไปหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทย”⁵⁷

จะเห็นว่านายวิษณุ เครื่องาม ทราบรายละเอียดและความเป็นมาเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างดี จากการสัมภาษณ์นายประสิทธิ์ โอสถานนท์ อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และเป็นคณะทำงานร่วมกับคณะทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและ สำนักงาน ก.พ. ในการ

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-55.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-55.

ร่างกฎหมายดังกล่าวให้สัมภาษณ์ว่า เนื่องจากนายวิญญู เครื่องงาม เป็น กรรมการกฤษฎีกาคนที่ 2 (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน) ซึ่งรับฟังความต้องการและความมุ่งหมายของกฎหมายจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้วร่างออกมาเป็นร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ร่วมกับ คณะกรรมการกฤษฎีกาคนที่ 1 ที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน และมีนายอารีย์ วงศ์อารยะ เป็น กรรมการ (และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเช่นเดียวกัน) แต่นายประสิทธิ์ กล่าวไว้ว่า “การร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ทั้ง อ.วิญญู และ อ.มีชัย นั้นถือว่าเป็น กลาง ทำตามหน้าที่ในการรับฟังความต้องการของกระทรวงมหาดไทย แล้วร่างออกมาเป็นภาษา กฎหมาย โดยในระหว่างการประชุมไม่ได้มีท่าทีคัดค้านหรือเข้าข้างกระทรวงมหาดไทยแต่อย่าง ใด”⁵⁸ ซึ่งจากคำอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นสอดคล้องกับที่ผู้ศึกษาสัมภาษณ์นาย ประสิทธิ์ และประเด็นที่มีผู้คัดค้านอย่างมากคือ การที่ ศอ.บต. นั้นอยู่ในบังคับบัญชาของ กระทรวงมหาดไทย ผู้ศึกษาพบว่าในช่วงรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร ตลอดจนการมีสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ ที่มีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทำให้กองทัพยัง ดำรงบทบาทสูงในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ โดยเฉพาะการมีแรงดันในการที่ ศอ.บต. จะแยกออกจากการกำกับ ดูแล ของ กอ.รมน. ภาค 4 การต่อสู้เพื่อขยายขอบเขตของกองทัพนั้น เป็นเรื่องของการเมืองระหว่างองค์กร โดยที่กองทัพ นั้นเป็นตัวแสดงหรือเป็นผู้กระทำทางการเมือง (political actor) ในระบบนโยบาย ซึ่งในขณะนั้น ี่ต้องการที่นโยบายสาธารณะนั้นจะเอื้อต่อความต้องการของกองทัพ เนื่องจากสภาพแวดล้อม ทางการเมืองในขณะนั้นเป็นช่วงที่สภานิติบัญญัติแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร (หรือคณะรัฐประหาร) ฝ่าย นิติบัญญัติในช่วงเวลาที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยนั้น จึงมีแนวโน้มที่จะรักษาอำนาจให้แก่ฝ่ายกองทัพไว้ โดยผู้ศึกษาพบว่ากลุ่มบุคคลที่มาจากกองทัพพยายามผลักดันให้เกิด กอ.รมน. เป็นองค์การที่มี อำนาจอย่างกว้างขวางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนในความคิดของทหารที่อยู่ในสภานิติบัญญัติ แห่งชาตินั้น มองว่ากฎหมาย กอ.รมน. นั้นต้องเป็นกฎหมายแม่ แต่ พ.ร.บ.ศอ.บต. ต้องมีสถานะเป็น กฎหมายลูก ทั้งที่ในความเป็นจริง ศอ.บต. นั้นมีภารกิจนำด้านยุทธศาสตร์การพัฒนา งานการเมือง ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของทหาร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่สภาความมั่นคง แห่งชาติบางท่านกล่าวไว้ว่ากองทัพนั้นแท้จริงมีหน้าที่หลัก คือ การป้องกันประเทศ แต่สาเหตุที่ กองทัพเข้าไปมีบทบาทในหลายภารกิจ อาทิ การปราบปรามยาเสพติด ป่าไม้ เนื่องจากทรัพยากร คนของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบตรงนั้นมีไม่เพียงพอ จึงต้องขออนุเคราะห์กองทัพมาช่วยเสริม (เนื่องจากมีการเกณฑ์ทหารทำให้กองทัพสามารถมีบุคลากรจำนวนมาก) งานหลายๆอย่างไม่ใช่

⁵⁸ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2 มกราคม 2555.

ภารกิจของกองทัพ แต่เป็นเรื่องกำลังคนไม่พอ⁵⁹ ซึ่งการที่ภารกิจของทหารนั้นมีความกว้างขวางอาจเนื่องมาจากการที่เริ่มมีคำสั่ง 66/2523 ที่ทำให้ทหารมีบทบาททางการเมืองในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ เนื่องจากทหารจำเป็นต้องเข้ามาทำงานด้านการเมืองเพื่อเอาชนะแนวความคิดคอมมิวนิสต์ดังกล่าว ทำให้เกิดความเป็นสถาบัน (institutionalization) ในกองทัพขึ้นมาแทนที่จะเป็นการเกี่ยวข้องกับทางการเมืองในลักษณะเฉพาะบุคคล⁶⁰ และเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวทำให้กองทัพมีภารกิจในการรุกรานทางการเมือง จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการทำงาน โดยเป็นการเพิ่มหน่วยงานในกองทัพเพื่อรองรับภารกิจดังกล่าว คือ งานกิจการพลเรือน ซึ่งเปรียบเหมือนฝ่ายการเมืองในกองทัพ มีหน้าที่ด้านงานกิจการพลเรือน ปฏิบัติการจิตวิทยา ประชาสัมพันธ์ และปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมือง⁶¹ ข้อนี้สอดคล้องกับข้อสังเกตของแม่ทัพภาคที่ 4 อย่าง พล.ท.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ ซึ่งมองถึงความยุ่งยากในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า

“ ปัญหาของการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การมีมุมมองในเรื่องความมั่นคงที่ต่างกันระหว่างทหารและพลเรือน ถ้ามีการแยกหน่วยงานของไปทำแยกภารกิจกันอาจมีการประสานงานกันยากขึ้น การทำงานในภาคใต้ต้องอาศัยความสนิทสนมส่วนตัวในการประสานงาน ทหารไม่อยากจะพลเรือนมาบังคับบัญชา และพลเรือนก็ไม่อยากจะทหารมาบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน ด้านงานด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนาแยกออกจากกัน อาจทำให้สายการบังคับบัญชายาวขึ้น แต่อย่างไรก็ดีจะแยกหรือรวม ไม่สำคัญถ้าเอาประชาชนเป็นตัวตั้ง แต่คำนิยมของระบบราชการไทยที่ชอบเป็นเจ้านายคน ทำให้งานอาจเกิดความเสียหาย ”⁶²

ส่วน พล.ท.จำลอง คุณสงค์ ผู้ทรงคุณวุฒิ กองทัพบก ซึ่งปฏิบัติราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาอย่างยาวนานใน กอ.รมน. ภาค 4 ได้กล่าวถึงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ ราชการทุกฝ่ายต้องมีเอกภาพทางความคิด เป็นสิ่งสำคัญที่สุด สมัยก่อนมีสงครามต่อต้านผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ แม่ทัพภาคที่ 4 มีอำนาจมากและเด็ดขาด เนื่องจากนายกรัฐมนตรียุคสมัยนั้นก็เป็นทหาร ทหารกับทหารมันถึงกัน พูดกันง่าย เอกภาพทางความคิดย่อมเกิดง่ายกว่า แต่ปัจจุบันทุกองค์การมีความเข้มแข็ง ถ้าจะให้ทุกหน่วยงานมาฟังแม่ทัพคนเดียวในทางปฏิบัติคงยาก

⁵⁹ เจ้าหน้าที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ อังใน ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์, “การปฏิรูปความมั่นคงในบริบทไทย,” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเวทีประชุมชมรมกษบาลในงานความมั่นคง ครั้งที่ 2 จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า 9 มีนาคม 2555. (เอกสารไม่ได้พิมพ์เผยแพร่)

⁶⁰ สุรชาติ บำรุงสุข, ทหารกับประชาธิปไตย จาก 14 ตุลา สู่อำนาจและอนาคต (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและคิดตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541), หน้า 72-73.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76

⁶² สัมภาษณ์ พล.ท.อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์, อดีตแม่ทัพภาคที่ 4, 13 ธันวาคม 2554

แต่ถ้าเราแบ่งงานเป็นระบบน่าจะแก้ปัญหาได้ การเป็นหัวหน้าส่วนราชการต้องยอมฟังความเห็นกัน และความเห็นประชาชน ปัจจุบันยุทธศาสตร์ยังไม่ชัดเจน มีการปรับตลอดทั้งนโยบายและองค์การ เหมือนยังแต่งตัวไม่เสร็จ คง่ายๆว่าการจัดตั้งองค์การในการแก้ไขปัญหายังไม่เคยจบเลย”⁶³

บทสรุปของร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต.

แม้ว่ารัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีจะสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ให้เข้าสู่การพิจารณาของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ท้ายสุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ตัดสินใจผลักดัน พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 แทน พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งไม่ได้ถูกหยิบขึ้นมาพิจารณาอีกจนหมดวาระของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งจะเห็นว่าในช่วงของการรัฐประหารอำนาจของกลุ่มสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นมีมาก และจะดำรงตำแหน่งเป็น กรรมการวิสามัญพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับซึ่ง ทำให้ ศอ.บต. ยังคงเป็นหน่วยงานภายใต้ โครงสร้าง กอ.รมน. ต่อไป และประเด็นที่ถูกหยิบยกมาเพื่อคัดค้านการมีกฎหมาย ศอ.บต. ก็คือการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่คัดค้านที่จะให้หน่วยงานต่างๆในพื้นที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของกองทัพภาคที่ 4 เพราะมองว่าเป็นเอกภาพ ผู้ศึกษาจึงมองว่าเรื่องดังกล่าวเป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มข้าราชการที่มาจากกระทรวงมหาดไทยในนามของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และข้าราชการทหารทั้งปัจจุบันและอดีตทหารที่เป็นสมาชิกใน สนช. ที่พยายามจะทำให้โครงสร้างการบริหาร ทรัพยากรการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไปเหมือน พ.ศ.2524 ครั้งแรกตั้ง ศอ.บต. และมองว่าความเป็นเอกภาพในการบริหารนั้น คือ การอยู่ใต้การบังคับบัญชาของแม่ทัพภาคที่ 4 ซึ่งพิจารณาได้จากคำอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติสายทหาร ที่ค่อนข้างต่อต้านการที่ ศอ.บต. เป็นส่วนราชการเฉพาะกิจในกระทรวงมหาดไทย และยกเหตุผลในเรื่องการขนาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน และสนับสนุนแนวคิดเรื่องเอกภาพในการทำงานถ้าทุกหน่วยงานอยู่ภายใต้ กอ.รมน. ภาค 4 ซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิดของกลุ่มทหาร ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการเมืองไทยและมีบทบาทในการปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นเวลานานจากภารกิจปราบโจรคอมมิวนิสต์ และยังคงกำลังทหารในจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจนถึงปัจจุบัน และหลังจากมี พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในฯ แล้วอำนาจการบริหารงานด้านความมั่นคงก็ได้กลับไปอยู่ในมือของกองทัพ โดยเฉพาะกองทัพบกอีกครั้งเนื่องจากแม้ว่านายกรัฐมนตรี จะเป็น ผอ.รมน. แต่ผู้ที่มีบทบาทอย่างสูง คือ ผู้บัญชาการทหารบก และเสนาธิการทหารบก ซึ่งดำรงตำแหน่งรอง ผอ.รมน. และเลขาธิการ กอ.รมน. โดยไม่มีเหล่าทัพอื่นมีตำแหน่งอยู่ในโครงสร้างการบริหารงานที่สำคัญ ซึ่ง กอ.รมน. เองได้เคยมีการกิจ

⁶³ สัมภาษณ์ พล.ท.จำลอง คุณสงค์, ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก, 14 ธันวาคม 2554

สำคัญในการต่อสู้กับสงครามคอมมิวนิสต์ ที่นักวิชาการอย่างสุรชาติ บำรุงสุข ได้มองว่าเป็นองค์การแบบขบวนการและเคยโดนขู่กล่าวหาในการปฏิบัติงานแบบ “ถีบลงเขา เผลอลงแดง” มาแล้ว และ กอ.รมน. เองเป็นสินค้าตกค้างของยุคสงครามเย็น⁶⁴ ซึ่งผู้ศึกษาได้มองว่าเบื้องหลังการผลักดันองค์การอย่าง กอ.รมน. โดยมองว่าองค์การพลเรือนอย่าง สอ.บต. เป็นน้องคนสุดท้องและองค์การที่เกิดจากทหารเป็นแม่และพี่คนโต นั้นย่อมแสดงถึงการที่ส่วนราชการต่างตีความหาเหตุผลเพื่อหาความรับผิดชอบหน้าที่ และภารกิจที่ตนเองคิดว่าอยู่ในความรับผิดชอบของตน เพื่อแสวงหาทรัพยากรเพื่อมาสนับสนุนทรัพยากรของหน่วยงานที่กำลังคน งบประมาณ และทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ แต่ในครั้งนี้นักภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เป็นช่วงรัฐประหารที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเป็นช่วงเวลาที่มีการมีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางของนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายในห้วงเวลานี้เป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและกองทัพที่มีจุดยืนต่างกัน

(3) การพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 : การกำหนดนโยบายและการเมืองในระบบราชการ

หลังจากที่ฝ่ายกระทรวงมหาดไทยและ สอ.บต. ไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันร่าง พ.ร.บ. สอ.บต. และสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ไม่ได้หยิบยกร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาอีกเลยจนหมดสมัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีที่มาจากคณะรัฐประหารในปี 2549 แต่สภานิติบัญญัติก็ได้ผ่านร่างที่กฎหมายฉบับหนึ่งที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพ คือ ร่าง พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจกว้างขวางในการอำนวยความสะดวกความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และทำให้ สอ.บต. เป็นหน่วยงานตาม มาตรา 17 และ มาตรา 26 ของ พ.ร.บ. กอ.รมน. 2551⁶⁵ ซึ่งผลที่ออกมาเป็นการต่อสู้กันระหว่าง 2 กลุ่ม คือ ฝ่ายกองทัพ และข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในการพยายามผลักดันองค์การในรูปแบบที่ฝ่ายตนคิดว่าเหมาะสม ซึ่งนโยบายที่ออกมาเป็นผลสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลอำนาจของกลุ่มที่มีในกระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมือง โดยทำปัจจัยที่สร้างความได้เปรียบให้แก่กลุ่ม คือ ขนาดของกลุ่ม จำนวนกลุ่ม สถานภาพ การเข้าถึงทรัพยากร เอกภาพของกลุ่ม เป็นต้น ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นว่าในช่วงการเมืองแบบไม่เป็นประชาธิปไตยนั้นฝ่ายของกองทัพมีอำนาจเหนือว่าหน่วยงานของพลเรือนมาก

⁶⁴ สุรชาติ บำรุงสุข, วิกฤติใต้: ศึกด้วยยุทธศาสตร์และปัญญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, 2550), หน้า 96.

⁶⁵ มาตรา 17 และ 26 ใน พ.ร.บ. กอ.รมน. 2551 นั้นมีเนื้อหาที่กำหนดให้ สอ.บต. ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง 207/2549 เป็นหน่วยงานอื่นที่อยู่ในบังคับบัญชาของ กอ.รมน.

เมื่อห้วงเวลาผ่านไปมาถึงการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยภายหลังรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เข้ามารับตำแหน่งและได้แถลงนโยบายเร่งด่วนที่จะดำเนินการในปีแรกในเรื่องการเมืองการถาวรในการบริหารราชการในภาคใต้ นั้นจึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่นโยบายดังกล่าวได้ถูกผลักดันอีกครั้ง ซึ่งนายภานุ อุทัยรัตน์ อดีต ผอ.ศอ.บต. ได้ให้สัมภาษณ์ถึงที่มาของ ศอ.บต. ว่า

“เป็นนโยบายที่ริเริ่มตั้งแต่รัฐบาลอภิสิทธิ์ที่ต้องการผลักดันร่างกฎหมายพิเศษสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เดิม ศอ.บต. ไม่มีกฎหมายในระดับ พ.ร.บ. รองรับ ทำให้ในหลายๆเรื่องไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เช่น การวางงบประมาณ ที่ไม่มีความเป็นอิสระต้องอยู่ภายใต้ปีกของ กอ.รมน. ซึ่งทำให้เกิดภาพหน่วยงานทหารนำการทำงาน แต่ปัญหาที่ผ่านมา คือ งานความมั่นคงไปอยู่กับทหารหมด ที่จริงถ้าใช้กลไกของมหาดไทย นายอำเภอ เราสามารถปลดกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกได้ แม้ไม่กล้าสู้กับโจร แต่เรารู้ว่าโจรคือใคร แต่ตอนนี้ชาวบ้านไม่กล้าส่งข่าวให้ เพราะกลัวทหาร และสาเหตุที่ทหารไปอยู่แล้วเสียชีวิต เนื่องจากไม่ใช่คนพื้นที่ อยู่ในสภาพหุนหันวก ตาบอด ถ้าเราใช้คนในพื้นที่แก้ปัญหาจะดีขึ้น ชาวบ้านยังมีความรู้สึกไม่ไว้วางใจทหาร เปรียบเสมือนหนูที่ไม่สามารถไว้วางใจแมวได้”⁶⁶

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ในยุคแรก ที่ได้กล่าวถึงที่มาของ ศอ.บต. ว่า ก่อนหน้าที่จะมีร่างกฎหมายที่เป็น พ.ร.บ. นั้น ศอ.บต. มองว่ามีปัญหาในเรื่องเอกภาพในการบริหารจัดการระบบประมาณ และเกิดความไม่คล่องตัวในการบริหาร เนื่องจากทุกอย่างต้องผ่าน กอ.รมน.⁶⁷

หลังจากที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในเรื่องการมีกฎหมายที่จะให้มืองการถาวรบริหารราชการในพื้นที่แล้วนั้น และได้มอบหมายให้ นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายการจัดตั้งองค์การถาวร เพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในมิติการพัฒนาของราชการฝ่ายพลเรือน⁶⁸ และนายถาวร ก็ได้มอบหมายให้ทีมงานยกร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปทำการศึกษา พ.ร.บ.ศอ.บต. และ พ.ร.บ.สบ.ชต. ที่เสนอโดยนายนิพนธ์ บุญญามณี ส.ส.ประชาธิปัตย์ ซึ่งทั้ง 2 ร่างไม่ได้ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจุดเด่นของทั้ง 2 ร่าง คือ เนื้อหาที่มีความครบถ้วนในเรื่องการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในมิติของข้าราชการฝ่ายพลเรือน และงานด้านการพัฒนา แต่ข้อด้อย คือ ยังไม่มีการ

⁶⁶ สัมภาษณ์ นายภานุ อุทัยรัตน์, อดีตเลขาธิการ ศอ.บต. , 20 ธันวาคม 2554

⁶⁷ สัมภาษณ์ นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล, สมาชิกวุฒิสภา , 13 ธันวาคม 2554

⁶⁸ ถาวร เสนเนียม, ความเป็นมา กรอบแนวคิด และข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 9

เชื่อมโยงภาพการแก้ปัญหาทั้งระบบ⁶⁹ ซึ่งทั้งสองร่างกฎหมายนี้เองก็ได้เป็นฐานในการพัฒนา พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่ในคราวแถลงนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ ในเรื่องนี้นั้นก็มี ส.ว. ได้อภิปรายแสดงความไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการปรับระบบการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะ ส.ว. ในฝ่ายของทหาร ซึ่งการปรับโครงสร้างเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวัง ที่จะไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าคุณถูกกดขี่⁷⁰ โดยตัวแสดงในการผลักดันร่างกฎหมาย พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในห้วงเวลาปัจจุบันคือ รัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำ นายเจอามิง โตะตาหยง ก็ได้กล่าวถึงที่มาของการผลักดันร่างของรัฐบาลประชาธิปัตย์ว่า

“เนื่องจากเห็นปัญหาว่างประมาณที่ไปลงในภาคใต้นั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของบุคลากรแต่ไม่ลงไปในงานด้านการพัฒนา ประกอบการเริ่มมีกระแสต่อต้านการใช้ พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2548 ชาวบ้านในพื้นที่เริ่มไม่พอใจกับการใช้อำนาจของรัฐ (ทหาร) ศอ.บต. นั้นอันที่จริงก็สามารถปฏิบัติงานได้ แต่เปรียบเหมือนยักษ์ไม่มีกระบอง อำนาจอยู่ที่ทหารหมด การแก้ปัญหาต้องเปลี่ยนกรอบแนวคิด ไม่ใช่แค่การควบคุมพื้นที่ งบประมาณไปอยู่ที่ กอ.รมน. หมด บางครั้งให้มั่งไม่ให้มั่ง ฉะนั้นเราควรมีกฎหมายที่สนับสนุนการทำงานของ ศอ.บต. โดยเฉพาะ”⁷¹

โดยมี นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่มียุทธศาสตร์มากที่สุด ในฝ่ายการเมือง ที่ผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าว ส่วนข้าราชการที่อยู่เบื้องหลังการร่างนโยบายนั้น ยังคงเป็นทีมข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยและ ศอ.บต. ชุดเดิมที่มีนายพระยา สุวรรณรัฐ เป็น ผอ. ศอ.บต. ซึ่งเคยมียุทธศาสตร์ในการผลักดัน พ.ร.บ.ศอ.บต. มาแล้ว ซึ่งการผลักดันร่างดังกล่าวในขั้นตอนของการร่างและการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองเป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจากตัวนโยบายนั้นได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง คือรัฐบาลเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ซึ่งความต้องการทั้งของฝ่าย ศอ.บต. เองที่ต้องการเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นถาวรอยู่แล้ว ซึ่งเมื่อความต้องการระหว่างข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองมีจุดร่วมที่ตรงกัน การผลักดันย่อมมีพลังมากกว่าการดำเนินการโดยปัจเจกบุคคล ดังแนวคิดของ David Truman ที่ระบุว่านโยบายสาธารณะเป็นการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มต่างๆ และปัจเจกบุคคลจะมีความสำคัญก็ต่อเมื่อดำเนินการในนามของกลุ่ม⁷² ดังนั้นร่างกฎหมายที่ออกมาจึงมาจากการผลักดันของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ปฏิบัติงานที่

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁷¹ สัมภาษณ์ เจอามิง โตะตาหยง, ส.ส.ประชาธิปัตย์และกรรมการ, 20 ธันวาคม 2554

⁷² David Truman, *The Government Process* (New York: Knpe, 1951), p. 37.

ศอ.บต. เกือบทั้งสิ้น⁷³ ซึ่งจากการปรับสาระสำคัญของประการในร่าง พ.ร.บ. ซึ่งมีฐานคิดมาจากร่าง กฎหมายเดิมทั้ง 2 ฉบับ แต่ยังคงไว้ซึ่งความต้องการที่จะให้ ศอ.บต. ยังอยู่ในอำนาจของ กระทรวงมหาดไทย โดยร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น นายประสิทธิ์ โอสถานนท์ ได้กล่าวว่าร่างฉบับใหม่นี้ก็พัฒนามากกฎหมายและระเบียบฉบับเดิมๆ อาทิ⁷⁴

- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551
- ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ ร่าง พ.ร.บ.สำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สบ.ชต.) ของนายนิพนธ์ บุญญามณี
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551

(3.1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551 นั้นถือเป็นหลักที่เป็นฐานคิดสำคัญในการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวนี้ริเริ่มโดยคณะทำงานของ ศอ.บต. ในช่วง 2549 ซึ่งเห็นว่าคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีปี 2549 นั้นยังขาดความเชื่อมโยงในการบูรณาการการทำงานจึงริเริ่มระเบียบดังกล่าวขึ้นมา โดยเริ่มจากการที่ รองนายกรัฐมนตรี (นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม) เดินทางลงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้รับทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการของฝ่ายพลเรือนที่ยังยึดติดกับภารกิจของหน่วยงานที่สังกัด ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการบูรณาการ โครงการและแผนงานให้สอดคล้องกัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว โครงการ แผนงานต่างๆเป็นลักษณะต่างหน่วยต่างทำ รองนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดประชุม เรื่อง ระบบสนับสนุนพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้มีมติเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2550 มอบหมายให้ ศอ.บต. ไปยกร่าง

⁷³ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2 มกราคม 2555

⁷⁴ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2 มกราคม 2555

ระเบียบ 2 ฉบับ ที่เกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ ระเบียบการบริหารงานภายใต้โครงสร้าง กอ.รมน. (กอ.รมน. โครงสร้างเดิมที่ให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน. ภาค 4) และต่อมา เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2550 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างระเบียบที่ ศอ.บต. ได้ทำการยกร่างแต่มีมติ ให้รวมร่างที่เกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และ ระเบียบการบริหารงานภายใต้โครงสร้าง กอ.รมน. เป็นระเบียบเดียวกัน และได้ออกเป็น “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551” เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2551 โดยสาระสำคัญในระเบียบนี้มีเนื้อหาที่ค่อนข้างคล้ายกับร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากผู้ร่างนั้นเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกัน คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานใน ศอ.บต. ร่วมกับคณะทำงานจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁷⁵ ซึ่งสาระสำคัญของระเบียบนี้ ซึ่งมีหลักการตรงกับ พ.ร.บ. การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ

- ให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติจัดทำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอต่อสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน
- ให้มีคณะกรรมการ กพต. หรือคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- เน้นเรื่องการบูรณาการการทำงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ ให้จัดทำโครงการเป็นไปตามนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ในระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน แต่โดยอำนาจแล้วยังคงยกให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานนำในระดับยุทธศาสตร์ ดังนี้
 - 1) ให้สภาพความมั่นคงแห่งชาติ เป็นองค์การระดับนโยบายและประเมินผลนโยบาย
 - 2) ให้ กอ.รมน. เป็นองค์การรับผิดชอบระดับยุทธศาสตร์
 - 3) กอ.รมน. ภาค 4 รับผิดชอบอำนวยการระดับพื้นที่ กำกับดูแลการดำเนินงานของ ศอ.บต. กพต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ
 - 4) ศอ.บต. เป็นองค์การระดับปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา และ กพต. เป็นองค์การระดับปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

ซึ่งระเบียบฉบับนี้เป็นความริเริ่มของกระทรวงมหาดไทย โดย ศอ.บต. ที่ต้องการแก้ไขปัญหาช่องว่างในการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน โดยออกเป็นระเบียบให้มี

⁷⁵ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสานานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2

ความชัดเจนและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น แต่ระเบียบนี้ถึงแม้ว่าจะมีเรื่องกำหนดหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ แต่ก็ไม่ได้มีผู้ใดคัดค้านการขั้นตอนการรับฟังความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากยังคงอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานต่างๆคงเดิม คือ ทุกหน่วยงานในพื้นที่ ยังคงปฏิบัติงานภายใต้ร่มของ กอ.รมน. ภาค 4⁷⁶

(3.2) บทบาทของกระทรวงมหาดไทย จากการศึกษาข้อมูลและการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาพบว่ากระทรวงมหาดไทยถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักทั้งในการริเริ่มและในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งหน่วยงานอย่าง สอ.บต. โดยกระทรวงมหาดไทย ถือได้ว่าเป็นต้นคิดในเรื่องการมีกฎหมายเฉพาะในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้และมี สอ.บต. เป็นหน่วยงานที่มีฐานะทางกฎหมายที่เป็นส่วนราชการในพื้นที่ ซึ่งในช่วงการนำเสนอคณะรัฐมนตรีนั้นในร่าง พ.ร.บ.ฉบับใหม่นั้นปรับให้ลดน้อยลง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าทางคณะทำงานยกร่างเห็นว่าที่ผ่านมา หากเนื้อหาของกฎหมายมีการให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยมากเกินไปย่อมเป็นที่ต่อต้านจากหน่วยงานอื่น เห็นได้จากการที่ พ.ร.บ.สอ.บต. นั้นได้ถูกต่อต้านอย่างมากในร่างกฎหมายแรกที่กระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ประเด็นที่ให้ สอ.บต. เป็นส่วนราชการเฉพาะกิจในกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นร่างกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงนำทั้ง ร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต. ของนายนิพนธ์ และ พ.ร.บ.สอ.บต. มาปรับเนื้อหาในส่วนของร่างก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ สอ.บต. เป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีเลขาธิการ สอ.บต. เป็นหัวหน้าหน่วยงานเทียบเท่าปลัดกระทรวง ซึ่งตำแหน่งเลขาธิการนี้เองมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีโดย “คำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” และ “ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” โดยรองเลขาธิการ อาจมาจากกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงอื่น ซึ่งในเรื่องที่มานี้เอง ร่างกฎหมายดังกล่าวแตกต่างจากร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต. ของนายนิพนธ์ เนื่องจากในกฎหมาย สบ.ชต. ได้กำหนดที่มาของเลขาธิการว่าแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีการบัญญัติที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยเปรียบเทียบกับ 3 ร่างกฎหมาย ดังนี้

⁷⁶ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.สอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สอ.บต., 2

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบ สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทย

ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต.	ร่าง พ.ร.บ.สบ.ชต.	ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการฯ
<ul style="list-style-type: none"> ● เป็นส่วนราชการ เฉพาะกิจในมหาดไทย ● หัวหน้าหน่วยงาน คือ ผอ. ศอ.บต. เ ท ย บ เ ท า ปลัดกระทรวง แต่งตั้ง โดย รร.ม.มหาดไทย และขึ้นตรงต่อ รร.ม.มท. ● บุคลากร ศอ.บต. ถือเป็นอัตราของสำนัก ปลัด กระทรวง มหาดไทย 	<ul style="list-style-type: none"> ● เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ● หัวหน้าส่วนราชการ คือ เลขานุการ โดยความเห็นชอบของ นายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อ รร.ม. ● บุคลากรเป็นอัตราของ สบ.ชต. 	<ul style="list-style-type: none"> ● เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ● หัวหน้าส่วนราชการ คือ เลขานุการ โดยความเห็นชอบของ นายกรัฐมนตรี และจากคำแนะนำของ รร.ม.มหาดไทย และขึ้นตรงต่อ รร.ม.มท. ● บุคลากร ศอ.บต. ถือเป็นอัตราของสำนัก ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ซึ่งวัตถุประสงค์ในครั้งแรกนั้น นายถาวร เสนเนียม ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ศอ.บต. นั้นควรจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในเรื่องการที่ผู้บริหารสูงสุดของ ศอ.บต. ต้องสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น นายถาวร เสนเนียม ได้ให้เหตุผลว่ามีความจำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการรับผิดชอบพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัดถึงหมู่บ้าน ชุมชน การที่เลขานุการมาจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้นทำให้สามารถบังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกการทำงานในพื้นที่ และข้าราชการกระทรวงมหาดไทยก็ได้สั่งสมประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสามารถทำงานได้หลายมิติ⁷⁷ เช่นเดียวกับ นายเลิศเกียรติ วงศ์โพธิ์พันธ์ อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี และรองเลขานุการ

⁷⁷ สัมภาษณ์ ถาวร เสนเนียม, อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย, 14 ธันวาคม 2554

ศอ.บต. ได้ให้สัมภาษณ์ว่าการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ “ความสัมพันธ์” และ “บารมี” และ “บุคลิกของผู้นำ” เป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่ง ศอ.บต. จะอยู่ในสังกัดใดก็ได้คนมหาดไทยไม่เลือกเจ้านาย แต่ที่ผ่านมากการที่ ศอ.ศอ.บต. เป็นคนมหาดไทยทำให้มี 2 บทบาท คือ เป็นรองปลัดกระทรวงด้วย เวลาสั่งการลงไปที่ฝ่ายปกครองจะเข้าใจง่ายขึ้นเนื่องจากมันมีความสัมพันธ์กันมาก่อน⁷⁸ แต่การที่กระทรวงมหาดไทยเข้าไปมีบทบาทในการสรรหาผู้บริหารหรือการบริหารงานของ ศอ.บต. เหมือนในอดีตนั้น จะต้องมีแรงดันเหมือนที่ผ่านมา เนื่องจากเมื่อ ศอ.บต. มีฐานะเป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการเทียบเท่าปลัดกระทรวง ทำให้การผูกขาดตำแหน่งไว้ที่กระทรวงมหาดไทยย่อมสร้างความไม่พอใจให้กับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดังเห็นได้จากข้อคิดเห็นของส่วนราชการต่างๆที่ส่งมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ต่างไม่เห็นด้วยในเรื่องของที่มาของเลขาธิการ ที่มาจากการเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย บทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดตั้ง ศอ.บต. ของกระทรวงมหาดไทยนั้น ในช่วงแรกของการผลักดันร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเปรียบเสมือน การกำหนดนโยบายและตัดสินใจรูปแบบ **Organizational Process Model** เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่สะท้อนพฤติกรรม และข้อจำกัดของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย ที่มีผลต่อการตัดสินใจนโยบาย โดยที่แต่ละหน่วยงานจะมี วิธีปฏิบัติงาน (SOP – Standard Operating Procedure) ที่เป็นของตนเองจนดูเหมือนกลายเป็นงาน routine ที่ยากต่อการปรับเปลี่ยนโดยในรูปแบบการตัดสินใจนี้ จะมีหน่วยการวิเคราะห์อยู่ที่ระดับหน่วยงาน โดยสรุป คือ นโยบายสาธารณะถูกมองว่าเป็นผลผลิตขององค์กร ซึ่งทำหน้าที่ตามรูปแบบพฤติกรรมที่มีมาตรฐานบางอย่าง โดยแนวทางนี้เน้นว่ากระบวนการในตัวขององค์กรเองมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายมากกว่ากระบวนการการเมืองภายนอกองค์กร นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตขององค์กรอย่างกระทรวงมหาดไทยเหมือนที่ผ่านมา ที่ ศอ.บต. นั้น ประกอบด้วยข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทย ทั้งตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งมาจากรองปลัดกระทรวง รองผู้อำนวยการ(ฝ่ายบริหาร) ตลอดจนผู้อำนวยการกองต่างๆ ที่เป็นสายงานหลัก ล้วนมาจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย การตัดสินใจรูปแบบนี้เปรียบเสมือนการตัดสินใจแบบ incrementalism เป็นการตัดสินใจแบบอนุรักษ์นิยมที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาเพียงเล็กน้อยจากของเดิมที่เคยทำมาเท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้น ก็เป็นวิวัฒนาการจากระเบียบ กฎหมาย ของ ศอ.บต. และก็เป็นระเบียบที่ร่างโดยข้าราชการกลุ่มเดียวกับที่ร่าง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต้องยอมรับว่าข้าราชการของ

⁷⁸ สัมภาษณ์ นายเลิศเกียรติ วงศ์โพธิ์พันธ์, อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี, 13 ธันวาคม 2554

กระทรวงมหาดไทยในช่วงเวลา 2549 – 2552 ในห้วงเวลาที่ ผอ.ศอ.บต. คือ นายพระนาย สุวรรณรัฐ นั้นข้าราชการมหาดไทยที่ปฏิบัติงานใน ศอ.บต. และผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁷⁹ และข้าราชการที่ปฏิบัติงานใน ศอ.บต. 2549 นั้น ก็เป็นข้าราชการชุดเดียวกับที่ปฏิบัติราชการที่ ศอ.บต. เมื่อช่วงปี 2542-2545 คือ ช่วงเวลาที่ นายพลากร สุวรรณรัฐ องคมนตรี ดำรงตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. โดยข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งใน ศอ.บต. และมีส่วนยกร่างกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในสมัยนายพระนาย ได้แก่ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์ รอง ผอ.ศอ.บต. (อดีต ผอ.กองนโยบายและแผน ศอ.บต.2542-2544) ัญฐพงศ์ ศิริชนะ เลขานุการ ศอ.บต. (อดีต หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน ศอ.บต.2542-2544 และ ผอ.กองนโยบายและแผน ศอ.บต. 2545) นายณรงค์ วุ่นซิ้ว ผอ.กองกิจการพิเศษ ศอ.บต. (เคยปฏิบัติราชการศอ.บต.2542-2544) นายสมศักดิ์ คณาอำ ผอ.สำนักบริหารงานกลาง (เคยปฏิบัติราชการศอ.บต.2542-2544) นายทรงพล สวาสดิ์ธรรม ผอ.สำนักพัฒนาบุคลากร (อดีต ผอ.กองพัฒนาบุคลากร ศอ.บต.2542-2544) และผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนั้น คือ นายการ์ณย์ สุภกิจวิเลขการ ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาส นายธีระ มินทรศักดิ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา ซึ่งทั้งคู่เคยดำรงตำแหน่ง เลขานุการ ศอ.บต. และ ผอ.กองประสานงานความมั่นคง ศอ.บต. เมื่อ 2542-2544 เรียกได้ว่าการทำงานของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้ง ศอ.บต. และจังหวัด มาจากที่มงานที่เคยทำงานร่วมกันมาก่อนทั้งสิ้น ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ว่าการทำงานขอ. ศอ.บต. ในช่วงเวลาเริ่มตั้งเมื่อปี 2549 นี้แม้เป็นการจัดตั้งใหม่ แต่การทำงานค่อนข้างมีเอกภาพ และได้ผู้ปฏิบัติงานที่เข้าใจภารกิจของ ศอ.บต. เพราะเคยผ่านการทำงานที่ ศอ.บต. มาแล้วเป็นส่วนใหญ่และร่างกฎหมายหรือโครงสร้างของ ศอ.บต. ที่ยกร่างใหม่ ก็เป็นผลผลิตของกลุ่มบุคคลชุดดังกล่าว ที่มีแนวคิดเรื่องการทำงานของ ศอ.บต. ที่มีลักษณะการรักษาฐานคิดของนโยบายเดิมมาเปรียบเทียบ แล้วเลือกหรือพัฒนา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงใดๆก็ตามจะเกิดจากการดำเนินตามนโยบายเดิมซึ่งมีการเปรียบเทียบผลดี ผลเสีย หรือการเปลี่ยนแปลงแบบ Incremental นั่นเอง ซึ่งความต้องการให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีบทบาทในบางส่วน แม้ว่าจะเป็นเพียงการให้ตำแหน่ง “เลขาธิการ” มาจากความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วก็ตาม แต่ก็มีความพยายามของกระทรวงมหาดไทยที่อยากจะเข้ามามีบทบาทใน ศอ.บต. ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานในบังคับบัญชา เพื่อยังคงรักษาสถานะเดิม (status quo)

⁷⁹ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2

ของตนไว้บ้าง และเหตุผลที่ผู้บริหารสูงสุดของ ศอ.บต. ต้องเป็นบุคลากรของกระทรวงมหาดไทย นั้น มีข้อคิดเห็นทางนโยบายของกระทรวงมหาดไทยระบุไว้ว่าเนื่องจาก⁸⁰

- สอดคล้องกับหลักบริหารราชการแผ่นดินที่ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบกิจการภายในประเทศ และบุคลากรกระทรวงมหาดไทยมีเครือข่ายที่กว้างขวางตั้งแต่ระดับจังหวัดถึงหมู่บ้าน
- สอดคล้องกับข้อเท็จจริงว่าการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นไปอย่างราบรื่นนั้น ปัจจัยสำคัญ คือ ผอ.ศอ.บต. เป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และที่ผ่านมา ผอ.ศอ.บต. ก็มาจากกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น
- ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นที่ยอมรับและถูกกล่าวถึงอยู่ตลอด

พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็ยังได้เคยกล่าวสนับสนุนการแยกตัวของ ศอ.บต. ให้เป็นอิสระจากแม่ทัพภาคที่ 4 โดยได้หยิบยกประสบการณ์เมื่อตอนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อห้วงปี 2537-2538 และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรองนายกรัฐมนตรีเมื่อปี 2540 – 2543 ว่าเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วการที่ ศอ.บต. ในโครงสร้างเมื่อปี 2540 – 2543 ที่ ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อำนวยการนั้น มีความคล่องตัวในการทำงานมากกว่าตอนอยู่ภายใต้ กอ.รมน. ภาค 4 พร้อมกับยกตัวอย่างของ นายพลากูร์ สุวรรณรัฐ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ในช่วงดำรงตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. ว่ามีผลงานเป็นรูปธรรม เป็นที่ยอมรับของประชาชน มียุทธศาสตร์รุกทางการเมือง ลงโทษข้าราชการที่ประพฤติไม่เหมาะสม ทำให้เหตุการณ์ความไม่สงบคลี่คลาย แต่ ศอ.บต. ในปัจจุบันภายใต้แม่ทัพภาคที่ 4 และภายหลังอยู่ภายใต้ กอ.รมน. ภายใต้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ทำให้มีความไม่คล่องตัวและมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว⁸¹ สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของนายเกษฎา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา และอดีตผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา ที่กล่าวถึงความสำคัญของตำแหน่ง ผอ.ศอ.บต. และตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทยว่า (ในช่วงนายพระนาย สุวรรณรัฐ เป็น ผอ.ศอ.บต.)

⁸⁰ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, “บันทึกข้อความ ที่ นร. 5210.01/3632 เรื่อง การประชุมเชิงปฏิบัติการขับเคลื่อนการจัดตั้งองค์กรเพื่อพัฒนาแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามนโยบายรัฐบาล,” 26 กรกฎาคม 2552.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน

“ หากเป็นเรื่องคววน เช่นมีการปะทะ คนถูกยิง ท่าน (ผอ.ศอ.บต.) จะเรียกไปสอบถามเลย ว่าเกิดอะไรขึ้น จะแก้ปัญหาอย่างไร มีการประชุมร่วมกันเดือนละครั้งสองครั้ง พวกเราารู้สึกอบอุ่น เพราะท่านเป็นตัวแทนของปลัดกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ในพื้นที่ เมื่อมีปัญหาอะไรเราจึงปรึกษาได้หรือไม่ก็ฝากเรื่องถึงปลัดกระทรวงได้โดยตรง เป็นบรรยากาศการทำงานที่ดี การทำงานในสภาพปัญหาที่รู้มเร็ว ถ้า รร รายงานจากทางหนังสือ กว่าจะตัดสินใจ มันช้า แต่ท่านพระนายอาศัยความเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทยและ ผอ.ศอ.บต. หลายเรื่องท่านรับฟังและตัดสินใจได้ทันที”⁸²

ผู้ศึกษาพบว่าข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้นเห็นพ้องในเรื่องการที่ตำแหน่งผู้บริหารของ ศอ.บต. น่าจะมาจากกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเหตุผลข้างต้นทั้งในเรื่องการประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดและผลงานของ ศอ.บต. ที่ผ่านมามีภายใต้การทำงานของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเดิมนั้นกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสูงในกระบวนการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะงานด้านการพัฒนาและงานการเมือง โดยผ่านกลไก ศอ.บต. ซึ่งยังไม่โดนกระทบจากกระบวนการทางการเมืองภายนอกองค์กรมากนัก แต่เมื่อรัฐบาลมีแนวคิดผลักดันการเป็นองค์กรถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการทำงานมีส่วนกระทบต่อส่วนราชการอื่นๆ ด้วย เช่น ร่างมาตรา 21 ของ พ.ร.บ. ที่กระทรวงมหาดไทยนำเสนอเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้เลขาธิการ ศอ.บต. ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการ และหลักการการมอบอำนาจของส่วนราชการให้แก่เลขาธิการ ซึ่งแน่นอนว่าการทำงานของเลขาธิการย่อมกระทบผลประโยชน์เชิงอำนาจและทรัพยากรของส่วนราชการอื่น ทำให้การกำหนดนโยบายไม่เป็นไปตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป จึงเปลี่ยนจากการกำหนดนโยบายที่เป็นเชิงผลประโยชน์องค์กร (organization politics) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายมีความต้องการของตนเองแตกต่างกันออกไปทั้งส่วนราชการ ระบบการเมือง เกิดการต่อรอง ผลักดัน ให้เกิดการประนีประนอมระหว่างกันเป็นแบบการเมืองในระบบราชการ ซึ่งท้ายสุดแล้วนโยบายที่ออกมา ศอ.บต. ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป และผู้บริหารสูงสุดก็ไม่ใช่คนของกระทรวงมหาดไทยตามความต้องการแต่เดิมของกระทรวงมหาดไทยในการผลักดันกระบวนการร่างกฎหมาย ศอ.บต.

(3.3) บทบาทของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี และได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกากลับไปปรับร่างและรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัด

⁸² กฤษณา บุญราช, ใน พระนายน 60 ปี ชีวิต ความคิด และการทำงาน, ชุมศักดิ์ นรารัตน์วงศ์, บรรณาธิการ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ บางนา, 2555), หน้า 260

ชายแดนภาคใต้ ซึ่งความเห็นที่ได้รับจากหลายหน่วยงานนั้นค่อนข้างไม่เห็นด้วยในเรื่องของการที่ให้ผู้บริหารหน่วยได้รับการเสนอแนะจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยหน่วยงานส่วนใหญ่ที่มีความเห็นแย้งจะเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลาง (Central Agencies) เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(กพร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งข้อท้วงติงของหน่วยงานกลางที่มีต่อร่างกฎหมายนั้น ประเด็นสำคัญ คือ เรื่องที่มาของเลขาธิการ สอ.บต. ที่มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่กลับมีที่มาจากข้อเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ เลขาธิการ สอ.บต. ยังขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย ตลอดจนการกำหนดให้อัตรากำลังใน สอ.บต. ถือเป็นอัตรากำลังของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งข้อคิดเห็นของหน่วยงานกลางที่ไม่ตรงกับร่างที่กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กร่างนั้นเปรียบเสมือนการต่อสู้อันตรายระหว่างหน่วยงานกลางและกระทรวงตามภารกิจ (Central V.S Line) ซึ่งต่างฝ่ายก็เป็นข้าราชการประจำด้วยกัน แต่หน่วยงานกลางเองมักจะขยายอิทธิพลของตนเองโดยอาศัยในประเด็นการบูรณาการ การเป็นมาตรฐานเดียวเหนือกระทรวงทั่วไป ส่วนหน่วยงานที่เป็นกระทรวงเองก็มักจะใช้ความเป็นผู้เชี่ยวชาญในงาน (expert) ในการเป็นอิสระจากหน่วยงานกลาง ซึ่งต่างฝ่ายก็พยายามจะดำเนินนโยบายปฏิรูประบบงานเพื่อประโยชน์ของตน ซึ่งจุดแข็งของหน่วยงานกลาง คือ การอยู่ใกล้ที่สุดกลางอำนาจ คือ นายกรัฐมนตรี แต่ถ้ามองว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดมีอิทธิพลมาก หน่วยงานระดับกระทรวงก็สามารถชิงการนำได้มากกว่าหน่วยงานกลาง แต่หน่วยงานกลางมีแนวโน้มที่จะสามารถอำนาจทางการเมือง จากเครื่องมือทางการบริหารใหม่ๆ ที่หน่วยงานเหล่านี้มักนำมาใช้เพื่อจะนำหน่วยงานตามภารกิจเช่น กระทรวง กรม⁸³ ข้อท้วงติงของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายนั้นมี อาทิ⁸⁴ สำนักงาน กพร. มีข้อท้วงติงในร่างมาตรา 8 ที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ กพต. ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานพัฒนาโครงการ และคำของบประมาณของหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย กพร. เกรงว่ากฎหมายมาตราดังกล่าวจะกระทบและซ้ำซ้อนกับงานของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีหน่วยงานกลางที่มีบทบาทในการบูรณาการกลุ่มจังหวัดและออกให้คำปรึกษาในแต่ละจังหวัด อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

⁸³ Bidhya Bowornwathana and Ora-on Poochareon, "Bureaucratic Politics and Administrative Reform : Why Politics Matters ," p. 20-22.

⁸⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี "หนังสือ นร. 0503/14921 เรื่อง ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้", (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

และสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งในเรื่องการบูรณาการการบริหารงานระดับจังหวัดนี้สำนักงาน กพ.ร. เป็นส่วนราชการที่มีบทบาทสำคัญ โดยมีสำนักพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานใน กพ.ร. เป็นผู้ท้วงติงในข้อกฎหมายดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีข้อโต้แย้งในกฎหมายดังกล่าว โดย พล.ต.ท.อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีหนังสือที่ ตช. 0031.14 / 05238 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นกรณีร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะคำนิยามของคำว่า “ฝ่ายพลเรือน” ในร่างมาตรา 3 โดยมีข้อยกเว้นทางกฎหมายให้กับฝ่ายทหารและตุลาการ เห็นสมควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เพื่อ “มิให้ถูกแทรกแซงจากองค์การใดๆ” ซึ่งประเด็นคำนิยามนี้เกี่ยวพันถึงอำนาจของเลขาธิการ คอ.บต. ในการย้ายเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือน ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ ซึ่งคำว่า “ฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ ซึ่งไม่ได้ตำรวจไปด้วย ทำให้เลขาธิการ ยังคงมีอำนาจย้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ก็ยังไม่ได้หมายรวมเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นข้อยกเว้น ทำให้ปัจจุบันเลขาธิการก็ยังคงมีอำนาจย้ายข้าราชการตำรวจที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เหล่านี้เป็นตัวอย่างของการต่อรอง การประนีประนอมระหว่างส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายซึ่งจากการพูดคุยกับข้าราชการหลายท่านที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่ได้รับความเห็นว่าหน่วยงานกลางนั้นแม้จะมีตำแหน่งในโครงสร้าง คอ.บต. ก็จริง แต่ท่านมาไม่ค่อยลงมาปฏิบัติราชการหรือประชุมบ่อยเท่าที่ควรทั้ง สำนักงาน ก.พ. หรือ สำนักงานประมาณก็ตาม หรือ การที่หน่วยงานในพื้นที่จะขอสิทธิประโยชน์อายุราชการทวีคูณหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นกรณีพิเศษ มักได้รับการทักท้วงหรือคัดค้านจากหน่วยงานกลางอย่างสำนักงาน ก.พ. หรือ สำนักนายกรัฐมนตรียุติ โดยอ้างว่าไม่เป็นธรรมกับข้าราชการส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กลับไม่มองถึงความยากลำบากหรืออุปสรรคในการปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการพลเรือน⁸⁵ ซึ่งภายหลังการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีประกอบความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ปรับเนื้อหาของร่างกฎหมายดังกล่าว โดยต่อมาเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับอำนาจของกระทรวงมหาดไทยต่อ คอ.บต. นั้นได้ถูกตัดออกทั้งหมด คงไว้แค่ร่างมาตรา 27 ที่บอกว่าในวาระเริ่มแรกนายกรัฐมนตรียุติโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดูแลเกล้าฯแต่งตั้งเลขาธิการ คอ.บต. (ซึ่งภายหลังข้อความนี้ก็ถูกตัดออก ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร) การ

⁸⁵ สัมภาษณ์ ข้าราชการไม่ประสงค์ออกนามรายที่ 2, 13 ธันวาคม 2554

เกิดขึ้นของ ศอ.บต. นั้นบางส่วนมองว่าทำให้บุคคลบางกลุ่มเสียอำนาจ แต่ทำให้เหมือนเป็นการกระทำของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ ตลอดจนงบประมาณในพื้นที่ การทำงานของตำรวจ ทหารที่ไม่ลงรอยกัน ความพยายามที่จะทำให้พื้นที่ของนครมีสถานการณ์ที่รุนแรง และการคง พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินไว้⁸⁶

ท่าทีของกระทรวงมหาดไทย (ศอ.บต.) หลังจากสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้รับทราบข้อคิดเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐมนตรีก็ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วน โดยรับฟังความเห็นของส่วนราชการต่างๆประกอบการปรับแก้ไขซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นควรปรับแก้ไขในส่วนของเลขาธิการ ศอ.บต. ที่หลายหน่วยงานมีข้อเห็นต่างว่าควรเปิดกว้างที่มาจากทุกกระทรวง แต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ยังมีข้อประนีประนอมโดยเสนอว่าในช่วงแรกอาจเขียนในบทเฉพาะกาลของกฎหมายว่า เลขาธิการ ศอ.บต. นั้นแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี โดยการเสนอแนะของกระทรวงมหาดไทยก็ได้ ด้วยเหตุนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยนายมิชัย ฤชุพันธุ์ จึงได้เชิญผู้แทนของ ศอ.บต. เข้าให้ความเห็นก่อนปรับแก้ในครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2552 โดยผู้ศึกษาได้พิจารณาจากเอกสารท่าทีของ ศอ.บต. ในการชี้แจงต่อที่ประชุมกฤษฎีกา ซึ่งเป็นแนวทางการตอบคำถามของ ผอ.ศอ.บต. เพื่อเข้าให้ความเห็นดังกล่าวสรุปท่าทีของ ศอ.บต. ได้ดังนี้

- ศอ.บต. กล่าวออกตัวว่า เรื่องการจัดตั้ง ศอ.บต. เป็นองค์การถาวรนั้น ไม่ใช่ความต้องการของ ศอ.บต. แต่เป็นความหวังดีของฝ่ายการเมืองและเป็นนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ต้องการมีองค์การถาวรรับผิดชอบในมิติด้านการพัฒนา ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรก
- พ.ร.บ. ฉบับปัจจุบัน ได้ผ่านการศึกษาแล้ว และมีที่มาจาก ร่าง พ.ร.บ. ศอ.บต. ที่ไม่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สนวนกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551
- รายละเอียดที่ส่วนราชการและสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นควรปรับปรุง มีเพียงเล็กน้อย มีประเด็นที่เห็นต่างบ้าง คือ

⁸⁶ “ฟังเสียงจากพื้นที่...ทำไม่ได้ถึงป่วนข้ามปี กับทฤษฎีอุป-ตั้ง ศอ.บต.” ศูนย์ข่าววิศรา (29 มกราคม 2554): 3.

- (1) คำนิยาม จังหวัดชายแดนภาคใต้
- (2) ที่มา คุณสมบัติ หน้าที่ ของสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (3) ที่มาของหัวหน้าหน่วยงาน ที่รับเป็นมาจากผู้บริหารระดับสูงของทุกสังกัด

- ซึ่งรายละเอียดที่ต้องการปรับปรุง ในส่วนทำที่ของ สอ.บต. นั้นสามารถรับได้ในรายละเอียดที่ต้องการปรับเปลี่ยน เพราะเชื่อว่าจะเกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ดังนั้นเมื่อ สอ.บต. ยอมที่จะปรับแก้ตามข้อเสนอแนะของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นว่า สอ.บต. นั้นโดยสาระของกฎหมายแล้ว หลุดจากการเป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ก่อนการพิจารณาของชั้นนิติบัญญัติ เนื่องจากส่วนราชการต่างๆ แสดงความไม่เห็นด้วย และถ้ากระทรวงมหาดไทยยังฝืนกระแสทักท้วง ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็อาจไม่ผ่านการพิจารณาเหมือน ร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เหมือนที่ผ่านมา และความต้องการในการผลักดันของฝ่ายการเมืองให้เกิดองค์การ สอ.บต. ขึ้นมาตามคำแถลงต่อรัฐสภาของรัฐบาลว่าเป็นนโยบายที่เร่งด่วนนั้น แม้ว่าจะไม่ตรงกับความต้องการในครั้งแรกที่จะให้สังกัดกระทรวงมหาดไทยก็ตาม⁸⁷ แต่ในครั้งนี้นี้แรงต้านจากกองทัพกลับไม่มากเหมือนเมื่อตอนพิจารณา พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากในครั้งนี้นี้ฝ่ายการเมือง คือ พรรคประชาธิปัตย์ ผลักดันอย่างเต็มที่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่แถลงในรัฐสภาและให้ความสำคัญในเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้สูง⁸⁸

(3.4) การเมืองและงบประมาณในกระบวนการกำหนดนโยบาย ประเด็นการเรื่องงบประมาณในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นเป็นเรื่องที่ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขที่เร่งให้หน่วยงานอย่าง สอ.บต. มีความต้องการที่จะแยกหน่วยงานให้เป็นอิสระจากการควบคุมของกองทัพ เนื่องจากตั้งแต่มี พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร 2551 นั้น งบประมาณของ สอ.บต. ต้องขอผ่าน กอ.รมน. เนื่องจาก สอ.บต. ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งใน กอ.รมน. ตามกฎหมายดังกล่าวจากการสัมภาษณ์ประสิทธิ์ โอสถานนท์ อดีต รอง ผอ.สอ.บต. ในเรื่องงบประมาณนั้นได้เล่าว่างบประมาณในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ถูกจัดสรรผ่าน 3 ช่องทาง คือ งบประมาณปกติของส่วนราชการที่จัดสรรผ่านกระทรวง กรม ตามภารกิจ ช่องทางที่สองผ่านช่องทางพิเศษ คือ กอ.รมน. ซึ่ง

⁸⁷ สัมภาษณ์ ทาร เสนเนียม, อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย, 14 ธันวาคม 2554

⁸⁸ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสถานนท์, อดีต รอง ผอ.สอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สอ.บต., 2 มกราคม 2555

แต่เดิมถือว่าขอสัดส่วนในงบประมาณกลาง และช่องทางสุดท้าย คือ จัดสรรตามพื้นที่ คือ ระดับจังหวัด ซึ่งแต่เดิมสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ นั้นเรียกว่างงบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือ งบประมาณผู้ว่าฯ CEO⁸⁹ ซึ่งก่อนปี 2550 นั้นงบประมาณที่ลงไปในพื้นที่ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลอย่างไร แต่ ศอ.บต. พยายามบูรณาการการใช้งบประมาณในพื้นที่ และได้รับความร่วมมือจากผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในการทำงานร่วมกันแต่ก็สามาถทำได้เพียงระดับหนึ่ง แต่อุปสรรคคือระบบราชการและระเบียบที่ต้องใช้เหมือนกันทั่วประเทศ แต่ ศอ.บต. ต้องการให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีระบบบริหารจัดการงบประมาณที่เป็นการเฉพาะสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้⁹⁰ ซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายให้กฎหมาย ศอ.บต. ในการบูรณาการงบประมาณ ศอ.บต. เหมือนที่ผ่านมาที่ ศอ.บต. ทำได้เพียงการขอความร่วมมือจากส่วนราชการเท่านั้น ในการสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการต่างๆที่ลงมาในพื้นที่⁹¹ สำหรับเหตุที่อาจทำให้กองทัพมีอำนาจในเรื่องงบประมาณและการจัดทำโครงการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการพูดคุยของผู้ศึกษากับข้าราชการรายหนึ่งที่มีส่วนในการทำงานด้านการพัฒนาในส่วนราชการแห่งหนึ่งกล่าวว่า ส่วนนี้อาจเนื่องมาจากบางพื้นที่ที่ข้าราชการพลเรือนที่เป็นเจ้าของงบประมาณ ขาดความเชื่อมั่นในมาตรการรักษาความปลอดภัย ทำให้ไม่กล้าลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่จึงประสานงานให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางทหารเข้าไปทำโครงการต่างๆแทน ทำให้งบประมาณที่ได้รับในส่วนราชการต่างๆ และการนำไปใช้ยังขาดความสอดคล้องกัน

(3.5) ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ได้รับการปรับแก้ผ่านคณะรัฐมนตรี และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบเพื่อพิจารณาต่อไป นั้น ผลก็คือสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ลงมติรับหลักการแห่งกฎหมาย แม้จะมีการอภิปรายในชั้นรับหลักการบ้างในเรื่องสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง การออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรมิใช่หนทางแก้ปัญหที่ตรงจุด หรือคำนิยามในเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ควรรวมสงขลาและสตูล เข้าไปหรือไม่ ท้ายสุดแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายถาวร เสนเนียม ก็เป็นผู้ที่สามารถชี้แจงได้ทุกประเด็นทั้งในเรื่องพัฒนาการในอดีตที่มีการยุบเลิกกลไกพิเศษในพื้นที่ทำให้เหตุการณ์รุนแรงมากขึ้น โดยยืนยันในเรื่องงานความมั่นคงและงานการพัฒนาต้องไปควบคู่กัน⁹² สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายถาวร เสนเนียม ที่ระบุว่า ศอ.บต. นั้นเป็น

⁸⁹ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสมานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2 มกราคม 2555

⁹⁰ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสมานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2 มกราคม 2555

⁹¹ สัมภาษณ์ นายประสิทธิ์ โอสมานนท์, อดีต รอง ผอ.ศอ.บต. และอดีต ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต., 2 มกราคม 2555

⁹² สรุปลจาก วุฒิสภา, “เอกสารประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ...” 16 สิงหาคม 2553

องค์การที่ตอบโจทย์ในเรื่องการเมืองนำการทหาร ซึ่งการตั้ง ศอ.บต. นี้ พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้ริเริ่มว่าต้องมียุทธศาสตร์ที่เป็นถาวร เข้ามาบริหารงานในพื้นที่ ต้องเป็นองค์การพิเศษที่สามารถลดขั้นตอนของระบบราชการได้ ที่จริงเดิมจะให้ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากหน่วยงานในมหาดไทยมีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งที่จริงแล้วมีความเห็นว่าควรอยู่กับมหาดไทย แต่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญนั้นถูกคัดค้านจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกพรรคการเมือง เนื่องจากมองว่าเป็นการผูกขาดอำนาจกับกระทรวงมหาดไทยมากเกินไป และการที่ ศอ.บต. มีบทบาทในการประสานกับหลายหน่วยงาน การอยู่ได้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรงน่าจะเหมาะสมกว่า และท้ายสุดสภาผู้แทนฯ ก็เลือกร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีพิจารณา เนื่องจากมีความสมบูรณ์ที่สุด และที่สำคัญ คือ เป็นร่างที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาแล้ว⁹³ เมื่อผ่านเข้าสู่วาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาเป็นรายมาตราแล้ว มาตราที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง คือ คำนิยาม ในเรื่องจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่จะให้รวมสตูลและสงขลาด้วยหรือไม่⁹⁴ ซึ่งในที่สุดหลังการลงมติที่ยังคงไว้ 5 จังหวัดตามเดิม ซึ่งนายถาวร เสนเนียม ได้ให้สัมภาษณ์ในเรื่องดังกล่าวว่า “เป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนบางท่าน แม้แต่ของประชาธิปัตย์เองไม่ต้องการให้รวมสตูล และสงขลา เนื่องจากกลัวว่าจะไปแย่งงบประมาณที่เกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ตนเองจะได้รับ และไปคิดว่าข้าราชการในสงขลาและสตูล จะไปได้สิทธิประโยชน์เหมือนคนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งเรื่องแบบนี้เราไปลงในรายละเอียดใหม่ได้ว่า กติกาที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร” ซึ่งกรรมการก็ได้เชิญประธานที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นายอาซิด เบญจาวัด) มาให้ข้อมูลในเรื่องดังกล่าว โดยประธานสภาที่ปรึกษาฯ ได้แสดงจุดยืนว่า คำนิยามของคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ตามมาตรา 3 ควรหมายความเฉพาะ จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส เท่านั้น เพราะเป็นจุดกำเนิดปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น ซึ่งกรรมการได้ให้เหตุผลว่าในปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มีการศึกษาในหลายมิติ เช่น ด้านการเมืองการปกครอง การอำนวยความสะดวก ความมั่นคง การต่างประเทศ เป็นต้น โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านความมั่นคงการที่จะแก้ไขปัญหาความไม่

⁹³ สัมภาษณ์ ถาวร เสนเนียม, อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย, 14 ธันวาคม 2554

⁹⁴ นายจุมภฏดิน อูมา ส.ส.นราธิวาส พรรคมาตุภูมิ เป็นผู้สนับสนุนแนวคิดการนิยามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้แค่ 3 จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส โดยเกรงว่าถ้ารวมทั้ง 5 จังหวัดงบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่จะถูกกระจายออกไป โปรดดู ปรัชญา ติ๊ะอิดเต, “บนความอ่อนไหวจากนิยาม “จังหวัดชายแดนภาคใต้” กระทบกระทบใจคนสตูลที่รัฐห้ามละเลย”, โต๊ะข่าวภาคใต้ สถาบันอิสระ (13 มิถุนายน 2553): 1.

สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สำเร็จได้นั้น จะต้องพึ่งพาด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญซึ่งทำให้ต้องรวมสงขลาและสตูลเข้ามาเพื่อการแก้ปัญหาได้อย่างเป็นองค์รวมครบทุกมิติ⁹⁵

ประเด็นในเรื่องอำนาจของเลขาธิการในการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมเป็นเรื่องที่ถูกยกยิบยกมาหารือเช่นเดียวกัน เนื่องจากเกรงว่าอำนาจดังกล่าวจะไปแทรกแซงกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน แต่กรรมการชี้แจงว่าในเรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจที่เหมาะสมเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมควรย้ายออกจากพื้นที่เร็วที่สุด หากรอตามกระบวนการปกติประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งกฎหมายข้อนี้ถือเป็นกลไกการใช้อำนาจของ สอ.บต. ในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในพื้นที่หากได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเจตนารมณ์ คือ สอ.บต.เป็นที่พึ่งของประชาชนได้ และต้องไม่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งเพิ่มเติมโดยเฉพาะการอำนวยความสะดวก⁹⁶ ซึ่งนายจะอามิง โต๊ะตาหยง สัมภาษณ์ว่า “ร่างกฎหมายฉบับนี้น่าจะออกได้เร็วกว่านี้แต่มีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในหลายประเด็น จึงใช้เวลาในชั้นกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรอยู่หลายอาทิตย์ แต่ฝ่ายการเมือง คือ พรรคประชาธิปัตย์ให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายฉบับนี้มากจึงพยายามผลักดันให้ผ่านให้ได้ โดยในชั้นกรรมาธิการก็ยึดร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา รวมถึงร่างกฎหมาย สบ.ชต. ของนายนิพนธ์ บุญญามณี ด้วย”⁹⁷ และเมื่อมีการปรับร่างกฎหมายไม่ให้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ปรากฏว่าเมื่อกรรมาธิการเชิญส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าหารือ ก็ไม่มีหน่วยงานใดเห็นแย้งหรือแสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการทำงานอีก อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นว่า การกำหนดเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในคำนิยามของคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งมี 5 จังหวัดนั้นมีความเหมาะสมแล้ว หน่วยงานในพื้นที่ควรมีการบูรณาการร่วมกัน กระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงกลาโหมกล่าวชี้แจงว่าร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่คณะรัฐมนตรีเสนอและฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอนั้น กระทรวงกลาโหมเห็นชอบ ในหลักการและพร้อมให้การสนับสนุน กระทรวงการต่างประเทศ เห็นด้วยและพร้อมสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

⁹⁵ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้, “สรุปผลการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.ครั้งที่ 3,” 16 ธันวาคม 2552

⁹⁶ สัมภาษณ์ จะอามิง โต๊ะตาหยง, ส.ส.ประชาธิปัตย์และกรรมาธิการ, 20 ธันวาคม 2554

⁹⁷ สัมภาษณ์ จะอามิง โต๊ะตาหยง, ส.ส.ประชาธิปัตย์และกรรมาธิการ, 20 ธันวาคม 2554

(3.6) ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วนั้น ได้มีการแปรญัตติ แต่เนื้อหาสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้นยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ที่มีการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารราชการภายใน สอ.บต. เอง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาก็เห็นพ้องกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในเรื่องคำนิยามที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เห็นว่าการมีสตุลและสงขลามีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นจังหวัดที่ช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการก่อเหตุรุนแรงขยายตัว⁹⁸ อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญ คือ ร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ยังได้ยึดตามร่างเดิมที่กำหนดให้ สอ.บต. มีทั้ง ผอ.สอ.บต. ซึ่งมีที่มาจากฝ่ายการเมือง คือ รองนายกรัฐมนตรี ที่นายรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็น ผอ.สอ.บต. และมีข้าราชการระดับ 11 เป็นเลขาธิการ สอ.บต. ซึ่งวุฒิสมาชิกหลายท่านได้แก่นางนฤมล ศิริวัฒน์ นายเจตน์ ศิรธรานนท์ นายทวิศักดิ์ คิตบรรจง ซึ่งมองว่าการมีทั้งตำแหน่ง ผู้อำนวยการและเลขาธิการ สอ.บต. เป็นโครงสร้างการทำงานที่อาจมีความซ้ำซ้อนและไม่เหมาะสม อีกทั้งคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับติดตามในเชิงนโยบายและมีตำแหน่งในคณะกรรมการ กพต. อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการอีก โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีการให้ความเห็นในเรื่องนี้หลายท่าน อาทิ นายทวิศักดิ์ คิตบรรจง ได้แสดงความเห็นว่า

“การกำหนดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมใน สอ.บต. ไม่ว่าจะนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี อาจขัดกับหลักบริหารทั่วไปที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ถือปฏิบัติ จึงไม่ควรให้ฝ่ายการเมืองมาเป็นผู้ปฏิบัติเอง จะทำให้ขาดเอกภาพในการทำงาน หน้าที่ปฏิบัติควรเป็นของข้าราชการประจำ”⁹⁹ นอกจากนี้ยังมีนายกฤช อาทิตย์แก้ว อดีตผู้ว่าราชการหลายจังหวัดให้ความเห็นว่า

“ไม่ควรมีการนำนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้อำนวยการ สอ.บต. ซึ่งเป็นงานของข้าราชการประจำ เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญไม่เท่ากับข้าราชการประจำในพื้นที่ โดยผู้ที่ทำงานใน สอ.บต. ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ นักการเมืองสามารถกำหนดนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ ดังนั้นตำแหน่ง ผอ.สอ.บต. จึงควรมาจากข้าราชการประจำ”¹⁰⁰

จากทัศนคติของสมาชิกวุฒิสภาสรรหาซึ่งมาจากอดีตข้าราชการประจำ มีจุดยืนที่ชัดเจนในเรื่องการทำให้ระบบบริหารราชการปลอดจากการแทรกแซงจากการเมือง และเสริมความเข้มแข็ง

⁹⁸ คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา, วุฒิสภากับงานก่อกำเนิดกฎหมาย, หน้า 171-172.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 195.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 196.

ของฝ่ายข้าราชการประจำ และเป็นการนำเอาหลักการ “การเมืองแยกจากการบริหาร” มาเพื่อทำให้โครงสร้าง คอ.บต. นั้นปราศจากฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วย ซึ่งเดิมไทยนั้นมีวัฒนธรรม ระบบราชการแข็ง ระบบการเมืองอ่อน (strong bureaucrats, weak politician) ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งข้าราชการประจำมีบทบาททั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ระบบราชการได้อ่อนแรงมาตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรที่มีการปฏิรูประบบราชการที่เป็นการรวมอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี ส่งผลให้ระบบราชการได้อ่อนแอลง¹⁰¹ แต่เมื่อประเทศไทยได้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองซึ่งส่วนใหญ่มาจากอดีตข้าราชการประจำก็มีแนวโน้มที่มีจุดยืนจะให้ระบบราชการกลับมาเข้มแข็งอีกครั้ง และเป็นการคานอำนาจกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจากนักการเมือง และการอ้างหลักการในเรื่องการเมืองแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้น ก็เป็นการสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ฝ่ายที่สนับสนุนข้าราชการประจำเช่นเดียวกัน ซึ่งท้ายสุดแล้วก็มีการตัดในเรื่องตำแหน่ง “ผู้อำนวยการ คอ.บต.” ออกไปคงไว้แต่ตำแหน่งเลขาธิการ คอ.บต. อีกประเด็นในเรื่องบทบาทฝ่ายการเมืองในการบริหารงาน คอ.บต. คือ เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ กพต. ที่มีสัดส่วนของฝ่ายการเมือง คือ รัฐมนตรี แต่ละกระทรวง จำนวนมากนั้น ได้รับการอภิปรายและเห็นต่างในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยผู้อภิปราย อาทิ พล.อ.อ.วีรวิทย์ คงศักดิ์ นายเจตน์ ศิรธรานนท์ นายจตุรงค์ ชีระกนก นายอนุศักดิ์ คงมาลัย เป็นต้น โดยอภิปรายในเรื่องการที่คณะรัฐมนตรีเข้ามามีบทบาทใน กพต. เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก กพต. เป็นผู้เปลี่ยลยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ แต่รัฐมนตรีมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หน้าที่ใน กพต. ควรขับเคลื่อนโดยข้าราชการประจำมากกว่าและเกรงว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะส่งผลต่อความต่อเนื่องในการทำงานของ กพต. ซึ่งประเด็นที่ถูกกล่าวถึงมากคือ “ความไม่สอดคล้องกับหลักบริหารราชการ” ในเรื่องการแบ่งแยกระหว่างหน้าที่ฝ่ายบริหารในฐานะผู้กำหนดนโยบาย และข้าราชการประจำในฐานะผู้ที่ทำการขับเคลื่อนนโยบาย แต่ท้ายสุดแล้วองค์ประกอบของ กพต. ก็ยังคงมีรัฐมนตรีเป็นกรรมการเช่นเดิมด้วยเหตุผลในเรื่องความมีอำนาจในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย

อำนาจเลขาธิการในการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ออกจากพื้นที่ ตามร่าง ม. 12 โดยได้มีมติให้ตัดข้อความในเรื่องการมีให้น่าบัพัญญูที่ว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาบังคับใช้กับคำสั่งของเลขาธิการในเรื่องที่เกี่ยวกับการสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ โดยผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรา

¹⁰¹ Bidhya Bowomwathana and Ora-on Poochareon, “Bureaucratic Politics and Administrative Reform : Why Politics Matters .: 8

ดังกล่าว นำเสนอเหตุผลอาทิ เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากไม่รวมเจ้าหน้าที่ทหาร อัยการ ตุลาการ ตลอดจนการงดเว้นมาตรการชั่วคราวหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ นั้น เป็นการทำลายอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุล จะเห็นว่าถึงแม้จะมีการตัดอำนาจของเลขานุการในข้อนี้ โดยอ้างถึงการทำลายอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลนั้น จะเห็นว่ามิใช่กฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีการยกเว้นอำนาจศาลปกครองและกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเช่นเดียวกัน คือ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรมาตรา 23 ที่วางหลักกฎหมายว่า บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง ที่กระทำตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงฯ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม โดยศาลมีอำนาจในการเรียกเจ้าพนักงานมาชี้แจงข้อเท็จจริง รายงานหรือแสดงผลประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการที่ออกตามกฎหมายนี้ จากมาตรา 23 ในกฎหมายฉบับดังกล่าวทำให้กฎหมายมีข้อยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้อำนาจศาลปกครอง ซึ่งเป็นช่องทางของกฎหมายนี้ที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้กำลัง ได้ถ้ามีความจำเป็น ตลอดจน พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2548 ในมาตรา 16 ก็มีการเขียนยกเว้นอำนาจของศาลปกครองเช่นเดียวกัน แต่เมื่อมาเปรียบเทียบกับกรณี พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลับได้รับการคัดค้านมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาบังคับใช้กับคำสั่งของเลขานุการในเรื่องการย้ายเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกนอกพื้นที่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตว่าทำไมกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของทหารถึงมีบทบัญญัติยกเว้นอำนาจศาลปกครองได้ แต่พอกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของฝ่ายพลเรือนยกเว้นมาตรการชั่วคราวของศาลปกครอง ไม่สามารถมีอำนาจในส่วนนี้ได้ เนื่องจากผู้คัดค้านอ้างในเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุล แต่กลับไม่มีผู้พิจารณาการใช้กฎหมายในส่วนของเจ้าหน้าที่ทหารก็มีเรื่องการยกเว้นการตรวจสอบจากศาลปกครองเช่นเดียวกัน

4. ผลของกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.สาระสำคัญของ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553

คำนิยามของจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาตรา 3“จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลาจังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา

การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งเนื้อหาของนโยบายต้องครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและความมั่นคง ตลอดจนรับฟังความ

คิดเห็นของประชาชนประกอบ และต้องนำความเห็นของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้มาประกอบการพิจารณาจัดทำร่าง (มาตรา 4)

การจัดโครงสร้างองค์การ แบ่งเป็นระดับนโยบายและระดับบริหาร คือ

(1) **องค์การภายในระดับนโยบาย** คือ ให้มี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “กพต.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดละหนึ่งคนซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกรรมการ ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 20 มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 6)

หน้าที่ของ กพต. คือ พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ ศอ.บต. เสนอ เรงรัด กำกับ ให้ความเห็นชอบในโครงการด้านการพัฒนาและกำหนดเขตพัฒนาพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการจัดตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนภารกิจด้านการพัฒนา

(2) **องค์การระดับบริหาร** คือ มาตรา 8 ให้มี ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “ศอ.บต.”เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และ มาตรา 14 ให้มี

เลขานุการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ ศอ.บต. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานใน ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยบุคลากร ของ ศอ.บต. ประกอบด้วย (1) เลขานุการและรองเลขานุการ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่ ศอ.บต. ร้องขอ (3) เจ้าหน้าที่ประจำ ศอ.บต. ซึ่งต้องหาอัตรากำลังเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน

การบริหารงาน

(1) มาตรา 17 ศอ.บต. มีอำนาจในการแบ่งส่วนราชการภายใน โดยคำนึงเรื่องความคล่องตัวและความเหมาะสมกับการกิจ

(2) ศอ.บต. สามารถขอเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐมาประจำที่ ศอ.บต. ได้

(3) การย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ระบุไว้ในมาตรา 12 ในกรณีข้อเท็จจริงปรากฏแก่เลขานุการหรือโดยการเสนอของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้ใดมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ให้เลขานุการมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล

(4) อำนาจ ศอ.บต. ในการเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือน นอกเหนือจากที่ผู้บังคับบัญชาของตนให้

การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 49 ดังต่อไปนี้(มาตรา 19) ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้มาจากการเลือกกันเองหรือในแต่ละกลุ่มอาจเลือกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นผู้แทนสมาชิกในประเภทของตนได้

หน้าที่สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สำคัญ คือ ให้ความเห็นในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุงเพื่อเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณา เสนอความเห็นต่อเลขานุการเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนออกไปจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้คำปรึกษาเสนอแนะ ร่วมมือ และประสานงานกับ ศอ.บต. พิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดย

มิชอบหรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการนี้อาจเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

ผลประโยชน์ขององค์การของ ศอ.บต.

การทำงานของ ศอ.บต. ตาม พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้ ศอ.บต. ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างของ ศอ.บต. ในอดีตที่เป็นเพียงหน่วยงานตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น โดยผลประโยชน์เชิงองค์การที่มาจากกฎหมายฉบับใหม่ได้แก่

(1) **สถานะขององค์การ** ที่เป็นนิติบุคคล เป็นส่วนราชการตามกฎหมายซึ่งถือเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนและมีการใช้อำนาจมหาชน หน่วยงานอย่าง ศอ.บต. จึงมีอำนาจในการกระทำการแทนรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับตน มีระบบบริหารงานระบบบริหารการคลัง ที่เป็นของตนเอง และไม่ใช้เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. อีกต่อไป

(2) **ตำแหน่งเลขาธิการ** มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากเดิมที่ ผอ.ศอ.บต. นั้น เป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

(3) **การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น** การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสภาดังกล่าวนั้นเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการเข้ามาเป็นสภาดังกล่าวมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจาก “สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” เดิมตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ให้อำนาจ ผอ.ศอ.บต. แต่งตั้ง แต่สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มาจากตัวแทนของประชาชนในแต่ละกลุ่มและมีกระบวนการเลือกตั้งกันเองในสมาชิกกลุ่ม

(4) **การมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้** ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบในยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา ซึ่งองค์ประกอบระดับรัฐมนตรีจากหลายกระทรวง ซึ่งทำให้คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจในการตัดสินใจมาก โดยเฉพาะการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่ง ศอ.บต. ในเชิงอำนาจแล้วเทียบเท่าได้กับ กอ.รมน. เนื่องจากมี นายกรัฐมนตรี เป็น ผอ.รมน. เช่นกัน

(5) **อำนาจในการให้คำตอบแทนพิเศษแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนในพื้นที่** นอกเหนือจากการให้คำตอบแทนของส่วนราชการปกติ

(6) อำนาจของเลขาธิการในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมิใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือเป็นผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เลขาธิการ สามารถแจ้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมาย

อำนาจของ ศอ.บต. ใน พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นถือเป็นครั้งแรกที่ ศอ.บต. ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนหรือส่วนราชการตาม พ.ร.บ.การบริหารราชการแผ่นดิน 2534 ซึ่งนิติบุคคลมหาชนนี้มีอำนาจในการจัดทำบริหารสาธารณะแทนรัฐ และมีอำนาจมหาชน สามารถใช้อำนาจเหนือในการสั่งการบางอย่างได้

(2) บทสรุป

โดยสรุปกระบวนการตรา พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นไปตามแนวคิดการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics) ผสานกับการกำหนดนโยบายตามแนวคิดแบบกลุ่มมองหน่วยวิเคราะห์เป็นระดับปัจเจกบุคคล โดย Allison ได้สมมติให้ปรากฏการณ์ Bureaucratic politics เปรียบเสมือนเกมที่ผู้เล่นแต่ละคนต่างก็มีจุดยืนเป็นของตนเอง โดยจุดยืนของแต่ละบุคคลนั้น ขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่แต่ละบุคคลนั้นมีอยู่ (where you stand depends on where you sit) มีผลต่อการตัดสินใจในนโยบายด้วย เพราะฉะนั้นสาระสำคัญของแนวคิด Allison ก็คือ นโยบายสาธารณะที่ออกมาเป็นผลทางการเมือง (political outcome) ซึ่งผ่านการ pulling and hauling ของทั้งผู้ที่มีบทบาทมากและบทบาทน้อย จนผลสุดท้ายนโยบายที่ออกมาเกิดจากการเจรจาต่อรอง ประนีประนอมนั่นเอง แต่จากการปรับกรอบแนวคิดโดยนำแนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการมาใช้ซึ่งพิจารณาถึงข้าราชการประจำระดับกลางและล่างที่มีบทบาทในการผลักดันนโยบาย เช่นเดียวกับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในการผลักดันครั้งแรกในช่วงที่การเมืองไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกองทัพหลังรัฐประหาร 2549 นั้น การจะแยก ศอ.บต. ออกมาเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากกองทัพนั้นเป็นเรื่องที่ยาก และมีความพยายามในการช่วงชิงการเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง ศอ.บต. และ กอ.รมน. โดยมีนายทหารหลายคนเป็นกรรมาธิการทั้ง 2 คณะ ท้ายสุดแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหารก็ตัดสินใจให้ร่างกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ออกามีผลบังคับใช้ก่อน และปล่อยให้กฎหมายจัดตั้ง ศอ.บต. ตกไปโดยกลายเป็นหน่วยงานในโครงสร้าง กอ.รมน. ขณะที่ต่อมาเมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย โดยพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลก็ได้มีแรงผลักดันจากฝ่ายการเมืองให้จัดตั้งองค์การถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เป็นเจ้าภาพหลักในการยกร่าง

กฎหมายดังกล่าว และคณะทำงานสนับสนุนการร่างก็เป็นทีมงานของกระทรวงมหาดไทยและเป็นผู้ที่ผลักดัน พ.ร.บ.ศอ.บต. มาแล้ว ดังนั้นเนื้อหาของร่างกฎหมายจึงเป็นการแสดงจุดยืนที่เป็นความต้องการของกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อผ่านการขอรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น เนื้อหาของกฎหมายก็ได้ถูกปรับ โดยเฉพาะในชั้นของคณะรัฐมนตรีที่รับฟังความเห็นจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ต่างตั้งคำถามถึงร่างกฎหมายเดิมในแง่ที่ว่าเป็นการให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยมากเกินไป และในชั้นการพิจารณาของนิติบัญญัติ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ออกมาตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงกลาโหม (กอ.รมน.) แต่สุดท้าย ศอ.บต. ก็ออกไปตั้งกัณยากรรัฐมนตรี ซึ่งผิดจากความต้องการของกระทรวงมหาดไทยเดิมที่ต้องการมีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานนี้ และผิดจากความตั้งใจเดิมของ กอ.รมน. ที่ต้องการให้เป็นหน่วยงานในโครงสร้างของตนตาม พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังนั้นการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผลทางการเมือง (Political Outputs) ไม่ได้ถูกกำหนดบนหลักการทางเหตุผล (Rational) เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นผลมาจาก กระบวนการทำงานของแต่ละองค์การ และการตัดสินใจของแต่ละปัจเจกบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์การนั้นด้วย ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ผ่านกระบวนการ การต่อรอง เกรงกัน การเมืองระหว่างกลุ่ม ซึ่งผลที่ออกมา (Political Outcomes) ไม่ใช่ทางเลือกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่คาดหวังไว้ (unintended) แต่เป็นนโยบายที่ออกมาเป็นผลจากการต่อรอง (Bargaining) ให้มาอยู่ที่จุดที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ (Compromise)

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากเนื้อหาของการศึกษาที่ผ่านมาทั้ง 5 บท ผู้ศึกษาได้อธิบายถึงพัฒนาการของการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีต กระแสการเมืองที่ทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อันเนื่องมาจากการถูกรัฐประหาร และการศึกษาครั้งนี้ได้เน้นไปที่การอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และบทบาทของการเมืองที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์การเมืองในระบบราชการที่เป็นการแย่งชิงบทบาทในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งริเริ่มโดยกระทรวงมหาดไทยในการรื้อฟื้นหน่วยงานอย่างศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ ศอ.บต. กลับมาเป็นกลไกในการบริหารราชการและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ และพยายามผลักดันให้เกิดกฎหมายที่ทำให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานถาวร มีฐานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งประสบกับความล้มเหลวในการผลักดันเมื่อรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร 2549 ยังคุมอำนาจหลัก เนื่องจากความต้องการของกองทัพในขณะนั้น คือ การผลักดัน พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ให้ออกมาบังคับใช้ก่อน อันทำให้ ศอ.บต. ต้องกลายเป็นหน่วยงานหนึ่งของ กอ.รมน. และการผลักดันครั้งที่ 2 นั้น ประสบความสำเร็จอันเนื่องจากแรงสนับสนุนของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง สมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ จนผลออกมาเป็น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ส่งผลให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยผิดจากรูปแบบเดิมที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย และผลที่ออกมาก็ผิดจากเจตนารมณ์เดิมของกระทรวงมหาดไทยในการผลักดันร่างกฎหมาย และไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกองทัพ ที่ผลักดัน พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 เพื่อให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน. ซึ่งผลที่ออกมาล้วนเป็นผลจากการเจรจา ต่อรอง ประนีประนอม กันระหว่างระบบราชการหรือเป็นเรื่อง “การเมืองในระบบราชการนั่นเอง” โดยแต่ละบทมีลำดับในการนำเสนอ ดังนี้

บทที่ 1 เป็นการนำเสนอที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา คำถามวิจัย สมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา คำนิยามสำคัญในการศึกษา ระเบียบวิธีการศึกษา วิธีการศึกษา ซึ่งเป็นการพูดถึงภาพรวมและแนวทางในการศึกษาในครั้งนี้

บทที่ 2 นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะ ทั้งในส่วนของวาระกรรมที่เกี่ยวกับการเข้าสู่วาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย การเมืองใน

ระบบราชการ ตลอดจนศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายและที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารราชการและนโยบายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

บทที่ 3 นำเสนอพัฒนาการของนโยบายและองค์การที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากในอดีตถึงปี พ.ศ.2549 ซึ่งเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจระบบบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบัน เนื่องจากส่วนราชการต่างๆ มักมองภาพในการแก้ไขปัญหาจากองค์การที่ตนเองอยู่ โดยมักจะตัดออกจากสิ่งที่มีอยู่เดิม หรือพัฒนาจากนโยบายหรือกลไกที่มีอยู่เดิม ดังนั้นการทำความเข้าใจพัฒนาการที่ผ่านมาในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะในมิติของนโยบายและระบบบริหารราชการในพื้นที่จึงมีความสำคัญ

บทที่ 4 เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับขั้นตอนการเข้าสู่วาระของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยกระแสการเมือง กระแสนโยบาย และกระแสปัญหา มาบรรจบกัน ทำให้หน้าด่านนโยบายถูกเปิดออก และแนวคิดการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ได้เข้าสู่การเป็นวาระเชิงการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ และนำไปสู่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายโดยฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติต่อไป

บทที่ 5 เป็นการนำเสนอในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการผลักดันให้ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายประสบทั้งความความสำเร็จและความล้มเหลวและความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดกฎหมายและองค์การที่เป็นถาวรในการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์การเมืองในระบบราชการซึ่งมีการต่อสู้ ต่อรอง เพื่อให้ได้ผลตามที่ตนเองต้องการ ซึ่งสุดท้ายผลที่ออกมา เป็นผลมาจากการประนีประนอมและทุกฝ่ายยอมรับได้

1. ข้อสรุปเกี่ยวกับตัวแสดงกลุ่มต่างๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง ศอ.บต.

1.1. รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กระบวนการกำหนดนโยบายของไทยนั้น ตัวแสดงที่ถือว่ามีความสำคัญที่สุด คือ รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ตัวแสดงที่เป็นรัฐนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ โดยตัวแสดงที่เป็นส่วนราชการที่สำคัญ คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองทัพ

(1) การกำหนดนโยบายในช่วงก่อนปี 2549

- ช่วงปี 2524 ในช่วงก่อนปี 2549 นั้น ศอ.บต. ได้ถูกจัดตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 โดยมีพื้นฐานมาจากข้อเสนอของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2523 ให้มีการปรับปรุงการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้

กระทรวงมหาดไทยมีการจัดตั้ง ศอ.บต. เพื่อกำกับ ดูแล ประสานงานระหว่างส่วนราชการ และให้ กอ.รมน. จัดตั้ง พตท.43 เพื่อทำหน้าที่ป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักคือ กองทัพ โดยเฉพาะกองทัพภาคที่ 4 ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชา ศอ.บต. และ พตท.43 ซึ่งในช่วงนี้ทหารเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสูงกว่าพลเรือนเนื่องจากประเทศไทยยังอยู่ใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ คือ ยังไม่ได้มีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งอย่างแท้จริง โดยทหารและระบบราชการมีความเข้มแข็งกว่าระบบการเมือง ช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่นโยบายการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความรอบด้านมากขึ้น เนื่องจากสภามันคงแห่งชาติ มีการออกนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2521 ขึ้น ตลอดจนรัฐบาล พล.อ.เปรม ฤกษ์มีแนวทางการแก้ไขปัญหาคือเน้นการเมืองนำการทหาร

- **ช่วงปี 2539** ในช่วงนี้ทหารได้ลดบทบาทของตนเองลง เนื่องจากวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 ที่มีการขับไล่รัฐบาล พล.อ.สุจินดา ทำให้ทหารได้ถอยตนเองออกจากเวทีการเมือง และสภามันคงแห่งชาติเองก็ได้มีการปรับนโยบายด้านความมั่นคงด้านต่างๆเนื่องมาจากสถานการณ์ความมั่นคงที่เป็นภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงไปมากตั้งแต่ห้วงปี 2530 รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงนโยบาย โดยการยกระดับฝ่ายพลเรือน คือ ศอ.บต. มาเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากกองทัพภาคที่ 4 มาขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี แต่ยังคงมี ผอ.ศอ.บต. มาจากรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และมีการบริหารในระดับนโยบายในรูปแบบคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งเป็นช่วงที่กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากกว่าในอดีต

- **ช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544 – 2549)** เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มองว่าปัญหาความไม่สงบนั้นเกิดจากภัยแทรกซ้อน อาทิ อาชญากรรมธรรมา การค้าสิ่งผิดกฎหมาย เป็นต้น มิได้เกิดจากอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน ทำให้ตัดสินใจยกเลิกระบบการบริหารแบบพิเศษ ซึ่งในยุคนี้เป็นช่วงการเมืองเข้มแข็ง โดย พ.ต.ท.ทักษิณ มีอำนาจการตัดสินใจอย่างเต็มที่ คือฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งภายหลังก็ได้ตัดสินใจจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบพิเศษอย่าง กอ.สสส.จชต. ซึ่งมีรูปแบบคล้าย กอ.รมน. ขึ้นมาเพื่อหวังแก้ไขปัญหาคความไม่สงบแทนที่ ศอ.บต. แต่ในที่สุดจุดเปลี่ยนอยู่ที่การรัฐประหารในปี 2549

(2) การกำหนดนโยบายหลัง 2549

- **รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์** เป็นรัฐบาลภายใต้การรัฐประหารมีการื้อฟื้น ศอ.บต. และ พตท. ขึ้นมาเป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน. ภาค 4 ซึ่งการจัดโครงสร้างหน่วยงานนั้นเหมือนกับโครงสร้างสมัย พล.อ.เปรม โดยหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่มีฐานะเหมือน ศอ.บต. ในยุคแรกๆที่จัดตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีบทบาทหลักในการผลักดันให้ ศอ.บต. มีกฎหมายเฉพาะเป็นของตนเอง และเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระจากแม่ทัพภาคที่ 4 แต่ไม่ประสบ

ความสำเร็จเนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เลือกที่จะผ่านร่าง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแทน ซึ่งทำให้ สอ.บต.เป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน. เนื่องจากในช่วงเวลานั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกองทัพและอดีตทหารเข้ามาเป็นสมาชิก ความเห็นของกลุ่มทหารจึงไปในทางเดียวกัน โดยให้การสนับสนุนกฎหมาย กอ.รมน. มากกว่า พ.ร.บ. สอ.บต. โดยสรุปแล้วในรัฐบาลสุรยุทธ์มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2549 คือ

- มติคณะรัฐมนตรีจัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551

- **รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์** ในช่วงเวลานี้ไทยประสบความวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ความคืบหน้าในการแก้ปัญหาความไม่สงบจึงมีไม่มากนัก สอ.บต. ก็ยังคงเป็นหน่วยงานภายใต้ กอ.รมน.

- **รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ** รัฐบาลอภิสิทธิ์ เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการผลักดันการมีกฎหมายเฉพาะในการบริหารพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการแถลงนโยบายเร่งด่วนต่อรัฐสภาที่รัฐบาลจะดำเนินการในปีแรก คือ การมีกฎหมายพิเศษในการบริหารจัดการพื้นที่และการจัดตั้งองค์การถาวรในการบริหารราชการในพื้นที่ โดยมอบหมายให้นายถาวร เสนเนียม รมช.มหาดไทย เป็นผู้ดำเนินหลักในการยกร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ เนื่องจากข้าราชการที่ผลักดันร่างกฎหมายร่วมกับฝ่ายการเมือง ก็คือข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ปฏิบัติราชการ สอ.บต. และเป็นชุดเดียวกับที่พยายามผลักดันร่าง พ.ร.บ.สอ.บต. สมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์

ในที่สุดผลการผลักดันร่างกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นไม่เป็นไปตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทยในตอนแรก เนื่องจากร่างกฎหมายมีเนื้อหาบางส่วนไม่เป็นที่ยอมรับของตัวแสดงอื่นๆ ในกระบวนการนโยบาย อาทิ ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลาง เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับที่มาของ เลขานุการ สอ.บต. ในที่สุด สอ.บต. ในปี 2553 นั้นเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลตามความตั้งใจของฝ่ายการเมือง แต่ไม่ได้เป็นส่วนราชการภายใต้กระทรวงมหาดไทยอีกต่อไปตามที่ตั้งใจในเบื้องต้น แต่เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ เนื่องจากฝ่ายการเมืองตั้งใจผลักดันให้เกิดหน่วยงานอย่างเต็มที

1.2 กองทัพ กองทัพแม้ว่าจะเป็นส่วนราชการภายใต้รัฐบาล แต่ด้วยความที่กองทัพมีบทบาทในระบบการเมืองไทยมาโดยตลอด

(1) การกำหนดนโยบายในช่วงก่อนปี 2549 ในช่วงก่อนปี 2549 นั้นทหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบ เนื่องจากในอดีตนั้นประเทศไทยต้องประสบกับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ซึ่งกองทัพได้ตั้งกองอำนวยการรักษาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.รต.) ขึ้น โดยเป็นหน่วยงานใน กอ.รมน. ภายหลัง พล.อ.เปรม ได้มีดำริในการปรับปรุงการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2524 จัดตั้ง ศอ.บต. และ พตท.43 แต่ทุกหน่วยงานก็ยังคงอยู่ภายใต้ กอ.รมน. ภาค 4 (แม่ทัพภาคที่ 4) ซึ่งเป็นช่วงที่ทุกหน่วยงานต้องอยู่ภายใต้กองทัพภาคที่ 4 จนกระทั่งในปี 2539 ได้มีการลดบทบาทของทหารลงไป เนื่องจากมีการปรับให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและบทบาทในการบริหาร ศอ.บต. และขึ้นกับนายกรัฐมนตรี โดยตรง และบทบาทก็ได้ถดถอยลงสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ เนื่องจากได้ยกเลิกการบริหารรูปแบบพิเศษทั้งหมด

(2) การกำหนดนโยบายหลัง 2549 การกำหนดนโยบายหลังปี 2549 นั้นแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ

- ช่วง พล.อ.สุรยุทธ์ ยังเป็นช่วงที่ทหารยังคงมีบทบาทมากในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ว่าจะมีการตั้ง ศอ.บต. ขึ้นใหม่ แต่บทบาทหลักรัฐบาลยังคงมอบหมายให้ กอ.รมน. ภาค 4 เป็นผู้บังคับบัญชางานในภาพรวม แม้ว่ามีแรงผลักดันจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถือเป็นส่วนราชการพลเรือนที่มีบทบาทสำคัญ แต่ก็ไม่อาจต้านกระแสความต้องการจากกองทัพที่ต้องการผลักดันร่างกฎหมาย กอ.รมน. ได้ ทำให้ในที่สุดตัวแสดงกองทัพก็เป็นฝ่ายที่ยังรักษาอิทธิพลของตนไว้ได้ผ่าน พ.ร.บ. กอ.รมน. 2551

- ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์ ในช่วงนี้จะไม่กล่าวถึงรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และ นายสมัคร สุนทรเวช เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีความเคลื่อนไหวหรือพัฒนาการในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มากนัก ซึ่งต่างจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ ที่ได้มีจุดยืนและมีการแถลงอย่างชัดเจนถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้ง ศอ.บต. ตัวแสดงในช่วงเวลานี้ ตัวแสดงกองทัพจึงมีบทบาทในการจัดระบบบริหารราชการลดลง เนื่องจากรัฐบาลตั้งใจที่จะผลักดันให้มีองคการพลเรือนถาวรในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนา ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการผลักดันการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว

2. ข้อสรุปในเรื่องบทบาทของตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย

2.1 กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักมาตั้งแต่ปี 2524 เนื่องจากเป็นส่วนราชการที่มีเครือข่ายทั่วประเทศ ซึ่งมีทรัพยากรฝ่ายปกครองที่สร้างความสำเร็จในการทำงาน และมี

การแข่งขันเพื่อความได้เปรียบเชิงองค์การกับฝ่ายความมั่นคงหรือทหารมาโดยตลอด เนื่องจากตั้งแต่ก่อตั้ง สอ.บต. นั้น กองทัพอากาศที่ 4 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเองพยายามผลักดันให้ สอ.บต. เป็นส่วนราชการที่พ้นจากการควบคุมของแม่ทัพภาคที่ 4 และเป็นผู้ริเริ่มเรื่องดังกล่าว แต่ท้ายที่สุดผลที่ออกมากลับไม่เป็นไปตามความต้องการในครั้งแรก เนื่องจาก สอ.บต. ต้องกลายเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี สรุปลแล้ว จุดยืนของมหาดไทย คือ การให้ สอ.บต. เป็นหน่วยงานภายใต้ กระทรวงมหาดไทย โดยมีเหตุผลในเรื่องการประสานงานกับเครือข่ายทั้งในส่วนภูมิภาคถึงระดับหมู่บ้าน และในแง่การประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัด และผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังเป็นในเรื่องตำแหน่งที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเจตนาเริ่มต้นเดิมของกฎหมายนั้นต้องการให้อัตรากำลังของ สอ.บต. เป็นอัตรากำลังของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยด้วย

2.2 กระทรวงกลาโหม (กองทัพ) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากกองทัพนั้นเป็นเสาหลักของประเทศในด้านความมั่นคงมาตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะบทบาทในระบบการเมืองของไทย ซึ่งทหารมีการจัดตั้งองค์การที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา อดีตที่ผ่านมา กองทัพก็มีการแทรกแซงทางการเมืองอยู่เสมอ โดยทหารมีรูปแบบการแทรกแซงทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ คือ การใช้อิทธิพลกดดันนโยบาย การใช้อำนาจ¹ สรุปลแล้ว จุดยืนและบทบาทของกองทัพเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้คือการสร้างความเป็นเอกภาพภายใต้อำណัติของกองทัพ คือ ความเป็นเอกภาพหมายถึงการที่ทุกหน่วยงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมศูนย์การบังคับบัญชาที่แม่ทัพภาคที่ 4

โดยผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังจากการศึกษาพบว่าสิ่งที่เหนือกว่าเรื่องอัตรากำลังและงบประมาณของทหารนั้น คือ ทศนคติของทหารส่วนใหญ่มีมุมมองที่ตรงกันในเรื่องการบริหารจัดการความมั่นคงนั้นต้องเป็นเรื่องของกองทัพ และการมองว่าบทบาทของหน่วยงานพลเรือนนั้นต้องมีบทบาทเหมือนเป็นรองฝ่ายกองทัพ เห็นได้จากกรมมองว่า ร่าง พ.ร.บ.ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้นเป็นเหมือนกฎหมายลูกของ ร่าง พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกระบวนการงบประมาณนั้น สอ.บต. ต้องผ่านการพิจารณา กลั่นกรองของ กอ.รมน. ก่อน ถ้าเป็นหน่วยงานหนึ่งใน กอ.รมน.

2.3 หน่วยงานกลาง อาทิ หน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มักจะมีบทบาทมากเนื่องจากอยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจ คือ ฝ่ายการเมือง และดูงานในภาพรวมทั้งเรื่องแผนงาน งบประมาณ และบุคลากร หน่วยงานดังกล่าว คือ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ

¹ ตระกูล มีชัย, "เอกสารประกอบการสอน การเมืองการปกครองไทย," บรรยาย ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีการศึกษา 2548. (เอกสารไม่ได้พิมพ์เผยแพร่)

สำนักงาน กพร. สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทในการให้ความเห็นในขั้นตอนการร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง สอ.บต. ทำให้ท้ายสุดคณะรัฐมนตรีต้องรับฟังความเห็นของหน่วยงานดังกล่าว และให้กระทรวงมหาดไทยปรับร่างกฎหมายร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จนออกมาเป็น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 จุดยืนและบทบาทของหน่วยงานเหล่านี้มักจะเป็นเรื่องการให้ความเห็น การประสานงาน โดยมักหยิบยกเครื่องมือทางการบริหารหรือวาทกรรมทางการบริหารจัดการมาใช้ อาทิ การมีเอกภาพ การบูรณาการ แต่ก็เป็นการให้ความเห็นอย่างกลางๆ โดยไม่ได้ลงรายละเอียดมากนัก และในการศึกษารั้งนี้พบว่า หน่วยงานเหล่านี้ได้ให้ความเห็นที่ขัดกับกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่มาของเลขธิการ สอ.บต. ทำให้มหาดไทยต้องยอมปรับแก้ร่างกฎหมาย ซึ่ง สอ.บต. ในท้ายที่สุดก็กลายมาเป็นหนึ่งในหน่วยงานกลางที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีนั่นเอง

2.4 ฝ่ายการเมือง/รัฐบาล ในช่วงแรกนั้นฝ่ายการเมือง คือ ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งนั้น ยังไม่ได้มีบทบาทมากนักในเวทีการแก้ปัญหา เนื่องจากในยุคก่อน 2540 โดยเฉพาะในช่วงเวลา 2522-2526 รัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดให้ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ต่อมาแม้ว่าไทยเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตย แต่ทหารก็ยังมียุทธศาสตร์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้สูง จนกระทั่งในปี 2539 นั้นรัฐบาลบรรหารก็ได้พยายามยกระดับหน่วยงานพลเรือนให้เทียบเท่าทหาร แต่สุดท้ายในปี 2549 โครงสร้างการบริหารก็ได้กลับไปอยู่ในลักษณะที่ฝ่ายทหารมีอำนาจควบคุมกำกับเหมือนเดิม แต่เมื่อพรรคประชาธิปัตย์เข้ามาเป็นรัฐบาลนั้น ได้พยายามผลักดันให้มี สอ.บต. เป็นองค์การถาวร ซึ่งในช่วงนี้เป็นเวลาที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทสูงและต้องการให้เป็นผลงานสำคัญของรัฐบาลประชาธิปัตย์ ซึ่ง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 จะสำเร็จไม่ได้เลยถ้าขาดแรงผลักดันจากฝ่ายการเมือง ที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำรัฐบาล

ข้อสรุป ในเรื่องบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ นั้นสรุปได้ว่าบทบาทของตัวแสดงหลักๆ นั้นคือ ฝ่ายข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการทหาร หรือกระทรวงกลาโหมที่พยายามจัดโครงสร้างหน่วยงานด้านการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีผลทำให้หน่วยงานของตนมีอำนาจและอิทธิพลในระบบนโยบายเหนือกว่าในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งท้ายสุดแล้ว สอ.บต. ก็ได้พัฒนารูปแบบไปเป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่อนายกรัฐมนตรี และไม่ได้อยู่ภายใต้การนำของทั้งมหาดไทยและกลาโหม

ตารางที่ 7 สรุปบทบาทตัวแสดงในกระบวนการนโยบาย

ตัวแสดงกลุ่ม	ระบบบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้		
	ก่อนปี 2524-2549	ช่วง 2549 - 2551	2551-2554
กระทรวงมหาดไทย	(1) ศอ.บต. มี กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ ภายใต้ กอ.รมน. ภาค 4 (2) ปี 2539 ก.มหาดไทย รับผิดชอบ ศอ.บต. โดยแยก ออกจากควบคุมของกองทัพ ภาค 4	(1) รับผิดชอบ ศอ.บต. ภายใต้ แม่ทัพภาคที่ 4 (2) ผลักดัน พ.ร.บ.ศอ.บต.	ผลักดัน พ.ร.บ.การบริหาร ราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีความเชื่อมโยงทาง โครงสร้างกับ ก.มหาดไทย
กระทรวงกลาโหม	แม่ทัพภาคที่ 4 รับผิดชอบ ภาพรวมในการบริหารจัดการ พื้นที่	(1) รับผิดชอบในภาพรวมผ่าน กองทัพภาคที่ 4 (2) ผลักดันกฎหมาย กอ.รมน.	ไม่มีบทบาทมากนัก เนื่องจาก ฝ่ายการเมืองผลักดัน ศอ.บต. เดิมที่
ฝ่ายการเมือง	(1) ฝ่ายการเมือง (พล.อ.เปรม ๗) ออกคำสั่ง 8/2524 จัดตั้ง ศอ.บต. และ พตท.43 (2) ปี 2539 รัฐบาลบรรหาร ๗ ปรับโครงสร้างการบริหาร ขกระดับงานพลเรือน แยกจาก กองทัพภาคที่ 4 (3) รัฐบาลทักษิณฯ ออกคำสั่ง นร.123/2545 ยกเลิก ศอ.บต. และ พตท.43	รัฐบาลสุรยุทธ์ฯ รื้อฟื้น หน่วยงานรูปแบบพิเศษขึ้นมี รูปแบบเหมือนโครงสร้างปี 2524	พยายามจัดตั้ง ศอ.บต. ให้เป็น ส่วนราชการและให้มีกฎหมาย บริหารราชการรูปแบบเฉพาะ
ส่วนราชการอื่น	สมช. ออกนโยบายความมั่นคง แห่งชาติเกี่ยวกับ จังหวัด ชายแดนภาคใต้ 2521 ถึงปี 2542	มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ จัดตั้ง ศอ.บต. และออก นโยบายเสริมสร้างสันติสุขใน ปี 2549	คัดค้านที่มาของผู้บริหาร ศอ.บต. ที่ยังมีความเชื่อมโยง กับกระทรวงมหาดไทย

3. สรุปผลจากวัตถุประสงค์การศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นองค์การที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ โดยใช้วิธีการทางเมืองนำการทหาร โดยทำการศึกษาพัฒนาการ กระบวนการผลักดันการจัดตั้ง สอ.บต. และกระบวนการกำหนดนโยบาย ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองในกระบวนการดังกล่าว กล่าวคือ

วัตถุประสงค์ที่ 1 ศึกษา วิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่วาระของนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

(1) สภาพแวดล้อมในช่วงก่อนมีการจัดตั้ง สอ.บต. ในปี 2549 นั้นปัจจัยภายในประเทศคือ ความวุ่นวายทางการเมืองจากการประท้วงทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ประกอบกับสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 และสภาพแวดล้อมทางด้านความมั่นคงในภาพรวม การก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา อีกทั้งกระแสอัตถัทธินิยมและภัยคุกคามข้ามชาติรูปแบบต่างๆ ก็เป็นสาเหตุที่สร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(2) ผู้ศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงที่เป็นแรงผลักดันให้นโยบายเปลี่ยนมากที่สุด คือ **กระแสการเมือง** อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นั้นเอง ทำให้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีการรื้อฟื้นหน่วยงานอย่าง สอ.บต. และ พตท. ขึ้นมาในช่วงเวลาที่ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศเพียงไม่นาน เมื่อปัญหาความไม่สงบที่มีความรุนแรงมากขึ้น และข้อเสนอจากประชาคมนโยบายต่างๆ ที่มีอยู่แล้วทั้งจากคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ ที่ตั้งในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ซึ่งได้เคยเสนอแนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา แต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลในสมัยนั้น ตลอดจนแนวนโยบายรูปแบบเดิมที่ประเทศไทยเคยใช้มาก่อน คือ สอ.บต. พตท.43 และ กอ.รมน. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่จึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยการรื้อฟื้น สอ.บต. มาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการจัดตั้ง สอ.บต. ในช่วงเวลาดังกล่าว

วัตถุประสงค์ที่ 2 ศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ว่านโยบายที่ออกมานั้นเป็นผลทางการเมืองหรือไม่ และมีตัวแสดงใดบ้างที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

ในการศึกษาวัตถุประสงค์ที่สองนี้เป็นไปตามสมมติฐานที่ผู้ศึกษาได้ตั้งไว้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดตั้ง สอ.บต. นั้นเป็นไปตามแนวคิดในเรื่อง “การเมืองในระบบราชการ” ซึ่งเป็นการเมืองในระบบราชการแบบลูกผสมแบบไทย เนื่องจากพิจารณาถึงข้าราชการประจำระดับกลางและล่างที่มีบทบาทในการผลักดันนโยบายเช่นเดียวกับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งในการผลักดันครั้งแรกในช่วงที่การเมืองไทยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกองทัพหลังรัฐประหาร 2549 นั้น การจะแยก สอ.บต. ออกมาเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากกองทัพนั้นเป็นเรื่องที่ยาก และมีความพยายามในการช่วงชิงการเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง สอ.บต. และ กอ.รมน. โดยมีนายทหารที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติหลายคนสวม 2 บทบาท คือ เป็นกรรมาธิการทั้ง 2 คณะ แต่ในความเป็นจริงมีความพยายามผลักดันร่าง พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มากกว่า ร่าง พ.ร.บ. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยท้ายสุดแล้วสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหารก็ตัดสินใจให้ร่างกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551 ออกามีผลบังคับใช้ก่อน และปล่อยให้กฎหมายจัดตั้ง สอ.บต. ตกไปโดยกลายเป็นหน่วยงานในโครงสร้าง กอ.รมน. ขณะที่ต่อมาเมื่อมีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย โดยพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลก็ได้มีแรงผลักดันจากฝ่ายการเมืองให้จัดตั้งองค์การถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เป็นเจ้าภาพหลักในการยกร่างกฎหมายดังกล่าว และคณะทำงานสนับสนุนการร่างก็เป็นทีมงานของกระทรวงมหาดไทย และเป็นผู้ที่ผลักดัน พ.ร.บ. สอ.บต. มาแล้ว ดังนั้นเนื้อหาของร่างกฎหมายจึงเป็นการแสดงจุดยืนที่เป็นความต้องการของกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อผ่านการขอรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น เนื้อหาของกฎหมายก็ได้ถูกปรับ โดยเฉพาะในชั้นของคณะรัฐมนตรีที่รับฟังความคิดเห็นจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ต่างท้วงติงร่างกฎหมายเดิมในแง่ที่ว่าเป็นการให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยมากเกินไป และในชั้นการพิจารณาของนิติบัญญัติ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ออกมาตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงกลาโหม (กอ.รมน.) แต่ท้ายสุดแล้ว สอ.บต. ก็ออกไปสังกัดนายกรัฐมนตรี ซึ่งผิดจากความต้องการของกระทรวงมหาดไทยเดิมที่ต้องการมีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานนี้ และผิดจากความตั้งใจเดิมของ กอ.รมน. ที่ต้องการให้เป็นหน่วยงานในโครงสร้างของตนตาม พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังนั้นการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผลทางการเมือง (Political Outputs) ไม่ได้ถูกกำหนดบนหลักการทางเหตุผล (Rational) เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นผลมาจาก กระบวนการทำงานของแต่ละองค์การ และการตัดสินใจของแต่ละปัจเจกบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์การนั้นด้วย ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ผ่านกระบวนการ การต่อรอง เกรงใจกัน การเมืองระหว่างกลุ่ม ซึ่งผลที่ออกมา (Political Outcomes) ไม่ใช่

ทางเลือกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่คาดหวังไว้ (unintended) แต่นโยบายที่ออกมาเป็นผลจากการต่อรอง (Bargaining) ให้มาอยู่ที่จุดที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ (Compromise)

วัตถุประสงค์ที่ 3 ศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหาสาระในร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.2553 และร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง สอ.บต. ที่ผ่านมา ว่ามีความแตกต่างในเชิงผลประโยชน์ขององค์การอย่างไร

จากการศึกษากระบวนการการกำหนดนโยบายการจัดตั้ง สอ.บต. โดยได้ผ่านร่างกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ซึ่งมีผลให้ สอ.บต. ได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย มีอิสระในการทำนิติกรรม และมีอำนาจทางมหาชนในระดับหนึ่งในการบังคับตามคำสั่งมหาชน อาทิ เรื่องการย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ เป็นต้น การทำงานของ สอ.บต. ตาม พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้ สอ.บต. ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างของ สอ.บต. ในอดีตที่เป็นเพียงหน่วยงานตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น โดยผลประโยชน์เชิงองค์การที่มาจากกฎหมายฉบับใหม่ สถานะขององค์การ ที่เป็นนิติบุคคล เป็นส่วนราชการตามกฎหมายซึ่งถือเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนและมีการใช้อำนาจมหาชน หน่วยงานอย่าง สอ.บต. จึงมีอำนาจในการกระทำการแทนรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน ในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับตน มีระบบบริหารงาน ระบบบริหารการคลัง ที่เป็นของตนเอง และไม่ใช่ว่าเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของ กอ.รมน. อีกต่อไป ที่มาของตำแหน่งบริหารใน สอ.บต. อาทิ ตำแหน่งเลขาธิการ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากเดิมที่ ผอ.สอ.บต. นั้น เป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ และในยุคสมัยหนึ่งนั้นเป็นหน่วยงานภายใต้แม่ทัพภาคที่ 4 และ กอ.รมน. ซึ่งขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานและอิสระในการงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสภาพดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการเข้ามาเป็นสภาดังกล่าวมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจาก “สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้” เดิมตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ให้อำนาจ ผอ.สอ.บต. แต่งตั้ง แต่สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มาจากตัวแทนของประชาชนในแต่ละกลุ่มและมีกระบวนการเลือกตั้งกันเองในสมาชิกกลุ่ม การมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการระดับนโยบาย ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบในยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา ซึ่งองค์ประกอบระดับรัฐมนตรีจากหลายกระทรวง ซึ่งทำให้คณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจในการตัดสินใจมาก โดยเฉพาะการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่ง

ศอ.บต. ในเชิงอำนาจแล้วเทียบเท่าได้กับ กอ.รมน. เนื่องจากมี นายกรัฐมนตรี เป็น ผอ.รมน. เช่นกัน
อำนาจในการให้คำตอบแทนพิเศษแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนในพื้นที่ นอกเหนือจากการให้คำตอบแทน
ของส่วนราชการปกติ อำนาจของเลขาธิการ ในการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรม
ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมิใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพล
เรือนหรือเป็นผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เลขาธิการ สามารถแจ้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมให้แก่หัวหน้าส่วน
ราชการที่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมาย

ตารางที่ 8 สรุป กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้

ประเด็น	เหตุการณ์สำคัญ
สภาพแวดล้อม ภายในประเทศ	สภาพแวดล้อมทางการเมือง : - การชุมนุมทางการเมืองสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร - รัฐประหาร 19 ก.ย. 49 เปลี่ยนแปลงรัฐบาล สภาพสถานการณ์ในพื้นที่ : - อัตราผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตที่เพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2544 - ลักษณะการใช้ความรุนแรงนั้นมีการใช้อาวุธสงคราม ระเบิด ปืน โปรยตะปู เรือใบ และชุมนุมประท้วง
สภาพแวดล้อมด้านความ มั่นคงในภาพรวม	- การเคลื่อนไหวของกระแสอัตลักษณ์นิยม - ภัยคุกคามข้ามชาติ อาทิ การก่อการร้าย

ตารางที่ 9 สรุปกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์
กระแสการเมือง	กระแสที่รัฐบาลและฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหา โดยปัญหาที่ฝ่ายการเมืองนำมา กำหนดนโยบายนั้นมีที่มาจาก เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ - การเมืองการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการบริหารหรือการเปลี่ยนแปลงจากการเกิดรัฐประหาร - อารมณ์ของคนในชาติตลอดจน - แรงกดดันจากการเมืองระหว่างประเทศ	- การเมืองในประเทศ อาทิ ความวุ่นวายทางการเมือง การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 - การยุบระบบบริหารราชการแบบพิเศษ อาทิ ศอ.บต และ พตท.43 กลับไปใช้การบริหารตามระบบปกติ - ความหวังใจของพระบรมวงศานุวงศ์ และ เครือข่ายของสถาบันพระมหากษัตริย์ - การเมืองระหว่างประเทศ อาทิ แรงกดดันจาก OIC/ U.N
กระแสปัญหา	กระแสที่เน้นไปที่ความสนใจของสาธารณชนที่มีต่อปัญหา เช่น - สถานการณ์ที่ถือเป็นวิกฤตการณ์ของชาติ หรือ เป็นเหตุการณ์ที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม - ปัญหาสำคัญเร่งด่วน ที่ต้องได้รับการแก้ไข	- เหตุการณ์กรือเซะ จ.ปัตตานี (28 เมษายน 2547) - เหตุการณ์ตากใบ เหตุการณ์นี้เองได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กลุ่มBERSATU ได้ประกาศให้เป็น “วันเยาวชนแห่งชาติปัตตานี” (25 ตุลาคม 2547) - ข้อมูล 10 ปีย้อนหลังตั้งแต่ปี 2536–2547 มีเหตุการณ์เกิดขึ้นประมาณ 2,539 ครั้ง โดยเฉพาะในปี 2547 มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นถึง 1,834 ครั้ง - พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศใช้ พ.ร.ก. บริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 - รูปแบบการก่อเหตุรุนแรงที่เปลี่ยนแปลง - ปัญหาการขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์
กระแสนโยบาย	<p>กระแสที่ให้ความสนใจในเรื่อง การกำหนดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย โดยข้อเสนอหรือทางเลือก ดังกล่าวอาจมาจากกลุ่ม ผลประโยชน์หรือผู้เชี่ยวชาญใน ปัญหาดังกล่าว หรือที่เรียกว่า กลุ่ม hidden cluster / ผู้ประกอบการนโยบาย (Policy entrepreneur)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการปกครองรูปแบบพิเศษ โดยผู้ที่ออกมาในแนวทางนี้ชัดเจน คือ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ - เอกสารรายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ
หน้าต่างนโยบาย	<p>หมายถึง โอกาสที่ผู้ให้การสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบาย ในเรื่องต่างๆพยายามผลักดัน ข้อเสนอของตนหรือสร้างความ น่าสนใจให้แก่เรื่องที่พวกเขา พยายามผลักดัน หรือให้การ สนับสนุน สถานการณ์ที่ทำให้ หน้าต่างนโยบายเปิดออกมักจะ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - สถานการณ์ที่การเปลี่ยนแปลง รัฐบาล - การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครอง การเปลี่ยนแปลง รัฐสภา เกิดรัฐประหาร - การเปลี่ยนแปลงในอารมณื ความรู้สึกของประชาชนภายใน ชาติ 	<p>การเปลี่ยนแปลงที่เป็นแรงผลักดันให้ นโยบาย เปลี่ยนมากที่สุด คือ กระแสการเมืองอัน เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นั้นเอง ทำให้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ ในการดำเนินนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ และมีการรื้อฟื้นหน่วยงานอย่าง ศอ.บต. และ พตท.</p>

ตารางที่ 10 สรุป กระบวนการกำหนดนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์
ลำดับเหตุการณ์		<p>-รัฐบาลสุรยุทธ์ 2549-2551 พิจารณาร่าง พ.ร.บ. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ.... (ครั้งที่ 1) หรือ ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต.</p> <p>- สนช. ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 21 ก.พ. 50 และมีมติรับหลักการในวาระที่ 1 ตลอดจนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. แต่ไม่ผ่านการพิจารณาจาก สนช. เนื่องจาก พ.ร.บ. การรักษาความมั่นคงภายใน ฯ ออกมาก่อน</p> <p>- รัฐบาลอภิสิทธิ์ พิจารณาร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีขั้นตอน คือ</p> <p>(1) กระทรวงมหาดไทยร่วมกับฝ่ายการเมืองร่วมกันจัดทำร่างกฎหมาย</p> <p>(2) คณะรัฐมนตรีรับหลักการ ร่างที่นำเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย แต่ให้ปรับแก้ตามข้อเสนอของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(3) ร่าง พ.ร.บ. เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา</p> <p>ผลสุดท้าย รัฐสภาผ่านร่างกฎหมาย ออกเป็น พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553</p>
บุคคล/กลุ่มบุคคล	แนวคิดการเมืองในระบบราชการ	- บทบาทของกองทัพ และทหารที่เป็นสมาชิก มีบทบาทสูงในช่วงรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีแนวโน้มเป็นหน่วยงาน
- ข้าราชการพลเรือน	(Bureaucratic politics)	- บทบาทกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทหลักในการผลักดันร่างกฎหมาย โดยเป็นข้าราชการกลุ่มเดิมที่เคยที่ปฏิบัติงานที่ ศอ.บต. ตั้งแต่ก่อนถูกยุบเลิก
- ข้าราชการทหาร	- การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นผลทางการเมือง (Political Resultant)	- บทบาทส่วนราชการ ไม่เห็นด้วยกรณีให้ เลขานุการ ศอ.บต. มาจากกระทรวงมหาดไทยเพียงอย่างเดียว
	- การตัดสินใจของรัฐบาลเปรียบเสมือนผลผลิตขององค์การ (Organizational output)	
	-Bureaucratic Politics Framework	

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์
	- แนวคิดการกำหนดนโยบายแบบกลุ่ม (Group Theory)	แต่ควรเปิดกว้างให้ทุกส่วนราชการ
ฝ่ายการเมือง : รัฐบาล / นิติบัญญัติ		บทบาทฝ่ายการเมือง รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแรงผลักดันสำคัญในการจัดตั้งองค์การถาวรการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เห็นได้จากการแถลงในรัฐสภา และให้บทบาทในการยกร่างกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมาก เนื่องจากเจ้าภาพในการยกร่าง คือ นายถาวร เสนเนียม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
ผลของการกำหนดนโยบาย	- เนื้อหาสาระของ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553	- ผลประโยชน์เชิงองค์การ : ศอ.บต. เป็นส่วนราชการ มีอิสระในการบริหารราชการระดับหนึ่ง และมีการใช้อำนาจตามนิติบุคคลมหาชน เช่น การโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม - ผลจากการกำหนดนโยบาย สู้ตายไม่ตรงกับความต้องการของส่วนราชการในครั้งแรก แต่เป็นไปโดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอม สู้ตายการกำหนดนโยบายมิได้เป็นไปตามหลักเหตุผล หลักนโยบายเป็นผลผลิตขององค์การ แต่เป็นไปตามผลทางการเมืองหรือการเมืองในระบบราชการ คือ ศอ.บต. กลายเป็นส่วนราชการอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ประเด็น	ทฤษฎี	ปรากฏการณ์
ผลของการกำหนดนโยบาย	- เนื้อหาสาระของ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553	<p>- ผลประโยชน์เชิงองค์การ : ศอ.บต. เป็นส่วนราชการ มีอิสระในการบริหารราชการระดับหนึ่ง และมีการใช้อำนาจตามนิติบุคคลมหาชน เช่น การโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายพลเรือนที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม</p> <p>- ผลจากการกำหนดนโยบาย สุดท้ายไม่ตรงกับความต้องการของส่วนราชการในครั้งแรก แต่เป็นไปโดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอม สุดท้ายการกำหนดนโยบายมิได้เป็นไปตามหลักเหตุผล หลักนโยบายนโยบายเป็นผลผลิตขององค์การ แต่เป็นไปตามผลทางการเมืองหรือการเมืองในระบบราชการ คือ ศอ.บต. กลายเป็นส่วนราชการอิสระที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี</p>

4. ข้อเสนอจากการศึกษา

จากการศึกษาจะพบว่าปัจจัยที่มีผลให้นโยบายการเข้า ศอ.บต. จนกระทั่งปัจจุบันในปี 2556 นั้น หลังจากการใช้ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ผู้ศึกษายังคงเห็นว่าการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีลักษณะเหมือน “แต่งตัวไม่เสร็จ” คือ หลังจากปี 2553 การปรับปรุงการบริหารราชการ โดยมีความมุ่งหมายที่จะบูรณาการการทำงานให้เกิดเอกภาพนั้นก็ยังคงมีอยู่ต่อไป โดยเมื่อปี 2555 ในรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีความริเริ่มในการบูรณาการการทำงาน โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 307/2555 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือ กปต. โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีรองนายกรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจในการติดตาม บูรณาการ การบริหารจัดการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยคณะกรรมการ กปต. มีองค์ประกอบที่มีหัวหน้าหน่วยราชการสำคัญ อาทิ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการ ศอ.บต. รอง ผอ.กอ.รมน. (ผบ.ทบ.) เป็นกรรมการ และต่อมาได้มีการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบเฉพาะกิจ ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ กปต. อีกชั้นหนึ่ง เรียกว่าศูนย์

ปฏิบัติการคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปก.กปต.) โดยหน่วยงานนี้มีหน้าที่

(1) ติดตามสถานการณ์และปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(2) อำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในการบริหารภาวะวิกฤต

(3) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสถานการณ์ เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและต่างประเทศ

โดย ศปก.กปต. ที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ มีรองนายกรัฐมนตรี (ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง) เป็น ผอ. ศปก.กปต. โดยมีการตั้งอนุกรรมการเพื่อสนับสนุนงานของ ศปก.กปต. อาทิ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและประเมินผลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบาย คณะอนุกรรมการส่วนข่าวและติดตามสถานการณ์ คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ คณะอนุกรรมการรักษาความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน คณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งเป็นการตั้งคณะอนุฯถึง 8 คณะ โดยมีการมอบหมายให้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการหลักใน ศปก.กปต. จะเห็นว่าโจทย์การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงวนเวียนกับการปรับปรุง ขยาย หน่วยงาน ระบบการบริหารราชการในพื้นที่ ซึ่งดูเหมือนว่ารัฐบาลไทยยังคงแสวงหาแนวทางในการสร้างความเป็นเอกภาพ และการทำงานระหว่างส่วนราชการอย่างบูรณาการในพื้นที่ จึงเป็นเรื่องที่ควรหาทางตกผลึกในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาาร่วมกันโดยเร็ว โดยเฉพาะเอกภาพในด้านความคิดระหว่างส่วนราชการ ทั้งทหารและข้าราชการพลเรือน โดยนำกรอบในเรื่องผลประโยชน์ขององค์การและกรอบมุมมองที่เกี่ยวกับองค์การของตนเอง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

แก้วคำ ไกรสรพงศ์. หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

เจียน ชีระวิทย์. การกำหนดนโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ. รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ เอาชนะความรุนแรงด้วยพลังสมานฉันท์. รายงานการศึกษาคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, 2549.

จรัญ มะลูลีม. OIC องค์การมุสลิมโลกใน โลกมุสลิม : พัฒนาการ บทบาทขององค์การความร่วมมืออิสลามและความสัมพันธ์กับประเทศไทย. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ศยาม. 2555.

จุมพล หนิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. พิมพ์ครั้งที่ 4 นนทบุรี : โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2552.

ชยากรณ์ ศรีสาคร. นโยบายกับการแก้ไขปัญหาการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. บรรณาธิการ. แผ่นดินจินตนาการ : รัฐและการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในภาคใต้. กรุงเทพฯ : มติชน. 2551.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: พีเพรส, 2541.

ณรงค์ วุ่นซิ้ว. พัฒนาการขององค์การในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 35 วิทยาลัยมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2552.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2540

ถาวร เสนเนียม. ความเป็นมากรอบแนวคิดและข้อเสนอประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้. เอกสารศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (เอกสารประกอบการสอนชั้นเล่ม), กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539.

- ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน. นโยบายต่างประเทศไทย. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2551.
- ธโรธร ตู๋ทองคำ. เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 10-15. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- นพดล อุดมวิศวกุล. การเมืองของการกำหนดนโยบาย : ศึกษากรณีมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- ประสิทธิ์ โอสานนท์. ระบบบริหารราชการในภาวะไม่ปกติ ศึกษากรณีการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของข้าราชการพลเรือน. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร . 2551.
- พฤทธิสาณ ชุมพล. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- พัชรี สิโรรส, พลวัตนโยบายสาธารณะ : จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2556.
- พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970). กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐ ประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2528
- พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-ค.ศ. 1980) พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529 .
- พีระพงษ์ มานะกิจ . ปัญหาการจัดการด้านความมั่นคง : กรณีเหตุการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา . 2548
- พีระพงษ์ มานะกิจ. วิเคราะห์สาเหตุหลักของปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551.
- พีระพงษ์ มานะกิจ. การแก้ไขปัญหา 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานวิจัย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2549.
- ศักรพร ธิรศิริกุล. กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินของประเทศไทย: ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ศุภชัย ยาวะประภาส, ปียากร หวังมหาพร . นโยบายสาธารณะไทย : กำเนิด พัฒนาการ และสถานภาพของศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : จุดทอง. 2552
- สมิหรา จิตรลดการ . การสำรวจทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2530.

- สร้อยตระกูล อรรถมานะ . เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 1-9 .
 นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 42 ปี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร:
 สำนักงานสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2544.
- สุรชาติ บำรุงสุข. การก่อความไม่สงบร่วมสมัยกรุงเทพฯ . พิมพ์ครั้งที่ 2. ภาควิชาความสัมพันธ์
 ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ , 2554
- สุรสิทธิ์ วัชรขจร. การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ของ ศอ.บต. เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลง
 ในปัจจุบัน. เอกสารวิจัย สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2538.
- อภิัญญา รัตนมงคลมาส. นโยบายต่างประเทศ แนวทางการศึกษา ทฤษฎี ระเบียบวิธีวิจัย . กรุงเทพฯ
 สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- อมรา พงศาพิชญ์. วัฒนธรรม ศาสนา และชาติพันธุ์ : วิเคราะห์สังคมไทยแนวมานุษยวิทยา.
 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- อารง สุทธาศาสน์. ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้ . กรุงเทพมหานคร : พิกษ์ประชา
 เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และอรอร ภูเจริญ. ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.
 พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล. คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. พิมพ์ครั้งที่ 2.
 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ภาษาอังกฤษ

- Bidhya Bowornwathana. Thaksin Model of Government Reform: Prime Ministerialisation through “ A
 Country is My Company Approach , Asian Journal of Political Science. Vol 12 No.1 June 2004.
- Bidhya Bowornwathana & Ora-orn Poocharoen. Bureaucratic Politics and Administrative
 Reform. : Why Politics Matters. Public Organization Review (2010) 10:303–321
- Charles W. Kegley. World politics: Trend and transformation. Belmont, Calif. Thomson/Wadsworth,
 2007 11th ed.
- Frances E. Rourke. Bureaucratic power in national politics. Boston : Little Brown, 1978.
- Graham T. Allison. Essence of decision : explaining the cuban missile crisis. Bason : Little &
 Brown and Company, 1971
- James E. Anderson. Public policymaking : An introduction : Houghton Mifflin Company, 2006.

Kingdon, John W. Agendas, alternatives, and public policies. New York : Harper Collins College Publishers, 1995

Thomas A. Birkland. An introduction to the policy process : Theories, concepts, and models of public policy making. Armonk, NY : M.E. Sharpe, 2011.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.**คำสัมภาษณ์บางส่วนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย****ประเด็นคำถาม**

- (1) ที่มาของแนวคิดการจัดตั้ง ศอ.บต. และร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร ได้รับอิทธิพลแนวคิดของนโยบายจากแหล่งใด ทำไมรัฐบาลจึงให้ความสำคัญต่อนโยบายนี้
- (2) อะไรคือปัจจัยหรือจุดสำคัญที่ทำให้นโยบายเข้าสู่การเป็นวาระนโยบาย ใครเป็นผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย และบทบาทของผู้ให้สัมภาษณ์ต่อกระบวนการดังกล่าว
- (3) ปัจจัยที่ทำให้การผลักดันร่าง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553 ประสบความสำเร็จ อุปสรรค และมีการต่อสู้กันของระบบราชการอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการพลเรือน-ทหาร เป็นอย่างไร

นายถาวร เสนเนียม อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค
ประชาธิปัตย์ ผู้มีบทบาทสำคัญในการยกย่อง พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2553

.....

ที่มาของแนวคิดการจัดตั้ง สอ.บต. เป็นองค์การถาวร ต้องกล่าวว่าที่มาของการผลักดันร่างกฎหมายในการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้และการมีองค์การถาวรในการบริหารพื้นที่ดังกล่าว นั้น มาจาก การที่พรรคประชาธิปัตย์นั้นค้นพบมาตลอดว่าการแก้ไขปัญหาต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคำนึงถึงอัตลักษณ์และความแตกต่างของพื้นที่ โครงการพัฒนาต่างๆต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชน แต่หลักคิดสำคัญ คือ ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาไม่ได้ ต้องใช้หลัก เข้าใจ เข้าถึง ประชาชน

ก่อนปี 2524 ที่ พล.อ.เปรมจะตั้ง สอ.บต. เราก็เอามาพิจารณาถึงโครงสร้างดังกล่าว จนพัฒนามาปี 2545 ที่การแก้ปัญหาภาคใต้นั้นใช้แนวทางการเมืองนำการทหาร กระบวนการยุติธรรมในการเข้าใจ เข้าถึง กระทั่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ตัดสินใจยุบองค์การในปี 2545 ซึ่งที่จริง พ.ต.ท.ทักษิณ เขาใช้วิธีการรุนแรงมาตั้งแต่ปี 2544 ปรวบ โดยเด็ดขาด ซึ่งอดีตนายกรัฐมนตรี ยังเคยให้สัมภาษณ์เองเลยว่าตนเองผิดพลาดที่แก้ไขปัญหาโดยใช้กำปั้นเหล็กมากกว่าถู่มือกำมะหยี่ ดังนั้นองค์การพิเศษที่เราคิดจะจัดตั้งนั้นต้องลดความซ้ำซ้อนของระบบราชการ ลดความเป็น hierarchy และต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะในงานด้านการเมือง และงานด้านการพัฒนา และนายกรัฐมนตรี ต้องดูแลโดยตรง โดยคำนึงถึงการที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วม ต้องมีสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุข (ชื่อในขณะนั้น) เข้ามา มีคณะกรรมการบริหารที่มีคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการดูแลจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมกัน ต้องมีนโยบายที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะที่ต้องมีการแถลงต่อรัฐสภา เพื่อรับฟังทั้งข้อตำหนิและข้อเสนอแนะ และการนำไปปฏิบัติต้องได้รับการประเมินผลจากภาคประชาชน โดยอาจให้สภาที่ปรึกษาเป็นผู้ประเมินผลงาน ในอดีตมีข้าราชการที่ไม่ได้ศึกษาประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ความเชื่อของคนพื้นที่ แล้วมาทำงาน สร้างความเสียหายมาจนถึงปัจจุบัน จุดนี้เองในกฎหมาย เราจึงให้อำนาจเลขาธิการ สอ.บต. ในการโยกย้ายข้าราชการผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ สมัยนายกชวน หลีกภัย เป็นช่วงที่ประสบความสำเร็จมาก ผู้ดูในภาพรวม คือ นายกรัฐมนตรี แต่การบริหารราชการในอดีตนั้นเรากลั่นกรองมาเป็นแนวคิดการทำงานของ สอ.บต. ในปัจจุบัน

เจตนารมณ์เดิมนั้นอยากให้สังกัดกับกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองอยู่กับมหาดไทย ใกล้ชิดประชาชน บำบัดทุกข์ บำรุงสุขได้ มีหน่วยงานเข้าถึงระดับ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน แต่ปรากฏว่าในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างจากทุกพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยเพราะมองว่าเป็นการผูกขาดอำนาจไว้กับมหาดไทยมากเกินไป และ สอ.บต. ต้องทำงานร่วมกับหลายหน่วย ดังนั้นจึงต้องเป็นหน่วยงานที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อง่ายต่อการแปรนโยบายมาสู่ระดับล่าง เกิด

เอกภาพในการบังคับบัญชา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีก็เป็นผู้บัญชาการ กอ.รมน. ด้วยเช่นกันเหมือนกับ สอ.บต. ที่เป็นหน่วยในบังคับบัญชาของนายกฯ เมื่อก่อนถ้าอยู่ภายใต้ กอ.รมน. จะคิดเงื่อนไขบางอย่าง แต่ถ้าแยกเป็นอิสระจะมีอิสระในการบริหาร เช่น การให้ความดีความชอบ บรรจุคนได้ตรงกับความต้องการขององค์กร การขออนุมัติต่างๆ ไม่ต้องไปตามสาย กอ.รมน. ถ้าเป็นแบบนี้จะเร็วขึ้น หน่วยงานแยกกัน ไม่เสียหายอะไร ไม่สร้างความสับสน

บทบาทในการผลักดันการเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบาย พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้ริเริ่มเลย โดยรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วนและตกผลึกว่าต้องมีหน่วยงานพิเศษในพื้นที่เป็นการถาวรและมี นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า เนื่องจากเป็นการสร้างเอกภาพ รัฐบาลก็ได้แถลงนโยบายนี้ต่อรัฐสภา ต่อมาก็ได้ตั้งเป็นที่มงานยกร่างกฎหมาย (บุคลากรจากกระทรวงมหาดไทย) ได้เป็น พ.ร.บ.การบริหารราชการ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้วิเคราะห์ระบบบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผ่านมา ร่าง พ.ร.บ.สอ.บต. ที่กระทรวงมหาดไทยเคยผลักดัน แต่ไม่ผ่านการพิจารณาของ สนช. ตลอดจน ร่าง พ.ร.บ. สบ.ชต. ที่เสนอโดยคุณนิพนธ์ บุญญามณี แต่ท้ายสุดเราเอาร่างที่เสนอโดย ครม. เป็นหลัก เพราะผ่านการ รับฟังความเห็นจากประชาชนแล้ว แต่ระหว่างการพิจารณามีอุปสรรคบ้าง คือ ส.ส.ประชาธิปัตย์เอง บางส่วนอยากให้คำนิยามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีแค่ 3 จังหวัด โดยไม่ให้รวมสงขลาและสตูล เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบกับการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดตนเอง ฝ่ายข้าราชการเองก็กลัวว่าสงขลาและ สตูลจะได้สิทธิประโยชน์เหมือนกับคนที่อยู่พื้นที่เสี่ยง ในความเป็นจริงแล้วระเบียบพวกนี้มันมาสร้าง กติกาตกลงกันได้ แต่คนไปกลัวในเรื่องนี้กันมาก แต่มีทั้งหมดนี้เป็นที่มาของร่างกฎหมายในปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำทุกหน่วยความมั่นคงเป็นเรื่องเดิมเอกภาพ แต่ถ้าเจอนายกรัฐมนตรีที่สับสนใน อำนาจก็อาจมีปัญหา ในอนาคตถ้าจะปรับอีกก็ต้องระวังเรื่องการสร้างระบบ hierarchy ขึ้นมาใหม่อีก และอาจกลับไปสู่การแสวงหาอำนาจของแต่ละส่วนราชการทั้งพลเรือนและกองทัพ ต่อไปนี้ต้องแยก ภารกิจให้ชัดเจน กองทัพดูงานความมั่นคง พลเรือนดูแลการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ไม่ เข้าใจบทบาทตรงนี้ ทหารเองก็ชอบคิดว่าตนเองทำงานได้พัฒนาดีกว่าพลเรือน ส่วนพลเรือนเองก็บอกว่าทหารไม่เข้าใจงานพัฒนาของพลเรือน ไม่ถือป็นมาแล้วมาจับจอบเสียม ชาวบ้านก็บอกว่ามันดูไม่ จริงใจ

นายประสิทธิ์ โอสถานนท์

ผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ อดีตรองผู้อำนวยการ ศอ.บต. ฝ่ายบริหาร และเคยดำรงตำแหน่ง
ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน ศอ.บต. เมื่อปี 2542-2545

.....

กล่าวว่า ที่มาแนวคิดการเกิด พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้มาจากคำสั่งต่างๆ
ต่อไปนี้ คือ

- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 206/2549 เรื่อง นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 207/2549 เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2551
- ร่าง พ.ร.บ.ศอ.บต. ที่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ ร่าง พ.ร.บ.สำนักงานบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สบ.ชต.) ของนายนิพนธ์ บุญญามณี
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารจัดการเพื่อเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2551

มาถึงสมัยพรรคประชาธิปัตย์ แนวคิดการจัดตั้งองค์การอย่าง ศอ.บต. เป็นองค์การถาวรก็ได้ถูกนำมาปิดฝุ่นอีกครั้ง ที่จริงการบริหารราชการในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ต้องแบ่งเป็นการต่อสู้ในแต่ละระดับ คือ

ฝ่ายผู้ก่อเหตุรุนแรง / ก่อความไม่สงบ	ฝ่ายรัฐ
ระดับสมอง อุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน โดยฝ่าย ผกร. อาจมีสภาองค์กรนำ DPP เป็นหน่วยต่อสู้ในระดับสมอง ผ่านคำสอนของ โต๊ะครู/อุซตาซ ที่มีอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน	ระดับสมอง มีนโยบายระดับชาติ ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา ควรเป็นหน้าที่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการกำหนดนโยบายในระดับนี้ เป็นการต่อสู้ทางยุทธศาสตร์ในระดับสมอง
ระดับกองกำลัง กองกำลังฝ่าย ผกร. เช่น RKK	ระดับกองกำลัง กำลังทหารหลัก กำลังทหารพราน ตำรวจ อส. เป็นต้น โดยมี กอ.รมน. ภาค 4 เป็นฝ่ายอำนาจหลักในเรื่องกองกำลังในพื้นที่
ระดับแนวร่วม เป็นสงครามแย่งชิงประชาชน ความพยายามให้ประชาชนเห็นใจฝ่าย ผกร.	ระดับแนวร่วม เป็นการต่อสู้ทางการเมืองทางการเมือง แย่งชิงมวลชน เป็นหน้าที่ของ ศอ.บต. ในการต่อสู้ระดับการเมือง

เหตุผลในความพยายามแยก สอ.บต. ให้เป็นอิสระจาก กอ.รมน. ก็เพื่อควมมีอิสระในการบริหารงาน ซึ่งตอนแรกตั้งนั้นการทำงานมีความลำบาก เนื่องจากรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ ให้ความสำคัญในการจัดตั้งหน่วยงานหลังมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพียง 60 วัน ซึ่งครั้งแรกมีข้าราชการเพียง 3 อัตรา คือ ผอ.สอ.บต. รอง ผอ.สอ.บต. และเลขานุการ สอ.บต. ซึ่งปัจจัยความสำเร็จในช่วงนั้นต้องอาศัยข้าราชการเก่าที่เคยปฏิบัติงาน สอ.บต. มาแล้ว ประกอบกับคนในพื้นที่มาช่วยกันระดมสมองจนได้เป็นหน่วยงานที่สามารถตอบสนองภารกิจของรัฐบาลได้ งบประมาณที่ได้รับในช่วงนั้นแค่เพียง 500 - 600 ล้านบาทซึ่งน้อยเมื่อเทียบกับภารกิจ ในปี 2550 สอ.บต. ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียง 663 ล้านบาท จากงบแก้ปัญหาได้ของ กอ.รมน. จำนวนทั้งหมด 6,900 ล้านบาท ซึ่งถือว่าน้อยเมื่อเทียบกับภารกิจงานด้านการพัฒนาที่มีมาก และเบื้องหลังการได้งบประมาณจำนวน 663 ล้าน ก็ได้มาจากการเจรจาต่อรองจากเดิมจะได้งบประมาณจาก กอ.รมน. เพียงร้อยละล้านเท่านั้น ซึ่ง สอ.บต.

ในยุคนั้นมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การตกอยู่ภายใต้การควบคุมของ กอ.รมน. เต็มรูปแบบตามหลักการที่ฝ่ายกองทัพคิดขึ้นมาในลักษณะ single command งานทุกอย่างของ สอ.บต. จึงตกอยู่ภายใต้โครงสร้าง กอ.รมน. โดยเบื้องหลังของการเจรจาของงบประมาณจาก กอ.รมน. จากเดิมในปี 2550 ได้รับการจัดสรร 168 ล้าน เป็น 663 ล้านเนื่องจากนายพระนาย สุวรรณรัฐ ได้เจรจากับเสนาธิการทหารบก ในสมัยนั้นว่างงบประมาณที่ได้รับมีไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ตลอดจนมอบหมายให้ผมในฐานะ รอง.ผอ.สอ.บต. และนายณรงค์ วุ่นซิ้ว ผอ.กองกิจการพิเศษ สอ.บต. ไปดำเนินการตกลงกับ กอ.รมน. ในเรื่องงบประมาณ โดยให้เหตุผลในการของงบประมาณเพิ่มจาก กอ.รมน. ว่างานด้านการเมือง การพัฒนา มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าภารกิจด้านการรักษาความสงบ (การทหาร) และตอนนี้ กอ.รมน. ก็เปรียบเหมือนแม่ที่มีลูก 2 คน คือ กอ.รมน.ภาค 4 / พตท. ซึ่งดูแลด้านการทหาร และ สอ.บต. ซึ่งดูแลงานด้านการเมืองการพัฒนา แต่สภาพปัจจุบันดูเหมือนลูกคนหนึ่งตัวอ้วนพี แต่ลูกอีกคนหนึ่งขาลีบ ขณะที่ความเป็นจริงงานทั้ง 2 ขา คือการทหารและการเมือง ต้องดำเนินควบคู่กันอย่างมีสมดุล ถ้าให้งบประมาณแค่ร้อยละล้านก็ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ได้ เมื่อเทียบกับภารกิจจำนวนมาก

อันที่จริงเราพยายามให้ สอ.บต. อยู่กับกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเราเป็นมือไม้ทำงานมาตลอด และสามารถประสานงานกับฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี แต่สุดท้ายแล้วหน่วยงานอื่นเขาต่อต้านกระทรวงมหาดไทย ก็เลยเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

นายสมเกียรติ บุญชู
ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ
และอดีตรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
เคยดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคง

.....

ก่อนจะเล่าความเป็นมาของ สอ.บต. ต้องเข้าใจบทบาทของ สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือ สมช. ก่อน ว่าเราทำงานเป็นรูปแบบคณะกรรมการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายสภาความมั่นคงแห่งชาติ และมีตัวสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศโดยเป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงของชาติ รวมทั้งอำนวยความสะดวก ประสานงานให้เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนจัดทำแผนเตรียมความพร้อมแห่งชาติ ต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ ป้องกันและแก้ไข ปัญหาด้านความมั่นคงในอนาคต หน้าทีหลักๆของ สมช. คือ การแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย ผ่าน กลไกสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำทำงาน สนับสนุนสภาความมั่นคง

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาความมั่นคงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในอดีตเราก็มีการออกนโยบายแก้ไขปัญหา แต่ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงนโยบายเฉพาะเรื่อง เช่น การปราบปรามโจรก่อการร้าย นโยบายการควบคุมคนที่ไปศึกษาในประเทศอาหรับและอาจนำแนวคิด สุดโต่งกลับมา พอปี 2521 สมช. ก็มาปรับวิธีการทำงาน มองว่าถ้าเป็นนโยบายเฉพาะเรื่องแบบนี้ การ แก้ปัญหาจะไม่สัมพันธ์กัน เราจึงได้ออกนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับแรกเมื่อปี 2521 ที่มีความครอบคลุมทุกมิติที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา นโยบายนี้มีข้อหนึ่งกำหนดว่าควรมีหน่วยงานเฉพาะที่ดูแลปัญหาเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อความเป็นเอกภาพ ดังนั้นจึงเป็นที่มา ของ สอ.บต. ในปี 2524 และขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ปี 2542 ถือว่าเป็นนโยบายความมั่นคงฉบับที่ได้รับความนิยมรับมากที่สุด จนกระทั่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ตัดสินใจยุบ สอ.บต. ปัญหาเกิดจริงเมื่อปี 2547 และระหว่างปี 47-49 ไม่มีนโยบาย เฉพาะเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีเพียง กอ.สสจ.จชต. ที่มีโครงสร้างการทำงานคล้าย กอ.รมน. ผสมๆกับ สอ.บต. แต่ ไม่อยากใช้ชื่อ สอ.บต. เดิม สมช. ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประสานงาน ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในระหว่างที่ยังมีช่องว่างทางการบริหาร และใช้ที่ประชุมสภาความมั่นคง แห่งชาติเป็นเวทีในการตัดสินใจนโยบาย (ระยะสั้น)

จุดเปลี่ยนของนโยบายและการบริหารจริงๆ คือ ตอนรัฐประหาร จากนั้นไม่นานก็มีการฟื้นฟูอำนาจ กอ.รมน. ขึ้นมาใหม่ มีนโยบายเสริมสร้างสันติสุข และ สมช. นี้เองก็เป็นเวทีที่ใช้หรือในการรื้อฟื้น ศอ.บต. เป็นการเร่งด่วน โดยให้ความเห็นเกี่ยวกับกบฏ ศอ.บต. กับ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี โดยต่อมาก็ออกเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ใช้กลไกภายใน สมช. เองด้วยในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน พล.อ.สุรยุทธ์ ท่านใช้เวที สมช. มาก และเป็นเพราะ เลขาธิการ สมช. สมัยนั้น คือ พล.ท.ศิริพงษ์ บุญพัฒน์ ซึ่งเคยเป็นเลขานุการกองทัพบก สมัย พล.อ.สุรยุทธ์ เป็น ผบ.ทบ. ด้วย ตอนแรกบทบาทของ กอ.รมน. จะมาเป็นหลัก แต่เวทีประชุมของ สมช. ได้มีความเห็นว่ายังไงก็ต้องมีหน่วยงานที่ดูแลงานด้านการพัฒนา ทหารเองแม้จะทำงานได้หลายอย่าง แต่จะเชี่ยวชาญด้านปราบปรามมากกว่า ประกอบกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงที่ไม่เหมาะสมในอดีตทำให้คนในพื้นที่มองทหารในอีกแง่หนึ่ง ขอย้ำว่าปัญหาภาคใต้ไม่ใช่สงคราม แต่เป็นเรื่องการขัดแย้งกันทางความคิด

ปัจจัยต่างประเทศเองก็เป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากผู้นำขบวนการส่วนหนึ่งก็อาศัยในต่างประเทศ อย่างมาเลเซียเองเขาเคย recruit คนไทยมุสลิม ไปทำงานให้เขาในการทำสงครามคอมมิวนิสต์ จีน-มาลายา คนพวกนี้จะได้รับดูแลที่ดีจากประเทศเพื่อนบ้านเพราะเขามีความสนใจในระดับหนึ่งในความเป็นมาลาญด้วยกัน มาเลเซียเองก็อยากแสดงบทบาทในเวทีมุสลิมโลก ถ้ามาร่วมมือกับรัฐบาลไทยปราบปรามคนมุสลิมด้วยกัน จะถูกโลกมุสลิมมองในภาพลบ องค์การ OIC เองมีความสนใจภาคใต้ของเราแต่เขาก็สนใจทั้ง 2 ด้าน คือ ทั้งการกระทำของรัฐและ ผกท. UN เองก็ยังติดตามเรื่อยๆ ต่างประเทศอื่นๆก็เข้ามา แต่จะเข้ามาในรูปแบบโครงการวิจัย โครงการพัฒนาต่างๆ สรุปว่าภาคใต้เป็นปัญหาภายในของเราเอง แต่จะตัดมิติต่างประเทศไปไม่ได้เลย

พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังจำเป็นต้องมีองค์การเฉพาะในพื้นที่ ทำหน้าที่เชื่อมส่วนราชการด้วยกัน อย่าง ศอ.บต. ก็ช่วยเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับกลุ่มต่างๆ ได้รับความไว้วางใจประชาชนเข้าถึงได้ ในเรื่องละเอียดออกบางเรื่องประชาชนยินดีเปิดใจกับ ศอ.บต. แม้ว่าทหารอาจจะจัดเวทีการพูดคุย แต่ชาวบ้านบางทีเขาไม่พูดอะไรเพราะขาดความไว้วางใจ สมช. มีบทบาทในร่างกฎหมายฉบับใหม่ คือ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะกำหนดไว้เลยให้ สมช. เป็นคนจัดทำและเสนอแนะนโยบายการบริหารพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ว่าต้องรับฟังความเห็นจากสภาที่ปรึกษาการบริหารพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เราให้เกียรติเขาและช่วยเติมเต็มประเด็นที่ราชการมองข้าม แล้วนำมาเพิ่มเติมในนโยบาย เสร็จแล้วเอานโยบายการบริหารพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้กลับไปคุยกับ ศอ.บต. อีกรอบ สุดท้ายแล้วก็เอามาเข้าสภาความมั่นคง แล้วให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เพราะต้องการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

นายภาณุ อุทัยรัตน์
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
และอดีตนายกรัฐมนตรี สอ.บต. (คนแรก)

.....

ที่มา ของ สอ.บต. เป็นหน่วยงานถาวรเกิดจากการที่รัฐบาลอภิสิทธิ์ แกลงนโยบายและมีนโยบายว่าต้องมีกฎหมายในพื้นที่ เนื่องจากความแตกต่างในลักษณะพื้นที่ บทบาทหน่วยงานในพื้นที่ทุกอย่างมีความชัดเจนมากขึ้น ว่าหลายๆหน่วยต้องขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นการลดขั้นตอนระบบราชการ ปัญหาเดิม คือ สอ.บต. ที่ผ่านมามีไม่มีกฎหมายรองรับ การดำเนินการหลายๆเรื่องไม่สามารถกระทำได้ ไม่สามารถวางงบประมาณได้อย่างอิสระ ต้องอยู่ภายใต้ กอ.รมน. กลายเป็นงานด้านการทหาร สอ.บต. เป็นส่วนหนึ่งของทหาร

พอมีกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ผลดี หน่วยงานมีความเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น เป็นหน่วยงานพลเรือน มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาต่างประเทศด้วยว่าพลเรือนเป็นแกนนำในงานด้านการพัฒนา แต่หน่วยงานใหม่นี้เหมือนกระทรวงๆหนึ่ง แต่ก่อนสังกัดกับมหาดไทย ภาพมหาดไทยก็จะเป็นแกนหลักในงานด้านการพัฒนาในพื้นที่ ใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ สอ.บต. ในปัจจุบันใหญ่ขึ้น งานพัฒนาคงไม่สามารถผูกขาดกับมหาดไทยได้อย่างเดียว และเรามีหัวหน้าหน่วยเป็นซี 11 เท่าปลัดกระทรวง ต้องแยกต่างหากขึ้นกับนายกฯ โดยตรง แต่สำคัญ คือ เลขาธิการคนแรกต้องเป็นคนมหาดไทยก่อนในช่วงเปลี่ยนผ่าน เพราะรู้จักกันดี ผู้ใหญ่บ้านหมด พองานอยู่ตัวต่อไปเป็นคนกระทรวงไหนก็ได้ เพราะที่จริงมีกลไกกรรมการยุทธศาสตร์ที่มีผู้ว่าเป็นกรรมการอยู่แล้ว ประสานงานกันได้

เลขาธิการต้องเอาคนดี และเอาคนที่มิพพฤติกรรมไม่ดีคือออก ข้าราชการนี่จะเป็นอีกปัญหาหนึ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ถ้ามีพฤติกรรมไม่ดี แต่หัวใจการแก้ไขปัญหาคือ เรื่องการศึกษา ต้องให้โอกาสทางการศึกษา ให้เด็กขยันเรียน แต่ไม่ควรไปลดมาตรฐานทางการศึกษาเพื่อรองรับเด็กในพื้นที่ เดี่ยวจะไม่ได้มาตรฐาน การทำงานสมัยก่อนอาจจะยากกว่าสมัยนี้ เนื่องจากโจรอยู่ในป่า แต่เดี๋ยวนี้อบแฝงเข้ามาในวงการการศึกษา มาอยู่ในเมือง เราต้องแก้ปัญหาคือโดยยึดหลัก เข้าใจเขา (เอาใจ) เข้าถึง (สร้างพวก) และไปพัฒนา วิธีคิดนี้สำคัญมาก บางทีเราพลาดไปเอาคนในขบวนการไปฝึกออาวุธให้เขาในค่ายทหาร กลับออกมาสู้กลไก ช่องทางในค่ายทหารหมด แดมกองทัพยังมีการมอบโล่ให้เยาวชนที่ไปสมัครเกณฑ์ทหารหมด แต่ที่จริงที่ไปเกณฑ์บางแห่ง คือ แนวร่วมผู้ก่อเหตุทั้งหมด แต่เราตามไม่ทันเขา แต่เราก็จะมาทำงานแบบนักการเมืองเอาใจชาวบ้านอย่างเดียวไม่ได้ เราต้องตามปัญหาให้ทัน ต้องตั้งคำถามว่าทำไมเขาเอาหลักศาสนามาชู ต้องหาคำตอบว่าทำไมคนไปเน้นทางศาสนามากกว่าเรียน โรงเรียนสามัญ เวลาเราให้เงินสนับสนุน โรงเรียนสอนศาสนาเอกชนบางแห่งเราก็ต้องระวังว่าความพิเศษที่เราให้ไปจะ

ไปสร้างความเข้มแข็งให้กับอีกฝั่งหนึ่งได้ เราต้องคิดว่ามันเป็นเรื่องอุดมการณ์ในการแบ่งแยกดินแดนเป็นหลัก มันถึงต้องมีระบบการบริหารราชการที่เป็นพิเศษ เรื่องการพัฒนาต้องดำเนินการต่อไป กระบวนการบิดเบือนคำสอนทางศาสนา ใครจะเป็นเจ้าภาพในการปรับคำสอนให้ถูกต้อง บางครั้งผู้นำศาสนาบางกลุ่มไม่ช่วยเหลือรัฐ เนื่องจากตนเองก็มีอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนเช่นเดียวกัน ถ้าเราได้ผู้นำศาสนาที่มีความจริงใจ ตอนนี้ก็มีแต่เขาอาจไม่กล้าช่วยเรามาก อย่างเรื่องฆ่าคนต่างศาสนาได้บุญ นี่ต้องมี grand idea มาจากตะวันออกกลางมาบอกแล้วว่านี่คือการบิดเบือน ตอนนีปัญหาสำคัญ คือ ประชาชนหวาดกลัว เพราะเหตุร้ายรายวัน ฝ่ายปกครองทำอะไรไม่ได้มาก เนื่องจากงานความมั่นคงไปอยู่กับทหารหมด ความรับผิดชอบนายอำเภอกับ ผบ.พล ต่างกันเยอะ นายอำเภอ ภารกิจรอบด้าน มหาดไทยเรารู้จักกันดี ผู้ใหญ่บ้านดี ใครทำตัวไม่เหมาะเราเอาออก แม้เราอาจไม่มีกำลังจะสู้โจร แต่เรารู้ว่าโจรคือใคร แต่ทุกวันนี้มวลชนเองก็ไม่กล้าส่งข่าวเพราะกลัว ที่ทหารไปอยู่แล้วตายเยอะ เพราะไม่ใช่คนในพื้นที่ อยู่ในภาวะหูหนวก ตาบอด ถ้าใช้กำลังประจำถิ่นได้จะมีประสิทธิภาพกว่า

ชาวบ้านเองก็ยังไม่ไว้วางใจทหาร เปรียบได้กับหนูจะวางใจแมวได้แค่ไหน ความรู้สึกชาวบ้านเป็นแบบนี้จริงๆ กฎหมาย สอ.บต. ฉบับใหม่ก็แยกงานด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงให้เห็นชัด ผมก็พยายามประชุมร่วมกัน มีความเห็นร่วมกัน บางครั้งทหารก็อาจไม่สบายใจกับการทำงานของ สอ.บต. เลยต้องใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการทำงานช่วย เราต้องสร้างเครือข่าย เป็นช่องทางให้ชาวบ้านเข้าถึง แต่ตัวแทนส่วนราชการต่างๆ ให้ความร่วมมือดี แต่ต้องให้ความสำคัญถึงเรื่องความก้าวหน้าของบุคลากรในพื้นที่ด้วย ต้องดูแลเป็นพิเศษ พวกที่ทำงานในพื้นที่เสี่ยงห่างไกล ต้องได้ค่าตอบแทนที่มากกว่าพวกที่อยู่ตัวเมืองต้องดูแลเป็น case อย่างสงขลา สตูล ก็มีความจำเป็นต้องรวมไว้ในคำนิยามของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม คนชอบไปกังวลถึงเรื่องสิทธิประโยชน์ที่สงขลา สตูล จะมาได้เท่ากัน ซึ่งที่จริงเป็นเรื่องรายละเอียดที่เรากำหนดได้ เรื่องสภาพที่ปรึกษาการบริหารพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปัจจุบันก็มีการแย่งกันเป็น เราต้องมาดูว่าจะอยู่ร่วมกันอย่างไร ความรู้สึกเป็นเพื่อนกันนั้นสำคัญสร้างความไว้วางใจในการทำงานร่วมกัน

นายเจอะอามิง โตะตาหยง

ส.ส. นราธิวาส พรรคประชาธิปัตย์

และอดีตรัฐมนตรีว่าการความมั่นคงแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร

.....

ที่มาของ พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกิดจากการแก้ไขปัญหาที่ไม่
มีวันจบ งบประมาณไปลงกับเรื่องบุคลากรหมด ไม่ไปลงงานด้านการพัฒนา มีกระแสต่อต้านการใช้
พ.ร.ก.การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน 2548 สมัยคุณทักษิณ คนไม่พอใจอำนาจรัฐ แต่ก่อน
ศอ.บต. ใช้งานได้ แต่พอยุบไปขาดตอน ตอนนี้กลายเป็นยักษ์ไม่มีกระบองอำนาจอยู่ในมือทหาร
หมด การแก้ไขปัญหาคือต้องเปลี่ยนความคิด ไม่ใช่แค่จะมุ่งควบคุมพื้นที่ ในความเป็นจริงถ้าจะแก้ไขไป
ในทางที่ดีขึ้น ไปดูงบประมาณก่อนว่าตอนนี้ไปอยู่ที่ กอ.รมน. หมด บางครั้งให้มั่งไม่ให้มั่ง ดังนั้นจึงมาคิด
ว่าเราควรให้อำนาจ ศอ.บต. สมัยท่านชวนเหตุเกิดเพียง 18 ครั้งต่อปี คนร่วมมือกันแก้ไขปัญหาคือตอนนี้
คนไม่ร่วมมือ มวลชนก็ไม่ใช่คนของรัฐ ดังนั้นต้องสร้างมวลชน เน้นงานมวลชนให้มาก และไม่สร้าง
เงื่อนไขเพิ่มเติม

การแก้ไขปัญหาคือต้องยอมรับว่ายาก มีหลายปมปัญหาต้องศึกษาให้ถ่องแท้ ถ้างบประมาณ
พร้อมแต่กลไกรัฐอ่อนแอก็แก้ไขไม่ได้เหมือนเดิม แก้ปัญหาด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการ ไม่
ละเมิดสิทธิ การเมืองต้องนำการทหาร ทั้งหมดนี้จะผ่านกลไกการทำงานของ ศอ.บต. ที่เน้นงานพัฒนา
และอำนวยความสะดวก เช่น ให้อำนาจเลขานุการ ย้ายเจ้าหน้าที่รัฐที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ศอ.บต.
ต้องเป็นที่พึ่งประชาชน เดิมกลไกรัฐขาดการบูรณาการ ตอนหลังให้เป็นพื้นที่พิเศษ แต่มีคนมาบอกว่า
เป็นโจรกระจอก โจรธรรมดา เลยกลับไปใช้ทางปกติเหมือนส่วนอื่นของประเทศ ปัญหาเลยเกิด เกิดจาก
การกำหนดนโยบายที่ผิดพลาด ความผิดพลาดมันส่งสัญญาณตั้งแต่ปลายปี 2544 ที่รัฐบาลขาดแนว
ทางการแก้ปัญหาที่ชัดเจน นโยบายต้องให้ความสำคัญกับเรื่องความเป็นธรรม อัตลักษณ์ ถ้าประชาชน
ต้องการอะไรต้องให้ได้เลยแก้ไขได้เลย กฎหมาย ศอ.บต. ที่จริงแล้ว คือ เป็นกฎหมายปกครองพิเศษ
รูปแบบหนึ่งแต่ใช้ชื่อกลางๆ แต่ต้องมีข้าราชการที่มีประสิทธิภาพเพื่อบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการจัดตั้ง
ศอ.บต. ตามกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้นี้ฝ่ายการเมืองให้ความสำคัญมากที่สุด
ในการผลักดันให้เกิด ซึ่งในชั้นกรรมาธิการนั้นได้นำร่างของ กรม. เป็นหลักในการพิจารณาซึ่งเป็นร่างที่
ผ่านความเห็นจากประชาชนแล้ว แต่อุปสรรคในการพิจารณา คือ การที่ร่างกฎหมายใช้เวลาในการ
พิจารณานาน เนื่องจากการอภิปรายให้ความเห็นอย่างหลากหลาย ตอนนี้มี ศอ.บต. การทำงานมี
ประสิทธิภาพ รวดเร็วมากขึ้น คนยังไม่กล้าอยู่กับทหาร ตำรวจ เนื่องจากไม่มั่นใจในความปลอดภัย

พลโท จำลอง คุณสงค์
ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพอากาศที่ 4

.....

ความมีเอกภาพทางความคิดของฝ่ายรัฐบาลและระหว่างส่วนราชการเป็นสิ่งที่สำคัญ ฝ่ายตรงข้ามนั้นมีหลากหลายกลุ่มจริง แต่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน คือการต่อต้านอำนาจรัฐ และฝ่ายตรงข้ามมีเอกภาพทางความคิดฝ่ายราชการกันเองต้องมาสร้างความเข้าใจร่วมกับ ประชาชนนั้น ไม่เห็นด้วยกับการก่อเหตุรุนแรงที่จริงประเด็การแก้ไขปัญหาไม่ได้อยู่ที่การจัดองค์การ เพราะต่างคนต่างเป็นใหญ่ ไม่ฟังกัน แม้ว่าจะมีการจัดองค์การที่ชัดเจน แต่เวลาทำงานจริงก็จะสนใจเพียงใครเป็นผู้ให้คุณให้โทษ เมื่อก่อนแม่ทัพภาคที่ 4 มีอำนาจเด็ดขาด โดยเฉพาะสมัยสงครามต่อต้านคอมมิวนิสต์ และนายกรัฐมนตรีมาจากทหารด้วยกัน

ทหารกับทหาร มันถึงกัน เอกภาพทางความคิดเกิดได้มากกว่าปัจจุบัน เนื่องจากตอนนี้ทุกหน่วยงานมีความเข้มแข็ง ถ้าให้ฟังแม่ทัพคนเดียวเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เราต้องหาเป้าหมายร่วมกัน แบ่งงานไปรับผิดชอบแต่ละด้านอย่างจริงจัง เอกภาพทางความคิดเป็นเรื่องที่สำคัญ ถ้าแบ่งงานทำเป็นระบบน่าจะแก้ไขปัญหาคได้ และต้องฟังความเห็นประชาชนประกอบ และถ้าเราไปย้ายทหาร คนที่ชาวบ้านรัก ชาวบ้านเสียขวัญ ต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่ ยุทธศาสตร์ของเราไม่ชัดเจน ปรับยุทธศาสตร์ใหม่ตลอด แบบองค์การที่ยังแต่งตัวไม่เสร็จ องค์การที่มีอยู่ต้องตราเป็นกฎหมายไม่จั้น ไม่จบ ถ้าทุกคนทำงานยึดประชาชนเป็นหลัก จะรู้ว่าตนเองมีหน้าที่อะไร คือ ทุกฝ่ายต้องมีจิตวิญญาณในการแก้ไขปัญหา

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติ

การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

พ.ศ. ๒๕๕๓

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เป็นปีที่ ๖๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓”

มาตรา ๒1[๑] พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

^{1[๑]} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗/ตอนที่ ๘๐ ก/หน้า ๑/๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

“ฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรา ๔ ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่ง ชาติจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ แล้วให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ให้ สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนและปรับปรุง นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกกรอบระยะเวลาสามปีหรือในกรณีที่มีความจำเป็นคณะรัฐมนตรีจะกำหนดระยะเวลาให้เร็วกว่านั้นก็ไว้

นโยบาย การบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงและ เพื่อให้ได้นโยบายที่มาจากความต้องการและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการจัดทำนโยบายตามวรรคหนึ่ง และการทบทวนและปรับปรุงตามวรรคสาม ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนไปใช้ในการจัดทำ การทบทวนและปรับปรุงด้วย

นโยบาย การบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวรรคสี่ ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุง ต้องให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความ เห็นและสภาความมั่นคงแห่งชาติต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาจัดทำหรือปรับปรุงด้วย

มาตรา ๕ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรปรับปรุงแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๓ (๒) และแผนการดำเนินการตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาตามมาตรา ๔

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “กพต.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่ง นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่ง นายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดละหนึ่งคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาค ใต้ เป็นกรรมการ

ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๗ ให้ กพต. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ สอ.บต. เสนอ
- (๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตพัฒนาพิเศษและกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษที่ สอ.บต. เสนอ

(๔) พิจารณาเสนอแนะหน่วยงานของรัฐให้จัดทำแผนพัฒนา แผนงาน และโครงการพร้อมด้วยงบประมาณในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๕) กำกับ เร่งรัด ติดตาม แก้ไขกฎระเบียบ และลดขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(๖) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

(๘) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กพต. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

การประชุมของ กพต. คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่ กพต. กำหนด

มาตรา ๘ ให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “สอ.บต.” เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

การบริหารราชการของ สอ.บต. ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้หรือคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

มาตรา ๙ ให้ สอ.บต. มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอ กพต. ให้ความเห็นชอบ

(๒) จัดทำแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๓) เสนอแนะและบูรณาการ แผนงาน และโครงการในด้านการพัฒนาของ กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการตาม (๒)

(๔) ดำเนินการตามแผนงานและโครงการต่อเนื่องจากแผนงานและโครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหากไม่ดำเนินการจะส่งผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๕) กำกับ เร่งรัด และติดตามการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนให้ เป็นไปตามแผนปฏิบัติการตาม (๒)

(๖) คຸ້ມครองสิทธิเสรีภาพและอำนาวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยการรับ เรื่องราวร้องทุกข์ให้ความช่วยเหลือ และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๗) ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัด ชายแดน ภาคใต้ตามระเบียบที่ กพต. กำหนด ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับตามกฎหมายอื่น

(๘) เสนอแนะมาตรการสร้างขวัญและกำลังใจสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) เสนอแนะหรือแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับลักษณะอันพึงประสงค์ของ เจ้า หน้าที่ของรัฐซึ่งจะส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งดำเนินการให้มีการ พัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งปฏิบัติ หน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และบูรณาการการ ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนเพื่อให้ปฏิบัติ งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ สอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของประชาชน

(๑๐) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาใน จังหวัดชายแดนภาคใต้

(๑๑) ส่งเสริม สนับสนุน อำนาวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาแก่คนไทยใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย

(๑๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๑๓) ประชาสัมพันธ์นโยบาย และการดำเนินงานของ ศอ.บต. และรัฐบาล รวมทั้งเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีแก่คนไทยทั้งในและต่างประเทศ

(๑๔) ร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความเข้าใจอันดีและประสานงานในโครงการ ความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กับต่างประเทศ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีรวมทั้งแนวทางหรือนโยบายที่กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดไว้

(๑๕) ส่งเสริมแนวคิดด้านพหุวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของวัฒนธรรมแห่งชาติ รวมถึงการลดการผูกขาดทางวัฒนธรรมหรือการจัดการเลือกปฏิบัติทางวัฒนธรรมโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ศอ.บต. อาจวางระเบียบเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่าง ศอ.บต. กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตาม (๑) ให้ใช้ได้เป็นเวลาสามปี

แผนปฏิบัติการตาม (๒) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการ และให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการตาม (๒) ให้ ศอ.บต.หารือกับหัวหน้าหน่วยงานที่กำกับดูแลยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงด้วย เพื่อให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านความมั่นคงตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

มาตรา ๑๐ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการ แก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศอ.บต. โดยความเห็นชอบของ กพด. อาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจและ กำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นได้

กรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข ทรัพยากร เทคโนโลยี การต่างประเทศ การปฏิบัติการเชิงจิตวิทยา การบริหารจัดการ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อนโยบายตามมาตรา ๔ และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ กพต. ให้ความเห็นชอบแล้ว

เมื่อ กพต. ให้ความเห็นชอบกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาตามวรรคหนึ่งแล้วให้หน่วยงาน ของรัฐใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีและให้ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๑๑ ให้ ศอ.บต. จัดทำสรุปสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคในการแก้ไข ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกหนึ่งปี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏแก่ เลขาธิการหรือโดยการเสนอของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้ใดมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุ ให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือความไม่สงบในจังหวัดชาย แคนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิ ติภาพของประชาชน ให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ และให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วย เหตุผล

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ไปรายงานตัวยังหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง ในการนี้ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดดังกล่าวดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ใน จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเร็ว และในกรณีที่มิมีผลความผิดทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุของ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพิจารณา ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นต่อไป และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้แจ้งให้เลขาธิการทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งลงโทษทาง วินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดทางวินัย

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง

การ สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากพื้นที่และการกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและระยะเวลา ที่ กพต. ประกาศกำหนด

ใน กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนหรือซึ่ง เป็น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดมีพฤติกรรมหรือกระทำการตามวรรค หนึ่ง ให้เลขาธิการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้มีอำนาจ สั่งบรรจุและแต่งตั้งของเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้นั้นหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแล แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่า ด้วยกรณีนั้นภายในสามวันนับแต่วันที่ ได้รับรายงาน

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา สามัญ ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานหรือ ญาติสนิทของบุคคลดังกล่าวร้องเรียนว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนคดีอาญา เลขาธิการอาจให้พนักงานสอบสวนหรือหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมาชี้แจง หากเห็นว่า ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนคดีอาญาจริง ให้เลขาธิการแจ้ง หัวหน้าของพนักงานสอบสวนนั้นพิจารณาดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมต่อไป

มาตรา ๑๔ ให้มีเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานะ เทียบเท่าปลัดกระทรวง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ ศอ.บต. และเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานใน ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยจะให้มีรอง เลขาธิการตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานตามที่เลขาธิการ มอบหมายก็ได้

ให้เลขาธิการและรองเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเลขาธิการ และรองเลขาธิการ และให้เลขาธิการและรองเลขาธิการพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๕ ให้เลขาธิการมีอำนาจอนุมัติให้ เลื่อนเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกเหนือจากการ อนุมัติของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรี กำหนด

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองเลขาธิการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองเลขาธิการหลายคน ให้รองเลขาธิการที่เลขาธิการมอบหมายเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าเลขาธิการมิได้มอบหมายให้รองเลขาธิการผู้ใดรักษาราชการแทนให้รองเลขาธิการที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้รักษาราชการแทนตามความในวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๑๗ ศอ.บต. โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดแบ่งส่วนงานภายใน ศอ.บต. และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคล่องตัวและความเหมาะสมกับภารกิจของ ศอ.บต. เป็นสำคัญ โดยทำเป็นประกาศของ ศอ.บต. และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ หน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภายในตามวรรคหนึ่งตามจำนวนที่เลขาธิการร้องขอโดยเร็ว และให้ห้องคักรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียว กันของหน่วยงานของรัฐนั้นจัดให้หน่วยงานของรัฐที่จัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไป ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภายในของ ศอ.บต. มีอัตรากำลังทดแทนเท่าจำนวนอัตรากำลังที่จัดส่งไป

มาตรา ๑๘ เพื่อประโยชน์แห่งความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหารราชการนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า จะมอบอำนาจให้เลขาธิการเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

เลขาธิการจะมอบอำนาจของตนและอำนาจที่เลขาธิการได้รับมอบตามวรรคหนึ่งให้แก่รองเลขาธิการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นก็ได้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีขึ้นไป ต้องมอบอำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กำหนดให้เลขาธิการ เพื่อปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ได้

มาตรา ๑๕ ให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและ การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสี่สิบเก้าคน ดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดละหนึ่งคน
- (๒) ผู้แทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านจังหวัดละหนึ่งคน
- (๓) ผู้แทนกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและอิหม่ามประจำมัสยิดจังหวัดละหนึ่งคน ผู้แทนเจ้าอาวาสในพระพุทธศาสนาจังหวัดละหนึ่งคน และผู้แทนศาสนาอื่นจำนวนหนึ่งคน
- (๔) ผู้แทนผู้ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดละหนึ่งคน
- (๕) ผู้แทนผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จังหวัดละหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันศึกษาปอเนาะตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะจำนวนหนึ่งคน และผู้แทนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาจำนวนหนึ่งคน
- (๖) ผู้แทนกลุ่มสตรีจังหวัดละหนึ่งคน
- (๗) ผู้แทนหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีในด้านเศรษฐกิจ พาณิชย อุตสาหกรรม แรงงาน หรือเกษตรกรรมจังหวัดละหนึ่งคน
- (๘) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์จำนวนหนึ่งคน
- (๙) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐจำนวนไม่เกินห้าคน

การ แต่งตั้งสมาชิกตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้มาจากการเลือกกันเองหรือในแต่ละกลุ่มอาจเลือก บุคคลอื่นที่เห็นสมควรเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นผู้แทนสมาชิกในประเภทของตนได้

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกตามวรรคหนึ่ง ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่น ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ศอ.บต. กำหนดโดยความเห็นชอบของ กพต. ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งสมาชิกให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของหญิงและชายประกอบด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคสาม เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ให้ เลขานุการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกตามวรรคหนึ่งเสนอ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้

ให้สมาชิกตามวรรคหนึ่งเลือกกันเองเป็นประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้หนึ่งคน รองประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้สองคน และเลขานุการสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้หนึ่งคน

สมาชิกตามวรรคหนึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

เมื่อ พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือนับแต่วันที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พ้นจาก ตำแหน่งตามวาระ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้การเลือกสมาชิกตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่ถึงสี่สิบเก้าคนแต่มีจำนวนไม่ น้อยกว่าสี่สิบคน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ให้ครบจำนวนตามวรรคหนึ่งโดยเร็ว และให้สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งในภายหลังนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่ เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๒๐ สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) เป็นผู้มีความประพฤติตามหลักการของศาสนาและมีจริยธรรมเป็นที่ประจักษ์
- (๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือน ไร้ความสามารถ
- (๔) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (๕) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (๖) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง
- (๗) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

ให้ดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกตามมาตรา ๑๕ แทนสมาชิกที่พ้นจาก ตำแหน่งตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว และให้สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งตนแทน เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งสมาชิกขึ้นใหม่แทนก็ได้

มาตรา ๒๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๕ สมาชิกสภาที่ ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีมติให้พ้นจาก ตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐ (๒) ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อย กว่าสามในห้าของสมาชิกเท่าที่มีอยู่

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐ (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗)

มาตรา ๒๓ สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มี อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความเห็นในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ สำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุงเพื่อเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติ พิจารณา

(๒) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือ และประสานงานกับ ศอ.บต. ในการ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ของ ศอ.บต. แล้วรายงานต่อเลขาธิการ และนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(๔) ให้ความเห็นในเรื่องที่นายกรัฐมนตรี หรือเลขาธิการเห็นว่า สมควรได้รับความ เห็นของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อประกอบการ พิจารณาในการบริหาร การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๕) แสวงหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร หรือข้อคิดเห็นจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

(๖) เสนอความเห็นต่อเลขาธิการเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนออกไปจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมาตรา ๑๒ และหากมีกรณีฉุกเฉินหรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเสนอความเห็นไปก่อนก็ได้ แล้วรายงานให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทราบโดยเร็ว

(๗) พิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการนี้อาจเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น

(๘) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

(๙) ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมและระเบียบอื่นที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

มาตรา ๒๔ ให้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมาตรา ๔ จนกว่าจะได้จัดทำนโยบายขึ้นใหม่หรือปรับปรุงตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๕ ให้ถือว่ายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - พ.ศ. ๒๕๕๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับด้านการพัฒนา เป็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมาตรา ๕ (๑) จนกว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จะจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๖ ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้ง ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และยังมิได้มี การคัดเลือกผู้แทนภาคประชาชนโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งที่เหลืออยู่ตามมาตรา ๖ และปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้ง ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้และผู้แทนภาคประชาชน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรา ๒๗ ให้สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติ สุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ทำหน้าที่สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราช บัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการ แต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและ การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเสริมสร้าง สันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

มาตรา ๒๘ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างและอัตรากำลัง เฉพาะของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมาตรา ๒๖ แห่ง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาเป็นของศูนย์อำนวยการ บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๙ ให้โอนงบประมาณและหนี้สินของกอง อำนวยการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักรในส่วนที่เกี่ยวกับการกิจของศูนย์ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายใน ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาเป็นของศูนย์ อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๐ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในวันก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดน ภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้
ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อยู่ในวันก่อนวันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่รองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน
ภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งรองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับ ต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม อีกทั้งมีสถานการณ์ความไม่สงบในบาง พื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหา ที่ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและการ พัฒนาของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดชายแดน ภาคใต้ เพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักที่สามารถดำเนินการบูรณาการในการพัฒนาและ แก้ไขปัญหา ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นระบบ มีเอกภาพทั้งในเรื่องนโยบายยุทธศาสตร์ การบังคับ บัญชา และการปฏิบัติ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอัน จะส่งผลให้ เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึง จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายพิษณุเดช โอสดานนท์ เกิดเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2528 ที่ กรุงเทพมหานคร สำเร็จ การศึกษาปริญญาตรีรัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2551 และได้เข้าศึกษา ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2552 เคยผ่านการ ปฏิบัติงานที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และรับราชการครั้งแรกที่ สำนักบริหารแรงงานต่าง ด้ว กงตรวจและคุ้มครองคนหางาน กระทรวงแรงงาน ปัจจุบันรับราชการเป็น นักวิเคราะห์นโยบาย และแผนปฏิบัติการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำเนียบรัฐบาล