



# SSC Weekly Focus

## “ นโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ”

ปัจจุบันปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากจะเป็นปัญหาอันสืบเนื่องมาจากชาติพันธุ์และชาตินิยมในอัตลักษณ์ที่เกิดจากการรับรู้ผ่านประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน กระทั่งถูกหยิบยกเป็นประเด็นว่าไม่สามารถกลมกลืนเข้ากันได้ ซึ่งผู้ก่อความรุนแรงมักใช้เป็นประเด็นและเครื่องมือในการสร้างกลุ่มคนรุ่นใหม่ขึ้นมาเพื่อก่อเหตุรุนแรงต่อไป เป็นเหตุให้คนส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นเรื่องความขัดแย้งระหว่างอัตลักษณ์ทางศาสนา แต่หากพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วกลับพบว่า เงื่อนไขของการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผลสืบเนื่องมาจากเงื่อนไขที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน ตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ ก.พ. ๕๕ อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ว่า เงื่อนไขของการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะคล้ายคลึงภูเขาน้ำแข็ง ซึ่งปัญหาที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนจะปรากฏให้เห็นเด่นชัดดังเช่นส่วนยอดของภูเขาน้ำแข็ง คือเงื่อนไข “ระดับบุคคล (Direct/ Personal Level)” แต่รากเหง้าของปัญหานั้นมีที่มาจากปัญหาในระดับโครงสร้าง (Structure Level) วัฒนธรรม (Cultural Level) และซ้อนอยู่เบื้องล่างเปรียบเสมือนฐานของภูเขาน้ำแข็ง ที่สอดคล้องและฝังรากลึกมาตั้งแต่อดีต ดังนี้

➤ เงื่อนไขระดับบุคคล (Direct/ Personal Level)  
๔ ส่วน ได้แก่ ๑. การใช้อำนาจการปกครองและการบริหารราชการโดยเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนให้ความสำคัญไม่เพียงพอกับความละเอียดอ่อนของอัตลักษณ์ท้องถิ่น สิทธิประชาชน และ การใช้อำนาจรัฐที่เกินขอบเขต ๒. การใช้ความรุนแรงโดยกลุ่มบุคคลที่มีความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ต่างจากรัฐ ๓. การใช้ความรุนแรงอันมีมูลเหตุจูงใจจากความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล อำนาจมืด และธุรกิจผิดกฎหมาย

และ ๔. การใช้ความรุนแรงอันมีเหตุจากความแค้นความเกลียดชังในเรื่องส่วนตัว

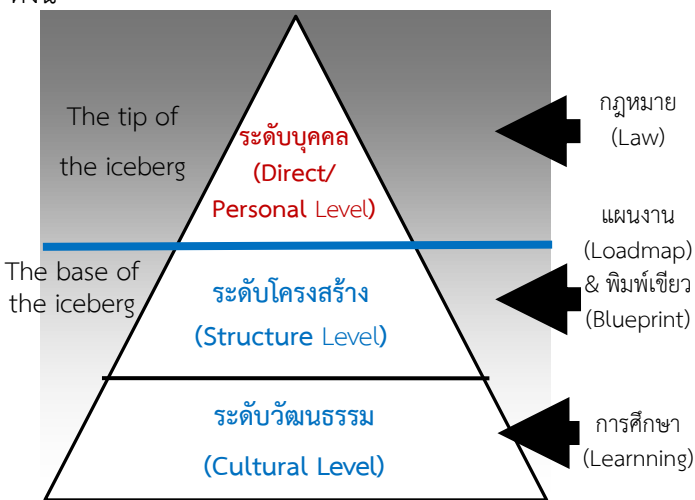
➤ เงื่อนไขระดับโครงสร้าง (Structure Level) ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจในส่วนของโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการแล้วก็ตาม แต่การสนองตอบกับลักษณะเฉพาะทางอัตลักษณ์ ความต้องการและความคาดหวังของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึง เนื่องจากมีปัจจัยหลายประการเป็นข้อจำกัด นำมาซึ่งความรู้สึกไม่เป็นธรรม ถูกเลือกปฏิบัติ และขาดอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง อาทิ การพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในท้องถิ่น การศึกษาที่ไม่สามารถเอื้ออำนวยให้ประชาชนส่วนใหญ่มีพลังเออาชนะการทำลายทางสังคมในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางโลกและทางธรรมได้

➤ เงื่อนไขระดับวัฒนธรรม (Cultural Level)  
ประชาชนมุสลิมมลายูในพื้นที่รู้สึกแปลกแยก ไม่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย เนื่องจากการรับรู้และสัมผัสได้ว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกกดขี่จากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐบางคนที่ไม่เข้าใจหวาดระแวง และมีอคติ รวมถึงการไม่ยอมรับจากสังคมใหญ่ จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้คนในพื้นที่บางส่วนยอมรับหรือเห็นด้วยกับฝ่ายที่ใช้ความรุนแรง และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงหยิบยกมาใช้เป็นข้ออ้างให้เกิดความชอบธรรมกับการใช้ความรุนแรงในการต่อสู้เพื่อเป้าหมายของกลุ่มตน

การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ในภาคใต้นั้นสะท้อนให้เห็นถึง การดำเนินงานด้านการทูตที่ยังไม่คืบหน้าและกระบวนการเจรจาต่อรองที่ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ประกอบกับยังขาดการรวบรวมข้อมูล จำแนกสถิติการเสียชีวิต ซึ่งการก่อเหตุร้ายในแต่ละครั้งเกิดความสูญเสียเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้ขวัญกำลังใจของประชาชนลดลง อีกทั้งส่งผลให้ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหาย แต่ความขัดแย้งในภาคใต้อีกยังเป็นประเด็นชายขอบ



ในการเมืองไทยที่ยังไม่มีการนำแนวทางการแก้ปัญหาที่มีอยู่มาใช้ให้เห็นผลอย่างยั่งยืนเท่าที่ควร ดังนั้น ถึงเวลาแล้วที่จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อให้การนำนโยบายบริหารงานและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสามารถบูรณาการการทำงานระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้นั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗ และแก้ปัญหาโดยยึดตามเงื่อนไขของการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้



เงื่อนไขการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ลักษณะคล้ายภูเขาน้ำแข็ง)

๑) **ระดับบุคคล** บังคับใช้มาตรการทาง**กฎหมาย (Law)** ให้เหมาะสมตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ในพื้นที่ ทั้ง พรก. ถูกฉีกฯ ๒๕๔๘ พรบ. กฎอัยการศึก พ.ศ.๒๕๕๗ พรบ. ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ โดยเฉพาะ พรบ. การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้และสั่งสมประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมถึงรัฐบาลควรสร้างความไว้วางใจจากชุมชนให้กลับคืนมาโดยเร็วจากการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับชุมชนในพื้นที่ เพราะหากได้รับความไว้วางใจจากชาวมุสลิมในท้องถิ่นมากขึ้นเท่าไรเจ้าหน้าที่ก็จะยิ่งได้รับความร่วมมือช่วยเหลือด้านข้อมูลและกระบวนการสอบสวนมากขึ้น

๒) **ระดับโครงสร้าง** หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ประกอบด้วย ๒ สายบังคับบัญชาหลัก คือ สายงานด้าน

การพัฒนา คือ ศอ.บต. และสายงานด้านความมั่นคง คือ กอ.รมน. ภาค ๔ ควรร่วมมือกันจัดทำ**แผนงาน (Roadmap)** และ**ทิมพ์เชียว (blueprint)** โครงสร้างในการบริหารจัดการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและความมั่นคง โดยควรให้ความสำคัญกับความต้องการเพื่อให้สอดคล้องต่อวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น มีการบูรณาการการทำงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมทั้งมีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

๓) **ระดับวัฒนธรรม** ควรให้ความเคารพต่ออัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และศาสนาเป็นสำคัญ และควรสร้างองค์ความรู้การปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้าใจ เข้าถึงวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ส่งเสริมให้มี**การศึกษา (Learning)** เพื่อให้ทุกฝ่ายได้เรียนรู้การอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานของความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Multi-Cultural Society) โดยควรวางรากฐานทิศทางของหลักสูตรการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ อันจะเป็นกลไกในการแก้ปัญหาคือความรุนแรงในระดับมหภาคที่กระทรวงศึกษาธิการควรให้ความสำคัญ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ลดช่องว่างของคนในสังคม

ทั้งนี้ ควรสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตามนโยบาย ซึ่งต่างมีปัญหา ความต้องการ วิธีคิด และจุดยืนที่แตกต่างหลากหลาย จึงควรใช้การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะของภาคีเครือข่าย ทั้งในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์และระดับปฏิบัติอย่างกว้างขวางและหลากหลาย สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายของแต่ละประเด็นปัญหา นอกจากนี้ รัฐบาลไทยควรส่งสัญญาณในการสนับสนุนการดำเนินตามนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากรัฐบาลอย่างชัดเจนและต่อเนื่องว่า รัฐบาลมีความพร้อมที่จะเจรจาอย่างจริงจังกับผู้นำที่แท้จริงของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ แต่ทว่าต้องมีเงื่อนไขว่าผู้เจรจาต้องแสดงให้เห็นว่าพวกเขามีอำนาจควบคุมผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความมั่นใจ มีเอกภาพทั้งความคิด ทิศทาง แนวทาง และการบริหารจัดการ พร้อมผนึกกำลังร่วมกันในการแก้ไขปัญหาตามนโยบาย...

\*อ้างอิง: เปิดนโยบายดับไฟใต้ ๕๕ – ๕๗: ก้าวสู่แนวทางการเมือง, ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้, <http://www.deepsouthwatch.org/node/๓๐๑๙>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕