

บทความวิจัย

สันติภาพที่ไม่เสรีกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง
การงบประมาณตามยุทธศาสตร์และแผนงานยุทธศาสตร์
งบประมาณบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
พ.ศ. 2560-2565¹

ฟารีดา บันจอร์² ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี³

(Received: April 28, 2022; Revised: June 13, 2022; Accepted: June 20, 2022)

บทคัดย่อ

กรอบแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาคือ “สันติภาพแบบไม่เสรี” ซึ่งรัฐไทยนำเอาเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดการความขัดแย้งในแบบอำนาจนิยมมาใช้ในการ “แก้ไข” ปัญหาความขัดแย้งและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเกิดผลกระทบอย่างมากต่อการจัดการกระบวนการงบประมาณและการคลังของรัฐในการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการศึกษาพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันและการจัดการงบประมาณจังหวัดชายแดนภาคใต้ภายหลังจากการรัฐประหารของ คสช. ในปี พ.ศ. 2557 ผลที่ตามมาคือ งบประมาณทั้งหมดทุกแผนงานที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้

¹ บทความนี้ได้พัฒนาขึ้นมาจากการวิจัยเรื่อง โครงการพัฒนารฐานข้อมูล งบประมาณและแผนพัฒนาในพื้นที่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอจังหวัดสงขลา ปีงบประมาณ 2560 - 2563 สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2563 คณะผู้วิจัยได้ปรับปรุงข้อมูลในการวิเคราะห์ถึงปี พ.ศ. 2565

² อาจารย์ สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ E-mail: fareeda.p@psu.ac.th (Corresponding Author)

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ E-mail: srisompob.j@gmail.com

ความสำคัญอย่างมากกับงานในด้านความมั่นคงและโครงการก่อสร้างหรืองบประมาณด้านการลงทุน ส่วนงบประมาณด้านการศึกษา สวัสดิการสังคมและเศรษฐกิจไม่ถูกเน้นหนักให้ความสำคัญ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ระบอบการจัดการความขัดแย้งแบบอำนาจนิยมมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณสูงอย่างมากมายมหาศาลในการจัดการความขัดแย้งอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดการปัญหาทั้งหมด

คำสำคัญ: สันติภาพที่ไม่เสถียร กระบวนการงบประมาณ แผนงานบูรณาการ การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุทธศาสตร์ชาติ

Illiberal Peace with the Transformation of Strategic Budgetary Structure and Integrated Budgeting Program for Rectification of Problems in the Deep South of Thailand during 2017 and 2022¹

Fareeda Panjor² Srisompob Jitpiromsri³

Abstract

A significant concept of “illiberal peace” is used to analyze the way Thai state has applied the political economy of authoritarian mode of conflict management in the efforts to ‘rectify’ problems concerning conflict and peace in the Southern border provinces and, consequently, its tremendous impacts on financial and budgetary management after the coup of 2014. All budgetary programs concerning the Deep South have concentrated on security and infrastructure investment projects. Budgets on education, welfare, and economic reforms are less emphasized. In the Deep South of Thailand, a regime of illiberal conflict management tends

¹ This article has developed from research on the Database of Incidents, Budgets, and Area-based Development Plans in Pattani, Yala, Narathiwat, and 4 districts of Songkla Provinces in Fiscal Years 2017-2020. Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, 2020. The researchers have updated the data in the analysis to 2022.

² Researcher/Lecturer, Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University, E-mail: fareeda.p@psu.ac.th (Corresponding Author)

³ Assistant Professor, Ph.D., Center for Conflict Studies and Cultural Diversity, Institute for Peace Studies, Prince of Songkla university, E-mail: srisompob.j@gmail.com

to immensely increase expenditures to solve the problems of conflict as a consequence of transformation of power structure to cope with overall problems.

Keywords: Illiberal Peace, Budgetary Management, Integrated Policy, The Rectification of Problems Concerning Conflict and Peace in the Southern Border Provinces, National Strategies

บทนำ

ในทฤษฎีการเมืองว่าด้วยงบประมาณในวงการวิชาการต่างประเทศ มักจะมีความเชื่อและข้อสมมุติฐานดังที่นักรัฐศาสตร์อเมริกัน Aron Wildavsky อธิบายว่า “งบประมาณเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง” (Wildavsky, 1984) นำสังเกตว่าโดยทั่วไปนั้น พฤติกรรมในกระบวนการงบประมาณมักจะมี ความสม่ำเสมอ ต่อเนื่องและมีแบบแผนที่แน่นอนชัดเจนเสียจนกระทั่งเรา สามารถศึกษาหาหลักเกณฑ์ทั่วไปและพยากรณ์ได้ด้วยตัวเลขรวมทั้ง การวิเคราะห์ในทางวิชาการ ตัวอย่างเช่น มีการทำนายพฤติกรรมการตัดสินใจ ในกระบวนการงบประมาณของสหรัฐอเมริกาทุกด้านที่มีอยู่ในด้านกลาโหมโดย ใช้ข้อมูลรวมของพฤติกรรมการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณ ทำให้ สามารถทำนายแบบแผนการตัดสินใจได้อย่างง่าย ๆ เหมือนกับวิธีการตัดสินใจ ของบุคคลซึ่งมีลักษณะแบบเส้นตรงและมีค่าคงที่ในทุกห้วงเวลานับตั้งแต่ ปี 1947 ถึงปี 1963 (Davis et al, 1966) ตัวแบบดังกล่าวเป็นต้นแบบที่ นักวิชาการยุคต่อมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อพยายามหาทฤษฎีกระบวนการ งบประมาณกับการเมืองจนกระทั่งมีการค้นพบจากการวิจัยในระยะหลังว่า การใช้จำงบประมาณของสหรัฐอเมริกาดั้งแต่ปี 1791-2010 มีลักษณะของ การเพิ่มขึ้นอย่างเป็นลำดับ (Incrementalism) และมีการเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในระยะหลังเพราะมีจุดตัดของเหตุการณ์ (Critical Juncture) สิ่งที่สำคัญก็คือ สงครามและวิกฤตอย่างรุนแรงในทางเศรษฐกิจอันทำให้ภาวะดุลยภาพเปลี่ยนไป (Jones et al., 2014)

ดังนั้น เรื่องของการเมืองแห่งงบประมาณและการจัดการการคลัง ของรัฐมีความสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมือง งบประมาณเป็นหัวใจของการแจกแจงจัดสรรทรัพยากรและอำนาจในระบบ การเมือง ซึ่งกลายเป็นหนึ่งในหัวข้อสำคัญในการศึกษาทางรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์ แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการศึกษาเรื่องสันติภาพและ ความขัดแย้ง ประเด็นเรื่องงบประมาณ การจัดการทางการเงินการคลังและ เศรษฐศาสตร์เป็นเรื่องที่ยังมีการศึกษาวิจัยไม่มากนัก งานศึกษาวิจัยในด้าน สันติภาพและความขัดแย้งที่มากเกี่ยวกับเรื่องของการเงินและงบประมาณนี้มักจะ

เกี่ยวข้องกับเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองของความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคำว่า “เศรษฐศาสตร์การเมืองของความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรงซึ่งเกิดขึ้นภายในรัฐ” (The Political Economy of Violent Conflict within States) อันเป็นการศึกษาว่าประเด็นในทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องกับพลวัตของความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรงหลังยุคสงครามเย็นได้อย่างไร? งานศึกษาวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองของความรุนแรงและความขัดแย้งมักจะให้ความสนใจกับบทบาทของเศรษฐกิจแบบที่ไม่เป็นทางการที่อยู่เบื้องหลังอำนาจ การหากำไรและผลประโยชน์กับความรุนแรง ศึกษาเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอิทธิพลของความรุนแรงที่อยู่เบื้องหลังความขัดแย้งที่ใช้ความรุนแรง การวิจัยเศรษฐศาสตร์การเมืองเหล่านี้สามารถจะช่วยสร้างกรอบการมองแบบใหม่ที่ใช้ในการตัดสินใจทางนโยบายเพื่อสนองตอบทางนโยบายต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้น (Boyce & Forman, 2011)

การสร้างการแข่งขันของรัฐและการสร้างสันติภาพกลายเป็นแนวคิดหนึ่งที่ถูกนำมาใช้และเกิดปัญหาเพราะคนมองว่าเป็นโครงการของลัทธิเสรีนิยมหลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุดลงในปี 1990 กล่าวในอีกแง่หนึ่งการสร้างการแข่งขันของรัฐในแบบเสรีนิยมหลังการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็นได้ยกระดับเป้าหมายของการสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐและนโยบายสร้างประชาธิปไตยและตลาดเสรี (Chandler, 2017) แนวคิดและยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้านหนึ่งทำให้มีการสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมในประเทศที่มีความขัดแย้งในกระบวนการสร้างสันติภาพ ในอีกด้านหนึ่งองค์กรระหว่างประเทศก็มีการสนับสนุนการขยายตัวของภาครัฐเพื่อพัฒนาการบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพ (ที่เรียกกันว่า Good Governance) และสร้างศักยภาพทางสถาบัน (Institutional Capacity-Building) จนกระทั่งเกิดแนวคิดและวาทกรรมใหม่ที่ว่า สันติภาพก็คือการสร้างการแข่งขันของรัฐ (Peacebuilding as Statebuilding Discourse) แนวคิดนี้ทำการเปลี่ยนทฤษฎีที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยนิยามอำนาจอธิปไตยเสียใหม่ว่าองค์อธิปไตยคือการสร้างศักยภาพของรัฐ (State Capacity) ดังนั้น อำนาจ

อียิปต์ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นสิทธิในการจัดการปกครองตนเอง แต่กลายเป็นศักยภาพที่สามารถถูกยกระดับให้เข้มแข็งหรือทำให้อ่อนแอได้ การแทรกแซงจากภายนอกเพื่อสร้างศักยภาพจึงถือว่าเป็นการช่วยสร้างศักยภาพด้วยการทำให้อำนาจอียิปต์แห่งรัฐมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาดังกล่าวดูเหมือนจะทำให้เกิดความสับสนและท้าทายมากยิ่งขึ้นเมื่อแนวคิดในการสร้างสันติภาพแบบเสรีนิยม (Liberal Peace) หรือ “สันติภาพที่มีเสรีภาพ” นั้นได้ถูกท้าทายจากอีกแนวคิดหนึ่งคือ “สันติภาพที่ไม่เสรี (Illiberal Peace)” เพราะปรากฏว่าเมื่อเวลาผ่านไป 20-30 ปี ในโลกยุคหลังสงครามเย็นความขัดแย้งในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา อัฟกานิสถาน อิรัก ลิเบีย ซีเรีย สถานการณ์กลับเลวร้ายกว่าเดิมเพราะประชาคมนานาชาติไม่ประสบความสำเร็จในการใช้แนวคิดแบบ Liberal Peace ในพื้นที่เหล่านี้ (Ropers, 2019) แนวคิดที่ย้อนแย้งกันดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงที่ว่า แนวทางการรับมือกับสงครามกลางเมืองและความรุนแรงระหว่างชุมชนที่ได้รับการยอมรับกันในระดับโลกนั้นกำลังประสบกับความล้มเหลว กลไกแบบคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติต้องพบกับทางตันแทบทุกครั้งเมื่อเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับการรุกรานอียิปต์ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และการแทรกแซงจากต่างชาติ ในขณะเดียวกันรัฐบาลต่าง ๆ ก็หันเหทิศทางในการรับมือกับความขัดแย้งภายในประเทศของตนไปสู่แนวปฏิบัติที่มีลักษณะอำนาจนิยมมากยิ่งขึ้น พร้อมกับการเลือกที่จะใช้กำลังของรัฐในการกดดัน ปราบปรามและบีบบังคับขบวนการกบฏที่ติดอาวุธทั้งหลาย น่าสนใจว่าการใช้ความรุนแรงจะยังเป็นหัวใจของการจัดการในแบบนี้ แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังคงอาศัยวิธีการทางนโยบายแบบอำนาจนิยมหลายชนิดเป็นตัวประกอบที่สำคัญซึ่งอาจจะจัดแยกประเภทได้เป็นสามแบบ คือ ประการแรก การใช้ชุดคำพูดคำอธิบายของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยการโฆษณาชวนเชื่อ ควบคุมการสื่อสารข้อมูล และการผลิตสร้างความรู้ ประการที่สองคือการเมืองว่าด้วยการควบคุมพื้นที่ ทั้งในทางทหารและในทางพลเรือน และประการที่สามก็คือการใช้มาตรการในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งก็คือการใช้อำนาจ

ควบคุมการจัดสรรทรัพยากรในทางเศรษฐกิจเพื่อประดิษฐ์สร้างผลลัพธ์ในทางเมือง (Lewis et al., 2018)

ในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวรัฐบาลแบบอำนาจนิยมพยายามจะปิดหรือครอบงำพื้นที่ทางการเมืองด้วยการสอดส่องดูแลทางการทหาร การกักขังหน่วงเหนี่ยว การยึดครองด้วยกำลังบังคับต่อพลเรือน และมีการสร้างโครงการใหญ่ ๆ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งจัดการการพัฒนาเมืองขึ้นมาใหม่ ตัวแสดงบทบาททางการเมืองแบบอำนาจนิยมจึงมักจะพยายามรวมศูนย์อำนาจและสร้างพื้นที่ทางการเมืองแบบที่ไม่มีการยอมรับความแตกต่างยิ่งไปกว่านั้นระบอบอำนาจนิยมมีการ “สร้างพื้นที่แห่งการยกเว้น (Spaces of Exception)” ขึ้นมาเพื่อบีบบังคับทางการเมือง และสร้างเมืองขึ้นมาใหม่เพื่อไม่ให้มีร่องรอยของสงครามและความขัดแย้งหลงเหลืออยู่ กล่าวโดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจนั้น การจัดการความขัดแย้งแบบอำนาจนิยมก็ใช้วิธีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงเป็นหลักโดยที่การเติบโตในทางเศรษฐกิจจะกลายเป็นเพียงเป้าหมายรองของโครงการดังกล่าว (Lewis et al., 2018)

เมื่อทบทวนแนวความคิดและทฤษฎีดังกล่าว การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดสันติภาพและความขัดแย้งกับกระบวนการงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรทางการคลังเพื่อสันติภาพยังไม่เคยมีเลยอันเป็นช่องว่างทางองค์ความรู้ที่สำคัญ ดังนั้น โจทย์ที่สำคัญในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดการความขัดแย้งในแบบอำนาจนิยมมีการนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสันติภาพในจังหวัดชายแดนภาคใต้หรือไม่? และมีผลกระทบอย่างไรต่อการจัดการกระบวนการงบประมาณและการคลังของรัฐในการแก้ปัญหาในพื้นที่แห่งนี้? ก็ในเมื่อ “งบประมาณคือหัวใจของกระบวนการทางการเมือง” การจัดการทางนโยบายบนฐานของความมั่นคงเป็นหลักมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันและการจัดการงบประมาณจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไรภายหลังจากการรัฐประหารของ คสช. ในปี พ.ศ. 2557 โดยเฉพาะในสภาพการณ์ที่มีความพยายามในการสร้างสันติภาพและการพูดคุยสันติภาพเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจังหวัดชายแดนภาคใต้

ภูมิหลังของโครงสร้างแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

หมุดหมายการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญคือประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 (“ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 98/2557”, 2557) ประกาศ คสช. ที่ 98/2557 นี้คือการกำหนดกรอบการแปรเปลี่ยนนโยบายรัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นี้ทำให้มี “ศูนย์อำนาจใหม่” ขององค์กร คปต. ที่มีอำนาจใน “การบูรณาการ” และกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนใต้ อำนาจนี้รวมไปถึงพิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งแนวทางและมาตรการการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ประกาศของ คสช. ยิ่งเน้นย้ำอีกว่า คปต. เป็นผู้กำหนดกรอบและแนวทางการจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณ ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งบูรณาการการดำเนินงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คปต. ยังทำงานในภาคปฏิบัติในระดับพื้นที่ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่าไม่เพียงแต่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เท่านั้นแต่ในระดับปฏิบัติยังกำหนดให้ “กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า” เป็นหน่วยงานหลัก มีหน้าที่รับผิดชอบขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปวงในพื้นที่ สิ่งที่น่าสังเกตคือดูเหมือนว่าประกาศนี้ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ลดลง นี่เป็นครั้งแรกที่ชื่อของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า ปรากฏให้เห็นเสมือนแยกเป็นส่วนพิเศษในทางกฎหมายที่ไม่ใช่เป็นแค่ส่วนหนึ่งของ กอ.รมน. ส่วนกลางเท่านั้นแต่ขึ้นโดยตรงต่อ “คปต.” นี้ทำให้ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า กลายเป็นองค์กรอำนาจที่สำคัญในกระบวนการนโยบายและแผนปฏิบัติการทั้งหมดในระดับพื้นที่

การปรับเปลี่ยนดังกล่าวนี้ทำให้เกิดเงื่อนไขปัจจัยที่มีความสอดคล้องต้องกันกับกระบวนการในภาพใหญ่ของรัฐที่จะมีการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 การเปลี่ยนแปลงนี้รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนระเบียบวิธีการบริหารงานการคลังและงบประมาณภาครัฐ อันจะนำมาสู่การกระทำสิ่งที่เรียกว่าแผนงานบูรณาการในระดับชาติทั้งระบบ นี่คือการเปลี่ยนสนามของอำนาจในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกรอบความคิดความเชื่อของรัฐบาลทหารที่นำโดย คสช. ทั้งนี้ แสดงให้เห็นจากคำสั่งที่ 57/2559 (“คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559”, 2559) ที่ระบุไว้เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีการโอนหรือการนารายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น นอกเหนือจากกรณีตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หลักการงบประมาณที่ยึดถือมาโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงประมาณ 60 ปี คือจะโอนงบประมาณที่ผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภาไม่ได้เลย เว้นแต่เป็นการผ่านเป็นพระราชบัญญัติเพิ่มเติม แต่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559 ทำให้เกิดข้อยกเว้นได้ ซึ่งเป็นสัญญาณการเปิดทางไปสู่การแก้ไขกฎหมายงบประมาณใหม่ ดังจะเห็นได้จากที่เนื้อความในทำนองนี้จะไปปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (“พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561”, 2561) ในมาตรา 35 ที่ระบุว่างบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายจะโอนหรือนำไปใช้สำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นมิได้ เว้นแต่มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้เป็นกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันและการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนงานบูรณาการเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างอำนาจใหม่มีผลทำให้เปลี่ยนอำนาจการตัดสินใจทางนโยบาย อำนาจในการบริหารรัฐกิจ ทำให้เน้นความสำคัญของประเด็นความมั่นคงและบทบาทฝ่ายทหารในการกำหนดนโยบายและ

งบประมาณมากยิ่งขึ้น จนอาจจะเรียกได้ว่าผูกขาดอำนาจในแนวทาง Illiberal Peace ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแบบทางกฎหมายและนโยบายดังกล่าวยังทำให้เป็นเงื่อนไขขั้นต้น ปูทางก่อนการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ชาติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงในประการหลังนี้ยังรวมไปถึง การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานการคลังและงบประมาณภาครัฐโดยองค์รวม ภายใต้ระบอบของรัฐบาล คสช. ที่ตามมาด้วยการออกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ด้วย ผลที่เป็นรูปธรรมคือในเรื่องงบประมาณซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ผลของการจัดการความขัดแย้งต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565

ในเอกสารคู่มือปฏิบัติการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของสำนักงานงบประมาณ (“คู่มือการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561”, 2561) มีคำอธิบายเรื่อง “โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์” เพื่อ “มุ่งให้การดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยรับงบประมาณบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ” โครงสร้างงบประมาณตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวถูกสร้างให้กลายเป็น “ خانขาลาที่เป็นทางการ ” (Official Platform) สำหรับรัฐบาลภายหลังปี พ.ศ. 2557 เพื่อใช้ในการควบคุมนโยบาย แผนและงบประมาณของหน่วยราชการให้เป็นไปตามทิศทางรัฐที่ต้องการ การเปลี่ยน “โครงสร้างอำนาจรัฐ” เป็นการรวมศูนย์และกระจุกตัวในรัฐแห่งระบอบราชการอย่างเข้มข้นและถาวร ในแผนงานบูรณาการที่ใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560

จากฐานคิดและแบบแผนดังกล่าว สำนักงานงบประมาณได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยมุ่งให้ “สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายและแผนระดับชาติ ว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562-2565) แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายรัฐบาล ”

ตามมาด้วยคำอธิบายตามหลักคิดเดิมที่ว่า เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางการพัฒนาของยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”⁴

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในโครงสร้างยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ยังคงทำตามยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน⁵ และรายการค่าดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐ รายจ่ายเพื่อรองรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และการบริหารจัดการหนี้ภาครัฐ นำสังเกตว่า ในปี พ.ศ. 2564 ได้มีการดึงเอาค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐมาอยู่ในรายการค่าดำเนินการภาครัฐ

ผลลัพธ์ที่ตามมาต่อกระบวนการงบประมาณสามารถเห็นได้ชัดเจนมาจนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้เริ่มจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการทางยุทธศาสตร์โดยจับแยกรายการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไปเป็นแผนงานเดียวกันที่เรียกว่าแผนงานบูรณาการต่าง ๆ ซึ่งแผนงานบูรณาการนี้กำหนดให้เป็นการบูรณาการเรื่องสำคัญที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ แผนความมั่นคงแห่งชาติ แผนปฏิรูปประเทศและนโยบายสำคัญของ

⁴ ชุดของคำอธิบายดังกล่าวข้างต้นเป็นชุดของ คำศัพท์ คำพูด เรื่องราวและบทสนทนาที่ถูกอ้างถึงหลายครั้งที่ปรากฏในเอกสารราชการ เอกสารงบประมาณ รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารงานภาครัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ปี 2558 เป็นต้นมา ดูการวิเคราะห์เรื่องนี้ใน บทที่ 4 หัวข้อ แผนงานบูรณาการการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้: แนวคิดและบทสนทนาในเรื่องนโยบายสาธารณะ ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี และคณะ, การติดตามผลและการประเมินผลการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ปีงบประมาณ 2560, รายงานวิจัยสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต. ส่วนหน้า), 2560; ศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี, การเมืองการปกครองและการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ปัตตานี: สถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2563, หน้า 258-289,

⁵ ยุทธศาสตร์ 6 ด้านนี้เริ่มกำหนดขึ้นในปี 2558 ซึ่งยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบันรวมทั้งในยุทธศาสตร์ชาติด้วย คือ ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างการเติบโตจากภายใน ด้านการจัดการน้ำ และสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

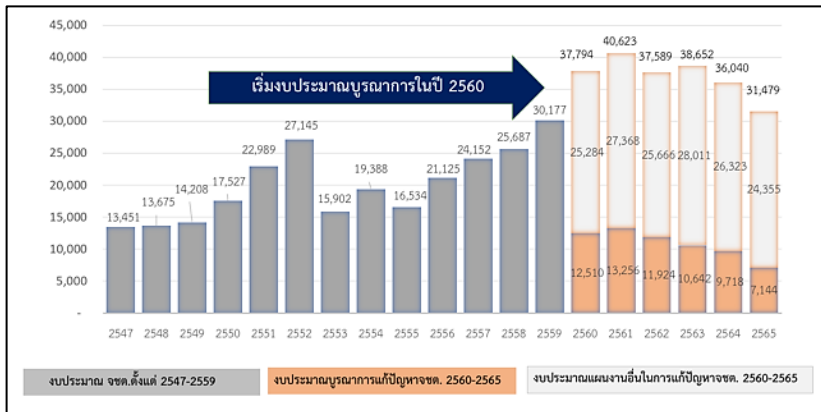
รัฐบาล ในส่วนของจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น นอกจากรัฐจะมีการปรับโครงสร้างและสถาบันอื่น ๆ ในการกำหนดนโยบายแล้วในทางงบประมาณและแผน รัฐบาลได้จัดให้มี “แผนบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ขึ้นมา ผลที่ตามมาคือแผนงาน โครงการและกิจกรรมของการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ “ส่วนหนึ่ง” ถูกจัดให้อยู่ในแผนบูรณาการนี้ เพื่อรวมงบประมาณของหน่วยงานที่ไม่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน แต่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงานที่เชื่อมโยง สอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน แต่ในขณะที่โครงการอื่น ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งไม่อยู่ในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ยังคงมีอยู่ แต่การจัดงบประมาณแตกกระจายกันไปตามแผนงานบูรณาการฯ และแผนงานยุทธศาสตร์อื่น ๆ จนทำให้มองไม่เห็นเป็นกลุ่มเป็นก้อน

ดังนั้น การนำเสนอแผนงานตามงบประมาณที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยทั่วไปคนมักจะพุ่งเป้าการพิจารณาไปที่แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเดียว แต่ไม่ได้พิจารณาที่รายละเอียดแผนงานโครงการอื่น ๆ ที่แทรกอยู่กระจัดกระจายกันไป ซึ่งงบประมาณเหล่านี้ก็ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายรายปีโดยไม่ได้ถูกจัดรวมไว้ในที่เดียวกัน เช่นเดียวกับแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะฉะนั้น การวิเคราะห์งบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงควรต้องพิจารณาโดยองค์รวมที่ครอบคลุมงบประมาณในแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และยังต้องรวมไปถึงงบประมาณในแผนงานหรือโครงการอื่น ๆ ที่ระบุว่าเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยจึงจะทำให้เห็นภาพใหญ่ที่ชัดเจน ในทางนโยบายและการประเมินผลนโยบายก็จะต้องมองทั้งในภาพรวมและแยกย่อยไปตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย

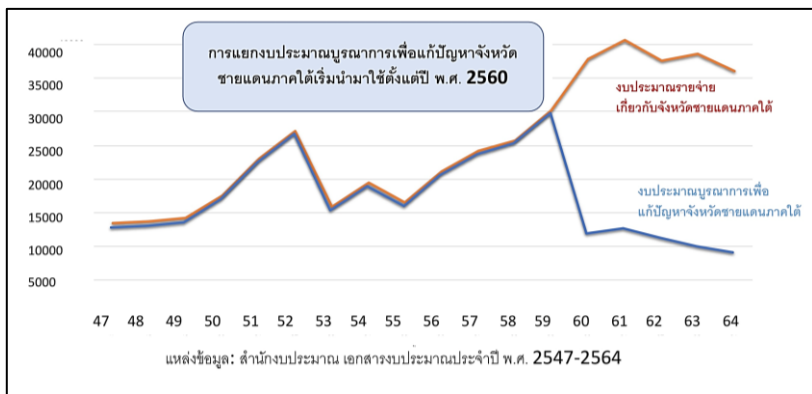
ในภาพที่ 1 เมื่อนำข้อมูลของสำนักงานงบประมาณมาเรียงกันเพื่อพิจารณาจากงบประมาณ “ทั้งหมด” ที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2565 เป็นเวลา 19 ปี นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงปี พ.ศ. 2547

รัฐบาลไทยใช้งบประมาณไปแล้วรวมทั้งสิ้น 484,137 ล้านบาท ถ้าคิดตัวเลขเฉลี่ยรายปี การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ใช้งบประมาณแผ่นดินปีละ 25,480.89 ล้านบาท

มีข้อสังเกตว่างบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเป็นปีที่เริ่มมีการใช้แผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น ถ้าหากพิจารณาเพียงแค่งบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ดูเหมือนว่างบประมาณที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ลดลงเป็นอย่างมากจากในปี พ.ศ. 2559 งบประมาณ 30,177 ล้านบาท แต่ในปี พ.ศ. 2560 ลดลงเหลือจำนวน 12,510 ล้านบาท งบประมาณแผนงานบูรณาการดังกล่าวดูเหมือนจะลดลงเรื่อย ๆ จนถึงปี พ.ศ. 2564 ซึ่งได้รับงบประมาณจำนวน 9,563 ล้านบาท (ตัวเลขจริงที่ผ่านเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณฯ) แต่ถ้ารวมเองงบประมาณแผนงานอื่น ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้มากองรวมกัน งบประมาณกลับจะสูงมากขึ้นในทุก ๆ ปี กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 งบประมาณ 37,795 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2561 งบประมาณรวม 40,624 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 งบประมาณ 37,590 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2563 จำนวน 38,652 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2564 จำนวน 36,041 ล้านบาท ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวดูได้จากภาพที่ 1 และภาพที่ 2

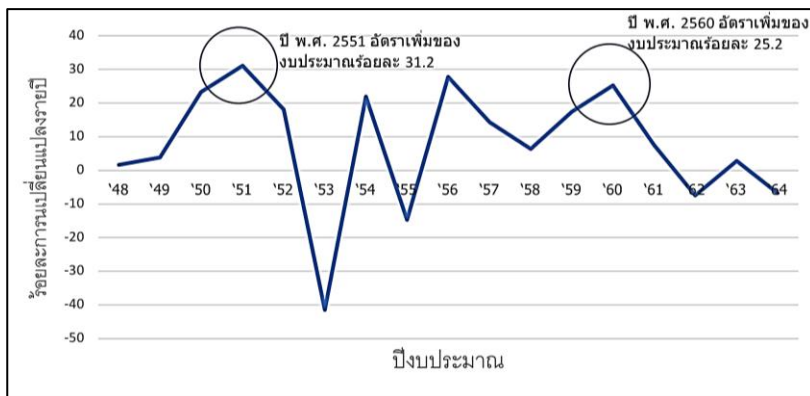


ภาพที่ 1 งบประมาณรายจ่ายการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2547-2565 (ล้านบาท)



ภาพที่ 2 งบประมาณรายจ่ายเพื่อแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2564 เปรียบเทียบรวมทุกแผนงานและแยกเฉพาะงบประมาณบูรณาการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็นที่ควรพิจารณาจากการสังเกตงบประมาณรายปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันก็คืองบประมาณแผ่นดินหลังจากปีที่มีการรัฐประหารมักจะมีแนวโน้มสูงมากขึ้นอย่างเด่นชัด ตัวอย่างเช่น ในระหว่างปี พ.ศ. 2557 (ปีที่เกิดรัฐประหาร) ถึงปี พ.ศ. 2561 งบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงขึ้นตามลำดับจาก 24,152 ล้านบาท เพิ่มขึ้นต่อมาเป็น 25,687 ล้านบาท 30,177 ล้านบาท 37,795 ล้านบาท และ 40,624 ล้านบาท ตามลำดับ เมื่อดูที่อัตราการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายปีในปี พ.ศ. 2559 (สองปีหลังการรัฐประหาร) จะสูงถึงร้อยละ 17.4 และยังเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 25.2 ในงบประมาณปี พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับก่อนหน้าการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ตามมาด้วยในปี พ.ศ. 2551 งบประมาณรายปีเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้สูงขึ้นมากถึงร้อยละ 31.2 ดูจากภาพที่ 3



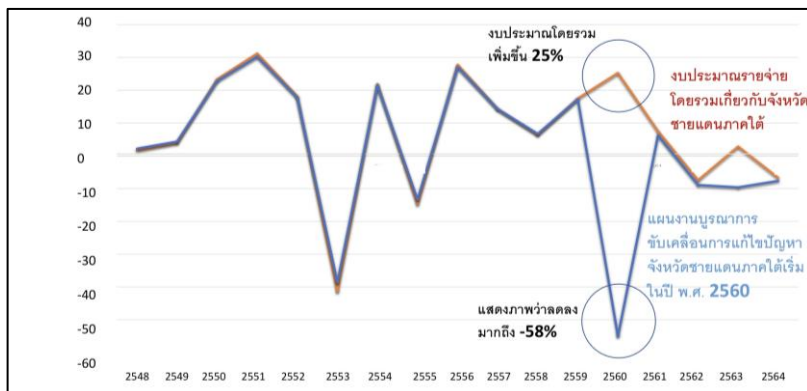
ภาพที่ 3 ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายปี งบประมาณจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2548-2564

ภาพภายนอกที่ดูเหมือนจะแสดงว่างบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้งบประมาณลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ดูจากภาพที่ 4 เห็นได้ชัดว่าเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ

พ.ศ. 2559 อัตราการเปลี่ยนแปลงงบประมาณจะลดลงในปี พ.ศ. 2560 ถึง -58% (เส้นข้างล่าง) ตรงนี้ดูเฉพาะแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเดียว แต่เมื่อคิดรวมงบประมาณรายจ่ายโดยรวมทั้งหมดในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุกแผนงานที่ซ่อนไว้⁶ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 อัตราการเปลี่ยนแปลงจากงบประมาณปี พ.ศ. 2559 กลับสูงขึ้นถึง 25% (เส้นข้างบนที่แยกจากกันในปี 2559)

ประเด็นที่น่าพิจารณาต่อมาก็คือ ถึงแม้ว่าร้อยละอัตราเพิ่มจากปีที่ผ่านมาของงบประมาณในปี พ.ศ. 2551 จะสูงมากกว่าอัตราเพิ่มในปี พ.ศ. 2560 และปีต่อมาหลังจากนั้น แต่ก็ควรพิจารณาด้วยว่าเม็ดเงินงบประมาณรายปีจริง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมามีมวชนาดสูงกว่ามาก ดังจะเห็นได้จากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 งบประมาณเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่ากับ 22,989 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2552 งบประมานนี้สูงขึ้นเป็น 27,145 ล้านบาท แต่ในขณะที่งบประมาณรายปีเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2560 สูงถึง 37,795 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2561 ยอดรวมงบประมาณพุ่งขึ้นสูงถึง 40,524 ล้านบาท กล่าวโดยสรุปก็คือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 อันเป็นสองปีหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 จนถึงปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นสองปีหลังการรัฐประหารครั้งหลัง งบประมาณรายปีที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ 64.4 เมื่อดูทั้งงบประมาณทั้งหมดในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความหมายก็คือว่าระบอบการจัดการความขัดแย้งแบบอำนาจนิยมมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณสูงอย่างมากมาหามาใช้ในการจัดการความขัดแย้งอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการจัดการปัญหาทั้งหมด

⁶ ที่มิวิจัยได้ประมวลเอกสารงบประมาณระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2565 จากเอกสารงบประมาณรายปีของสำนักงานงบประมาณและคัดเลือกแยกเองงบประมาณทุกรายการที่ระบุในเอกสารมีถ้อยคำว่า “จังหวัดชายแดนภาคใต้” ทำให้ได้งบประมาณรายจ่ายทั้งหมดทุกด้านไม่ใช่งบในแผนงานบูรณาการฯ อย่างเดียว



ภาพที่ 4 การเปรียบเทียบร้อยละการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายปี งบประมาณรายจ่ายจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยรวม และงบประมาณบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2548-2564 (%)

ปฏิบัติการการเมืองแห่งพื้นที่และเขตแห่งการยกเว้น

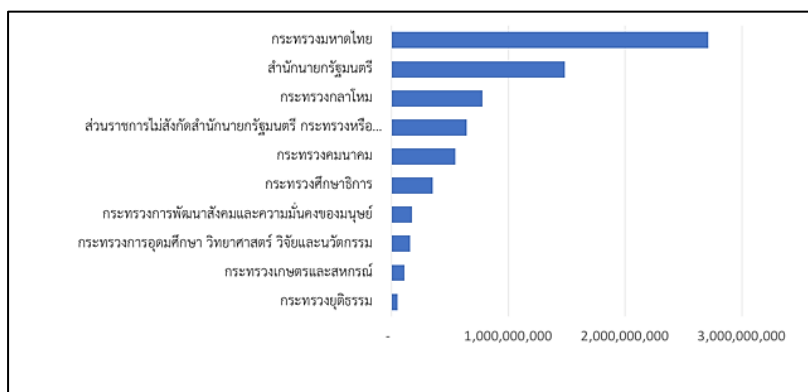
สิ่งที่สำคัญในแนวทางการแก้ปัญหความขัดแย้งแบบไม่เสรี คือ การพยายามควบคุมในทางการเมือง ในทางกายภาพและในทางสัญลักษณ์ ประเด็นที่น่าสนใจในแนวทางสันติภาพแบบเสรีก็คือ “พื้นที่” มักเป็นพื้นที่แห่งการต่อสู้แย่งชิงจากความขัดแย้งของพลังต่าง ๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมิใช่ถูกตรึงติดอยู่กับที่ ดังนั้น ตัวแสดงในความขัดแย้งจะพยายามกำหนดพื้นที่เพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์โดยทำให้พื้นที่ที่เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ทางการเมืองของตนเองและเพื่อส่งเสริมสถานะของตนเองในสภาพสังคมภายหลังจากความขัดแย้ง ในขณะที่แนวคิดสันติภาพแบบเสรีต้องการสร้างพื้นที่สาธารณะที่เสรี แนวทางการจัดการแบบอำนาจนิยมพยายามจะเข้าแทรกแซงปิดหรือยึดครองพื้นที่ด้วยวิธีการทางทหาร ตั้งค่ายและเข้ายึดครองด้วยการบีบบังคับพลเรือนและส่งเสริมโครงการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างเมืองขึ้นมา

ใหม่โดยกลบเกลื่อนร่องรอยความขัดแย้งมิให้ปรากฏ⁷ ยิ่งไปกว่านั้น มาตรการทางการเมืองในการต่อต้านการก่อความไม่สงบยังมีผลทำให้เกิดพื้นที่หรือเขตแห่งข้อยกเว้น โดยที่รัฐควบคุมกองกำลังของฝ่ายกบฏและยังสร้างรูปแบบใหม่ของ “การไร้ความมั่นคง” ของประชาชนพลเรือนในพื้นที่ด้วยการออกกฎหมายพิเศษหรือสร้างสภาวะฉุกเฉินอย่างถาวร

ผลของการจัดการและควบคุมแบบนี้ปรากฏให้เห็นในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในกระบวนการนโยบายเพื่อจัดการปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงด้วยการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ดังที่อธิบายไปแล้วข้างต้น การปรับเปลี่ยนมีผลอย่างมากต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายรายปีที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก รูปแบบของการจัดการพื้นที่และเขตแห่งการยกเว้นแสดงให้เห็นจากสัดส่วนงบประมาณรายปีที่จัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2565 ดูดังภาพที่ 5 เมื่อแยกงบประมาณตามกระทรวงต่าง ๆ สำหรับแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงมหาดไทยได้งบประมาณมากเป็นอันดับหนึ่ง จำนวน 2,713,554,900 บาท รองลงมาคือสำนักนายกรัฐมนตรี 1,487,222,600 บาท กระทรวงกลาโหม 776,412,500 บาท การที่กระทรวงมหาดไทยได้งบประมาณมากเป็นลำดับแรกเพราะภายใต้กระทรวงนี้มีงบประมาณของกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งได้รับการจัดสรรเงินจำนวนมากโดยตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังได้รับงบประมาณจากกรมการปกครอง (เพื่อความมั่นคงภายใน โดยเฉพาะการจ้างกองกำลัง

⁷ David Lewis, John Heathershaw and Nick Megoran, อ้างแล้ว, หน้า 495-496. ตัวอย่างเช่น ในรัสเซีย เมืองหลวงของชาวเชเชนคือกรอสนี (Grozny) หลังจากการปราบปรามอย่างรุนแรงของรัฐบาล นโยบายรัฐบาลรัสเซียคือลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อเปลี่ยนเมือง ลบคราบความรุนแรงที่รัฐบาลทำลายทุกอย่างลงและสร้างคำอธิบายใหม่ว่าเชเชนจะต้องมีความทันสมัยเพื่อให้ระบอบอำนาจนิยมของรัฐบาลมีความชอบธรรม รัฐบาลจีนก็ทำอย่างเดียวกันในเมืองคาสการ์ (Kashgar) ของชาวยูยกูร์ โดยขับไล่ชนพื้นเมืองให้อพยพออกไปและสร้างเมืองใหม่ขึ้นมาแทนที่ พร้อมทั้งสร้างสัญลักษณ์ใหม่ของการพัฒนาแบบจีนคือชาวยุ่ยที่มีเมืองและสิ่งก่อสร้างที่ทันสมัย

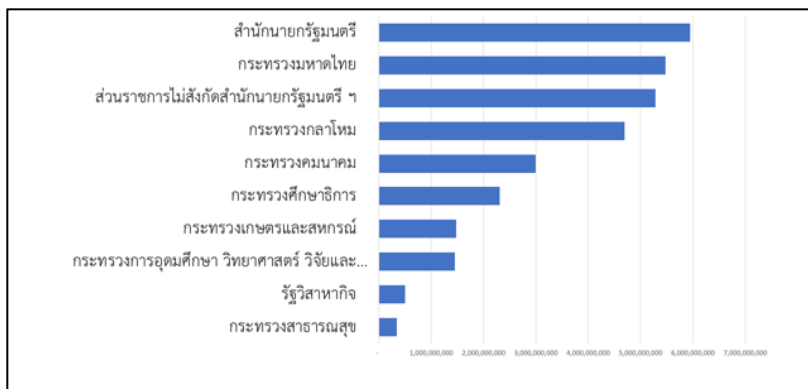
อาสาสมัครรักษาดินแดนจำนวนมาก) ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีงบประมาณมากเป็นพิเศษ อีกด้านหนึ่ง งบประมาณด้านการก่อสร้างก็ไม่ลดลงเลยแม้ว่างบประมาณด้านอื่นโดยรวมจะลดลง ส่วนสำนักนายกรัฐมนตรีได้งบประมาณมากเป็นลำดับสองก็เพราะเป็นงบประมาณของ กอ.รมน. อันดับที่สามคือ กระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นงบประมาณของกองทัพบก



ภาพที่ 5 งบประมาณเฉพาะแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2565 การเรียงลำดับ 10 กระทรวงที่มากที่สุด 7,144,319,600 บาท
แหล่งที่มา: เอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ในแผนงานบูรณาการฯ จุดเน้นจึงไม่ใช่หน่วยงานด้านการศึกษา ด้านพัฒนา สวัสดิการสังคมและสาธารณสุข ต่อข้อโต้แย้งว่าแม้ว่างบบูรณาการน้อยแต่งบประมาณด้านการปฏิบัติหน้าที่ปกติ (งบ Function) อาจจะไม่เหมือนกัน แต่เมื่อมาดูที่งบประมาณแผนงานด้านอื่น ๆ ในทุกด้านรวมทั้งแผนงานบูรณาการภาคใต้ด้วย ดูดังภาพที่ 6 สำนักนายกรัฐมนตรีกลับได้งบประมาณมากที่สุดถึง 5,948,985,500 บาท ลำดับสองคือ กระทรวงมหาดไทย 5,470,678,900 บาท ลำดับสามคือส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีฯ 5,281,588,600 บาท การที่สำนักนายกรัฐมนตรีได้งบประมาณมากเพราะงบประมาณ กอ.รมน. สูงมากถึง 5,791 ล้านบาท กระทรวงมหาดไทยได้งบประมาณมากจากกรมโยธาธิการ

และผังเมือง กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้รับงบประมาณมากถึง 4,000 ล้านบาท แบบแผนก็จะยังคงเหมือนกัน คือ ความมั่นคงและการลงทุนด้านโครงสร้าง



ภาพที่ 6 งบประมาณทุกแผนงานในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2565 การเรียงลำดับ 10 กระทรวงที่มากที่สุด 31,479,705,499 บาท

แหล่งที่มา: เอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยภาพรวม งบประมาณทั้งหมดทุกแผนงานที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ความสำคัญอย่างมากกับงานในด้านความมั่นคง งบประมาณส่วนมากจึงเทไปที่ กอ.รมน. ตำรวจ มหาดไทยและกลาโหม จุดเน้นคู่กันคือ โครงการก่อสร้าง งบประมาณจำนวนมากจึงลงไปที่กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบทซึ่งแต่ละหน่วยจะได้งบประมาณมากกว่าพันล้าน โดยเฉพาะกรมโยธาธิการฯ ได้มากถึง 2,282 ล้าน ดูดังภาพที่ 7 ดังนั้น สิ่งที่สำคัญคืองบประมาณโดยรวมทุกแผนงานที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2565 รัฐบาลให้ความสำคัญด้านความมั่นคงมาเป็นอันดับหนึ่ง ตามมาด้วยงบประมาณในการก่อสร้าง ปัญหาที่ยังน่าเป็นห่วงก็คืองบประมาณด้านความมั่นคงส่วนมากจะเป็นประเภทบรายจ่าย

อื่น จึงยิ่งเป็นการเปิดกว้างให้มีการดำเนินการโดยไม่โปร่งใสมากขึ้น ส่วนการกระจายรายได้ การสร้างอาชีพ การพัฒนาท้องถิ่นและสวัสดิการสังคมถูกละเลยจากงบประมาณในแบบ Illiberal Peace นี้

กรม/สำนักงาน	แผนรวมทั้งหมด
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร	5,791,467,100
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	4,000,543,800
กองทัพบก	3,769,567,200
กรมโยธาธิการและผังเมือง	2,282,201,200
กรมการปกครอง	1,728,714,800
กรมชลประทาน	1,335,336,800
กรมทางหลวง	1,299,229,400
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	1,296,959,300
กรมทางหลวงชนบท	1,175,126,200
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	1,147,232,000
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	1,145,566,200
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	1,064,564,200
กองทัพเรือ	874,658,800
มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรราชนครนนทบุรี	649,409,700
มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา	456,655,200
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	342,273,200

ภาพที่ 7 งบประมาณทุกแผนงานในการแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้ 2565 การเรียงลำดับ 16 กรมที่มากที่สุด

แหล่งที่มา: เอกสารงบประมาณ พ.ศ. 2565 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิด “สันติภาพแบบไม่เสรี” ซึ่งรัฐไทยดำเนินการในนโยบายการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น ผลลัพธ์ที่ตามมาต่อกระบวนการงบประมาณนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้เริ่มจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการทางยุทธศาสตร์โดยเฉพาะหลังจากปีที่มีการรัฐประหาร 2557 งบประมาณมีแนวโน้มสูงมากขึ้น ในด้านของเนื้อหาที่เน้นการจัดการพื้นที่และเขตแห่งการยกเว้นทำให้งบประมาณความมั่นคงสูงขึ้นมาอีกด้านหนึ่ง งบประมาณโครงสร้างพื้นฐานก็สูงขึ้นมากเช่นกัน พื้นที่แห่งการต่อสู้แข่งขันจากความขัดแย้งของพลังต่าง ๆ ในทางการเมืองและสังคมถูกตรึงติดอยู่กับที่และจำกัด แนวทางการจัดการแบบอำนาจนิยมจึงพยายามจะเข้าแทรกแซง ปิดหรือ

ยึดครองพื้นที่ด้วยวิธีการทางทหาร ด้วยการตั้งค่ายและเข้ายึดครองพื้นที่
อันเป็นไปตามแนวทางสันติภาพแบบไม่เสรี

เอกสารอ้างอิง

- Aaron, W. (1984) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.
- Boyce, J. K., & Forman, S. (2011). *Financing Peace: International and National Resources for Postconflict Countries and Fragile States*. World Development Report 2011 Background Paper.
https://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper%20-%20boyce%20and%20forman4dbd.pdf?keepThis=true&TB_iframe=true&height=600&width=800
- Budget Bureau. (2016). *A budgeting guideline for an integrated strategy on the fiscal year of 2018*. Budget Bureau, Prime Minister's Office.
- Chandler, D. (2017). *Peacebuilding: The Twenty Years's Crisis, 1997-2017*. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*, 60(3), 529-547.
- Government Gazette. *Announcement of the National Council for Peace and Order No. 98/2014, topics: solving problems in the Deep South of Thailand*. Volume 131, Special Chapter

143d.<https://deepsouthwatch.org/sites/default/files/archives/docs/ncpo-announce98.pdf>

Government Gazette. Announcement of the National Council for Peace and Order No.57/2016, topics: Administrative improvements to solve problems in the Deep South of Thailand. Volume 133, Special Chapter 207d.
<https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/08/nsc-noti-2-2559.pdf>

Government Gazette. The Act of Budget Administration 2018, , Volume 135 Episode 92A.
<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/092/1.PDF>

Jones, B., D. Zalányi, L., & Érdi, P. (2014). An integrated theory of budgetary politics and some empirical tests: The U.S. National Budget, 1791-2010. *American Journal of Political Science*, 58(3), 561-568.

Lewis, D., Heathershaw, J., & Megoran, N. (2018). Illiberal peace? Authoritarian modes of conflict management. *Cooperation and Conflict*, 53(4), 486-506.

Ropers, N. (2019). *Liberal Peace*. IPP 29 Insider Peacebuilders Platform. Bangkok: Peace Resource Collaborative.
<https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2020/05/IPP-29.pdf>