

โครงสร้างขององค์การในการปฏิบัตินโยบาย

ปัจจัยแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบาย

จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา¹ ประกอบด้วย หน่วยการปกครอง 38 อำเภอ 10 กิ่งอำเภอ 334 ตำบล และ 2,430 หมู่บ้าน มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 10 เทศบาล และ 38 สุขาภิบาล มีประชาชนทั้งสิ้น 2,374,134 คนแยกเป็นชาย 1,196,086 คน หญิง 1,178,048 คน และ 407,198 หลังคาเรือน มีพื้นที่ทั้งหมด 21,731.90 ตารางกิโลเมตร หรือ 13,582,456 ไร่ จากพื้นที่ทั้งหมดร้อยละ 34 เป็นภูเขาและป่าทึบ ร้อยละ 20 เป็นพื้นที่ถูกคลื่นลอนลาด นอกนั้นเป็นที่ราบ พรุ และป่าชายเลน (ร้อยละ 46) ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรอื่น ๆ²

1. สภาพทางเศรษฐกิจ :

โดยสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้³ พึ่งการเกษตรเป็นหลัก ในปี 2526 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีมูลค่าผลผลิตรวม 33,457 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 33.87 ของผลิตภัณฑ์รวมของภาคใต้ ซึ่งมีทั้งสิ้น 98,779 ล้านบาท เปรียบเทียบผลิตภัณฑ์จังหวัดปี 2525 และมี 2526 ได้ดังนี้

¹ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรื, คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรื เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2524, หน้า 3.

² กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, สถิติหน่วยการปกครอง จำนวนประชากร หลังคาเรือน และพื้นที่จังหวัด, 2527.

³ หน่วยวิชาการ, ธนาคารแห่งประเทศไทย สาขาภาคใต้, ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของ จังหวัดชายแดนภาคใต้, กุมภาพันธ์, 2528.

ตารางที่ 2 : ผลผลิตจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2525 และ 2526

จังหวัด	ปี 2525 (ล้านบาท)	ปี 2526 (ล้านบาท)
สงขลา	13,452.4	16,079
นราธิวาส	4,796.0	6,001
ยะลา	4,076.4	4,902
ปัตตานี	3,540.2	3,755
สตูล	1,900.8	2,720

สำหรับรายได้ของประชากรเฉลี่ยต่อหัวต่อปี ในปี 2525 และ 2526 เปรียบเทียบ
เป็นชายจังหวัด ได้ดังนี้

ตารางที่ 3 : รายได้ของประชากรในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2525 และ 2526

จังหวัด	พ.ศ. 2525 (บาท/คน/ปี)	พ.ศ. 2526 (บาท/คน/ปี)
สงขลา	15,808	17,853
ยะลา	13,757	16,912
สตูล	13,610	15,357
นราธิวาส	11,144	12,884
ปัตตานี	6,927	7,975
เฉลี่ย	14,673	16,148

จากตารางดังกล่าวข้างต้นนี้จะกล่าวให้ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า ผลิตภัณฑ์และรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยส่วนรวมมีแนวโน้มของอัตราการเจริญเติบโต เป็นไปในทางที่ดีขึ้น และจากมูลค่าผลผลิตรวมบางจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2526 รวม 33,457 ล้านบาท แยกเป็นผลผลิตตามสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องชี้สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ดังนี้

ตารางที่ 4 : ผลิตภัณฑ์จังหวัดชายแดนภาคใต้แยกตามสาขาเศรษฐกิจ ปี 2526

สาขาเศรษฐกิจ	ล้านบาท
- เกษตรกรรม	12,409
กสิกรรม	8,050.2
ปศุสัตว์	1,288.8
ประมง	2,423
ป่าไม้	647
- เหมืองแร่และย่อยหิน	359.5
- อุตสาหกรรม	914.6
- การก่อสร้าง	2,090.5
- การไฟฟ้าและการประปา	425.3
- การคมนาคมและการขนส่ง	2,535.1
- การค้าส่งและค้าปลีก	6,169.7
- การธนาคาร การประกันภัย และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	1,623.7
- ที่อยู่อาศัย	406.1
- การบริหารราชการแผ่นดิน และการป้องกันประเทศ	2,066.2
- การบริการ	4,457.3
รวม	33,457

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ กล่าวได้ว่า โครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานการผลิตแคบ ยังขาดการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม และการพาณิชย์ที่เพียงพอ นอกจากนี้ ประชาชนยังยากจน โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดปัตตานี จังหวัดสตูล และจังหวัดนราธิวาส โดยพิจารณาเปรียบเทียบจากรายได้/หัว/ปี ของประชากร ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้นก็ตาม

2. สภาพทางสังคม

โครงสร้างทางสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีลักษณะพิเศษเฉพาะในเขตจังหวัด ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล แตกต่างจากภาคอื่น กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 68.20) นับถือศาสนาอิสลาม นอกจากนั้นประชาชนส่วนใหญ่ยังใช้ภาษามลายู ในชีวิตประจำวัน ไม่นิยมพูดภาษาไทย และมีบางส่วนที่พูดภาษาไทยไม่ได้เลย นอกจากนี้ยังมีขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมแตกต่างไปจากภาคอื่น ยกเว้นประชาชนในจังหวัดสตูล ซึ่งส่วนใหญ่นับถือ ศาสนาอิสลามแต่พูดและใช้ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย

3. สภาพทางการเมืองการปกครอง

สภาพทางการเมืองและการปกครองโดยส่วนร่วมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีดังนี้คือ ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความสนใจในทางด้านการเมืองพอประมาณ เช่น กรณีที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 โดยเฉลี่ยถึง ร้อยละ 56.26 ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส ร้อยละ 74.42 สตูล ร้อยละ 65.11 ปัตตานี ร้อยละ 58.15 ยะลา ร้อยละ 56.83 และสงขลา ร้อยละ 46.94¹

ในส่วนของสภาพการปกครองนั้น ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่มิได้ นับถือศาสนาและพูดภาษาเดียวกันกับประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ขาดความผูกพันในวัฒนธรรมท้องถิ่น การให้บริการของรัฐแก่ชาวไทยมุสลิม เป็นไปอย่างลึกลับ ประกอบกับพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ชายแดน ช่องทางเพื่ออำนวยความสะดวกด้วยวิธีการอันไม่สุจริตมีอยู่อย่างแพร่หลาย เป็นเหตุ ทำให้ข้าราชการจำนวนหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตทำงานโดยเห็นแก่อำมสินจ้าง

¹ สำนักงานจังหวัดนราธิวาส สตูล ปัตตานี ยะลา และ สงขลา, บรรยายสรุป 2527. หน้า 38, 5, 12, 36 และ 4.

แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาและสภาพการณ์ที่ไม่ดีต่อทางราชการ นอกจากนี้ยังมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มก่อการร้ายต่าง ๆ คือ กลุ่มโจรก่อการร้าย (ขจก.) กลุ่มโจรคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) และกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.)

ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้

สภาพของสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวนี้จึง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และนำไปสู่ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา เศรษฐกิจ และปัญหาความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถ้าจะกล่าวให้ชัด เจนอาจจะกล่าวได้ว่าในช่วงระยะเวลาปัจจุบัน จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาหลักร่วมกันที่ควรจะให้ความสนใจเป็นพิเศษ ดังนี้คือ

1. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ดังได้กล่าวแล้วว่า ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร และปัญหาคืออุปสรรคทางเทคโนโลยีการผลิต ที่ดินไม่มีคุณภาพ ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตตกต่ำไปด้วย กอปรกับมีปัญหาด้านการตลาดและราคาคงตลอดจนบรรยากาศแห่งการลงทุนไม่เกื้อหนุน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงยากจนและแร้นแค้น เช่นเดียวกับชาวชนบทในส่วนอื่นของประเทศ ในส่วนของการประกอบอาชีพหลัก ๆ ที่เป็นอยู่ คือ อาชีพการทำสวนยางพารา อาชีพการทำนา และอาชีพการประมง มีปัญหาต่าง ๆ กัน กล่าวคือ

อาชีพการทำสวนยางพารา ซึ่งกล่าวได้ว่า ยางพารา เป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุด และทำรายได้ให้แก่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มากที่สุด ทั้งนี้ เพราะมีพื้นที่เพาะปลูก ในปี พ.ศ. 2527 รวม 3,743,700 ไร่ มีปริมาณยางส่งออกในปี 2526 ของจังหวัดชายแดนภาคใต้รวม 299,576 เมตริกตัน มูลค่า 6,311.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.26 ของการส่งออกทั่วประเทศ มูลค่า 6,311.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.26 ของการส่งออกทั่วประเทศ ผลผลิตในปี 2527 มีรวม 301,355 เมตริกตัน (โดยประมาณ) สำหรับการส่งออกยางพาราในปี 2527 ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปริมาณ 263,900 เมตริกตัน มูลค่า 6,204.1 ล้านบาท¹ ปัญหาด้านยางพาราได้แก่ด้านการถือครองที่ดิน ปรากฏว่าชาวสวนยางขนาดเล็กมีพื้นที่ถือครองน้อย ทำให้มีรายได้จากการผลิตไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ด้านการผลิตพบว่าการผลิตส่วนใหญ่ยังมี

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

คุณภาพต่ำ ไม่ตรงตามความต้องการของตลาด นอกจากนี้ยังประสบกับปัญหาด้านการตลาด คือ ไม่มีศูนย์กลางรวบรวมผลผลิต ไม่มีศูนย์กลางการตลาดภายในประเทศ ทำให้ราคาจำหน่าย เป็นไปตามราคาที่ต่างประเทศเป็นผู้กำหนด ไม่มีองค์กรคอยทำหน้าที่ในการรักษาระดับราคา ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อลูกค้าต่ำ และขาดความเสมอภาคทางด้านการค้า

อาชีพการทำนา พบว่า ชาวนาส่วนใหญ่มีพื้นที่ถือครองน้อย ประมาณครอบครัวละ 12 ไร่ ผลผลิตต่ำ ส่วนด้านการประมง ซึ่งเป็นอาชีพหลักอาชีพหนึ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะจังหวัดปัตตานี สงขลา และนราธิวาส ประสบปัญหาปริมาณทรัพยากรสัตว์น้ำลดน้อยลง ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และถูกกดราคา ทำให้ชาวประมงมีฐานะยากจนแร้นแค้น รายได้ไม่พอกับ การชำระหนี้ สำหรับชาวประมงขนาดใหญ่ต้องประสบกับปัญหาน้ำมันแพง ปัญหาโจรสลัด และ จับสัตว์น้ำได้น้อย

2. ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา: ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะ จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี สตูล และยะลา นับถือศาสนาอิสลาม คิดเป็นร้อยละ 78.46, 77.47 66.00 และ 62.77 ของประชากรรวมในแต่ละจังหวัด ตามลำดับ และยังมีผู้ใช้ภาษามลายู ในชีวิตประจำวัน ทำให้บางพื้นที่พูดภาษาไทยไม่ได้ ประกอบกับการพัฒนาการศึกษาเป็นไปอย่าง เชื่องช้า และมีสัมฤทธิ์ผลต่ำ ขาดสิ่งจูงใจที่ทำให้อยากรู้และพูดภาษาไทย ไม่เห็นคุณค่าและ ประโยชน์ตอบแทนจากการใช้ภาษาไทย และประชาชนบางส่วนมีความละอายเพราะพูดไม่สันทัด และยังมีการยุยงว่าการพูดภาษาไทยจะทำให้ถูกกลั่นแกล้งวัฒนธรรมอีกด้วย จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้การเผยแพร่ข่าวสารของรัฐไปสู่ประชาชน เป็นไปได้ไม่ราบรื่น เท่าที่ควร และปรากฏจำนวน ผู้ไม่รู้หนังสือในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการสำรวจเมื่อปี 2527 ดังนี้¹

ตารางที่ 5 : จำนวนผู้ไม่รู้หนังสือในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัด	จำนวน
นราธิวาส	48,542
ปัตตานี	38,951
สงขลา	33,755
ยะลา	30,499
สตูล	14,104
รวม	165,801

¹ กรมการศึกษานอกโรงเรียน, กระทรวงศึกษาธิการ, โครงการรณรงค์เพื่อการ รู้หนังสือแห่งชาติ, 2527.

เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น ๆ ของภาคใต้ ทำให้มีปัญหาในเรื่องการจัดการศึกษา การวางแผนครอบครัว และการจัดการด้านสวัสดิการสังคมของรัฐ เด็ก ยากจน และเด็กกำพร้าที่มีอยู่จำนวนมาก ซึ่งต้องการส่งเสริมพัฒนากิจกรรมของเยาวชน ชนบท และบทบาทของสตรี เป็นกรณีพิเศษ

3. ปัญหาด้านการเมืองและความมั่นคง เนื่องจากปัญหาด้านสังคมจิตวิทยาตั้งกล่าวข้างต้น ทำให้มีปัญหาการก่อการร้ายหลายรูปแบบ เช่น ขบวนการโจรก่อการร้าย โจรคอมมิวนิสต์มลายา และผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์เคลื่อนไหวในปัจจุบันมีแนวโน้มลดลง การปฏิบัติการส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์มากกว่าการต่อสู้อย่างมีอุดมการณ์ ถ้าจะกล่าวให้ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มก่อการร้ายในปัจจุบันนี้มีพฤติกรรม เช่นเดียวกับกลุ่มมิจาชีพ และมีผู้ก่อการร้ายที่ละทิ้งการเคลื่อนไหวด้วยอาวุธ เข้าร่วมพัฒนาชาติไทยจนถึงเดือนพฤษภาคม 2528 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 560 คน ดังนี้

1. ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.)	479	คน
2. โจรคอมมิวนิสต์ (จคม.)	64	คน
3. ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.)	27	คน

นอกจากนี้จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังประสบปัญหาด้านประสิทธิภาพของระบบการบริหาร การปกครอง และการประสานงานของหน่วยราชการในพื้นที่ จึงมีประเด็นที่ต้องขจัดปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ให้หมดสิ้นโดยเร่งด่วน.

กล่าวได้ว่า จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นพื้นที่ที่มีสภาพปัญหาแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้สืบเนื่องจากพื้นฐานทางขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงความแตกต่างในด้านภาษา ศาสนา ความเชื่อ ตลอดจนประวัติความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศอีกด้วย ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงและเพิ่มความสลับซับซ้อน ทั้งนี้เพราะ เป็น เรื่องที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามที่จะแก้ปัญหาในภูมิภาคนี้ให้หมดสิ้นไป แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ปัญหาที่พบส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางการเมือง เกี่ยวพันกับการแบ่งแยกดินแดน และมีการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนคนในท้องถิ่นไม่มีความรู้สึกเป็นคนไทย จึงไม่ค่อยจะจงรักภักดีต่อรัฐบาลไทยเท่าไรนัก¹ ซึ่งสืบเนื่องมาจากความไม่เข้าใจกัน

¹ อารง สุทธาศาสน์, ปัญหาความขัดแย้งในสี่จังหวัดภาคใต้ (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2519), หน้า 4-6.

เพราะความแตกต่างกันทางด้านภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และตัวข้าราชการใน
ฐานะกลไกของรัฐอื่น เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างปัญหาดังกล่าวนี้เสียเอง¹

นอกจากนี้จากการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุของปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ซึ่งได้ระบุว่าปัญหานี้เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนขาด
สำนึกในความเป็นคนไทย ความยากจน ประชาชนไม่มีงานทำ และการจัดระบบการศึกษาไม่
สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสาเหตุอื่น ๆ อีกมากมาย²

สภาพแวดล้อมของจังหวัดนราธิวาส

นราธิวาส เป็นจังหวัดชายแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซียและประชากรส่วนใหญ่นับถือ
ศาสนาอิสลาม เช่นเดียวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้อื่น ๆ (ปัตตานี สตูล สงขลาและยะลา) จึงมี
ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศ
ในปัจจุบัน นับได้ว่านราธิวาสเป็นจังหวัดที่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลในการพัฒนาจังหวัดให้เจริญ
ก้าวหน้าไปอย่างคั่งเนื่อง รวมทั้งการแก้ปัญหาของจังหวัดไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคม สัญชาติ ศาสนา
ปัญหาการศึกษา ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสวัสดิภาพและความปลอดภัย ปัญหาการเมืองการปกครอง
ปัญหาสาธารณสุข และปัญหาสาธารณสุขโลก ก็ได้รับการเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง
เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวที่ประชาชนประสบอยู่

สำหรับปัญหาของจังหวัดนราธิวาสและ เป็นปัญหาร่วมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย
มีดังนี้³

¹ จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย์, ปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการในจังหวัดชายแดน
ภาคใต้, วิทยาลัยการปกครอง, 2523, หน้า 19.

² จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย์, แนวทางแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามทัศนะ
ของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด, วิทยาลัยการปกครอง, 2523, หน้า 34.

³ สำนักงานจังหวัดนราธิวาส, เอกสารประกอบการบรรยายสรุปจังหวัดนราธิวาส
ประจำปี 2529. (เอกสารอัดสำเนา)

11. ปัญหาการก่อการร้าย

เป็นที่ยอมรับกันว่าขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) และโจรคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) ยังมีบทบาท อิทธิพลในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อำเภอศรีสาครและอำเภอสุคีรินของจังหวัดนราธิวาส กลุ่มหรือขบวนการดังกล่าวได้คุกคามความสุขของประชาชนในด้านการประกอบอาชีพ เช่น การปิดป่าหรือสวนยางพาราเพื่อเรียกเก็บค่าคุ้มครอง นอกจากนี้จังหวัดนราธิวาวยังมีปัญหาเกี่ยวกับการก่อการร้ายในอีกรูปแบบหนึ่งคือ กลุ่มหรือขบวนการเหล่านี้จะดำเนินการยุบยั่วชาวไทยผู้นับถือศาสนาอิสลามและชาวไทยผู้นับถือศาสนาพุทธให้เกิดความแตกแยกกัน โดยการส่งจดหมายเรียกค่าคุ้มครองสวนยางสวนผลไม้ม และร้านค้า จากคนไทยที่นับถือศาสนาพุทธ การวางระเบิดเพื่อให้เกิดการเขย่าขวัญในเมือง ในขณะที่เดียวกันก็จะปล่อยข่าวชาวไทยมุสลิมถูกฆ่าและถูกจับตัวโดยเจ้าหน้าที่ปราบปรามทั้ง ๆ ที่ปราศจากความผิดเป็นต้น กรรมวิธีดังกล่าวมุ่งที่จะให้เกิดความระแวงกันระหว่างชาวไทยที่นับถือศาสนาต่างกันและฉีกความเป็นพวกโดยอาศัยศาสนาอิสลามเป็นเครื่องมือ ปรากฏผลให้ชาวไทยด้วยกันเกิดความเข้าใจผิดกันอยู่เสมอ และในบางหมู่บ้านยังผลให้มีการโจมตีกัน

12. ปัญหายาเสพติดให้โทษ

จังหวัดนราธิวาส มีปัญหาเรื่องยาเสพติดให้โทษเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นจังหวัดชายแดนจึงทำให้ผู้ค้ายาเสพติดให้โทษโดยการลักลอบขนส่งยาเสพติดให้โทษชนิดต่าง ๆ มาโดยพาทนะจากแหล่งผลิตจากนอกพื้นที่จังหวัดนราธิวาส และส่งผ่านไปยังประเทศมาเลเซีย เป็นเหตุให้ยาเสพติดให้โทษแพร่หลายอยู่ในจังหวัดทั้งการค้าและการเสพ โดยมีทั้งผู้ทำการค้ารายใหญ่ รายย่อย ผู้รับจ้างขนส่งและมีไว้ในครอบครอง

3. ปัญหาร่องน้ำปากแม่น้ำบางนรา

จังหวัดนราธิวาส มีปากแม่น้ำการเข้า-ออก ของเรือประมง 2 ทาง คือในเขตอำเภอเมืองนราธิวาสและเขตอำเภอดากใบ เมื่อถึงฤดูกาลมรสุมน้ำทะเลพัดนำเอาทรายปิดปากอ่าวเป็นประจำทุกปี จะทำให้บริเวณอ่าวเกิดขึ้นเขิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณปากอ่าวแม่น้ำบางนรา (ตรงหาดนราทัศน์) ทำให้ประชาชนที่มีอาชีพทำการประมงได้รับความเดือดร้อนกระทบกระเทือนต่อการประกอบอาชีพเป็นอย่างมาก

4. ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า

พื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดนราธิวาส มีเนื้อที่ 2,457,593 ตารางกิโลเมตร มีไม้สำคัญได้แก่ ไม้สะยา ไม้ตะเคียน ไม้หลุมพอง และไม้กระยาเลย เป็นต้น ได้ถูกบุกรุกและทำลายป่าลงเป็นจำนวนมาก โดยมีลักษณะบุกรุกทำลายเพื่อจับจองที่ดินใช้ในการเกษตรกรรมบ้าง

ตัดฟันไม้เพื่อทำเป็นซุงท่อนออกจำหน่ายเป็นสินค้าบ้าง ตัดฟันไม้เพื่อแปรรูปตามโรงเลื่อยหรือโรงเลื่อยเคลื่อนที่บ้าง และลักลอบตัดไม้เพื่อประโยชน์ใช้สอยของราษฎร ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติได้สูญเสียไปเป็นจำนวนมาก

5. ปัญหาเรื่องที่ดินไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม

จังหวัดนราธิวาสมีสภาพพื้นที่เป็นพรุ ประมาณ 320,000 ไร่ และในพื้นที่พรุเหล่านี้มีสภาพดินที่ไม่เหมาะสมในการส่งเสริมในทางกสิกรรมได้เลย เพราะมีกรดกำมะถันเจือปนอยู่ ทำให้ปลูกพืชไม่เจริญงอกงามและไม่คุ้มกับการลงทุนจะดำเนินการด้านการประมงก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะน้ำเปรี้ยว เมื่อมาส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ เช่น โค กระบือ แพะ แกะ ฯลฯ ปรากฏว่า หนาที่งอกในบริเวณพรุสัตว์เหล่านี้ไม่ชอบกิน

6. ปัญหาด้านภาษา

ภาษาเป็นสื่อความหมายที่จะติดต่อกันให้ทราบความต้องการของกันและกัน แต่โดยที่จังหวัดนราธิวาสมีคนไทยมุสลิมจำนวนมากพูดภาษาไทยไม่ได้ และฟังไม่รู้เรื่อง ที่พูดภาษาไทยได้บ้างก็ไม่ค่อยยอมพูดเพราะไม่ถนัดและมีความละอาย จึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้น เช่นการแจ้งข้อราชการหรือการส่งเสริมอาชีพต่าง ๆ เป็นไปโดยลำบาก ข้าราชการที่มาอยู่ใหม่ก็รู้สึกอึดอัดในการปฏิบัติงาน ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายช้ากว่าพื้นที่อื่น ๆ

กล่าวได้ว่า ปัญหาดังกล่าวของจังหวัดนราธิวาสก็เป็นปัญหาร่วมกันของจังหวัดชายแดนภาคใต้อื่น ๆ (ปัตตานี สตูล สงขลา และยะลา) คือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การเมือง การปกครอง และปัญหาความมั่นคง หรือการก่อการร้าย ดังที่ได้ทำการศึกษามาแล้ว

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีความเป็นมาของปัญหาค่อนข้างยาวนาน และมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือจุดเริ่มต้นของปัญหาได้เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2445 ที่กลุ่มเจ้าเมืองปัตตานีเก่า โดยการนำของพระยาริษดิภักดี (เต็งกูอับดุลกาเดร์) ซึ่งเป็นเจ้าเมืองสมัยนั้นขัดแย้งกับส่วนกลางในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช และต้องการแยกตัวออกปกครองตนเอง¹ ได้มีการก่อตั้งเป็นกลุ่มและพัฒนาเป็นขบวนการเพื่อสืบทอดเจตนารมณ์เป็นเวลาประมาณ 84 ปี กลุ่มหรือขบวนการเหล่านั้นได้ดำเนินการเผยแพร่แนวความคิดดังกล่าวในหมู่ประชาชน ต่อมาเป็นระยะ ๆ รัฐบาลไทยในสมัยการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในทุกยุคทุกสมัย ได้มีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีทั้งประสบความสำเร็จและความล้มเหลว แต่การปฏิบัติงานของรัฐบาลยังไม่สามารถเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้อย่าง

¹

สำนักงานจังหวัดปัตตานี และ กอ.รมน. จว.ปน., ขบวนการโจรก่อการร้าย

แท้จริง และโดยที่การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นครั้งคราวและเฉพาะเรื่อง และมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นปัญหาที่ต้องใช้วิธีการในการแก้ไขเป็นการพิเศษเฉพาะ จนรัฐบาลได้กำหนดให้มี "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้" ขึ้น ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมการดำเนินงานทั้งในด้านการเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และสังคมจิตวิทยา โดยแบ่งมอบภารกิจให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายแต่ละด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย แต่เนื่องจากระบบการบริหารราชการทั่วไปยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุม เพราะกะมีภารกิจตามแผนงานประจำของแต่ละหน่วย เพื่อสนองนโยบายของกระทรวงต้นสังกัด ซึ่งนโยบายเหล่านั้นส่วนใหญ่กำหนดเหมือนกันในทุกท้องที่ทั่วประเทศ ทั้งนี้รายละเอียดของนโยบายดังกล่าว ตลอดจนวิธีปฏิบัติบางประการจึงไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

จากสภาพการณดังกล่าวทำให้การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นไปด้วยความล่าช้าไม่เป็น เอกภาพ รัฐบาลจึงได้กำหนดเป็นหลักการว่าให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการทั้งในระดับพื้นที่ และจัดให้มีองค์กรพิเศษเพื่อรวมศูนย์การบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานในพื้นที่ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายปราบปรามให้มีเอกภาพในการบริหารสั่งการและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานของทางราชการได้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุความสำเร็จตามนโยบายอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 เรื่อง "การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้" ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 156/2524 เรื่อง "การจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้" ลงวันที่ 23 มีนาคม 2524 จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีภารกิจสำคัญ ๆ ดังนี้¹

1. ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
2. ประสานงานการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย
3. ปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการ
4. พัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในจังหวัดชายแดนภาคใต้

¹อนันต์ อนันตกุล, บทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการแก้ปัญหา (ระดับท้องถิ่น), 2525. (เอกสารอัดสำเนา).

ให้บรรลุผลตาม เป้าหมายของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2521 โดยได้กำหนดแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และด้านการเมืองภายใน (โปรดดูภาคผนวก) ซึ่งเป้าหมายของนโยบายมีดังนี้ คือ

1. ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมการพูดและใช้ภาษาไทยโดยถือเอาเยาวชนรุ่นใหม่ เป็น เป้าหมายสำคัญ
 2. ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความ เชื่อมั่นศรัทธาในการปกครองและสถาบันหลักของชาติ มีทัศนคติที่ถูกต้องในความเป็นคนไทย ไม่ใช่คนกลุ่มน้อย และไม่นำความแตกต่างทางศาสนา เป็น เครื่องแบ่งแยก
 3. ให้สภาวะความเป็นอยู่และรายได้ประชากรสูงขึ้น และแตกต่างน้อยที่สุด
 4. ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ปลอดภัยจากภัยคุกคามของโจรผู้ร้าย และการดำเนินการทั้งปวงที่มีวัตถุประสงค์ในทางก่อความไม่สงบ บ่อนทำลายหรือล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขหรือการ เปลี่ยนแปลงบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ
 5. ให้กลุ่มประเทศมุสลิมมีความ เข้าใจสถานการณ์ที่แท้จริง เกี่ยวกับการปกครองและความเป็นอยู่ของคนไทยมุสลิม และ เข้าใจในนโยบายของรัฐบาลที่ได้ ให้ความเป็นธรรมแก่คนไทยมุสลิม เพื่อให้กลุ่มประเทศมุสลิมระงับความช่วยเหลือ ขงก. ทางลับ หรือดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นผลร้ายต่อไป
 6. ให้การบริหารงานการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุป การปฏิบัติงานของศูนย์ เน้นหนักตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 ด้าน คือ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านการประสานงาน พัฒนา และส่งเสริมเยาวชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- นอกจากแผนงานและโครงการจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะกรณีของนราธิวาสแล้วยังมีโครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริและโครงการศิลปาชีพพิเศษของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนาถ ซึ่งโครงการดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจาก ล้นเกล้าทั้งสองพระองค์ได้เสด็จพระราชดำเนินไป เยี่ยมเยียนประชาชนในท้องที่อำเภอต่าง ๆ

โดยเฉพาะตลอดระยะเวลาที่พระองค์เสด็จแปรพระราชฐานมาประทับแรม ณ ตำหนักทักษิณราชนิเวศน์ จังหวัดนครราชสีมา พระองค์ได้เสด็จพระราชดำเนินไปเยี่ยมเยียนประชาชนตามท้องที่ต่าง ๆ โดยการถือ เป็นพระราชภารกิจหลักที่สำคัญที่สุด จึงทำให้ทอดพระเนตรเห็นสภาพความเป็นจริง และทรงเข้าพระทัยในปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรเหล่านั้น และทรงมีพระราชดำริในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่ประชาชนกำลังประสบอยู่ ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในนาม "โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" และ "โครงการศิลปอาชีพพิเศษ" (โปรดดูจากภาคผนวก) ซึ่งส่วนใหญ่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นโครงการด้านการชลประทาน การคมนาคม การปศุสัตว์ การป่าไม้ การเกษตร การประมง การสหกรณ์ ส่วนโครงการศิลปอาชีพพิเศษ เป็นโครงการเกี่ยวกับงานด้านการส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำหลังจากงานอาชีพหลัก เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกำหนดขึ้น โดยองค์กรหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่พระองค์ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้องค์กรหรือหน่วยงานราชการทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการกำหนดขึ้นตอน วิธีการปฏิบัติในรูปของแผนงานหรือโครงการ องค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายก็จะจัดทำแผนงานหรือโครงการส่งเข้าสู่คณะกรรมการระดับจังหวัดแล้วส่งไปสู่การพิจารณาและการอนุมัติของ "คณะกรรมการพิเศษประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" (กปร.) เมื่อได้รับอนุมัติก็จะนำเอาโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติในเขตพื้นที่ที่องค์กรหรือหน่วยงานนั้นรับผิดชอบ

นอกจากนโยบายพิเศษที่ปรากฏออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการมาจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีนโยบายปกติที่รัฐบาลดำเนินงานอยู่แล้วโดยมอบหมายงานหรือภารกิจหน้าที่ให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการหรือปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ทางรัฐบาลกำหนดเอาไว้ นั้นหมายถึง เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครองของประเทศ โดยกำหนดออกมาในรูปของแผนงาน (programs) และโครงการ (projects) ต่าง ๆ ซึ่งมีองค์กรหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ (กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด) รับผิดชอบหรือรองรับโครงการและแผนงานดังกล่าว เช่น โครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเป็นโครงการที่ทำเป็นประจำทุกปี

โครงการสร้างงานในชนบทเกิดขึ้นเพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะ
 เพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท โดยการจัดให้มีการก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์
 ของชุมชนตามแผนพัฒนาตำบลและพัฒนายกระดับความสามารถของสภาตำบล ให้มีประสิทธิภาพ
 ในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุมการดำเนินงาน และการบำรุงรักษา
 สาธารณสมบัติ รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้แนะหรือวิเคราะห์ถึงปัญหา
 ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง การร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและการมีความรู้สึกร่วมเป็น
 เจ้าของในสิ่งสาธารณประโยชน์ อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
 ขึ้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ตลอดจนการส่งเสริมบทบาท อำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ
 ทั้งระดับอำเภอและจังหวัด ให้รับผิดชอบร่วมกันในการสนับสนุน ควบคุม และประสานงานการ
 ดำเนินงานหรือการปฏิบัติของคณะกรรมการสภาตำบลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามข้อ 9 (6) และ (8) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ
 ฉบับที่ 213 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้วาง
 ระเบียบที่เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2529"
 โดยมีคณะกรรมการคนหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการสร้างงานในชนบท" (กสข) โดยมีนาย
 รัฐมนตรีเป็นประธาน และบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ให้สำนักเลขาธิการ
 นายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการสร้างงานในชนบท นอกจากนี้
 ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด
 (กสจ) คณะกรรมการสร้างงานในระดับอำเภอ (กสอ) และคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการ
 พัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต) เพื่อรองรับหรือรับผิดชอบในการควบคุม ดูแล และประสานงาน
 ในโครงการสร้างงานในชนบทชื่อ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าวของนโยบายรัฐบาล

สำหรับประเด็นที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ในบทนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงปัจจัย
 ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายในขั้นตอนของการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งมี
 ปัจจัยที่สำคัญ 6 ข้อ ได้แก่ จุดกำเนิดของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนของ
 นโยบาย ความซับซ้อนของการบริหารขององค์กร สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัตินโยบายและการจัด
 สรรทรัพยากรสำหรับการปฏิบัตินโยบาย โดยจะทำการวิเคราะห์ภายในโครงการ 2 ประเภท
 ในจังหวัดนครราชสีมา คือ โครงการพิเศษ อันประกอบด้วยโครงการอื่นเนื่องจากพระราชดำริ
 หรือโครงการศิลปอาชีพพิเศษกับโครงการหรือแผนงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน
 ภาคใต้ และโครงการปกติอันได้แก่โครงการสร้างงานชนบท (กสข)



1. นัยสำคัญของจุดกำเนิดของนโยบาย

เป็นที่ยอมรับกันว่า จุดกำเนิดของนโยบาย (source of policy) หรือกล่าวง่าย ๆ ก็คือแหล่งที่มาของนโยบายของไทยมี 5 แหล่ง กล่าวคือ

1. ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี)
2. ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา)
3. ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
4. ข้าราชการ (กองทัพ กระทรวง ทบวง กรม)
5. สถาบันพระมหากษัตริย์

ถ้าหากกลับมาพิจารณาถึงนโยบายต่าง ๆ ที่ถูกเลือกเพื่อแก้ปัญหาที่ได้ชี้และวิเคราะห์มาแล้วในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาส ปรากฏอย่างชัดเจนว่า นโยบายที่นำมาปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาในภูมิภาคดังกล่าวมี 2 ประเภท คือ

1. นโยบายปกติ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (กสข) โครงการของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เป็นต้น

2. นโยบายพิเศษ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการศิลปาชีพ และโครงการหรือแผนงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

สิ่งที่ประจักษ์อย่าง เป็นรูปธรรมประการหนึ่งคือ โครงการดังกล่าวมีจุดกำเนิดหรือแหล่งที่มาแตกต่างกัน และถ้าหากพิจารณาต่อไปจะพบว่าจุดกำเนิดของโครงการต่าง ๆ นี้ มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ที่แตกต่างกันด้วย ดังจะเห็นได้จากจุดกำเนิดของโครงการต่าง ๆ ในจังหวัดนราธิวาส ซึ่งจะทำการวิเคราะห์เป็นกรณี ๆ

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริหรือโครงการศิลปาชีพพิเศษ เป็นโครงการที่ได้พระราชทานและพระราชดำริจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เนื่องจากปัญหาความยากจนของประชาชนอัน เป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ ซึ่งรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าว ดังปรากฏว่าทางรัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมขึ้นมา เป็นกรอบกำหนดนโยบายและแนวทางพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี 2504 จนถึงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529) ซึ่งสิ้นสุดลงในปี 2529 ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีผลให้รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของคนไทยทั้งประเทศ

เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่โครงสร้างการผลิตและรายได้ ลักษณะการบริโภค ค่านิยม และมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ ที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะได้กระจายไปสู่กลุ่มต่าง ๆ มากพอสมควร แต่ก็ยังมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ รวมตลอดทั้งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งประมง นอกจากนี้ ความเจริญทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ คือ คนในชนบท โดยเฉพาะในเขตล้าหลังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนบนและจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่ว่าจะ เป็นจังหวัดปัตตานี ยะลา สตูล หรือจังหวัดนราธิวาส ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นปัญหาพิเศษเฉพาะพื้นที่ หากปล่อยให้ เป็นไป เช่นสภาพดังกล่าว จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศมากยิ่งขึ้น

กล่าวได้ว่า ชนบทล้าหลัง เช่น จังหวัดนราธิวาสซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมด้วยความขาดแคลน ยากจนและยากไร้ เช่น

1. ขาดความรู้และปัจจัยในการประกอบอาชีพ
2. ขาดน้ำในการเกษตรและบริโภค
3. ขาดแคลนที่ดินทำกิน และดินขาดความอุดมสมบูรณ์
4. ขาดการศึกษา
5. ขาดการสาธารณสุขและถูก เบียดเบียนด้วยโรคภัยไข้เจ็บ

ปัญหาดังกล่าวนี้ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 5 ฉบับ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ชาวชนบทยากจนได้เท่าที่ควร ถึงแม้ว่าการพัฒนาที่ผ่านมา 20 กว่าปี ได้ส่งผลทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศดีขึ้น แต่โดยสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏชัดประการหนึ่งคือ ชาวชนบทโดยเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ได้มีสภาพดีขึ้นตามไปด้วย อาจเกิดคำถามขึ้นได้ว่าทำไมจึงมีสภาพ เป็นเช่นนั้น สามารถอธิบายได้ว่าสภาพการณดังกล่าวเกิดขึ้น เพราะการพัฒนาไม่ได้ถึงมือกลุ่มชนหรือกลุ่มประชากร เหล่านี้อย่างแท้จริง ตรงกันข้ามกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มประชากรที่ได้รับผลจากการพัฒนา กลับตก เป็นของประชากรอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่อยู่ใน เมือง

สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงทราบปัญหาเหล่านี้ ตลอดเวลา เพราะพระองค์ได้เสด็จไปทรงเยี่ยมเยียนราษฎรในภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะ ในถิ่นทุรกันดารที่รัฐบาลเองเข้าไปได้ไม่ถึงทั่วถึง เช่น กรณีของจังหวัดนราธิวาส พระองค์จึง ทรงมีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวโดยไม่ เลือกว่าจะเป็น เพศ วัย ศาสนา หรืออาชีพใดให้พ้นจากความอดอยากยากจน ให้พ้นจากความ เจ็บไข้ได้ป่วย และให้พ้นจากไม่รู้โดยทรงสนับสนุนให้รัฐบาลเผยแพร่ความรู้ และวิธีการประกอบ อาชีพให้แก่ราษฎรในรูปของ "โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" และ "โครงการศิลปอาชีพ พิเศษ" ดังที่พระองค์ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งในพระปฐมบรมราชโองการที่ทรงประกาศใน พระราชพิธีบรมราชาภิเษกฯ ว่า "เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน ชาวสยาม" ในตอนที่รับสั่งว่า "เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชน" จากพระราชหฤทัยอันแท้จริงนั้น สะท้อนภาพอย่างชัดเจนว่า ทรงมีพระราชหฤทัยในการยังประโยชน์ให้ประชาชนตั้งแต่แรก เริ่ม เสวยราชสมบัติ

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะ จังหวัดนราธิวาส ส่วนใหญ่เป็นโครงการด้านการเกษตรที่ดิน แหล่งน้ำ และคมนาคม เช่น โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิกุลทอง โครงการอ่างเก็บน้ำบ้านกาเซาะ โครงการฝายทดน้ำ ปรีณยอม โครงการทางหลวงหมายเลข 4055 สายระแงะ-คูขุด-ยะลา เป็นต้น (โปรดดู ภาคผนวก) ซึ่งแต่ละโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริจะมีองค์กรหรือหน่วยงานของทาง ราชการเข้ามารองรับโครงการดังกล่าว เช่น กรมชลประทาน กองทัพอากาศที่ 4 สำนักงานเร่งรัด พัฒนาชนบทจังหวัดนราธิวาส แขวงทางหลวงนราธิวาส สำนักงานป่าไม้จังหวัดนราธิวาส สำนักงาน เกษตรจังหวัดนราธิวาส หรือประมงจังหวัดนราธิวาส เป็นต้น แต่จะมีองค์กรกลางระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินสนองโครงการกับ เนื่องมาจากพระราชดำริ เรียกว่า "คณะ กรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" (กปร.) ซึ่งเป็นองค์การ กลางระดับชาติที่จะควบคุมกำกับดูแล ติดตามผลและประสานการดำเนินงานของหน่วยงาน ราชการรัฐวิสาหกิจทั้งปวง ที่ดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริซึ่งคณะ กรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 2524 ดังนี้ ¹

¹

ศูนย์พัฒนาภาคใต้, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ (มีนาคม 2529), หน้า 173-175.

1. ควบคุม กำกับดูแล ติดตาม และประสานการดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
 2. พิจารณาและกำหนดโครงการเพื่อรับความช่วยเหลือทั้งด้านวิชาการ และการเงินจากภายในและต่างประเทศ รวมทั้งจ่ายเงินที่ได้มาจากการช่วยเหลือดังกล่าว เพื่อโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
 3. พิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการ และอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตามความจำเป็น
 4. พิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนแปลงและงบประมาณโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ได้ทุกกรณี
 5. แต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการ คณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานสนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ตามความเหมาะสม
 6. มีอำนาจ เรียกบุคคลในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาช่วยราชการ หรือชี้แจงหรือส่งข้อมูลหรือสถิติใด ๆ ได้
 7. ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- ถ้ากรณีที่มีโครงการเร่งด่วนหรือพิเศษเกี่ยวกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อสนองพระราชดำริโดยเร็วให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (นายกรัฐมนตรี) ใช้อำนาจหน้าที่แทนคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ แต่ต้องแจ้งให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทราบในภายหลังโดยเร็ว หรือประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริจะมอบอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในระเบียบนี้ ให้แก่กรรมการบุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่แทนคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ตามเหมาะสม
- นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีสำนักงาน เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สน.กปร.) ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

1. รับผิดชอบทั้งด้านวิชาการ การประสานงานและงานธุรการทั้งหมดโดยทั่วไปที่เกี่ยวกับโครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริ ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริมอบหมาย

2. พิจารณากลับกรองโครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริทั้งหมด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริพัฒนาอนุมัติแผนงานโครงการและวงเงิน งบประมาณเพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป รวมทั้งทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และความก้าวหน้าของโครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริทั้งปวง

ในประเด็นดังกล่าวนี้ นายดิลก ศิริวัลลภ ผู้ช่วยประชาสงเคราะห์จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับงานด้านนี้ อันหมายถึงโครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริ ได้กล่าวว่า

"โครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริ เป็นโครงการของในหลวงท่านและโครงการศิลปะพิเศษ เป็นโครงการของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เพราะพระองค์ทรงทอดพระเนตรเห็นสภาพความเป็นจริงและทรงเข้าพระทัยในปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะพื้นที่ของจังหวัดนครราชสีมาได้เป็นอย่างดี และทรงคิดหาทางช่วยประชาชนหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัดนี้ โดยพระราชทานแนวพระราชดำริในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน โดยทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นกรมชลประทาน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนครราชสีมา หรือสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดนครราชสีมา ที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปพิจารณาและกลับกรองตามขั้นตอนก่อนที่จะดำเนินการโดยกำหนดออกมาในรูปของโครงการ/หรือแผนงาน หากเห็นว่ายังไม่เหมาะสมหรือบางกรณีก็มิได้มีการดำเนินการ ก็จะไม่นำไปปฏิบัติ เพราะพระองค์เพียงพระราชทานแนวความคิดให้เท่านั้น แต่จากสภาพความเป็นจริงจะพบว่า องค์กรหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะนำเอาพระราชดำริที่พระองค์พระราชทานไปกำหนดขั้นตอนวิธีการที่จะดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ประชาชนกำลังประสบอยู่ องค์กรหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะกระตือรือร้นที่จะดำเนินงานโดยกำหนดเป็นแผนงานหรือโดยการต่าง ๆ และดำเนินงานปฏิบัติตามพระราชดำริหรือพระราชประสงค์ของในหลวงท่าน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมาย และประชาชนให้การสนับสนุนโครงการอื่น เนื่องจากพระราชดำริของพระองค์ เพราะภารกิจที่ตนเองได้รับ เป็นการให้เกียรติ ศักดิ์ศรี หรือความสำคัญแก่หน่วยงานหรือองค์กรของตนเอง"¹

¹ สัมภาษณ์ นายดิลก ศิริวัลลภ, ผู้ช่วยประชาสงเคราะห์จังหวัดนครราชสีมา;

จากคำสัมภาษณ์ของ นายดิลก ศิริวัลลภ ดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่าตามท้องถื่นหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริซึ่งมีจุดกำเนิดจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือโครงการศิลปาชีพพิเศษของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เพราะโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้มาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ สถาบันพระมหากษัตริย์ดังกล่าวนี้นี้เป็นจุดศูนย์รวมของทางจิตใจของคนไทยเป็นสถาบันอันเป็นที่จงรักภักดีเคารพของประชาชนทุกคน ซึ่ง นายสุนันท์ บุญชูป หัวหน้าสำนักงานวางแผนและนโยบายจังหวัดนราธิวาส ได้ให้ความกระจ่างชัดเกี่ยวกับความสำคัญของจุดกำเนิดหรือแหล่งที่มาของนโยบายที่มีต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายว่า

"โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเกิดขึ้นจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือโครงการศิลปาชีพพิเศษของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ หลังจากทีล้นเกล้าทั้งสองพระองค์ได้ทรงทอดพระเนตรเห็นสภาพปัญหาอันแท้จริงของประชาชนราษฎร ตามพื้นที่หรือท้องที่ที่พระองค์ได้ทรงเสด็จเยี่ยมเยียนและราษฎรได้เล่าถึงปัญหาหรือความเดือดร้อนที่ตนกำลังประสบอยู่ เมื่อพระองค์ทรงทราบถึงปัญหาของประชาชนก็พยายามที่จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้โดยพระราชดำริแก่องค์กรหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานราชการดังกล่าวไปพิจารณาถึงขั้นตอน วิธีการดำเนินงาน โดยกำเนิดออกมาในรูปโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ เช่น โครงการศูนย์ของการศึกษาการพัฒนาหกุลทอง องค์กรหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ เหล่านี้ที่มีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินงานหรือสนองพระราชดำริหรือพระราชประสงค์ของท่าน พอถึงขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายก็พบว่าส่วนใหญ่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระองค์จะสำเร็จอย่างรวดเร็ว และได้ผลตามเป้าหมายที่โครงการต่าง ๆ ได้กำหนดเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายเอาไว้ เช่น โครงการเกี่ยวกับอ่างเก็บน้ำ โครงการสร้างถนน เป็นต้น"¹

นอกจากนี้ นายปัญญา หลีกเมือง เรืองรัตพัฒนาชนบทจังหวัดนราธิวาส ได้กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นเดียวกันนี้ว่า

"โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นโครงการในลักษณะ top-down คือ นโยบายต่าง ๆ ที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดจากส่วนบนในที่นี้หมายถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ อันเป็นสถาบันที่ประชาชนชาวไทยเคารพสักการะและจงรักภักดี ซึ่งเป็นจุดศูนย์รวมน้ำใจของชาวไทยให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน องค์กรหรือหน่วยงานที่สนองพระราชดำริของพระองค์ก็มีความตั้งใจจริงที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรือนำเอาพระราชดำริของพระองค์ไปปฏิบัติให้สำเร็จตามที่ได้กำหนดหรือตั้งเป้าหมายเอาไว้ปรากฏอย่างชัดเจนว่า องค์กรหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ รู้สึกได้รับเกียรติ

¹ สัมภาษณ์ นายสุนันท์ บุญชูป. หัวหน้าสำนักงานวางแผนและนโยบายจังหวัดนราธิวาส, เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2529.

อย่างมากที่ได้รับมอบหมายภารกิจที่มีมาจากพระราชดำริของในหลวง และทุกคนมีความพร้อมและตั้งใจอย่างเต็มที่ที่จะทำงานเพราะถือว่า เป็นโอกาสอันสำคัญหรือหาได้น้อยมากที่จะได้ใกล้ชิดและได้รับใช้พระองค์ท่าน ดังนั้นเราต้องทำงานเต็มความสามารถและทุ่มความรู้ความสามารถ หรือกำลังกายกำลังใจในทุก ๆ ด้าน เพื่องานให้บรรลุผลสำเร็จให้ได้"¹

จากคำสัมภาษณ์ของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวซึ่งล้วนแต่เป็นข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐที่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการศิลปอาชีพ ได้ให้ภาพอย่างชัดเจนว่า การปฏิบัติตามนโยบายซึ่งกำหนดออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ขององค์การหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เข้ารับผิดชอบหรือรองรับนโยบายในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริดำเนินไปอย่างมีระบบ มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ ในปี พ.ศ. 2524 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) โดยมี ๖๗ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้เป็นองค์การกลางระดับชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับ ดูแล ติดตามผลและประสานงานการดำเนินงานของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทั่วประเทศที่ดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริให้สามารถดำเนินงานได้รวดเร็ว และเป็นไปตามเป้าหมาย เพื่อสนองพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตลอดจน เป็นองค์การกลางที่จะ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการและอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่าย ที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการนี้ได้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สน.กปร.) ขึ้นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้งนี้เพื่อรับผิดชอบงานในด้านวิชาการประสานงานและงานธุรการ ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริมอบหมาย นอกจากนี้ยังทำหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้งหมด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริพิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการและวงเงินงบประมาณ เพื่อให้หน่วยงานราชการ

¹

สัมภาษณ์ นายปัญญา หลีกเมือง, เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนครราชสีมา, เมื่อวันที่

ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป และทำหน้าที่ประสานและติดตามประเมินผลในทุกกรณีที่เกี่ยวข้อง
โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้งปวง

เมื่อกำหนดองค์การกลางระดับชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ และกำหนดขั้นตอน
การปฏิบัตินโยบายไว้อย่างชัดเจน ส่งผลทำให้การปฏิบัตินโยบายขององค์การหรือหน่วยงาน
ราชการต่าง ๆ ที่ได้รับผิดชอบนโยบายในแผนงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
ได้ประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายโดยสามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อน
เช่น การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่หรือท้องที่จังหวัดนราธิวาส การแก้ปัญหา
แหล่งน้ำโดยกำหนดโครงการอ่างเก็บน้ำบ้านกาเซาะ การแก้ปัญหาคมนาคมโดยการกำหนด
โครงการทางหลวงหมายเลข 4193 สายสุโขทัย-บ้านสามแยก เป็นต้น ขึ้นอยู่กับสถาบัน
พระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ นอกจากความสำเร็จของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
ขึ้นอยู่กับสถาบันของพระมหากษัตริย์แล้ว การปฏิบัตินโยบายที่บรรลุเป้าหมายของโครงการ
อันเนื่องมาจากพระราชดำริยังขึ้นอยู่กับคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่อง
มาจากพระราชดำริ (กปร.) องค์การกลางพิเศษซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบหรือ
รองรับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นองค์การที่ดำเนินงานตามโครงการบางอย่าง
มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวมาก ซึ่งถ้าหากพิจารณาเปรียบเทียบกับโครงการอันมาจาก
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) จะให้สภาพได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น
ซึ่งจะได้ทำการศึกษาหรือวิเคราะห์ถึงประเด็นเดียวกันนี้ต่อไป

โครงการจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากการวิเคราะห์หรือชี้ถึงปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งปัญหาด้าน
เศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา และปัญหาการก่อการร้ายดังกล่าวจึงได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการ
บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ขึ้น ก็ด้วยเหตุผลสำคัญ คือ เอกภาพในการบริหาร
สั่งการ และความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในส่วนของเอกภาพในการบริหารสั่งการนั้น ทาง
รัฐบาลได้กำหนดสายงานการบริหารให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นตรงกับ
นายกรัฐมนตรี โดยผ่านการกลั่นกรองของแม่ทัพภาคที่ 4 และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งทำให้

ศูนย์สามารถเสนอปัญหา ข้อแก้ไข วิธีดำเนินการ แผนงาน และโครงการไปยัง อาณา
 นายกรัฐมนตรีในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้โดยสะดวกและรวดเร็วว่าการ
 ดำเนินการตามสายงานปกติมีอยู่เดิม นอกจากนั้นแล้ว ศูนย์ดังกล่าวนี้ยังต้องประสานงาน
 ด้านการปราบปรามร่วมกับหน่วยงานด้านการปราบปราม คือ กองบัญชาการผสมพลเรือน
 ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) ตลอดจนการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ตรวจราชการภาค เขต/ศูนย์
 และจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่จากสายการบริหารงานดังกล่าวนี้
 นับเป็นช่องทางอันกว้างขวางที่ศูนย์นี้จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทันต่อ
 เหตุการณ์และสภาพปัญหาที่แปรเปลี่ยนไป

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีบุคคลหรือผู้กระทำการ (actors)
 ที่เข้ามารับผิดชอบหลายฝ่ายด้วยกันได้แก่ นายกรัฐมนตรี แม่ทัพที่ 4 และผู้อำนวยการศูนย์
 อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 15 ธันวาคม 2523 และ
 คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/2524 ลงวันที่ 20 มกราคม 2524 ได้กำหนดขอบเขต บทบาท
 และอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี แม่ทัพภาคที่ 4 และผู้อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน
 ภาคใต้ ดังนี้ คือ ¹

1. อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบระดับสูงโดยตรงในการบริหารสั่งการ ควบคุม
 และกำกับดูแลการดำเนินงานทั้งปวงในการแก้ไขปัญหาระดับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาจ
 มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้

2. อำนาจหน้าที่ของแม่ทัพภาคที่ 4

แม่ทัพภาคที่ 4 มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

- 1) ควบคุม กำกับ ดูแลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน
 ภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43
- 2) สั่งการให้กำลังพลเรือน ตำรวจ ทหาร ได้ตามความเหมาะสมในอันที่จะรักษา
 สถานการณ์และแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ เกี่ยวกับความมั่นคงและปลอดภัยในจังหวัดชายแดนภาคใต้
 ซึ่งรวมถึงการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกรูปแบบในจังหวัดดังกล่าวด้วย ทั้งนี้

¹

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, บรรยายสรุปเสนอต่อ คณะนักศึกษา
วปอ. รุ่นที่ 28 มีนาคม 2529, หน้า 17-18.

ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามคำสั่งของกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ที่ 1/24 ลงวันที่ 19 มกราคม 2524

3) เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้มีการโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดรีบสรรหาข้าราชการเข้าไปปฏิบัติงานแทน สำหรับผู้ที่เคยถูกโยกย้ายให้ออกจากพื้นที่แล้ว หากจะแต่งตั้งกลับเข้าไปปฏิบัติงานอีก ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีก่อน

4) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3. อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้
คือ

1) ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2) บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์ฯ

3) พิจารณาเสนอแนะต่อแม่ทัพภาคที่ 4 เกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

4) พัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการทุกกระทรวงทบวงกรมในพื้นที่

5) รวบรวม กลั่นกรองการจัดทำแผนและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนงานประสานงานติดตามและประเมินผล

6) แต่งตั้งที่ปรึกษาได้ตามความเหมาะสม โดยให้มีผู้นำท้องถิ่นร่วมอยู่ด้วย

7) ปฏิบัติงานอื่นตามที่แม่ทัพภาคที่ 4 มอบหมาย

จากบทบาทอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังกล่าวนี้ กล่าวได้ว่าองค์การพิเศษที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ครอบคลุมขอบเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งจังหวัดนราธิวาสซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อที่จะดำเนินการกำหนดการปรับปรุงการบริหารราชการในด้านต่าง ๆ ทั้ง 3 ด้าน คือ ระบบการบริหารราชการ ประสิทธิภาพข้าราชการ และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยศูนย์ฯ ดังกล่าวนี้ได้กำหนดโครงการและแผนงานต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้รวมทั้งจังหวัดนราธิวาสด้วย เช่น โครงการพัฒนาเด็กเล็ก โครงการติดตามผลและส่งเสริมการจัดการด้านการศึกษา โครงการส่งเสริมการศึกษาทั่วไปและเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น (โปรดดูภาคผนวก)

ความสำเร็จของการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นอยู่กับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศูนย์ฯ นี้ด้วย ซึ่ง นายสุนันท์ บุญชูป หัวหน้าสำนักงานวางแผน และนโยบายจังหวัดนราธิวาส ได้ให้คำสัมภาษณ์เพื่ออธิบายเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวว่า

"ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมา รับผิดชอบหรือรองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือบทบาทอย่าง เดิมทีในการเข้ามาแก้ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา และปัญหาด้านความมั่นคง หรือปัญหาด้านการเมือง โดยดึงเอาส่วนราชการต่าง ๆ เข้ามาเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่รองรับนโยบายต่าง ๆ ที่ศูนย์ฯ ได้กำหนดแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ส่วนมากการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดเอาไว้จะบรรลุลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้"¹

สำหรับ เครื่องชี้ถึงผลการปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้การควบคุมของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2524-2528 ตามเป้าหมายของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ² จากผลการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ 11 พฤษภาคม 2524 จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2528 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ดำเนินงานเพื่อตอบสนองก่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยวิเคราะห์เป็นประเด็น ๆ ภายใต้เป้าหมายของนโยบายดังกล่าว คือ

ก. ผลการปฏิบัติตามเป้าหมายที่ 1 มีกำหนดว่า "ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมการพูดและใช้ภาษาไทยโดยถือเอาเยาวชนรุ่นใหม่เป็นเป้าหมายสำคัญ ได้แก่

1. การพัฒนาเด็กเล็ก การวิเคราะห์และประสานงานการทำงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและสนับสนุนด้านวิชาการวัสดุอุปกรณ์ ค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็ก เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการส่งเสริมพัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน กล่าวคือ ปี 2525 จำนวน 19 ศูนย์ ปี 2526 จำนวน 40 ศูนย์ ปี 2527 จำนวน 82 ศูนย์ และปี 2528 จำนวน 13 ศูนย์

2. การติดตามผลและส่งเสริมการจัดการด้านการศึกษา

2.1) การติดตามผลการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการติดตามผลการศึกษา ศาสนาและเยาวชน เช่น ปี 2525

¹ สัมภาษณ์ นายสุนันท์ บุญชูป, เรื่องเดียวกัน.

² ศูนย์พัฒนาภาคใต้, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้, หน้า 23-32.

จำนวน 100 หน่วยงาน ปี 2526 จำนวน 130 หน่วยงาน ปี 2527 จำนวน 130 หน่วยงาน และปี 2528 จำนวน 100 หน่วยงาน

2.2) การสัมมนาผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นโครงการต่อเนื่อง ตามโครงการการประชุมสัมมนาผู้บริหารการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้ดำเนินการดังนี้

(1) สัมมนาผู้บริหารการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2526 จำนวน 50 คน ปี 2527 จำนวน 50 คน และปี 2528 จำนวน 115 คน

(2) สัมมนาผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2527 จำนวน 56 คน และปี 2528 จำนวน 120 คน

3. การส่งเสริมการศึกษาทั่วไปและเฉพาะกลุ่ม

3.1) การส่งเสริมการศึกษาแก่นักศึกษาที่นับถือศาสนาอิสลาม เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการส่งเสริมการศึกษาทั่วไป ดังนี้

(1) คัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยจำนวน 26 สถาบัน ปี 2526 จำนวน 226 คน ปี 2527 จำนวน 230 คน และปี 2528 จำนวน 174 คน

(2) สนับสนุนงบประมาณให้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในการสอนเสริมประสบการณ์แก่นักศึกษาที่นับถือศาสนาอิสลาม ปี 2526 จำนวน 246,125 บาท ปี 2527 จำนวน 200,400 คน และปี 2528 จำนวน 136,960 บาท

(3) สนับสนุนการรับนักเรียนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามเข้าเรียนในโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ปี 2525 จำนวน 50 คน ปี 2526 จำนวน 70 คน ปี 2527 จำนวน 105 คน และปี 2528 จำนวน 120 คน

3.2) ให้การศึกษาแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการอบรมการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐานแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น ในปี 2525 จำนวน 180 คน ปี 2526 จำนวน 176 คน ปี 2527 จำนวน 117 คน และปี 2528 จำนวน 120 คน

3.3) การเผยแพร่ความรู้การศึกษาตามโครงการลี้ยงนำรู้คู่ชาวบ้าน โดยออกรายการวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดยะลา ปี 2525 จำนวน 114 ครั้ง

ปี 2526 จำนวน 182 ครั้ง ปี 2527 จำนวน 180 ครั้ง และปี 2528 จำนวน 156 ครั้ง และออกรายการทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 10 ทาดใหญ่ ปี 2528 จำนวน 20 ครั้ง

ข. ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ 2 ที่กำหนดไว้ว่า "ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเชื่อมั่นศรัทธาในการปกครองและสถาบันหลักของชาติ มีทัศนคติที่ถูกต้องในความเป็นคนไทย และไม่นำเอาความแตกต่างของศาสนามาเป็นเครื่องแบ่งแยก"

1. การปฏิบัติการจิตวิทยาและการประชาสัมพันธ์

1.1) จัดหน่วยปฏิบัติการจิตวิทยาเคลื่อนที่ออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ร่วมกับอำเภอและจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการปฏิบัติการจิตวิทยาเคลื่อนที่ปี 2525 จำนวน 110 ครั้ง ปี 2526 จำนวน 210 ครั้ง ปี 2527 จำนวน 150 ครั้ง และปี 2528 จำนวน 140 ครั้ง

1.2) ประชาสัมพันธ์ข่าวสารของทางราชการ

(1) ผลิตรายการวิทยุ "คุยกันเพลิน ๆ กับ ศอ.บต." เผยแพร่ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดยะลา ทุกวันจันทร์ - เสาร์ วันละ 30 นาที และบันทึกการดังกล่าวดำเนินออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยอำเภอเบตง และจังหวัดปัตตานี สตูล สงขลา ทุกวัน เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการผลิตรายการวิทยุกระจายเสียงเพื่อการประชาสัมพันธ์ ปี 2525 จำนวน 303 รายการ ปี 2526 จำนวน 303 รายการ ปี 2527 จำนวน 288 รายการ และปี 2528 จำนวน 288 รายการ

(2) ผลิตภาพยนตร์และวิดีโอสารคดีเผยแพร่ทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 10 ทาดใหญ่ เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการผลิตภาพยนตร์สารคดี ปี 2525 และ 2526 จำนวน 26 เรื่อง ปี 2527 จำนวน 7 เรื่อง และปี 2528 จำนวน 12 เรื่อง

(3) ผลิตอนุสาร "คนใต้" รายเดือน ๆ ละ 1 ฉบับ เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการผลิตเอกสารปี 1525-2527 ผลิตเดือนละ 1,000 เล่ม และปี 2528 ผลิตเดือนละ 1,200 เล่ม

2. การสร้างความเข้าใจกับประชาชน ผู้นำศาสนา และผู้นำชุมชน

2.1) การพบปะประชาชนในเดือนถือศีลอดในบางจุดที่ประชาชนต้องการ ปี 2528 จำนวน 20 ครั้ง และจัดบรรยายทางวิทยุ 4 เรื่อง และโทรทัศน์ 4 เรื่อง ตามโครงการแบบประชาชนในเดือนถือศีลอด (ปลชอ.)

2.2) สัมมนาสร้างความเข้าใจแก่ผู้นำศาสนาเป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการสัมมนาคณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2524 จำนวน 64 คน ปี 2525 จำนวน 482 คน ปี 2526 จำนวน 767 คน ปี 2527 จำนวน 671 คน และปี 2528 จำนวน 730 คน

2.3) สัมมนาผู้นำประชาชน

(1) ตามโครงการสัมมนาผู้นำท้องถิ่นจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสัมมนาผู้นำชุมชนและผู้นำมวลชนในปี 2525 จำนวน 354 คน ปี 2526 จำนวน 180 คน สัมมนาสมาชิกสภาจังหวัด ปี 2526 จำนวน 96 คน และสัมมนาผู้นำท้องถิ่น ปี 2528 จำนวน 110 คน

(2) ตามโครงการสัมมนาผู้นำราษฎรอาสาสมัครจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2528 จำนวน 114 คน

2.4) เรียนเชิญจุฬาราชมนตรีมาพบปะกับผู้นำศาสนาอิสลามเป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการพบปะผู้นำศาสนาอิสลามของจุฬาราชมนตรี ปี 2525 จำนวน 1 จุด 500 คน ปี 2526 จำนวน 1 จุด 2,000 คน ปี 2527 จำนวน 10 จุด 5,000 คน ปี 2528 จำนวน 10 จุด 10,000 คน และออกรายการทางวิทยุโทรทัศน์บรรยายธรรม ปีละ 1 ครั้ง

2.5) พัฒนาแม่บ้านและผู้นำสตรี ตามโครงการสัมมนาแม่บ้านและผู้นำสตรี ปี 2528 จำนวน 67 คน

3. การศาสนสัมพันธ์และส่งเสริมกิจกรรมทางศาสนา

3.1) สนับสนุนการสอนวิชาศาสนาอิสลามในโรงเรียนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการติดตามผลการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2526 ปี 2527 และปี 2528 ปีละ 449 โรงเรียน

3.2) อ่านวยความสะดวกในการประกอบพิธีฮัจย์ ณ ประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยประสานงานจัดทำหนังสือเดินทางให้กับประชาชนตามโครงการอำนวยความสะดวกกับชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามในการทำหนังสือเดินทางฮัจย์ ปี 2528 จำนวน 913 ราย และจัดเจ้าหน้าที่ร่วมเดินทางไปอำนวยความสะดวก 2 คน

3.3) ติดตามประเมินผลการเผยแพร่หลักธรรมทางศาสนาของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการติดตามผลการศึกษา ศาสนา และเยาวชน ปี 2525

จำนวน 55 ครั้ง ปี 2526 จำนวน 85 ครั้ง ปี 2527 จำนวน 105 ครั้ง และปี 2528
จำนวน 60 ครั้ง และได้สนับสนุนงบประมาณ 256,900 บาท ในการจัดทำร่างต้นฉบับ
ตำราเรียนวิชาอิสลามสำหรับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามในปี 2526 จำนวน 60 เล่ม

3.4) การเผยแพร่จริยธรรมทางศาสนา ตามโครงการเผยแพร่จริยธรรม
ทางศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม

- (1) จัดกิจกรรมทางศาสนา ปี 2525-2527 ปีละ 10 ครั้ง
- (2) เผยแพร่หลักธรรมทางศาสนา ปี 2525-2527 ปีละ 10 ครั้ง
- (3) จัดกิจกรรมทางโทรทัศน์ ปี 2525-2526 ปีละ 10 ครั้ง และ
ปี 2527 จำนวน 4 ครั้ง ปี 2528 จำนวน 4 ครั้ง
- (4) จัดทำกิจกรรมทางศาสนาร่วมกับอำเภอเคลื่อนที่ปี 2525
จำนวน 5 ครั้ง ปี 2526 จำนวน 10 ครั้ง ปี 2527 จำนวน 5 ครั้ง
- (5) นิมนต์พระภิกษุทรงคุณวุฒิมาบรรยายธรรม ปี 2528 จังหวัดละ
4 จุด รวม 20 จุด

4. การส่งเสริมงานเยาวชน

4.1) การติดตามประเมินผลและสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนา
เยาวชน เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการพัฒนาและส่งเสริมศูนย์พัฒนา เยาวชนจังหวัด
ชายแดนภาคใต้

- (1) ประสานงานและวิเคราะห์การทำงานของศูนย์เยาวชนตัวอย่าง
โดยสนับสนุนงบประมาณศูนย์ละ 10,000 บาท ปี 2526 และ 2527 จำนวน 42 ศูนย์ ปี 2528
จำนวน 44 ศูนย์
- (2) ประสานงานและวิเคราะห์การทำงานของศูนย์เยาวชนหมู่บ้าน
ชายแดนไทย - มาเลเซีย จำนวน 7 ศูนย์
- (3) ร่วมกับจังหวัดชายแดนภาคใต้คัดเลือกผู้ทำงานด้านเยาวชน
ไปปฏิบัติงานในประเทศมาเลเซีย จำนวน 20 คน

4.2) ฝึกอบรมเยาวชนจากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เพื่อเป็น
วิทยากรเผยแพร่ประสานงานของทางราชการกับประชาชนตามโครงการอบรมวิทยากรเยาวชน
ทักษิณ 2528 จำนวน 54 คน

ค. ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ 3 ที่กำหนดว่า "ให้สภาวะความเป็นอยู่ และรายได้ของประชากรสูงขึ้นและแตกต่างกันน้อยที่สุด" มีดังนี้

1. การกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2528-2530) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ให้มีการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ ประกอบด้วย 9 แผนงาน 37 โครงการ ใช้งบประมาณ 5,687,505,546 บาท ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ และอยู่ในระหว่างนำเสนอคณะรัฐมนตรี

2. การประสานงานการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเฉพาะพื้นที่

2.1) วางแนวทางและประสานงานในการพัฒนาอำเภอชายแดน เป้าหมายเป็นงานต่อเนื่องจากปี 2527 ตามโครงการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลในการพัฒนาอำเภอชายแดน ดังนี้

- (1) โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำสุโขทัย-ลก และโครงการส่งเสริมเอกลักษณ์ความเป็นไทยในเขตอำเภอสุโขทัย-โกลก
- (2) โครงการพัฒนาเมืองใหม่ในเขตอำเภอดากโป
- (3) โครงการก่อสร้างด่านพรมแดนใหม่ในเขตอำเภอเบตง
- (4) โครงการสร้างรั้วและพรมแดนใหม่ (ด่านนอก) ในเขตอำเภอ

สะเดา

2.2) การประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากผลของการสัมมนาเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2528 เฉพาะด้านเศรษฐกิจ มี 13 กิจกรรม คือ การสร้างถนนสาย เบตง-แจ้ การจัดเงินทุนหมุนเวียนช่วยเกษตรกรรายจน การพัฒนาการประมง การปรับปรุงระบบขนส่งทางรถไฟ การใช้ประโยชน์ท่าเรือปัตตานี การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และการปรับปรุงคุณภาพดินโดยเฉพาะจังหวัดปัตตานี การอำนวยความสะดวกในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การควบคุมการบุกรุกป่าสงวน การแก้ปัญหาผู้ถือครองที่ดินมาก การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การสร้างความทัดเทียมกันระหว่างพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย การใช้ประโยชน์จากต้นยางพาราและสร้างเส้นทางในสวนยางพารา การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมปัตตานี

2.3) การแก้ไขปัญหาด้านยางพาราของจังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งการผลิต การตลาด และการจัดตั้งองค์กรของชาวนวนยางพาราตามโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต

และการตลาดยางพาราในปี 2528 ดำเนินการสนับสนุนช่วยเหลือการจัดตั้งศูนย์รวมยางใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 16 ศูนย์ และดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้าลักลอบ ส่งยางพารารอออกนอกประเทศ

ง. ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ 4 ที่กำหนดว่า "ให้ประชาชนในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ปลอดภัยจากภัยคุกคามของโจรผู้ร้ายและการดำเนินการทั้งปวงที่มีวัตถุประสงค์ ทางก่อความไม่สงบ บ่อนทำลายหรือล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขหรือการเปลี่ยนแปลงบูรณาภาพแห่งดินแดนของชาติ" มีดังนี้

1. การพัฒนาความมั่นคงตามแนวชายแดน

ประสานงานการจัดตั้งและการปฏิบัติตามโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเอง ชายแดนไทย - มาเลเซีย ในพื้นที่อำเภอตากใบ อำเภอสุโหงโโก-ลก อำเภอแว้ง กิ่งอำเภอ จะแนะ อำเภอสุคีริน จังหวัดนราธิวาส อำเภอเบตง อำเภอธารโต อำเภอยะธา อำเภอ บันนังสตา จังหวัดยะลา อำเภอสะเตาะ อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และ กิ่งอำเภอควนโดน จังหวัดสตูล เป็นโครงการต่อเนื่อง ปี 2526 ดำเนินการ 13 หมู่บ้าน ปี 2527 ดำเนินการ 26 หมู่บ้าน และปี 2528 ดำเนินการ 30 หมู่บ้าน

2. การพัฒนาประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานและการประสานงานด้านการปราบปราม ก่อการร้ายและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

2.1) ติดตามข่าวความเคลื่อนไหวของกระบวนการก่อการร้ายในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง ปี 2525 จำนวน 36 กลุ่ม ปี 2526 จำนวน 40 กลุ่ม ปี 2527 จำนวน 84 กลุ่ม ปี 2528 จำนวน 48 กลุ่ม

2.2) สนับสนุนด้านการข่าวแก่หน่วยงานต่าง ๆ เป็นการดำเนินการต่อเนื่อง ปี 2525 จำนวน 33 หน่วย ปี 2526 จำนวน 36 หน่วย ปี 2527 จำนวน 40 หน่วย และ ปี 2528 จำนวน 40 หน่วย

2.3) การติดตามการก่อการร้ายกลุ่มเป้าหมาย เป็นการดำเนินการต่อเนื่อง ปี 2525 จำนวน 5 กลุ่ม ปี 2526 จำนวน 10 กลุ่ม ปี 2527 จำนวน 20 กลุ่ม และปี 2528 จำนวน 16 กลุ่ม

2.4) การติดตามการก่อการร้ายพื้นที่เป้าหมายใน 20 อำเภอ ต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2525-2528

2.5) ติดตามความเคลื่อนไหวของ "กลุ่มเยาวชนที่ไปฝึกการรบแบบกองโจร จากต่างประเทศ" ในปี 2528 จำนวน 198 คน

2.6) วิเคราะห์ข่าวความเคลื่อนไหวของ กลุ่มโจรก่อการร้าย กลุ่มโจรคอมมิวนิสต์มลายา และกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โดยจัดทำเป็นสรุปข่าวและวิเคราะห์ สถานการณ์รอบเดือน 8 ครั้งต่อปี รอบสามเดือน 2 ครั้งต่อปี รอบหกเดือน 1 ครั้งต่อปี และ รอบปี 1 ครั้งต่อปี ตั้งแต่ปี 1515 ถึงปี 2528

2.7) การดำเนินการในศูนย์ปฏิบัติการข่าวและผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยชายแดนภาคใต้ (ศบ.พช.ต.) ร่วมกับ พลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 จังหวัดและอำเภอชายแดนภาคใต้ เพื่อดำเนินการให้มีผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยมากขึ้น ดำเนินการตั้งแต่เดือนมีนาคม 2526 ทำให้มีผู้เข้ามาอบรมตัวรวมตั้งแต่ปี 2526 ถึงเดือนกรกฎาคม 2528 รวม 730 คน และในปี 2528 ได้ดำเนินการจัดที่ดินทำกินแก่ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย มีผู้สมัครใจต้องการที่ดินทำกินในนิคมสร้างตนเองพัฒนาภาคใต้ จังหวัดยะลา จำนวน 70 สาย

จ. ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ 5 ที่กำหนดว่า "ให้กลุ่มประเทศมุสลิม มีความเข้าใจสถานการณ์ที่แท้จริง เกี่ยวกับการปกครองและความเป็นอยู่ของคนไทยมุสลิม และ เข้าใจนโยบายของรัฐบาลที่ได้ให้ความ เป็นธรรมแก่คนไทยมุสลิม เพื่อให้กลุ่มประเทศมุสลิม ระวังความช่วยเหลือกลุ่มโจรผู้ก่อการร้ายทางลับ หรือดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นผลร้ายต่อไป" มีดังนี้

1. การสร้าง ความเข้าใจกับกลุ่มประเทศมุสลิม

ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเมืองต่างประเทศ ในการทำให้ กลุ่มประเทศมุสลิม เข้าใจนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของทางราชการมากยิ่งขึ้น เป็น การดำเนินการต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2526-2528 จำนวน 20 หน่วยงาน

2. การติดตามและวิเคราะห์ข่าวความเคลื่อนไหวของ ประเทศกลุ่มมุสลิม

2.1 ติดตามข่าวความเคลื่อนไหวของ ประเทศกลุ่มมุสลิมที่มีผลกระทบต่อ ประเทศไทย เป็นการดำเนินการต่อเนื่องปี 2526 จำนวน 340 เรื่อง ปี 2527 จำนวน 360 เรื่อง และปี 2528 จำนวน 350 เรื่อง

2.2 วิเคราะห์สถานการณ์และประมวลข่าวความเคลื่อนไหวของ ประเทศกลุ่มมุสลิม ปีละ 7 ครั้ง ดำเนินการตั้งแต่ปี 2526-2528

ฉ. ผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ 6 ที่กำหนดว่า "ให้การบริหารงานแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น" มีดังนี้

1. การพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการโดยทั่วไป และ เฉพาะกลุ่ม

1.1 ดำเนินการปฐมนิเทศข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการปฐมนิเทศข้าราชการ พนักงานเทศบาล พนักงานรัฐวิสาหกิจ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2524 จำนวน 1,444 คน ปี 2525 จำนวน 1,790 คน ปี 2526 จำนวน 1,289 คน ปี 2527 จำนวน 901 คน และปี 2528 จำนวน 854 คน และเคยดำเนินการโดย ศปต. ปี 2504-2523 จำนวน 7,308 คน

1.2 การสัมมนาวิทยากรของ ศอ. ต. ปี 2527 จำนวน 350 คน ปี 2528 จำนวน 25 คน

1.3 การพัฒนาเทคนิคและวิชาการของเจ้าหน้าที่ ศอ.บต. เป็นโครงการต่อเนื่องตามโครงการพัฒนาเทคนิคและวิชาการเจ้าหน้าที่ ศอ. ต. ปี 2526 จำนวน 25 คน ปี 2527 จำนวน 10 คน และปี 2528 จำนวน 70 คน

2. การโยกย้าย การรับเรื่องร้องทุกข์ และการให้คำแนะนำความชอบ

2.1 พิจารณาเสนอย้ายข้าราชการที่ประพฤติไม่เหมาะสมออกจากพื้นที่เป็นการดำเนินการต่อเนื่อง ปี 2525-2527 จำนวน 156 คน และปี 2528 จำนวน 34 คน

2.2 รับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนและดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นการดำเนินการต่อเนื่อง ปี 2524 จำนวน 32 เรื่อง ปี 2525 จำนวน 51 เรื่อง ปี 2526 จำนวน 218 เรื่อง ปี 2527 จำนวน 201 เรื่อง และปี 2528 จำนวน 225 เรื่อง

2.3 พิจารณาความดีความชอบกรณีพิเศษสาย ศอ.บต. ให้แก่ข้าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดำเนินการครั้งแรกในปี 2527 (ประจำปีงบประมาณ 2528) จำนวน 411 คน จากข้าราชการทั้งสิ้น 41,121 คน และปี 2528 (ประจำปีงบประมาณ 2529) จำนวน 433 คน จากข้าราชการ 43,321 คน

3. การส่งเสริมสมรรถภาพในการบริหารงาน

3.1 จัดประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษา ศอ.บต. เป็นการดำเนินการต่อเนื่อง ปี 2525 จำนวน 10 ครั้ง ปี 2526 จำนวน 4 ครั้ง ปี 2527 จำนวน 7 ครั้ง และปี 2528 จำนวน 9 ครั้ง

3.2 ประเมินผลการบริหารงานมวลชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2528 ได้ดำเนินการประเมินผลการจัดตั้งหมู่บ้าน อพป. ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จัดทำ เป็นเอกสารส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงการบริหารงาน การจัดตั้งหมู่บ้าน อพป.

3.3 จัดประชุมสัมมนาปรับปรุงแนวทางแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2528 รวมเรื่องاتیที่ประชุมได้เสนอเพื่อดำเนินการอันจะสนับสนุน ต่อการสร้างควมมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 54 เรื่อง ซึ่งศูนย์ฯ ได้นำเสนอเรื่องดังกล่าว ต่อ อาพฉา นายกรัฐมนตรี และสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตามผลการสัมมนาแล้ว

จากผลการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลการประสานงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นผลมาจากบทบาทอำนาจและหน้าที่ขององค์กรกลางพิเศษดังกล่าวนี้ที่สามารถปฏิบัติงานได้ อย่างเต็มที่และกว้างขวาง ดังที่นายวารินทร์ บุษบรณ เกษตรจังหวัดนราธิวาสได้กล่าวเพิ่มเติม ถึงประเด็นนี้ว่า

"การที่แผนงานหรือโครงการที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและติดตาม ผลงานหรือโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่บรรลุผลตามเป้าหมาย อย่างเช่น โครงการหมู่บ้านชายแดน ไทย-มาเลเซีย(อ.สุโหงปาตีก็ง้อ.จะแนะ อ.สุโหงโกลก และ อ.ตากใบ) โครงการศึกษาวัฒนธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการปรับปรุงฐานะ เศรษฐกิจของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการปรับปรุง คุณภาพและราคายางพารา โครงการดังกล่าวนี้สามารถดำเนินการไปได้ ในด้านการปฏิบัตินโยบาย เนื่องจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ซึ่งเป็นองค์กรพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งของสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อ เข้ามารองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดน ภาคใต้ ได้มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่และกว้างขวางมากในการ ควบคุมดูแล ประสานงานและติดตามแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่มอบ หมายให้องค์กรหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องรับไปทำหรือปฏิบัติใน เขต พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้รวมถึงจังหวัดนราธิวาสด้วย" ¹

จากคำกล่าวของข้าราชการท่านนี้ยิ่งทำให้ภาพปรากฏชัดยิ่งขึ้นว่า บทบาทอำนาจและหน้าที่ของ ผู้กำหนดนโยบายมีผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงานราชการในฐานะ กลไกของรัฐ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือ จุดกำเนิดของนโยบายมีผลสำคัญต่อความสำเร็จหรือความ

¹ สัมภาษณ์ นายวารินทร์ บุษบรณ, เกษตรจังหวัดนราธิวาส, เมื่อวันที่ 19

ล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย ยิ่งจะให้ภาพของการมองปรากฏอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ถ้าหากจะทำการวิเคราะห์ถึงโครงการปกติที่ข้าราชการปฏิบัติเป็นประจำ ซึ่งผู้วิจัยจะนำเอาเฉพาะกรณีของโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) มาศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับโครงการพิเศษดังที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์มาแล้ว

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นโครงการที่ได้พระราชทานพระราชดำรินี้ ในเบื้องต้นเท่านั้น แต่กว่าจะถึงขั้นดำเนินการก็ควรจะต้องผ่านขั้นตอนการกลั่นกรองจากทุกฝ่าย และบางกรณีก็ได้เลิกล้มไป เพราะไม่เหมาะสม นั้นหมายความว่า โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นนโยบายที่มีจุดกำเนิดจากสถาบันพระมหากษัตริย์ อันหมายถึง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ส่วนกระทรวง ทบวง กรม และกองทัพเป็นแต่เพียงเสนอพระราชดำริโดยมีคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) เป็นองค์การกลางระดับชาติที่จะควบคุมกำกับดูแล ติดตามผล และประสานการดำเนินงานของหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจทั้งปวง ที่ดำเนินงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามเป้าหมายเพื่อสนองพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตลอดจนเป็นองค์การกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนงานโครงการและอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่าย ที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะเสนอมาเพื่อการดำเนินงานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และมีสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สน.กปร.) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการเท่านั้น

โครงการสร้างงานในชนบท

โครงการสร้างงานในชนบทจังหวัดนครราชสีมามีมากมายหลายโครงการ กล่าวโดยสรุป การสร้างงานในชนบทระยะเวลาระหว่างปี 2523-2528 จำนวน 1,193 โครงการ ซึ่งคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสช.) นครราชสีมา ได้อนุมัติให้สภาตำบลต่าง ๆ จัดทำโครงการสร้างงานในชนบทของจังหวัดนครราชสีมาสามารถแยก เป็นโครงการประเภทแหล่งน้ำ 347 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 29.11 โครงการประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์ 845 โครงการ

คิดเป็นร้อยละ 70.89 โดยจังหวัดนครราชสีมาได้รับเงินจัดสรรตามโครงการดังกล่าวที่จำนวน 149,001,165 บาท กล่าวคือ ปี 2524 ได้รับเงินจัดสรรมากที่สุด คือ 30,676,764 และ ปี 2527 ได้รับเงินจัดสรรเพียง 16,144,270 บาท เท่านั้น สำหรับปี 2523 ได้รับ 29,400,000 ปี 2526 ได้รับ 17,185,033 บาท ปี 2526 ได้รับ 18,779,675 บาท ปี 2528 ได้รับ 17,494,780 บาท และในปี 2529 ได้รับเงินจัดสรรเท่ากับ 19,320,639 บาท¹

อาจเกิดคำถามได้ว่า "ทำไมโครงการสร้างงานในชนบท" จึงสามารถดำเนินการ หรือสามารถปฏิบัติได้ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ อาจอธิบายได้ว่า โครงการสร้างงานในชนบทได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัดได้ชี้แนะหรือวิเคราะห์ถึงปัญหาความเดือดร้อนของตนเองโดยกระทำการในรูปของสภาตำบล ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการชี้แนะถึงปัญหาของตน และร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาที่ตน กำลังประสบอยู่ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของในสิ่งสาธารณประโยชน์ ในท้องถิ่นตนเอง อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอันแท้จริง รวมตลอดถึงเป็นการส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ขององค์การหรือส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัดในการรับผิดชอบร่วมกันในการสนับสนุน ควบคุมและกำกับการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบลให้โครงการต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยมุ่งฝึกหัดให้รู้จักตัดสินใจเลือกโครงการที่จะอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการฝึกหัดให้คุ้นเคยกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยถือเสียงข้างมาก เป็นเกณฑ์ตัดสินใจและเป็นการฝึกให้รู้จักการทำงาน เป็นกลุ่มหรือเป็นทีม อันจะนำไปสู่การเรียนรู้ทางการเมืองในระดับล่าง เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นโครงการที่ตรงกับความต้องการของประชาชนจึงได้รับความร่วมมือร่วมใจอย่างแข็งขัน นับว่าโครงการสร้างงานในชนบทเป็นการจุดประกายพัฒนาชนบทที่แท้จริงทำให้

1

สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา, เอกสารประกอบการบรรยายสรุปจังหวัดนครราชสีมา ประจำปี 2529, หน้า 129-230.

ดำเนินการปฏิบัติไปได้อย่างมีทิศทางตาม เป้าหมายของนโยบายและมีประสิทธิภาพ ถ้าหากจะกล่าวให้ชัดเจนอาจกล่าวได้ว่า นโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลในอันที่จะ เพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท โดยดำเนินการในรูปของ "โครงการสร้างงานในชนบท" เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกระดับได้ เข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนในท้องถิ่นของตน เป็นสำคัญดังเช่นที่นายปัญญา หล็กเมือง เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนครราชสีมา ได้กล่าวเสริมในประเด็นนี้ว่า

"โครงการสร้างงานในชนบท เป็นโครงการของรัฐบาล โดยความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะ เทียบ เท่ากระทรวงหนึ่ง เพื่อสนองตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อที่จะ เพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบทหรือตามท้องถิ่นชนบท ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีลักษณะ เป็น "bottom-up" กล่าวคือ เป็นการเสนอโครงการมาจาก ระดับล่าง คือ สภาตำบล ผ่านคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับ อำเภอ และคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด เพื่อขอ อนุมัติงบประมาณจัดสรรมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ที่เสนอไป ซึ่งโครงการดังกล่าวประชาชนได้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ตนเอง"¹

จากคำบอกเล่าของ เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนครราชสีมา ดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนว่า สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นแหล่งที่มาหรือจุดกำเนิดที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบายขององค์กร หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องส่งผลให้โครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างงานในชนบทสามารถ ปฏิบัติได้ตาม เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ทางรัฐบาลได้กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล

ถ้าหากทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงจุดกำเนิดหรือแหล่งที่มาของนโยบายของไทยดังที่ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะกรณีของจังหวัดนครราชสีมา

จุดกำเนิดของนโยบายประการแรก คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับโครงการศิลปาชีพพิเศษของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ

จุดกำเนิดของนโยบายประเภทที่สอง คือ ข้าราชการ เช่น แม่ทัพภาคที่ 4 หรือคำสั่งของ นายกรัฐมนตรี ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการจัดตั้ง "ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้" องค์กรพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมประสานงาน กับองค์กรหรือหน่วยงานราชการที่รองรับหรือรับผิดชอบโครงการต่าง ๆ ที่ศูนย์ฯ ดังกล่าวนี

¹ สัมภาษณ์ นายปัญญา หล็กเมือง, เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่

กำหนดขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาด้านระบบการบริหารราชการ ประสิทธิภาพของข้าราชการ ความมั่นคงของชาติหรือการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการพัฒนาอำเภอชายแดน โครงการพัฒนาลุ่มน้ำโก-ลก ไทย-มาเลเซีย และ โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย-มาเลเซีย เป็นต้น

จุดกำเนิดของนโยบายประการที่สาม คือ นโยบายที่มาจากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) เพื่อที่จะสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการที่จะเพิ่มพูนรายได้ของประชาชนในชนบท เป็นต้น

ตารางที่ ๑ แสดงนโยบายที่เกิดขึ้นจากสถาบันต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (เฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส)

ประเภทโครงการ	พ.ศ.	จำนวนโครงการ
- โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	2517 - 2528	277
- โครงการสร้างงานในชนบท	2523 - 2528	1,192
- โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	2525 - 2528	77
รวม	2517 - 2528	1,546

กล่าวโดยสรุป จุดกำเนิดของนโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำคัญ ๆ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้าราชการ และฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) ซึ่งได้กำหนดแผนงานและโครงการให้นโยบายที่ถูกเลือกมาปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ประชาชนประสบในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาสอย่างน้อยแตกต่างกัน ดังนี้

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่มีแหล่งกำเนิดจากสถาบันพระมหากษัตริย์ มีจำนวน 277 โครงการ

ส่วนโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สนองต่อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชายแดนภาคใต้ มีจำนวนเพียง 77 โครงการ

เมื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์จะพบลักษณะประการหนึ่ง คือ สถาบันแต่ละสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) หรือสถาบันของข้าราชการ (กระทรวง ทบวง กรม และกองทัพ) มีบทบาทอำนาจหน้าที่หรือความสำคัญไม่เหมือนกัน จึงทำให้การปฏิบัตินโยบายต่างกันออกไปด้วย กล่าวคือนัยหนึ่งก็คือจุดกำเนิดของนโยบายแต่ละอันที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกันก็ย่อมทำให้การปฏิบัตินโยบายที่ต่างกันด้วย ดังปรากฏอย่างชัดเจนจากการวิจัยดังกล่าวนี้

2. นัยสำคัญของความชัดเจนของนโยบาย

ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติมาก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย นั้นหมายถึง เจตนาหรือเป้าหมายของนโยบายจะต้องแสดงออกมา (articulate) ทั้งในลักษณะที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ นโยบายจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน จึงจะมีผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายนอกเหนือจากความสำคัญของจุดกำเนิด หรือแหล่งที่มาของนโยบายที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย ดังที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์มาแล้ว

สำหรับประเด็นดังกล่าวนี้ กล่าวได้ว่า มีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบายของรัฐ เพราะถ้านโยบายมีเป้าหมายคลุมเครือ อาจทำให้ข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐตีความไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวกตนเองได้ หรือถ้านโยบายมีเป้าหมาย (goals) ไม่ชัดเจนการกำหนดโครงการจึงไม่สามารถกระทำได้

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

สำหรับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นโครงการที่กำหนดขึ้นโดยองค์การหรือหน่วยงานราชการ เช่น กรมชลประทาน กรมส่งเสริมการเกษตร หรือส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนราธิวาส เพื่อสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่โครงการดังกล่าวต้องได้รับการพิจารณาและอนุมัติจากคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการ

อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จึงจะสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยยึดนโยบายของพระองค์ ซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญ ๆ คือ การจัดหาแหล่งน้ำ การส่งเสริมอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ การส่งเสริมการเกษตร กล่าวโดยสรุปก็คือการแก้ปัญหาความอดอยากเรื้อรัง และยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำ และการชลประทานการเกษตร และส่งเสริมอาชีพการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดและพัฒนาที่ดิน การพัฒนาคมนาคม การสาธารณสุข การศึกษา และการส่งเสริมต่าง ๆ และอื่น ๆ เป็นต้น

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นลักษณะการวางแผนจากเบื้องบน (top-down planning) กล่าวคือ องค์การหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นผู้ที่กำหนดโครงการหรือแผนงานที่มีต่อได้รับพระราชดำริ แล้วเสนอขออนุมัติโครงการและงบประมาณต่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งบางครั้งการกำหนดนโยบาย โครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ในรูปของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ (นราธิวาส) จะมีลักษณะของการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุดที่เป็นความเดือดร้อนที่แท้จริง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่ในพื้นที่ อำเภอยี่งอ อำเภอระแงะ อำเภอดากไย จังหวัดนราธิวาส ได้กล่าวว่า

"ยอมรับว่าโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีประโยชน์ สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรได้ระดับหนึ่ง แต่บางโครงการก็ใช้ไม่ได้ผล เช่น โครงการชลประทานบางพื้นที่ ทำให้ดินบางส่วนเป็นดินเปรี้ยว บางแห่งขาดน้ำ เพราะตัดคลอง เนื่องจากคลองอยู่ต่ำกว่าระดับพื้นที่เพาะปลูก ทำให้น้ำบริเวณใกล้ ๆ คลองส่งน้ำไหลลงสู่คลองหมดและการนำขึ้นมาใช้ก็ลำบาก นอกจากนี้บางโครงการก็ไม่ค่อยมีความจำเป็นต่อพื้นที่บางพื้นที่นัก ทำให้สูญเสียงบประมาณ แต่ก็ยอมรับว่าโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริส่วนใหญ่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะทั้งประชาชนและข้าราชการให้การสนับสนุน โดยเฉพาะข้าราชการจะสังเกตว่าทำงานอย่างรวดเร็วมาก ไม่เหมือนโครงการอื่น ๆ นะ" ¹

¹

สัมภาษณ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอยี่งอ อำเภอระแงะ และอำเภอดากไย

จากลักษณะของปัญหาดังกล่าวที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ชี้แจงนั้น เช่น ปัญหาการแก้ปัญหาไม่ตรงจุด อาจเป็น เพราะการให้ข้าราชการประจำทำหน้าที่ทั้งในด้านการริเริ่มและกำหนดนโยบาย ตลอดจนนโยบายไปปฏิบัติแต่ฝ่ายเดียว ทำให้มองปัญหาอยู่ในมุมแคบ แต่กรณีของโครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำริมีลักษณะที่แตกต่างไปจากโครงการอื่น ๆ ตรงที่โครงการทุกโครงการ เกิดจากการได้สัมผัสกับปัญหาของประชาชนจริงและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงมีพระราชดำริให้องค์กรหรือหน่วยงานราชการรับผิดชอบ จัดทำโครงการอีกครั้งหนึ่ง จึงทำให้ส่วนใหญ่โครงการต่าง ๆ ตรงกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานหรือองค์กรราชการที่เกี่ยวข้อง เสนอแนะข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาอย่างประสิทธิภาพ และมีองค์กรพิเศษระดับชาติคือ คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่สนองพระราชดำริในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในสามารถปฏิบัติงานอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยทำหน้าที่ประสานงานองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ อนุมัติโครงการตลอดถึง การอนุมัติงบประมาณ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรหรือหน่วยงานที่รองรับ หรือรับผิดชอบโครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ

โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็เป็นลักษณะการวางแผนจากเบื้องบนลงสู่ล่าง (top-down planning) เช่นเดียวกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งมีปัญหาหลายประการด้วยกันที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยสรุปจากผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ทั้งข้าราชการและผู้นำชาวบ้าน (กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน) ในจังหวัดนราธิวาส ที่มีต่อโครงการต่าง ๆ ของ ศอ.มต. ซึ่งเป็นปัญหาด้านเป้าหมายและนโยบาย ดังนี้

ประการแรก เป้าหมายและนโยบายที่ฝ่ายรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี และ ข้าราชการกำหนดขึ้น บางโครงการไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และขาดความชัดเจน กล่าวคือ การให้ข้าราชการประจำ กำหนดโครงการและนำโครงการนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติแต่ฝ่ายเดียว ทำให้การมองปัญหาไม่กว้าง และการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดชายแดนภาคใต้บางครั้งจึงมีลักษณะของการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุดเท่าไรนัก

ประการที่สอง การบริหารงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ชาติ เป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจน กล่าวคือ ในอดีตศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้กำหนดโครงการต่าง ๆ ขึ้นมา เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดย เฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่มีลักษณะ เป็นวิกฤตการณ์มากกว่าการริเริ่มหรือการมีนโยบายระยะยาว แต่ปัจจุบัน การปฏิบัติงานขององค์การหรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำงานอย่างมีเป้าหมาย และแนวทางการปฏิบัติซึ่งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้กำหนดไว้เด่นชัดมาก แนวทางในการปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

ก. ยึดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

ข. ระดมทรัพยากรทั้งหมดที่มีอยู่มาดำเนินการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้

ค. คอยเร่งรัดประสานงานและให้การสนับสนุนหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ทุกหน่วยงาน

1) ติดตามในด้านนโยบาย ในส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ได้ปฏิบัติงานสอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ และทำการประสานแผนงานต่าง ๆ

2) ระดมนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิให้มาร่วมกันพิจารณาวางแผนและค้นคว้าหาวิธีดำเนินการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้

ง. รักษาเอกภาพในการบริหารงาน และการบังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ และทำงานในลักษณะที่ คิด ติดตาม ประสานและให้การสนับสนุน ส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่

การปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

สำหรับประเด็นนี้ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เน้นหนักตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 ด้าน คือ ¹

1. ด้านสังคมจิตวิทยา มีเป้าหมาย เน้นหนักในการปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการ การประสานและพัฒนาประชาชน การปรับปรุงการจัดการศึกษาและการประชาสัมพันธ์

¹ อนันต์ อนันตกุล, นโยบายและบทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. (เอกสารอัดสำเนา)

2. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ มีเป้าหมายเน้นหนักการพัฒนาเพื่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย การปรับปรุงสภาวะความเป็นอยู่และรายได้ของประชากรให้สูงขึ้น ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน
3. การประสาน พัฒนา และส่งเสริมเยาวชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้
4. การประสานงานการป้องกันปราบปรามผู้ก่อการร้าย และการรับขวัญผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย

นอกจากนี้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีระบบการติดตามประเมินผลของการปฏิบัติงานขององค์การหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ มีองค์การกลางพิเศษ (ศอ.บต.) ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะ เป็นกรณีพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานควบคุมดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มอบหมายให้องค์การหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ

โครงการสร้างงานในชนบท (กสข.)

สำหรับโครงการสร้างงานในชนบท มีลักษณะการวางแผนแบบจากล่างสู่เบื้องบน (bottom-up planning) เป็น "นโยบายคืนเงิน" สู่ชนบทในรูปแบบต่าง ๆ กัน อาจเป็นโครงการสร้างงานในชนบทประเภทสิ่งสาธารณูปโภคหรือประเภทแหล่งน้ำ เป็นต้น กล่าวคือโครงการสร้างงานในชนบทเป็นโครงการที่ได้กระจายอำนาจการตัดสินใจไปจังหวัด อำเภอ และสภาตำบล สามารถจัดทำโครงการตามความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น ดังนี้ การที่นโยบายมาจากฝ่ายรัฐบาลเอง โดยกระจายให้อำนาจในการกำหนดโครงการให้แก่สภาตำบล องค์การระดับท้องถิ่นทำให้โครงการสร้างงานในชนบทที่สภาตำบลกำหนดขึ้นสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และมีความชัดเจนในการแก้ปัญหาของประชาชนได้ เพราะสามารถมองปัญหาได้ในมุมกว้าง เพราะฉะนั้นการกำหนดโครงการสร้างงานในชนบทเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมจะมีลักษณะของการแก้ปัญหาที่ตรงจุด เนื่องจากตลอดเวลาโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ข้าราชการเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญแต่ฝ่ายเดียว ตั้งแต่การกำหนดนโยบายและการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งย่อมทำให้การบริหารงานมักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของพรรคพวกมากกว่าผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม

ถ้าหากเราพิจารณากันอย่างจริงจังจะพบว่า โครงการสร้างงานในชนบทยังขาด เป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจน ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น เพราะในระดับรัฐบาล จากการที่ระบบ ราชการไทยเข้ามามีอิทธิพลครอบงำฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่ไม่เป็นประชาธิปไตยประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็น ส่วนใหญ่ อันส่งผลทำให้พฤติกรรมกรรมการบริหารงานของรัฐบาลมีลักษณะของการทำงานแบบ ข้าราชการทั่วไป คือ ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการมีนโยบายระยะยาว เมื่อพิจารณาเจาะลึกเข้าไปในลักษณะประเภทของโครงการสร้างงานในชนบทแต่ละปีมักจะมี การกำหนดขอบเขตประเภทของโครงการมากขึ้น ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจ ของทางรัฐบาลหรือราชการต่อสภาตำบล โดยพยายามกำหนดระเบียบ คำสั่ง หรือนโยบาย มีข้ออ้างเพียงแต่ว่าเพื่อป้องกันการทุจริตของสภาตำบล และเป็นงานที่มีลักษณะคุณภาพเกินขีด ความสามารถของสภาตำบล อย่างเช่นกรณีการสร้างถนนลาดยางแอสฟัลต์ในตำบลจะถูกปฏิเสธ ความเห็นชอบสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสร้างงานชนบทในระดับชาติหรือระดับจังหวัด ทั้งที่เป็นความต้องการของสภาตำบล อย่างกรณีที่เกิดขึ้นที่ตำบลท่าเรือ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัด บัตตานิ ระหว่างปี พ.ศ.2527-2528 จากตัวอย่างดังกล่าวย่อมสะท้อนให้ได้ว่าเป้าหมายและ นโยบายที่แท้จริงอยู่ในมือของข้าราชการที่จะกำหนด จนบางครั้งนอกเหนือไปจากนโยบายและ เป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้เสียด้วยซ้ำไป

กล่าวโดยสรุป นโยบายตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัด ชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท มีเจตนาและเป้าหมายชัดเจน อาจมีคำถาม ได้ว่า นโยบายตามโครงการดังกล่าวมีความชัดเจนในเจตนาและเป้าหมายจริงแค่ไหน คำถาม มีได้ว่า นโยบายตามโครงการดังกล่าวได้กำหนดเจตนาและเป้าหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อ บรรลุเจตนาและเป้าหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและชัดเจน กล่าวคือ

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ มีนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ของชาวชนบททั้งสิ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมุ่งแก้ปัญหาทางเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรโดยตรง ให้ "พออยู่พอกิน" และสามารถพึ่งตนเองได้ รวมทั้งการแก้ปัญหาส่วนรวมของประเทศชาติด้วย

โครงการพระราชดำริในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 900 แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม¹

¹

สำนักงานเลขาธิการ กปร., อะไรคืออะไร อะไรเป็นอะไรในโครงการอัน
เนื่องมาจากพระราชดำริ, มกราคม 2529. (เอกสารโรเนียว)

ซึ่งครอบคลุมการพัฒนาในหลายประเภทหลายสาขา ได้แก่ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทาน ด้านการเกษตรและส่งเสริมอาชีพ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการจัดและพัฒนาที่ดิน ด้านการพัฒนาคมนาคม ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการวิจัย ด้านการสงเคราะห์ต่าง ๆ และอื่น ๆ ส่วนใหญ่ของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ เหล่านี้ได้มุ่งไปสู่ชนบทที่ห่างไกลยากจนแทบทั้งสิ้น ดังเช่น การพัฒนาแหล่งน้ำอันเป็นหัวใจสำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง

โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีนโยบายที่มุ่งที่จะแก้ปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาที่สลับซับซ้อน และมีขอบข่ายครอบคลุมไปแทบทุกด้านของสังคม เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ปัญหาด้านการเมืองการปกครอง และปัญหาด้านความมั่นคง เป็นต้น โดยยึดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหลักในการดำเนินการกำหนดโครงการต่าง ๆ ซึ่งนโยบายที่กำหนดขึ้น เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ ¹

1. ด้านสังคมจิตวิทยา
2. ด้านการเมืองภายใน
3. ด้านการเมืองต่างประเทศ
4. ด้านเศรษฐกิจ
5. ด้านการป้องกันประเทศ

นโยบายทั้ง 5 ด้านข้างต้นที่กำหนดขึ้น เป็นหลักในการกำหนดโครงการ/แผนงานให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ทำให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบโครงการต่าง ๆ มีแนวทาง ทิศทาง เจตนาและเป้าหมายที่ชัดเจน

ส่วนโครงการสร้างงานในชนบท มีนโยบายหลัก ๆ 2 ประการ คือ

1. การเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท โดยการจัดให้มีการสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ของชุมชนตามแผนพัฒนาตำบลและพัฒนายกระดับความสามารถของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุมการดำเนินงาน และการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติ

¹ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, วิธานนโยบายเพื่อความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรปริญญานิเทศข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2527, หน้า 21.

2. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้แนะหรือวิเคราะห์ถึงปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง การร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา และการมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของในสิ่งสาธารณประโยชน์ อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยขึ้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ตลอดจนการส่งเสริมบทบาท อำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งระดับอำเภอและจังหวัดให้รับผิดชอบร่วมกันในการสนับสนุน ควบคุม และประสานงาน การดำเนินงานหรือการปฏิบัติของคณะกรรมการสภาตำบลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹

การกำหนดแผนงานและโครงการของสภาตำบลต่าง ๆ จะยึดนโยบาย 2 ประการนี้เป็นหลักซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจน

กล่าวได้ว่า นโยบายตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ามีเจตนาและเป้าหมายอย่างไร แต่ปัญหาของการปฏิบัตินโยบายตามแผนงานและโครงการเหล่านี้อยู่ที่โครงสร้างของระบบราชการของสังคมไทยที่แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีกฎระเบียบหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน ยุ่งยากและหยาบหยาบ อันส่งผลให้การปฏิบัติงานบางครั้งดำเนินไปอย่างล่าช้าและไม่บรรลุตาม เป้าหมายและจุดมุ่งหมายของนโยบายที่กำหนดเอาไว้

3. นัยสำคัญของการสนับสนุนสำหรับนโยบาย

การสนับสนุนสำหรับนโยบาย (support for the policy) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) อีกปัจจัยหนึ่ง กล่าวคือ การปฏิบัตินโยบายจะมีหรือไม่มีทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกำลังสนับสนุนของนโยบายเป็นสำคัญ ซึ่งจากการสนับสนุนดังกล่าวอาจมีได้ทั้งภายในและภายนอกระบบราชการ กล่าวได้ว่าในการปฏิบัตินโยบายจะมีตัวผู้กระทำการ (actors) ที่สำคัญที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ในขั้นการปฏิบัตินโยบายคือ

1. ข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ เป็นผู้ปฏิบัติ
2. ผู้นำชาวบ้านและประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป
3. กลุ่มผลประโยชน์ เช่น ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) หรือขบวนการโจรผู้ร้าย กลุ่มพ่อค้าอิทธิพล เป็นต้น

1

สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2529 (25 ตุลาคม 2528).

สำหรับนัยสำคัญของปัจจัยด้านการสนับสนุนจากตัวกระทำ (actors) ทั้งสามตัว ดังกล่าวนี้อาจมีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบายอย่างไรจะทำการศึกษาวเคราะห์โดยยกรณณ์ของโครงการที่สำคัญ ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาส ได้แก่ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการมาจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อันเป็นโครงการที่องค์กรหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรม รับสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือของสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนาถ ได้รับการสนับสนุนจากราชการทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และข้าราชการมีความตั้งใจจริงที่จะทำงานหรือปฏิบัติงานสูงมาก รวมทั้งประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจในท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ให้การสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้งการสละแรงงนกำลังเงินหรือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริสามารถปฏิบัติตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ให้ประสบความสำเร็จ ดังที่เจ้าหน้าที่สำนักงาน เกษตรจังหวัดนราธิวาสท่านหนึ่งได้ให้คำสัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นการให้การสนับสนุนนโยบาย โดยเฉพาะขั้นตอนการปฏิบัติว่า

"สำหรับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของในหลวงและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ประชาชนได้ให้ความร่วมมือและสนับสนุน โดยการเข้าร่วมในโครงการ เช่นการสละแรงกาย สละทรัพย์สินเงินทอง ประมาณ 70-80 เปอร์เซ็นต์ นอกจากตัวของประชาชนที่ให้การสนับสนุนโครงการดังกล่าวนี้แล้วในส่วนของตัวข้าราชการที่มีความเต็มใจและมีความตั้งใจจริง (commitment) ที่จะทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่หรือเต็มความรู้ความสามารถ เพื่อให้โครงการต่าง ๆ ที่มาจากพระราชดำริของพระองค์ให้บรรลุนโยบายหรือวัตถุประสงค์ แต่มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่ง ในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ของเรา เช่น ในจังหวัดนราธิวาสก็ดี ซึ่งผมเองได้ติดตามเสด็จของพระองค์อยู่ตลอดเวลาที่พระองค์เสด็จมาประทับที่ตำหนักทักษิณราชินี เวศน์ จังหวัดนราธิวาส เมื่อพระองค์เสด็จไปเยี่ยมเยียนประชาชนในตอนแรก ๆ ของโครงการต่าง ๆ ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเท่าไรนักเพราะว่าประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการต่าง ๆ ที่ในหลวงท่านพระราชทานให้"

สำหรับในประเด็นเดียวกันนี้เองได้รับการยืนยันจากตัวของ นายสตอปา อาแวกะจิ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 10 ตำบลภูเก็ด อำเภอร่องแงะ จังหวัดนราธิวาส โดยผู้นำชาวบ้านท่านนี้ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า

"โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของในหลวง เช่น โครงการ อ่างเก็บน้ำตามพระราชดำริ ได้รับงบประมาณจากคณะกรรมการพิเศษ ประสานงานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) โครงการนี้ทำให้เกิดประโยชน์แก่ชาวบ้าน สามารถทำการเกษตรเพาะปลูกได้ถึง 150 ไร่ ราษฎรสามารถทำการเกษตรได้ถึง 31 ครัวเรือน โดยใช้ระบบสร้าง ถูลอยผ่านที่นา ซึ่งเนื้อที่ส่วนหนึ่งองค์การได้ซื้อที่ดินจากราษฎรซึ่งอยู่ใน หมู่บ้านอื่น เพื่อมาให้ราษฎรในหมู่บ้านนุดอเช่าที่ดินในราคาถูก สามารถ ทำการได้ปีละ 2 ครั้ง และสามารถปลูกพืชหมุนเวียนได้ดีด้วย" ¹

กล่าวได้ว่า โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น โครงการอ่างเก็บน้ำ โครงการทอผ้าที่ กระจุกบ้านบาโงไอซา โครงการศิลปาชีพพิเศษ (ทอผ้า + ยานลิ เกา) ซึ่งเป็นโครงการที่เอื้อ อำนวยผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนในชนบทอย่างมากในขณะเดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำ ชาวบ้านและประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปเป็นอย่างดี ยิ่ง กล่าวโดยสรุป ผู้นำชาวบ้านและประชาชน โดยส่วนใหญ่แล้วให้การยอมรับและสนับสนุนโครงการเหล่านี้เป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะกลุ่ม ประชาชนดังกล่าวในท้องถิ่นชนบท เห็นว่ามีประโยชน์ต่อประชาชนและทำความเจริญเข้ามาสู่ หมู่บ้านหรือท้องถิ่นของตน ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นส่งผลให้สามารถยกระดับความเป็นอยู่ ได้ดีขึ้นกว่าเดิม

จากผลของการวิจัยยังพบประเด็นที่น่าสนใจคือประชาชนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพราะ เขาถือว่าโครงการดังกล่าว เป็นแผนงานหรือ โครงการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนาถ ซึ่งเป็น สถาบันที่เขาเคารพนับถือจงรักภักดี โดยเฉพาะตัวของข้าราชการเองซึ่งเป็นกลไกของรัฐใน ฐานะผู้ปฏิบัตินโยบาย (implementor) ถ้า เป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริแล้วยังมี ความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติและมีความตั้งใจทำงานอย่างเต็มความสามารถความรู้ของคุณ เป็น กรณีพิเศษเมื่อ เปรียบเทียบกับโครงการอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นโครงการสร้างงานในชนบทหรือ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ปรากฏอย่างชัดเจน คือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีระดับของการสนับสนุนและความ เข้มขันของการสนับสนุนของทั้งจากประชาชนและตัวข้าราชการ ในฐานะผู้ปฏิบัติสูงมาก จะเห็นได้จากความเต็มใจ ความตั้งใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

¹สัมภาษณ์ นายสตอปา อาแวกะจิ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 10 ตำบลภูเก็ด อำเภอร่องแงะ จังหวัดนราธิวาส, เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2529.

และประชาชนเองได้ร่วมในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยการสละแรงงาน และสละเงินตลอดจนวัสดุอุปกรณ์เข้าร่วม ดังปรากฏอย่างชัดเจนจากคำสัมภาษณ์ของ ข้าราชการ เกษตรจังหวัดท่านดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ก็กล่าวได้ว่า โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริปลอดจากการแทรกแซงหรือก่อกองรังควาญจากกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะ จากกลุ่มขบวนการโจรก่อการร้ายหรือขบวนการโจรคอมมิวนิสต์มลายา

โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ถ้าหากพิจารณาถึงการสนับสนุนโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งฝ่ายของข้าราชการ และประชาชน หรือฝ่ายผู้นำชาวบ้าน จะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของ นายสุดีง ทะยิมะ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6 ตำบล มะรือไบตก อ.ระแงะ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งได้ให้ความกระจ่างในประเด็นนี้ว่า

"โครงการในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาส ซึ่งดำเนินการอย่างได้ผล คือ โครงการรณรงค์การเรียนรู้อาษาไทย ปี 2529 งบประมาณได้จากศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นจำนวนเงินประมาณ 10,000 บาท ซึ่งในโครงการนี้มีสมาชิก 52 คน เป็นโครงการที่จะให้ชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลามที่ไม่รู้ภาษาไทยให้สามารถพูด เขียน และอ่านภาษาไทยได้ ซึ่งจะได้นำมาใช้เป็นประโยชน์ในการติดต่อกับหน่วยงานของสาธารณะและธุรกิจอื่น ๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนี้โครงการที่จากศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนมากแล้วประชาชนยอมรับ เพราะเห็นว่าโครงการเหล่านี้ดี สามารถเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่ชุมชนมากและในส่วน of ข้าราชการเองผู้ปฏิบัติได้ให้ความสนใจ เข้าหาผู้นำชาวบ้าน ให้การช่วยเหลือ ให้ข่าวสารข้อมูลกับผู้นำเป็นอย่างดี"¹

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนแล้วว่า โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและตัวข้าราชการพอสมควร ซึ่ง นายเซะ เหล่ามี ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 4 บ้านสากอ ตำบลสากอ อำเภอสูโงปาตี จังหวัดนราธิวาส ได้กล่าวเสริมในประเด็นนี้ว่า "โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กส่วนมากประชาชนยอมรับและให้การสนับสนุน เพราะ เป็นโครงการที่มีผลประโยชน์หรือผลดีต่อเด็กเล็ก" ถ้าหากกลับมาพิจารณาในด้านการสนับสนุนการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้อนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปรากฏอย่างชัดเจนว่า

¹ สัมภาษณ์ นายสุดีง ทะยิมะ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 6 ตำบลมะรือไบตก อำเภอรแงะ จังหวัดนราธิวาส, เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2529.

โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการสนับสนุนทั้งฝ่ายข้าราชการและประชาชน ซึ่งข้าราชการหลายท่านในจังหวัดนราธิวาสได้กล่าวสรุปว่า

"สำหรับโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่นำมาปฏิบัติโดยความรับผิดชอบขององค์กรหรือของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในระยะแรก ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลาม แต่ต่อมาระยะหลังก็ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนพอสมควร แต่ก็ยังมีความหวาดระแวงอยู่ว่าโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่นำไปปฏิบัติในพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะในจังหวัดนราธิวาสซึ่งมีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามมากจะไปทำลายวัฒนธรรมของคนและถ้าหากพูดภาษาไทยอาจเป็นบาป ซึ่งมีกลุ่มที่ไม่หวังดีพยายามโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อให้กลุ่มประชาชนเหล่านี้คัดค้านหรือไม่ให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ"¹

กล่าวได้ว่าโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและผู้นำชาวบ้านและข้าราชการ เพราะข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะ เขตพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีปัญหาเฉพาะแตกต่างจากพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ เข้าใจถึงปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างดีและพร้อมที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบอยู่ตลอดเวลา

โครงการสร้างงานในชนบท

การสนับสนุนโครงการสร้างงานในชนบททั้งจากข้าราชการและประชาชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายของรัฐบาลในการที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชน ในขณะเดียวกันประชาชนก็ได้มีสิ่งสาธารณประโยชน์ เช่น สะพาน ถนน หรือแหล่งน้ำ เช่น อ่างเก็บน้ำฝายน้ำล้น เพื่อประโยชน์ในการเกษตรและการเพาะปลูก ปรากฏว่าประชาชนได้ให้การสนับสนุนโครงการดังกล่าวนี้โดยกำนันท่านหนึ่งในอำเภอเย็งอ จังหวัดนราธิวาส ได้ให้ทัศนคติต่อโครงการสร้างงานในชนบทว่า

"โครงการสร้างงานในชนบทเป็นโครงการที่ดี เพราะชาวบ้านได้รับผลประโยชน์ เช่น การสร้างน้ำประปาที่โรงเรียนบ้านคอลลอแว หมู่ 6 ตำบลเย็งอ อำเภอเย็งอ จังหวัดนราธิวาส หรือการสร้างตุรบายน้ำ คสล. เพื่อการเกษตร หมู่ที่ 1 ตำบลเย็งอ อำเภอเย็งอ จังหวัดนราธิวาส ทำให้ชาวบ้านในชนบทที่ขาดน้ำได้มีน้ำดื่มน้ำใช้ในการเพาะปลูก แต่บางครั้งโครงการที่สร้างขึ้นไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน เช่น เรื่องของแหล่งน้ำ ส่วนใหญ่ปัญหาที่ชาวบ้านมีความต้องการคือเรื่องไฟฟ้า แทนที่จะเป็นน้ำหรือถนนหนทางเหมือนกับทางภาคอื่น"²

1

สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ (ไม่ต้องกาารเปิดเผยชื่อ), อำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2529.

2

สัมภาษณ์ กำนันท่านหนึ่ง (ไม่ต้องกาารเปิดเผยชื่อ), ในอำเภอเย็งอ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2529.

จากคำสัมภาษณ์ของกำนันท่านนี้ ทำให้กล่าวได้ว่า การสนับสนุนนอกจากประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในโครงการแล้ว ประชาชนจะต้องได้ประโยชน์จากโครงการนั้น ๆ ด้วย เช่น ประชาชนมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามทางรัฐบาลทั้ง ๆ ที่พื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับตำบลหรือท้องถิ่นของเขาจริง ๆ ไม่ได้การตอบสนองแต่กลับนำเอางบประมาณไปสร้างสิ่งที่ไม่ค่อยเกิดประโยชน์หรือจำเป็นต่อพื้นที่นั้น เท่าที่ควรเพียงพอทำให้ถูกต้องและอยู่ในกรอบของระเบียบเท่านั้น

สำหรับตัวกระทำ (actors) ที่เป็นผู้ปฏิบัติในโครงการอีกบุคคลหนึ่งคือ ข้าราชการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวนี้ ข้าราชการเกษตรจังหวัดนครราชสีมาท่านหนึ่งได้กล่าวถึงประเด็นของตัวข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติว่า

“ในส่วนข้าราชการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการสร้างงานในชนบท ทั้งจากกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการต่าง ๆ ก็ปฏิบัติตามโครงการดังกล่าวด้วยดีตามปกติ เพราะ เป็นหน้าที่ประจำของข้าราชการอยู่แล้ว เช่น ข้าราชการที่ไปเป็นที่ปรึกษาหรือช่วยแนะนำในเรื่องต่าง ๆ ให้ประชาชน แต่บางครั้งก็ชี้ปัญหาไม่ถูกจุดก็ไม่มีโครงการที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องเสียหายเพราะทำให้เสียงบประมาณโดยที่ไม่สามารถใช้สิ่งสาธารณประโยชน์ที่ถูกสร้างขึ้นมาให้เห็นประโยชน์ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควร สิ่งสำคัญที่เป็นปัญหาคือเมื่อโครงการต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีการติดตามผลงานหรือบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างที่เสียงบประมาณไปใช้จ่ายไปแล้วนั้น”¹

จากผลของการวิจัยสามารถกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล สถาบันพระมหากษัตริย์หรือนโยบายของข้าราชการ มีลักษณะร่วมหลายประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

ประเด็นแรก ผู้ที่ได้รับบริการหรือผลประโยชน์จากนโยบายเท่านั้นจะให้การสนับสนุนนโยบาย หรือให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริหรือโครงการของศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) กล่าวคือ ข้าราชการและประชาชนที่ได้รับการบริการหรือผลประโยชน์จากนโยบายหรือโครงการเท่านั้นจึงจะให้การสนับสนุน เช่น ข้าราชการได้รับบำเหน็จพิเศษ ซึ่งให้เฉพาะข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ประเด็นที่สอง ถ้าหากผลประโยชน์มีสูง ทั้งประชาชนและข้าราชการหรือองค์กรหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องจะทุ่มเทมากและพร้อมที่จะใช้อำนาจอย่างตั้งใจในการปฏิบัตินโยบาย

ประเด็นที่สาม สถานการณ์ (situation) จะเป็นตัวกำหนดระดับความสนใจของผู้ตัดสินใจ (decision-maker) เช่นรัฐบาลหรือสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งส่งผลต่อ

¹ สัมภาษณ์ ข้าราชการเกษตรจังหวัดนครราชสีมา (ไม่ต้องการเปิดเผยชื่อ), เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2529.

ต่อการสนับสนุนนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ซึ่งปรากฏอย่างได้ชัด คือ สถานการณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้อันประกอบด้วยจังหวัดปัตตานี ยะลา สงขลา สตูลและจังหวัดนราธิวาส ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และความมั่นคงหรือการเมือง เนื่องจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้ง 5 จังหวัดมีส่วนใหญ่ับถือศาสนาอิสลาม ทำให้ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ รวมทั้งปัญหาความยากจน และมีปัญหาการแบ่งแยกดินแดนจากกลุ่มที่สูญเสียอำนาจทางการเมือง สถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาล ข้าราชการหรือแม้แต่สถาบันพระมหากษัตริย์ให้ความสนใจที่จะเข้ามาแก้ปัญหาต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้มากและเมื่อกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาที่ประชาชนในดินแดนที่กำลังประสบก็จะได้รับการสนับสนุนอยู่เต็มที่ตามไปด้วย

4. ขั้วสำคัญของสิ่งจูงใจในการปฏิบัตินโยบาย

นอกจากปัจจัยด้านจุดกำเนิดของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบายและการสนับสนุนของนโยบายที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายแล้ว ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย คือ สิ่งจูงใจ (incentive) เช่น เกียรติยศ ผลประโยชน์ สักดิ์ศรี ความชอบธรรม การให้ความดีความชอบ หรือการขู่การลงโทษ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดการสนับสนุนนโยบายซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย

อาจเกิดคำถามหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับประเด็นนี้ได้ว่า "ทำไมสิ่งจูงใจจึงมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย สามารถอธิบายได้ว่า ความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายทั้งโครงการอันเนื่องจากพระราชดำริ โครงการสร้างงานในชนบทหรือโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ขึ้นอยู่กับสิ่งจูงใจซึ่งองค์กรหรือสถาบันที่บริหารงานจำเป็นจะต้องสร้างขึ้นมา เพื่อให้ทั้งประชาชนหรือข้าราชการให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าว เช่น การให้รางวัล เมื่อทำดีหรือลงโทษ เมื่อข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นทำผิดพลาด เป็นต้น

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

จากผลการวิจัยพบว่าประชาชนและข้าราชการได้ให้การสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะข้าราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวงกรม

หรือส่วนราชการต่าง ๆ จะมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ารับผิดชอบหรือสนองพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ สาเหตุที่ข้าราชการ มีพฤติกรรมเช่นนี้ นายเสนีย์ บุญฤทธิ์โร นายอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเกี่ยวข้องกับ นโยบายของพระองค์ ทั้งโครงการพระราชดำริและโครงการศิลปาชีพพิเศษ ได้กล่าวว่า

"เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จเยี่ยมเยียนราษฎรตามพื้นที่ต่าง ๆ ได้มีพระราชดำรินั่นที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรโดยมี พระกระแสรับสั่งกับข้าราชการที่สังกัดองค์การหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ นำเอาพระราชดำริไปกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อ "กปร." ข้าราชการที่ในหลวงรับสั่งจะรับดำเนินการทันที เพราะรู้สึกว่าคุณได้รับเกียรติ ที่จะได้อสนองพระราชดำริของพระองค์ จึงเกิดความกระตือรือร้นที่จะทำงานใน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้มากกว่าภารกิจที่เป็นปกติ เป็นกรณีพิเศษ เมื่อเปรียบเทียบกับแล้วต่างกันมาก" ¹

คำสัมภาษณ์ของนายอำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมาดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเกียรติยศ ความสำคัญ ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการในลักษณะการปฏิบัติที่เต็มไปด้วยความกระตือรือร้นและมีความตั้งใจอย่างจริงจังซึ่งจะทำให้โครงการนี้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ทั้ง ๆ ที่การปฏิบัติงานภายใต้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ในหลวงไม่มีผลตอบแทนใน ลักษณะของเงินเดือน แต่ผลประโยชน์จะตกแก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เช่น โครงการศูนย์ศึกษา การพัฒนาทิวทัศน์ โครงการหมู่บ้านปศุสัตว์เกษตรกรรมโนะ โครงการฝายบ้านกาหลงเหล่านี้ เป็นต้น ดังเช่น กำนันตำบลยี่งอ อำเภอยี่งอ จังหวัดนครราชสีมาได้กล่าวในประเด็นเดียวกันนี้ว่า

"โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้เป็นโครงการที่ดี ราษฎรได้รับผลประโยชน์ จากโครงการ ราษฎรสนับสนุนและยอมรับ อีกประการหนึ่งที่น่าสังเกตก็คือโครงการ ที่บางครั้งก็ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน สิ่งนี้คือมีอุปสรรค สำหรับข้าราชการ เอง จะสังเกตได้ว่าตั้งใจทำงานดูได้จากงานหรือโครงการของในหลวงที่เขารับผิดชอบ จะดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ แต่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการทำงาน ถ้าหากให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมด้วยอย่างกว้างขวางก็จะดีมาก" ²

กล่าวได้ว่า สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการก็คือ ความรู้สึกมีเกียรติและความรู้สึก ว่า องค์การหรือหน่วยงานของตนมีความสำคัญที่ได้รับสนองพระราชดำริ สำหรับสิ่งจูงใจในการสนับสนุน ของประชาชนและผู้นำชาวบ้านก็คือ การได้รับประโยชน์จากโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และการได้เข้าใกล้ชิดกับสถาบันพระมหากษัตริย์

¹ สัมภาษณ์ นายเสนีย์ บุญฤทธิ์โร, นายอำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2529.

² สัมภาษณ์ กำนัน (ไม่ต้องการเปิดเผยชื่อ), ตำบลยี่งอ อำเภอยี่งอ จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2529.

โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ (โปรดดูภาคผนวก) ส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แต่ก็มีประชาชนบางส่วนที่ไม่เข้าใจถึงนโยบายของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเหตุให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ บางท้องที่ไม่ให้การสนับสนุน สำหรับประเด็นนี้ นายดุลลาเต๊ะ การายีสาฮอ กำนันตำบลละหาร อำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาสได้อธิบายว่า

"โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า เป็นโครงการที่ดีและแก้ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรได้ เป็นส่วนมาก ส่งผลทำให้ราษฎรมีความรู้และได้รับประโยชน์ แต่มีประชาชนอีกส่วนหนึ่งมักจะ ไม่เข้าใจถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในโครงการต่าง ๆ ของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้เพราะการประชาสัมพันธ์ของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่ลงไปสู่พื้นที่จังหวัดต่าง ๆ เช่น จังหวัดนราธิวาสยังไม่ดีพอ"

จะเห็นได้ว่าโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสในระดับสูงค่าโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่ทั่วถึงหรือยังได้รับการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับชายแดนทางภาคใต้ในวงแคบ นอกจากนี้ทางศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี เป็นเหตุให้การสนับสนุนโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในระดับแคบ ๆ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน เพราะประชาชนได้รับผลประโยชน์จากโครงการ เป็นสำคัญ แต่ถ้าหากกลับพิจารณาถึงการสนับสนุนจากราชการพบว่า ข้าราชการเหล่านี้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี กล่าวคือ ข้าราชการตั้งใจ (commitment) ปฏิบัติงานอย่างเต็มใจ เป็นเพราะ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ เขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 5 จังหวัด (ปัตตานี ยะลา สตูล สงขลา และนราธิวาส) จะได้รับบำเหน็จพิเศษ กล่าวได้ว่า การให้ผลตอบแทนในรูปแบบของเงินเดือนพิเศษแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัจจัยอันหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นสิ่งจูงใจ (incentive) ในการปฏิบัติงานอย่างกระตือรือร้นและมีความตั้งใจทำงาน หรือปฏิบัติงานอย่างจริงจังและจริงจังอีกด้วย

¹ สัมภาษณ์ นายอับดุลลาเต๊ะ การายีสาฮอ, กำนันตำบลละหาร อำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาส, เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2529.

ถ้าจะกล่าวให้ชัดเจนอาจกล่าวได้ว่า การที่ศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้สร้างสิ่งจูงใจในรูปของเงิน เดือนพิเศษ เป็นผลตอบแทนแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกรณีพิเศษ เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้ข้าราชการ เกิดแรงผลักดันที่จะปฏิบัติตามนโยบายของศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้บรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายความมั่นคงของชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ไปรอดภาคผนวก)

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาให้ลึกซึ้งถึงพฤติกรรมข้าราชการอีกจำนวนหนึ่ง จะพบสภาพความเป็นจริงหลาย ๆ ประการต่างกัน เช่น

1. ปัญหาความเฉื่อยชาในการปฏิบัติงานของข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ
2. ปัญหาทางข้าราชการได้สร้างเงื่อนไขของการปฏิบัติงานบางอย่างโดยขาด

ความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน

ปัญหาด้านข้าราชการในการ เป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติอย่างเต็มที่ของข้าราชการ เป็นปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัตินโยบายไม่ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้เอง ทางศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอมาตรการหรือสร้างสิ่งจูงใจขึ้นมา เช่น "การสนับสนุนด้านสวัสดิการและความก้าวหน้า" เป็นพลังสำคัญที่จะผลักดันหรือจูงใจ (motivation) ให้ข้าราชการมีขวัญกำลังใจปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างมีจิตสำนึก รับผิดชอบต่องานที่ต่อประชาชนต่อพื้นที่ กล่าวคือ การปรับปรุงระบบตอบแทนคุณความดี และระบบการลงโทษผู้ปฏิบัติไม่ดีสัมพันธ์กับการอุทิศตนปฏิบัติราชการในพื้นที่ การจัดสวัสดิการ และอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จากราชการจะต้องสอดคล้องตาม สถานการณ์และสัดส่วนพอดีกับความยากลำบาก ความสำคัญของงานและความเสี่ยงที่อาจมีได้ สิ่งที่ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับคือการ เลื่อน เงิน เดือนกรณีพิเศษสายศูนย์อำนวยการบริหารงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีจำนวนโคเวตารองรับกรณีพิเศษแตกต่างจากสายปกติ โดยคิดร้อยละหนึ่งจากจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้เริ่มใช้เมื่อปีงบประมาณ 2528 เมื่อครั้ง นายอนันต์ อนันตกุล ดำรงตำแหน่ง รองปลัดกระทรวงมหาดไทยและผู้อำนวยการศูนย์บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มาตรการต่าง ๆ ที่ทางศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า เป็นสิ่งจูงใจ (incentive) ที่ให้ข้าราชการมีขวัญกำลังใจ เกิดความตั้งใจในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ต่อประชาชนต่อพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังอาจจะพิจารณา

เสนอลงโทษแก่ข้าราชการที่ประพฤติมิชอบต่อกระทรวงทบวงกรมที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ เช่น การย้ายข้าราชการออกนอกพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

โครงการสร้างงานในชนบท

สำหรับโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) กล่าวได้ว่าประชาชนให้การสนับสนุนอยู่ในระดับสูงมาก เพราะประชาชนได้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้ และประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมกับการโครงการสร้างงานในชนบทโดยตรง นอกจากนั้นโครงการดังกล่าวยังได้ทำให้ประชาชนมีงานทำในฤดูกาลหลังการเพาะปลูก ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับเงินรายได้เพิ่มมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป สิ่งจูงใจที่ผลักดันให้ประชาชนเข้าร่วมยอมรับหรือสนับสนุนโครงการสร้างงานในชนบทในระดับที่สูงมาก ทั้งโครงการประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์ ประเภทแหล่งน้ำ และโครงการประเภทเพิ่มผลผลิตและส่งเสริมสุขภาพพลานามัย คือ ประโยชน์ใช้สอย รายได้ และความรู้สึกถึงความสำคัญของประชาชนที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้สภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรพื้นฐานของราษฎรในชนบทย่อมมีโอกาสเพิ่มพูนขีดความสามารถ รู้สึกร่วมมือกันแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง มองเห็นประโยชน์ของสิ่งสาธารณประโยชน์ มีความรู้ด้านช่างและก่อสร้างสิ่งสาธารณะ อันจะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถดูแลทำนุบำรุงรักษาให้ใช้ประโยชน์ได้ยาวนาน

นอกจากนี้ทางคณะกรรมการสร้างงานในชนบท ได้พิจารณาเห็นสมควรตอบแทนผลการดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล ในประเด็น "การให้รางวัลโครงการสร้างงานในชนบทดีเด่นประจำปีทุกปี" โดยกำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ การกำหนดให้รางวัลโครงการสร้างงานในชนบทดีเด่นของแต่ละภาค ๗ 2 ประเภท คือ

1. ประเภทแหล่งน้ำ
2. ประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์

และโครงการสร้างงานในชนบทนั้นต้องใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความมั่นคงถาวร ปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบการสร้างงานในชนบทและการจัดทำโครงการ และมีการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรเข้าใจและมีส่วนร่วมในโครงการ

สิ่งดังกล่าวเป็นสิ่งจูงใจประการหนึ่งที่ทำให้ทั้งประชาชนและข้าราชการที่อยู่ในระดับปฏิบัติงานหมายถึงข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ประจำตำบล ส่วนใหญ่ได้แก่ พัฒนาการ ปลัดอำเภอ หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ ข้าราชการเหล่านี้มี

หน้าที่แนะนำช่วยเหลือการทำหรือคัดเลือกโครงการและกำกับดูแลการดำเนินการเบิกจ่ายเงินตามโครงการอยู่เต็มที่ อย่างเช่น โครงการสร้างงานในชนบทในจังหวัดนราธิวาสในปี พ.ศ. 2528 ที่ได้รับรางวัลโครงการสร้างงานในชนบทดีเด่นประจำปี 2525 ได้แก่ โครงการสร้างฝายน้ำล้น เพื่อการเกษตรและขุดคูส่งน้ำบริเวณภูเขาบูโต หมู่บ้าน 5 ตำบลปะลัสกาสาเมาะ อำเภอมายาเจาะ จังหวัดนราธิวาส (ประเภทแหล่งน้ำ) และโครงการบุกเบิกถนนสายตาซง - บ้านบีโละ หมู่ที่ 4 ตำบลชากอ อำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส เป็นต้น

โครงการสร้างงานในชนบทดีเด่นดังกล่าว จะได้รับโล่ประกาศเกียรติคุณพร้อมเงินโครงการสร้างงานในชนบท จัดสรรเพิ่มให้สภาตำบลแบ่งเป็น 3 รางวัล คือ

รางวัลที่ 1 จำนวนเงิน 200,000 บาท

รางวัลที่ 2 จำนวนเงิน 100,000 บาท

รางวัลที่ 3 จำนวนเงิน 50,000 บาท

หากพิจารณาจากข้าราชการที่มีส่วนในคณะกรรมการสร้างงานในชนบทในทุกระดับ ก็พบว่า แรงจูงใจที่ทำให้คนเข้าไปปฏิบัติงานโครงการสร้างงานในชนบท ก็คือ การมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องเงินงบประมาณมากขึ้นกว่าเดิม เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับตนเองหรือหน่วยงานของตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ การกำหนดระเบียบ คำสั่ง อันเกี่ยวกับโครงการและการเงินก็ดี ก็ล้วนแล้วแต่เพิ่มอำนาจให้ตนเองทั้งสิ้น อย่างน้อยที่สุดก็สามารถต่อรองกับสภาตำบลได้ไม่มากนักน้อย เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินก็ดี ระเบียบเกี่ยวกับการจ้างแรงงานก็ดี เป็นเงื่อนไขที่ทำให้สภาตำบลอยู่ในสภาพจ่ายออกกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ โครงการสร้างงานในชนบทที่ดีก็คือ โครงการที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดขึ้น เป็นสำคัญ มองข้ามผลกระทบที่เกิดขึ้นที่มีเป้าหมายต้องการสร้างประชาธิปไตยในหมู่ชาวชนบท และช่วยเหลือตนเองถูกละเลยไป สภาตำบลเองจำต้องเชื่อฟังคำสั่งหรือระเบียบที่มาจากเบื้องบน จนมีผู้กล่าวว่า "สภาตำบลจะเลือกปฏิบัติแนวทางที่ถูกต้องตามระเบียบ แม้โครงการนั้นจะล้มเหลวมากกว่าที่จะคำนึงถึงความสำเร็จของโครงการ"

นอกจากนี้ ข้าราชการยังได้ประโยชน์จากโครงการสร้างงานในชนบท โดยถูกต้องตามระเบียบ อาทิเช่น งบประมาณการบริหารโครงการ กรมจังหวัดนราธิวาส ในปี พ.ศ. 2529 จำนวน 19,320,639 บาท แยกเป็นงบประมาณโครงการที่จัดสรรให้สภาตำบล 17,915,444 บาท เป็นงบบริหารโครงการ 462,280 บาท (ร้อยละ 2.58) และ ร้อยละ 5 ของเงินจัดสรรจำนวน 942,915 บาท ซึ่งกันไว้สำหรับคณะกรรมการสร้างงานในชนบท จังหวัด

อนุมัติให้สภาตำบล ตามหลักเกณฑ์ที่การสร้างงานในชนบทกำหนด ซึ่งพอจะอนุมานได้ว่า แรงจูงใจประการหนึ่งสำหรับข้าราชการก็คือ การที่ตนมีอำนาจการตัดสินใจเพิ่มมากขึ้น จึงให้ความสนใจโครงการสร้างงานในชนบทมากกว่าโครงการอื่นที่ขาดการสนับสนุนในเรื่อง อำนาจและเงินงบประมาณ

ดังที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอระแงะ อำเภอเมือง อำเภอดากใบ จังหวัด นราธิวาสได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวนี้ว่า

"โครงการสร้างงานในชนบทเป็นงานพัฒนาท้องถิ่น ที่ทางรัฐบาล มุ่งที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้แก้ปัญหของตนเองในระดับหนึ่ง โดยกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจหรือ วิเคราะห์ถึงปัญหาที่แท้จริงของตนเอง แล้วกำหนดเป็นแผนงาน และโครงการ ในรูปของสภาตำบล ซึ่งมีคณะบุคคลอื่นเป็นตัวแทน ของชาวบ้าน (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) เป็นกรรมการอันเป็นองค์การ ระดับล่างสุดของประชาชน นั้นหมายความว่า สภาตำบลในฐานะ องค์การระดับล่างสุดของประชาชน อันเป็นตัวแทนของประชาชน ก็จะทำการศึกษาและความต้องการของประชาชน แล้ว ประมวลปัญหาและข้อมูลต่าง ๆ เพื่อกำหนดโครงการขึ้นมาแก้ปัญหา ดังกล่าว แล้วนำเสนอขออนุมัติโครงการไปยังคณะกรรมการ สร้างงานในชนบทระดับอำเภอและจังหวัดต่อไป (กสอ.และ กสจ.) ส่วนใหญ่โครงการต่าง ๆ ที่ทำถูกหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่กำหนด เอาไว้จะได้รับการอนุมัติ เงินงบประมาณมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการ ในจำนวนเงินงบประมาณที่ ได้รับอนุมัติจะถูกกันเอาไว้ร้อยละ 5 สำหรับคณะกรรมการสร้างงาน ในชนบทระดับจังหวัดไว้ให้สภาตำบล ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวนี้เอง ที่บางครั้งหรือส่วนใหญ่ที่ผู้นำชาวบ้านจะสามารถแสวงหาผลประโยชน์ ได้โดยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นคดีกันอยู่เป็นประจำ แต่ส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถเอาความผิดได้เพราะเราทำถูกต้องตามกฎหมายระเบียบทุกขั้นตอน ทั้งนี้เนื่องจากงานโครงการสร้างงานในชนบท ก็เสร็จตามแผนงานทุกประการ" ¹

1

สัมภาษณ์ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอระแงะ อำเภอเมือง และอำเภอดากใบ

กล่าวได้ว่า สิ่งจูงใจเหล่านี้ เป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ทั้งประชาชนและข้าราชการ ร่วมมือกันอย่างจริงจังในการปฏิบัติงาน เพื่อให้โครงการสร้างงานในชนบทที่ตนมีส่วน เกี่ยวข้องและรับผิดชอบให้บรรลุ เป้าหมายอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

จากการพิจารณาถึงปัจจัยด้านสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติ ตามนโยบายของรัฐบาล สถาบันพระมหากษัตริย์และข้าราชการ (กระทรวง ทบวง กรม) ทั้งโครงการสร้างงานในชนบท โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการวิจัยพบว่า สิ่งจูงใจดังกล่าวมีทั้งที่เป็น กติกาและไม่มีกติกากำหนด เช่น โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท ได้กำหนดกติกาในการให้ผลตอบแทนในผลงาน ที่ดีเด่น หรือข้าราชการที่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ไม่มีกติกาที่แน่นอนในการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการ แม้บางโอกาสก็มีการพระราชทาน เหรียญรัตนาภรณ์ (ส่วนพระองค์) แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ซึ่งมี ข้าราชการในจังหวัดนราธิวาสจำนวนมากที่ต้องการที่จะได้รับพระราชทาน เหรียญรัตนาภรณ์ เพราะจะเป็น เกียรติยศสำหรับตนเอง เพื่อให้เกิดการยอมรับว่า ได้ปฏิบัติงานสนองพระราชดำริ อย่างใกล้ชิดพระยุคลบาท

5. นัยสำคัญของความซับซ้อนของการบริหารต่อการปฏิบัตินโยบาย

ความซับซ้อนทางการบริหาร (complexity of administration) ก็เป็น ปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบาย กล่าวคือ ถ้าองค์การหรือหน่วยงานราชการที่สร้าง ขึ้นมารองรับนโยบายมีโครงสร้างที่มีความซับซ้อน (complexity) มากเท่าไร เมื่อถึงขั้นตอน การปฏิบัตินโยบายจะยากยิ่งขึ้นเท่านั้น ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย ดังนั้น การกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการของการบริหารอย่างซับซ้อนจะก่อปัญหาต่อการปฏิบัตินโยบาย อาจจะทำให้นโยบายที่นำมาปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ อย่างเช่นกรณีขององค์การหรือ หน่วยงานที่รองรับในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการ บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และโครงการสร้างงานในชนบท จากผลการวิจัยพบว่า

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ในการสนองพระราชดำริในโครงการต่าง ๆ ที่ผ่านมา (ก่อนปีงบประมาณ 2525) ยังมีความยุ่งยากสับสนอยู่ไม่น้อยในการดำเนินการต่าง ๆ ตามชั้นและระบบที่ดี เป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างทำโดยไม่มีประสานแผนและการประสานงานกันให้สอดคล้องเหมาะสมเท่าที่ควร ทำให้โครงการพระราชดำริ บางโครงการไม่อาจดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ทั้งนี้จากการวิจัยพบว่ามีสาเหตุต่าง ๆ ในหลายกรณี เช่น

1. การรับสนองพระราชดำริขององค์กรหรือหน่วยงานราชการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะพระราชทานพระราชดำริกับบุคคลที่ตามเสด็จ เช่น แม่ทัพภาค หรือผู้แทนจากหน่วยราชการ (กระทรวง ทบวงกรม) ที่เฝ้ารับเสด็จทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น บางหน่วยงานได้จัดทีมงานสำหรับโครงการตามพระราชดำริโดยเฉพาะ เช่น กรมชลประทาน เป็นต้น แต่หลายหน่วยงานไม่มีบริการดังกล่าวจึงเกิดอุปสรรคอยู่เสมอ เพราะไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง
2. เมื่อรับสนองพระราชดำริแล้ว บุคคลหรือหน่วยงานนั้นก็จะมีเริ่มร่างโครงการหรือเริ่มประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้จัดทำโครงการขึ้นมา ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นนี้คือพระราชดำริถูกถ่ายทอดหลายช่วงตอนกว่าจะถึงระดับปฏิบัติจริง ทำให้พระราชดำริที่แท้จริงอาจเปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมณ์เดิม ซึ่งเกิดขึ้นอยู่หลายโอกาส
3. เมื่อการจัดทำโครงการเสร็จสิ้น หน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะเสนอเข้ากระบวนการงบประมาณ ซึ่งบางครั้งก็สนองตอบได้ บางครั้งก็มีอุปสรรคและหลายหน่วยงานมักจะรวมโครงการอื่น ๆ เข้าเป็นโครงการตามพระราชดำริด้วย ทั้ง ๆ ที่บางกระแสนพระองค์พระราชดำริเพียงเรื่องเดียว หรือจุดเดียวเท่านั้น จึงจะเห็นได้ว่ามีโครงการพระราชดำริอย่างมากมาย และบางโครงการก็ได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองที่ถูกต้อง ทำให้เกิดปัญหาในระยะยาวได้ เพราะมิได้ถูกนำเข้าไปในระบบปกติ
4. ขาดการติดตามผลอันเป็นผลให้บุคคลหรือหน่วยงานสามารถรวบรวมข้อมูลถวายรายงานเพียงเรื่องความคืบหน้าของโครงการด้านวัตถุ หรือด้านใดด้านหนึ่งที่หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบเท่านั้น ไม่สามารถที่จะรวบรวมเรื่องผลกระทบด้าน เศรษฐกิจ สังคมการเมือง และด้านอื่น ๆ หรือภาพรวมทั้งโครงการได้อย่างลึกซึ้ง เพื่อที่พระองค์จะรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อทรงวินิจฉัยในปัญหาต่าง ๆ ได้

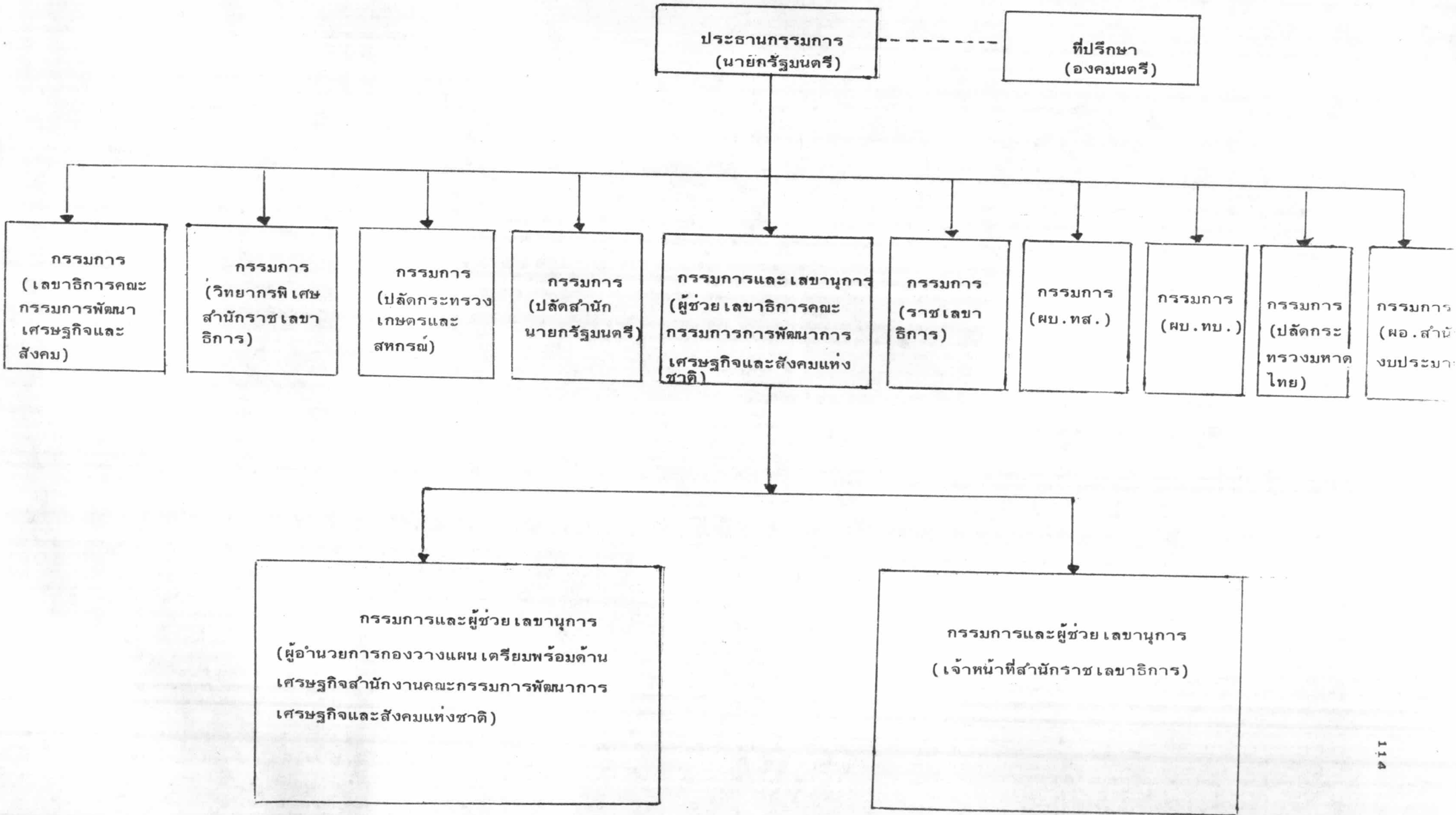
ทางฝ่ายรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ และทราบว่าสาเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากยังไม่มียุทธศาสตร์กลางในการประสานการดำเนินงานและขาดระบบการดำเนินการส่วนรวมที่ชัดเจน ทำให้ผลประโยชน์ที่ประชาชนและประเทศชาติจะได้รับจากโครงการพระราชดำริต่าง ๆ ต้องลดน้อยถอยลงไป เพราะรัฐบาลทราบโดยชัดแจ้งแล้วว่าโครงการพระราชดำริต่าง ๆ นั้น เป็นโครงการที่ส่งผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนในส่วนต่าง ๆ ของประเทศโดยตรงอย่างแท้จริง โดยเฉพาะชาวชนบทที่อยู่ห่างไกลทุรกันดารและยากจน และโครงการส่วนใหญ่เหล่านี้มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะฉบับที่ 5 ทั้งสิ้น ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้ว ก็ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติทั้ง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงเป็นส่วนรวมด้วย ดังนั้นจึงได้พิจารณาจัดระบบการสนองพระราชดำรินี้ในปี พ.ศ. 2524

ในการจัดระบบเพื่อรองรับการดำเนินงานสนองพระราชดำริทั้งหลายนั้น รัฐบาลได้ดำเนินการโดยการออก "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ. 2524" เพื่อเป็นหลักให้แก่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ยึดปฏิบัติในการดำเนินงานสนองพระราชดำริให้เกิดเป็นระบบรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีองค์กรระดับชาติซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินการสนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เรียกว่า "คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" (กปร.) ซึ่งมีโครงสร้างขององค์กรดังนี้ (โปรดดูแผนภูมิประกอบในหน้าถัดไป)

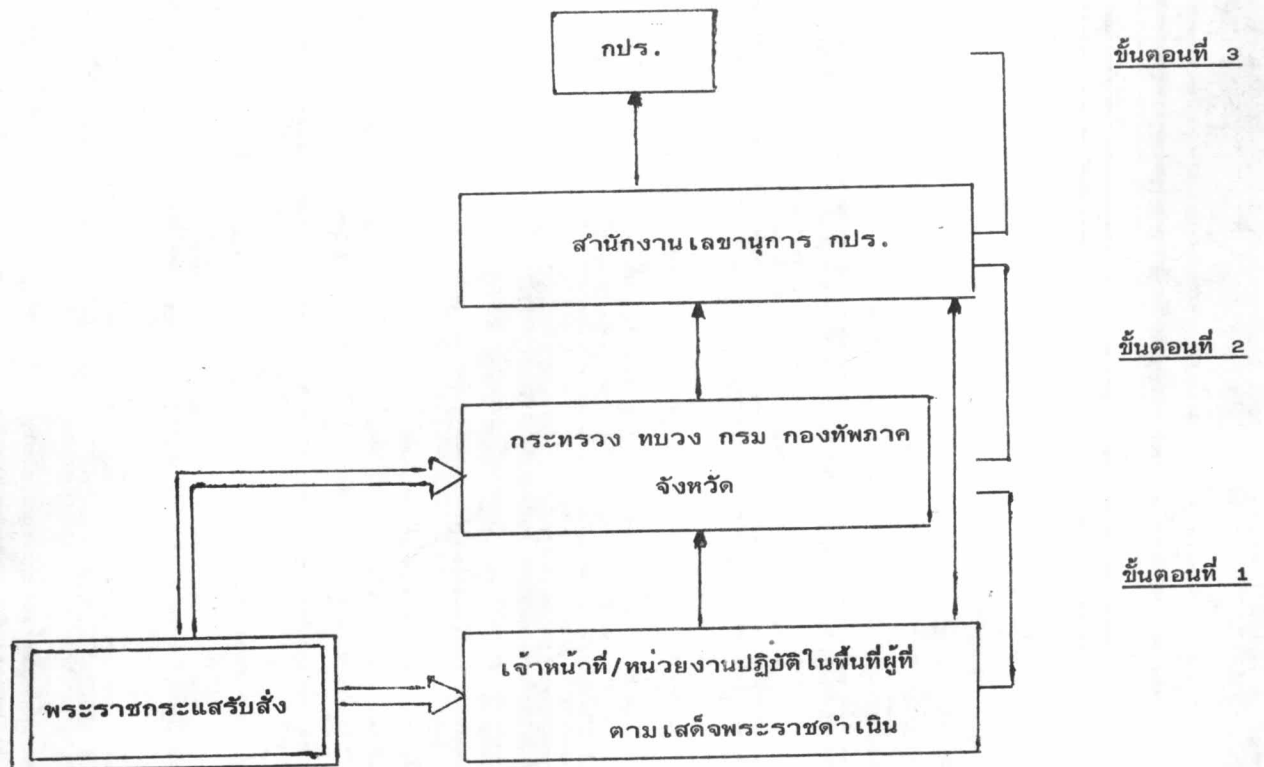
นอกจากการจัดองค์กรคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้มาเพื่อสนองพระราชดำริต่าง ๆ แล้ว ในระเบียบฯ นั้น ยังได้จัดตั้ง "สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" หรือสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สน.กปร.) เพื่อทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยจัดตั้งขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และให้เลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย การดำเนินงานสนองพระราชดำริต่าง ๆ โดยทั่ว ๆ ไปนั้น สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จะเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ

แผนภูมิที่ 2

โครงสร้างของคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ



ต่าง ๆ เพื่อจัดทำแผนโครงการให้เป็นไปตามพระราชดำริ รวมทั้งการเสนอแนะ คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อพิจารณาอนุมัติงบประมาณ (งบกลาง) ให้แก่หน่วยงานนั้นให้สามารถสนองพระราชดำริได้ทันที



ขั้นตอนที่ 1 (การแจ้ง) นำความตามพระราชดำริเสนอ

ขั้นตอนที่ 2 (การดำเนินงาน) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำแผนงานโครงการเสนอ เลขานุการ กปร. (คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ)

ขั้นตอนที่ 3 (การอนุมัติ) เลขานุการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เสนอคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) พิจารณา

กล่าวได้ว่า การปฏิบัติงานตามขั้นตอนดังกล่าวของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ไม่ซับซ้อนและยุ่งยาก ทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้น ดำเนินไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

แต่ถ้าหากพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติแล้วจะพบปัญหาที่เกิดขึ้นตามขั้นตอนของการทำงานของคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ดังที่นายวรินทร์ บุษบรรณ ข้าราชการเกษตรนราธิวาสท่านหนึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัตินโยบายภายใต้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ว่า

"ขั้นตอนการสนองโครงการขององค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะเริ่มตั้งแต่ส่งแผนงานหรือโครงการไปให้คณะกรรมการจังหวัดพิจารณา เมื่อพิจารณาเสร็จก็จะส่งโครงการดังกล่าวไปให้คณะกรรมการพิเศษ เพื่อการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) เพื่ออนุมัติโครงการและอนุมัติงบประมาณ ขั้นตอนต่าง ๆ ล่าช้า ทั้ง ๆ ที่เป็นขั้นตอนการบริหารงานไม่ซับซ้อนเลย แต่ของหน่วยงานบางหน่วยงาน เช่น กรมชลประทาน สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว เพราะหน่วยงานของเขาสามารถยื่นโครงการหรือแผนงาน (เขาย่านานมากในการร่างโครงการ) เสนอในหลวง ทรงพิจารณาเลย ไม่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการจังหวัด และการอนุมัติโครงการ และอนุมัติงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการ"¹

จากคำสัมภาษณ์สามารถกล่าวได้ว่า ปัญหาความล่าช้าของการดำเนินการ เพราะการประสานงานขององค์การหรือหน่วยงานเกี่ยวข้องไม่ค่อยดี ส่วนใหญ่เรื่องไปล่าช้าที่ระบบการดำเนินงานภายในคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งเป็น เรื่องของตัวบุคคล เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ไม่ใช่เป็นเรื่องของความซับซ้อนขององค์การพิเศษเอง

นายติลก ศิริวัลลภ ผู้ช่วยสำนักงานประชาสัมพันธ์ จังหวัดนราธิวาส และคุณวรินทร์ บุษบรรณ เกษตรจังหวัดนราธิวาส ซึ่งบุคคลทั้งสองตามการเสด็จเยี่ยมเยียนราษฎรของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระองค์ ได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารขององค์การที่รับผิดชอบโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริว่า

¹ สัมภาษณ์ นายวรินทร์ บุษบรรณ, เรื่องเดียวกัน.

"โครงสร้างของคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งรองรับหรือรับผิดชอบ หรือประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้งการอนุมัติโครงการ อนุมัติงบประมาณ ที่ใช้จ่ายในโครงการดังกล่าวนี้ ไม่ซับซ้อนในแง่ของการบริหารเริ่มตั้งแต่การเสนอโครงการขององค์การหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ได้รับพระราชดำริของล้นเกล้าล้นกระหม่อมทั้งสอง มากำหนดขั้นการดำเนินการ กำหนดแผนการหรือดำเนินการ แต่อาจเกิดปัญหาในส่วนขององค์การหรือหน่วยงานราชการที่เข้าไปเป็นผู้ปฏิบัติ ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหาเพราะองค์การต่าง ๆ ก็ต้องการสนองพระราชดำริของพระองค์อยู่แล้ว จึงทำงานกันด้วยความกระตือรือร้นและรับผิดชอบ เนื่องจากถือเป็นเกียรติยศที่ตนเองได้รับสนองพระราชดำริ" ¹

จากคำสัมภาษณ์จึงกล่าวได้ว่าโครงสร้างของการบริหารของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริไม่ซับซ้อน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ขั้นตอนการบริหารมีน้อย รวดรัด ซึ่งก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถยืนยันได้จากทัศนคติเกี่ยวกับประเด็นนี้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอเยื่อ อำเภอตากใบ และอำเภอระแงะ เห็นพ้องต้องกันว่า

"โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นโครงการที่ดี ส่วนมากแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ เช่นปัญหาแหล่งน้ำสำหรับการเกษตรและเพาะปลูกที่สามารถแก้ไขได้ นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นอีก ประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้เป็นอย่างมาก และโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำเร็จลุล่วงอย่างรวดเร็วและได้ผลตามที่ตั้งเป้าหมายเป็นส่วนมาก" ²

จากคำสัมภาษณ์ของผู้นำชาวบ้านเหล่านี้ เป็นเครื่องชี้ถึงการปฏิบัติงานตามโครงการขององค์การหรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในฐานะผู้ปฏิบัติ เป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่า ขั้นตอนการปฏิบัติงานไม่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริสามารถแยกได้เป็น 2 ช่วง คือ

1. ก่อนปีงบประมาณ 2525 องค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ บางหน่วยยังมีความยุ่งยากสับสนไม่น้อยในการดำเนินการต่าง ๆ ตามขั้นตอนและระบบในการสนองพระราชดำริ

¹ สัมภาษณ์ นายดิลก ศิริวัลลก, เรื่องเดียวกัน.

² สัมภาษณ์ กำนันและผู้ใหญ่บ้านอำเภอเยื่อ อำเภอระแงะ และอำเภอตากใบ, เรื่องเดียวกัน.

ในแผนงานและโครงการต่าง ๆ และการปฏิบัติงานเป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างทำโดยไม่มี
การประสานแผน และประสานงานกันให้สอดคล้องเหมาะสมเท่าที่ควร ส่งผลให้โครงการ
พระราชดำริบางโครงการไม่อาจดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

สาเหตุของปัญหาดังกล่าวนี้มาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ถูกถ่ายทอดหลายช่วงตอนกว่าจะถึงระดับผู้ปฏิบัติตามแผนงานและโครงการจริง อาจทำให้
พระราชดำริที่แท้จริงเปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมณ์เดิมซึ่งเกิดขึ้นอยู่ในหลายโครงการ เช่น
กรณีสร้างแหล่งน้ำที่อำเภอสุคีริน และกระบวนการงบประมาณหรือการเงินไม่เป็นระบบ
ซึ่งโครงการอื่น เนื่องมาจากพระราชดำริบางโครงการก็ได้รับการจัดสรรงบประมาณ บางครั้ง
ก็มีอุปสรรค และหน่วยงานมักจะรวมโครงการอื่น ๆ เข้าเป็นโครงการตามพระราชดำริ ทั้ง ๆ
ที่บางกระแสพระองค์มีพระราชดำริเพียง เรื่องเดียวหรือจุดเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ยังขาดการ
ติดตามประเมินผลอัน เป็นผลให้บุคคลหรือหน่วยงานสามารถกราบบังคมทูลถวายรายงานเพียง
เรื่องความคืบหน้าของโครงการด้านวัตถุ หรือด้านใดด้านหนึ่งที่หน่วยงานนั้น ๆ รับผิดชอบเท่านั้น
ไม่สามารถจะกราบบังคมทูลเรื่องผลกระทบต่องานด้านเศรษฐกิจสังคม การเมืองและด้านอื่น ๆ หรือ
ภาพรวมทั้งโครงการได้อย่างลึกซึ้ง เพื่อที่พระองค์จะรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อทรงวินิจฉัย
ในปัญหาต่าง ๆ ได้

2. หลังปีงบประมาณ 2525 รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้เป็น
อย่างดี และทราบว่าสาเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น เนื่องจากยังไม่มีองค์การกลางในการประสาน
การดำเนินงานและขาดระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่ชัดเจน ทำให้ผลประโยชน์ที่ประชาชน
และประเทศชาติจะได้รับจากโครงการพระราชดำริต่าง ๆ ต้องลดน้อยลงไป ดังนั้น รัฐบาล
ได้ดำเนินการในการจัดระบบเพื่อรองรับการดำเนินงานสนองพระราชดำริทั้งหลายโดยการ
ออก "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ. 2524"
และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2524 เพื่อเป็นหลักให้แก่หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ
ต่าง ๆ ได้ยึดปฏิบัติในการดำเนินงานสนองพระราชดำริให้เกิดเป็นระบบรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
อย่างดีที่สุด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
2524 ดังกล่าว ได้กำหนดให้มีองค์การกลางระดับชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการดำเนินงาน
สนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เรียกว่า "คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน



โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" (กปร.) ซึ่งเป็นองค์การพิเศษที่ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนดังที่ได้ศึกษาไว้แล้ว มีผลทำให้ปัญหาด้านขั้นตอนการดำเนินงานตามโครงการหมดไป แต่กลับมีปัญหาในรูปแบบอื่นแทน คือ ตัวกรรมการขององค์การนี้ซึ่งเกิดความขัดแย้งกันขึ้นอันมีสาเหตุจากปัญหาเรื่องส่วนตัวของตัวกรรมการเอง ดังที่ข้าราชการระดับสูงท่านหนึ่ง (ไม่ต้องการเปิดเผยชื่อ) ที่เป็นผู้ปฏิบัตินโยบายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริมาอย่างช้านานถึง 10 กว่าปี ได้เปิดเผยสภาพความเป็นจริงดังกล่าว

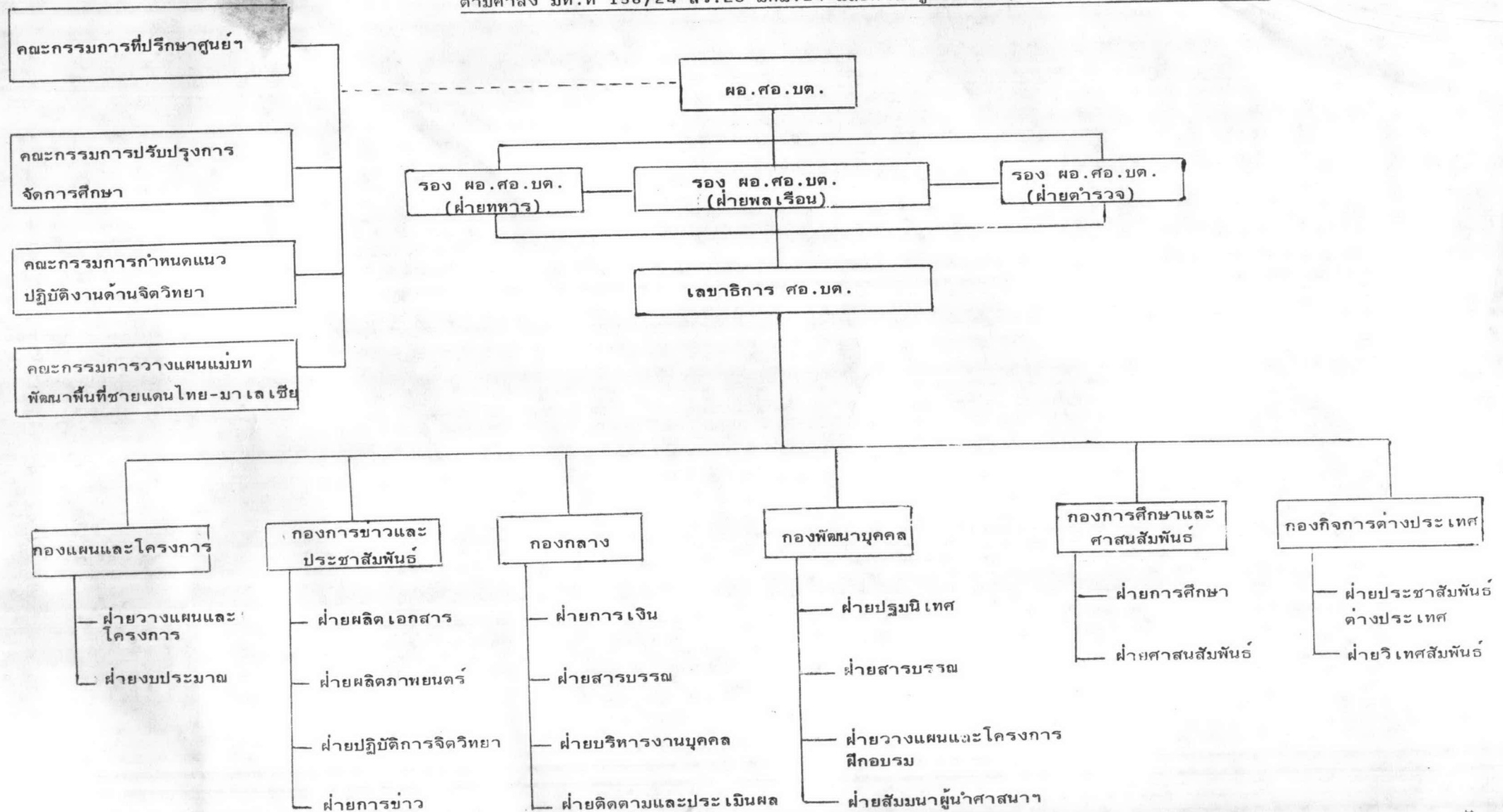
โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีและคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเป็นองค์การเฉพาะกาล (ad - hoc organization) โดยจัดองค์การตามภารกิจ เช่น ในการประสานงานก็ได้มีตำแหน่งรองผู้อำนวยการฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหาร และฝ่ายตำรวจ ในการปฏิบัติงานก็แบ่งส่วนงานออกตามหน้าที่ (ดูแผนภูมิการจัดองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้) เช่น มีกองแผนและโครงการ กองการข่าว และประชาสัมพันธ์ กองกลาง กองพัฒนามนุคคล กองการศึกษาและศาสนสัมพันธ์ และกองการต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการในรูปของฝ่ายให้คำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการศูนย์ข้าราชการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ด้านการวางแผน ด้านการศึกษา ด้านจิตวิทยา

จากการวิเคราะห์จะพบว่า บทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ในการปฏิบัตินโยบาย บางครั้งเป็นผู้ประสานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กับจังหวัด กองบัญชาการของพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 กองทัพภาคที่ 4 และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ยังมีลักษณะเน้นการประสานขอความร่วมมือโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก มีบางครั้งต้องประสานในลักษณะเป็นการส่วนตัว ดังนั้น ความสำเร็จของโครงการจำนวนไม่น้อยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์ลึกซึ้งเพียงใด กรณีการย้ายข้าราชการตำรวจชั้นผู้ใหญ่ระดับผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดชายแดนภาคใต้พร้อมกันในเดือนเมษายน พ.ศ. 2528 เป็นที่ยอมรับกันว่า ข้าราชการผู้ใหญ่บางคนจำต้องเอาเกียรติยศและตำแหน่งแลกเป็นประกันในการเสนอความเห็นขอย้ายข้าราชการออกจากพื้นที่ อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตก็คือข้าราชการในศูนย์นี้ เป็นผู้ที่ยืมตัวมาช่วยราชการจากกรมกองและจังหวัด อำเภอต่าง ๆ

แผนภูมิที่ 3 แผนภูมิการจัดองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตามคำสั่ง มท.ที่ 156/24 ลว.23 มีค.24 และคำสั่งศูนย์ฯ ที่ 1/24 และที่ 2/24 ลว. สค.24



ซึ่งเคยชินอยู่กับการปฏิบัติงานปกติ เมื่อเปลี่ยนมาอยู่ในฐานะผู้กำกับ ดูแลนโยบาย ก็ไม่ปรับเปลี่ยนยังคงติดบทบาทของผู้ปฏิบัติ จึงมีบางโครงการ แทนที่จะมอบให้หน่วยงาน ในจังหวัดอำเภอก่อนเป็นผู้ปฏิบัติ แต่กลับมาเป็นปฏิบัติเสียเอง อย่างเช่น โครงการศึกษา ผู้ใหญ่เบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐาน กับโครงการรณรงค์การรู้หนังสือแห่งชาติของศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียน น่าจะผสมผสานกันและมอบหมายให้แก่ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนของ จังหวัดที่เป็นผู้ปฏิบัติไปโดยเฉพาะการฝึกอบรมวิทยากรที่เป็นผู้นำหมู่บ้าน เป็นต้น อีกประเด็นหนึ่งก็คือ หน้าที่ที่กำหนดไว้ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มี อย่างกว้างขวาง จึงเกิดการกระจายตัวของการปฏิบัติงานอันเป็นสาเหตุให้เกิดความ ลักลั่น สับสนภายในองค์การเอง บางครั้งทำให้ระยะทางการเดินทางของงานยาวหรือคดเคี้ยว ต้องผ่านหลายกอง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ ทั้งสิ้น

โครงการสร้างงานในชนบท

เนื่องจากการสร้างงานในชนบทเป็นเพียงโครงการที่มีการดำเนินงานทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และมีการดำเนินงานพร้อมกันในระยะหนึ่งคือ เดือนมกราคม - มิถุนายนของทุกปี จึงต้องมีการจัดตั้งองค์การบริหารงานของโครงการให้เหมาะสม เพื่อให้วัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบทข้อ 6 ได้จัดตั้งองค์การบริหารเพื่อรองรับหรือรับผิดชอบโครงการสร้างงานในชนบท โดยกำหนด ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นสำนักงานเลขานุการโครงการ สร้างงานในชนบท มีหน้าที่คือ จัดสรรเงินค่าใช้จ่ายสอยตามโครงการสร้างงานในชนบทให้แก่ละ จังหวัดกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรวงเงินค่าใช้จ่ายสอยตามโครงการ การกำหนดอัตราส่วน ของค่าจ้างแรงงานกับค่าจ้างเท่ากับวัสดุ รวมทั้งควบคุมอำนวยการประชาสัมพันธ์และ ติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการ และในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการสร้างงานในชนบท

ในระดับจังหวัด (กศจ.) ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ มีหน้าที่คือ การจัดวงเงินค่าใช้จ่ายในสภาค่าบล อนุมัติโครงการของสภาค่าบล รวมทั้งการควบคุมติดตาม เปรียบเทียบตรวจสอบและประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานตามโครงการ

สำหรับในระดับอำเภอและกิ่งอำเภอได้มีคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับอำเภอ (กสอ.) ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน และพัฒนาการอำเภอเป็นกรรมการ และเลขานุการ มีหน้าที่คือ ตรวจสอบความเป็นไปได้ ความมั่นคงแข็งแรง และความถูกต้องของโครงการ และควบคุมตรวจสอบ และติดตามผลการปฏิบัติงานตามโครงการ และในระดับตำบลมีสภาค่าบลเป็นหน่วยงานดำเนินการในระดับปฏิบัติงาน มีหน้าที่จัดทำโครงการตามความต้องการของประชาชนในตำบลหมู่บ้าน รวมทั้งมีหน้าที่ควบคุมโครงการจัดซื้อจัดสร้างและเบิกจ่ายเงินตามโครงสร้างงานในชนบท (ดูโครงสร้างการดำเนินงานของสภาค่าบลในหน้าถัดไป)

จากลักษณะโครงสร้างงานบริหารตามโครงการสร้างงานในชนบท ข้าราชการสำนักงาน เปรียบเทียบพัฒนาชนบท จังหวัดนครราชสีมาท่านหนึ่งได้กล่าวถึงโครงสร้างของการบริหารงานตามโครงการสร้างงานในชนบทดังกล่าว ว่า

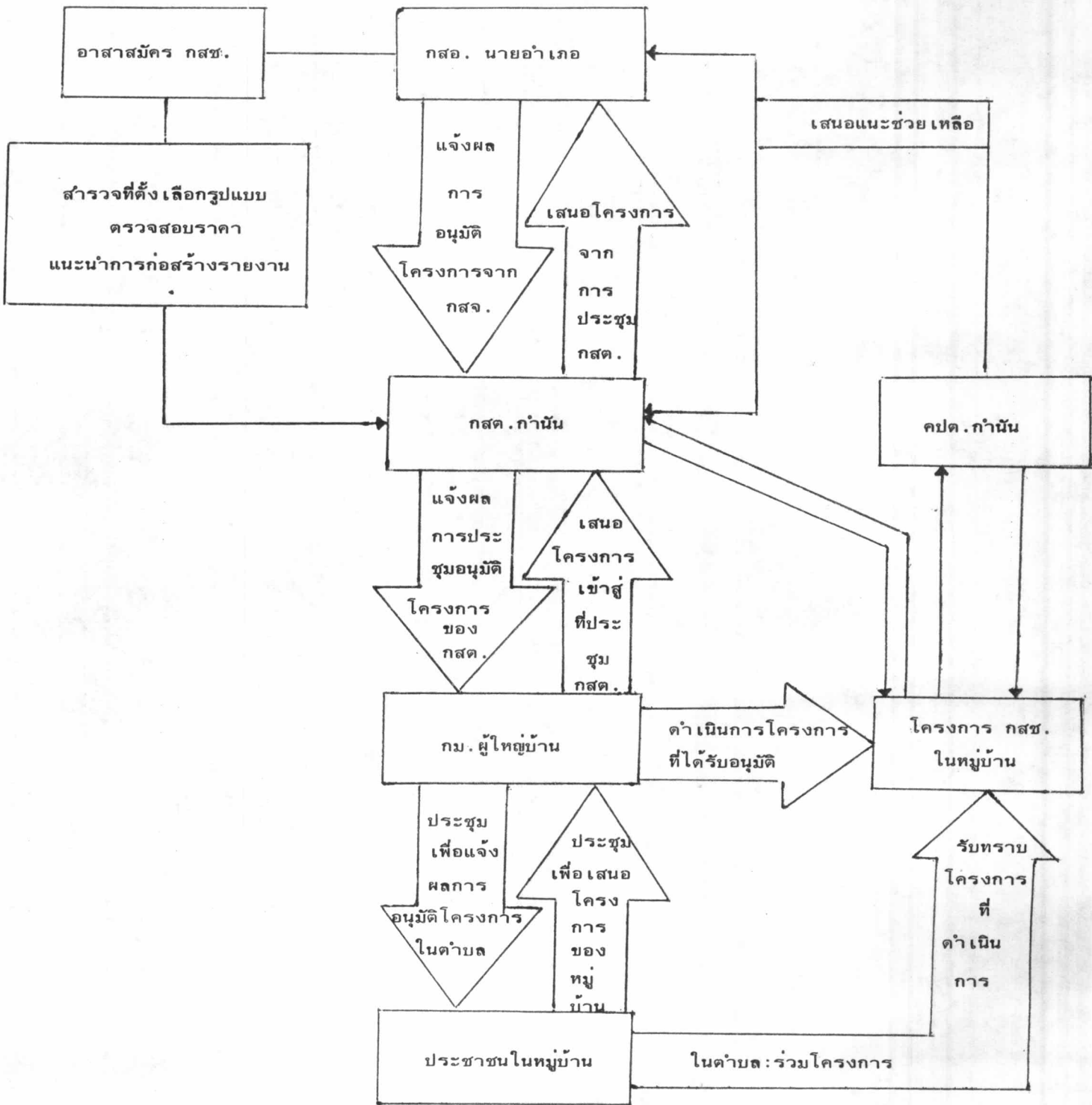
"การปฏิบัติตามโครงการสร้างงานในชนบท บางโครงการเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ สาเหตุในบางส่วนเกิดจากการขาดความกระตือรือร้นของคณะกรรมการสภาค่าบล แต่ความล่าช้าบางครั้งก็ไม่ได้เกิดจากความผิดพลาดของผู้ปฏิบัติ แต่เกิดจากระเบียบขั้นตอนหยาบหิม หรือที่เขาเรียกกันว่า "red tape" ซึ่งต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย และบ่อยครั้ง แม้จะผ่านขั้นตอนต้น ๆ ไปแล้ว อาจไปติดชะงักอยู่ที่ขั้นตอนอื่นช่วงใดช่วงหนึ่ง"¹

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวของข้าราชการท่านนี้ สามารถกล่าวได้ว่า การปฏิบัติที่ดำเนินงานไปอย่างล่าช้าก็เพราะการมีขั้นตอนระเบียบต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการปฏิบัติงานนโยบายได้ ในประเด็นเดียวกันนี้ ทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่อำเภอตากใบ อำเภอระแงะ และอำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาสส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นบุคคลที่คลุกคลีของการปฏิบัติงานของโครงการสร้างงานในชนบท ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า

¹ สัมภาษณ์ นายปัญญา หลักเมือง, เรื่องเดียวกัน.

แผนภูมิที่ 4

โครงสร้างการดำเนินงานของสภาตำบล



"บางครั้งการปฏิบัติงานของโครงการสร้างงานในชนบท เกิดความล่าช้ากว่าจะได้รับการอนุมัติโครงการและอนุมัติเงิน หรืองบประมาณในการนำมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบท รวมถึงขั้นตอนระเบียบในการเบิกจ่ายเงิน มีขั้นตอนมากมายและรายละเอียดยุ่งเหยิง ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน"¹

ดังนั้น จากข้อมูลเชิงประจักษ์จึงสรุปได้ว่า การบริหารที่มีความซับซ้อน เป็นสาเหตุทำให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า และนั่นคือความซับซ้อนของการบริหารนโยบายมีอิทธิพลทำให้การปฏิบัตินโยบายประสบความสำเร็จ

อาจเกิดคำถามได้ว่า มีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องมีขั้นตอนหรือระเบียบยุ่งเหยิงมากมาย สามารถอธิบายได้ 2 มิติ คือ มิติแรก ถ้าเปิดให้ระบบสะดวกเกินไป ไม่มีการตรวจสอบก็อาจมีการใช้ประโยชน์จากระเบียบที่หละหลวมทำผิดกฎเกณฑ์ แต่พอจะให้กระชับและควบคุมก็เกิดระเบียบยุ่งเหยิงและขั้นตอนมากมาย และในมิติที่ 2 การสร้างระเบียบขั้นตอนก็จะมีจุดประสงค์ซ่อนเร้นได้ กล่าวคือ ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถใช้ประโยชน์จากขั้นตอนหาผลประโยชน์โดยอาสาที่จะทำให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว เพื่อรวบรัดขั้นตอน

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารขององค์การที่รองรับโครงการทั้ง 3 โครงการ สามารถจะกล่าวได้ว่า การจัดตั้งองค์การพิเศษขึ้นมารับผิดชอบโครงการที่มีปัญหาเฉพาะพื้นที่ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพกว่าองค์กรตามสายงานปกติในระบบราชการ

6. นัยสำคัญของการจัดสรรทรัพยากร

การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งทรัพยากรที่มีนัยสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบายคือ เวลาและงบประมาณ กล่าวคือ เวลาและงบประมาณเป็นสาระสำคัญของการปฏิบัตินโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายย่อมขึ้นอยู่กับทรัพยากรด้าน เวลาและงบประมาณเป็นพิเศษ

เพื่อเป็นการยืนยันถึงแนวความคิดดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงความสำคัญของทรัพยากรด้าน เวลาและงบประมาณที่มีต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายภายใต้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท

¹ สัมภาษณ์ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน อำเภอตากใบ อำเภอระแงะ และอำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาส, เรื่องเดียวกัน.

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

สำหรับปัญหาเรื่องงบประมาณ เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และแหล่งที่มาของเงินที่จะต้องใช้จ่ายในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยภาพรวมแล้วไม่ค่อยมีปัญหา ซึ่งนายติลก ศิริวัลลภ ผู้ช่วยสำนักงานประชาสัมพันธ์ จังหวัดนครราชสีมา กล่าวว่า

"โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นหลวงและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เกือบทุกโครงการ เช่น โครงการทำพรุ อำเภอดงไผ่ จังหวัดนครราชสีมา โครงการฝายทดน้ำ คลองกุดตง อำเภอร่องบัว จังหวัดนครราชสีมา ฯลฯ เหล่านี้ จะได้รับงบประมาณทั้งงบประมาณของรัฐบาลที่จัดสรรมาให้เป็นพิเศษ นอกจากนี้ ยังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานนอกระบบราชการ เช่น องค์กรภาคเอกชน จากของพ่อค้า นักธุรกิจ หรือจากองค์กรภายนอกประเทศ เช่น บริษัทของต่างประเทศ หรือรัฐบาลของต่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้น เรื่องงบประมาณหรือเรื่องการเงินที่จำเป็นต้องใช้จ่ายสำหรับใช้จ่ายในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินั้นจึงไม่ค่อยมีปัญหาเท่าไรนัก"

จากคำอธิบายของ นายติลก ศิริวัลลภ จึงสามารถกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลทำให้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริสามารถดำเนินการเสร็จสิ้นไปได้และบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ก็คือ การมีงบประมาณหรือการเงินอย่างเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือไม่มีปัญหาด้านการเงิน เนื่องจากโครงการดังกล่าวได้รับการสงเคราะห์จากรัฐบาลที่ให้ใช้ขัณฑ์กลาง เป็นกรณีพิเศษ และได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากหน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐบาลและเอกชนจากภายในและภายนอกประเทศ

อย่างไรก็ตาม ทรรศนะด้านเวลาถือว่าเป็นเงื่อนไขด้านหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายเช่นกัน กล่าวคือ ถึงจะมีงบประมาณหรือเรื่องการเงินอย่างเพียงพอหรือไม่มีปัญหาเรื่องการเงิน แต่ถ้าระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่เหมาะสม ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานก็ได้ ซึ่งนายติลก ศิริวัลลภ เอง ได้อธิบายเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า

"การจัดสรรด้านทรัพยากรทั้งด้านการเงินและ เวลาภายใต้การปฏิบัติงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ บางครั้งก็เกิดปัญหาขึ้นได้ในการปฏิบัติงานหรือโครงการ กล่าวคือ การยื่นโครงการหรือแผนงานต่อคณะกรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากโครงการพระราชดำริ (กปร.) บางครั้งล่าช้ามาก กว่าที่จะได้รับการอนุมัติโครงการหรืออนุมัติงบประมาณ ซึ่งกำหนดระยะเวลาที่จะสิ้นสุดโครงการแล้ว ก็จะต้องรีบดำเนินการอันส่งผลให้การทำงานถูกละทิ้งมาก ผลงานที่ได้บางครั้งก็ไม่มีประสิทธิภาพ"¹

นายดิลก คิริวัลลภได้ให้ภาพอย่างชัดเจนว่า เงื่อนไขของเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการได้รับอนุมัติงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่คล่องตัวและอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นอย่างยิ่ง แต่สภาพความเป็นจริงเช่นนี้ ก็ปรากฏขึ้นเช่นเดียวกันในโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ลักษณะรายละเอียดที่แตกต่างไปจากโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ถ้าหากพิจารณาการจัดสรรทรัพยากรด้านงบประมาณและ เวลาในโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการพัฒนาเด็กเล็ก โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยางพารา โครงการพัฒนาหมู่บ้านโกล-ลก ฯลฯ มักจะเจออุปสรรคอยู่เสมอในการปฏิบัติตามโครงการ กล่าวคือ จำนวนงบประมาณที่ใช้ในโครงการไม่เพียงพอหรือขาดช่วงกว่าจะขออนุมัติได้ ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องอันส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย นั่นหมายความว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้การปฏิบัติตามโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายได้อย่างเต็มที่ เพราะมีเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพยากรด้านการเงินไม่เพียงพอหรือล่าช้า อันเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย

ดังเช่นนายสุนันท์ บุญชุม หัวหน้าสำนักงานวางแผนและนโยบายจังหวัดนราธิวาส ได้กล่าวถึงปัญหาด้านการจัดสรรทรัพยากรด้านเวลา และทรัพยากรด้านการเงินไว้อย่างชัดเจนว่า

"ส่วนมากการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ที่ผมเข้าไปรับผิดชอบหรือเข้าไปเกี่ยวข้อง ในจังหวัดนราธิวาส มักจะเจอปัญหาด้านการเงินอยู่เสมอ เช่น การเงินไม่เพียงพอในการปฏิบัติตามโครงการ หรือการได้รับอนุมัติเงินที่นำมาใช้จ่ายในโครงการล่าช้า ไม่ทันการ เพราะเราไม่สามารถที่จะดำเนินการ

¹ เรื่องเดียวกัน.

ตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้นมาให้ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี
ดังนั้น เราจำเป็นต้องมีงบผูกเงินหรืองบสำรองเพื่อนำมาสำรอง
จ่ายก่อนในการปฏิบัติงานตามแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ”¹

ตามคำกล่าวของนายสุนันท์ บุญชูพบ พอมองเห็นความสามารถของงบประมาณที่ไม่เพียงพอ
และช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับงบประมาณที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการ
ปฏิบัตินโยบายซึ่ง คุณปัญญา หลีกเมือง เร่งรัดพัฒนาชนบท จังหวัดนครราชสีมา ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า

“บางครั้งในการปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการ เช่นโครงการ
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ บางโครงการมักจะ
พบว่าผู้ปฏิบัติหรือข้าราชการที่เป็นกลไกของรัฐ มักจะใช้เงื่อนไขด้าน
เวลาเป็นข้ออ้างว่ามีเวลาจำกัด ซึ่งสภาพความเป็นจริงก็เกิดขึ้นได้
เช่น เวลาที่กำหนดไว้ในโครงการหรือแผนงานได้ผ่านพ้นไปแล้วซึ่ง
จนจะหมดเวลาที่กำหนดไว้แล้ว แต่เงินหรืองบประมาณที่ใช้ในแผนงาน
หรือโครงการยังไม่มีหรือบางครั้งก็ถูกตัดงบประมาณเมื่อถึงขั้นการ
พิจารณาอนุมัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับ บางครั้งเมื่อเราประสบ
ปัญหาเหล่านี้ จะทำให้ข้าราชการหมดกำลังใจทำงานซึ่งก็ส่งผลทำให้
การปฏิบัติงานตามแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ไม่มีความคล่องตัว
และไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าไรนัก”²

ดังนั้น ถ้าหากเงื่อนไขด้านเวลาและงบประมาณหรือการเงินไม่สอดคล้องกัน จะส่งผลให้การ
ทำงานหรือการปฏิบัติงานของข้าราชการไม่มีความคล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพนั้นหมายถึงความ
ล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายจะต้อง เป็นผลที่ตามมา

โครงการสร้างงานในชนบท

สำหรับการจัดสรรเรื่องงบประมาณสำหรับโครงการสร้างงานในชนบท ทั้งโครงการ
ประเภทแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และบริโภค โครงการประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์ กล่าวได้ว่า
มีปัญหามากทีเดียว ทั้งนี้เพราะขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณหรือการอนุมัติงบประมาณต้องผ่าน
หลายขั้นตอน ทำให้การปฏิบัติตามโครงการเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ไม่ว่าจะเป็นการเบิกหรือ
จ่ายเงินตามโครงการ ต้องทำตามระเบียบที่กำหนดเอาไว้ ซึ่งมีรายละเอียดกฎหมายมาก
ข้าราชการสำนักงานเกษตรท่านหนึ่ง กล่าวว่า

¹ สัมภาษณ์ นายสุนันท์ บุญชูพบ, เรื่องเดียวกัน.

² สัมภาษณ์ นายปัญญา หลีกเมือง, เรื่องเดียวกัน.

"ระเบียบการอนุมัติการจัดสรรงบประมาณซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการเงินและการเบิกจ่ายเงินตามโครงการสร้างงานในชนบทที่กำหนดขึ้น แต่ละปีมีขั้นตอนซับซ้อนมากมายเหลือเกิน ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้ามาก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานที่คล่องตัว เพราะบางครั้งกว่าจะได้รับ การอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการบางโครงการของโครงการสร้างงานในชนบทก็ใกล้จะหมดระยะเวลาของแผนงานหรือของโครงการแล้ว เหตุการณ์เหล่านี้ก็เกิดขึ้นบ่อยในโครงการสร้างงานในชนบท"¹

ดังนั้นกล่าวได้ว่า ปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการสร้างงานในชนบทก็คือ ปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณ รายได้ ตามกฎข้อบังคับหรือระเบียบการอนุมัติ และการจัดสรรงบประมาณตามโครงการสร้างงานในชนบท มีระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติ ที่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติและการจัดสรรงบประมาณ (โปรดดูภาคผนวก) เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ไม่ค่อยมีการประสานงานอย่างมีเอกภาพ บางครั้งองค์กรหรือหน่วยงานบางหน่วยงานขัดแย้งกัน ดังที่วิเคราะห์มาแล้ว โดยที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีรองสมรสุมพิศผ่านในช่วงเดือนธันวาคมจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ และเก็บเกี่ยวข้าวในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมีนาคมกว่าจะเกิดภาวะว่างงานก็เกือบจะถึงเดือนเมษายน จึงมักจะพบว่าโครงการสร้างงานในชนบทในจังหวัดชายแดนจะเริ่มล่าช้ากว่าภูมิภาคอื่น แม้ว่าขั้นตอนอนุมัติโครงการจะเสร็จแล้วแต่กว่าจะเริ่มปฏิบัติตามโครงการได้ก็อยู่ในช่วงปลายเดือนมีนาคมหรือเดือนเมษายน ประกอบกับเดือนพฤษภาคมคือเดือนมิถุนายนและเดือนกรกฎาคมจะมีฝน ทำให้โครงการสร้างงานในชนบทมีจำนวนมากต้องขยายเวลาออกไปอีก เพราะนอกจากจะเริ่มต้นช้ากว่าภูมิภาคอื่นถึงสามเดือนแล้วก็ยังประสบกับภาวะภูมิอากาศอัน เป็นเงื่อนไขที่เกิดจากเรื่องเวลา

สรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงนัยสำคัญของปัจจัยทั้ง 6 ข้อ คือ จุดกำเนิดของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนของการบริหาร สิ่งจูงใจของการปฏิบัตินโยบายและการจัดสรรทรัพยากรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย โดยผู้วิจัยได้ศึกษาและวิเคราะห์กรณีของโครงการสร้างงานในชนบท โครงการสร้างงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการเนื่องมาจากพระราชดำริหรือโครงการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่นำมาปฏิบัติเพื่อบรรจุนโยบายการเพิ่มพูน

¹สัมภาษณ์ ข้าราชการสำนักงาน เกษตรท่านหนึ่ง (ไม่ต้องการเปิดเผยชื่อ) จังหวัดนราธิวาส, เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2529.

รายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และความมั่นคงหรือการเมือง

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายต่าง ๆ ภายใต้อำนาจต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้ง 6 ข้อ เพียงข้อหนึ่งข้อใดไม่ได้ จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้ง 6 ข้อ เพราะปัจจัยทั้ง 6 ข้อจะมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกัน หรือสนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายอย่างมีนัยสำคัญ จากผลการวิจัยปรากฏอย่างชัดเจนว่า โครงการบางโครงการสำเร็จได้ไม่ใช่เพราะมีปัจจัยด้านจุดกำเนิด นโยบายอันเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดของประเทศ เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ อันได้แก่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ หากแต่ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการจัดสรรงบประมาณ ที่มีลักษณะสอดคล้องกับเวลา กล่าวคือ งบประมาณเพียงพอ และการอนุมัติโครงการและงบประมาณ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับระยะเวลาของการปฏิบัติงาน โครงการปฏิบัติงานขององค์การที่มารับผิดชอบโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริไม่ซับซ้อนอย่างเช่น โครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการพิเศษเพื่อการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อันเป็นองค์การกลางพิเศษระดับชาติ ที่ควบคุมดูแลประสานงานและติดตามผลงานของโครงการปฏิบัติงานขององค์การหรือหน่วยงานราชการที่ปฏิบัติงานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ความชัดเจนในเป้าหมายของโครงการ และแผนงาน และการยอมรับจากประชาชนและข้าราชการซึ่งผลการวิจัยปรากฏอย่างชัดเจนว่า ข้าราชการและประชาชนให้การยอมรับ และสนับสนุนโครงการอยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะข้าราชการที่ปฏิบัตินโยบายมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงาน และพร้อมที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ เป็นกรณีพิเศษ เพราะมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานและพร้อมที่จะทำงาน เพราะมีความรู้สึกที่ตัวเองมีความสำคัญและได้รับเกียรติอย่างสูงที่จะได้สนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ

สำหรับผลการวิจัยของโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากเป้าหมาย (goals) ของนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติงานชัดเจนได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นส่วนใหญ่ แต่มีประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำงานหรือปฏิบัติงานอย่างไร ทั้งนี้ เพราะศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขาดการปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์ แต่การสนับสนุนโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากข้าราชการอยู่ในระดับสูงมาก เพราะมาตรการบางอย่างของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ที่สร้างขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น การเพิ่มทุนโควตาเงิน เดือนสองชั้นของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ แก่ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมาตรการลงโทษข้าราชการที่มีความประพฤติไม่ดี โดยการย้ายออกนอกพื้นที่ ซึ่งกล่าวได้ว่ามาตรการสร้างสิ่งล่อใจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดังกล่าวได้ผล เนื่องจากสิ่งเหล่านี้กระตุ้นให้ข้าราชการเกิดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานอย่างกระตือรือร้นและมีประสิทธิภาพ แต่โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ บางโครงการก็ล้มเหลวเพราะขาดงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับระยะเวลาของการทำงาน นอกจากนี้องค์การพิเศษคือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่รองรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นองค์การที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่เข้ามาควบคุมดูแลและประสานงานองค์การหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ ไม่ซับซ้อนมากนัก แม้ยังลักลั่นกันอยู่บ้าง แต่ยิ่งดีกว่าโครงการของจังหวัดจึงทำให้โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมาย เป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังมีบางโครงการที่ล้มเหลวเนื่องจากขาดปัจจัยหนึ่งปัจจัยใด ที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน เช่น งบประมาณและการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับเวลา การวางบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแล

ส่วนโครงการสร้างงานในชนบทได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นส่วนมากและประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและตัดสินใจเลือกทางแก้ปัญหาของตนเองและเกิดประโยชน์แก่ประชาชน แต่ปัญหาของการปฏิบัติตามโครงการสร้างงานในชนบทอยู่ที่ขั้นตอนหรือระเบียบการต่าง ๆ ที่มากมายและหยาบหยาบเกินไป โดยเริ่มตั้งแต่การขออนุมัติโครงการและการขออนุมัติงบประมาณ รวมตลอดถึงการเบิกจ่ายเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งมีระเบียบหรือขั้นตอนมากมายเกินไป จนเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้าและไม่ค่อยบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ นั่นคือปัจจัยด้านการจัดสรรงบประมาณก็ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของสภาตำบล ในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ

จากผลการวิจัยดังกล่าวนี้ สามารถกล่าวได้ว่า องค์การที่จัดตั้งขึ้นมา เป็นกรณีพิเศษ เพื่อปฏิบัติตามพื้นที่ที่มีปัญหาแตกต่างกัน ซึ่งมีการปฏิบัติงานในลักษณะที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากกว่า องค์การที่รองรับนโยบายที่เป็นไปตามแผนงานราชการปกติ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวสะท้อนภาพประการหนึ่งได้อย่างชัดเจน คือ ระบบบริหารราชการไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีปัญหาหลัก ๆ 4 ประการ คือ 1. ปัญหาด้านเป้าหมายและนโยบาย 2. ปัญหาด้าน

โครงสร้าง 3. ปัญหาด้านบริหารงานบุคคล 4. ปัญหาด้านกฎระเบียบและระเบียบ
วิธีปฏิบัติ ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย
นอกจากนี้ ผลการวิจัยนี้ทำให้กล่าวได้ว่าปัจจัยทั้ง 6 ข้อ คือ จุดกำเนิดนโยบาย ความชัดเจน
ของนโยบาย การสนับสนุนของนโยบาย ความซับซ้อนของการบริหารสิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย
และการจัดสรรทรัพยากร มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย
ส่วนปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายอย่างนัยสำคัญ
ก็คือ พฤติกรรมเชิงพลวัต (dynamics) ของกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่ม
ผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ซึ่งผู้วิจัยจะทำการศึกษาและวิจัยในบทต่อไป