

บทสรุปและข้อ เสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท ได้แก่ จุดกำเนิดของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนของนโยบาย ความซับซ้อนของการบริหาร สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย และการจัดสรรทรัพยากร

จุดกำเนิดของนโยบาย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ กล่าวคือ จุดกำเนิดนโยบาย แต่ละอันมีบทบาท อำนาจ และหน้าที่ที่แตกต่างกันย่อมทำให้การปฏิบัตินโยบายต่างกันด้วย เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริมีแหล่งที่มาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีแหล่งที่มาจากฝ่ายบริหาร หรือสำนักนายกรัฐมนตรี กองทัพ และโครงการสร้างงานในชนบท (กสข.) มีแหล่งที่มาจากฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล จากการวิจัยปรากฏว่า แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่มีแหล่งที่มาแตกต่างกัน ซึ่งมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ แตกต่างกันอย่างย่อมนำให้การปฏิบัตินโยบายต่างกันด้วย และมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย

ความชัดเจนของนโยบายคือ เจตนาหรือ เป้าหมายของนโยบายต้องมีความชัดเจน จากการวิจัยในประเด็นนี้พบว่า เป้าหมายของนโยบายของไทย เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท "นโยบายเหล่านี้มีความชัดเจน แต่พอถึงขั้นปฏิบัตินโยบายข้าราชการมักจะบิด เบือนไปจากเดิม เช่น กรณีโครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น"

การปฏิบัตินโยบายจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับกำลังสนับสนุนของนโยบาย ซึ่งมีได้ทั้งภายในและภายนอกกระบบราชการ กล่าวคือ ภายในระบบราชการได้แก่ ข้าราชการผู้ปฏิบัตินโยบาย ภายนอกกระบบราชการ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ (พ่อค้า นักธุรกิจ) และผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน จากการวิจัยพบว่า นโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบทได้รับ

การสนับสนุนแตกต่างกัน สาเหตุมาจากระดับผลประโยชน์และความตั้งใจจริงของผู้ตัดสินใจ และสถานการณ์ นอกจากนี้ผู้ที่สนับสนุนจะมี เฉพาะผู้ที่ได้รับบริการหรือผลประโยชน์จากนโยบาย นั้น ๆ เท่านั้น

ในการปฏิบัตินโยบายจะต้องมีองค์กรหรือหน่วยงาน (organization) มารองรับ และรับผิดชอบ จากการวิจัยปรากฏอย่างชัดเจนว่า โครงสร้างการบริหารขององค์กรที่รับผิดชอบและรองรับนโยบายต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการของศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการสร้างงานในชนบท มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะกรรมการพิเศษประสานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) และคณะกรรมการสร้างงานในชนบทรองรับและรับผิดชอบตามลำดับ มีความซับซ้อนและมีขั้นตอนมากมายหมยหมย ทำให้การปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะ โครงการและแผนงานดังกล่าวองค์กรหรือหน่วยราชการภายใต้ระบบราชการ เดิมเข้าไปรองรับ ผลทำให้การปฏิบัตินโยบายตามแผนงานและโครงการดำเนินการไปอย่างล่าช้า

นอกจากนี้ในการปฏิบัตินโยบายตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวจะบรรลุ เป้าหมายหรือสำเร็จตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของนโยบาย ย่อมขึ้นอยู่กับสิ่งจูงใจของการ ปฏิบัตินโยบาย เป็นสำคัญ ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานบริหาร เป็นผู้กำหนดขึ้นมา เช่น การให้รางวัล เมื่อทำดี หรือลดโทษเมื่อทำผิด สำหรับข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ จากการวิจัยพบว่า โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสิ่งจูงใจสำหรับข้าราชการในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ คือ บำเหน็จพิเศษร้อยละ 1 ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ (โควตาของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้) โครงการสร้างงานในชนบท มีงบประมาณพิเศษ เป็นสิ่งจูงใจข้าราชการหรือผู้ปฏิบัตินโยบาย และโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี ความสำคัญและเหรียญรัตนาภรณ์ เป็นสิ่งจูงใจในการปฏิบัตินโยบาย เป็นต้น สิ่งจูงใจ (incentive) เหล่านี้กล่าวได้ว่า เป็นแรงผลักดันให้กลุ่มบุคคล (actors) ที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนและทุ่มเทการทำงานอย่างเต็มความสามารถของตนเอง อันมีผลในการปฏิบัตินโยบาย งานบรรลุผลตาม เป้าหมายและจุดมุ่งหมายของแผนงานและโครงการที่กำหนดนโยบายเอาไว้

สำหรับปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบาย คือ การจัดสรรทรัพยากร ซึ่งหมายถึง เวลาและงบประมาณ (การเงิน) จะต้องสอดคล้องกันเสมอ จากการวิจัยพบว่านโยบายตาม แผนงานและโครงการต่าง ๆ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์

อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท มักจะประสบปัญหาด้านเวลากับการเงิน เช่น การอนุมัติงบประมาณล่าช้า เงินไม่เพียงพอ กล่าวได้ว่าปัญหาหรืออุปสรรคที่แผนงานและโครงการดังกล่าวไม่บรรลุ เป้าหมายและจุดมุ่งหมาย ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากร (เวลาและการเงิน) ไม่สอดคล้องต้องกัน

ปัจจัยทั้ง 6 ประการดังกล่าวมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายอย่างมีนัยสำคัญและเกื้อกูลสนับสนุนซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ภายใต้นโยบายตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบท มีกลุ่มบุคคล เช่น ข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวมีบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตในการช่วงชิงอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ส่วนมากจากการวิจัยปรากฏอย่างชัดเจนว่า พฤติกรรมเชิงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลดังกล่าวภายใต้แผนงานและโครงการต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะร่วมมือกัน ถ้าหากเป้าหมายหรือผลประโยชน์ร่วมกัน ถ้าหากผลประโยชน์ต่างกันจะมีลักษณะการขัดแย้งกัน ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4 และจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย กล่าวคือ บทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ เป็นไปในลักษณะแสวงหาผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่า และจากผลการวิจัย พบว่า กลุ่มบุคคลเหล่านี้ (กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน) ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย มีบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตแห่งการประนีประนอม เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยอาศัยระบบการบริหารราชการของไทยที่มีข้อบกพร่องซึ่งเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลต่าง ๆ อาศัยเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ ถ้าหากจะกล่าวให้ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า ผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่า เป็นตัวกำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคล อันส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย เช่น กรณีที่ข้าราชการ พ่อค้า หรือนักธุรกิจ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในด้านงบประมาณของโครงการสร้างงานในชนบท หรือภายใต้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ข้าราชการ พ่อค้าหรือนักธุรกิจกำนันผู้ใหญ่บ้านและประชาชน จะให้การสนับสนุนหรือร่วมมือกันในการปฏิบัตินโยบายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมมือกัน คือ ศักดิ์ศรี เจริญรุ่งเรือง เกียรติยศและความสำคัญ เป็นต้น

จากผลการวิจัยปรากฏอย่างชัดเจนว่า นอกจากปัจจัยทั้ง 6 ข้อ คือ 1) จุดกำเนิดของนโยบาย 2) ความชัดเจนของนโยบาย 3) การสนับสนุนของนโยบาย 4) ความซับซ้อนของการบริหาร 5) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และ 6) การจัดสรรทรัพยากร ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายแล้วยังพบว่า ปัจจัย "การแสวงหาผลประโยชน์" กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยที่ 7 ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย เพราะปัจจัยการแสวงหาผลประโยชน์ เป็นตัวกำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย สิ่งที่น่าสนใจคือ ปัจจัยทั้ง 7 ข้อ เป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างของระบบการบริหารราชการของสังคมไทย ซึ่งมีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบายให้บรรลุเป้าหมายและจุดมุ่งหมายของนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ

ถ้าหากพิจารณาปัจจัยทั้ง 7 ข้อดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า ปัจจัยทั้ง 7 มีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบายอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นภูมิภาคใดของประเทศ เช่น ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคใต้ แต่ปัจจัยด้านการแสวงหาผลประโยชน์ จะมีลักษณะเฉพาะหรือเฉพาะภูมิภาค กล่าวง่าย ๆ ก็คือ ปัจจัยด้านการแสวงหาผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม นั้นหมายความว่า สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันจะส่งผลให้ลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างกรณีเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ท่านหนึ่ง (ไม่ต้องการเปิดเผยชื่อ) ได้กล่าวว่า การแสวงหาผลประโยชน์ของข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ หรือผู้ปฏิบัตินโยบายจะดำเนินการกันเป็นระบบหรือกระบวนการ กล่าวคือ กลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง มีอำนาจหรืออิทธิพลมากจะไม่ยินยอมให้สถานการณ์การก่อการร้ายจากขบวนการโจรก่อการร้าย และโจรคอมมิวนิสต์มลายาหมดสิ้นไปเด็ดขาด หรือบางครั้งกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะพยายามสร้างสถานการณ์ขึ้นมาเพื่อทางรัฐบาลจะได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณสู่พื้นที่นั้น เป็นกรณีพิเศษ และจะได้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มบุคคลเหล่านี้ เป็นไปอย่างมีระบบและกระบวนการ

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ ถ้าหากจะกล่าวให้ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า ในบรรดาปัจจัยทั้ง 7 ปัจจัยการแสวงหาผลประโยชน์ จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายที่เด่นมากที่สุดเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะภายใต้นโยบายต่าง ๆ ที่ถูกเลือกมาปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาในภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะมีกลุ่มบุคคลที่สำคัญ ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกันนโยบายและกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะมีบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตที่ถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ เช่น กรณีของ

จังหวัดนครราชสีมา มีสภาพแวดล้อมประกอบด้วย ป่าไม้ เหมืองแร่ การค้าขายของพหุภาษา หรือการก่อการร้าย สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นผลประโยชน์ซึ่งกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ก็พยายามที่จะแสวงหา โดยการอาศัยสถานการณ์ หรือพยายามสร้างสถานการณ์ขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ดังที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ท่านหนึ่งได้กล่าวถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้กับประเด็นลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เช่น ข้าราชการ ดังข้างต้น ซึ่งการกระทำของข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐหรือผู้ปฏิบัติดังกล่าวนี้ จะทำให้นโยบายบิด เบือนหรือผิดเพี้ยนไปจากนโยบายเดิม ทั้งนี้ เพราะ ใเอื้ออำนวยความสะดวกการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มตนเองมากที่สุด เท่าที่จะทำได้ อาจทำให้นโยบายดังกล่าวไม่บรรลุตาม เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ เป็นสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวย โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความอุดมสมบูรณ์ในทุกด้าน การแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มข้าราชการเหล่านี้จะกระทำกัน เป็นขบวนการ โดยมีสายการส่งทอดผลประโยชน์อย่างเป็นระบบจากระดับล่างไปสู่ระดับบน เป็นที่ยอมรับของบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งที่มีการประเมินราคามูลค่าไว้แล้ว และบทบาทที่ต้องปฏิบัติตามธรรมเนียม จะต้องไม่บกพร่อง สิ่งที่สะท้อนกลับลงมาก็คือความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงานรวมทั้งความก้าวหน้าในชีวิตราชการอีกด้วย สำหรับกระบวนการแสวงหาผลประโยชน์จะมีสายโยงใยที่แน่นอนในการดูดซับผลประโยชน์จากการกระทำผิดกฎหมายชนิดต่าง ๆ โดยมีอัตราเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่ค่อนข้างแน่นอน การแบ่งสรรปันส่วนแต่ละระดับ เป็นไปตามปริมาณความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง เงื่อนไขของปัจจัยการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งเป็นจุดแปรเปลี่ยนที่สำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายในการปฏิบัติ การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะพยายามสักเพียงใดก็ตาม ไม่อาจสำเร็จลงได้ถ้าไม่สามารถทำลายบรรยากาศการแสวงหาผลประโยชน์ให้หมดสิ้นไป โดยเฉพาะการแสวงหาผลประโยชน์จากความเดือดร้อนของประชาชนและจากผลประโยชน์ที่ราชการควรจะได้รับอย่างชอบธรรม

สำหรับปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น จุดกำเนิดของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนของการบริหาร สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย และการจัดสรรทรัพยากร เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติในทุกภูมิภาคมีลักษณะคล้าย ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยกเว้น สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบายตามนโยบายในโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ทางศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จะให้บำเหน็จพิเศษร้อยละ 1 สำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคนี้

ซึ่งเป็นมาตรการการสร้างสิ่งจูงใจเพื่อกระตุ้นให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งแตกต่างกันไปจากภูมิภาคอื่น ๆ แต่กล่าวโดยสรุป บัจจัยทั้ง 6 ที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย จะมีก็แต่เพียงบัจจัยด้านการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีความแตกต่างกันออกไปจากสภาพแวดล้อมของแต่ละภูมิภาค ซึ่งสภาพแวดล้อมดังกล่าวก็คือผลประโยชน์ที่กำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ (พ่อค้านักธุรกิจ) และผู้นำชาวบ้าน (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งอาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้ ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว

จากผลการวิจัยดังกล่าวนี้ สามารถทดสอบสมมุติฐานที่ว่า "การปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นอยู่กับรูปแบบโครงสร้างระบบราชการแบบเดิม กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน" เป็นจริง และกล่าวได้ว่าเป็นการยืนยันทฤษฎีหรือกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้านจุดกำเนิดของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย การจัดสรรทรัพยากรสำหรับนโยบายและการแสวงหาผลประโยชน์ เป็นสำคัญได้ในระดับหนึ่ง

ในการปฏิบัตินโยบายตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้จะประสบปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งจะสังเกตและปรากฏอย่างชัดเจนในวงจรมตินโยบายที่จะนำเสนอในประเด็นต่อไป

วงจรมตินโยบาย : กลยุทธ์ในการปรับปรุงการปฏิบัตินโยบาย

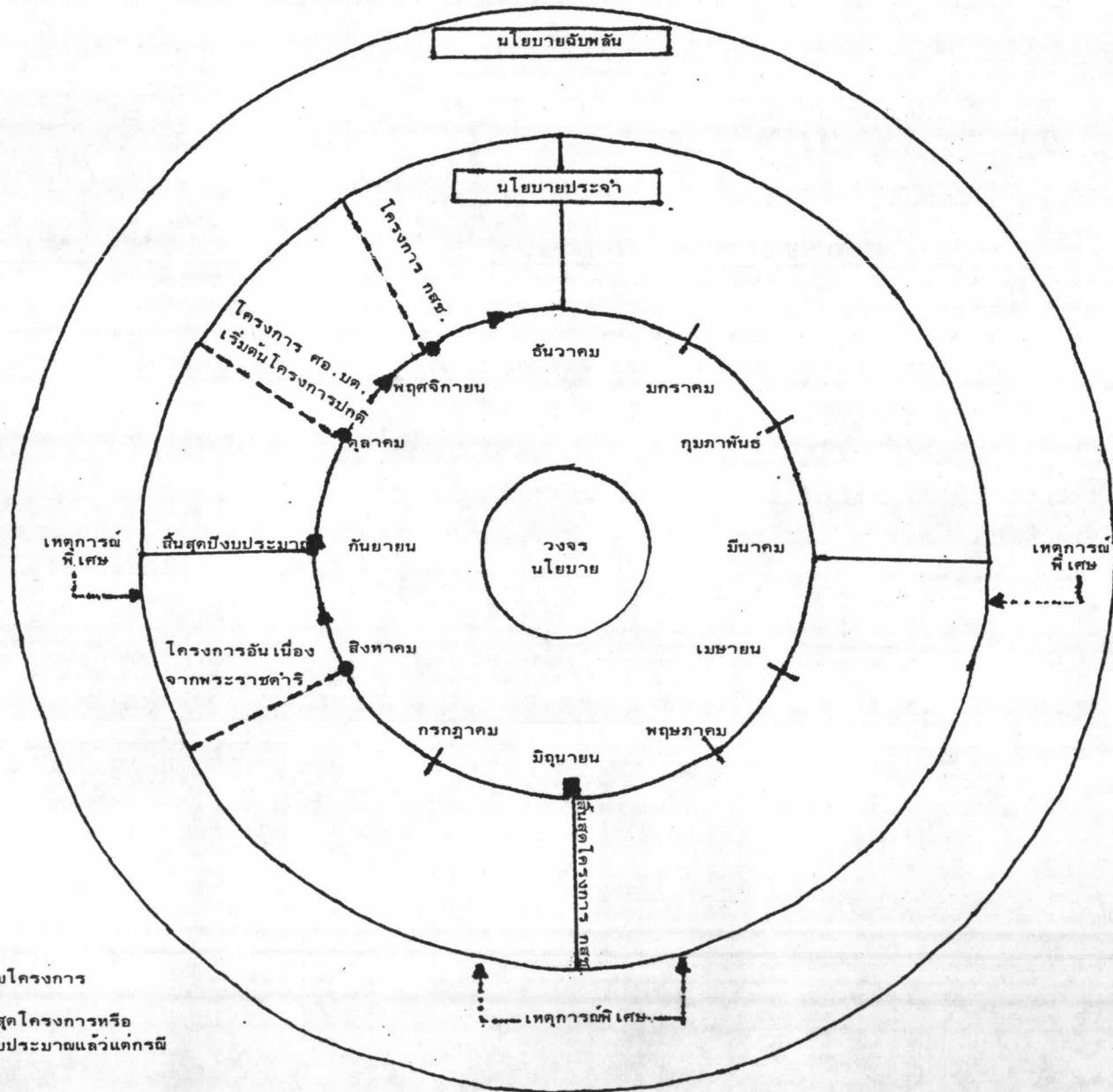
จากการวิเคราะห์การปฏิบัตินโยบายในบทที่ 3-5 ก็จะมีปรากฏการณ์ร่วมกันอย่างหนึ่งก็คือ การหมุนเวียนของนโยบายที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำทุกปี และมีลักษณะซ้ำ ๆ ซาก ๆ กันในหัวงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งตรงกับที่ รองศาสตราจารย์ ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน ตั้งข้อสังเกตและเรียกว่ามัน เป็น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีที่นิยม เรียกว่า "วงจรมตินโยบาย" กล่าวคือ จุดเริ่มต้นของนโยบายและจุดสิ้นสุดของนโยบายจะเป็นวัฏจักรที่หมุนเวียนจนเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างแน่นอนว่า ช่วงระยะเวลาโครงการใดบ้างที่เริ่มต้น กำลังดำเนินการ หรือสิ้นสุด ข้าราชการผู้ปฏิบัติตามนโยบายน่าจะคาดบทบาทของตนในขณะใดขณะหนึ่งว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง พอจะวิเคราะห์ห้ออกได้ดังนี้

ทุกหน่วยราชการปัจจุบันจะต้องมีแผนของตนซึ่งอยู่ในกรอบของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในกรณีของส่วนภูมิภาคก็แยกออกเป็นแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาจังหวัด โดยรวมเอาโครงการของทุกกระทรวง ทบวง กรม เข้าด้วยกัน ระบุเป้าหมาย วิธีการดำเนินงาน ระยะเวลา งบประมาณที่ใช้จ่าย หน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่ทุกโครงการจะมีหัวข้อมาเริ่มต้นของโครงการก็คือ วันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป แม้จะเป็นโครงการระยะยาว การควบคุมการใช้จ่ายเงินก็จะให้อยู่ในหัวข้อมาเริ่มต้นนี้ในแต่ละปี จึงพออนุมานได้ว่า ข้าราชการทุกคนจะต้องรู้ว่าทุกโครงการจะเริ่มต้นใหม่ในวันที่ 1 ตุลาคมทุกปี และจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายน อย่างแน่นอน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือมีปฏิทินงบประมาณของข้าราชการนั่นเอง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการสร้างงานในชนบท และโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็ต้องอยู่ในกฎเกณฑ์และเงื่อนไขนี้เช่นกัน แต่ก็มีรายละเอียดบางประการที่แตกต่างไปจากโครงการปกติของส่วนราชการ (ดังรูปหน้า 191)

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของโครงการพระราชดำรินี้ก็คือ หัวข้อมาเริ่มต้นที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เสด็จแปรพระราชฐานไปประทับ ณ ตำหนักทักษิณราชินีเวสท์ จังหวัดนราธิวาส ซึ่งอยู่ระหว่างเดือนสิงหาคม - กันยายน - ตุลาคม ทุกปีตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา เว้นปี พ.ศ. 2525 ซึ่งจังหวัดนราธิวาสและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทัพอากาศที่ 4 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม ก็จะต้องเตรียมการรับเสด็จและติดตามเสด็จพระราชดำเนินในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส พระราชกรณียกิจในการเสด็จแปรพระราชฐานในจังหวัดนราธิวาสพอจะกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

วันแรกที่เสด็จถึงจังหวัดนราธิวาส ข้าราชการทุกกระทรวงทบวงกรมในจังหวัดนราธิวาส จะเฝ้ารอรับเสด็จบริเวณทักษิณราชินีเวสท์เป็นกรณีพิเศษ (แตกต่างจากข้าราชการจังหวัดอื่น เฝ้ารอรับเสด็จที่สนามบินบ้านทอน อำเภอเมืองนราธิวาส) เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เสด็จถึงก็ทรงตรัสถามถึงสภาพการณ์ของอำเภอเป็นรายอำเภอและกิ่งอำเภอทุกแห่ง บางครั้งทรงตรัสถามถึงความคืบหน้าของโครงการ



◀ ● เริ่มโครงการ
 ■ สิ้นสุดโครงการหรือ
 บึงบประมาณแล้วแต่กรณี

พระราชดำริด้วย เกือบทุกวัน เวลาบ่ายจนถึงค่ำจะเสด็จพระราชดำเนินลงในพื้นที่โครงการพระราชดำริ โดยไม่มีกำหนดการล่วงหน้า ตามแต่พระราชอัธยาศัย และทรงสนพระทัยในเรื่องใด ทรงซักถามเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ผู้นำท้องถิ่นและประชาชน เมื่อทรงทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและผลการดำเนินงาน เมื่อทรงทราบถึงปัญหาอุปสรรคก็จะทรงแนะนำชี้แนะ เมื่อมีข้อสงสัยก็จะทรงเรียกเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมาถวายนั่งชี้แจงเพิ่มเติม ขณะเสด็จจะมีข้าราชการของจังหวัดและกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องคอยจดบันทึกพระราชดำรัสและพระราชดำริไว้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร หลังจากเสด็จแปรพระราชฐานกลับสู่กรุง เทพมหานคร ประมาณต้นเดือนตุลาคมแล้ว จังหวัดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องก็จะประมวลพระราชดำรัส พระราชดำริ และพระราชเสาวนีย์ เพื่อวิเคราะห์จัดทำโครงการ เสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิเศษประสานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อจะเข้าโครงการในปีงบประมาณต่อไป จากพระราชกรณียกิจระหว่างประทับอยู่จังหวัดนราธิวาส ข้าราชการทุกฝ่ายในจังหวัดนราธิวาสจะมีลักษณะเตรียมพร้อมและกระตือรือร้นอยู่ตลอดเวลา จนมีผู้กล่าวว่า หากระบบราชการไทยตื่นตัวอย่างเช่นกรณีจังหวัดนราธิวาสในห้วงดังกล่าวแล้ว ก็จะเป็นการยกระดับคุณภาพของระบบราชการอีกระดับหนึ่ง

โครงการสร้างงานในชนบท

จริงอยู่ที่โครงการสร้างงานในชนบทจะเริ่มเหมือนกับโครงการปกติอื่น ก็คือวันที่ 1 ตุลาคม แต่ข้อเท็จจริงนั้นทุกโครงการสร้างงานในชนบท จะเริ่มวันที่ 1 มกราคมจนถึงสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายนทุกปี และจะเลื่อนไหวตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนของทุกปี สำนักงานคณะกรรมการสร้างงานในชนบทจะจัดสรรงบประมาณให้แก่สภาตำบลตามเกณฑ์ที่กำหนดในแบบ กชช. 2 ค. หลังจากนั้นคณะกรรมการสร้างงานในชนบทจังหวัดก็จะชี้แจงหลักเกณฑ์และวงเงินงบประมาณซึ่งแต่ละสภาตำบลได้รับ สภาตำบลก็จะเสนอโครงการในกรอบของแผนพัฒนาสภาตำบลและวงเงินที่ได้รับต่อคณะกรรมการสร้างงานในชนบท ลำเนาพิจารณาอนุมัติส่งต่อให้คณะกรรมการสร้างงานในชนบทจังหวัดอนุมัติ เพื่อแจ้งกลับสภาตำบลอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ทุกสภาตำบลสามารถเริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม เป็นต้นไป แต่ความเป็นจริงนั้นในทางปฏิบัติกว่าจะแล้วเสร็จตามขั้นตั้งอนุมัติก็เกือบสิ้นเดือนมกราคม สำหรับจังหวัดนราธิวาสนั้นจะต้องล่าช้าไปอีก กว่าจะดำเนินการตามโครงการได้ก็จะเป็นราวปลายมีนาคม หรือต้นเมษายน เพราะเหตุการณ์เกี่ยวข้องกับข่าวล้าช้ากว่าส่วนอื่นของประเทศ และที่สำคัญก็คือพอเข้าเดือนพฤษภาคมก็มักจะมีฝนตกเป็นประจำ ทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงานตามโครงการ

ที่วางไว้ และปรากฏอยู่เสมอว่า จะมีการขยายเวลาของโครงการออกไปเป็นประจำ แต่ทั้งนี้การเบิกจ่ายเงินจะต้องให้แล้วเสร็จภายในเดือนกรกฎาคม

สำหรับโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เหมือนเช่นโครงการปกติของหน่วยราชการอื่น ๆ กล่าวคือ เริ่มต้นเดือนตุลาคม และเสร็จสิ้นเดือนกันยายนจะมีปัญหาอยู่บ้างในเรื่องการฝึกอบรมประชาชนหรือผู้นำชาวบ้านที่อาจไม่ได้ตามเป้าหมาย เพราะอยู่ในพื้นที่ประชาชนติดภาระด้านอาชีพ หรืออยู่ในเดือนถือศีลอด เป็นต้น โดยสรุป จะเห็นว่า ข้าราชการย่อมจะระหมกที่บทบาทของแต่ละห้วงเกือบจะชัดเจนว่าตนควรจะทำอะไรบ้างในช่วง 12 เดือน จะแบ่งเวลาการทำงานที่เหมาะสมได้อย่างไร กระนั้นก็ตามนโยบายฉับพลันบางครั้งอาจเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน อาทิเช่น เหตุการณ์ธรรมชาติเกิดวาตภัย เกิดแผ่นดินไหว หรือเกิดการรั่วไหลของกัมมันภาพรังสี ย่อมถือว่าเป็นเหตุการณ์พิเศษจะต้องมีมาตรการกำหนด เป็นนโยบายฉับพลันขึ้นมาแก้ไข เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างทันห้วงที่ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานพิเศษที่จะรับไปจัดทำเพราะ เกินขีดความสามารถของหน่วยราชการปกติที่จะปฏิบัติได้ เพราะขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้หรือรับการฝึก เป็นพิเศษขาดเครื่องมือเครื่องมือพิเศษที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เป็นต้น

สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นภายใต้วงจรมติในนโยบายในระบบ แต่สภาพการณ์ที่ปรากฏขึ้นภายใต้วงจรมติในนโยบายนอกระบบก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจยิ่ง กล่าวคือ ในวัฏจักรของนโยบายที่หมุนเวียนเป็นประจำทุกปี จะมีลักษณะที่ซ้ำ ๆ ซาก ๆ อยู่ประการหนึ่ง จากบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของข้าราชการในห้วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง ในรอบหนึ่งปี อันเป็นการครบรอบวงจรของนโยบาย ซึ่งบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของข้าราชการจะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ที่กลุ่มคนจะได้รับ จากการอาศัยสถานการณ์เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ฝ่ายตนให้มากที่สุด นั่นหมายถึง ข้าราชการเหล่านี้จะดำเนินการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ของตน ซึ่งทางข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐหรือผู้ปฏิบัตินโยบายอาจจะควบคุมสถานการณ์ให้ดำรงคงอยู่ต่อไปหรืออาจจะสร้างสถานการณ์ขึ้นมาเพื่ออาศัยสถานการณ์เป็น เครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์อยู่เสมอ

ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สามารถยืนยันแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในรอบหนึ่งปีปรากฏอย่างชัดเจนว่า ในรอบหนึ่งปีงบประมาณหรือนโยบาย ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป เหตุการณ์การก่อการร้ายจากขบวนการโจรก่อการร้ายหรือโจรคอมมิวนิสต์ เช่น การปิดป่าหรือสวนยางพารา

เพื่อเรียกค่าคุ้มครอง จะเกิดขึ้นในช่วงจะสิ้นปีงบประมาณและเริ่มต้นปีงบประมาณ สภาพการณ์นี้จะเกิดขึ้นทุกปีในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ซึ่งทางข้าราชการจะพยายามควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวไว้ในระดับหนึ่ง หรือถ้าหากเมื่อใดเหตุการณ์สงบ ทางข้าราชการเองบางครั้งก็พยายามสร้างสถานการณ์ขึ้นมาโดยการชะลอการปฏิบัติงานปล่อยให้เหตุการณ์ขยายจนกระทั่งอันตรายของประชาชน ทำให้สถานการณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ดำรงคงอยู่เช่นนี้ตลอดไป ซึ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ท่านหนึ่งอดีต เป็นผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้กล่าวว่า "เหตุการณ์ที่เป็นปัญหาในภูมิภาคดังกล่าวนี้ ไม่สามารถเข้าแก้ปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ เพราะมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นกระบวนการ เช่น ถึงกับจะต้องต่อรองกับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยราชการที่ข้าราชการที่ประพฤติมิชอบสังกัด เพื่อย้ายข้าราชการเหล่านี้ออกจากพื้นที่ โดยการเอาเกียรติยศและตำแหน่งหน้าที่ไปแลกกับการย้ายข้าราชการคนใดคนหนึ่งใดที่ประพฤติมิชอบ จะปรากฏอย่างชัดเจนได้ว่า เหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่สามารถจะเข้าแก้ปัญหาให้หมดสิ้นได้ ทั้งนี้เนื่องจาก ฝ่ายข้าราชการมีบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัต 2 ลักษณะ คือ การควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวไว้ และการพยายามที่จะสร้างสถานการณ์ขึ้นมาเพื่ออาศัยสถานการณ์ดังกล่าวในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับฝ่ายตนเอง

ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะที่ได้จากผลการวิจัย ผู้เขียนใคร่แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ
2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ผลจากการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนสามารถกล่าวได้ว่าการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับจุดกำเนิดของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนของนโยบาย ความซับซ้อนของการบริหาร สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบายและการจัดสรรทรัพยากร กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจจัยทั้ง 6 ข้อ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย แนวความคิดดังกล่าวเป็นของ แกรี่ ดี บรีวเวอร์ (Garry D. Brewer) และ ปีเตอร์ เดอ ลีออนส์ (Peter De Leon) ซึ่งได้เสนอแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบาย

ถ้าหากจากผลการวิจัยปรากฏอย่างชัดเจนว่า มีปัจจัยที่ 7 คือ "การแสวงหาผลประโยชน์" ซึ่งมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายอย่างมีนัยสำคัญ แต่การแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ จะต้องอาศัยสถานการณ์เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ นั้นหมายความว่า สถานการณ์เป็นตัวกำหนดการจัดสรรผลประโยชน์อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวได้ว่า สถานการณ์เป็นปัจจัยที่กำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์

กล่าวได้ว่า การค้นพบปัจจัย "การแสวงหาผลประโยชน์" ว่ามีนัยสำคัญต่อความสำเร็จต่อการปฏิบัตินโยบาย เป็นจุดแปรเปลี่ยนความคิดเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบาย เพราะตามแนวความคิดเดิมของนักวิชาการหลายท่าน เช่น บลิวเวอร์ และ เดอ ลีองส์ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย มี 6 ข้อ ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่พบว่าปัจจัยด้านการแสวงหาผลประโยชน์ เป็นปัจจัยที่ 7 ที่เพิ่มขึ้นมาอีก และมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ปัจจัยทั้ง 7 ก็สามารถจะนำไปเป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัตินโยบายในภูมิภาคอื่น ๆ ได้ ถ้าหากจะกล่าวให้ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยทั้ง 7 ดังกล่าวมีลักษณะเป็นเอกภาพ ซึ่งสามารถนำไปกรอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายได้ทุกสภาพพื้นที่หรือภูมิภาค อันเป็นประเด็นการศึกษาที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การพัฒนาจังหวัดนครราชสีมาที่แล้วมากแล้วได้ว่า ยังไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญประการหนึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า เกิดจากความหลากหลายในการปฏิบัตินโยบายของผู้ปฏิบัตินโยบายทั้งที่แหล่งกำเนิดนโยบายก็ดี ความชัดเจนของนโยบายก็ดี หรือแม้กระทั่งการจัดสรรทรัพยากรมีข้อได้เปรียบ เพราะจะล้นแล้วแต่มาจากบุคคลคนเดียวก็คือ นายกรัฐมนตรี แต่โครงการเหล่านั้นได้กระจายตัวออกส่งผ่านระบบราชการที่แบ่งแยกงานออกไปเป็นส่วนย่อยมากขึ้นทุกที ลักษณะต่างหน่วยต่างทำไม่เกื้อกูลหรือเชื่อมโยงกัน ทั้ง ๆ ที่ต่างก็มีวัตถุประสงค์ร่วมกันก็คือพัฒนาพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาให้ดีขึ้น ประเด็นเรื่องการขัดแย้งของวัตถุประสงค์ของนโยบายจึงต้องทิ้งเสียได้เลย จึงเหลือเพียงจะปฏิบัตินโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไรเท่านั้น จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณา ก็คือ

ประเด็นที่หนึ่ง นโยบายการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาทุกรูปแบบควรจะผสมผสานสนธิเข้าด้วยกัน ให้สอดคล้องกับระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดภาพรวมที่ชัดเจนของแผนงานพัฒนาที่เอื้ออำนวย สอดคล้อง เกื้อกูล และเชื่อมโยงของหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาควรจะเป็นแกนกลางสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดความสัมพันธ์ของทุกโครงการให้กลมกลืนกัน

ประเด็นที่สอง นโยบายการพัฒนาจังหวัดนครราชสีมาอาจแบ่งออกได้เป็น 2 แนว คือ แนวแรกก็คือ

ก. นโยบายแนวประจำ ซึ่งทุกส่วนราชการต้องปฏิบัติ เป็นประจำในท่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ แต่อาจแยกย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ประเภทโครงการบริหารราชการปกติ ซึ่งปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนาภาคที่ต้องปฏิบัติ เป็นประจำทุกปี รวมทั้งโครงการสร้างงานในชนบทด้วย

(2) ประเภทโครงการบริหารราชการพิเศษ ซึ่งใช้ในกรณีที่มีเป้าหมายพื้นที่ที่มีปัญหาพิเศษ และต้องการเร่งรัดอัตราการพัฒนาให้สูงกว่าโครงการบริหารราชการปกติ จังหวัดนครราชสีมาและอีกสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็มีเงื่อนไข อยู่ในลักษณะดังกล่าว โครงการเหล่านี้ก็คือโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

ข. แนวนโยบายฉับพลัน บางครั้งเมื่อมีเหตุการณ์แปลกปลอมอุบัติขึ้น โดยมีได้มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ซึ่งเกินกำลังความสามารถที่หน่วยราชการปกติจะรับปฏิบัติได้ จำเป็นต้องมอบหมายให้หน่วยราชการพิเศษที่ตั้งขึ้น เฉพาะ เป็นผู้รับไปปฏิบัติ เช่น การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการวิกฤต (crisis management unit) กรณีที่เหตุพิเศษที่เกิดขึ้น อาทิ เช่น การเกิดรั่วไหลของแก๊สมันตภาพรังสี การเกิดแผ่นดินไหว การเกิดवादภัยรุนแรง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้แนวความคิดในการพัฒนาจังหวัดนครราชสีมาได้กระชับรัดกุมยิ่งขึ้น ก็จะกล่าวเน้นในส่วนการปฏิบัตินโยบายประจำ เป็นการเฉพาะ ในเบื้องต้นที่สำคัญก็คือ จะต้องจัดทำแผนงานขึ้น เพื่อครอบคลุมการปฏิบัตินโยบายในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาทั้งหมด มิใช่ลักษณะประมวลรายงานโครงการแต่เป็นลักษณะทางวิชาการมากขึ้น โดยจัดทำเป็นเอกสาร 2 ประเภท คือ

ก. คู่มือการวิเคราะห์ความเหมาะสม (feasibility study) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับผู้มีหน้าที่ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เรื่องงบประมาณ เรื่องอัตรากำลังคน

เรื่องแผนงานโครงการ นำไปวิเคราะห์หาความเหมาะสมในด้านเทคนิค ด้านการเงิน การลงทุน การบริหาร และการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นเอกสารทางวิชาการเพื่อหาเหตุผลอธิบายแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและการอนุมัติโครงการ เช่น สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานข้าราชการพลเรือน สภาพความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการสร้างงานในชนบท และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น เพื่อให้การสนับสนุนนโยบายในส่วนที่ตนรับผิดชอบดูแลอยู่

ข. คู่มือกำหนดการปฏิบัติประจำ (instruction book) เป็นเอกสารที่ระบุลักษณะสำคัญของแต่ละโครงการและภาพรวมของโครงการทั้งหมด ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹

(1) กำหนดเฉพาะจุดมุ่งหมายย่อยในเชิงปฏิบัติของนโยบายให้ชัดเจน เป็นที่เข้าใจตรงกันของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในทุกระดับ ไม่ว่า กระทรวง ทบวง กรม กองทัพ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน หรือหน่วยงานอื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริทุกฝ่ายจะต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่และ เป้าหมายร่วมกัน ไม่ใช่ไปคนละทิศต่างคนต่างทำอย่างที่ผ่านมา

(2) ระบุถึงทักษะที่จำเป็นและบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหรือผู้ใช้ นโยบายโดย ชัดเจน บางครั้งผู้ปฏิบัตินโยบายใดต้องการให้มีลักษณะพิเศษในเรื่องมีความรู้ ทักษะ แตกต่างไปจากบุคคลโดยทั่วไป อย่างเช่น การปฐมนิเทศข้าราชการที่มาปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะได้รับการฝึกฝนปรับเปลี่ยนให้เกิดความเข้าใจสภาพแวดล้อมทางสังคมและจิตวิทยา ในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรณีพิเศษ เช่น ทำการปฐมนิเทศปีละ 30 รุ่น รวมประมาณ 2,000 คนต่อปี แต่เท่าที่ผ่านมาศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังขาดการติดตามพฤติกรรมของผู้ผ่านการปฐมนิเทศ ดังนั้นจึงน่าที่จะเพิ่มความเข้มข้นและขยายขอบเขตการปฐมนิเทศให้มากกว่าที่ผ่านมา

(3) กำหนดมาตรฐานในการสรรหาและการพัฒนาทักษะของผู้ปฏิบัติหรือผู้ใช้ นโยบายนั้น ในการสรรหาที่น่าที่จะกำหนดคุณสมบัติเป็นการเฉพาะเจาะจง โดยระดมบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมมาปฏิบัติงาน โดยมีสิ่งจูงใจ เช่น เมื่อถูกส่งมาปฏิบัติงาน

¹ Bunker, Policy Sciences Perspective on Implementation Process, p.137.

ถ้าได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็จะได้รับการตอบแทนอย่างคุ้มค่า ซึ่งธุรกิจเอกชนได้ปฏิบัติเป็นประจำแล้วในการกำหนดเป้าให้กับผู้ปฏิบัติ สิ่งที่จะจูงใจอันได้แก่ การจัดเงินทุนเป็นพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือน ส่วนเงินเดือนจะได้รับการขึ้นในสายงานปกติปีละขั้น หรือถ้าปฏิบัติงานจนบังเกิดผลดีอย่างยิ่งยวดทำให้นโยบายบรรลุผลอย่างสำคัญ ก็อาจพิจารณาให้สองขั้น เป็นบำเหน็จพิเศษ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเคยปฏิบัติมาแล้วกรณีโครงการพัฒนาประสิทธิภาพสภาตำบล (โครงการ พต.) นอกจากนี้จะต้องให้อำนาจและความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน เป็นการเฉพาะด้วย เพื่อเกิดความคล่องตัวซึ่งเป็นการท้าทายให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ความรู้ความสามารถ สติปัญญาและวิจารณญาณอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะผู้บริหารงานโครงการ (project manager) และผู้ปฏิบัติงานในโครงการจะต้องสังกัดกับโครงการ ห้ามมิให้ทำหน้าที่อื่นนอกเหนือจากงานในหน้าที่ที่ระบุไว้ในโครงการเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือถึงเวลาแล้วที่จะจุดประกายแห่งการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทย โดยนำเทคนิคการบริหารสมัยใหม่ของธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้นั้นเอง

(4) กำหนด เฉพาะเจาะจงถึงโครงสร้างและวิธีการในการควบคุมนโยบาย สูตรสำเร็จรูปในการปฏิบัตินโยบายของระบบราชการไทยก็คือ จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา โดยดึงเอาส่วนราชการที่คาดว่าจะเกี่ยวข้อง เข้ามาปรึกษาหารือและมอบหมายหน้าที่การงานต่างคนต่างไปทำ แล้วไปจบลงตรงวันที่ 30 กันยายนของทุกปี หรือจนกว่าเงินงบประมาณใช้จ่ายจนหมด จากการวิเคราะห์ในบทต้น ๆ ก็จะได้พบความสลับซับซ้อนของการจัดองค์การ การจัดตั้งคณะกรรมการก็ดีหรือคณะทำงานก็ดี เพียงเพื่อให้หลีกเลี่ยงการใช้องค์การปกติ แต่แนวทางในปฏิบัติกลับทวนไปใช้องค์การเดิมอีกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเงื่อนไขการขาดแคลนทรัพยากรงบประมาณ กำลังคน และเวลาสำหรับการควบคุมเท่าที่ปรากฏที่เรียกกันว่า การตรวจราชการ มีผู้รับผิดชอบในการตรวจตั้งแต่ระดับกระทรวงลงมาถึงกรม และจังหวัด แต่เป็นลักษณะในเรื่องตรวจความคืบหน้าของโครงการ การใช้จ่ายเงินและเงื่อนไขที่ใช้ไปและเหลืออยู่ ไม่ค่อยให้ความสนใจในการแก้ไขปรับปรุงให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ควรจะมีการปรับปรุงรูปแบบของโครงสร้างและวิธีการควบคุมให้ตรงกระชับรัดกุม โดยจัดทำ เป็นแม่แบบไว้ เป็นการเฉพาะตามลักษณะของงานไว้ เปรียบเทียบไม่ใช่ใช้เป็นสูตรสำเร็จรูปอย่างที่เคยปฏิบัติมา เช่น เรื่องการฝึกอบรมประชาชนควรมีแม่แบบไว้แน่นอนให้ทุกหน่วยราชการยึดถือ ไม่ใช่ต่างฝ่ายต่างสร้างอาณาจักรมวชนอาสาสมัครของตนขึ้นมาอย่างที่เป็นอยู่ยกตัวอย่าง เช่น การฝึกอบรมเยาวชน มีกรมผู้รับผิดชอบเกินกว่าสิบหน่วยงาน เป็นต้น

(5) เลือก เป้าหมายที่มีความสำคัญตามลำดับแล้วนำไปปฏิบัติตามความจำเป็นและเหมาะสม การนำวงจรมาย่างดัดได้กล่าวแล้วข้างต้นมาปรับใช้ สามารถที่จะ เป็น เครื่องมือในการปฏิบัตินโยบายได้เป็นอย่างดี โดยการรู้อาจจะ เลือกปฏิบัติโครงการไหนตามลำดับความสำคัญตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โครงการใดควรจะชะลอหรือเร่งรัดในห้วงระยะเวลาใดที่เหมาะสม ทำให้เกิดการประสานสัมพันธ์ในกระบวนการปฏิบัติ ไม่ล้าหลังหรือชะงักงันอย่างที่เคยประสบมา

(6) กำหนดเฉพาะเจาะจงถึงสัมพันธ์ภาพกับหน่วยงาน หรือโครงการอื่น ๆ การประชุมปรึกษาหารือกันและการแต่งตั้งกรรมการร่วมกันนั้น เป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เกิดสัมพันธ์ภาพระหว่างหน่วยงานก็ตาม ไม่ใช่เพียงแต่ระบุถึงหน้าที่ที่บางหน่วยให้เท่านั้น แต่การที่จะกระชับสัมพันธ์ภาพให้แน่นแฟ้นขึ้นก็ต้องระบุถึงลักษณะความ เกี่ยวเนื่องของหน่วยงานในแต่ละสายงานของโครงการ กำหนดการที่ต้องประสานกันในแต่ละจังหวัดของงาน และใครจะต้องไปสัมพันธ์กับใครบ้าง ที่ไหน เมื่อไหร่ ซึ่ง เป็นการระบุให้ชัดเจน มิใช่รอให้อีกฝ่ายหนึ่งวิ่งเข้ามาหาอย่างปฏิบัติกันอยู่

สรุปข้อพิจารณาข้างต้นก็เพื่อให้เกิด เอกภาพในการปฏิบัตินโยบายของจังหวัด เป็นสำคัญ โดยระดม เครื่องมือการบริหารและเทคนิคบางประการ เพื่อ เสริมสร้างให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างเที่ยงตรงแม่นยำตามที่กำหนดไว้ มิได้มีความมุ่งประสงค์เพื่อขยายอำนาจหรืออิทธิพลให้แก่ข้าราชการแต่อย่างใดทั้งสิ้น