

แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพ
ในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา
จังหวัดชายแดนภาคใต้

โดย

นายันทพงศ์ สุวรรณรัตน์
ผู้อำนวยการกองส่งเสริมและสนับสนุนงานพัฒนาฝ่ายพลเรือน
ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ลักษณะวิทยุทธศาสตร์ ของนายันทพงศ์ สุวรรณรัตน์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 – 2563

พลโท

(พิสิณฑ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นายนันทพงศ์ สุวรรณรัตน์ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 62

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาวิเคราะห์และสรุปบทเรียนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล ตั้งแต่ช่วงที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศ (เมื่อพฤษภาคม 2557) โดยเน้นการขับเคลื่อนภารกิจงานในส่วนกลาง และ 2. จัดทำข้อเสนอแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะต่อไป โดยกำหนดตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อ “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนงานคือผู้รับผิดชอบภารกิจงาน และระบบบริหารจัดการของกลไกหลักและหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวม ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562 (5 ปี) และข้อมูลผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มประชากรตัวอย่างที่คัดเลือกผู้รับผิดชอบภารกิจงานของ 3 หน่วยงานกลางและ 2 หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบมิตงานสำคัญ

ผลการศึกษาสรุปว่า 1. บทเรียนสำคัญจากการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วง 5 ปี (ปี 2558-2562) ของรัฐบาลโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ให้ความสำคัญกับผู้รับผิดชอบภารกิจงาน ทั้งผู้บริหารและปฏิบัติงาน ซึ่งมีข้อจำกัดเรื่องความพร้อมขับเคลื่อนงานทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และให้ความสำคัญกับระบบบริหารจัดการ ที่ยังมีข้อจำกัดเรื่องการพัฒนากระบวนการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานและไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่ขับเคลื่อนงานร่วมกัน และ 2. แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระยะต่อไปให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเพิ่มมากขึ้น จำเป็นต้องเร่งดำเนินการพัฒนาให้ผู้รับผิดชอบภารกิจงานมีความพร้อมขับเคลื่อนงานได้อย่างต่อเนื่อง และเร่งปรับปรุงพัฒนาออกแบบระบบบริหารจัดการของกลไกหลักและหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวม รวมทั้งหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบมิตงานด้านสำคัญ (ด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา) ให้พร้อมดำเนินงานบนระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ สามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลสำคัญได้ตลอดเวลาและทุกระดับการขับเคลื่อนงาน โดยมุ่งเชื่อมโยงระดับกระทรวง กรมในส่วนกลางกับหน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่

ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะสำคัญให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) นำผลการศึกษานี้ ไปพิจารณาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2562 ที่ได้มอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพนำประกาศ คสช. และคำสั่ง คสช. ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปพิจารณาเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเพื่อรองรับการดำเนินงานในระยะยาวต่อไป

Abstract

Title Guidelines for Enhancing Unity and Effectiveness on Solving Problems for Southern Border Provinces

Field Strategy

Name Mr. Nanthapong Suwanarat **Course** NDC **Class** 62

The research aims to 1. study analyze and summarize the lesson learned of central agencies' missions on problem solving for Southern Border Provinces under the administration of the National Council for Peace and Order : NCPO (May 2014) and 2. conduct guidelines for enhancing unity and effectiveness on problem solving for Southern Border Provinces in next phase. Variables are responsible persons and administrative system of core responsible agencies. The data includes operations information during 2015 - 2019 fiscal years (5 years) and in-depth interviews representatives from 3 central and 2 core responsible agencies.

The summaries are as follows

1. As the solution in the 3 Southern Border Provinces of Thailand launched by NCPO (2015-2019), the implementation remains substandard, with an insufficient technological system, the limitation of operational standard and lack of updated IT system.

2. To strengthen the integrity and effective resolution of Southern Border Provinces of Thailand, the crucial stage is Improving personnel and management to become more related, leading to the efficiency of data preparing for big data and IT systems and sharing both central government and subdivision.

The recommendation is for Internal Security Operations Command : ISOC to exercise its power with adaption to situations. The Cabinet Resolution on May 2019 has assigned ISOC as core responsible agencies to compile NCPO' announcements and orders for conducting appropriated measure and guidelines for long-term operation.

คำนำ

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ด้านความมั่นคง ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้กำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนระดับรองอย่างชัดเจน คือ แผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. 2562 - 2565) ในส่วนของรัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนงานนำไปสู่การปฏิบัติ โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในระดับนโยบาย และมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นผู้รับผิดชอบในระดับขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าจำนวนมาก โดยภาพรวมปีละไม่น้อยกว่า 50 หน่วยงาน

ในโอกาสที่ผู้ศึกษาได้เข้าเรียนในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 จึงได้นำประเด็นการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นปัญหาสำคัญในการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาคำตอบ “แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาคจังหวัดชายแดนภาคใต้” โดยเน้นสรุปบทเรียนของการดำเนินงานที่ผ่านมา และมุ่งหาแนวทางขับเคลื่อนงานที่เหมาะสมในระยะต่อไป

(นายันทพงศ์ สุวรรณรัตน์)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62
ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การนำเสนอเอกสารวิจัย ประกอบการเรียนหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 “เรื่องแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้” ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แรงบันดาลใจมาจากการทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.) /สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงตั้งใจเรียบเรียงข้อมูลสำคัญในการดำเนินงานที่ผ่านมาและข้อมูลข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ผ่านการวิเคราะห์สรุปบทเรียนสำคัญ และสังเคราะห์ข้อเสนอแนวทางดำเนินงานต่อไป จัดทำเอกสารวิจัย โดยการให้คำปรึกษาแนะนำของคณาจารย์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยเฉพาะ ท่านอาจารย์ พลโท นพดล มังคละทน และ พลเอก สุทนต์ เหมือนพิทักษ์

ในโอกาสนี้ จึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์และเจ้าหน้าที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รวมทั้งผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ตลอดจนทีมงาน สล.คปต. ซึ่งได้กรุณาให้การสนับสนุน การศึกษาวิจัยจนเป็นชิ้นงานที่ผ่านการรับรองของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หากมีข้อผิดพลาด ใด ๆ ผู้ศึกษาขออภัยไว้แต่ผู้เดียว

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้สนใจนำไปประยุกต์ใช้เพื่อสนับสนุนการสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ยั่งยืนตลอดไป

(นายณันทพงศ์ สุวรรณรัตน์)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย	6
วิธีดำเนินการวิจัย	7
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	8
คำจำกัดความ	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	10
แนวคิดเกี่ยวกับเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่	28
ยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนหลักที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา	
และพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	41
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	47
กรอบแนวคิดของการวิจัย	51
สรุป	51
บทที่ 3 การขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้	
สภาพปัญหาและผลกระทบ	52
การดำเนินการแก้ไขปัญหาฯ ช่วงก่อน คสช. เข้าบริหารประเทศ	52
การดำเนินการแก้ไขปัญหาฯ ช่วง คสช. เข้าบริหารประเทศ	71
สภาพปัญหาและผลกระทบ	100
สรุป	105

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์การขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพ ในการขับเคลื่อนงานระยะต่อไป	107
กล่าวนำ	108
วิเคราะห์ปัญหา	108
การวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่ต้องการตามแนวนโยบาย คสช.	111
การวิเคราะห์ตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ตามแนวนโยบาย คสช.	117
แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในระยะต่อไป	138
สรุป	142
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	144
สรุป	144
ข้อเสนอแนะ	153
บรรณานุกรม	154
ภาคผนวก	156
ประวัติย่อผู้วิจัย	158

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2-1	องค์ประกอบหลักของศาสตร์ด้านนโยบายศึกษา	13
2-2	กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ BSC, ตัวชี้วัดผลงานหลัก	29
2-3	กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์	30
2-4	วงจรการดำเนินโครงการ	35
2-5	ความสัมพันธ์ของการติดตามและการประเมินโครงการ	37
2-6	เปรียบเทียบการติดตามและการประเมินผลโครงการ	40
2-7	กรอบแนวคิดของการวิจัย	51
3-1	แสดงกรอบแนวทาง และห้วงระยะเวลาในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	66

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2-1	ความหมาย จุดมุ่งหมาย และประโยชน์ของการติดตามและการประเมิน	38
2-2	เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามโครงการกับการประเมินโครงการ	39
3-1	แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จชต. และ 4 อำเภอของสงขลา	57

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยโดยทั่วไปรับรู้เรื่องราวและมีความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากข่าวสารที่ปรากฏทางสื่อต่าง ๆ ทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยปรากฏภาพข่าวเหตุการณ์ความรุนแรงหลากหลายรูปแบบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา อาทิ การลอบยิงเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทั่วไป การลอบวางระเบิดในเขตเมืองตามแนวถนนเส้นทางสัญจรและบริเวณพื้นที่สัญลักษณ์สำคัญ รวมถึง การลอบวางเพลิงสถานที่ราชการ ส่งผลทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ได้รับบาดเจ็บ และเสียชีวิตต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2547 รวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนและทรัพย์สินของทางราชการจำนวนมาก

ในกรอบการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา เพื่อการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ปล้นปืนจากค่ายทหารที่จังหวัดนราธิวาส เมื่อเดือนมกราคม 2547 จนถึงรัฐบาลในปัจจุบัน ได้กล่าวถึง ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ภายใต้ชื่อ “**ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**” โดยรัฐบาลได้กำหนดเป็น “ประเด็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการในปีแรก” และมอบให้ รองนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายความมั่นคง) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายรวมทั้งรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ประสานการขับเคลื่อนงานร่วมกับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้องค์กร/กลไกดำเนินงานที่แต่งตั้งเป็นการเฉพาะ อาทิ ในปี 2548 ได้มีการแต่งตั้ง กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) ซึ่งมอบให้ฝ่ายทหาร เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ต่อมาในปี 2551 รัฐบาลได้แต่งตั้ง คณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ (รชต.) ซึ่งมอบให้ รองนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายความมั่นคง) เป็นประธาน และกำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สสภาพัฒน์) เป็นฝ่ายเลขานุการ และในปี 2555 ได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการอำนวยการประสานนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปก.) โดยมี รองนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายความมั่นคง) เป็นประธาน และกำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สผช.) เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อประสานทุกภาคส่วนร่วมดำเนินการให้เกิดผลตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา

สำหรับการดำเนินการของรัฐบาลในช่วงที่มีคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (ตุลาคม 2557 – กันยายน 2558) ต่อเนื่องจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ตุลาคม 2561 – กันยายน 2562) รวมระยะเวลา 5 ปี นั้น พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไข “**ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้**” และจัดลำดับความเร่งด่วนเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการในลำดับต้น โดยกำหนดแนวนโยบาย

ดำเนินการที่ต้องเสริมสร้างเอกภาพ และประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนภารกิจงานแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการเสริมสร้างเอกภาพในการดำเนินงานของภาครัฐในระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยภาพรวมในแต่ละปีงบประมาณ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหาร ทั้งที่สังกัดกระทรวง ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และหน่วยงานภายใต้ การควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรี ตลอดจนหน่วยงานขององค์กรอิสระ และองค์กรอัยการรวมกันปีละไม่น้อยกว่า 50 หน่วยงาน

การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป หัวหน้า คสช. ได้ลงนามประกาศ คสช. ฉบับที่ 98 /2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 กำหนดโครงสร้างกลไกบริการจัดการ 3 ระดับ เพื่อให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย

1. ในระดับนโยบาย กำหนดให้ หัวหน้า คสช. เป็นผู้รับผิดชอบนโยบาย ซึ่งให้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และเสนอแนะตามนโยบายการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557

2. ในระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ซึ่งมี รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธาน คปต. รับผิดชอบการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยให้ สมช. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3. ในระดับหน่วยปฏิบัติ มอบให้ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า เป็นหน่วยหลักรับผิดชอบหลักในพื้นที่ เพื่อบูรณาการงานทุกมิติในระดับหน่วยปฏิบัติ

สมช. โดย สล.คปต. ได้จัดทำ “**แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 – 2560**” นำเสนอหัวหน้า คสช. อนุมัติ/ให้ความเห็นชอบ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการ บูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมี แนวทางการดำเนินงานแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ทั้งในมิติความมั่นคงและมิติการพัฒนาที่เกิดผล อย่างเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ตามกรอบและแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว โดยมุ่งเน้นปฏิบัติงานด้านความมั่นคงที่ให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัยพื้นที่ เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายสนับสนุนปฏิบัติงานด้านการพัฒนาที่ช่วยคลี่คลายเงื่อนไขปัญหาความมั่นคง และให้ความสำคัญต่อการแสวงหาทางออกโดยสันติวิธี

แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 – 2560 มีความมุ่งหมายให้ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุผลที่สำคัญ 4 ประการ ประกอบด้วย

1. ลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง โดยสันติวิธี
2. เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข
3. ให้สังคม จชต. เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็ง และ
4. เพื่อให้ประชาชนไทยทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศมีความเข้าใจและสนับสนุน แนวทางการดำเนินการของฝ่ายรัฐ

ในการขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติ แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ. 2558 - 2560 จำแนกกลุ่มภารกิจงานออกเป็น 7 กลุ่มภารกิจ และกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพกลุ่มภารกิจงาน ดังนี้

- กลุ่มภารกิจงานที่ 1 การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก
- กลุ่มภารกิจงานที่ 2 การอำนวยความสะดวกธรรมชาติและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ
กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก
- กลุ่มภารกิจงานที่ 3 การสร้างความเข้าใจทั้งในและต่างประเทศรวมทั้งเรื่องสิทธิมนุษยชน
กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก
- กลุ่มภารกิจงานที่ 4 การศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม
กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก
- กลุ่มภารกิจงานที่ 5 การพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่และคุณภาพชีวิตของประชาชน
กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก
- กลุ่มภารกิจงานที่ 6 การเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐ และการขับเคลื่อนนโยบาย
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศ โดยสำนักงานเลขาธิการ ศปต.
- กลุ่มภารกิจงานที่ 7 การแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายต่างประเทศ โดยสำนักงานเลขาธิการ ศปส.

สรุปผลการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 - 2560 มีผลสำเร็จที่สำคัญจำแนกตามมิติได้ประกอบด้วย

มิติงานความมั่นคง สรุปผลงานที่สำคัญ ได้แก่ 1. หน่วยงานตำรวจ ทหารและกำลังพลที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยของพื้นที่และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (หน่วยรับผิดชอบพื้นที่จังหวัดอำเภอ เขตเมือง และเขตชนบท รวมทั้งบริเวณแนวชายแดน) ได้รับการปรับปรุงประสิทธิภาพและเสริมสร้างความพร้อมให้ปฏิบัติการกิจได้ดีขึ้น 2. กำลังประจำถิ่น (กำลังตำรวจ ทหารพราน) และกลุ่มพลังประชาชน (อาสาสมัครดินแดน/อส. ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน/ชรบ. อาสาสมัครพิทักษ์เมือง ไทยอาสาป้องกันชาติ/ทสปช.) ได้รับการสนับสนุนให้เพิ่มจำนวน และได้รับการพัฒนาความพร้อม รวมทั้งจัดระบบให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น 3. โรงเรียนกลุ่มเสี่ยงได้รับการดูแลและเฝ้าระวังมิให้กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงเข้ามาแสวงประโยชน์ รวมทั้ง สนับสนุนให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพิ่มขึ้น 4. กระบวนการพิสูจน์หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ และกระบวนการสอบสวนสืบสวนในคดีความมั่นคงได้รับการพัฒนาให้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมทั้งสำนวนคดีมีหลักฐานประกอบชัดเจน สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพิ่มมากขึ้น และ 5. กลไก/เวทีต่างประเทศโดยเฉพาะคณะผู้แทนขององค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) ที่เดินทางติดตามสถานการณ์และการดำเนินการของภาครัฐในพื้นที่ทุกปี มีความเข้าใจสถานการณ์ในพื้นที่และสนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาลไทยโดยต่อเนื่อง

มิตินงานการพัฒนา สรุปลงานที่สำคัญ ได้แก่ 1. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ได้รับการพัฒนาอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการและสภาพพื้นที่ 2. โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่โดยเฉพาะเส้นทางสัญจรระหว่างอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านได้รับการพัฒนาปรับปรุง/ก่อสร้างให้สะดวกสบายเพิ่มขึ้น 3. หมู่บ้าน/ชุมชนได้รับการพัฒนาปรับปรุงและช่วยเหลือตามความต้องการของเวทีประชาคม 4. เด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้รับโอกาสทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งการสนับสนุนทุนการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 5. กิจกรรมด้านศาสนาที่ดำเนินการทั้งในและต่างประเทศได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง 6. กระบวนการยุติธรรมชุมชนได้รับการพัฒนาให้ประชาชนในพื้นที่เข้าถึงได้ง่ายขึ้น และ 7. ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

มิตินงานการบริหารจัดการ สรุปลงานที่สำคัญ ได้แก่ 1. การจัดองค์กรและกลไกการบูรณาการทั้ง 3 ระดับ ระดับนโยบาย ระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับหน่วยปฏิบัติ 2. การปรับปรุงแผนงานและแผนเงินทั้งในกรอบเวลา 3 ปี และแต่ละปีงบประมาณ และ 3. การติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการประเมินผลในภาพรวม

สรุปผลในภาพรวม ได้ส่งผลให้เหตุรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ประชาชนมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในมิตินงานพัฒนาและมิตินความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น ชุมชนและท้องถิ่นได้รับการพัฒนาอาชีพ และส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของพื้นที่เด็กและเยาวชนในพื้นที่ได้รับการส่งเสริมการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาในพื้นที่ จชต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ภายใต้กรอบนโยบายการบริหารและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 – 2562 (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2559) สมช. โดย สล.คปต. ได้จัดทำ “**แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่ จชต. พ.ศ. 2561 – 2564**” (มติ คปต. เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2561 และการอนุมัติจากหัวหน้า คสช. เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2561) เพื่อทดแทน แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 – 2560 ที่สิ้นสุดลง โดยแผนปฏิบัติการฯ ฉบับใหม่มีเป้าหมายมุ่งแก้ไขปัญหา และเงื่อนไขที่ส่งผลให้เกิดความรุนแรงในพื้นที่ เน้นปฏิบัติงานเชิงรุกและสร้างความต่อเนื่องให้สามารถรองรับสถานการณ์ในอนาคต รวมทั้งให้ความสำคัญกับความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดผลสัมฤทธิ์สำคัญ เพื่อ “คืนสันติสุขสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” ทั้งนี้ ได้วางแนวทางดำเนินการรวม 3 ด้าน คือ ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา และด้านการสร้างความเข้าใจ

เป้าหมายสำคัญตาม แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2561 – 2564 รวม 4 ประการ ได้แก่ **เป้าหมายที่ 1** ประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของ จ.สงขลา ทั้งในเขตเมือง ชุมชน และหมู่บ้านเป้าหมายมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน **เป้าหมายที่ 2** เศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีอัตราการขยายตัวเติบโตเพิ่มขึ้น และประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น **เป้าหมายที่ 3** ประชาชนในกลุ่มเป้าหมายมีโอกาสทางการศึกษา และมีความรู้ความเข้าใจหลักศาสนาที่ถูกต้อง สามารถดำเนินชีวิตร่วมกันได้อย่างปกติสุขในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม และ **เป้าหมายที่ 4**

ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ มีความเข้าใจและให้ความร่วมมือภาครัฐในการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี

การขับเคลื่อนงานตาม แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2561 – 2564 มีความต่อเนื่องและขยายผลการดำเนินงาน ทั้งในมิติความมั่นคง และมิติการพัฒนาจาก แผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 – 2560 ซึ่งนำไปสู่การลดจำนวนเหตุรุนแรงในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งยังสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน และกลไกในระดับพื้นที่ได้มากขึ้น อาทิ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกองกำลังประชาชนในการดูแลความปลอดภัยในพื้นที่ของตนเองได้ หรือการสร้างเครือข่ายประชาชนในการสนับสนุนงานพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีการพัฒนาและสร้างโอกาสทางอาชีพให้กับประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงคำนึงถึงวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ที่สำคัญคือสามารถสร้างการรับรู้และความเข้าใจถึงข้อเท็จจริง และแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาล จนทำให้ที่ประชุม OIC มีมติรับรองเนื้อหาที่เกี่ยวกับสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยในเชิงบวกด้วย

สำหรับการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาในพื้นที่ จชต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีคือ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) หรือแผนระดับ 1 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 และต่อมาแผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติ หรือแผนระดับ 2 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2562 โดยเฉพาะแผนแม่บทฯ ด้านความมั่นคง จึงทำให้ทุกหน่วยงานต้องใช้ แผนแม่บทเป็นกรอบในการปฏิบัติการกิจงานของหน่วย ในโอกาสนี้ สมช./สล.คปต. จึงได้ทบทวน “แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่ จชต. พ.ศ. 2561 – 2564” และพิจารณาจุดมุ่งเน้นสำคัญตามกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง รวมทั้งได้ประสานหน่วยงานความมั่นคงและหน่วยงานด้านการข่าว ร่วมวิเคราะห์ปัญหา ค้นหาสาเหตุที่แท้จริง รวมถึงประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ในพื้นที่เพิ่มเติม นำข้อสรุปผลการประเมินเพื่อจัดทำแผนระดับ 3 คือ “**แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2562 – 2565**” เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นด้านความมั่นคง ซึ่งจำแนกมิติการดำเนินงานเป็น 2 ด้าน ประกอบด้วย 1. ด้านความมั่นคง และ 2. ด้านการพัฒนา รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในประชาชน ในการขับเคลื่อนงานทุกด้านไปพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม ในการขับเคลื่อนงานช่วงการเปลี่ยนผ่านภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ได้ยึดโยงกับ แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ในพื้นที่ จชต. พ.ศ. 2561 – 2564 เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการขับเคลื่อนงาน

ในการขับเคลื่อนงานในปีงบประมาณ พ.ศ.2562 มีแนวทางที่ชัดเจนมากขึ้น สอดคล้องกับแนวทางและเจตนารมณ์ของแผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง ในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ การมุ่งดำเนินการต่อภัยคุกคามหลัก เพื่อให้ยุติความรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของพี่น้องประชาชนในพื้นที่ การมุ่งแก้ปัญหาที่รากเหง้า/เงื่อนไข/สาเหตุสำคัญ การเน้นเสริมสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ และการมุ่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านประวัติศาสตร์ หลักศาสนาที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิด

การยอมรับความหลากหลายของศาสนา วัฒนธรรม ภาษาและวิถีชีวิตร่วมกันในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

สรุปในภาพรวมของการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 รวมเวลา 5 ปี มีหน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้องจำนวนมากปีละไม่น้อยกว่า 50 หน่วยงาน ครอบคลุมทั้งหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ ทหาร รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรอิสระ มีความเชื่อมโยงในการทำงานตั้งแต่ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติในส่วนกลาง เชื่อมโยงไปถึงการปฏิบัติในพื้นที่ รวมทั้งได้เปิดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ นอกภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนมีการใช้อำนาจตามกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับโดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีมีทีมงานที่ต้องดำเนินการให้เกิดความเชื่อมโยงอย่างน้อย 2 มีทีมงานได้แก่ มีทีมงานด้านความมั่นคง และมีทีมงานด้านการพัฒนา รวมทั้งต้องดำเนินงานมิติภายในประเทศควบคู่กับมีทีมงานต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้เลือกศึกษาเรื่อง **แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้** เพื่อเสนอแนะการพัฒนา ระบบบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า ไปจนถึงในระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปีละไม่น้อยกว่า 50 หน่วยงาน) ให้สามารถร่วมกับขับเคลื่อนงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและสรุปบทเรียนการขับเคลื่อนภารกิจงานแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาล โดยเฉพาะการขับเคลื่อนภารกิจงานในส่วนกลาง ตั้งแต่ช่วงที่ คสช. เข้ามาควบคุมการบริหารประเทศ (เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557)
2. เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะต่อไป ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตพื้นที่

เป็นการศึกษาการดำเนินงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าทั้งในส่วนกลาง กทม. และปริมณฑล รวมถึงการดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. ขอบเขตประชากร

ประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ให้ข้อมูลสำคัญเพิ่มเติมในการศึกษาคั้งนี้ ประกอบด้วย ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่ได้รับมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

3.1 แนวคิดการแปลงยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนแม่บทไปสู่การปฏิบัติ ในทุกระดับ

3.2 สารสำคัญของแนวนโยบาย คสช. นโยบายของรัฐบาลในช่วง คสช. และ ยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง รวมทั้งแผนปฏิบัติการ และแผนบูรณาการ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ.2558 – 2562

3.3 ให้ความสำคัญกับบทบาทของ สมช. ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจ ตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 98 /2557 (ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557) ซึ่งกำหนดให้จัดตั้ง สล.คปต. ขึ้นใน สมช.

4. ขอบเขตระยะเวลา

4.1 รวบรวมข้อมูลสำคัญในการดำเนินงานขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

4.2 ผู้ศึกษาวิจัยดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (ตุลาคม 2562 - กันยายน 2563)

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา โดยวิธีดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่

1. การรวบรวมข้อมูล

พิจารณาจากข้อมูลทุติยภูมิของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานตาม แผนปฏิบัติการที่กำหนด รวมทั้งเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์ เชิงลึกจากผู้บริหารกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า รวมทั้งผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบงานแผนงาน โครงการ และงบประมาณแผนปฏิบัติการที่เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่าง รวม 9 ตัวอย่าง ประกอบด้วย

1.1 ผู้บริหารหน่วยงานกลางและหน่วยงานเจ้าภาพ 5 ตัวอย่าง ได้แก่ 1.รองเลขาธิการ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2. รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 3. เลขาธิการ คอ.บต. 4. ผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 (ศปป.5) กอ.รมน. และ 5. ผู้อำนวยการรักษา ความมั่นคงภายใน ภาค 4

1.2 ผู้ปฏิบัติหน่วยงานกลางและหน่วยงานเจ้าภาพ 4 ตัวอย่าง ได้แก่ 1. ผู้อำนวยการ สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2. ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณ (สำนักงบประมาณ) ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขาธิการ คอ.บต. 3. ผู้เชี่ยวชาญ (สมช.) ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขาธิการ คอ.บต. และ 4. ผู้รับผิดชอบงานแผนและ งบประมาณของ ศปป.5 กอ.รมน.

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

มีทั้งการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา การวิเคราะห์เปรียบเทียบ และการสังเคราะห์ข้อค้นพบที่เป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนภารกิจงานแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. การนำเสนอข้อมูล

เป็นการนำเสนอข้อมูลแบบรายงานศึกษาวิจัยเชิงพรรณนาที่แสดงผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์สิ่งใหม่ ๆ นำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินภารกิจงาน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ข้อสรุปบทเรียนจากการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562 ทั้งที่เป็นความสำเร็จเพื่อการขยายผลต่อไป และสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์และหน่วยงานรับผิดชอบ
2. ทราบถึงข้อเสนอ แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อขับเคลื่อนงานต่อไปที่สอดคล้องกับสถานการณ์และหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบ
3. ได้ข้อเสนอที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในระยะต่อไปของ กอ.รมน. รวมทั้งเป็นข้อเสนอให้หน่วยงานกลาง ประกอบด้วย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกรมบัญชีกลาง เพื่อพิจารณาปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวข้อง

คำจำกัดความ

การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้

หมายถึง การจัดทำแผนงาน แผนเงินของหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมาย เพื่อมุ่งแก้ไขในปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

เอกภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้

หมายถึง ความประสานสอดคล้อง หรือความพร้อมเพรียงของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ในการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เชื่อมโยงเกื้อกูลร่วมกัน ทั้งในส่วนกลาง และในระดับพื้นที่

ประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้

หมายถึง ความเหมาะสม ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร (คน งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ อาวุธยุทโธปกรณ์) เพื่อดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมในการ

แก้ไขปัญหาลำพียงหวัดชายแดนภาคใต้ให้บรรลุผลตาม เป้าหมาย และตัวชี้วัดของแผน ทั้งในส่วนกลางและ ในระดับพื้นที่

ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

หมายถึง การก่อเหตุความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ ในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ซึ่งก่อเหตุ โดยบุคคล กลุ่มบุคคล ทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้ ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการบาดเจ็บ และสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดน ภาคใต้

แผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

หมายถึง แผนหลักด้านงบประมาณที่จัดทำขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ... โดยความเห็นของคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของ สำนักงบประมาณ

ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน

หมายถึง ผู้บริหารและปฏิบัติงานของกระทรวง กรม และ หน่วยงานเทียบเท่าที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ การแก้ไขปัญหาลำพียงหวัดชายแดนภาคใต้

ระบบบริหารจัดการ

หมายถึง ระบบการดำเนินงานที่กำหนดโดยหน่วยงานเจ้าภาพรวม คือ สมช. ประกอบด้วย 1. ระบบการประสานแผน (การ จัดทำและประสานแผน การกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ/ งบประมาณ) 2. ระบบงานกำกับ ติดตามผลการดำเนินงาน ตามแผนหลัก และ 3. ระบบงานติดตามประเมินผลใน ภาพรวม ทั้งนี้ เป็นระบบการดำเนินงานภายใต้กลไก **ขับเคลื่อนงาน** โดยคณะกรรมการระดับ ชาติ/สำนักงาน เลขาธิการฯ และใช้**เครื่องมือดำเนินการ** ทั้งแผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากภารกิจการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลที่ผ่านมา เป็นทั้งภารกิจงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าในส่วนกลาง และภารกิจงานของหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ หลายกระทรวง/กรม/หน่วยงาน รวมทั้งเป็นภารกิจงานที่ต้องการความร่วมมือของภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนเป็นภารกิจงานที่ต้องได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากเวทีระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน ยังเป็นภารกิจงานที่จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจของทุกภาคส่วนที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน และสามารถขับเคลื่อนงานที่เชื่อมโยงกันในมิติงานแต่ละมิติงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะมิติงานด้านความมั่นคง และมิติงานด้านการพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ และสามารถขับเคลื่อนภารกิจไปในทิศทางเดียวกัน และบรรลุผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนแต่ละระดับอย่างชัดเจน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้คัดเลือกกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 2. แนวคิดเกี่ยวกับเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ และ 3. แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามประเมินผล รวมทั้ง 4. นวัตกรรมศาสตร์ นโยบาย และแผนหลักที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนการสำรวจผลงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการศึกษา สรุปได้ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

1. ความหมายการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะตามทัศนะของ (Anderson, 1994) คือ แนวทางการปฏิบัติ หรือการกระทำที่มีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือผู้กระทำที่ต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่รัฐบาลจะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่เพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing alternatives) กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจ หรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำก็ได้ แต่ในค่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

นโยบายสาธารณะอาจได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการ พรรคการเมือง นักการเมือง หรือองค์การเอกชนที่อาจมีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายของรัฐก็ได้ Anderson ได้จำแนกลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1.1 นโยบายสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสาธารณะกับการกระทำที่บรรลุเป้าหมาย นโยบายสาธารณะภายใต้ระบบการเมืองสมัยใหม่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อบรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงหรือก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจน (accomplish specified goal or produce definite results) แม้ว่านโยบายสาธารณะจะไม่ประสบความสำเร็จเสมอไปก็ตาม แต่ข้อเสนอของนโยบายสาธารณะอาจเป็นแนวความคิดที่เป็นประโยชน์ในฐานะที่เป็นสมมติฐานที่จะนำไปสู่การกระทำที่เฉพาะเจาะจง เพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง

1.2 นโยบายสาธารณะประกอบด้วยจำนวนชุด (courses) หรือแบบแผน (patterns) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง มากกว่าการแบ่งแยกหรือการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเฉพาะกรณี นโยบายสาธารณะครอบคลุมไม่เพียงแต่การตัดสินใจผ่านกฎหมายหรือการกำหนดระเบียบสำหรับบางกรณีเท่านั้น แต่รวมถึงการตัดสินใจที่เป็นผลผลิตตามมา โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ (enforcement) ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้

1.3 นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบาย (policy demands) ของประชาชน หรือต่อประเด็นสาธารณะบางประเด็นที่นำเสนอโดยเอกชนอื่น ๆ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ หรือข้าราชการหน่วยอื่น ๆ ต่อข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำตามข้อเรียกร้อง คำประกาศนโยบายในลักษณะหนึ่งก็คือ การแสดงออกที่เป็นทางการ หรือการระบุความชัดเจนของนโยบายสาธารณะรูปธรรมของคำประกาศเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบปฏิบัติ หรือความเห็นของตุลาการ รวมทั้งคำประกาศหรือคำปราศรัยของผู้นำรัฐบาล โดยระบุถึงความตั้งใจของรัฐบาล เป้าหมายที่ต้องการกระทำให้เป็นจริง

1.4 นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำจริง ๆ มิใช่แต่เพียงเรื่องที่ตั้งใจกระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำเท่านั้น ในประเด็นนี้ จะพิจารณาหรือให้ความสนใจเกี่ยวกับผลลัพธ์จากการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะถ้าไม่มีการกระทำก็จะมีผลลัพธ์เกิดขึ้น

1.5 นโยบายสาธารณะอาจมีลักษณะทางบวกหรือทางลบก็ได้ (positive or negative) กล่าวคือ นโยบายบางเรื่องอาจกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้บรรลุผล เช่น นโยบายกำจัดขยะโดยใช้เตาเผาปลอดมลพิษ เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ถือเป็นนโยบายทางบวก แต่ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจตัดสินใจไม่ทำอะไร ทั้งที่เป็นเรื่องที่ควรจะทำ เช่น การกำหนดให้เทศบาลทุกเขตต้องจัดทำหรือเตรียมแผนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในเขตชุมชนเทศบาล เป็นต้น หากไม่กระทำถือว่าเป็นนโยบายทางลบ เพราะจะเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

1.6 นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นนโยบายทางบวก โดยทั่วไปจะปรากฏในรูปของกฎหมายหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายควบคุมการนำเข้าสินค้า และกฎหมายควบคุมความเร็วของรถยนต์บนทางด่วน เป็นต้น หากผู้ใดฝ่าฝืน จะต้องถูกปรับหรือถูกลงโทษ หมายความว่านโยบายสาธารณะมีผลบังคับให้ทุกคนปฏิบัติตามกฎหมายขณะที่เอกชนไม่มีอำนาจดังกล่าว

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2538) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสรุปว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการคือ มีความต่อเนื่อง มีขั้นมีตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป แต่แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2531) ได้ให้ความหมาย สรุปว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ เพียงใด กล่าวคือ เป็นเรื่อง ที่นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมุ่งให้ความสนใจปัญหา หรือสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติ ให้ลึกซึ้งและถ่องแท้ยิ่งขึ้น”

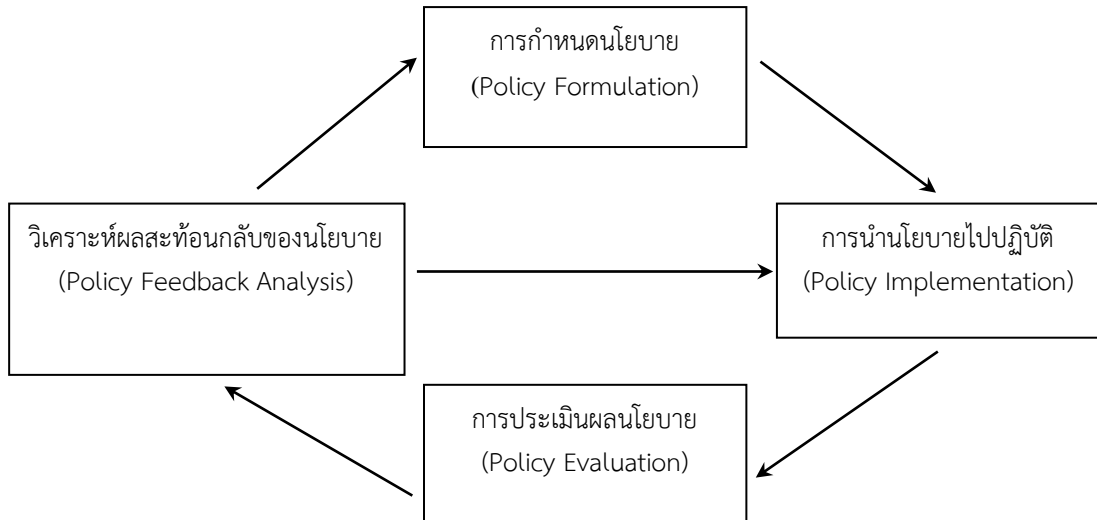
จุมพล หนีมพานิช (2547) สรุปไว้ว่า หมายถึงการบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร การปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

จากความหมายข้างต้น กล่าวโดยสรุปว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึง สมรรถนะขององค์กร การพฤติกรรมขององค์กร การปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้

2. ลักษณะการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2.1 ลักษณะความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหลักของศาสตร์ด้านนโยบายศึกษา ตามปกติจะแสดงความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน โดยไม่อาจแยกออกจากกันได้เด็ดขาดชัดเจน แต่อาจแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 4 ส่วน **ส่วนแรก** คือ การกำหนดหรือการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย ส่วนนี้อาจแสดงผลออกมาในรูปของกฎหมายหรือถ้อยแถลงนโยบายหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ของรัฐบาล อาทิ มติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศของหน่วยงานของรัฐ **ส่วนที่สอง** คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์ประกอบส่วนนี้อาจแสดงให้เห็นในรูปของแผนงานหรือโครงการและการบริหารโครงการ หรือการตีความกฎหมายออกมาเป็นแนวปฏิบัติ และมีการใช้บังคับหรือมีการจัดกระทำเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย **ส่วนที่สาม** คือ การประเมินผลนโยบาย ส่วนนี้เป็นการศึกษาคุณค่าของผลผลิตและผลลัพธ์หรือผลกระทบของการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่นำไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามเจตจำนงของนโยบายอย่างไร และ **ส่วนสุดท้าย** คือ การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย เป็นการแสวงหาสารสนเทศเพื่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการปฏิบัตินโยบาย หรือเพื่อยกเลิกนโยบาย ดังแผนภาพที่ 2 - 1

แผนภาพที่ 2 - 1 องค์ประกอบหลักของศาสตร์ด้านนโยบายศึกษา



2.2 ลักษณะเฉพาะขององค์ประกอบด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Rein, 1983) กล่าวถึงลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ระบบการปกครองประชาธิปไตยไม่อาจหลีกเลี่ยงเงื่อนงำทางการเมือง ซึ่งพบว่ามีการเมืองในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่เสมอ มักมีกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปแทรกแซง ทำให้เจตจำนง (intention) และการปฏิบัติ (action) ที่กำหนดไว้แต่เดิม (ในขั้นกำหนดนโยบาย) ต้องเบี่ยงเบน (distorted) ไปจากข้อตกลงที่ให้ไว้กับประชาชน นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีปัญหาที่ยุงยาก คือ ไม่มีทฤษฎีหรือหลักการรัดกุมและชัดเจนเพียงพอ ทำให้นักปฏิบัติ (practitioners) ขาดหลักการที่ถูกต้องชัดเจน ขาดความมั่นใจในการปฏิบัติ อาทิ การอธิบายเหตุผลว่ากิจกรรมใดที่ควรปฏิบัติหรือไม่ควรปฏิบัติอย่างไร Rein เสนอแนะว่า เมื่อยอมรับว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการเมืองเข้าแทรกแซง ผู้บริหารที่รับผิดชอบควรมีการแปลงนโยบายหรือมีการนิยามนโยบายใหม่ (redefined) เพื่อให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีความชัดเจน นอกจากนี้ ผู้ที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementers) จะต้องใช้ความสามารถในเชิงการเจรจาต่อรองในทุก ๆ ขั้นตอนของการปฏิบัติ และจะต้องยอมรับว่าการมีส่วนร่วมและความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(Hambleton, 1983) พิจารณาในด้านทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นคนละมุมมองกับ Rein ที่มองทางด้านการปฏิบัติ โดย Hambleton มองว่า รากลึกของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น แยกกันอยู่คนละส่วน คนละขั้นตอนของห่วงโซ่การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบาย คล้ายกับทฤษฎีการบริหารที่เกิดขึ้นภายหลังการมีนโยบายแล้ว การกำหนดนโยบายคือการตัดสินใจว่าจะทำอะไร (decision as to what to do) ส่วนการบริหารเป็นการตัดสินใจว่าจะต้องกระทำให้มันดำเนินไปได้ (getting it done) แต่ข้อสำคัญนั้น ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะชี้ว่าที่ใดเป็นที่กำหนดนโยบายสิ้นสุดลง แล้วจึงมีการเริ่มต้น

น่านโยบายไปปฏิบัติแต่ประเด็นสำคัญคือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายกับขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ มีความเหลื่อมล้ำและสัมพันธ์กันอยู่จนแยกจากกันได้ยาก

3. ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

วรเดช จันทรร (2540) ได้พิจารณาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในระดับมหภาค และระดับจุลภาค ขั้นตอนแรก เป็นการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี ขั้นตอนที่สอง เป็นการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับ (adopt) แนวทางแผนงาน โครงการหรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นการระดมพลังในระดับท้องถิ่น ขั้นตอนที่สี่คือ ขั้นการปฏิบัติ และสุดท้าย ขั้นตอนที่ห้า เป็นขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น สรุปได้ดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง ขั้นการแปลงนโยบาย

เมื่อฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง หรือในรูปใดรูปหนึ่งแล้ว โดยปกติระบุให้หน่วยราชการใดหน่วยหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักที่แปลงนโยบายเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน และหรือโครงการ หน่วยงานที่รับผิดชอบมักเป็นกระทรวงหรือกรม ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือในระดับภูมิภาค และท้องถิ่นถือปฏิบัติ

ขั้นตอนแรกถือว่าสำคัญมาก เพราะหากมีการแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายจะเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นแรก เพราะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นนี้ขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายต้องเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และมีความจริงใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ความชัดเจนของนโยบาย และความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของนโยบายจะส่งผลทำให้การแปลงนโยบายเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีความเข้าใจในนโยบาย แต่หากขาดความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หน่วยงานก็อาจจะแปลงนโยบายให้แตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งมีผลทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวเสียแต่แรกได้

ขั้นที่สอง ขั้นการสร้างการยอมรับ

เมื่อส่วนกลางได้แปลงนโยบายออกมาแล้ว ขั้นตอนที่ต่อไปในระดับมหภาค คือ การทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายไปปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐบาลจะให้กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ปัจจัยหลังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสร้างความเต็มใจให้ท้องถิ่นรับนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกลางหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเจรจาเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมายของโครงการ พิจารณาจัดสรรเงิน หรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องใช้ให้กับหน่วยงานท้องถิ่น หากสิ่งเหล่านี้ไม่พร้อม ความล่าช้าในการดำเนินโครงการย่อมเกิดขึ้น ในบางกรณีหากนโยบาย แผนงาน หรือแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมีความไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือประโยชน์ของท้องถิ่น อาจจะมี

ลักษณะเป็นแค่จำใจรับเพราะหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือหน่วยงานท้องถิ่นนั้นอาจจะทำโครงการที่สนองส่วนกลางไปในแนวทางที่แตกต่างไปจากแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ได้

ขั้นตอนในส่วนนี้ จึงมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น หน่วยงานกลางจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่า แผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น มากหรือน้อยเพียงใด หากความขัดแย้งไม่มีหรือมีในระดับต่ำ ความเบี่ยงเบนจากแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับหน่วยงานกลางได้กำหนดไว้ชัดเจนเพียงใด

อย่างไรก็ตาม การยอมรับอย่างเดียวย่อมจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานท้องถิ่นขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อหน่วยงานในระดับท้องถิ่นโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบาย แผนงานและโครงการไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

ขั้นที่สาม ขั้นการระดมพลัง

เป็นขั้นตอนในระดับจุลภาค ที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในกิจกรรมแรก หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วย และสามารถสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานท้องถิ่นเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วย หรือไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่น ความผูกพันของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีต่อนโยบายนั้นจะไม่มี ถึงแม้ได้มีการยอมรับก็เป็นอย่างแกน ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว หรือในบางกรณีก็อาจจะยอมรับเพื่อที่จะเอาผลประโยชน์หรืองบประมาณจากรัฐบาลหรือหน่วยงานกลางโดยปราศจากความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบาย

หากเป็นกรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นให้การยอมรับนโยบายเนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วน และตรงกับเป้าหมายของหน่วยแล้ว การยอมรับโดยหน่วยงานท้องถิ่นอย่างเดียวย่อมจะไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้น ในขั้นการระดมพลัง **กิจกรรมที่สอง** ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบหรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำตั้งแต่แรก มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นที่สี่ ขั้นการปฏิบัติ

เป็นขั้นของกระบวนการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรง ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจจะยอมทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้

ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจจะทำการปรับแผนหรือโครงการนั้นให้เข้ากับพฤติกรรมกาปฏิบัติของตนเองก็ได้ หากผู้ปฏิบัติไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งในสองกรณีข้างต้น ก็จะไม่มีการนำไปปฏิบัติ

ในทางปฏิบัติจริง อาจกล่าวได้ว่ามีภาวะความไม่แน่นอน (uncertainties) อยู่มาก เพราะหน่วยงานท้องถิ่นอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเฉพาะแห่งซึ่งแตกต่างกัน พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหารระดับท้องถิ่นอาจจะไม่ใช่สิ่งที่คงที่หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะอาจจะมีการต่อต้านเรียกร้องให้ปรับวิธีดำเนินการในโครงการจากผู้เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในท้องถิ่นก็ได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติก็อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะควบคุมให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ ไม่ว่าโครงการนั้นจะมีการออกแบบหรือวางกฎข้อบังคับ อย่างไรก็ตาม ยิ่งโครงการมีลักษณะของการให้บริการทางสังคม ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริการอย่างมาก จนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้ โดยนัยดังกล่าว โครงการที่หน่วยงานท้องถิ่นให้การยอมรับแล้วย่อมจะมีลักษณะเบี่ยงเบนได้เสมอ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นในขั้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาวิธีการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงานหรือปรับโครงการ และ/หรือแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานท้องถิ่นยังจะต้องแสดงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของตัวผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติหรือเข้ากับแผน/โครงการนั้นด้วย กล่าวโดยย่อวิธีดำเนินการในลักษณะนี้ เป็นวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้มีการปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกัน (mutual adaptation) ระหว่างนโยบายของรัฐบาลกลาง กับการปฏิบัติตามนโยบายโดยหน่วยงานระดับท้องถิ่น

ขั้นที่ห้า ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

เป็นขั้นตอนสุดท้ายในระดับจุลภาค ขั้นตอนนี้เป็นผลพลอยได้จากขั้นที่สี่ เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ การให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญมาก เนื่องจากมีนโยบายจากส่วนกลางเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติในช่วงระยะเวลาอันสั้น เมื่อรัฐบาลกลางเลิกให้ความสนใจหรือกวัดขันหรือเลิกให้งบประมาณ หน่วยงานท้องถิ่นก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรือหากรัฐบาลกลางกำหนดนโยบายใหม่ขึ้น หน่วยงานท้องถิ่นก็อาจจะหันไปให้ความสนใจกับนโยบายใหม่แทน ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบนโยบายทุกระดับโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นจะต้องหาทางให้การปฏิบัติตามขั้นที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นที่สาม คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

อาจกล่าวได้ว่า เป็นความหวังที่หน่วยงานส่วนกลางจะต้องฝากไว้กับผู้บริหารในระดับท้องถิ่น และตัวผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่น เพื่อนโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของตัวผู้บริหารในระดับท้องถิ่นเองจะต้องเป็นตัวนำในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และจะต้องหาทางแปลงนโยบายนั้นให้เป็นภารกิจประจำวันของผู้ปฏิบัติไปโดยตลอดในส่วนของผู้ปฏิบัติเองก็จะต้องพร้อมและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายโดยถาวร

โดยสรุป ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทั่วไปมี 5 ขั้นตอน **สองขั้นตอนแรก** คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบาย และขั้นตอนการสร้างการยอมรับนโยบาย เป็นขั้นในระดับมหภาค **สามขั้นตอนหลัง** คือขั้นตอนการระดมพลัง ขั้นตอนปฏิบัติ และขั้นตอนสร้างความเป็นปึกแผ่น เป็นขั้นในระดับจุลภาค ที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

องค์กร/ผู้เกี่ยวข้องของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมถึงองค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่ล้วนมีความคาดหวังและเป้าหมายแตกต่างกันไป แต่จำเป็นต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้น ต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกัน ไม่มีใครสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้น ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ และผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี สององค์กรหลักนี้ กล่าวได้ว่ามีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ ซึ่งอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี ออกกฎกระทรวง ตลอดจนวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ อีกนัยหนึ่ง ทั้งสององค์กรนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองหรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติ โดยปกติทั้งสององค์กรนี้ มักจะไม่ให้ความสนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องมากนักในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนที่ค่อนข้างให้ความสนใจ คือ การพิจารณาว่าหน่วยงานราชการใดที่มีความสามารถ มีสมรรถนะเพียงพอที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

หลังจากที่นโยบายดำเนินไปในระยะเวลาหนึ่ง ฝ่ายการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในแง่การพิจารณาปรับปรุงนโยบายว่านโยบายควรจะยุติ (terminate) หรือควรได้รับการสนับสนุนต่อไป ซึ่งฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในทางกลับกัน หน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายการเมือง เพื่อให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้น เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป

ทีนพันธุ์ นาคะตะ (2526) เห็นว่า สำหรับประเทศไทยฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทที่สุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง นโยบายต่าง ๆ มักได้รับการริเริ่มผ่านทางเจ้ากระทรวงไปสู่คณะรัฐมนตรี และถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี การมอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในนโยบายที่สำคัญ ๆ มักจะทำโดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การควบคุมติดตามผลการปฏิบัติมักจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง บางนโยบายมีผู้เกี่ยวข้องหลายกระทรวง ขอบข่ายการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีการแบ่งแยกกันโดยเฉพาะตามหน้าที่หลักของกระทรวงเหล่านั้น

ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า บทบาทฝ่ายการเมืองมีความสำคัญมากในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแลเอาใจใส่และติดตามผลอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานราชการก็จะให้ความสนใจและให้ลำดับความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ และแน่นอนโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีมากขึ้น

2. ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึง หน่วยงานของรัฐ ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ในขั้นการกำหนดนโยบาย ระบบราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะผู้กำหนดนโยบาย เพราะเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวมวิเคราะห์และป้อนข้อมูลให้ฝ่ายการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศไทย ระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้โดยเด่นชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องพึ่งพา ระบบราชการ ในบางกรณีระบบราชการได้มีการกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ไว้ก่อนแล้ว แผนงานและโครงการต่าง ๆ ได้กำหนดเวลาหลายปี อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฝ่ายการเมืองที่ครองอำนาจอยู่เดิม หรือฝ่ายการเมืองที่เข้ามาใหม่ยากที่จะเปลี่ยนแปลงแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดทางด้านข้อมูล ความชำนาญต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายการเมืองอาจเป็นผู้กำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากเรื่องที่ระบบราชการเคยทำก็เป็นได้ แต่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นน้อยมาก

ในส่วนของขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายที่มีอิทธิพลอย่างมากคือ ระบบราชการ เพราะคุณสมบัติของระบบราชการเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนคือ การปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ใช่เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการ เหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นภารกิจหลักของระบบราชการทุกหน่วยราชการจะหวงแหนโครงการที่ตนเองรับผิดชอบ ไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมาช่วงชิง และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออาณาจักรของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวย หากมีนโยบายใดที่มีผลกระทบต่อความอยู่รอดหรือทำให้เสียประโยชน์ หน่วยราชการโดยทั่วไปจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนั้น ในกรณีของระบบราชการไทยเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด นโยบายการปฏิรูประบบราชการจะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลแทบทุกยุคทุกสมัย ยิ่งปฏิรูประบบราชการกลับยิ่งมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 เป็นต้นมา กล่าวโดยย่อ อำนาจความแข็งแกร่งของระบบราชการมีมากจนยากที่จะควบคุมได้ นโยบายการปฏิรูปใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ จึงไม่สามารถได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจังได้

วรเดช จันทรศร (2528) ได้ศึกษาพบว่า นอกจากอำนาจของระบบราชการที่ยากจะควบคุมได้ และแนวโน้มของระบบราชการที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะให้ประโยชน์แก่ตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือประสานการปฏิบัติกับหลายหน่วยงานราชการแล้ว จะมีแนวโน้มว่านโยบายนั้นมักจะประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวในการปฏิบัติ ความล้มเหลวไม่ได้เกิดจากส่วนราชการไม่เห็นด้วยในนโยบาย เหตุผลที่น่าพิจารณาคือ แม้ว่าหน่วยราชการจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่ย่อมจะมี

แนวโน้มที่จะขัดกันในวิธีการบรรลุเป้าหมายได้ เนื่องจากผลประโยชน์และวัตถุประสงค์หลักของหน่วยราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีความขัดแย้ง บางหน่วยราชการอาจจะวางเฉย ไม่รวมมือไม่เกี่ยวข้อง หรือให้ลำดับความสำคัญต่ำกว่าที่ควรจะเป็นก็ได้

3. ข้าราชการ (bureaucrats) ในฐานะบุคคลถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องอาจแบ่งได้หลายระดับ เช่น ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ และผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีแรงจูงใจ เป้าหมายและค่านิยมที่แตกต่างกัน จึงอาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวได้ว่า ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานมีความสำคัญอย่างมากในแง่ที่จะให้การสนับสนุนและอุทิศตนให้กับนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นหัวขบวนใหญ่ที่จะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใด ผู้บริหารโครงการก็เหมือนกับหัวขบวนถัดมาที่จะสนับสนุนหรือนำเจตนารมณ์ของผู้บริหารสูงให้เป็นผล จะต้องเป็นผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่จะต้องให้บริการหรือดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในสภาพที่เป็นจริง

ส่วนข้าราชการในระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานตามโครงการ Jeffrey Manditch Prottas (1978) ศึกษาพบว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมาก เพราะข้าราชการเป็นผู้ที่จะต้องสัมผัสกับประชาชนผู้รับบริการ หรือกลุ่มที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรงและอย่างใกล้ชิด ข้าราชการระดับล่างจะมีอิสระและมีอำนาจหรือวิจารณญาณ (discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ เพราะผู้บังคับบัญชาไม่สามารถไปตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานตลอดเวลาได้ ลักษณะงานทางด้านข้าราชการจะเป็นผู้แปลหรือตีความ (interpret) กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติโดยตนเอง James D. Sorg (1983) ได้ศึกษาพบว่า ในกรณีที่แนวทางปฏิบัติของนโยบายขาดความชัดเจน ปัญหาในการนำไปปฏิบัติก็จะเกิดขึ้น หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในชีวิตประจำวันของตนเองแล้ว ข้าราชการเหล่านั้นก็อาจจะไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉยหรือตีความนโยบายนั้นใหม่ก็ได้ ในกรณีที่ข้าราชการระดับล่างมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ก็อาจจะปิดป้องหรือไม่เปิดเผยข้อมูลที่ผู้รับบริการหรือผู้ที่มีสิทธิควรจะได้ ในบางกรณีข้าราชการระดับล่างอาจจะสกัดกั้นข้อมูลความต้องการ ข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอจากผู้รับบริการมิให้ถึงผู้บริหารระดับสูงก็ได้ กล่าวโดยย่อข้าราชการในระดับล่าง เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาในระยะหลังได้เพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง และปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวที่มีต่อผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (clients) ผู้ได้รับผลประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ โดยหมายรวมถึงทั้งในแง่บุคคล (individuals) และกลุ่ม (groups) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะบุคคล (หมายรวมถึงประชาชนทั่วไป มิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากขาดการรวมตัวเป็นกลุ่ม จะมีบทบาทน้อยที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้าราชการในระดับล่างจะสามารถให้การปฏิบัติแก่กลุ่มบุคคลเหล่านั้น

อย่างไรก็ได้ ข้อเรียกร้องหรือความต้องการต่าง ๆ จะมีน้ำหนักน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบข้าราชการ

Albert O. Hirschman. (1970) ศึกษาพบว่า หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น เพราะกลุ่มจะประสานทรัพยากรซึ่งกันและกัน ทำให้ข้อเรียกร้องมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น อำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการจะมีมากขึ้น ประเด็นของการเรียกร้องจะครอบคลุมทั้งในแง่ของการเรียกร้องเพื่อให้สมาชิกในกลุ่มของตนได้รับผลประโยชน์มากยิ่งขึ้น

Ripley and Franklin (1982) ได้ค้นพบว่า ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น สหรัฐอเมริกา บทบาทกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น ถือเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักจะได้รับ การหนุนหลังจากทั้งนักการเมืองเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง และจากหน่วยราชการเพื่อให้การได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่องในทำนองเดียวกัน กลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการจะได้รับประโยชน์จากนโยบายก็จะพยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแสวงหาความสนับสนุนจากนักการเมือง ตลอดจนหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะของปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น จึงมิใช่เรื่องของคำสั่งและการเชื่อฟัง แต่เป็นการปฏิสัมพันธ์ในลักษณะของความเท่าเทียมกัน ซึ่งเน้นการต่อรอง (bargain) และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ

ความแตกต่างระหว่างบทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเภทนโยบาย

ในภาพรวมเห็นได้ว่า องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีบทบาทและปฏิสัมพันธ์กันในแง่มุมที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้าราชการในแต่ละระดับ รวมถึงผู้รับบริการ ผู้ได้รับประโยชน์และ/หรือผู้เสียประโยชน์ ทั้งนี้ ยังมีความแตกต่างกันในบทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ ในแต่ละประเภทของนโยบายอีกด้วย

ในส่วนของระบบราชการ ประกอบด้วย หน่วยงานราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น Ripley and Franklin (1982) เห็นว่า องค์กรในแต่ละระดับมีบทบาทที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกันในด้านนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม หน่วยราชการส่วนกลางมักจะเป็นฝ่ายให้ความสนับสนุน ควบคุม อำนาจการ ในขณะนั้น หน่วยราชการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมักจะเป็นหน่วยปฏิบัติการ มีปฏิสัมพันธ์หรือให้บริการกับผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรง อย่างไรก็ตาม หากเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการจำกัดหรือเลือกให้สิทธิในการบริการหรือผลประโยชน์แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะที่ให้แข่งขันกัน หน่วยงานราชการที่จะมีบทบาทโดยตรงมากที่สุด คือหน่วยราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบเมื่อให้สิทธิแก่บริษัทรายใดรายหนึ่งแล้ว ผู้ที่จะแปลงนโยบายเป็นแผนงาน/โครงการโดยตรงคือบริษัทเอกชน โดยหน่วยราชการจะเข้าไปควบคุมอยู่ห่าง ๆ ในลักษณะนี้ จะเห็นว่าหน่วยงานราชการระดับภูมิภาคและท้องถิ่นแทบจะไม่มีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล หรือของภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม และนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียเปรียบในสังคมมากยิ่งขึ้น บทบาทความสำคัญของส่วนราชการในแต่ละระดับอาจจะเป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน ในบางกรณีหน่วยราชการส่วนกลางอาจจะเป็นทั้งผู้สนับสนุน ควบคุม และปฏิบัติในบางกรณีหน่วยราชการส่วนกลางอาจจะเป็นผู้ควบคุมและสนับสนุน ในขณะที่หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระดับของความสำคัญของหน่วยราชการแต่ละแห่งอาจมีการแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของการออกแบบรายละเอียดของโครงการ ที่ถูกนำไปปฏิบัติ

ในส่วนของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย Ripley and Franklin (1982) เห็นว่า นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ผู้ได้รับประโยชน์คือ ทุกฝ่าย เช่น โครงการสร้างงานในชนบท ผู้ได้รับประโยชน์จะมีทั้งประชาชนที่อยู่ในชุมชนนั้น ตลอดจนฝ่ายเอกชนผู้รับเหมาก่อสร้าง ไม่มีใครหรือฝ่ายใดถูกจำกัดสิทธิ อย่างไรก็ตาม หากทรัพยากรที่จะจัดสรรมีจำกัด ผู้ที่เสียประโยชน์จะต่อสู้เพื่อให้มีการปรับปรุงนโยบายที่ให้ฝ่ายตนมีสิทธิเช่นเดียวกับฝ่ายอื่น สำหรับในประเภทของนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล หรือของภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม จะมีลักษณะที่เด่นโดยเฉพาะ กล่าวคือ ไม่มีกลุ่มที่เสียประโยชน์นอกจากฝ่ายที่ถูกควบคุม เช่น นโยบายควบคุมมาตรฐานของอาหารและยา ผู้บริโภคทุกคนจะได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้ โดยเท่าเทียมกัน ทั้งนี้บทบาทของแต่ละฝ่ายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างก็จะมุ่งต่อสู้หรือรักษาสีทธิของตนเองดังที่ได้อธิบายมาแล้วเป็นสำคัญ

ในส่วนของฝ่ายการเมือง กล่าวได้ว่าจะเป็นฝ่ายที่เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในทุกประเภทของนโยบาย แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะของแรงจูงใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมอาจจะมีการแตกต่างกัน โดย Ripley and Franklin (1982) พบว่าในนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจเข้าไปแทรกแซงโดยตรง หากประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนไม่ได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ตามที่คาดหวัง หรือมีแนวโน้มว่าจะถูกตัดตอนผลประโยชน์ของกลุ่มที่แข่งขันกัน ฝ่ายการเมืองอาจจะถูกเรียกร้องจากกลุ่มที่เสียสิทธิที่อยู่ในเขตเลือกตั้งของตนให้เข้าไปดำเนินการเป็นตัวแทนต่อสู้แทรกแซง และให้เป็นเปลี่ยนสภาพจากผู้แพ้กลายเป็นผู้ชนะ ในนโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงเกี่ยวข้องโดยตรงในกรณีที่นโยบายการควบคุมนั้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หรือร้องทุกข์ทั้งในกรณีที่มีการปฏิบัติไม่เป็นผล หรือทั้งในกรณีที่มีการควบคุมมากเกินไปจนฝ่ายที่ถูกควบคุมรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม ในนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียเปรียบในสังคมมากยิ่งขึ้น ลักษณะการเข้าไปเกี่ยวข้องของฝ่ายการเมืองโดยทั่วไปจะมุ่งไปในทางหาข้อมูลเกี่ยวกับผลการปฏิบัติของนโยบายนั้น เพื่อเป็นการดูแลและประกันให้ผลกระทบของนโยบายเป็นไปในทางที่พึงประสงค์ และเพื่อเป็นการประกันให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบายเท่านั้นเป็นผู้ได้รับประโยชน์

4. ปัญหาของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การศึกษาครั้งนี้ พิจารณาจำแนกปัญหาเป็น 2 ด้าน คือ ปัญหาทางด้านทฤษฎี และ ปัญหาทางด้านปฏิบัติการ จากการศึกษาของกล้า ทองขาว (2538) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

4.1 ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติทางด้านทฤษฎี

นักวิชาการด้านการวิเคราะห์นโยบายให้ความสนใจต่อองค์ประกอบหลักของศาสตร์การวิเคราะห์นโยบายในส่วนที่เป็น “ความเชื่อมโยง” ระหว่างองค์ประกอบด้านการกำหนดนโยบาย กับด้านการประเมินนโยบาย เป็นช่องว่างที่ได้รับความเอาใจใส่จริงจังในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เพราะจากประสบการณ์มักพบว่า นโยบายที่ได้รับการยอมรับว่าดีเยี่ยมในขั้นการกำหนดนโยบาย เมื่อประกาศใช้ก็ยังไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อได้ประเมินระหว่างดำเนินการและภายหลังนโยบายสิ้นสุดลง กลับพบว่านโยบายนั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร บรรลุวัตถุประสงค์ต่ำ และเมื่อสิ้นสุดการสนับสนุนงบประมาณแล้ว กิจกรรมทั้งหลายของโครงการก็สิ้นสุดลงไปพร้อม ๆ กับไม่มีความต่อเนื่องของการปฏิบัติที่ยั่งยืนอีกต่อไป นอกจากนี้ กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์หรือนำไปใช้ประโยชน์ต่ำ ผลลัพธ์หรือผลกระทบทางบวกของโครงการระยะยาวต่อส่วนรวมเห็นได้ไม่ชัดเจน เป็นต้น วรเดช จันทรรศ (2531) ค้นพบว่าข้อวิตกกังวลเหล่านี้ได้นำไปสู่การแลกเปลี่ยนของนักวิชาการด้านการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และในปัจจุบันปัญหานี้ ได้รับความสนใจจากนักบริหารการพัฒนา เพราะองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ สาระหลักประการหนึ่งของศาสตร์การบริหารการพัฒนา จากการสำรวจปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทฤษฎีพบปัญหาสำคัญ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาด้านความแกร่งของทฤษฎี ต้องยอมรับว่าองค์ความรู้ทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่มีทฤษฎีหรือตัวแบบ หรือกรอบแนวคิดที่เป็นพื้นฐานการอธิบายปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่แข็งแกร่งเพียงพอ จึงได้มีการถกเถียงกันค่อนข้างมากกว่า สาเหตุความล้มเหลวของนโยบายเป็นเพราะความผิดพลาดด้านทฤษฎีหรือการปฏิบัติ ปัญหาด้านความแข็งแกร่งของทฤษฎีมีสาเหตุจากหลายประการ ดังนี้

4.1.1.1 อาจเป็นเพราะมีเวลาและประสบการณ์น้อยเกินไปในการสั่งสมองค์ความรู้

4.1.1.2 อาจเป็นเพราะนักวิจัยนโยบายส่วนใหญ่สนใจปัญหา นโยบาย ในแง่ของการประยุกต์ใช้ คือ มุ่งสร้างทฤษฎีปฏิบัติการ (Prescriptive theories) มากกว่าทฤษฎีแก่นสารหรือทฤษฎีเชิงอธิบายปรากฏการณ์ (Substantive theories or explanation theories) ดังจะสังเกตได้ว่า นักวิชาการส่วนหนึ่งเอาใจใส่การวิจัยนโยบายในฐานะที่เป็นงานวิจัยสถาบันมากกว่าความสนใจในเชิงการวิเคราะห์นโยบายที่ต้องการแสวงหาคำอธิบายปรากฏการณ์ในกระบวนการนโยบายและแสวงหานโยบายที่ดี ซึ่งมีขอบเขตความสนใจกว้างขวางกว่าการวิจัยนโยบาย เพราะเห็นว่าผลงานศึกษานโยบายในฐานะที่เป็นงานวิจัยสถาบันจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้บริหารสถาบันหรือองค์กรผู้รับผิดชอบนโยบาย และสามารถนำผลการวิจัยไปใช้แก้ไขปัญหาและปรับปรุงการปฏิบัติของสถาบันได้ทันที ส่วนผลการศึกษาเชิงการวิเคราะห์นโยบายอาจมีประโยชน์โดยตรงน้อย เพราะผลที่ได้มักเป็นความรู้ทั่วไป และระเบียบวิธีการศึกษาต้องใช้เวลาและงบประมาณสูง

4.1.1.3 อาจเป็นเพราะปัญหา นโยบายมีขอบเขตกว้างขวางมาก มีตัวแปรเกี่ยวข้องกับจำนวนมาก และความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ มีความสลับซับซ้อนสูง ทำให้ยากที่จะกำหนดกรอบหรือขอบเขตปัญหาที่สนใจ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องเวลาและงบประมาณจึงทำให้นักวิชาการส่วนใหญ่สนใจศึกษาปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกรณีศึกษา การวิจัยมีลักษณะเป็นความรู้เฉพาะกรณี ทำให้ยากต่อการยอมรับในการอุปนัย (induction) ไปสู่ความเป็นทั่วไป (generalization) ได้อย่างมั่นใจเพราะการศึกษารายกรณียังอาจมีข้อปลีกย่อยอื่นอยู่มาก เช่น ข้อจำกัดด้านวัฒนธรรมและสังคมที่แตกต่างกัน

4.1.1.4 สืบเนื่องจากประการที่สาม อาจเป็นเพราะนักวิชาการจำนวนหนึ่งมองว่าองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความผูกพันกับวัฒนธรรมค่อนข้างมาก ความรู้เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติของสังคมวัฒนธรรมหนึ่ง อาจเหมาะสมกับเฉพาะสังคมนั้น ความรู้ที่เป็นลักษณะทั่วไปอาจไม่มีหรืออาจมีแต่ใช้ประโยชน์ได้น้อย และอาจไม่สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมอื่น จึงไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร เป็นต้น

4.1.2 ปัญหาด้านการขาดแคลนทักษะในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย

จากมุมมองว่านโยบายเป็นสิ่งที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้นำไปปฏิบัติ นโยบายอาจเป็นรูปของพระราชบัญญัติพระราชกำหนด พระบรมราชโองการ หรือกฎหมายลักษณะอื่น นโยบายอาจมีลักษณะเป็นถ้อยแถลงหรือสุนทรพจน์ของผู้ว่า เมื่อมีนโยบายถูกกำหนดหรือถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติ จะพบว่านโยบายเหล่านี้จะอิงอาศัยทฤษฎีจำนวนมากในการกำหนดแนวปฏิบัติ เพราะหากกำหนดมาจากพื้นฐานทฤษฎีที่เหมาะสม จะทำให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง แต่ปัญหาอยู่ที่การกำหนดมาตรฐานนโยบายและแนวปฏิบัติ นโยบายจะต้องอาศัยพื้นฐานทฤษฎีใดมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและค่อนข้างสลับซับซ้อน เพราะศาสตร์การวิเคราะห์นโยบายมีลักษณะเป็นสหวิทยาการที่ต้องพึ่งพาทฤษฎีจากหลายศาสตร์ร่วมกัน นอกจากจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดทฤษฎีจากศาสตร์สาขาต่าง ๆ แล้ว การวิเคราะห์นโยบายจะต้องอาศัยผู้มีความรู้ ความสามารถเป็นพิเศษ ปัญหาสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย คือ นักวิเคราะห์ควรมีคุณสมบัติพื้นฐานที่จะเป็นนักวิเคราะห์ที่ดี Yehezkel Dror (1983) กล่าวถึงคุณสมบัติพื้นฐานที่นักวิเคราะห์นโยบายต้องมียังน้อย 3 เรื่อง

4.1.2.1 ความรู้และทักษะทางด้านการกำหนดนโยบาย (policymaking process)

4.1.2.2 ความรู้และทักษะทางด้านประเด็นนโยบาย (policy issue process) อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันยังขาดแคลนทักษะหรือความชำนาญด้านการวิเคราะห์นโยบาย โดยเฉพาะการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะยังขาดแคลนนักวิชาการที่เชี่ยวชาญทั้งทางด้านประเด็นนโยบายและทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมกัน จึงส่งผลให้ความรู้ในสาขานี้ ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ

4.1.2.3 ปัญหาด้านความเข้าใจเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกระบวนการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ผลผลิต (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) หรือผลการปฏิบัติงาน (performance) ขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีคือ ความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นอย่างไร? ความสำเร็จหรือล้มเหลวจะพิจารณาที่ผลผลิตและผลลัพธ์เท่านั้น หรือจะต้องพิจารณาผลกระทบอื่น ๆ ด้วย? มีเงื่อนไข

เกี่ยวข้องกับเวลาอย่างไร? ความ สำเร็จหรือความล้มเหลวจะพิจารณาไปถึงผลกระทบต่อนโยบายอื่น ด้วยหรือไม่? จะประเมินจากระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างเดียวยังพอหรือไม่? วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความ สัมพันธ์กับความ สำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายอย่างไร? ความ สำเร็จหรือความล้มเหลวควรวัดจากอะไร? ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพควรใช้ดัชนีอะไรบ้าง? ผู้ตัดสินว่านโยบายสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นใคร? ฯลฯ คำถามเหล่านี้ ล้วนต้องการคำตอบที่ชัดเจน แม้ปัจจุบันมีคำตอบในบางคำถาม แต่ยังต้องการความรู้ความเข้าใจเรื่องนี้นี้อีกขึ้น

โดยสรุป ปัญหาหลัก ๆ เชิงทฤษฎีของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ 1. ปัญหาด้านความแกร่งของทฤษฎี 2. ปัญหาด้านการขาดแคลน ทักษะการวิเคราะห์วิจัยในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย และ 3. ปัญหาด้านความเข้าใจเรื่อง ความ สำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาเหล่านี้ หากนักวิชาการ และนักศึกษาด้านนโยบายศึกษา อุทิศเวลาให้กับการศึกษามากขึ้น องค์กรความรู้ของศาสตร์สาขานี้ ก็จะค่อยๆ เข้มแข็งขึ้น

4.2 ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติทางการปฏิบัติ

ปัญหาทางปฏิบัติมักเป็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะของนโยบายและปัจจัย ด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ สรุปสาระสำคัญของปัญหามี่ดังนี้

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของนโยบาย ปัญหานี้มีมากขึ้นอยู่กับปัจจัย อย่างน้อย 4 ประการ คือ

4.2.1.1 เรื่องความเห็นพ้อง/สนับสนุนนโยบายที่นำไปปฏิบัติ หากมี ความต้องการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ มีขอบเขตกว้าง แต่ความเห็นพ้องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายของผู้เกี่ยวข้องอยู่ในระดับต่ำ โอกาสที่นโยบายจะประสบผลสำเร็จ ในขั้นนำสู่การปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เพราะการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายมีจำนวนมาก เมื่อมีผู้เกี่ยวข้องมากแต่ความเห็นพ้องต้องกันต่ำ ผู้ไม่เห็นพ้องจะออกมาต่อต้าน อาจไม่ร่วมมือ หรือเพิกเฉยต่อนโยบาย ทำให้นโยบายที่นำสู่การปฏิบัติ ล้มเหลว

4.2.1.2 เรื่องความชัดเจนเป็นรูปธรรม นโยบายที่นำไปปฏิบัติหาก กำหนดมาตรฐาน เป้าหมาย และวัตถุประสงค์คลุมเครือไม่ชัดเจน หรือวัตถุประสงค์มีความขัดแย้งกัน มีความเป็นนามธรรมสูง และไม่สามารถชี้ทิศทางที่เป็นรูปธรรมได้ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะทำให้มีความยุ่งยากในการกำกับ ติดตาม การวัดผล ประเมินผลและตัดสินผลสำเร็จ นอกจากนี้ ความคลุมเครือของวัตถุประสงค์และเป้าหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลยพินิจตีความทิศทาง ของนโยบายไปตามความคิดเห็นหรือความต้องการของตน ซึ่งความคิดและความต้องการของผู้ปฏิบัติ อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของนโยบาย

4.2.1.3 เรื่องความสอดคล้องของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย นโยบาย ที่นำไปปฏิบัติหากมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและ ความต้องการของประชาชนท้องถิ่นและวิถีชีวิตของคน ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากนโยบายที่นำไปปฏิบัติ มิได้ให้โอกาสประชาชน องค์กรประชาชน หรือบุคคลในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

ทำให้นโยบายมิได้มาจากวิสัยทัศน์ร่วมของสังคม เมื่อนโยบายนำไปปฏิบัติก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนได้จริง

4.2.1.4 เรื่องโครงสร้างการบริหารนโยบายที่ชัดเจน หากมิได้กำหนดโครงสร้างการบริหารนโยบายไว้ชัดเจน เช่น ไม่ระบอบุคลากรการบริหาร แนวทางการบริหาร แนวทางการกำกับตรวจสอบ และประเมินผลแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพไว้ให้เพียงพอ หรือมิได้กำหนดแนวทางการจัดทำกฎหมายรองรับจะทำให้สถานะของนโยบายขาดหลักประกันที่แน่นอน ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ ทั้งผู้จัดทำนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กร ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอย่างน้อย 4 ประการ คือ

4.2.2.1 เรื่องงบประมาณที่เพียงพอและสามารถเบิกจ่ายได้คล่องตัว หากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในทางตรงข้าม แม้ได้มีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแล้ว แต่หากการเบิกจ่ายมีความล่าช้าไม่ทันการก็จะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะขององค์กรเช่นเดียวกัน เพราะองค์กรจะต้องใช้เงินเป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และใช้เป็นปัจจัยเสริมในการบริหารแผน แผนงานหรือโครงการที่รองรับนโยบาย

4.2.2.2 เรื่องความขาดแคลนบุคคลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพราะความไม่เพียงพอของบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความสามารถในการบริหารนโยบายหรือการขาดแคลนบุคคลที่มีทักษะการทำงานเป็นทีม ทักษะในการตัดสินใจทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการย่อมทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า หากองค์กรไม่สามารถจัดหา พัฒนา และฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีทักษะการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โอกาสการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความล้มเหลว มีความเป็นไปได้สูง

4.2.2.3 เรื่องอุปกรณ์ที่จำเป็นมีขีดสมรรถนะที่เหมาะสมและจำนวนเพียงพอ จากความไม่เพียงพอของอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็น หรือในบางกรณีการมีและใช้อุปกรณ์และเครื่องมือที่ยุ่ยากซับซ้อนก็อาจทำให้เกิดปัญหา ทำให้ผู้ปฏิบัติเหนื่อยหน่ายที่จะเรียนรู้รวมทั้งการมีอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่มีราคาแพงเกินไปไว้ใช้ ทำให้ผู้ใช้หวั่นเกรงการเกิดความเสียหายกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การนำแผนสู่การปฏิบัติไม่บรรลุผล

4.2.2.4 เรื่องข้อมูลที่ถูกต้องได้รับการยอมรับร่วมกัน หากกระบวนการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรและระหว่างองค์กรที่เข้าร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติมีความขัดแย้ง ไม่ยืดหยุ่นและคล่องตัว โอกาสที่จะประสบความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปได้มาก เพราะการสื่อสารภายในองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้องค์กรและบุคคลที่เข้าร่วมรับผิดชอบแผนรวมทั้งผู้เกี่ยวข้องได้ร่วมรับรู้ เรียนรู้ และทำความเข้าใจให้ตรงกันในด้านเจตนาารมณ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวปฏิบัติของนโยบาย หากผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้องเข้าใจไม่ตรงกันในเรื่องต่าง ๆ จะส่งผลให้การแปลงนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลในที่สุด

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคในด้านโครงสร้างการบริหารนโยบาย มีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ คือ

4.2.3.1 เงื่อนไขความเหลื่อมล้ำทางความคิดและความต้องการของบุคคลหรือหน่วยงานที่จัดทำนโยบาย หมายถึง ความแตกต่างของระดับหน่วยงาน เช่น ระดับชาติ ระดับกรม และระดับท้องถิ่น หรือความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคราชการกับภาคนอกราชการ รวมทั้งความเหลื่อมล้ำในการมองปัญหา นโยบายที่เชื่อมโยงกับปัจจัยอื่น ๆ ความเหลื่อมล้ำทางความคิดและความต้องการ หมายถึงความเหลื่อมล้ำทางความคิดของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ภายใต้โครงสร้างการบริหารนโยบาย และหากความเหลื่อมล้ำเหล่านี้มีมาก โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลสำเร็จในการนำสู่การปฏิบัติเป็นไปได้ยากเพราะความไม่สอดคล้องกันทางความคิดและความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องย่อมนำมาซึ่งปัญหาหลากหลายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.3.2 เงื่อนไขความสัมพันธ์กับหน่วยงานต้นงบประมาณ หน่วยงานที่จัดทำแผนรองรับนโยบายจำเป็นต้องเข้าใจช่องทางการสร้างสัมพันธ์กับหน่วยงานต้นงบประมาณ ขณะเดียวกัน จะต้องเข้าใจสถานะทางการเงินและการคลังของประเทศด้วย เพราะแผนหรือนโยบายที่รัฐบาลประกาศใช้ส่วนใหญ่มักมีความผูกพันกับงบประมาณของประเทศเสมอ เพราะการแปลงนโยบายไปปฏิบัติจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือ หากนโยบายขาดงบประมาณสนับสนุนย่อมไม่อาจนำไปสู่ความสำเร็จได้

4.2.3.3 เงื่อนไขการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ปัญหาโครงสร้างการบริหารนโยบายเกิดขึ้นเนื่องจากการกำหนดกลไกการบริหาร การกำกับ การตรวจสอบ และการประเมินผลไว้มัวชัดเจน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำ ส่งผลให้การวัดผลความสำเร็จยุ่งยาก การกำกับ การตรวจสอบ และการประเมินผล หากไม่มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ จะทำให้ปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้รับความเอาใจใส่แก้ไข นอกจากนี้ การไม่เปิดช่องทางหรือโอกาสให้บุคคล ภายนอกเข้าไปตรวจสอบ อาจทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความโปร่งใส

4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือและการต่อต้านของผู้ปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคในส่วนนี้ มีเงื่อนไขจากแผนหรือนโยบายใดหากผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบให้ความร่วมมือต่ำ และมีการต่อต้านสูง โอกาสการนำสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จย่อมเป็นไปได้ เพราะถ้าปราศจากความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าผู้มีอำนาจจะใช้กลไกการควบคุม การกำกับ การตรวจสอบอย่างเข้มข้น จริงจังเพียงใด ความสำเร็จของนโยบายจะไม่เกิดขึ้น ข้าราชการ องค์กร หน่วยงาน และบุคคลเกี่ยวข้องอาจแสดงปฏิกิริยาต่อต้าน การตอบสนองต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติอาจแสดงออกในลักษณะปฏิเสธ หรือเพิกเฉย เหตุผลของการปฏิเสธเพิกเฉย หรือต่อต้านอาจเป็นเพราะผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกว่าจะตลุมประสงค์และเป้าหมายของนโยบายไม่เป็นไปตามความต้องการของตน เนื่องจากนโยบายที่นำไปปฏิบัติส่งผลกระทบต่อการลดคน เปลี่ยนคน เปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่การงาน ทำให้พฤติกรรมที่เคยชินต้องเปลี่ยนไป หรืออาจเป็นเพราะขาดความรู้ ความเข้าใจ จึงทำให้มีเจตคติและพฤติกรรมต่อนโยบายทางลบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความตั้งใจจริง ความรู้สึกนึกคิดและการตอบสนองต่อนโยบายในทางบวกหรือลบของผู้ปฏิบัติ จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

4.2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ เป็นปัญหาในเรื่องการรักษาความสมดุลของกระบวนการและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเครือข่ายขององค์กรประกอบทางการเมืองในการสนับสนุนวัตถุประสงค์ เป้าหมายนโยบาย เป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกลไกที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลงในภาคปฏิบัติ ปัญหาการใช้อำนาจและความสัมพันธ์มีผลกระทบจากเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ประการ

4.2.5.1 เงื่อนไขด้านจำนวนองค์กรหรือหน่วยงานที่เข้าร่วมรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ แผนหรือนโยบายใดที่มีหน่วยงานหรือผู้กระทำการ (actors) เข้าร่วมรับผิดชอบจำนวนมาก กระบวนการนำไปปฏิบัติจะยุ่งยากมากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ เพราะองค์กรหลักที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการแสวงหาความร่วมมือ ทำให้ข้อตกลงต่าง ๆ มีรายละเอียดปลีกย่อยมาก เพราะแต่ละหน่วยงานมีระเบียบแบบแผนของการปฏิบัติต่างกัน เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีความกดดันจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกต่างกัน ความเคยชินกับรูปแบบการบริหารต่างกัน แต่ละฝ่ายอาจมีเป้าหมายของการทำงานต่างกัน ส่งผลให้การทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ระหว่างหน่วยงานมีปัญหา นอกจากนี้ ผู้กระทำการที่เข้าร่วมรับผิดชอบ ซึ่งปัจเจกบุคคลที่มีภูมิหลังหรือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกัน อาจรับปัญหาแตกต่างกัน อาจสร้างความยุ่งยากและความล่าช้าทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จหรือต้องขยายเวลาออกไป

4.2.5.2 เงื่อนไขด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานปฏิบัติกับหน่วยงานควบคุม ปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการทำงานและความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงาน คือ กระบวนการกลั่นกรองงานของหน่วยงานควบคุม กล่าวคือ ปัญหาความเร่งด่วนของงานกับขั้นตอนของการกลั่นกรองจะเกิดขึ้น เมื่อหน่วยปฏิบัติมีความเร่งด่วนที่จะทำงานให้สำเร็จรวดเร็ว แต่กระบวนการกลั่นกรอง เช่น การจัดเข้าวาระหรือการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่ออนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณมีขั้นตอนและเข้มงวดมาก โอกาสที่นโยบายนำไปปฏิบัติจะสำเร็จยากเพราะความเข้มงวดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจนทำให้งานล่าช้า จะเป็นการบั่นทอนพลังการทำงานของหน่วยปฏิบัติ

4.2.5.3 ปฏิสัมพันธ์ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับกลุ่มบุคคล องค์กรกับองค์กร หรือปัจเจกบุคคลกับองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ เป็นผลให้ต้องมีการเผชิญหน้า เอาการเจรจาต่อรองมาเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากรและการแสวงหาการสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนมีผลกระทบต่อแนวทางหรือข้อตกลงร่วม ทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่นำไปปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลง

4.2.6 ปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนและความผูกพันต่อแผนที่นำไปปฏิบัติ มีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย กล่าวคือ ความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่เกิดจากปัญหาการสนับสนุนและความผูกพัน มีเงื่อนไขอย่างน้อย 4 ประการ

4.2.6.1 เจตคติที่มีต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติของกลุ่มผู้มีอำนาจ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ในระดับชาติและท้องถิ่นมีความสำคัญมาก เพราะการสูญเสียผลประโยชน์หรือความไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของนโยบายเพียงพ้อาจมีปัญหาทำให้กลุ่มต่าง ๆ แสดงพฤติกรรมต่อต้านหรือเข้าไปแทรกแซงทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายเบี่ยงเบนไป

4.2.6.2 การประชาสัมพันธ์นโยบายเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างการรับรู้ และจูงใจผ่านสื่อมวลชน สื่อพื้นบ้าน และสื่อหลายรูปแบบ หากกระทำได้ไม่กว้างขวางและต่อเนื่อง อาจไม่มีความหมายมากพอที่จะสร้างความผูกพันให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะบทบาทของสื่อคือ ปัจจัยพัฒนาความรู้และเข้าใจของสาธารณะ สื่อมีอิทธิพลจูงใจสาธารณะให้เห็นคล้อยตามหรือต่อต้านได้ การให้ข้อมูลข่าวสารของสื่อจึงเป็นเงื่อนไขในเชิงอุปสรรคหรือส่งเสริมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.6.3 ความเห็นสาธารณะ หมายถึงความเห็นของประชาชนทั่วไป กลุ่มหลากหลายและกลุ่มผู้เลือกตั้งที่อาจได้รับอิทธิพลจากสื่อต่าง ๆ ที่อาจแสดงการสนับสนุนหรือคัดค้านซึ่งเชื่อมโยงมาจากเงื่อนไขข้อสอง ในกรณีการแสดงความคิดเห็นสาธารณะออกมาในรูปการคัดค้าน ย่อมหมายถึงการนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นไปได้ยาก

4.2.6.4 บุคคลสำคัญหรือชนชั้นนำ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่คอยสนับสนุนและผลักดันกระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะประกันความมั่นคงยั่งยืนและความเข้มแข็งของนโยบาย และสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด เพราะนโยบายที่มีคุณค่าโดยรวมต่อสังคมและประเทศชาติ หากปราศจากการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้มีอำนาจ โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในขั้นการนำสู่การปฏิบัติย่อมเป็นไปได้ยาก

โดยสรุป การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีปัญหาทั้งในส่วนของทฤษฎี และในส่วนของปฏิบัติ ปัญหาด้านทฤษฎีคือ ยังขาดความแข็งแกร่ง ขาดแคลนทักษะและกระบวนการวิเคราะห์ และปัญหาความเข้าใจเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับปัญหาทางด้านการปฏิบัติส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับสถาบันของนโยบายและปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสมัยใหม่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนงานการแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ศึกษาจึงได้ประมวลสาระสำคัญของแนวคิดที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดการวางแผนเชิงกลยุทธ์

1.1 ความหมาย การบริหารเชิงกลยุทธ์

จากผลการศึกษาของชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2546) หมายถึง การดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ตามพันธกิจ (Mission) หรือภารกิจขององค์กร โดยจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะผู้ที่ได้ผลประโยชน์หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากองค์กร (Stakeholders) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจ และ

การกำหนดนโยบายขององค์กร ประกอบด้วย ผู้รับบริการ (Customer) พนักงาน (Employee) ชุมชนในท้องถิ่น (Community) ผู้ถือหุ้น (Stockholders) ภาคประชาสังคม (Civil society) ฯลฯ โดยมีแนวคิดพื้นฐานในการวางแผนกลยุทธ์ ที่เป็นการตอบคำถามสำคัญ 3 คำถาม รายละเอียด ดังแผนภาพที่ 2 – 2

แผนภาพที่ 2-2 กลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ BSC, ตัวชี้วัดผลงานหลัก



ที่มา : ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ, 2546

1.2 ขั้นตอนดำเนินการและกิจกรรมที่สำคัญในการบริหารเชิงกลยุทธ์

การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นศาสตร์และศิลป์ของการดำเนินการใน 3 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน คือ

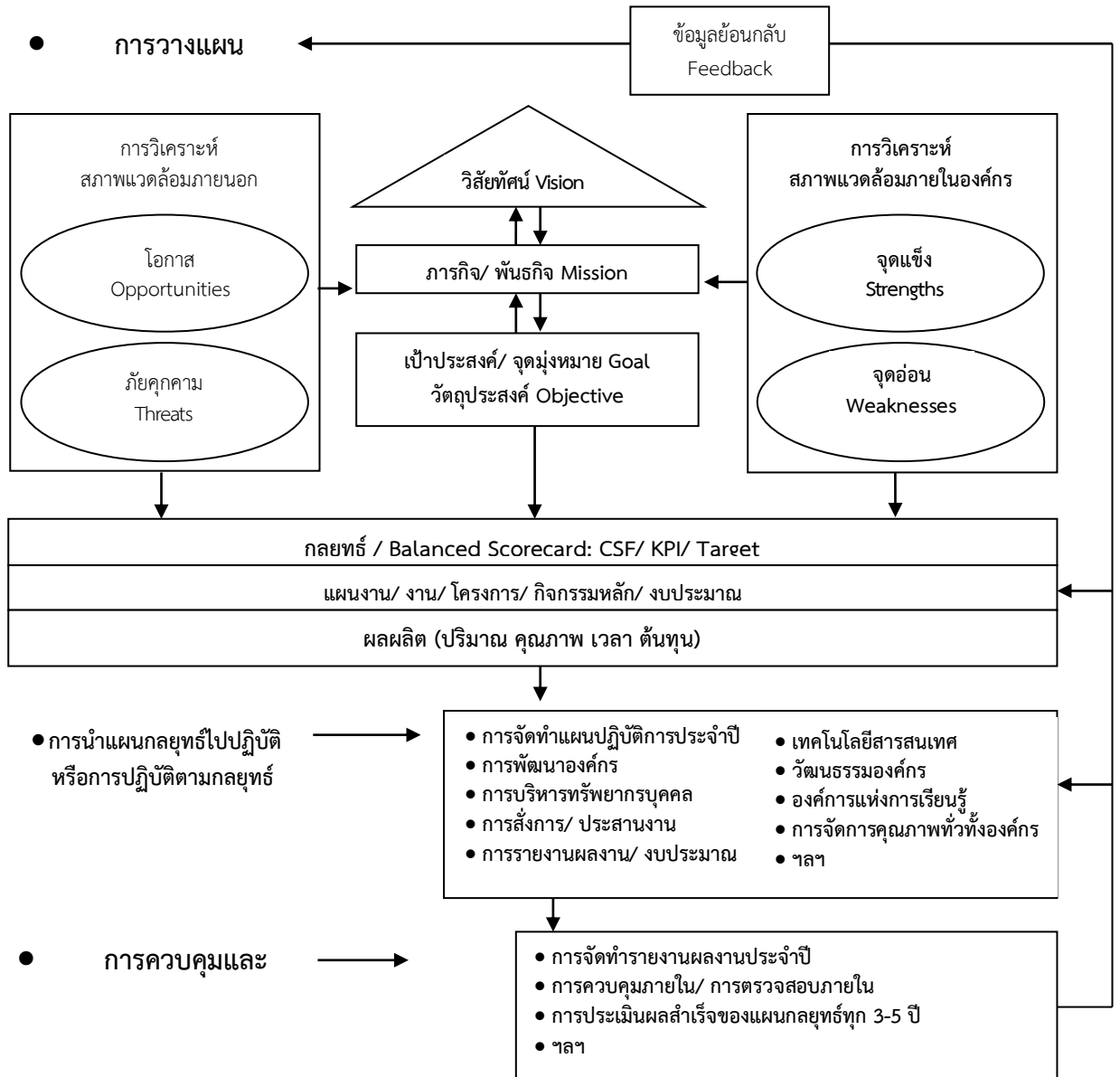
1.2.1 การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)

1.2.2 การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategic implementation) และ

1.2.3 การควบคุมและประเมินผลกลยุทธ์ (Strategic control and evaluation)

รายละเอียด ดังแผนภาพที่ 2 - 3

แผนภาพที่ 2-3 กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์



ที่มา : ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ, 2556

1.2.1 การวางแผนกลยุทธ์ เป็นกระบวนการเริ่มต้นของการบริหารเชิงกลยุทธ์ กิจกรรมที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย (เป้าหมาย) กลยุทธ์ แผนงาน/โครงการ/ กิจกรรม/งบประมาณ ผลผลิต (ปริมาณ คุณภาพ เวลา ต้นทุน) โดยทั่วไปการวางแผนและการบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กรและผู้บริหารตัดสินใจได้ดีขึ้น โดยเฉพาะการมองภาพแบบองค์รวม การมุ่งเน้นอนาคต ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายขององค์กร การวางแผนกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงาน การควบคุมและสั่งการแก้ไขปัญหา ตลอดจน การช่วยถ่ายทอดแผนกลยุทธ์ ออกสู่แผนปฏิบัติการ

1.2.2 การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ หรือการปฏิบัติตามกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารแปลงกลยุทธ์และนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติการ ซึ่งกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ด้านงบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยกระบวนการดังกล่าว อาจจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงภายในด้านวัฒนธรรม โครงสร้าง หรือระบบการบริหาร การสั่งการ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามกลยุทธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.2.3 การควบคุมและประเมินผลแผนกลยุทธ์ เป็นหน้าที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลแผนกลยุทธ์ที่นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ในการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติอาจเกิดข้อผิดพลาดที่ต้องการปรับปรุง หรือเพื่อให้แน่ใจว่า แผนกลยุทธ์นั้น จะก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานได้ตรงตามแผนที่กำหนดไว้ โดยอาจมีการประเมินผลสำเร็จของแผนกลยุทธ์ทุก 3 - 5 ปี จัดให้มีการตรวจสอบภายในหรือการควบคุมภายใน และการจัดทำรายงานผลงานประจำปี เป็นต้น

2. แนวคิดการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

2.1 ความหมาย การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management : RBM)

จากผลการศึกษาของ สุพจน์ ทรายแก้ว (2545) กล่าวถึงการบริหารงานของภาครัฐในอดีตว่า เป็นการบริหารที่ดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมาย กฎ ระเบียบและการควบคุม ตรวจสอบก่อนดำเนินการ โดยสืบเนื่องมาจากการยึดติดในทฤษฎีองค์การระบบราชการแบบดั้งเดิม โดย สุพจน์ฯ ได้ค้นพบว่า จากการบริหารองค์การภาครัฐในอดีตที่ต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบกฎหมาย และกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การควบคุมตรวจสอบก่อนดำเนินการ และการจัดโครงสร้างองค์การแบบลำดับชั้นลดหลั่นมาโดยต่อเนื่อง นั้น ได้ส่งผลทำให้หน่วยราชการและข้าราชการมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหลักการที่พึงประสงค์ กล่าวคือ มีการปฏิบัติงานและบริหารงาน โดยยึดเอาระเบียบกฎหมายเป็นสำคัญแทนที่จะยึดผลลัพธ์ของการทำงานเป็นเป้าหมาย ซึ่งกฎหมายและกฎ ระเบียบดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ หรือมีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย มีการเลือกปฏิบัติในบางเรื่อง การปฏิบัติงานของหน่วยราชการ จึงไม่สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากองค์การภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานส่วนใหญ่มักจะทำให้ความสำคัญต่อการขยายหน่วยงาน การเพิ่มอัตรากำลังและงบประมาณมากกว่าการสร้างผลงาน เพื่อส่งมอบหรือทำให้เกิดผลลัพธ์ต่อประชาชน

การใช้จ่ายเงินงบประมาณดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพ และมีแนวโน้มของความต้องการเพิ่มมากขึ้นโดยต่อเนื่อง

นอกจากนี้ สุพจน์ฯ ยังได้พบว่า การเผชิญปัญหาความด้อยประสิทธิภาพ และขาดประสิทธิผลของหน่วยราชการ ประกอบกับกรณีวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ ส่งผลทำให้รัฐบาลของหลายประเทศเร่งปรับเปลี่ยนแนวทางใหม่ในการบริหารงานขององค์การภาครัฐ โดยได้นำเอาหลักการแนวทาง เครื่องมือทางการบริหารที่องค์การภาคเอกชนได้พัฒนาและใช้ในการบริหารจัดการจนประสบผลสำเร็จ มาใช้เป็นเครื่องมือและแนวทางดำเนินงาน ผสานกับการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ หลักการ แนวทาง เครื่องมือในการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ และทฤษฎีองค์การ สาธารณะที่ได้รับการพัฒนาให้รับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมในปัจจุบัน จนก่อให้เกิดแนวทางใหม่ในการบริหารองค์การภาครัฐ เรียกว่า “การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือการบริหารที่มุ่งผลงาน (Results-Based Management of Performance Based Management)” ทั้งนี้ สุพจน์ฯ ได้ข้อสรุปว่า การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือการบริหารที่มุ่งผลลัพธ์ (Results) ที่เป็นรูปธรรม ส่วนของผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้น

ในมุมมองของนักวิชาการอื่น ๆ ได้กล่าวถึงผลงานของส่วนราชการ ทั้งที่เป็นผลผลิต (Output) ที่จะส่งมอบ และผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นต่อประชาชน ชุมชนและสังคม ด้วยการจัดทำข้อตกลงหรือพันธะสัญญาระหว่างรัฐบาลในฐานะผู้จัดหาบริการสาธารณะให้ประชาชน กับหน่วยราชการ ในฐานะผู้ส่งมอบสินค้า บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สำคัญเกี่ยวกับ 1. การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์หลักของงานที่รัฐบาลต้องการ หรือกำหนดคุณลักษณะผลงานที่ต้องการจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งมอบบริการอย่างเป็นรูปธรรม 2. การมอบอำนาจ ให้อิสระ วินิจฉัยสั่งการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว 3. การกำหนดปัจจัยจูงใจที่นำไปสู่พฤติกรรมตามที่คาดหวัง ทั้งรางวัลและการลงโทษ และ 4. การพัฒนากลไกควบคุม ตรวจสอบ หรือรายงานผลความก้าวหน้า หรือปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น

โดยสรุป “การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์” หรือ “การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลงาน” หมายถึง กระบวนการช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ทำหน้าที่สร้างความเข้าใจร่วมกัน ระหว่างผู้บริหารและคณะทำงานดำเนินงานให้เป้าหมายงานสำเร็จ ทั้งเรื่องการจัดการ และการพัฒนาให้สำเร็จได้ในระยะสั้นและในระยะยาว

2.2 จุดมุ่งหมายการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

จุดมุ่งหมายโดยทั่วไปในการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อสร้าง วัฒนธรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่รับผิดชอบที่มุ่งปรับปรุงอย่างต่อเนื่องในกระบวนการทำงาน ทักษะ และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของผู้ปฏิบัติงาน ขณะเดียวกัน การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ยังสามารถใช้ในการติดต่อสื่อสาร การจัดการกลยุทธ์ขององค์การและการรวม วัตถุประสงค์ บุคคลและองค์การ เป็นการให้โอกาสบุคคลแสดงมุมมองและสิ่งที่บุคคลจะทำหรือ จัดการ ผู้บริหารสามารถคาดหวังว่า ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการเรื่องใด และการสื่อสารถึงความคาดหวังว่า ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการได้อย่างไรอีก

หากพิจารณาการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในแง่แนวคิดพื้นฐานของการบริหาร สรุปสาระแนวคิดพื้นฐาน 9 ประการ ได้แก่ 1. มีกระบวนการจัดการซึ่งช่วยค้ำจุนกลยุทธ์ขององค์การที่รวมวัตถุประสงค์ของบุคคลและองค์การเข้าด้วยกัน 2. มีการพัฒนาและดำรงไว้ในกระบวนการขององค์การที่จะสร้างความรับผิดชอบการทำงาน 3. มีความจำเป็นที่จะสร้างการจัดการความสำเร็จในงาน 4. จะต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและคณะทำงานจัดการความสำเร็จของงาน และเป็นการตกลงร่วมกันมากกว่าการใช้คำสั่ง 5. ใช้วัตถุประสงค์และผลลัพธ์ของงานในการแบ่งชั้นพื้นฐานการวัดผล และการประเมินผลการพัฒนา 6. ให้ความสำคัญกับการวัดผลการย้อนกลับและแรงผลักดันในการจัดการผลสำเร็จ 7. มีต้องมีระบบยุติธรรมและเสมอภาคในการวัดผลและประเมินผลสำเร็จ รวมถึงการให้รางวัล 8. ต้องรับรู้การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลงาน ซึ่งจำเป็นและเป็นเทคนิคเชิงใจการทำงาน และ 9. มีการพัฒนาองค์การประจวบองค์การที่เรียนรู้โดยสมาชิกขององค์การ

2.3 ลักษณะของการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

มีลักษณะที่สำคัญ 10 ประการ ได้แก่ 1. องค์การโดยทั่วไปจะมีวิสัยทัศน์ร่วมกันทั้งวัตถุประสงค์ ภารกิจ และกลยุทธ์องค์การกับบุคคลในองค์การ 2. การให้ความสำคัญมองย้อนกลับไปที่ผลงานในอดีตน้อยที่สุดและเน้นที่อนาคตในการวางแผนความสำเร็จของงาน มุ่งปรับปรุงผลงานมากกว่าที่จะประเมินผลงาน 3. ผลลัพธ์ในการกำหนดความสำเร็จของงานมีคุณภาพเท่ากับปริมาณของงาน 4. การให้ความสำคัญในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้บริหารและบุคคลผู้ทำงาน 5. บางรูปแบบของการประเมินที่สูงขึ้นจะถูกนำมารวมด้วย 6. เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องอย่างน้อยหนึ่งปี 7. การใช้รูปแบบที่น้อยที่สุดของกระบวนการทำวัตถุประสงค์และการวางแผนงาน 8. การกำหนดอัตราที่เป็นทางการไม่จำเป็นในการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ 9. เน้นในการช่วยเหลือของตัวบุคคลเพื่อเป็นการทำงานเป็นทีมเช่นเดียวกับการมีวัตถุประสงค์ของทีม และ 10. กระบวนการทั้งหมดเป็นการประเมินที่เป็นระเบียบถูกต้อง

2.4 เทคนิคบริหารในกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในเชิงกระบวนการ จัดเป็นกระบวนการบูรณาการเทคนิคทางการบริหารหลายเทคนิคมาใช้ในการบริหารองค์การ เริ่มตั้งแต่เทคนิคการวางแผนองค์การและแผนกลยุทธ์ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและเกื้อโยงในการทำงานของหน่วยงานย่อยทุกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยไม่ละเลยผลสัมฤทธิ์ในระยะยาว เทคนิคการวัดผลการปฏิบัติงานจึงเป็นหัวใจในการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หากหน่วยงานไม่สามารถปรับปรุงให้เกิดผลงานที่ดีขึ้นได้ก็ส่งผลถึงการบริหารงานโดยรวมขององค์การที่ไม่ดีขึ้นได้ เทคนิคที่สำคัญ ได้แก่

2.4.1 เทคนิคการเทียบเคียงงาน (Benchmarking) ซึ่งเป็นเทคนิคปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ของงานและกระบวนการทำงาน โดยเปรียบเทียบวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดกับหน่วยงานที่เป็นผู้นำ (มีผลงานที่ถึงพร้อมทั้งในเชิงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล)

2.4.2 การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ จะช่วยยกระดับคุณภาพบริการให้ผู้รับบริการพึงพอใจ

2.4.3 การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของข้อมูล

2.4.4 การประเมินผลโครงการ จะช่วยพิสูจน์ความสำเร็จโครงการ และช่วยยืนยันถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดและผลสัมฤทธิ์

2.4.5 เทคนิคการมอบอำนาจ และการให้อิสระในการทำงาน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับกลางและระดับต้นทำงานได้เต็มศักยภาพ และแก้ไขปัญหาได้อย่างทันเวลา และการทำสัญญาผลงานที่สร้างการต้อรองในการกำหนดผลสัมฤทธิ์ เงื่อนไขการปฏิบัติงาน และสิ่งตอบแทนที่องค์กรผู้ปฏิบัติจะได้รับ

3. แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามประเมินผล

เพื่อประโยชน์ในการคิดพัฒนาระบบงานของการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะการประเมินผลแผนงาน/โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการ จึงได้นำเสนอสาระหลักการติดตามและประเมินโครงการ สรุปได้ ดังนี้

3.1 ความหมาย การติดตามและการประเมิน (Monitoring & Evaluation) เป็นคำที่มักจะใช้ควบคู่กัน การติดตามการประเมินจะช่วยให้ผู้บริหารงาน/โครงการทราบว่า การดำเนินงานเป็นไปตามแผนหรือไม่ มีความก้าวหน้า มีปัญหาอุปสรรคใด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะได้แก้ไขปัญหาอุปสรรคเหล่านั้น และป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป โดยการสนับสนุนจากผู้บริหารได้ทันทั่วทั้ง นอกจากนี้ยังช่วยให้ทราบความเหมาะสมของการดำเนินงานและการบรรลุความสำเร็จของงาน/โครงการ นั้น “การติดตาม” และ “การประเมิน” เป็นกระบวนการที่แตกต่างกัน มีจุดมุ่งหมายไม่เหมือนกัน แต่กระบวนการทั้งสองมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เมื่อนำแนวคิดและหลักการติดตามและประเมินมาประสานใช้ด้วยกันอย่างเหมาะสม จะช่วยให้ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติสามารถกำกับ ทบทวนและพัฒนางาน/โครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในส่วนต่อไป จะได้กล่าวถึง วงจรการดำเนินโครงการ ลำดับขั้นของแผน ความหมายของการติดตามและประเมินโครงการ และความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามและการประเมิน

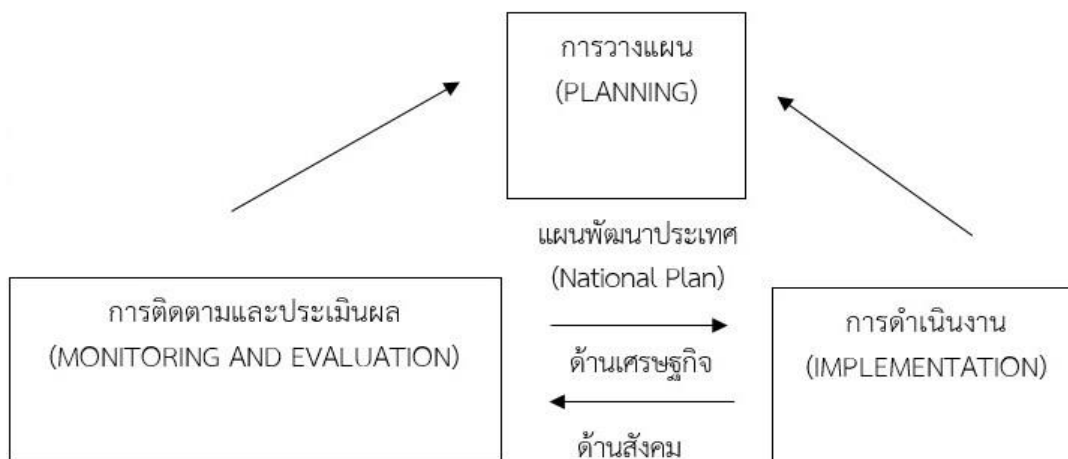
3.2 วงจรการดำเนินโครงการ ในการดำเนินโครงการใด ๆ ต้องประกอบด้วย องค์ประกอบพื้นฐาน 3 ส่วน ดังนี้

3.2.1 การวางแผน (Planning หรือ Project Design) เป็นการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการ เพื่อสร้างวิสัยทัศน์อันนำไปสู่การกำหนด รายละเอียดในแต่ละส่วนของโครงการ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และผลที่คาดว่าจะได้รับ

3.2.2 การดำเนินงาน (Implementation) เป็นขั้นตอนของการบริหารงาน เพื่อดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในส่วนของการวางแผนเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรให้ไปสู่เป้าหมายของโครงการ

3.2.3 การติดตามและประเมิน (Monitoring and Evaluation) เป็นขั้นตอนที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินโครงการ เพราะเป็นการติดตามกำกับ การดำเนินงานของโครงการ เพื่อปรับปรุงและเพื่อตรวจสอบผลสำเร็จของโครงการว่าเป็นไป ตามวัตถุประสงค์หรือไม่จาก องค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน สามารถเขียนเป็นวงจรการดำเนินโครงการได้ ดังแผนภาพที่ 2 - 4

แผนภาพที่ 2 - 4 วงจรการดำเนินโครงการ



ที่มา : ดร.ยวัฒน์ วุฒิเมธี, 2534

3.3 ลำดับชั้นของแผน แผนงาน และโครงการ ในการวางแผนและติดตามประเมินโครงการ สิ่งแรกที่ต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ก่อน คือ ลำดับชั้น (Hierarchy) ของแผน แผนงาน และโครงการ ว่ามีการจัดลำดับชั้นและแต่ละชั้นมีความ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไรบ้าง

เมื่อพิจารณาในส่วนของภาครัฐบาล เริ่มจากนโยบาย (Policy) ของรัฐบาล ถูกนำมาจัดทำ เป็นแผนพัฒนาประเทศ (National Plan) หรือที่เรียกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติซึ่งจะถูกแบ่งออกเป็นแผนด้าน/สาขาการพัฒนาต่าง ๆ (Sectoral Plan) เช่น ด้านเศรษฐกิจ เกษตร อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ จากแผนพัฒนาประเทศ จะนำไปใช้เป็นแนวทางสร้างแผนพัฒนากระทรวงต่าง ๆ ภายใต้แผนพัฒนากระทรวงจะแบ่งออกเป็น แผนงาน (Program) ต่าง ๆ ซึ่งอาจมีการจัดเป็นแผนงานหลักและแผนงานรอง แต่ละแผนงาน ประกอบด้วยงานและโครงการ (Project) ซึ่งแต่ละงาน/โครงการยังประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เป็นลำดับชั้น ดังนั้นโครงสร้างแผนพัฒนาประเทศ จึงมีลำดับชั้นลดหลั่นกันลงมา โดยมักเริ่มต้น จาก “แผน” “แผนงาน” “แผนงานรอง” และ “งานโครงการ”

3.4 ความหมายของการติดตามและการ ประเมินโครงการ การติดตาม (Monitoring) โครงการ หมายถึง กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ ปัจจัยนำเข้า (input) การดำเนินงาน (process) และผลการดำเนินงาน (Output) เกี่ยวกับโครงการ เพื่อเป็นข้อมูล ย้อนกลับ (Feedback System) สำหรับการกำกับ ทบทวน และแก้ปัญหาขณะดำเนิน โครงการ

การประเมิน (Evaluation) โครงการ หมายถึง กระบวนการตรวจสอบและตัดสินคุณค่า (Value Judgment) เกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า การดำเนินงาน และผลการดำเนินโครงการ เพื่อเป็นสารสนเทศสำหรับการปรับปรุงการดำเนินโครงการ สรุปผลสำเร็จของโครงการและพัฒนาโครงการต่อไป

การติดตามและประเมินจึงเป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญในการบริหารและพัฒนาโครงการ ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

3.5 ความสัมพันธ์และความแตกต่างระหว่างการติดตามและการประเมิน

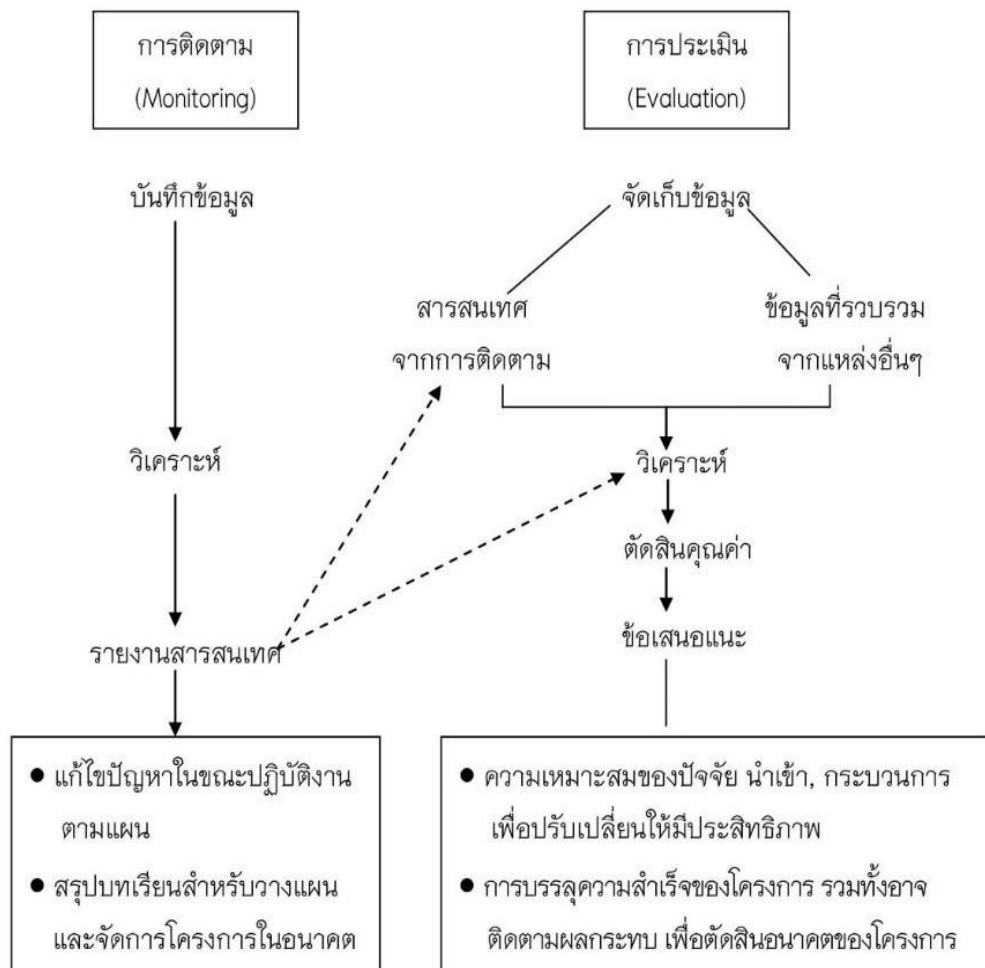
การติดตามและการประเมินผลโครงการพัฒนา มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่ก็มีข้อแตกต่างกันอยู่เช่นเดียวกัน ในที่นี้จะกล่าวถึงรายละเอียดการติดตามและการประเมินผลโครงการ พัฒนา 2 ประเด็น คือ ประเด็นของความสัมพันธ์และความแตกต่าง ดังนี้

3.5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามและการประเมินผลโครงการพัฒนา

การติดตามโครงการและการประเมินโครงการ เป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กัน โดยการติดตามโครงการเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับงานของโครงการสำหรับ กำกับ แก้ไข และป้องกันปัญหาอุปสรรคระหว่างการดำเนินงาน ในขณะที่การประเมินเป็นการ ตัดสินคุณค่าของปัจจัยนำเข้า การดำเนินงานและผลของโครงการสำหรับปรับปรุงการดำเนินงาน สรุปผลสำเร็จและพัฒนาโครงการ ดังนั้น ข้อมูลที่ได้จากการติดตามงานของโครงการ จึงสามารถ ใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของการประเมินโครงการได้

การติดตามและการประเมินผลมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เป็นกลไกของการพัฒนาที่สามารถใช้ร่วมกันได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการติดตามเป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนสนับสนุน การ ประเมินผล ข้อมูลสารสนเทศที่ได้จากการติดตามจะใช้เป็นส่วนหนึ่งของสารสนเทศในการประเมิน โดยใช้ร่วมกับสารสนเทศจากแหล่งอื่นๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น โครงการที่มีการติดตามอย่างสม่ำเสมอและถูกต้องแล้ว จะทำให้การประเมินโครงการนั้นๆ ทำได้ง่ายขึ้น และมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงกว่าโครงการที่ไม่มีการติดตาม หรือติดตามอย่างไม่ถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามและการประเมิน ดังแผนภาพที่ 2 - 5

แผนภาพที่ 2 - 5 ความสัมพันธ์ของการติดตามและการประเมินโครงการ



ที่มา : ดัดแปลงจาก United Nation, 1978 อ้างใน ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี

3.5.2 ความแตกต่างระหว่างการติดตามและการประเมินผลโครงการพัฒนา

แม้ว่าการติดตามและการประเมินผล จะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีความแตกต่างเช่นกัน ในเรื่องจุดมุ่งหมาย และการนำผลไปใช้ประโยชน์ ตลอดจนขอบเขต ของการติดตามและประเมินผล ดังตารางที่ 2 - 1

ตารางที่ 2 - 1 ความหมาย จุดมุ่งหมาย และประโยชน์ของการติดตามและการประเมิน

แนวคิด	ความหมาย	จุดมุ่งหมาย	ประโยชน์
การติดตาม (งาน) (MONITORING)	ระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลของการดำเนินงาน เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ	แก้ปัญหาขณะดำเนินงานตามโครงการ - ติดตามความครบถ้วนของปัจจัยการปฏิบัติงานตามแผน - ติดตามผลว่าตรงตามแผนหรือไม่	- แก้ปัญหาระหว่างการดำเนินงาน - สรุบบทเรียน สำหรับวางแผน และจัดโครงการให้ดีขึ้นในอนาคต
การประเมิน (ผล) (EVALUATION)	ระบบการตรวจสอบการดำเนินงานและผลการดำเนินงานเพื่อตัดสินคุณค่า (value judgment)	ตัดสินความเหมาะสมของการดำเนินงานและการบรรลุผลสำเร็จของโครงการ - ความเพียงพอ ความเหมาะสมของปัจจัยความเหมาะสมของวิธิดา - การบรรลุความสำเร็จของโครงการ	- เสนอแนะการคง/ปรับ/เปลี่ยน ระหว่างการดำเนินงาน เพื่อจะได้บังเกิดผลตามเป้าหมาย - สรุปผลของโครงการสำหรับตัดสินอนาคตของโครงการหรือวางแผนการจัดโครงการให้ดีขึ้นในอนาคต

ที่มา : ดร.ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2534

ถ้ากล่าวโดยภาพรวมแล้ว ความแตกต่างที่สำคัญคือ การติดตามมีขอบเขตแคบกว่าการประเมินผลนั่นเอง

นอกจากนี้ในด้านของผู้รับผิดชอบการติดตามโครงการ มักเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของโครงการนั้น ๆ ที่คอย “กำกับ” ให้งานเป็นไปตามกรอบของแผนที่กำหนดไว้ ส่วนการประเมินโครงการอาจใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของโครงการทำการ “ตัดสิน” ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน เพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน และโดยทั่วไปนิยมใช้เจ้าหน้าที่ประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก “ตัดสิน” ความสำเร็จของโครงการ นอกจากนี้การติดตามและประเมินโครงการยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกันในด้านช่วงเวลาปฏิบัติ, วิธีการและผู้ใช้ประโยชน์ ดังสรุป ตารางที่ 2 - 2

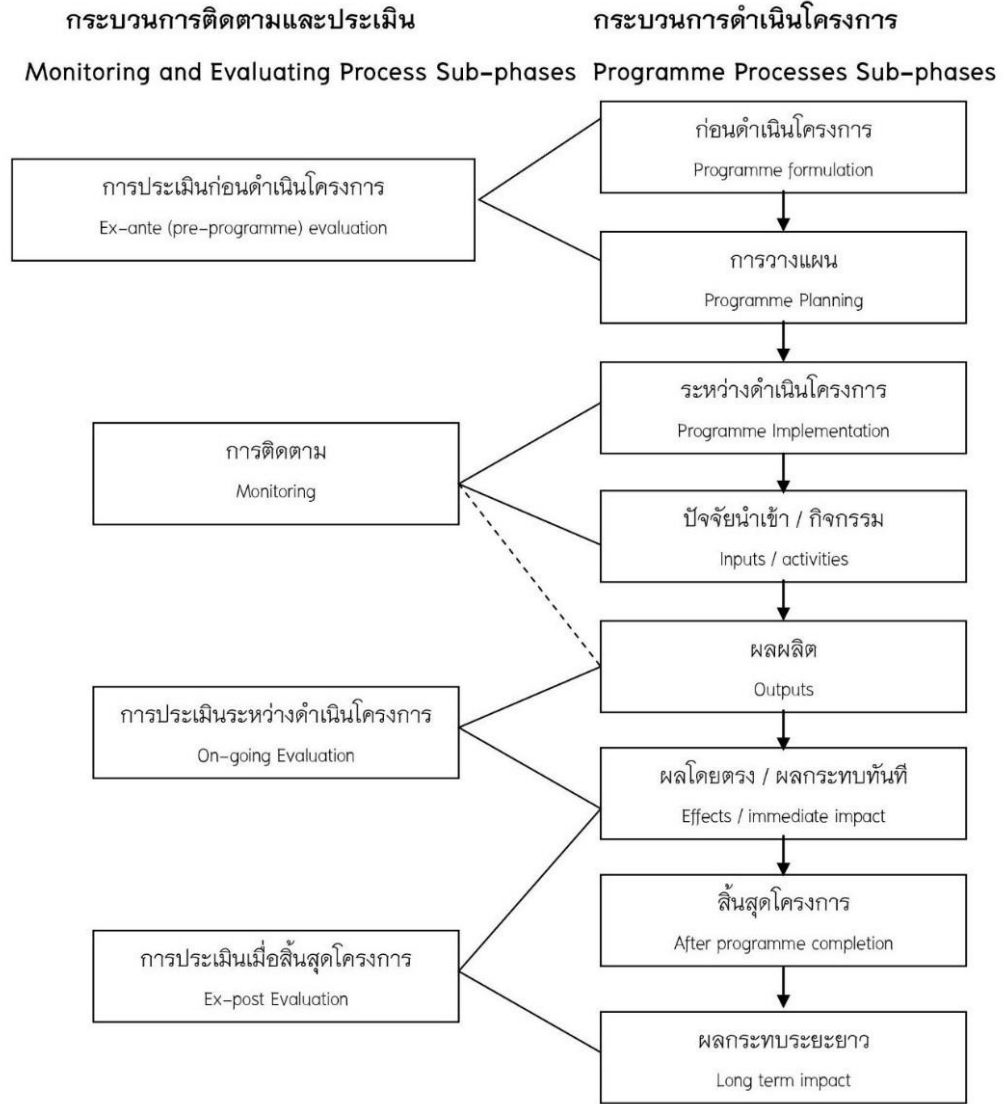
ตารางที่ 2 - 2 เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างการติดตามโครงการกับการประเมินโครงการ

รายการ	การติดตามโครงการ	การประเมินโครงการ
1. ข้อมูล	รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยนำเข้า, กระบวนการ และผลของโครงการ	ข้อมูลจากการติดตามสามารถมาใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของการประเมินเพื่อตัดสินคุณค่าของโครงการ
2. ผู้รับผิดชอบ	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเจ้าหน้าที่นอกหน่วยงาน
3. ช่วงเวลาปฏิบัติ	เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง เช่นทุกเดือน เป็นต้น	เป็นช่วง ๆ เช่น ระหว่างดำเนินงาน, สิ้นสุดโครงการและหลังจากโครงการสิ้นสุดแล้ว 2 ปี เป็นต้น
4. วิธีการ	เป็นการติดตามงานโดยใช้แผนเป็นกรอบอ้างอิง ถือเป็นส่วนสำคัญของการบริหารจัดการ	เป็นการตัดสินคุณค่าของโครงการโดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์/มาตรฐาน มักครอบคลุมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ
5. ผู้ใช้ประโยชน์	ผู้ปฏิบัติ (เน้น) ผู้บริหาร	ผู้ปฏิบัติ ผู้บริหาร (เน้น)

ที่มา : ดร.ยวัฒน์ วุฒิเมธี, 2534

จากตารางที่ 2 - 1, 2 - 2 และภาพที่ 2 - 5 จะเห็นได้ชัดเจนว่าการติดตามนั้นมีขอบเขตแคบกว่าการ ประเมินผล หรือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการประเมินผลเท่านั้น

แผนภาพที่ 2 - 6 เปรียบเทียบการติดตามและการประเมินผลโครงการ



ที่มา : ดัดแปลงจาก United Nation, 1978 อ้างใน ดร.ยุรวัฒน์ วุฒิเมธี

จากแผนภาพที่ 2 - 6 จะเห็นว่าการติดตาม อยู่ในช่วงเวลาการดำเนินโครงการ โดยเน้นพิจารณาปัจจัย กิจกรรมต่างๆ ของโครงการว่าเป็นไป ตามแผนหรือไม่ ส่วนผลที่ได้จะเป็น เรื่องรอง ในภาพจึงได้ใช้เส้นประไว้ สำหรับการประเมินนั้น จะเห็นว่าสามารถดำเนินการได้ในทุก ระยะเวลาของโครงการ ตั้งแต่ก่อนดำเนินโครงการ ระหว่าง ดำเนินโครงการ และสิ้นสุดโครงการแล้ว มีประเด็นน่าสังเกตที่สำคัญประเด็นหนึ่ง คือ ความแตกต่างระหว่างการติดตามกับการประเมินย่อย ระหว่างการดำเนินโครงการ (Formative Evaluation) นั้นเป็นอย่างไร ในที่นี้ขอสรุปว่าการประเมิน นั้นต้องมีการตัดสินผลทุกครั้ง และมักจะเน้นหรือพิจารณาไปถึงเรื่องของผลที่ได้หรือประสิทธิผล

เป็นสิ่งสำคัญ ในขณะที่การติดตามงานแม้จะมี การวินิจฉัย/สั่งการซึ่งคล้ายกับการตัดสินใจก็ตาม แต่เน้นในเรื่องของกำหนดการที่วางไว้ว่าเป็นไปตาม แผนหรือไม่มากกว่าจะคำนึงถึงผลที่ได้ของโครงการนั้น คือ จะเน้นประสิทธิภาพมากกว่า ประสิทธิภาพ

โดยสรุป วงจรการดำเนินโครงการมีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ การวางแผน การดำเนินงาน และการ ติดตามประเมินผล การติดตามประเมินผลนับเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงาน อย่างมีประสิทธิภาพ และผลสำเร็จของโครงการ

การติดตามโครงการ เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโครงการในด้าน ปัจจัย นำเข้า การดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน โดยใช้แผนเป็นกรอบอ้างอิง เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ สำหรับกำกับ ทบทวน แก้ไข และป้องกันปัญหาขณะดำเนินโครงการ ส่วนการประเมินโครงการเป็น กระบวนการตัดสินคุณค่าของโครงการในด้านปัจจัยนำเข้า การดำเนินงาน และผลของโครงการ โดย เปรียบเทียบกับเกณฑ์/มาตรฐาน เพื่อเป็นสารสนเทศสำหรับการปรับปรุงการดำเนินงาน สรุป ผลสำเร็จของโครงการและพัฒนาโครงการ

การติดตามและการประเมินโครงการ เป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลจากการติดตามโครงการ สามารถใช้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของการประเมิน โครงการได้

ยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนหลักที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้พิจารณาความเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นด้านความมั่นคง และได้ร่วมกับหน่วยงานด้านการข่าว ดำเนินการทบทวนสถานการณ์ปัญหา กำหนดจุดศูนย์กลางของปัญหา (Center of Gravity) วิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์ (Trend) วางแผนด้วยสถานการณ์ (Scenario Planning) บนฐานการประเมินฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งได้กำหนดแนวโน้มสถานการณ์ที่จะเกิดอย่างแน่นอน (Certain) และสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดแต่ยังไม่แน่นอน (Uncertain) รวมทั้งวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT Analysis) ของทุกฝ่าย

ภายหลังแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีผลบังคับใช้แล้ว สล.คปต.ได้ทบทวนแผนปฏิบัติการด้านป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พร้อมทั้งศึกษาหลักวิชาการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการคิดมีความรอบด้านมากที่สุด รวมทั้งได้นำผลการทบทวนข้างต้นมาค้นหาจุดมุ่งเน้นที่สำคัญ และพิจารณารายละเอียดแต่ละสาเหตุของปัญหา กำหนดเป็น Center of Gravity : CG, Critical Capability : CC, Critical Requirement : CR, Critical Vulnerabilities : CV ของแต่ละเรื่อง รวมทั้งได้ทบทวนแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้กำหนดไว้เดิมประมวลเป็นแผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปี 2562 - 2565 สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อม สภาพปัญหาหลัก และแนวโน้มสถานการณ์

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหา ทั้งที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ปรากฏเห็นได้ชัดเจน ทั้งที่เกิดขึ้นมาแล้ว และเกิดในปัจจุบัน รวมทั้งวิเคราะห์สาเหตุรากเหง้าสำคัญที่แท้จริงของปัญหาเฉพาะหน้า และปัญหาระดับต่าง ๆ ที่ส่งผลถึงสถานการณ์ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ให้ยังคงดำรงอยู่ ซึ่งผลการวิเคราะห์ปัญหาพบว่า ปัญหาหลักที่สำคัญคือ กลุ่มขบวนการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ ที่มีโครงสร้างองค์กรครอบคลุมทุกระดับ เคลื่อนไหวได้อย่างเสรีทั้งพื้นที่ในประเทศและต่างประเทศ มียุทธศาสตร์ และเป้าหมายของการต่อสู้เพื่อเอกราช โดยมีแนวทางดำเนินการที่ต้องการไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยคาดว่าจะมีการดำเนินการขับเคลื่อนที่สำคัญ คือ

การปฏิบัติการทางการเมือง ด้วยการปลุกฝัง บ่มเพาะเยาวชน สร้างเงื่อนไขแบ่งแยกเชื้อชาติ แอบอ้างประเด็นทางศาสนาอิสลาม สถาปนาพื้นที่ปลดปล่อยทางการเมืองทับซ้อนอำนาจรัฐทั้งยังพยายาม เข้าครอบงำหมู่บ้าน/ตำบล เพื่อใช้เป็นฐานการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการขับเคลื่อนสังคมเชิงเดี่ยว ปกป้อง/ขยายแนวร่วม และระดมเงินสนับสนุน รวมถึงแสวงประโยชน์จากโครงการของรัฐ แอบแฝง จัดตั้ง ชี้นำ องค์กรภาคประชาสังคมและขับเคลื่อนเรียกร้องเฉพาะในประเด็นที่สร้างความชอบธรรมกับแนวทางแบ่งแยก ทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐ รวมทั้งตอกย้ำประชาชนให้รู้สึกแปลกแยกมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นผลการตรวจสอบด้านการข่าวพบว่า มีการแสวงประโยชน์จากกลไกทางศาสนาและขยายแนวคิดที่บิดเบือน รวมถึงเข้าแทรกแซงในระบบการศึกษา เพื่อคัดเลือกเยาวชนที่มีศักยภาพไปฝึกฝน และบ่มเพาะแนวความคิดรุนแรงให้เป็นเครือข่ายกำลังติดอาวุธและใช้ความรุนแรง หรือ เป็นนักเคลื่อนไหวทางการเมืองรุ่นใหม่ในอนาคตต่อไป

การปฏิบัติการใช้ความรุนแรง ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ตกอยู่ในสภาพของความหวาดกลัว และหวาดระแวง ทั้งยังใช้ความรุนแรงต่อเป้าหมายเชิงสัญลักษณ์เพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐ โดยคาดว่าจะ มีการเตรียมการยกระดับสร้างภาพสถานการณ์ความรุนแรง ให้เข้าสู่เงื่อนไขกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (IHL) เพื่อให้นานาชาติรับรองสถานะให้เป็นกลุ่มกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่รัฐ และเปิดทางให้ต่างประเทศเข้าแทรกแซงที่จะไปสู่การแบ่งแยกดินแดนต่อไป ทั้งนี้ พบว่าเครือข่ายผู้ก่อเหตุรุนแรงมีการใช้พื้นที่ประเทศเพื่อนบ้านประกอบวัตถุประสงค์ และหลบซ่อนกบดานอีกด้วย

การปฏิบัติการต่างประเทศ มีการดำเนินการในพื้นที่ต่างประเทศ ด้วยการบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร สร้างแนวร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรกึ่งรัฐกึ่งองค์กรระหว่างประเทศ และกับประเทศในกลุ่มองค์การความร่วมมืออิสลาม และผลักดันไปสู่เป้าหมายตามเจตนารมณ์ ควบคู่กับยุทธศาสตร์

ปัจจัยที่เอื้อต่อการไปสู่เป้าหมายที่สำคัญ ในการวิเคราะห์ฝ่ายตรงข้ามประเมินว่า ความจำเป็นที่ฝ่ายตรงข้ามต้องรักษาไว้ให้ดำรงอยู่คือกลุ่มแนวร่วม และเงินสนับสนุน

สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อปัญหาในพื้นที่เกิดความหลากหลาย อาทิ ปัญหายาเสพติดที่แพร่ระบาดเพิ่มมากขึ้น ปัญหาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตในประชาชน รวมทั้งข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ ขาดความต่อเนื่องของการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานใน

พื้นที่มีเป้าหมายในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ตลอดจนแนวโน้มการเผยแพร่แนวคิดสุดโต่ง ทั้งนี้ ยังมีโอกาสสำคัญประเทศไทยเพื่อก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนต่อไปด้วย

ดังนั้น ทิศทางการดำเนินการแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำเป็นต้องมีจุดมุ่งเน้นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (แผนระดับ 1) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นด้านความมั่นคง ตามแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มุ่งจัดการกับเงื่อนไขปัญหาที่มีอยู่เดิมทั้งปวงให้หมดสิ้นไป และเฝ้าระวังมิให้เกิดเงื่อนไขใหม่ขึ้น และเจตนารมณ์ของนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (แผนระดับ 2) ที่มุ่งให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข จึงได้กำหนดกรอบแนวคิด ดังนี้

แผนปฏิบัติการฯ ฉบับนี้ จำเป็นต้องกำหนดไว้ครอบคลุมทั้งมิติด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา โดยให้รองรับกับนโยบายและแผนระดับ 1 และระดับ 2 ซึ่งมีกลยุทธ์ดำเนินการต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ การลดขีดความสามารถ และทำลายศักยภาพของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรง ป้องกันเหตุรุนแรงที่จะเกิดในพื้นที่และประชาชนกลุ่มเสี่ยง รวมทั้งยุติกระบวนการบ่มเพาะเยาวชน ทั้งในและนอกระบบการศึกษา ที่นำไปสู่การจัดตั้งมวลชนและกลุ่มผู้ใช้ความรุนแรงในอนาคต ตลอดจนการยุติการขยายแนวคิด และการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ใช้งานข่าวและงานวิจัยทางวิชาการเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา อีกทั้งให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศ นานาชาติ และภาคประชาชนไทยแบบสร้างสรรค์ รวมถึงการจัดการกับเงื่อนไขปัญหาที่มีอยู่เดิมให้หมดสิ้น ประกอบกับเฝ้าระวังมิให้เกิดเงื่อนไขใหม่ควบคู่กัน

โดยน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน และศาสตร์พระราชามาเป็นกรอบวางแนวทางการดำเนินการแก้ไขและป้องกันปัญหา สร้างความเข้าใจ และเข้าถึงประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาที่สาเหตุอย่างแท้จริง เพื่อนำความสันติสุขอย่างยั่งยืนกลับคืนสู่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนทั้งประเทศรวมทั้งนักท่องเที่ยวต่างชาติ ตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

2. เป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนปฏิบัติการฯ

กำหนดไว้ 4 ระยะ รวม 8 เป้าหมาย คือ

ระยะแรก (ปัจจุบัน - พ.ศ. 2565) จำนวน 5 เป้าหมาย คือ การยุติเหตุความรุนแรง กลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงหมดไป สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข เกิดความร่วมมือกับนานาชาติอย่างแน่นแฟ้น และมีการพูดคุยกันอย่างเป็นมิตรในทุกระดับที่บรรลุผล

ระยะสอง (พ.ศ. 2565 - 2570) จำนวน 1 เป้าหมาย คือ เงื่อนไขปัญหาความหวาดระแวง ความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ หมดไป

ระยะสาม (พ.ศ. 2565 - 2575) จำนวน 1 เป้าหมาย คือ แนวคิดความรุนแรง และแนวคิดที่บิดเบือน ต่อหลักทางศาสนาที่ติงามหมดไป

ระยะสี่ (พ.ศ. 2575 - 2580) จำนวน 1 เป้าหมาย คือ สถานการณ์กลับสู่สภาวะปกติกลไกรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างปกติ ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ไม่มีปัญหา หรือ ขบวนการใหม่ ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจเติบโตเท่าเทียมกับภูมิภาคอื่น

3. กลยุทธ์หลัก กลยุทธ์ย่อย แผนงาน และโครงการสำคัญ

โดยกำหนด 3 กลยุทธ์หลัก 12 กลยุทธ์ย่อย 13 แผนงาน และกำหนดโครงการสำคัญรองรับ รวม 31 โครงการ ดังนี้

3.1 กลยุทธ์หลักการแก้ปัญหา มุ่งดำเนินการต่อศูนย์ดุลของปัญหาในพื้นที่ประกอบด้วย 8 กลยุทธ์ย่อย รวม 23 โครงการสำคัญ ดังนี้

3.1.1 การบูรณาการด้านการข่าว จชต.

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ ภาพสถานการณ์ข่าวสอดคล้องกันทุกระดับ และสนับสนุนข้อมูลให้กลยุทธ์อื่น ๆ บรรลุเป้าหมายดำเนินงาน

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 4 โครงการ คือ แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพงานข่าวกรอง มีโครงการสำคัญ คือ 1. โครงการข่าวกรองเชิงรุก 2. โครงการต่อต้านข่าวกรองเชิงรุก 3. โครงการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการข่าว และ 4. โครงการบูรณาการฐานข้อมูลด้านความมั่นคงพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สขช. กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. มท. ปค. กต. ตร. ตรส. ศรภ. ขว.ทหาร ขว.เหล่าทัพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.2 การป้องกันชีวิต ทรัพย์สิน และยุติความรุนแรง

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐใน จชต. ไม่เสียชีวิต ประชาชนลดความหวาดกลัว และสนับสนุนให้เกิดความปลอดภัยในพื้นที่

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 3 โครงการ คือ แผนงานรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีโครงการ คือ 1. โครงการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และยุติการก่อเหตุรุนแรง 2. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมพื้นที่ชายแดน และ 3. โครงการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่เสี่ยง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. ทบ. บก.ทท. ตร. มท. ปค. ศอ.บต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.3 การยับยั้งการสนับสนุนการกระทำผิดกฎหมาย

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ การสนับสนุนการกระทำผิดกฎหมายทุกมิติ ทั้งใน/นอกพื้นที่ จชต. และต่างประเทศ ถูกจำกัดลงอย่างมีนัยสำคัญ

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน และเป็น 1 โครงการ คือ โครงการยับยั้งเงินที่สนับสนุนการกระทำผิดกฎหมาย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. ตร. กรมสอบสวนคดีพิเศษ ปปง. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.4 การสลายแนวคิดความรุนแรง

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ เยาวชน/ประชาชน ไม่มีแนวคิดการใช้ความรุนแรงเฝ้าระวังและป้องกันแนวคิดหัวรุนแรง

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 5 โครงการ คือ แผนงานเสริมสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อสันติสุขในพื้นที่ มีโครงการ คือ 1. โครงการเฝ้าระวังและป้องกันแนวคิดหัวรุนแรง 2. โครงการการศึกษาเพื่อความมั่นคง 3. โครงการป้องกันแนวคิดความรุนแรงในเยาวชนและกลุ่มสตรี 4. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม และการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง รวมทั้งผู้เคยกระทำผิดในคดีความมั่นคง และ 5. โครงการศึกษาและผลิตชุดข้อมูลเพื่อสลายแนวคิดหัวรุนแรง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. ศธ. วธ. มท. กต. อปท. พม. ศอ.บต. ตร. ยธ. สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สถาบันวิชาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.5 สร้างหมู่บ้านเข้มแข็งตามวิถีไทย

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ ทุกชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างปลอดภัยสร้างสภาวะแวดล้อมเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมมากขึ้น ทุกความเชื่อสามารถจัดกิจกรรมทางศาสนาได้อย่างปกติ

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 4 โครงการ คือ แผนงานเสริมสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง มีโครงการ คือ 1. โครงการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนเป้าหมาย 2. โครงการส่งเสริมทำนุบำรุงกิจกรรมทางศาสนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3. โครงการนำไทยกลับสู่ถิ่นฐานเดิม และ 4. โครงการส่งเสริมพหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. วธ. มท. พศ. ศอ.บต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.6 การแสวงหาความร่วมมือ IGOs NGOs และ CSOs รวมทั้งนานาชาติ

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ (1) IGOs NGOs รวมทั้งนานาชาติ สนับสนุนแนวทางการดำเนินงานของรัฐ (2) CSOs สนับสนุนการแก้ไขปัญหา จชต. ตามแนวทางของรัฐ

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 3 โครงการ คือ แผนงานเสริมสร้างความร่วมมือ กับภาคประชาสังคมและนานาชาติ มีโครงการ คือ 1. โครงการบูรณาการความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. โครงการภาคประชาสังคมร่วมใจ และ 3. โครงการสร้างความเข้าใจต่อนานาชาติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กต. รง. พม. กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. มท. ยธ. ศอ.บต. ทบ. ตร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.7 การพูดคุยเพื่อสันติสุข

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ การพูดคุยที่มีผลให้ความรุนแรงลดลง การพูดคุยที่มีผลให้ความคิดแบ่งแยกดินแดนลดลง

โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 1 โครงการ คือ แผนงานแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี มีโครงการ คือ โครงการสนับสนุนการดำเนินงานพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สมช. สชช. กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.8 การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่มีผลต่อปัญหา จชต.

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ ขจัดผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ การละเมิดสิทธิพล
อื่น ๆ ในพื้นที่

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 1 โครงการ คือ แผนงานแก้ไข
และป้องกันปัญหาภัยแทรกซ้อน มีโครงการ คือ โครงการป้องกันและแก้ไขภัยจากยาเสพติด รวมทั้ง
ภัยความมั่นคงอื่น ๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. ยช. มท.
ปปส. ตร. สธ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2 กลยุทธ์หลักการป้องกันปัญหา มุ่งเน้นขจัดความหวาดกลัว/หวาดระแวงและ
ลดเงื่อนไขของรัฐไม่ให้เกิดปัญหาใหม่ ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ย่อย 4 โครงการสำคัญ ดังนี้

3.2.1 การเสริมสร้างความเข้าใจประชาชนใน/นอก จชต.

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ ประชาชนใน/นอก จชต. สนับสนุนแนวทาง
ดำเนินการของภาครัฐ

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน และเป็น 1 โครงการ คือ
แผนงานสร้างความเข้าใจประชาชนทั้งในและนอกจังหวัดชายแดนภาคใต้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กปส. กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 สน. ศอ.บต.
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2.2 การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและอำนวยความสะดวก

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ 1. ช่วยเหลือเยียวยาผู้รับผลกระทบจากความ
รุนแรง ทั้งด้านทรัพย์สินร่างกายจิตใจตามหลักศาสนา 2. อำนวยความสะดวกมีประสิทธิภาพ
และสอดคล้องกับวิถีชีวิตประชาชนใน จชต. 3. มีระบบยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ยุติธรรมชุมชน
และยุติธรรมทางเลือก และ 4. การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่สร้างปัญหาตามหลักสิทธิมนุษยชน

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 3 โครงการ คือ แผนงานอำนวยความสะดวก
ความยุติธรรมและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ มีโครงการ คือ 1. โครงการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับ
ผลกระทบทั้งทางกายและจิตใจตามหลักศาสนา 2. โครงการอำนวยความสะดวกที่สอดคล้องกับวิถี
ชีวิตของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 3. โครงการเผยแพร่และอบรมหลักสิทธิมนุษยชน
รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ศอ.บต. พม. สธ. มท. ยช. กสม. และ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2.3 กลยุทธ์หลักการเสริมความมั่นคง มุ่งสร้างความยั่งยืนและเข้าสู่สภาวะ
ปกติ ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ย่อย 4 โครงการสำคัญ ดังนี้

3.2.3.1 การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคง

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ ชุมชนเข้มแข็งอย่างยั่งยืนประชาชน
ไม่แยกตัวออกจากรัฐและสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างมีสันติสุข

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 2 แผนงาน และเป็น 2 โครงการ คือ 1. แผนงาน ตำบลมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และ 2. แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไร้รอยต่อ จขต. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ศอ.บต. มท. กษ. พณ. รง. คค. สธ. อก. ศธ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.2.3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ

เป้าหมายกลยุทธ์ย่อย คือ 1. เจ้าหน้าที่รัฐมีความพร้อมมีทักษะ มีความเข้าใจสามารถปฏิบัติงานได้สัมฤทธิ์ผลเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติงาน และ 2. กลไกการแก้ปัญหามีประสิทธิภาพ

แผนงาน/โครงการสำคัญ มี 1 แผนงาน 3 โครงการ คือ แผนงานพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพด้วยหลักธรรมาภิบาล มีโครงการ คือ 1. โครงการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน 2. โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ และ 3. โครงการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานโครงการสำคัญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กอ.รมน. สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน กพร. ปปช. ปปท. สตง. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ รวม 8 เรื่อง คือ

- 4.1 งานข่าวต้องมีประสิทธิภาพ
- 4.2 การกำหนดเป้าหมาย/ผลสัมฤทธิ์ต้องเป็นทิศทางเดียวกัน
- 4.3 ต้องมีกลไก และพัฒนาระบบที่บูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานรัฐอย่างแนบสนิ
- 4.4 ต้องมีการบังคับวิธึระดับปฏิบัติให้รองรับกับนโยบายอย่างต่อเนื่อง
- 4.5 ต้องมีการกำกับ ติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง
- 4.6 ต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพรัฐ และเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมกับพื้นที่ และสถานการณ์ควบคู่กัน
- 4.7 เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีความเข้าใจในที่ถูกต้อง และเข้าถึงปัญหาที่แท้จริง พร้อมทั้งต้องมีความรับผิดชอบต่อนานที่ ต่อสังคม และต่อกันและกัน (Accountability)
- 4.8 ผู้บริหารของทุกภาคส่วนต้องสนับสนุนการดำเนินการที่มุ่งสู่เป้าหมายการสร้างสังคมที่สันติสุข

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ณัฐพงศ์ ศิริชนะ (2554) ได้ศึกษาเรื่อง การแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาเฉพาะด้านการพัฒนาในมิติพลเรือน พ.ศ. 2545 – 2554 โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านการพัฒนาในมิติพลเรือน พ.ศ. 2545 - 2554 ไปสู่การปฏิบัติ ที่ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในอำนาจรัฐเพิ่มขึ้น (2) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการและแนวคิดในการ

แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะระบบงบประมาณ การบริหารจัดการในพื้นที่ โดยมุ่งศึกษา และวิเคราะห์การนำนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะด้านการพัฒนาในมิติ พลเรือน พ.ศ. 2545 - 2554 ไปสู่การปฏิบัติ เน้นที่การวิเคราะห์นวัตกรรมใหม่ ๆ ของการแปลง นโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงที่มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ ขึ้นมาใหม่ โดยศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารวิชาการ และการสัมภาษณ์ ผู้ทรงวุฒิ

ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลชุดต่าง ๆ ได้สร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาคความไม่สงบ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้กำหนดวิธีการปฏิบัติ การควบคุม การติดตามประเมินผลอย่าง เป็นระบบทั้งด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านการบริหารจัดการ สำหรับการนำนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับหนึ่ง โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดสถานการณ์ความไม่สงบที่มีแนวโน้มลดลง ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การชุมนุมเรียกร้องเพื่อกดดันเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ลดลง และประชาชนสามารถเข้าร่วมกิจกรรม เทศกาลงานต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ฯลฯ

ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการและแนวคิด ในการแปลง นโยบาย ไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเห็นว่าจะต้องกำหนดให้ปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้เป็นวาระแห่งชาติ ยึดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐที่ทุกรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการแก้ไข ปัญหาอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่องจัดการความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่ให้เกิด เอกภาพ คัดเลือกข้าราชการที่ดีมีคุณธรรมมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยปราศจาก การแทรกแซงทางการเมือง จังหวัดสามารถคัดเลือกทีมงานได้ มีการจัดทำแผนงาน งบประมาณ ในลักษณะงบ LUMSUMP ที่ คอ.บต. สามารถชี้เป้าได้ และการบริหารราชการ เป็นการเฉพาะ สำหรับการแก้ไขปัญหาคในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สร้างกลไกการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่าง ฝ่ายพลเรือน ตำรวจ และฝ่ายทหาร รวมทั้งรัฐบาลต้องกำหนดให้มีกลไกและช่องทางพิเศษ สำหรับการแก้ไขปัญหาคอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งด้านโครงสร้าง กรอบอัตรากำลัง อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ ที่ซ้ำซ้อนกันระหว่าง กระทรวง กรม โดยเร่งด่วนเพื่อเร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชนกลับสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

บัณฑิต ตีปยานนท์ (2554) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายรัฐบาล ไปปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาคในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัย ที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาคในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือผู้เชี่ยวชาญจำนวน 25 คน เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทั้งในด้านการอำนวยการ บริหารงาน และปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและองค์กรที่นำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติในการแก้ไข ปัญหาคในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วย 1. ด้านหน่วยงาน/องค์กรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า การไม่มีเอกภาพของหน่วยงาน ตั้งแต่ระดับนโยบาย หน่วยระดับพื้นที่ และหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นความสำคัญลำดับแรก 2. การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน การกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์จากบนลงล่าง และระดับพื้นที่กำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์จาก

ล่างสู่บนไม่มีความสอดคล้องกัน 3. ด้านทรัพยากร ขาดระบบบริหารทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ทรัพยากรไม่กระจายตัวไปยังหน่วยปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการบริหารจากบนลงล่าง มากเกินไป 4. ด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน รัฐบาลจะต้องกำหนดแผนงาน/โครงการในการบรรจุ/สรรหา บุคลากรเข้ามาในพื้นที่ที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติ สิทธิ ผลตอบแทน และอื่น ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้คนดีมีความรู้เข้ามาปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้น และระยะยาว 5. กลุ่มเป้าหมาย/ ประชาชนผู้รับบริการต้องได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียด ทั้งรูปธรรมและนามธรรม โดยเฉพาะเรื่อง ทักษะคิด ความคิด ความเชื่อ เพื่อจะได้กำหนดการปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม ทุกตำบล ทุกหมู่บ้าน การปฏิบัติจะต้องแตกต่างกัน ไม่ใช่วิธีเดียว หลักนิยมเดียว และ 6. มาตรการในการควบคุมและ ประเมินผล ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจน

เกรียงศักดิ์ แสงจันทร์ (2562) ศึกษาวิจัยเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายการบริหาร และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาพัฒนาการนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 2. ศึกษาการนำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ไปสู่ การปฏิบัติ 3. ศึกษาผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ไปสู่การปฏิบัติ และ 4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหา และอุปสรรคที่เกิดจากการการนำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก และแนวคำถาม ในการสนทนากลุ่ม จากกลุ่มผู้บริหารและผู้ที่ได้รับมอบหมายในส่วนกลาง และกลุ่มผู้บริหารและ ผู้ที่ได้รับมอบหมายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผลการศึกษารูปประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การพัฒนาการนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 พบว่า นโยบายที่จัดทำขึ้นเฉพาะเรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงระยะ 46 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2509 - 2555) ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 1. การจัดทำนโยบาย 2. ประเด็น แนวนโยบาย และ 3. การขับเคลื่อนนโยบาย

2. การนำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ไปสู่การปฏิบัติ ทั้ง 6 ปัจจัย พบว่า 1. วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย มีความชัดเจนและเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติ สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ 2. ทรัพยากรมีการจัดสรร งบประมาณเหมาะสม และทันเวลา เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานวัสดุอุปกรณ์มีความเหมาะสม เพียงพอในการ ปฏิบัติงาน 3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเสริมแรงเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล เป็นไป ตามแบบแผนที่หน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานมีความเข้าใจตรงกันในทางปฏิบัติ 4. ลักษณะหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีศักยภาพและความสามารถ ใช้กลไกการทำงานในลักษณะบูรณาการ 5. สภาวะหรือภาพเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ และราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ สภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็ว ส่งผลต่อการ ดำเนินชีวิต และ 6. ความเข้าใจและความตั้งใจของผู้นำนโยบาย เจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในการ ปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. ผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ไปสู่การปฏิบัติ ระดับผลผลิต บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เรื่องความปลอดภัย และปกติสุขของประชาชน ประชาชนไว้วางใจภาครัฐและเกิดความร่วมมือ เกิดการรับรู้ และมีความเข้าใจสถานการณ์ และตระหนักถึงความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ระดับผลลัพธ์ สามารถแก้ไขปัญหาความไม่สงบได้ สถิติเหตุการณ์ ผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ ความไม่สงบลดลง ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพิ่มขึ้น และมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น ระดับผลกระทบ การเปลี่ยนแปลงสังคมที่นำไปสู่การฟื้นฟูสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ ด้านเศรษฐกิจ สร้างการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาอาชีพ การค้าขาย การลงทุนในพื้นที่ ด้านการเมือง การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย ด้านการบริหาร จัดการมีการพัฒนาระบบกลไกการบริหารจัดการ เพื่อบรรณาการการทำงานมากขึ้น

4. ปัญหาอุปสรรค ปัญหาการกำกับติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องไม่ทันการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ และความต้องของชุมชน ปัญหาமிติงาน ด้านต่างประเทศ และความต่อเนื่อง ปัญหาสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ที่ภาครัฐยังเข้าไม่ถึง การสื่อสาร ไปยังกลุ่มเป้าหมายให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อภาครัฐ ปัญหาโครงการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต ยังมีการดำเนินโครงการเกือบทุกพื้นที่ เป้าหมายไม่ชัดเจน ปัญหาหาเสพติดในพื้นที่มีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งเป็นภัยแทรกซ้อนที่สำคัญนำไปสู่การก่อเหตุการณ์ความไม่สงบ และปัญหาการพิจารณา คัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่มีความพร้อม มีศักยภาพในการพัฒนา

5. ข้อเสนอแนะ การจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารและการพัฒนาแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นแผนระยะยาว ทั้งระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติการอย่างยั่งยืน และมีเป้าหมาย ทิศทางที่ชัดเจน การกำกับ ติดตาม และประเมินผล มีความต่อเนื่อง เชื่อมโยงกัน การฝึกอบรม ด้านการพัฒนาอาชีพ เพื่อหาอาชีพเสริมและสร้างรายได้ มีคุณภาพชีวิตที่ดี การแก้ไขปัญหา การว่างงาน ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในพื้นที่ การสร้างขวัญและกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ การปรับปรุงสิทธิประโยชน์พิเศษให้มีความเหมาะสม การแก้ไขปัญหาเสพติด และภัยแทรกซ้อน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา วิจัย ดังแผนภาพที่ 2 - 7

แผนภาพที่ 2 - 7 กรอบแนวคิดของการศึกษาวิจัย



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2562

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จซต.ดังกล่าว ผู้ศึกษาได้คัดเลือกตัวแปรสำคัญ 2 ตัว (ผู้รับผิดชอบงาน และระบบบริหารจัดการ) ซึ่งเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดที่แผนกำหนดไว้ในความคิดวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อสรุปใหม่จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้พิจารณาเลือกกรอบแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ และแนวคิดเกี่ยวกับการติดตามผล รวมทั้งได้นำยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) นโยบายการบริหารและการพัฒนา จซต. แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบใน จซต. (พ.ศ. 2562 - 2565) และแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จซต. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จซต. ในระยะต่อไป ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้

บทที่ 3

การดำเนินการแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจน

สภาพปัญหาและผลกระทบ

การดำเนินการแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจน ช่วงก่อน คสช. เข้าบริหารประเทศ

1. การดำเนินการก่อนมีกฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

หากนับตั้งแต่ปี 2524 รัฐบาลที่มี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (นรม.) ได้กำหนดกลไกรับผิดชอบการแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจน โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกาศ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาและแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจนของประชาชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (5 จชต.) และหน่วยผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) ให้รับผิดชอบงานด้านความมั่นคง โดยเฉพาะการติดตามแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจน ขบวนการแบ่งแยกดินแดน โดยให้หน่วยงานดังกล่าว อยู่ภายใต้การบริหาร และการกำกับ ติดตามผล การดำเนินการของนายกรัฐมนตรี โดยจัดโครงสร้างองค์กรกลไกที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างหน่วยงาน ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ทั้งนี้ ปรากฏผลการดำเนินการแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจน มาเป็นลำดับ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงการบริหารประเทศของรัฐบาลที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็น นรม. ได้ตัดสินใจยุบหน่วยงานที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจน ในพื้นที่ 5 จชต. คือ ศอ.บต. และ พตท. ส่งผลให้สถานการณ์ในพื้นที่ จชต. ตั้งแต่ปี 2547 เปลี่ยนแปลงไป และได้เกิดเหตุการณ์ ความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในพื้นที่ 3 จชต. และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา จึงทำให้ รัฐบาลในช่วงต่อมา ต้องทบทวนการจัดองค์กรกลไกการแก้ไขปัญหายังขาดความชัดเจน โดยนำกลไกตามรูปแบบเดิมกลับมาใหม่ โดยเฉพาะการจัดตั้ง ศอ.บต. แต่ในส่วนของ พตท. ได้ใช้โครงสร้าง กอ.รมน.ภาค 4 เป็นหน่วยงานรับผิดชอบแทน โดยจัดกำลังของหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ และทหารเป็นกำลังพล ของ กอ.รมน.ภาค 4 รับผิดชอบปฏิบัติการกิจตามที่กำหนด

2. การดำเนินการภายใต้กฎหมายความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

2.1 การจัดตั้ง กอ.รมน.

ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กำหนดใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก 27 กุมภาพันธ์ 2551) ส่งผลให้มีการจัดตั้ง “กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” (ข้อความส่วนที่ขีดเส้นใต้ แตกต่างไปจากชื่อของ กอ.รมน. ในอดีต) เรียกโดยย่อว่า กอ.รมน. (ชื่อเดียวกับ กอ.รมน. ในอดีต) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบ

เฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อ นรม. โดยให้ นรม. ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า ผอ.รมน. มี ผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ.) เป็น รอง ผอ.รมน. และให้เสนาธิการทหารบก (เสธ ทบ.) เป็นเลขาธิการ กอ.รมน.

ภายหลังได้มีการจัดตั้ง กอ.รมน. ให้รับผิดชอบภารกิจดูแลงานรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร นั้น รัฐบาลที่ผ่านมาได้กำหนดให้การแก้ไขปัญห จชต. เป็นปัญหาภายในประเทศ ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนของชาติ และจัดทำเป็นประเด็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลมา โดยต่อเนื่องนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ปล้นปืนในหน่วยทหาร เมื่อเดือนมกราคม ปี 2547 เป็นต้นมา

กฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังกล่าว กำหนดให้มี “คณะกรรมการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” โดยมี นรม. หรือ รอง นรม. ซึ่ง นรม. มอบหมาย เป็นประธานกรรมการ โดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน ในส่วนของกรรมการ มาจากรัฐมนตรีว่าการ 2 กระทรวง (กระทรวงยุติธรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร) ปลัดกระทรวง 3 กระทรวง (กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ) หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 8 หน่วยงาน (สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ/สมช. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ/สขช. สำนักงบประมาณ/สงป. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา าระบบราชการ กรมบัญชีกลาง และกรมสอบสวนคดีพิเศษ) และผู้บัญชาการเหล่าทัพ รวมทั้งตำรวจ (กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) เป็นกรรมการ โดยมี เลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ กำหนดให้คณะกรรมการ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่กำกับ ให้คำปรึกษา และเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ วางระเบียบ ออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับ 1. งานอำนวยการ และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร 2. การปฏิบัติงานของ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด และ 3. การงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และการจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน. รวมทั้งทำหน้าที่แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา กอ.รมน. คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

สำหรับโครงสร้างหน่วยงานของ กอ.รมน. ยังยึดถือโครงสร้างตาม กอ.รมน. รูปแบบเดิมเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ มีหน่วยงานส่วนกลาง/กอ.รมน.กลาง ณ สวนรินฤดี กทม. และ กอ.รมน.ภาค 1 – 4 ที่เชื่อมโยงกับกองทัพบก ซึ่งมีกองทัพภาคที่ 1 – 4 ส่วนที่แตกต่างออกไป คือ การจัดหน่วยงานย่อย อาทิ กอ.รมน.กลาง นอกจากนี้มีหน่วยงานระดับ “สำนัก” ที่สำคัญ 5 สาย ตามโครงสร้าง ทบ.แล้ว ได้เพิ่มโครงสร้าง ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 1 – 6 กำหนดให้ดูแลเรื่องสำคัญ ได้แก่ ภัยจากยาเสพติด ภัยจากคนหลบหนีเข้าเมือง ภัยจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญห จชต. และการประสานงานโครงการพระราชดำริ เป็นต้น

2.2 การจัดตั้ง คอ.บต.

ต่อมาในปี 2553 ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 กำหนดใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 80 ก 29 ธันวาคม 2553) ซึ่งส่งผลให้มีการดำเนินการที่สำคัญในพื้นที่ 5 จชต. (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา) ดังนี้

2.2.1 ให้ สมช.จัดทำ “นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” เสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภา มช.) และคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยให้ ครม. นำนโยบายฯ ที่ผ่านความเห็นชอบแล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้วให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งนี้ ให้ สภา มช. เสนอต่อ ครม. เพื่อพิจารณาทบทวน และปรับปรุงนโยบายฯ ได้ทุกกรอบระยะเวลา 3 ปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็น ครม. จะกำหนดระยะเวลาให้เร็วกว่านั้นก็ได้

สาระสำคัญของนโยบายฯ ดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีสาระครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคง และเพื่อให้ได้นโยบายที่มาจากความต้องการ และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในพื้นที่ จชต. และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการจัดทำและทบทวนปรับปรุงนโยบาย ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนไปใช้ในการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ต้องให้ “สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” พิจารณาให้ความเห็นต่อนโยบายและสภา มช. ต้องนำความเห็นดังกล่าว มาประกอบการพิจารณาจัดทำ หรือทบทวนปรับปรุงนโยบายด้วย

2.2.2 ให้มี “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” เรียกโดยย่อว่า กพต. โดยมี นรม. เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง ซึ่ง นรม. มอบหมายเป็นรองประธาน กรรมการมาจากรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 15 กระทรวง (กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม) รวมทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หัวหน้าส่วนราชการ 4 หน่วยงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สมช. สงป. และ กอ.รมน.) ผู้ว่าราชการจังหวัด 5 จชต. ผู้แทนภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง 6 คน (ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. ผู้แทนภาคประชาชนใน 5 จชต./จังหวัดละ 1 คน ซึ่งคัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต.) และให้ เลขาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้ กพต. มีอำนาจหน้าที่ 1. พิจารณาให้ความเห็นชอบ 1.1 ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จชต. 1.2 แผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนการพัฒนา จชต. 1.3 การกำหนดเขตพัฒนาพิเศษ และกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษ 2. เสนอแนะ 2.1 ต่อหน่วยงานของรัฐให้จัดทำแผนพัฒนา แผนงาน โครงการ พร้อมด้วยงบประมาณในเขต จชต. 2.2 ต่อ ครม. เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในเขต จชต. 3. กำกับเร่งรัด ติดตาม แก้ไขกฎระเบียบ และลดขั้นตอนการปฏิบัติต่างๆ เพื่อให้การพัฒนา จชต. มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล (4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานช่วยเหลือปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม (5) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ กพต. หรือตามที่ ครม. หรือ นรม. มอบหมาย

2.2.3 ให้มี “ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้” (ศอ.บต.)

เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของ นรม. โดยมีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ 5 จชต. รวม 16 ประการสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

2.2.3.1 จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จชต. นำเสนอให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาฯ พิจารณาให้ความเห็น ก่อนเสนอ กพต. ให้ความเห็นชอบ

2.2.3.2 จัดทำแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในพื้นที่ จชต.ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ฯ รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ

2.2.3.3 เสนอแนะและบูรณาการแผนงาน โครงการด้านการพัฒนาในพื้นที่ จชต. ของกระทรวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐ

2.2.3.4 ดำเนินการตามแผนงาน/โครงการต่อเนื่องจากแผนงาน/โครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ หากดำเนินการอาจเกิดผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาตามยุทธศาสตร์ฯ

2.2.3.5 คຸ້มครองสิทธิ เสรีภาพ และอำนวยการความเป็นธรรมแก่ประชาชน

2.2.3.6 ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหาย และผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบใน จชต. ตามระเบียบที่ กพต.กำหนด

2.2.3.7 เสนอแนะ (7.1) ต่อ ครม.เกี่ยวกับมาตรการสร้างขวัญกำลังใจ จนท. รัฐใน จชต. (7.2) ต่อหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับ (ก) ลักษณะอันพึงประสงค์ของ จนท. รัฐที่จะปฏิบัติหน้าที่ใน จชต. (ข) การพัฒนา จนท.รัฐฝ่ายพลเรือนที่ปฏิบัติงานใน จชต. และบูรณาการการปฏิบัติงานของ จนท. รัฐฝ่ายพลเรือนให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ จชต.

2.2.3.8 ส่งเสริม 8.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหา จชต. 8.2 สนับสนุน อำนวยการความสะดวก และแก้ไขปัญหาให้คนไทยใน จชต. ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ ซาอุดีอาระเบีย 8.3 และสนับสนุนการจัดการศึกษาใน จชต. 8.4 แนวคิดด้านพหุวัฒนธรรม เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

2.2.3.9 ประชาสัมพันธ์นโยบาย การดำเนินงานของ ศอ.บต. และรัฐบาล รวมทั้งเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.3.10 ร่วมมือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความเข้าใจอันดี และประสานงานในโครงการความร่วมมือ ให้ความช่วยเหลือ และการแก้ไขปัญหา จชต. กับต่างประเทศ ตามกรอบนโยบาย และแนวทางที่รัฐบาลกำหนด

2.2.3.11 ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจ ศอ.บต. หรือตามที่ ครม./นรม.มอบหมาย

ทั้งนี้ กำหนดให้ 1. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา จชต. ใช้ได้เป็นเวลา 3 ปี 2. เมื่อ ครม. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการฯ แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนงาน/โครงการ และให้ สงป. จัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ นั้น 3. ในการจัดทำ

แผนปฏิบัติการฯ ให้ ศอ.บต.หารือกับหัวหน้าหน่วยงานที่กำกับดูแลยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงด้วย เพื่อให้แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านความมั่นคง ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

2.2.4 ให้มี เลขานุการ ศอ.บต. มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ ศอ.บต. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานใน ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อ นรม. โดยจะให้มี รองเลขานุการ ตามจำนวนที่ นรม.กำหนด ทั้งเลขานุการ และรองเลขานุการเป็นข้าราชการพลเรือน

2.3 การดำเนินงานเพื่อให้ กอ.รมน.และ ศอ.บต. ขับเคลื่อนงานร่วมกัน

หน่วยงานตามกฎหมายทั้งสอง 2 ฉบับได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา จชต. โดย กอ.รมน. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานในมิติด้านความมั่นคง และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการดำเนินงานในมิติด้านการพัฒนา แต่การเชื่อมโยงงานทั้งสองมิติร่วมกันทำได้เฉพาะในการดำเนินงานโดยทั่วไป ขณะทำงานสำคัญบางเรื่องยังทำได้ในวงจำกัด รวมทั้ง ยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในหลายโอกาสในการดำเนินงานแก้ไขปัญหา จชต. โดยเฉพาะในพื้นที่ 3 จชต. และ 4 อำเภอของสงขลา ซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมา ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวแตกต่างกัน ในรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้ง “คณะกรรมการรัฐมนตรีพัฒนาพื้นที่พิเศษจังหวัดชายแดนภาคใต้ (รชต.) โดยมี นรม. เป็นประธานกรรมการ รชต. และให้ รอง นรม.(ฝ่ายความมั่นคง) เป็นรองประธาน และให้เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในส่วนของรัฐบาลที่มี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็น นรม. ได้พยายามแก้ไขปัญหาความไม่เป็นเอกภาพดังกล่าว มาโดยลำดับ มีทั้งการจัดประชุมร่วม หรือการมอบแนวนโยบายในการดำเนินงานของ กอ.รมน. และ ศอ.บต. ตลอดจนการมอบหมายให้ สมช. เป็นเจ้าภาพหลักประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมจัดทำเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม ระหว่างยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงกับยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วมด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาภายใต้กรอบนโยบายการบริหารฯ พ.ศ. 2555 – 2557 โดย สมช. ร่วมกับ กอ.รมน. และ ศอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาตามลำดับ จัดทำแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 โดยมีเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม 29 เป้าหมาย จำแนกตามวัตถุประสงค์นโยบายฯ รวม 9 ข้อ โดยให้ความสำคัญลำดับแรกกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม ข้อ 1 เรื่องสังคม จชต. มีความปลอดภัยฯ ข้อ 3 เรื่องการฟื้นคืนความไว้วางใจฯ ข้อ 5 เรื่องตระหนักในคุณค่าการอยู่ร่วมกันฯ และข้อ 8 เรื่องสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการพูดคุยฯ และให้ความสำคัญลำดับรองกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม ข้อ 2 เรื่องขจัดเงื่อนไขการใช้ความรุนแรงฯ ข้อ 4 เรื่องพัฒนาที่สอดคล้องศักยภาพพื้นที่ฯ ข้อ 6 เรื่องการสร้างความเข้าใจสังคมไทยฯ ข้อ 7 เรื่องสังคมภายนอกประเทศสนับสนุนฯ และข้อ 9 เรื่องการดำเนินนโยบายอย่างมีเอกภาพฯ รายละเอียด ดังตารางที่ 3 – 1

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จขต. และ 4 อำเภอของสงขลา

วัตถุประสงค์ ข้อ 1 การเสริมสร้างความปลอดภัยให้กับสังคม จขต. และทุกคนในพื้นที่ ดำรงชีวิตได้ปกติสุข (มี 3 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

นโยบายการบริหารและการพัฒนา จขต.	แผนสงขลา พ.ศ. 2559	แผนแม่ลาน พ.ศ. 2559
1. การเสริมสร้างความเข้าใจ 2. การ รปภ.ในชีวิตและทรัพย์สิน 3. การป้องกัน/แก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน 4. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	1. หลักการแก้ไขปัญหา จขต. 2. การสร้างพื้นที่และสภาพแวดล้อมเพื่อแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งโดยสันติวิธี 3. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้าน/ชุมชนในการร่วมสร้างสันติสุข	1. พื้นที่เศรษฐกิจในเมืองสำคัญและสถานที่ชุมชนสาธารณะปลอดภัยจากความเสียหายของเหตุการณ์รุนแรงขนาดใหญ่ เช่น เหตุระเบิดขนาดใหญ่ หรือพร้อมกันหลายจุด 2. หมู่บ้าน/ชุมชนที่เป็นพื้นที่เขตอิทธิพลของกลุ่มผู้ก่อเหตุรุนแรงลดจำนวนลงในพื้นที่เดิมและไม่ขยายเพิ่มในพื้นที่ใหม่ 3. ศาสนสถาน ศาสนบุคคลและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการคุ้มครอง/เฝ้าระวังให้ปลอดภัยจากเหตุรุนแรง

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จขต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 2 การขจัดและป้องกันไม่ให้เกิดเงื่อนไขที่หล่อเลี้ยง และเอื้อต่อการใช้ความรุนแรงจากทุกฝ่าย (มี 2 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ ศอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (2 ข้อ)
การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน	เพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน การอำนวยความสะดวก การบังคับใช้กฎหมาย การส่งเสริมนำหลักศาสนา หรือยุทธธรรมชุมชนในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการเยียวยา และฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง	1. เจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายปฏิบัติอยู่ในกรอบของกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนประเพณี และผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใด ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมและรวดเร็ว 2. คดีหรือเหตุการณ์ที่เป็นข้อสงสัยของประชาชนและต่างประเทศได้รับการเร่งรัดและนำเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบโดยทันที เพื่อค้นหาความจริงให้ได้ข้อยุติและชี้แจงให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 3 การเสริมสร้างความเข้าใจและฟื้นคืนความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกัน ให้เกิดความร่วมมือในการพร้อมเผชิญปัญหาาร่วมกัน (มี 5 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ คอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (5 ข้อ)
1. การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน 2. การเสริมสร้างความเข้าใจ 3. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	1. เพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสิทธิมนุษยชน การอำนวยความสะดวก การบังคับใช้กฎหมาย การส่งเสริมนำหลักศาสนาหรือยุติธรรมชุมชนในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและการเยียวยาฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง 2. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้าน/ชุมชนในการร่วมสร้างสันติสุข 3. การสื่อสารสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกัน	1. การดำเนินคดีความมั่นคงมีประสิทธิภาพ ทั้งกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานที่รัดกุมและโปร่งใส ผู้ต้องหาได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย และสามารถนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว 2. กระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้รับการสนับสนุน โดยให้ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา และชุมชน สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคลี่คลายความขัดแย้ง และการระงับข้อพิพาทผู้บริสุทธิ์ที่ได้รับผลกระทบได้รับการเยียวยาที่เป็นธรรม 3. ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบที่ได้รับการเยียวยาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งระดับปัจเจกครอบครัว และชุมชนที่ได้รับรวมทั้ง ลดเงื่อนไขการใช้ความรุนแรงตลอดจนสร้างความไว้วางใจ 4. ประชาชนมีความเข้าใจสถานการณ์ที่เป็นจริงในพื้นที่ผ่านเวทีการสื่อสารที่ส่งเสริมการพูดคุย เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จขต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 3 การเสริมสร้างความเข้าใจและฟื้นคืนความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างประชาชนด้วยกัน ให้เกิดความร่วมมือในการพร้อมเผชิญปัญหาาร่วมกัน (มี 5 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ ศอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (5 ข้อ)
		5. จำนวนกลุ่มเป้าหมายมีองค์ความรู้เกี่ยวกับ แนวทางและทักษะการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีด้วยวิธีต่างๆเช่นการจัด หลักสูตรอบรมหรือการสัมมนาเพิ่ม มากขึ้นและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จขต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 4 การพัฒนาเป็นไปอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่กระจายตัวอย่างเท่าเทียมในทุกระดับตรงกับความต้องการไม่ทำลายอัตลักษณ์และวิถีชีวิตของประชาชน ตลอดจน มีผลต่อการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความมั่นคง (มี 6 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ ศอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (6 ข้อ)
1. การพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 2. การป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน	1. การเสริมสร้างความเชื่อมั่นและเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ วิถีชีวิต และ ความ ต้องการ ของ ประชาชน 2. การพัฒนาการสังคมคุณภาพชีวิต การท่องเที่ยว กีฬา และผู้ด้อยโอกาส	1. การลงทุนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง มั่นคง สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ วิถีชีวิต ตรงกับความต้องการของประชาชน และมีผลต่อการสร้างอาชีพ และการกระจายรายได้ที่ทั่วถึงให้กับประชาชน ส่งผลให้อัตราการว่างงานในระดับหมู่บ้านลดลงอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 4 การพัฒนาเป็นไปอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่กระจายตัวอย่างเท่าเทียมในทุกระดับตรงกับความต้องการ ไม่ทำลายอัตลักษณ์และวิถีชีวิตของประชาชน ตลอดจน มีผลต่อการสนับสนุนการแก้ไขปัญหา ความมั่นคง (มี 6 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ ศอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (6 ข้อ)
	<p>2. การพัฒนาการสังคม คุณภาพชีวิต การท่องเที่ยว กีฬา และผู้ด้อยโอกาส</p> <p>3. การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ภาษา ศิลปะ พหุวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น</p> <p>4. เพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน การอำนวยความสะดวก เป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การส่งเสริมนำหลักศาสนาหรือยุติธรรมชุมชนในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง และการเยียวยา และฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง</p>	<p>2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ เทคโนโลยี ศักยภาพแรงงานทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ครอบคลุมทั้งพื้นที่ ในประเทศและ รอยต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน</p> <p>3. สถาบันการศึกษาของรัฐและ เอกชน ได้รับการพัฒนาคุณภาพ ของหลักสูตรการศึกษาและครูทั้ง สายสามัญและศาสนาอย่างครบถ้วน และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามี คุณภาพเทียบเท่ามาตรฐานกลาง ของประเทศ</p> <p>4. เด็ก เยาวชน และผู้ที่อยู่นอกระบบการศึกษา ได้รับความรู้ การเพิ่มทักษะการประกอบอาชีพ โดยการพัฒนา สร้างแหล่งเรียนรู้ และสนับสนุนระบบการศึกษานอก โรงเรียน</p> <p>5. ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงได้รับ หลักประกันของการมีสิทธิในการใช้ ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากร ธรรมชาติในท้องถิ่นเพื่อการดำรงชีพ และการสร้างรายได้ที่พอเพียง ได้รับ การคุ้มครองตามกฎหมาย</p> <p>6. ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุข และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเต็ม ประสิทธิภาพ</p>

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จขต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 5 การเสริมสร้างการเรียนรู้และสร้างความตระหนักในคุณค่าของการอยู่ร่วมกัน ภายใต้ความหลากหลายของวิถีชีวิตและวัฒนธรรม (มี 4 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ ศอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (4 ข้อ)
1. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน 2. การเสริมสร้างความเข้าใจ	1. การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ภาษา ศิลปะ พหุวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น 2. การสื่อสารสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกัน 3. การพัฒนาการบริหารด้วยการมีส่วนร่วมและบูรณาการการแก้ไขปัญหาพื้นที่พิเศษ	1. ประชาชนในพื้นที่เป้าหมายปฏิบัติตามประเพณีและศาสนา เป็นพลังสร้างสรรค์สังคมพหุวัฒนธรรมและเป็นที่ยอมรับของสังคมทั้งภายนอกและภายใน รวมทั้งเกิดความรู้สึกรักและความภาคภูมิใจในการเป็นพลเมืองไทย 2. การฟื้นฟูอนุรักษ์ รักษาอัตลักษณ์ทางภาษา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่มีเพิ่มขึ้น 3. เด็กและเยาวชนมีความรู้ภาษาไทย ภาษามลายู มลายูถิ่น ภาษาต่างประเทศที่สำคัญในทุกระดับการศึกษา 4. ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน นักการศึกษา สื่อมวลชน สตรีเด็กและเยาวชน มีบทบาทในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในชุมชนเพิ่มขึ้น

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จขต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 6 การเสริมสร้างการรับรู้และความเข้าใจให้กับสังคมไทยเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เป็นจริง และตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ปัญหา จขต. (มี 1 เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ ศอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (1 ข้อ)
1. การเสริมสร้างความเข้าใจ 2. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	การสื่อสารสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกัน	ประชาชนได้รับข้อมูลสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านและเป็นจริง และตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาในเชิงสร้างสรรค์

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จขต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 7 การทำให้สังคมภายนอกประเทศให้การสนับสนุน และมีบทบาทแก้ปัญหากลการแก้ไขปัญหา (มี 2 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ ศอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (2 ข้อ)
1. การเสริมสร้างความเข้าใจ 2. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	1. การเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศและการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2. การสื่อสารสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกัน	1. ประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ถูกหยิบยกเป็นวาระระหว่างประเทศ อาทิ เวทีขององค์การความร่วมมืออิสลาม (OIC) และสหประชาชาติ 2. ประชาชนโลกมุสลิมและต่างประเทศมีความเข้าใจและสนับสนุนการพัฒนา รวมทั้งแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยอาศัยความร่วมมือของประชาคมอาเซียนและกิจการฮัจญ์

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผน เพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 8 การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมและเอื้อต่อการพูดคุยในการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง และการให้หลักประกันในการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการเสริมสร้างสันติภาพ (มี 3 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ ศอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (3 ข้อ)
การเสริมสร้างความเข้าใจ	การสื่อสารสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกัน	<ol style="list-style-type: none"> 1. หน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกการจัดพื้นที่และกระบวนการสื่อสาร พูดคุย เพื่อลดและป้องกันการขยายตัวของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนกับประชาชนเพิ่มขึ้น 2. จำนวนเวที ส่งเสริม สนับสนุน กระบวนการพูดคุยระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการแสวงหารูปแบบกระจายอำนาจที่สนับสนุน ให้ท้องถิ่นมีบทบาทและส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยมากขึ้น 3. ผู้มีความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ต่างจากรัฐ มีส่วนร่วมในกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพ ที่ได้รับการมอบหมายจากรัฐบาล ได้รับหลักประกันความปลอดภัยจากรัฐอย่างทั่วถึง

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

ตารางที่ 3 – 1 แสดงข้อมูลนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 และความเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแผนที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จัดทำขึ้น 2 แผนเพื่อดำเนินงานในพื้นที่ 3 จชต. และ 4 อำเภอของสงขลา (ต่อ)

วัตถุประสงค์ ข้อ 9 การดำเนินนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต.เป็นไปอย่างมีระบบ มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และวางอยู่บนข้อมูลที่ถูกต้องและรอบด้าน (มี 3 เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม)

ยุทธศาสตร์ กอ.รมน.	ยุทธศาสตร์ คอ.บต.	เป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม (3 ข้อ)
การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน	การพัฒนาการบริหารด้วยการมีส่วนร่วมและบูรณาการการแก้ไขปัญหาพื้นที่พิเศษ	1. กลไกขับเคลื่อนการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ 2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการนำนโยบาย ยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล 3. เจ้าหน้าที่ทุกระดับต้องมีความเข้าใจนโยบายและยุทธศาสตร์ไปในทิศทางเดียวกัน

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, 2563

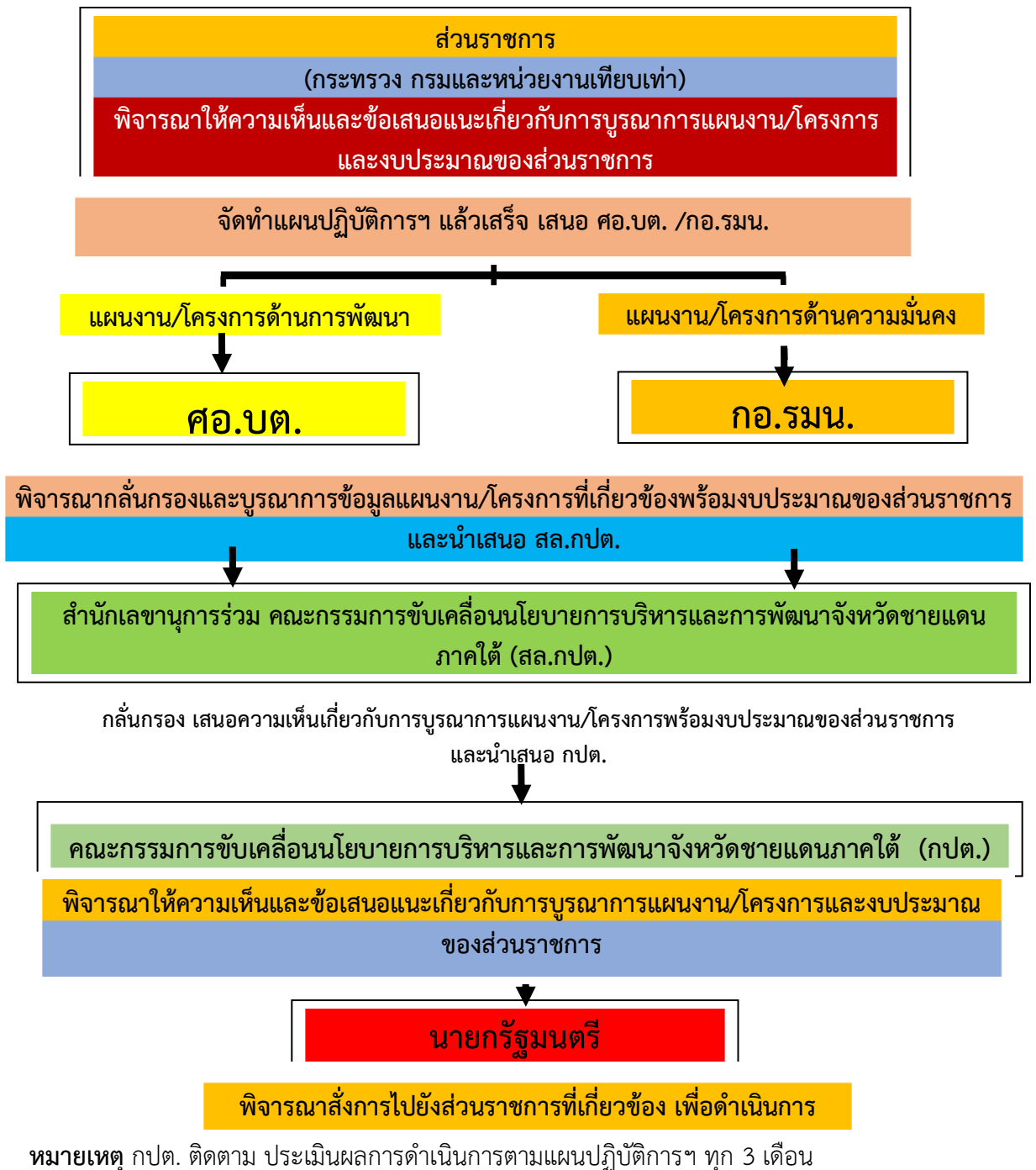
2.4 กลไกและการดำเนินการช่วงก่อน คสช. เข้าบริหารประเทศ

2.4.1 กำเนิด กปต.

ในการดำเนินการของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกรอบแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 – 2557 โดยมีเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม จำนวน 29 เป้าหมาย จำแนกตามวัตถุประสงค์นโยบายฯ รวม 9 ข้อ ดังกล่าว สมช. ได้จัดประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานกลางในระดับนโยบายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนด้านการพัฒนา คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 2. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณ คือ สำนักงบประมาณ (สงป.) และ 3. หน่วยงานที่รับผิดชอบการเบิกจ่ายงบประมาณ คือ กรมบัญชีกลาง รวมทั้งหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบด้านความมั่นคง คือ กอ.รมน. และหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบด้านการพัฒนา คือ คอ.บต. ได้ข้อสรุปจัดทำเป็น “กรอบแนวทาง และห้วงระยะเวลาในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้” และรัฐบาลที่มี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็น นรม. กำหนดให้มีกลไกประสานงาน และบูรณาการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการภายใต้การกำกับ การอำนวยการ และการติดตามผล

ของ “คณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กปต.)” โดยมี นรม. เป็นประธาน และให้ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ รายละเอียด กรอบแนวทาง และห้วงระยะเวลาในการจัดทำ แผนปฏิบัติการ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามแผนภาพที่ 3 – 1

แผนภาพที่ 3 – 1 แสดงกรอบแนวทาง และห้วงระยะเวลาในการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้



การจัดกลไกดำเนินการของรัฐบาลที่มี นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ เป็น นรม. นั้น ในปี 2555 ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ กปต. มาเป็นลำดับ โดยลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 104 /2555 (ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2555) แต่งตั้ง กปต. ให้เป็นกลไกระดับสูงในการสั่งการ อำนวยการ กำกับ ติดตาม ประสานการขับเคลื่อน การดำเนินงานในลักษณะบูรณาการ และเกิดเอกภาพของทุกฝ่าย ต่อมาเมื่อ 27 ตุลาคม 2555 ได้มี พระบรมราชโองการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี และแต่งตั้งรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ นรม. จึงเห็นสมควรปรับองค์ประกอบ กปต. โดยลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 307 /2555 (ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2555) แต่งตั้ง กปต. เพื่อให้รองรับการปรับเปลี่ยน ครม. นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ นรม. ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 307/2555 แต่งตั้ง กปต. เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กร อำนวยการระดับชาติ มีองค์ประกอบ ดังนี้

ประธานกรรมการ	นรม.
รองประธานกรรมการ	รอง นรม. 2 ท่าน (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหม ตามลำดับ
กรรมการ	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 9 กระทรวง (กท. กต. พม. กษ. คค. พณ. มท. ศธ. และ อก.) หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 8 คน (เลขาธิการ นรม. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รอง ผอ.รমন. และ ผอ.รমন.ภาค 4)
กรรมการและเลขานุการ	เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	2 คน ตามลำดับ (เลขาธิการ ศอ.บต. และ กอ.รমন.)

กำหนดให้ กปต. มีอำนาจหน้าที่ 1. สั่งการ อำนวยการ กำกับ ติดตาม บูรณาการ กำหนดการบริหารจัดการ และขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต.ตามนโยบายรัฐบาล นโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องให้มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล 2. พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเฉพาะหน้า เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องให้ ข้อมูล และสนับสนุนการดำเนินงาน ตามที่ได้รับการร้องขอ และ 5. ดำเนินการใดๆ ตามที่ ครม. หรือ นรม. มอบหมาย

ต่อมา ในวันที่ 19 ธันวาคม 2555 นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ นรม. ได้ลงนาม คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 334/2555 กำหนดให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปก.กปต.)” ขึ้นใน สมช. เป็นหน่วยงานในลักษณะศูนย์ เฉพาะกิจภายใต้การกำกับดูแลของ กปต. เพื่อสนับสนุนให้ กปต. สามารถบูรณาการงานร่วมกันของ ทุกฝ่ายให้มีเอกภาพ โดยทำหน้าที่ 1. ติดตามสถานการณ์ และการปฏิบัติงาน 2. อำนวยการ สั่งการ และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานและส่วนราชการในพื้นที่ จชต. ตลอดจนการแก้ไขและ คลี่คลายสถานการณ์ความไม่สงบให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็ว 3. ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจ ที่ถูกต้องต่อสถานการณ์ และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนและต่างประเทศ 4. สามารถจัด โครงสร้าง และอัตรากำลังเฉพาะกิจของหน่วยงาน รวมทั้งงบประมาณได้ตามความจำเป็น 5. แต่งตั้ง ที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ คณะทำงานได้ตามความจำเป็น 6. ดำเนินการอื่นใดตามที่ นรม./ ประธาน กปต. หรือ กปต.มอบหมาย และ 7. รายงานผลให้ นรม./ประธาน กปต.ทราบเป็นระยะ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ และสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของ ศปก.กปต. รวมทั้งจัดส่ง จนท.ร่วมปฏิบัติงานประจำ หรือเพิ่มเติมเป็นครั้งคราว และ ประสานงานในที่ตั้งหน่วย รวมทั้งส่งข้อมูลรายงานผล ความก้าวหน้าการปฏิบัติ และเรื่องอื่นๆ ตามที่ ได้รับการร้องขอ

โดยมี เอกสารแนบท้ายคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 334 /2555 กำหนดให้มีหน่วยย่อยภายใน ศปก.กปต. ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการ ศปก.กปต. (สส.ศ ปก.กปต.) ซึ่งมีส่วนงานที่สำคัญ 3 ส่วนงาน (ส่วนข่าวและติดตามสถานการณ์/สชช.รับผิดชอบ ส่วนประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์รับผิดชอบ ส่วนขับเคลื่อนและประเมินผล/สมช.รับผิดชอบ) และมีงานที่สำคัญรวม 5 งาน จำแนกได้ 3 กลุ่มงาน ได้แก่ 1. กลุ่มงานพัฒนา 2 (งานพัฒนาคุณภาพ ชีวิตและโครงสร้างพื้นฐาน และงานสนับสนุนการสร้างสภาวะที่เอื้อต่อการแสวงหาทางออกจาก ความขัดแย้ง) 2. กลุ่มงานความมั่นคง 1 (งานรักษาความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน/ภัยแทรกซ้อน) 3. กลุ่มงานยุติธรรม 2 งาน (งานอำนวยความยุติธรรม และงานสิทธิมนุษยชน/สร้างความเข้าใจ)

ทั้งนี้ ได้จัดความเชื่อมโยงให้ ศปก.กปต. ประสานการดำเนินการกับ กอ. รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า และ กพต./ศอ.บต. ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาโดยตรงจากรัฐบาลด้วย

ในวันเดียวกัน (19 ธันวาคม 2555) รอง นรม. (ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง) ปฏิบัติราชการแทน นรม. ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 335/2555 แต่งตั้งผู้บริหาร ศปก.กปต. ดังนี้

<u>ผอ.ศปก.กปต.</u>	รอง นรม. (ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง)
รอง ผอ.ศปก.กปต.	ด้านยุติธรรม รอง นรม. (นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา)
รอง ผอ.ศปก.กปต.	ด้านความมั่นคงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหม
รอง ผอ.ศปก.กปต.	ด้านงานพัฒนารัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย

นอกจากนี้ รong นรม. (ร.ต.อ. เฉลิมฯ) ในฐานะ ผอ.ศปก.กปต. ได้ลงนาม
คำสั่ง ศปก.กปต. ที่ 1/2555 แต่งตั้งผู้บริหารใน ศปก.กปต. ที่สำคัญ ดังนี้

ผู้ช่วย ผอ.ศปก.กปต. ผู้ช่วย ผบ.ทบ. (ด้านความมั่นคง)

เลขานุการ ศปก.กปต. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ผู้ช่วยเลขานุการ ศปก.กปต. ผู้แทน กอ.รมน.

ผู้ช่วยเลขานุการ ศปก.กปต. รองเลขาธิการ ศอ.บต.

ผอ.ส่วนข่าว/ติดตามสถานการณ์ ผู้แทน สชช.

ผอ.ส่วนประชาสัมพันธ์ ผู้แทนสำนักงานปลัด นร.

ผอ.ส่วนขับเคลื่อนและประเมินผล ผู้แทน สมช.

หน.กลุ่มงานพัฒนาชีวิตและโครงสร้างพื้นฐาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

หน.กลุ่มงานสนับสนุนการสร้างสภาวะที่เกื้อกูล ผู้แทน สมช. ต่อการ

แสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง

หน.กลุ่มงานรักษาความปลอดภัยชีวิตและผู้แทนกระทรวงกลาโหม

ทรัพย์สิน/ภัยแทรกซ้อน

หน.กลุ่มงานอำนวยความสะดวกผู้แทนกระทรวงยุติธรรม

หน.กลุ่มงานสิทธิมนุษยชน/สร้างความเข้าใจ ผู้แทนกระทรวงการ

ต่างประเทศ

ต่อมา ในวันที่ 11 มกราคม 2556 รong นรม. (ร.ต.อ. เฉลิมฯ) ในฐานะ
ผอ.ศปก.กปต. ได้ลงนามคำสั่ง ศปก.กปต.ที่ 1/2556 แต่งตั้ง **“คณะกรรมการขับเคลื่อนและ
ประเมินผลการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้”**
โดยกำหนดองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ดังนี้

องค์ประกอบ

ประธานอนุกรรมการ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

รองประธานอนุกรรมการ (2 คน) (1) เลขาธิการ ศอ.บต.และ

(2) เลขาธิการ กอ.รมน.

อนุกรรมการ (ผู้แทนหน่วยงาน 8 คน) (1) สมช. (2) ศอ.บต. (3) กอ.รมน.

(4) สชช. (5) สงป. (6) กรมบัญชีกลาง

(7) สำนักงาน ก.พ.ร. และ (8) ส่วนราชการ

เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณา

อนุกรรมการและเลขานุการ ผอ.สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัด

ชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม

(สชต.) สมช.

อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขาฯ (1) จนท.สำนักนโยบายและแผนความ

มั่นคง สมช. และ (2) จนท.สชต. สมช.

อำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย 1. บูรณาการ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการ และงบประมาณของส่วนราชการที่ดำเนินการในพื้นที่ จชต. โดยผ่านกระบวนการพิจารณาของ กอ.รมน.และ ศอ.บต.ให้เป็นไปตามนโยบายที่เกี่ยวข้อง เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ร่วม และข้อสั่งการของ นรม. 2. แต่งตั้งคณะทำงาน และบุคคลสนับสนุนได้ตามความจำเป็น 3. รายงานผลการดำเนินการ ปัญหาข้อขัดข้องและข้อเสนอแนะให้ ผอ.ศปก.ทราบ 4. ดำเนินการอื่นตามที่ ผอ.ศปก.มอบหมาย

ในวันเดียวกัน/วันที่ 11 มกราคม 2556 รอง นรม. (ร.ต.อ. เฉลิมฯ) ในฐานะ ผอ.ศปก.กปต. ได้ลงนามคำสั่ง ศปก.กปต. ที่ 2/2556 แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการสนับสนุนการสร้างสถานะที่เกื้อกูลต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง” โดยกำหนดองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ดังนี้

องค์ประกอบ

ประธานอนุกรรมการ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
 อนุกรรมการ (ผู้แทนหน่วยงาน 8 คน) 1. กท. 2. กต. 3. ยธ. 4. สชช.
 5. ศอ.บต. 6. กอ.รมน. 7. สถาบัน
 พระปกเกล้าฯ 8. ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
 กับเรื่องที่พิจารณา

อนุกรรมการและเลขานุการ ผอ.สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัด
 ชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม
 (สชต.) สมช.

อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ จันท.สำนักนโยบายและแผนความมั่นคง
 สมช. 2 คน

อำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย 1. ประสานการดำเนินการสร้างสถานะที่เกื้อกูลต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง และส่งเสริมการพูดคุยระหว่างกลุ่มคนที่มีส่วนได้เสียกับปัญหา จชต. บนพื้นฐานความเป็นพหุสังคมของ จชต. 2. ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติภาพกับบุคคลที่มีความเห็นและอุดมการณ์แตกต่างจากรัฐ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของผู้มีส่วนได้เสียกับปัญหา จชต. 3. แต่งตั้งคณะทำงาน และบุคคลสนับสนุนได้ตามความจำเป็น 4. รายงานผลการดำเนินการ ปัญหาข้อขัดข้อง และข้อเสนอแนะให้ ผอ.ศปก.ทราบ 5. ดำเนินการอื่นตามที่ ผอ.ศปก.มอบหมาย

ภายหลังจากได้มีพระบรมราชโองการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี และแต่งตั้งรัฐมนตรีใหม่อีกในรอบต่อมา พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รอง นรม. ปฏิบัติราชการแทน นรม. ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 226 /2556 (ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2555) เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้าง ศปก.กปต. ใหม่ โดยมีสาระสำคัญโครงสร้างองค์กร และบุคลากร ดังนี้

ผู้บริหาร ศปก.กปต.

ได้แก่

ผอ.ศปก.กปต.

รอง นรม. (พล.ต.อ. ประชาฯ)

รอง ผอ.ศปก.กปต.

3 ท่าน ได้แก่ 1. รอง ผบ.ทบ. 2. เลขาธิการ
 ศอ.บต. และ 3. เลขาธิการ กอ.รมน.

เลขานุการ ศปก.กปต. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

การจัดโครงสร้าง ศปก.กปต. แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับนโยบาย โดยมี กปต. เป็นกลไกหลักขับเคลื่อนงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายที่เกี่ยวข้อง และข้อสั่งการของ นรม.

ระดับยุทธศาสตร์ เป็นการจัดส่วนงานและกลุ่มงานที่รับผิดชอบภารกิจงานที่สำคัญ รวม 4 ส่วนงาน 9 กลุ่มงาน ได้แก่

ส่วนงานปฏิบัติการข่าวสาร 2 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานข่าว (ผอ.สชช. เป็น หน.กลุ่มงาน) และ กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ (ปลัด นรม. เป็น หน.กลุ่มงาน) โดยมี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล) เป็น หน.ส่วนงาน เลขานุการ นรม. เป็น รอง หน.ส่วนงาน และมี เลขานุการสภา มช. เป็นเลขานุการ

ส่วนงานพัฒนา 4 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานพัฒนาคุณภาพชีวิตและโครงสร้างพื้นฐาน (รมว.มท. เป็น หน.กลุ่มงาน) กลุ่มงานการศึกษา ศาสนา ศิลวัฒนธรรม (รมว.ศธ. เป็น หน.กลุ่มงาน) กลุ่มงานสาธารณสุข (รมว.สธ. เป็น หน.กลุ่มงาน) กลุ่มงานสนับสนุนการสร้างสถานะที่เกื้อกูลต่อการแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง (เลขาธิการสภา มช. เป็น หน.กลุ่มงาน) โดยมี รมว.มท. เป็น หน.ส่วนงาน รมว.คค. เป็น รอง หน.ส่วนงาน และมีเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการ

ส่วนงานความมั่นคง 1 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานรักษาความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน/ภัยแทรกซ้อน (ปลัด กท.เป็น หน.กลุ่มงาน) โดยมี รมช.กท. เป็น หน.ส่วนงาน สำหรับ รอง หน.ส่วนงาน และเลขานุการ เป็นไปตามที่ กท.กำหนด

ส่วนงานยุติธรรม 2 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานอำนวยความยุติธรรม (รมว.ยธ. เป็น หน.กลุ่มงาน) และกลุ่มงานสิทธิมนุษยชน/สร้างความเข้าใจ (รวม.กต. เป็น หน.กลุ่มงาน) โดยมี รอง นรม.(นายพงศ์เทพฯ) เป็น หน.ส่วนงาน และมี รมว.ยธ. เป็น รอง หน.ส่วนงาน สำหรับเลขานุการ เป็นไปตามที่ ยธ. กำหนด

ระดับปฏิบัติการ ประกอบด้วย 1.หน่วยดำเนินงานด้านความมั่นคง ได้แก่ กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า กอ.รมน.จังหวัด กกล.ตร.จขต. และ กกล.ทหาร 2. หน่วยดำเนินงานด้านการพัฒนา ได้แก่ กพต. และ ศอ.บต.

การดำเนินการแก้ไขปัญหา ในช่วง คสช. เข้าบริหารประเทศ

ในการดำเนินงานโดย คสช. ได้จัดองค์กร/กลไกหลัก และกำหนดเครื่องมือดำเนินงานที่สำคัญ เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จขต. ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งสรุปการดำเนินงานสำคัญได้ ดังนี้

1. กำเนิด คปต. และแผนหลักที่เป็นเครื่องมือสำคัญ

1.1 การจัดตั้งกลไก คปต. เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 หัวหน้า คสช. (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ลงนามประกาศ คสช. ฉบับที่ 98 /2557 เรื่องการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จขต.) กำหนดกลไกการบริหารจัดการ 3 ระดับ คือ ระดับนโยบาย ระดับการแปลง

นโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ โดยในระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1.1.1 ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการงานแก้ไขปัญหา จชต. ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) และคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กปต.)

1.1.2 ให้ กอ.รมน. และ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานหลักร่วมกันในการบูรณาการ แผน ปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนาที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา จชต. ตลอดจนสร้างความประสานสอดคล้องในทุกมิติ

โดยให้มีสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.) ในสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (กำหนดให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ลมช.) เป็น ผอ.สล.คปต.) โดยมีอำนาจหน้าที่ 1. ปฏิบัติงานธุรการของ คปต. ที่ปรึกษาคณะกรรมการ และคณะทำงาน 2. ประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และ 3. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ คปต. มอบหมาย

ทั้งนี้ ได้กำหนดบุคคลเป็นประธาน คปต. โดยเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ได้มีคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 96/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบ คปต. มี รองผู้บัญชาการทหารบก (รอง ผบ.ทบ.) เป็นประธาน และมี ลมช. เป็นกรรมการและเลขานุการ ต่อมา เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2557 หน.คสช. ได้ลงนามคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 125/2557 เรื่อง ยกเลิกคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 96/2557 และแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสาระสำคัญคือ แต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) เป็นประธาน คปต. ผบ.ทบ. เป็นรองประธาน และมี ลมช. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ 3 ท่าน (เลขาธิการ ศอ.บต. รอง ลมช. ที่ได้รับมอบหมาย และ ผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 (ผอ.ศปป. 5) กอ.รมน.)

1.2 การจัดโครงสร้าง สล.คปต. เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2557 รอง ผบ.ทบ./ประธาน คปต. (พลเอก อุดมเดช สีตบุตร) ได้ให้ความเห็นชอบ และลงนามคำสั่ง คปต. ที่ 1/2557 เรื่อง การจัดโครงสร้าง สล.คปต. และแต่งตั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

1.2.1 ผู้บริหาร สล.คปต. (จาก สมช. ศอ.บต.และ กอ.รมน)

1.2.2 คณะที่ปรึกษา สล.คปต. (ผู้บริหาร กอ.รมน. ศอ.บต. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาณ (สงป.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน กพร.) และ กรมบัญชีกลาง (บก.))

1.2.3 ฝ่ายประสานแผนและติดตามผลด้านความมั่นคง (กอ.รมน. เป็นหัวหน้าฝ่ายฯ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่เกี่ยวข้อง)

1.2.4 ฝ่ายประสานแผนและติดตามผลด้านการพัฒนา (ศอ.บต. เป็นหัวหน้าฝ่ายฯ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่เกี่ยวข้อง)

12.5 ฝ่ายประเมินผล (สมช. เป็นหัวหน้าฝ่ายฯ และเจ้าหน้าที่จาก กอ.รมน. ศอ.บต. สศช. สงป. สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน กพร. และ บก.)

1.3 การแต่งตั้งกลไกภายใต้ คปต. รองนายกรัฐมนตรี/ประธาน คปต. (พลเอก ประวิตรฯ) ได้ลงนามคำสั่ง คปต. แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลืองาน แบ่งเป็น คือ กลุ่มงาน ขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกลุ่มงานพูดคุย เพื่อสันติสุข ดังนี้

1.3.1 คณะกรรมการช่วยเหลือกลุ่มงานขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการฯ มีดังนี้

1.3.1.1 คณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณามาตรการทางกฎหมาย เพื่อสนับสนุนกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต. (วันที่ 12 มีนาคม 2558) โดยมี สมช. เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม (ผอ.สชต.) สมช. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.2 คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาการใช้ถังแก๊ส คอมโพสิตแทนถังแก๊สเหล็กในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (วันที่ 18 เมษายน 2558) โดยมี ผอ.ศปป.5 กอ.รมน. เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทน ศปป.5 กอ.รมน. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.3 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินและพัฒนาชุมชนบริเวณ พื้นที่เชื่อมต่อกับเขตอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี (วันที่ 18 เมษายน 2558) โดยมี เลขาธิการ ศอ.บต. เป็นประธานอนุกรรมการ หน.ฝ่ายประสานแผนและติดตามผลด้านความมั่นคง สล.คปต. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.4 คณะกรรมการด้านการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (23 เมษายน 2558) โดยมี ปลัด ยธ. เป็นประธานอนุกรรมการ ผอ.สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สป.ยธ. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.5 คณะกรรมการเพิ่มประสิทธิภาพด้านคดีในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ (วันที่ 11 พฤษภาคม 2558) โดยมี รมว.ยธ. เป็นประธานอนุกรรมการ ผอ.สำนัก นโยบายและยุทธศาสตร์ สป.ยธ. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.6 คณะกรรมการขับเคลื่อนแนวทางของภาครัฐต่อองค์กร ระหว่างประเทศ (IGOs) และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่เกี่ยวข้องกับ จชต. (วันที่ 25 ธันวาคม 2558) โดยมี รองปลัด กต. เป็นประธานอนุกรรมการ รองเลขาธิการ สมช. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.7 คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ... (วันที่ 24 เมษายน 2559) โดยมี เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคง ภายในราชอาณาจักร เป็นประธานอนุกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ความมั่นคง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.8 คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานด้านการศึกษา ของนักศึกษาไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ (วันที่ 17 สิงหาคม 2559) โดยกำหนดให้ นายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นประธานอนุกรรมการ โดยมี

ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.9 คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนโครงการเมืองต้นแบบ “สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” (วันที่ 6 ธันวาคม 2559) ซึ่งกำหนดให้ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ โดยมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ และให้เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.10 คณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (วันที่ 31 มกราคม 2560) กำหนดให้รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ ให้หัวหน้าสำนักงานผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.11 คณะอนุกรรมการศึกษาและจัดทำยุทธศาสตร์ชุมชนศรัทธา (กัมปงต์กว่า) เพื่อสันติสุขที่ยั่งยืนของ จชต. (วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560) กำหนดให้ พลเอก จำลอง คุณสงค์ ผู้แทนพิเศษของรัฐบาล เป็นประธานอนุกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.1.12 คณะอนุกรรมการศึกษาและเสนอแนะการปฏิรูป จชต. เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน (วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560) กำหนดให้ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นประธานอนุกรรมการ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้และชนต่างวัฒนธรรม เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

1.3.2 คณะอนุกรรมการช่วยเหลือกลุ่มงานพุดคุยเพื่อสันติสุข ได้จัดตั้งกลไกที่สำคัญช่วยขับเคลื่อนกระบวนการพุดคุยเพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (วันที่ 26 พฤศจิกายน 2557) โดยมี นรม. เป็นประธาน และให้ สมช. จัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการพุดคุย เพื่อสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อมา ลมช. ได้ลงนามคำสั่ง สมช. (วันที่ 7 มกราคม 2558) จัดตั้งสำนักงานฯ ดังกล่าว โดยมีรอง ลมช. ที่ ลมช. มอบหมาย เป็นหัวหน้าสำนักงานฯ ผอ.สชต. เป็นรองหัวหน้าสำนักงานฯ

1.4 แผนหลักที่เป็นเครื่องมือสำคัญ คปต. ได้พิจารณาอนุมัติให้กำหนดแผนงานสำคัญ ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2558 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (ปีงบประมาณ พ.ศ.2563) ดังนี้

1.4.1 แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหา จชต. พ.ศ. 2558 - 2560

1.4.2 แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนใน จชต. พ.ศ. 2551 – 2564

1.4.3 แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบใน จชต. พ.ศ. 2562

2. กลไกคณะกรรมการงบประมาณการ และแผนเงินที่เป็นเครื่องมือสำคัญ

2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการงบประมาณ เป็นการแต่งตั้งขึ้นทุกปีงบประมาณ โดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งได้มีมติเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. และกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... และมอบหมายรองนายกรัฐมนตรี / รัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบกำกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในรูปคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ซึ่งในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ต่อเนื่องทุกปี

2.1.1 ในแนวทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ฯ) ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดให้ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมีหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานเทียบเท่าระดับปลัดกระทรวง เป็นกรรมการ โดยมี 1. ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 2. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) 3. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) 4. สำนักงบประมาณ (สงป.) และ 5. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

ทั้งนี้ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ มีอำนาจหน้าที่ 1. กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขอบเขตภารกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. ประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อเสนอโครงการ/กิจกรรม และงบประมาณที่เหมาะสม 3. พิจารณากลับกรองข้อเสนอ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และ 4. กำกับดูแลติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ

2.1.2 การดำเนินงานของคณะกรรมการงบประมาณการ สมช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วม ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวม เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นแกนหลักประสานงานกับ สำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดทำบูรณาการ ร่วมดำเนินงานกับฝ่ายเลขานุการอื่นอีก 3 หน่วยงาน จัดประชุมหารือฝ่ายเลขานุการร่วม เพื่อเตรียมการในภารกิจงานสำคัญ และจัดการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ เพื่อดำเนินงานให้เป็นตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งจัดจัดการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ เพื่อพิจารณากรอบข้อเสนอการจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ และการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร รวมถึงประเด็นอื่นตามที่ปรากฏตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

2.2 แผนเงินที่เป็นเครื่องมือสำคัญ โดยมติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ในระยะ 5 ปีที่ศึกษา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562) กำหนดให้เรียกชื่อแผนเงิน/แผนงบบูรณาการว่า แผนงานบูรณาการเรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

3. กลไกผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา จชต.

3.1 การแต่งตั้งผู้แทนพิเศษของรัฐบาล เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2559 หน.คสช. (พลเอก ประยุทธ์ฯ) ได้ลงนามคำสั่ง หน.คสช. ที่ 57/2559 เรื่อง การปรับปรุงการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

3.1.1 ให้ กอ.รมน. และ คอ.บต. มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหา จชต. ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) เป็นฝ่ายบูรณาการงานในระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามประกาศ คสช. ฉบับที่ 98/2557 (วันที่ 21 กรกฎาคม 2557)

3.1.2 นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหา จชต. เป็นผู้แทนพิเศษของรัฐบาล มีหน้าที่ประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรี และราชการส่วนกลางกับหน่วยงานในพื้นที่ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้อง โดยให้ผู้แทนพิเศษฯ เป็นกรรมการ คปต. และได้รับคำตอบแทน/สิทธิประโยชน์ตามสมควร โดยคำนึงถึงตำแหน่งในลักษณะเดียวกัน

3.1.3 ให้มี สำนักงาน คปต. ส่วนหน้า ตั้งอยู่ในพื้นที่ จชต. เพื่อปฏิบัติงานด้านธุรการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ)/ประธาน คปต. ได้ลงนามคำสั่ง คปต. ที่ 3/2559 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2560 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงาน คปต. ส่วนหน้า กำหนดให้สำนักงาน คปต. ส่วนหน้า เป็นหน่วยงาน ใน สมช. และให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานด้านธุรการให้กับผู้แทนพิเศษของรัฐบาล รวมทั้งให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน คปต. ส่วนหน้า

3.1.4 ให้มีการโอน หรือนำรายจ่ายของส่วนราชการในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมแก่ส่วนราชการ เพื่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การโอนงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3.2 การแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้แทนพิเศษของรัฐบาล เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งผู้แทนพิเศษฯ รวม 13 ท่าน โดยมี พลเอก อุดมเดช สีตบุตร เป็นหัวหน้าผู้แทนพิเศษฯ และเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559 นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ฯ) ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 229/2559 เรื่อง การแต่งตั้งผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรียบร้อยแล้ว

3.3 การจัดทำแผนการดำเนินงาน ผู้แทนพิเศษฯ ได้จัดทำ Road Map การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งยึดโยงจากร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบาย/แผนหลักที่เกี่ยวข้อง และคำสั่ง หน.คสช. ที่ 57/2559 ลงวันที่ 14 กันยายน 2559 ซึ่งได้กำหนดกรอบแนวคิดที่เชื่อมโยงจากการบูรณาการ 7 กลุ่มภารกิจงานภายใต้แผนปฏิบัติการฯ ของ คปต.

เป็นบูรณาการ 3 แกนหลัก ได้แก่ ความมั่นคง การพัฒนา และการเสริมสร้างความเข้าใจในทุกโครงการ/กิจกรรม โดยให้ส่งผลลัพธ์หนุนเสริมซึ่งกันและกัน

3.4 การแต่งตั้งทีมสนับสนุนผู้แทนพิเศษของรัฐบาล เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2560 นายกรัฐมนตรี ได้กรุณาให้ความเห็นชอบหลักการให้มีที่ปรึกษาผู้แทนพิเศษของรัฐบาล (ทปช.ผทพ.) ตามที่ สมช. เสนอ และลงนามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2560 ลงวันที่ 19 มกราคม 2560 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 2 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 57/2559 โดยกำหนดให้หัวหน้าผู้แทนพิเศษของรัฐบาล ตามข้อเสนอของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล แต่งตั้ง ทชป.ผทพ. รายละเอียดไม่เกิน 2 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่สำนักงาน คปต. ส่วนหน้า โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะแก่ ผทพ.

4. สรุปการขับเคลื่อนงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

การนำเสนอข้อมูลสภาพการขับเคลื่อนงานในลักษณะบูรณาการและผลกระทบที่เกิดขึ้น เป็นการลำดับภาพการปฏิบัติที่สำคัญในแต่ละปีงบประมาณ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562) เพื่อให้เห็นประเด็นการขับเคลื่อนงานส่วนที่เหมือนกัน และงานส่วนที่แตกกันไป เพื่อการค้นหาข้อสรุปที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานในปีงบประมาณต่อไป ดังนี้

4.1 การขับเคลื่อนงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (ตุลาคม 2557 – กันยายน 2558)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นปีแรกของการขับเคลื่อนงาน จึงเป็นช่วงเริ่มต้นการจัดระบบงานภายในของ สล.คปต. ซึ่งปรับเกลี่ยงบประมาณจากสำนัก/กองภายในของ สมช. (รวม 4.80 ล้านบาท) เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงาน สรุปการดำเนินงาน จำแนกตามลักษณะงานที่สำคัญ ดังนี้

4.1.1 งานด้านธุรการเพื่อจัดโครงสร้างการบริหารการแก้ไขปัญหา จชต. ตามประกาศและคำสั่ง คสช. ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย (1) การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) (2) การจัดสถานที่ปฏิบัติงาน (ชั้น 3 อาคาร 20 ทำเนียบรัฐบาล) รองรับการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการ คปต.(สล.คปต.) (3) การประสานกับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าของตัวบุคคล (ทั้งพลเรือน ตำรวจ และทหาร) ช่วยปฏิบัติราชการ สล.คปต. (ทั้งปฏิบัติงานเต็มเวลา ณ ทำเนียบรัฐบาล และปฏิบัติงานเป็นบางเวลาตามตารางการปฏิบัติงาน) และ (4) การจัดทำแผนการดำเนินงาน/ปฏิทินงานของ คปต. สล.คปต. และภารกิจงานตามข้อสั่งการหัวหน้า คสช./นายกรัฐมนตรี

4.1.2 การจัดประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คปต.) ซึ่งแต่งตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 125/2557 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2557 ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) เป็นประธานกรรมการ ซึ่งมีกรรมการ คปต. รวมถึงผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต. เข้าร่วมการประชุม รวมทั้งได้จัดทำสรุปผลการประชุมฯ นำเรียนประธาน คปต. (รองนายกรัฐมนตรี พลเอก ประวิตรฯ) และจัดทำรายงานการประชุม คปต. นำส่งให้คณะกรรมการฯ พิจารณารับรองรายงานการประชุมฯ ดังกล่าว โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ได้จัดการประชุม คปต. รวม 3 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 5/2557 (วันที่ 3 พฤศจิกายน) ครั้งที่ 1/2558 (วันที่ 26 กุมภาพันธ์) และครั้งที่ 2/2558 (วันที่ 1 กรกฎาคม)

4.1.3 การจัดประชุมสำนักงานเลขาธิการ คปต. (สล.คปต.) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานตามโครงสร้าง สล.คปต. กับผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้ปรึกษาหารือและสรุปข้อตกลงใจในการพิจารณาแผนงาน/โครงการ และแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 - 2560 เพื่อนำเสนอ คปต. พิจารณาเห็นชอบและมีข้อสั่งการ พร้อมทั้งจัดส่งรายงานการประชุมให้ผู้บริหารและหน่วยงานตามโครงสร้าง สล.คปต. พิจารณารับรองและรับทราบผลการประชุมฯ รวม 9 ครั้ง

4.1.4 การประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ 1 ครั้ง เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557

4.1.5 การประชุมคณะอนุกรรมการภายใต้ คปต. เพื่อช่วยเหลืองาน คปต. รวม 3 คณะ ประกอบด้วย 1. คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินและพัฒนาชุมชน บริเวณพื้นที่เชื่อมต่อกับอุทยานแห่งชาติบูโด - สุไหงปาดี (อปต.) (ศอ.บต. เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบ) มีวาระการประชุม รวม 4 เรื่อง 2. คณะอนุกรรมการด้านการช่วยเหลือเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้(กระทรวงยุติธรรม เป็นเจ้าภาพ) มีวาระการประชุม รวม 7 เรื่อง และ 3. คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาการใช้ถังแก๊สคอมโพสิตแทนถังก๊าซเหล็กในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศป.5 กอ.รมน. เป็นเจ้าภาพ) มีวาระการประชุม รวม 8 เรื่อง

4.1.6 การตรวจราชการและติดตามผลในพื้นที่ จชต. โดยประธาน คปต. และกรรมการ คปต. รวม 2 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 (วันที่ 24 พฤศจิกายน 2557) และครั้งที่ 2 (วันที่ 19 มีนาคม 2558) โดยมีข้อสั่งการของ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) /ประธาน คปต. มอบให้ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการเพิ่มเติม

4.1.7 การประชุมฝ่ายเลขานุการร่วมจัดทำงบประมาณลักษณะบูรณาการ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รวม 4 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 (ระหว่างวันที่ 1 - 3 ธันวาคม 2557) ครั้งที่ 2 (ระหว่างวันที่ 5 - 8 มกราคม 2558) ครั้งที่ 3 (ระหว่างวันที่ 13 - 1 กุมภาพันธ์ 2558) และครั้งที่ 4 (วันที่ 29 กันยายน 2558)

4.1.8 การประชุมบูรณาการแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 - 2560 จำนวน 1 ครั้ง (ระหว่างวันที่ 1 - 3 ธันวาคม 2557)

4.1.9 การประชุมเพื่อติดตามผลการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. รวม 2 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 (วันที่ 16 ตุลาคม 2557) และครั้งที่ 2 (วันที่ 21, 23 และ 24 กันยายน 2558)

4.1.10 การประชุมหน่วยดำเนินงานในพื้นที่ จชต. เรื่อง การแก้ไขปัญหา จชต. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 1 ครั้ง (ระหว่างวันที่ 19 - 27 ธันวาคม 2557)

4.1.11 การประชุมฝ่ายเลขานุการร่วมฯ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวน 1 ครั้ง (วันที่ 30 ธันวาคม 2557)

4.1.12 การจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.1.12.1 การประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการข้อมูลด้านความมั่นคง สนับสนุนในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวาระการประชุม รวม 3 เรื่อง คือ 1. สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับฐานข้อมูลด้านความมั่นคงในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. ความก้าวหน้าแนวทางการตรวจสอบยานพาหนะในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 3. การพัฒนาโครงข่ายสนับสนุนการสื่อสารในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

4.1.12.2 การประชุมพิจารณาการจัดทำระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 3 ครั้ง มีวาระการประชุม รวม 4 เรื่อง คือ 1. การดำเนินโครงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด CCTV ในพื้นที่ จชต. 2. สถานภาพกล้อง CCTV ในพื้นที่ จชต. และปัญหาการดำเนินงานในปัจจุบัน 3. การบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลกล้อง CCTV ระหว่างหน่วยงาน และ 4. การแบ่งระดับพื้นที่รับผิดชอบ

4.2 การขับเคลื่อนงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (ตุลาคม 2558 – กันยายน 2559)

4.2.1 กลไกการจัดทำแผนงบประมาณให้สนับสนุนแผนปฏิบัติการ

4.2.1.1 กรอบแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่าย เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดยกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รวม 18 เรื่อง และมอบหมายรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี เพื่อกำกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ในรูปคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รวม 18 คณะ ซึ่งรวมถึง คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

4.2.1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการงบประมาณ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2557 นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ฯ) ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 217/2557 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ กำหนดให้ พลเอก ประวิตรฯ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานกรรมการ และมีหัวหน้าส่วนราชการ หรือหน่วยงานเทียบเท่า ระดับปลัดกระทรวง รวม 24 หน่วยงาน เป็นกรรมการ โดยมี 1. ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) 2. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) 3. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) 4. สำนักงบประมาณ (สงป.) และ 5. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

ทั้งนี้ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณ
ในลักษณะบูรณาการฯ มีอำนาจหน้าที่ 1. กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการดำเนินงาน วัตถุประสงค์
เป้าหมาย ขอบเขตภารกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. ประสานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำ
ข้อเสนอโครงการ/กิจกรรม และงบประมาณที่เหมาะสม 3. พิจารณากลับกรองข้อเสนอ การจัดทำ
งบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และ 4. กำกับดูแลติดตาม
ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ

4.2.2 กระบวนการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการเสนอขอรับบูรณาการ

4.2.2.1 กำหนดแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณ
เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะ
บูรณาการ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้มีมติเห็นชอบแนวทาง
การจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2559 รวม 3 ประการ ประกอบด้วย

1. เรื่องพื้นที่เป้าหมาย ครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
โดยให้ความสำคัญลำดับแรกกับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา

2. เรื่องแผนงาน/โครงการสำคัญ ให้ยึดถือกรอบแผนปฏิบัติการ
การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 - 2560 และกำหนดโครงการสำคัญ
(Flagship project) ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่มภารกิจงานตามแผนปฏิบัติการฯ ที่ต่อเนื่อง
จากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

3. เรื่องความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดน
ภาคใต้ ซึ่ง กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ได้รวบรวมข้อมูลจัดทำเป็นเอกสารความต้องการของประชาชน
ในพื้นที่รวม 8 เล่ม (จำแนกรายพื้นที่จังหวัด 4 เล่ม และจำแนกรายพื้นที่จังหวัด และกลุ่มภารกิจงาน
4 เล่ม) โดยนำมาจัดทำแผนงาน/โครงการ และงบประมาณรองรับให้สอดคล้องตามลำดับความสำคัญ

ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการฯ ได้จัดการประชุม
ชี้แจงผู้บริหารกระทรวง กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2557 ณ ตึกสันติไมตรี
ทำเนียบรัฐบาล และชี้แจงผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2557 ณ อำเภอเมือง
นราธิวาส จังหวัดนราธิวาส รวมทั้งการประชุมร่วมกับ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า เมื่อวันที่ 26
ธันวาคม 2557 ณ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เพื่อพิจารณาข้อเสนอโครงการและงบประมาณ
ของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้ผู้แทนหน่วยงานนำข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ
ของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ไปปรับปรุงแผนงาน/โครงการ และงบประมาณก่อนนำเสนอฝ่าย
เลขานุการร่วมตามกำหนดเวลาของปฏิทินงบประมาณฯ ต่อไป

4.2.2.2 การกำหนดกรอบข้อเสนองบประมาณ ในช่วงสัปดาห์แรกของ
เดือนมกราคม 2558 ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้พิจารณากลับกรองข้อเสนอโครงการ และงบประมาณ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดย สมช. ในฐานะ
ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้รายงานผลการดำเนินการนำเรียน รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์
สุวรรณ)/ประธานกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ กรอบข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณา
การ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2558 พร้อมทั้ง

เวียงจันทน์คณะกรรมการฯ สรุปว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 17 กระทรวง รวม 58 หน่วยงาน และมีความต้องการงบประมาณ รวม 41,663.9603 ล้านบาท จำแนกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. โครงการสำคัญ (Flagship Project) ของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า รวม 5 โครงการ มีวงเงินทั้งสิ้น 11,016.0801 ล้านบาท (11 กระทรวง 33 หน่วยงาน)

2. โครงการ /กิจกรรมที่สนับสนุนเป้าหมายการดำเนินงาน กลุ่มภารกิจงานที่ 1 - 7 ตามแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 - 2560 มีวงเงินทั้งสิ้น 30,647.9603 ล้านบาท

4.2.2.3 การทำรายละเอียดโครงการสำคัญตามข้อเสนอ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้จัดการประชุมส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ 2 - 3 กุมภาพันธ์ 2558 เพื่อจัดทำรายละเอียดกิจกรรม และรายการดำเนินการของโครงการสำคัญตามข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดยมี รอง ผอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า (พลตรี นพวงศ์ สุรวีชัย) เป็นประธานการประชุม และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม 33 หน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปจัดทำรายละเอียดคำของบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รวมทั้ง ได้จัดประชุมฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ระหว่างวันที่ 11 - 12 กุมภาพันธ์ 2558 เพื่อร่วมพิจารณากลับกรองรายละเอียดกิจกรรมดำเนินงาน และจัดลำดับความสำคัญโครงการ ตามแผนปฏิบัติการฯ

สมช. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้จัดทำรายงานผลการดำเนินการเพื่อนำเรียน รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) /ประธานกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ กรอบข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2558 พร้อมทั้ง เวียงจันทน์คณะกรรมการฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสรุปว่า จากกรอบข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 17 กระทรวง รวม 58 หน่วยงาน รวมความต้องการ จำนวน 41,663.9603 ล้านบาท นั้น หน่วยงานต่าง ๆ ได้ปรับรายละเอียด ในระดับกิจกรรมของแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า ภายใต้กรอบวงเงินเดิม ตามที่ประธานกรรมการฯ ได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2558 ยกเว้น กรมการข้าว และกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีความต้องการวงเงินเพิ่มขึ้น จึงทำให้กรอบความต้องการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 41,717.7391 ล้านบาท (เพิ่มขึ้น 53.7788 ล้านบาท) จำแนกเป็น

1. โครงการสำคัญ (Flagship Project) สรุปว่าเพื่อดำเนินตามแนว นโยบายการปฏิบัติงาน ในพื้นที่ของ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) /ประธาน คปต. ซึ่งเดินทางไปตรวจติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2557 ประกอบกับสถานการณ์ปัญหาพื้นที่บริเวณเทือกเขาบูโด ซึ่งประชาชนในพื้นที่เคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐให้เร่งแก้ไขปัญหา เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2558 จึงได้เพิ่มโครงการสำคัญจากเดิม (5 โครงการ) เป็น 6 โครงการ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 11 กระทรวง 30 หน่วยงาน แต่มีกรอบความต้องการงบประมาณ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลดลงจากเดิม (11,016.0801 ล้านบาท) เหลือ 9,286.1836

ล้านบาท (ลดลง 1,729.8965 ล้านบาท) เนื่องจากมุ่งคัดเลือกเฉพาะกิจกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้าเป็นหลัก

2. โครงการ/กิจกรรมที่สนับสนุนเป้าหมายการดำเนินงานกลุ่มภารกิจงานที่ 1 - 7 ตามแผนปฏิบัติการฯ นั้น มีกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 17 กระทรวง 58 หน่วยงาน และมีความต้องการงบประมาณ รวม 32,431.5555 ล้านบาท

4.2.2.4 การปรับปรุงแผนงาน/โครงการ/งบประมาณ และหน่วยงานเพิ่มเติมจากการประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการสำคัญ (Flagship Project) จำนวน 11 กระทรวง 30 หน่วยงาน เพื่อจัดทำรายละเอียดกรอบข้อเสนอของงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 พบว่า ยังมีความต้องการของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า บางเรื่อง ที่ต้องการแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ จากบางหน่วยงานมาให้การสนับสนุนเพิ่มเติม ซึ่งฝ่ายเลขานุการร่วมฯ พิจารณาแล้วมี 4 หน่วยงาน โดยมีความต้องการแผนงาน/โครงการ รวม 4 แผนงาน/โครงการ มีกรอบวงเงิน รวม 2,078.1266 ล้านบาท

ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำรายละเอียดงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 บรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 – 2560 ภายใต้กรอบการจัดทำ งบประมาณฯ ตามมติของคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณฯ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 จึงเห็นควรเพิ่มเติมแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน ดังกล่าว เข้าบรรจุในแผนงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) /ประธาน กรรมการฯ ได้เห็นชอบให้เพิ่มเติมแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน เข้าบรรจุในแผนงบประมาณ ในลักษณะบูรณาการ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดยมีกรอบข้อเสนอของงบประมาณ ปี พ.ศ.2559 รวม 43,795.8657 ล้านบาท แบ่งเป็น 1. โครงการสำคัญ จำนวน 9,286.1836 ล้านบาท และ 2. โครงการตามกลุ่มภารกิจของแผนปฏิบัติการฯ 34,509.6821 ล้านบาท

4.2.2.5 การสร้างความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทุกระดับมีความเข้าใจแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ 2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสามารถดำเนินงานบูรณาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ จึงได้จัดการประชุมชี้แจงที่สำคัญ ดังนี้

1. การสร้างความเข้าใจในส่วนกลาง ระดับกระทรวง กรม และ หน่วยงานเทียบเท่า ภายหลังจากประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะ บูรณาการ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 แล้ว ได้มีการจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2557 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เพื่อชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการ และงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 โดย รองนายกรัฐมนตรี/ประธาน คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นประธานการประชุม โดยมี

ข้อชี้แจงสำคัญคือ (1) ชี้แจงกับผู้แทนกระทรวง/กรม/หน่วยงาน ให้เข้าใจแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ.2558 – 2560 และ (2) ชี้แจงมติคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 โดยเน้นแนวทางการจัดทำโครงการสำคัญ (Flagship Project) ให้สอดคล้องกับเป้าหมายดำเนินงานที่ของกลุ่มภารกิจงาน และการจัดทำโครงการสำคัญของแต่ละกลุ่มงาน รวมทั้ง ได้กำหนดกรอบเวลาให้ทุกส่วนราชการ เสนอ ร่างแผนงาน/โครงการให้กับ กอ.รมน.ภาค 4 สน. ภายในวันที่ 26 ธันวาคม 2557

2. การสร้างความเข้าใจในหน่วยงานระดับพื้นที่

เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2557 จัดประชุมหน่วยงานในพื้นที่ ณ อ.เมือง จ.นราธิวาส เพื่อชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการ และงบประมาณฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ได้แก่ (1.1) ชี้แจง ผู้แทนกระทรวง /กรม /หน่วยงาน ในส่วนภูมิภาคให้เข้าใจแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ.2558 – 2560 (1.2) ชี้แจงแนวทางการจัดทำโครงการสำคัญ (Flagship Project) ให้สอดคล้องกับเป้าหมายดำเนินงานที่ของกลุ่มภารกิจงาน และการจัดทำโครงการสำคัญของแต่ละกลุ่มงาน และ (1.3) กำหนดให้ทุกส่วนราชการเสนอ (ร่าง) แผนงาน/โครงการให้กับ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ภายในวันที่ 26 ธันวาคม 2557

เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2557 จัดประชุมหน่วยงานที่มีแผนงาน/โครงการ/งบประมาณในลักษณะบูรณาการ ปี พ.ศ. 2559 ณ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา เพื่อนำเสนอ (ร่าง) แผนงาน /โครงการฯ ให้กับผู้แทน กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ร่วมพิจารณา ได้แก่ 2.1 ส่วนราชการต่าง ๆ ชี้แจง แผนงาน/โครงการ ให้ กอ.รมน. ภาค 4 รับทราบ และ 2.2 ผู้แทน กอ.รมน.ภาค 4 ให้ข้อคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะ แผนงาน/โครงการที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่หมายหรือกลุ่มเป้าหมาย

4.2.2.6 การดำเนินการของฝ่ายเลขานุการร่วม ช่วงระหว่างเดือน มกราคม – กลางเดือนกุมภาพันธ์ 2558 ฝ่ายเลขานุการร่วม จัดการประชุมหารือและประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและ กอ.รมน.ภาค 4 สน. รวมทั้งปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่องกับผู้แทนหน่วยงานกลาง เพื่อให้แผนงาน/โครงการของหน่วยงาน มีความสอดคล้องกับพื้นที่เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย ตามแผนปฏิบัติการฯ และตอบสนองความต้องการของพื้นที่/กอ.รมน.ภาค 4 สน. อย่างแท้จริง

4.2.3 ภาพรวมแผนงบประมาณบูรณาการฯ

4.2.3.1 วัตถุประสงค์แผนงบประมาณการการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ เรื่องดังกล่าว มุ่งสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ “แผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ. 2558 – 2560” ซึ่งได้รับการอนุมัติจาก หัวหน้า คสช. เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2557 รวม 4 ประการ ได้แก่ 1. ลดการใช้ความรุนแรง และสนับสนุนแนวทางสันติวิธี 2. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข 3. สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็ง และ 4. ประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และต่างประเทศสนับสนุนแนวทางการแก้ปัญหาของรัฐ

4.2.3.2 ภาพรวมกรอบงบประมาณตามแผนงบบุคลากรในการแก้ไข
ปัญหา จชต.

จากกรอบ แนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ
ในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ทั้ง 3 ประการ
ประกอบด้วย 1. เรื่องพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งให้ความสำคัญลำดับแรกกับพื้นที่ 3 จชต. และ 4 อำเภอ
ของจังหวัดสงขลา 2. เรื่องแผนงาน/โครงการสำคัญ ซึ่งให้ยึดถือกรอบแผนปฏิบัติการ การแก้ไข
ปัญหา พ.ศ. 2558 - 2560 และกำหนดโครงการสำคัญ (Flagship project) ให้สอดคล้องกับ
เป้าหมายของกลุ่มภารกิจงานตามแผน ปฏิบัติการฯ ที่ต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558
และ 3. เรื่องความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่ง กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า
ได้รวบรวมไว้ 8 เล่ม โดยให้สอดคล้องตามลำดับความสำคัญ นั้น สรุปภาพรวมกรอบงบประมาณของ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 17 กระทรวง 61 หน่วยงาน (54 ส่วนราชการ 3 หน่วยงานไม่สังกัดกระทรวง
3 รัฐวิสาหกิจ และ 1 หน่วยงานศาล) รวมทั้งสิ้น 30,176.9287 ล้านบาท ประกอบด้วย โครงการหลัก
(Flagship Project) จำนวน 7,501.0822 ล้านบาท (ร้อยละ 24.85 ของยอดรวมที่ได้รับทั้งปี) โดยมี
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 11 กระทรวง รวม 28 หน่วยงาน และโครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมาย
ของ 7 กลุ่มภารกิจงาน จำนวน 22,675.8465 ล้านบาท (ร้อยละ 75.15 ของยอดรวมที่ได้รับทั้งปี)

โครงการสำคัญ (Flagship Project) ตามมติคณะกรรมการ
พิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 นั้น เป็นโครงการหลัก ที่หน่วยรับผิดชอบพื้นที่ คือ
กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า กำหนดขึ้น เพื่อต้องการระดมทรัพยากร ด้วยการบูรณาการจากทุก
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการต่อเป้าหมายพื้นที่และบุคคล ที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน
เพื่อจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ และสอดคล้องกับเป้าหมาย
ดำเนินงานของกลุ่มภารกิจงาน ตามแผนปฏิบัติการฯ ที่ต่อเนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558
รวม 6 โครงการ ประกอบด้วย 1. โครงการรักษาความปลอดภัยในเขตเมือง 7 เมืองหลัก 2. โครงการ
ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ประชาชนตามแนวทางทุ่งยางแดงโมเดล 3. โครงการดำเนินงานในหมู่บ้าน
เสริมสร้างความมั่นคง 162 หมู่บ้าน 4. โครงการพาคนกลับบ้าน 5. โครงการเสริมสร้างความเข้าใจ
สถานศึกษาเป้าหมาย 60 แห่ง และ 6. โครงการบูโดรักษสันติสุข

โครงการหลักของกลุ่มภารกิจงาน ตามแผนปฏิบัติการฯ
มีโครงการหลัก จำนวน 89 โครงการ และโครงการย่อย 179 โครงการ รวม 268 โครงการ ดังนี้

กลุ่มภารกิจงานที่ 1 งานรักษาความปลอดภัยฯ (26 โครงการ
หลัก 6 โครงการย่อย)

กลุ่มภารกิจงานที่ 2 งานอำนวยความสะดวกยุทธธรรมฯ (6 โครงการ
หลัก 1 โครงการย่อย)

กลุ่มภารกิจงานที่ 3 งานสร้างความเข้าใจฯ (4 โครงการหลัก
3 โครงการย่อย)

กลุ่มภารกิจงานที่ 4 งานการศึกษา ศาสนาฯ (19 โครงการหลัก
155 โครงการย่อย)

กลุ่มภารกิจงานที่ 5 งานพัฒนาตามศักยภาพพื้นที่ฯ (28
โครงการหลัก 13 โครงการย่อย)

กลุ่มภารกิจงานที่ 6 งานเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐฯ (4 โครงการ
หลัก 1 โครงการย่อย)

กลุ่มภารกิจงานที่ 7 งานแสวงหาทางออกฯ โดยสันติวิธี
(2 โครงการหลัก)

4.3 การขับเคลื่อนงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ต.ค. 2559 – ก.ย. 2560)

4.3.1 กลไกการจัดทำแผนงบประมาณให้สนับสนุนแผนปฏิบัติการ

การกำหนดแนวทางการจัดทำงานงบประมาณ สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรี
ได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 เห็นชอบ เรื่องการกำหนดแนวทางการจัดทำงานงบประมาณ และ
ปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560

การแต่งตั้งคณะกรรมการงบประมาณฯ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน
2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ เรื่องการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยนายกรัฐมนตรีได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง
คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2560 รวม 6 คณะ โดยคณะที่ 1 ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง กำหนดให้ พลเอก
ประวิตรฯ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ได้แก่
กำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ขอบเขตภารกิจ เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตัวชี้วัด
หน่วยงานเจ้าภาพ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้ง กำกับ ดูแลการปฏิบัติงาน ติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์
และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่พิจารณา
กลั่นกรองโครงการ กิจกรรม และงบประมาณที่จะดำเนินการในลักษณะบูรณาการตามความจำเป็น
และเหมาะสม

4.3.2 กระบวนการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการเสนอขอรับงบประมาณ

4.3.2.1 การจัดทำกรอบข้อเสนองบประมาณ ช่วงวันที่ 18 พฤศจิกายน
2558 ถึง 15 ธันวาคม 2558 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ
ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สส.คปต.) ในฐานะ ฝ่ายเลขานุการร่วม
คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ คณะที่ 1
ได้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมจัดทำ กรอบข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณาการ
เชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้
และสรุปสาระสำคัญนำเรียน รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) ให้ความเห็นชอบ และเวียน
แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 17 กระทรวง 60 หน่วยงาน ใช้เป็นกรอบจัดทำข้อเสนองบประมาณฯ
ในเบื้องต้น ส่งให้ สส.คปต./ฝ่ายเลขานุการร่วม ภายในวันที่ 9 ธันวาคม 2558

4.3.2.2 การกลั่นกรองพิจารณากรอบงบประมาณ ระหว่างวันที่ 9 – 10
ธันวาคม 2558 สส.คปต. ได้จัดการประชุมเพื่อตรวจสอบความชัดเจนข้อเสนองบประมาณฯ
ในเบื้องต้น และประมวลผลนำเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงานงบประมาณ

ในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คณะที่ 1 ยุทธศาสตร์ ด้านความมั่นคง เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 โดยที่ประชุมได้ร่วมพิจารณาข้อเสนอ สล.คปต. 3 ประการ ได้แก่ 1. เห็นชอบข้อเสนองบประมาณฯ ในเบื้องต้นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 15 กระทรวง รวม 49 หน่วยงาน รวมงบประมาณจำนวน 33,055.7816 ล้านบาท 2. มอบให้ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ตรวจสอบรายละเอียดการดำเนินงาน และให้หน่วยงานพิจารณาปรับข้อเสนอให้สอดคล้องกับ ข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า และ 3. เห็นชอบให้ สล.คปต. /ฝ่ายเลขานุการร่วม สรุปผลการปรับกรอบข้อเสนองบประมาณฯ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำเรียน ประธานกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน นำส่งสำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ ที่ประชุมมีมติ เห็นชอบตามที่ฝ่ายเลขานุการร่วมเสนอ และประธานกรรมการฯ มอบให้ฝ่ายเลขานุการร่วม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำความเห็นของสำนักงบประมาณ (เน้นการจัดงบประมาณให้ตรงกับแผนงาน และปรับสาระให้ชัดเจน) ไปดำเนินการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

4.3.2.3 การปรับกรอบข้อเสนองบประมาณ สล.คปต./ฝ่ายเลขานุการ ร่วมฯ ได้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับ ข้อเสนองบประมาณฯ ในเบื้องต้นรอบแรก สรุปว่า มีความแตกต่างจากข้อเสนอฯ ในการประชุมคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 รวม 2 เรื่อง ประกอบด้วย 1. เพิ่มหน่วยงาน โดยมีเพิ่ม 1 กระทรวง (กระทรวงวัฒนธรรม) 7 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการข้าว กรมหม่อนไหม กรมการค้าภายใน กรมศิลปากร และกรมส่งเสริมวัฒนธรรมและ 2. เพิ่มกรอบงบประมาณ ทั้งจากหน่วยงานใหม่ (7 หน่วยงาน) รวมงบประมาณ 266.3239 ล้านบาท และหน่วยงานเดิม 4 หน่วยงาน ซึ่งขอปรับวงเงินใหม่ เพิ่มขึ้น 1,091.8848 ล้านบาท สรุป จากกรอบงบประมาณเดิม ในวันประชุมคณะกรรมการฯ (วันที่ 15 ธันวาคม 2558) 33,055.7816 ล้านบาท เพิ่มเป็น 34,413.9903 ล้านบาท (เพิ่มขึ้น 1,358.2087 ล้านบาท)

ทั้งนี้ สล.คปต. /ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้สรุปนำเรียน ประธาน กรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ คณะที่ 1 (พลเอก ประวิตรฯ) เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2558 ซึ่งประธานกรรมการฯ ได้เห็นชอบการปรับข้อเสนองบประมาณฯ ในเบื้องต้นรอบแรก และมอบให้สำนักงานฯ/สล.คปต. ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมฯ แจ้งสำนัก งบประมาณ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

4.3.2.4 การพิจารณาความสอดคล้องกับข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ระหว่างวันที่ 21 - 25 ธันวาคม 2558 กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า และฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 เพื่อตรวจสอบรายละเอียดโครงการ กิจกรรม รายการดำเนินงาน และงบประมาณ ตามข้อเสนอ งบประมาณฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของหน่วยงานที่สอดคล้องกับข้อเสนอ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า โดยมีผู้รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ และงบประมาณของหน่วยที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ประชุม 58 หน่วยงาน สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

เรื่องกรอบการพิจารณา ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้ชี้แจงสาระสำคัญ กรอบข้อเสนองบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมี 2 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 แนวทางดำเนินงานสำคัญ 7 แนวทาง ซึ่งเชื่อมโยงกับ 7 กลุ่มภารกิจงาน ตามแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2558 – 2560 โดยแต่ละแนวทางได้กำหนด 1. วัตถุประสงค์หลัก 2. ผลลัพธ์ที่ต้องการ และ 3. ตัวชี้วัดของปีงบประมาณ พ.ศ.2560 อย่างชัดเจน

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 สน. เป็นข้อเสนอที่ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า กำหนดขึ้น โดยเชื่อมโยงกับ 1. ผลการดำเนินงานที่สำคัญในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รวมถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จชต./เอกสาร 8 เล่ม และ 2. ผลการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ในโครงการสำคัญ (Flagship Project) 6 โครงการ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมสนับสนุนการดำเนินงาน จำนวน 29 เรื่อง รวม 75 งาน/กิจกรรม โดยจำแนกตามแนวทางดำเนินงานสำคัญ 7 แนวทาง

เรื่องประเด็นพิจารณา ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ แบ่งการพิจารณาเป็นรายกลุ่มภารกิจงานที่ 1 – 7 โดยการนำโครงการ กิจกรรม และรายการที่หน่วยงานเสนอขอ งบประมาณตามกรอบข้อเสนองบประมาณฯ ในเบื้องต้น ที่นำเรียนประธานกรรมการฯ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2558 มาตรวจในรายละเอียดเกี่ยวกับ 1. ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักและผลลัพธ์ที่ต้องการของแนวทางดำเนินงานสำคัญ 2. พื้นที่เป้าหมาย และกลุ่มเป้าหมายดำเนินงาน 3. ความเชื่อมโยงของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า (75 งาน/กิจกรรม) หากพบว่าโครงการ /กิจกรรมที่หน่วยงานนำเสนอไม่สอดคล้องกับประเด็นพิจารณา ดังกล่าว จะปรับเปลี่ยนไปเสนอขอ งบประมาณตามภารกิจพื้นฐานของกระทรวง กรม ซึ่งฝ่ายเลขานุการร่วมฯ และ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า มีความเห็น มอบให้ผู้แทนหน่วยงานปรับข้อมูล โดยเฉพาะการย้ายโครงการ กิจกรรมที่นำเสนอขอ งบประมาณตามแผนงานยุทธศาสตร์ ไปอยู่ในแผนภารกิจพื้นฐานของหน่วยงานต่อไป

4.3.3 การประสานงานกับกลไกเพิ่มเติม “ผู้แทนพิเศษของรัฐบาล”

หลังจากมีคำสั่ง คสช.ที่ 57/2559 ซึ่งให้มีผู้แทนพิเศษของรัฐบาล และให้ผู้แทนพิเศษฯ เป็นกรรมการใน คปต. รวมทั้งให้มีสำนักงาน คปต. ส่วนหน้าในพื้นที่ จชต. นั้น สมช./สล.คปต. ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เจ้าภาพหลักรับผิดชอบแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ได้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมการปรับแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายสำคัญเพิ่มเติมของผู้นำรัฐบาลที่มอบหมายผู้แทนพิเศษฯ และ คปต. โดยมีสำนักงาน คปต. ส่วนหน้า และ สล.คปต. เป็นกลไกบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานมีเอกภาพและประสิทธิภาพตามนโยบายเพิ่มมากขึ้น

4.4 การขับเคลื่อนงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ตุลาคม 2560 – กันยายน 2561)

4.4.1 กลไกการจัดทำแผนงบประมาณให้สนับสนุนแผนปฏิบัติการ

4.4.1.1 การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559 ได้เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดทำ

งบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดให้แผนงานบูรณาการที่สำคัญมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายสำคัญของรัฐบาล และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อใช้แผนงานบูรณาการเป็นกลไกขับเคลื่อนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ตามที่ได้กำหนดไว้

4.4.1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการงบบูรณาการ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 249/2559 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2559 แต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คณะที่ 1 (1.1) กำหนดให้ พลเอก ประวิตรฯ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ โดยมีผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (เจ้าภาพหลัก เรื่องการสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์) ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (เจ้าภาพหลัก เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้) ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เจ้าภาพหลัก เรื่องการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน) ผู้แทนศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงาน กุมภภาพันธุ์ และผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

4.4.2 กระบวนการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการเสนอขอรับงบบูรณาการ

4.4.2.1 นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายงบประมาณ ระหว่างวันที่ 21 – 22 ตุลาคม 2559 สำนักงบประมาณ (สงป.) ได้จัดโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อมอบนโยบายจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 รวมทั้ง จัดให้มีทบทวนปรับปรุงเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ร่วมกับหน่วยงานตามแผนงานบูรณาการฯ รวม 50 หน่วยงาน ให้สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เป้าหมายและตัวชี้วัดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และให้หน่วยงานนำไปเป็นกรอบการจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นของงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ต่อไป

4.4.2.2 สล.คปต. จัดประชุมทบทวนเป้าหมายและตัวชี้วัด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559 สมช. ได้จัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามแผนงานบูรณาการฯ 50 หน่วยงาน เพื่อทบทวนปรับปรุงเป้าหมายและตัวชี้วัดซึ่งต่อเนื่องจากการพิจารณาช่วงวันที่ 21 - 22 ตุลาคม 2559 ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และเน้นความสำคัญในเรื่องผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์

4.4.2.3 สล.คปต. จัดประชุมร่วมกับผู้แทนพิเศษของรัฐบาล ในคราวประชุมร่วมระหว่างผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา จชต. กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงงานของกลุ่มภารกิจงานที่ 1 - 7 ตามแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ. 2558 - 2560 ระหว่างวันที่ 26 ตุลาคม - 1 พฤศจิกายน 2559 รวมทั้ง การจัดประชุมผู้แทนพิเศษฯ ครั้งที่ 2/2559 เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2559 ผู้แทนพิเศษฯ ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับ

แผนงาน/โครงการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และการจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.4.2.4 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นฯ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2559 สมช. ได้จัดประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ร่วมกับผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน.ภาค 4 สน.) และผู้แทน สงป. ทั้งนี้ เพื่อนำเสนอข้อมูลสำคัญประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นฯ และได้รับความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) ประธานกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คณะที่ 1 แล้ว เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2559 สรุปได้ดังนี้

1. ความสอดคล้องเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ นโยบาย และแผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) นโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. พ.ศ. 2560 - 2562 ยุทธศาสตร์ความมั่นคง จชต. พ.ศ. 2560 - 2564 และร่างกรอบแผนปฏิบัติการ การแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ. 2560 - 2564 รวมทั้ง นโยบายการจัดทำงบประมาณฯ ของนายกรัฐมนตรี (เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2559) ทั้งนี้ ให้ความสำคัญกับความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน ด้วยหลักคิด “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” โดยมีสาระโดยย่อ ดังนี้

1.1 ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ในส่วนของยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ในประเด็นด้านความมั่นคง โดยมีแนวทางที่สำคัญในเรื่องการแก้ไขปัญหา จชต. คือ การป้องกันและแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เน้นกระบวนการเสริมสร้างกระบวนการสันติสุข และแนวทางสันติวิธี การส่งเสริมระบบงานยุติธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม ขจัดความขัดแย้ง ลดความรุนแรง และพัฒนาให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ตามแนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา”

1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน ซึ่งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความมั่นคงภายใน โดยมีเป้าหมายที่สนองต่อประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว รวม 6 เป้าหมาย ประกอบด้วย 1. ปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เป็นสถาบันหลักของประเทศ 2. สังคมมีความสมานฉันท์ ผู้เห็นต่างทางความคิดของคนในชาติ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ประชาชนมีส่วนร่วมป้องกันแก้ไขปัญหาความมั่นคง 3. ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีโอกาสในการศึกษา และการประกอบอาชีพที่สร้างรายได้เพิ่มขึ้น 4. ประเทศไทยมีความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านความมั่นคงในกลุ่มประเทศ สมาชิกอาเซียน มิตรประเทศ และนานาชาติในการป้องกันภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติ 5. ประเทศไทยมีความพร้อมต่อการรับมือภัยคุกคาม ทั้งภัยคุกคามทางทหาร และภัยคุกคามอื่น ๆ และ 6. แผนงานด้านความมั่นคงมีการบูรณาการสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา จชต. นั้น มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายที่ 3

คือ ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีโอกาสในการศึกษา และการประกอบอาชีพที่สร้างรายได้เพิ่มขึ้น ประกอบด้วยตัวชี้วัดสนองต่อเป้าหมาย รวม 3 ตัว ประกอบด้วย 1. มูลค่าความเสียหายและจำนวนการก่อเหตุร้ายที่มีมูลเหตุจากความไม่สงบลดลง 2. รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนและจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพิ่มขึ้น 3. จำนวนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนทุกศาสนาร่วมดำเนินการเพิ่มขึ้น

1.3 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 – 2564
 ในส่วนที่ 1 นโยบายเสริมสร้าง ความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของชาติ ประเด็นนโยบายที่ 3 ป้องกัน และแก้ไขการก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยแนวทางดำเนินงาน ดังนี้

1.3.1 เสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุข ในการนำ ยุทธศาสตร์พระราชทาน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งยึดมั่น แนวทางสันติวิธีเป็นบรรทัดฐานการจัดการความขัดแย้งความรุนแรง และการสร้างความรักความ สามัคคีความสงบสุขและความสมานฉันท์ของประชาชน และลดการใช้ความรุนแรงในพื้นที่

1.3.2 พื้นฟูความเชื่อมั่นและลดความหวาดระแวง ระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยยึดถือความเป็นธรรม และกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม รวมถึง การเคารพหลักสิทธิมนุษยชนและการพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.3.3 เสริมสร้างสันติสุขและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นพลังในการเข้าถึงประชาชน โดยเฉพาะการสร้าง การยอมรับของสังคมโดยรวมและส่งเสริม ให้คนและสังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสังคม พหุวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง และเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน ที่สอดคล้องกับศักยภาพความต้องการ และลักษณะพิเศษเฉพาะของแต่ละพื้นที่

1.3.4 ส่งเสริมความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุย เพื่อสันติสุข เพื่อแสวงหาทางออกจากความขัดแย้งและความรุนแรง โดยเฉพาะการพูดคุยเพื่อสันติสุข กับผู้เห็นต่างจากรัฐทั้งในพื้นที่และในต่างประเทศ ในการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสม ปลอดภัย รองรับารพูดคุยเพื่อสันติสุข และมีหลักประกันของความต่อเนื่องและความเชื่อมั่น ของทุกกลุ่มในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพูดคุย

1.3.5 สร้างความเข้าใจต่อสถานการณ์ความเป็นจริง ที่เกิดขึ้น ต่อสังคมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อลดเงื่อนไขของการนำไปแสวง ประโยชน์ และแก้กู่ต่อการแก้ไขปัญหาของไทย

1.3.6 จัดให้มีกลไกและโครงสร้างการบริหารจัดการของ ภาครัฐที่มีเอกภาพ ทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เพื่อแก้ไขปัญหาตามนโยบายการบริหารและการ พัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเตรียมพร้อมพื้นที่ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

1.4 นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดน ภาคใต้ พ.ศ. 2560 – 2562 สมช. ได้จัดทำนโยบายดังกล่าว ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการ บริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบนโยบาย เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2559 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบนโยบายฯ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2559 ทั้งนี้ นโยบายฯ ได้นำมายุทธศาสตร์พระราชทาน "เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา" และ "ปรัชญาของ

เศรษฐกิจพอเพียง กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ "สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขความรุนแรงวิถีชีวิต ของทุกคนได้รับการปกป้อง พัฒนาบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน" รวมทั้ง ได้กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวม 6 ข้อ ดังนี้

1.4.1 เพื่อให้จังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัยสงบสันติ มีความไว้วางใจต่อกันปราศจากเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรงจากทุกฝ่าย

1.4.2 เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.4.3 เพื่อให้สังคมไทย และสังคมในพื้นที่ ยอมรับและเห็นคุณค่าของการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม และรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหา จชต.

1.4.4 เพื่อพัฒนาศักยภาพของคน สังคม และเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึง ให้เป็นพื้นที่ที่น่าอยู่น่าท่องเที่ยว และนำลงทุน

1.4.5 เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและหลักประกันความต่อเนื่องของกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข จชต. ซึ่งกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ และเตรียมความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการแสวงหาทางออก จากความขัดแย้ง

1.4.6 เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ความจริงที่เกิดขึ้น ต่อสังคมทั้งในประเทศและต่างประเทศ ให้เกิดการสนับสนุนและมีบทบาทถือฤกษ์การแก้ไขปัญหา จชต.

1.5 ร่างยุทธศาสตร์ความมั่นคง จชต. พ.ศ. 2560 – 2564
 กอ.รมน. จัดทำยุทธศาสตร์ฯ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการ จชต. พ.ศ. 2553 ซึ่งให้ กอ.รมน. ปรับปรุงแผนและแนวทางการปฏิบัติงานและการดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ จชต. ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว ยังดำรงความมุ่งหมายและให้ความสำคัญกับการสร้างสภาวะแวดล้อมที่ปลอดภัย เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข และถือฤกษ์ต่อแผนงานโครงการด้านการพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนการลงทุนทางด้านเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของ ทั้งรัฐบาล และเอกชน โดยยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว กำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ รวม 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างความมั่นคงและความปลอดภัย ในพื้นที่ มีกลยุทธ์ดำเนินการ ประกอบด้วย 1. การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 2. การแก้ไขปัญหาภัยแทรกซ้อน 3. การพัฒนาประสิทธิภาพของงานด้านการข่าว 4. การเพิ่มขีดความสามารถของกองกำลังประจำถิ่น และ 5. การต่อสู้ทางความคิด

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาศักยภาพของคน และพื้นที่ มีกลยุทธ์ดำเนินการ ประกอบด้วย 1. การพัฒนาคุณภาพชีวิตและโครงสร้างพื้นฐาน 2. การพัฒนาการศึกษา 3. การสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม พหุวัฒนธรรม มีกลยุทธ์ดำเนินการ ประกอบด้วย 1. การเสริมสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจ และ 2. การส่งเสริมการเรียนรู้ การสอนภาษาไทย ภาษามลายูกลาง ภาษามลายูท้องถิ่น ภาษาอาหรับ และภาษาต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการ พุดคุยเพื่อสันติสุข จชต. มีกลยุทธ์ดำเนินการ ประกอบด้วย 1. การสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการ พุดคุยเพื่อสันติสุข และ 2. การแสวงหาความร่วมมือกับภาคประชาสังคม ภาพประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การอำนวยความสะดวก สิทธิมนุษยชน และการสร้างความเข้าใจ มีกลยุทธ์ดำเนินการ ประกอบด้วย 1. การอำนวยความสะดวก 2. การดำเนินการ ด้านสิทธิมนุษยชน และ 3. การสร้างความเข้าใจ

1.6 ร่างกรอบแผนปฏิบัติการการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. พ.ศ. 2560–2564 มีวัตถุประสงค์ 5 ประการ ได้แก่ 1. เพื่อให้ จชต. มีความปลอดภัยและสงบ สันติ 2. เพื่อให้เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของ จชต. มีความเจริญเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน 3. เพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นใน จชต. ปลอดภัยเสถียร 4. เพื่อให้ประชาชนใน จชต. มีส่วนร่วมและ เพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. และ 5. เพื่อให้ประชาคมทั้งในและต่างประเทศ มีความเข้าใจและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต.

1.7 นโยบายงบประมาณฯ ของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2559 สรุปได้ดังนี้

1.7.1 จัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณที่ใช้ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นกรอบหลัก

1.7.2 จัดทำแผนแม่บทของหน่วยงานให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นกรอบการเสนอของบประมาณในการดำเนินงาน

1.7.3 กำหนดแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ โดย ยึดถือความต้องการ และความเดือดร้อนของประชาชน ด้วยหลักคิด “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง”

1.7.4 แผนงาน/โครงการ และงบประมาณของเดิม (ที่ไม่ สอดคล้องกับสถานการณ์) ไม่ควรนำมาเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณในปีถัดไป

1.7.5 ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ ควรพิจารณาปัจจัยทั้งภายใน และภายนอก รวมทั้งนำแนวคิดสำคัญจากต่างประเทศมาประกอบด้วย

4.4.2.5 การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เป้าหมาย จากพื้นที่เป้าหมาย 5 จชต. ให้มีความสำคัญเป็นลำดับแรกกับพื้นที่ 3 จชต. (ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) และ 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา (จะนะ นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย) โดยมีเกณฑ์จำแนกตามความสำคัญเร่งด่วน ดังนี้

พื้นที่อำเภอสันติสุข รวม 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอนาทวี จังหวัด สงขลา อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส อำเภอบาเจาะ จังหวัด นราธิวาส และอำเภอยะหา จังหวัดยะลา

พื้นที่เกี่ยวเนื่องจากโครงการเมืองต้นแบบ สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ได้แก่

1. อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี และบริเวณโดยรอบ รวม 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอ โคกโพธิ์ อำเภอแม่ลาน อำเภอยะรัง และอำเภอเมืองปัตตานี
2. อำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดนราธิวาส และบริเวณโดยรอบ รวม 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแว้ง อำเภอสุไหงปาตี และอำเภอตากใบ
3. อำเภอเบตง จังหวัดยะลา และบริเวณโดยรอบ รวม 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอธารโต อำเภอจะนะ และอำเภอศรีสาคร

พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ รวม 5 อำเภอในจังหวัดนราธิวาส ได้แก่ อำเภอตากใบ สุไหงโก-ลก เมืองนราธิวาส อัยงอ และอำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส

พื้นที่อำเภอเสริมสร้างการพัฒนา รวม 5 อำเภอ ได้แก่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (จะนะ นาทวี เทพา และสะบ้าย้อย) และอำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี

4.4.2.6 การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด มุ่งดำเนินการให้พื้นที่เป้าหมายปลอดยาเสพติด

4.4.2.7 ข้อเสนอของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล จำแนกตามกลุ่มภารกิจงาน รวม 7 กลุ่มงานได้ ดังนี้

กลุ่มภารกิจงานที่ 1 งานรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (พลเอก ปราการ ชลยุทธ)

การสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติของหน่วยงาน จนท. และประชาชน

กลุ่มภารกิจงานที่ 2 งานอำนวยความสะดวกและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ (พลเอก สกล ชื่นตระกูล และพลตำรวจโท ไพฑูรย์ ชูชัยยะ)

1. การจัดทำฐานข้อมูลกลางด้านความมั่นคงในพื้นที่ จชต.
2. การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีความมั่นคง(การปรับปรุงแก้ไขมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551)

3. การเพิ่มประสิทธิภาพของพนักงานสอบสวนในพื้นที่
4. การพัฒนากระบวนการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

5. การเร่งแก้ไขปัญหาสังคมที่สำคัญ เช่น ปัญหายาเสพติด

กลุ่มภารกิจงานที่ 3 งานสร้างความเข้าใจทั้งในและต่างประเทศ (พลเอก มณี จันทร์ทิพย์)

การสนับสนุนเครื่องมือและเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของสถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5/1 (ททบ. 5/1) เพื่อสร้างความเข้าใจทั้งในและต่างประเทศ

กลุ่มภารกิจงานที่ 4 งานการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม (พลเอก สุระเชษฐ์ ชัยวงศ์ และพลโท วีรวรรณ ปฐมภาคย์)

1. การพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ ในโรงเรียน
เอกชนสอนศาสนาอิสลามและปรับปรุงหลักสูตรปอเนาะให้ได้มาตรฐาน

2. การฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นในพื้นที่
กลุ่มภารกิจงานที่ 5 งานพัฒนาตามศักยภาพของพื้นที่ และ
คุณภาพชีวิตประชาชน (นายภาณุ อุทัยรัตน์ และนายจำนัล เหมือนคำ)

1. สนับสนุนโครงการเมืองต้นแบบ “สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง
ยั่งยืน”

2. การส่งเสริมอาชีพ การเสริมสร้างความเข้มแข็งหมู่บ้านและ
ชุมชน รวมทั้ง เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่

กลุ่มภารกิจงานที่ 6 งานเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐและการ
ขับเคลื่อนนโยบาย (พลเอก จำลอง คุณสงค์ และนายพรชาติ บุนนาค)

1. การเร่งขับเคลื่อนงานที่มุ่งลดเหตุรุนแรง

2. การแก้ไขปัญหาหายาเสพติด

3. การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่

4. การขยายผลโครงการตามพระราชดำริฯ

5. การแก้ไขปัญหาพลังงานในพื้นที่

กลุ่มภารกิจงานที่ 7 งานแสวงหาทางออกจากความขัดแย้ง
โดยสันติวิธี (พลเอก อุดมชัย ธรรมสาโรรัชต์ และพลเอก อักษรา เกิดผล)

1. การสนับสนุนโครงการพาคนกลับบ้าน

2. การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เกื้อกูลการพูดคุยสันติสุขต่อเนื่อง

4.4.3 การกลั่นกรองข้อเสนอของบูรณาการ

4.4.3.1 การประชุมคณะกรรมการบูรณาการ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม
2559 สมช./สล.คปต. ได้จัดประชุมคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ
เชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คณะที่ 1 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบ แผนงานบูรณาการ
การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. กรอบวงเงิน 19,540.0737 ล้านบาท ตามที่ สมช. เสนอ และ
เห็นชอบให้ สมช./สล.คปต. สรุปค่าของงบประมาณรายจ่ายฯ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ
ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ที่พร้อมเสนอเพิ่มเติมโครงการและกิจกรรม
ที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 นำเรียนรอง
นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ)/ประธานกรรมการฯ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอ
สภ. ต่อไป

4.4.3.2 การปรับปรุงกรอบงบประมาณตามมติคณะกรรมการฯ สมช./
สล.คปต. ได้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและพิจารณาข้อมูลแผนงาน/โครงการเพิ่มเติม ในส่วนที่
สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สรุปว่า
จากยอดเดิม 19,540.0737 ล้านบาท เพิ่มเป็น 19,593.9317 ล้านบาท (ปรับรอบแรก) ซึ่งได้นำเรียน
ประธานกรรมการฯ และได้รับความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2560 ต่อมา กรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น ได้แจ้งผลการปรับสาระสำคัญให้สอดคล้องกับ กรอบข้อเสนอของงบประมาณฯ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. เพิ่มเติม จึงทำให้รวมกรอบความต้องการงบประมาณทั้งสิ้น 19,600.5317 ล้านบาท (ปรับรอบที่สอง) จากการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ฯ มีหน่วยงานเสนอขอปรับกรอบข้อเสนองบประมาณเบื้องต้น จำนวน 4 หน่วยงาน มีกรอบงบประมาณรวม 1,852.6212 ล้านบาท ดังนี้

1. หน่วยงานที่เสนอโครงการตาม Road Map การขับเคลื่อนการแก้ไข จชต. ของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล (3 หน่วยงาน) รวมงบประมาณ 791.4402 ล้านบาท ประกอบด้วย 1. กอ.รมน. โดย กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า 2. ศอ.บต. และ 3. กรมเจ้าท่า
2. หน่วยงานที่ดำเนินการตามมติ คปต. คือ ทบ. มีกรอบงบประมาณ 991.7460 ล้านบาท
3. หน่วยงานเจ้าภาพหลัก เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. คือ สมช. ขอเพิ่มเติมจากข้อเสนองบประมาณเบื้องต้น กรอบวงเงินเดิม 30.2380 ล้านบาท เพิ่มเป็น 99.3764 ล้านบาท

ดังนั้น จึงส่งผลให้มีกรอบความต้องการงบประมาณ รวมทั้งสิ้น 21,452.8563 ล้านบาท (ปรับรอบสาม) ซึ่งนำเสนอประธานกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2560

4.5 การขับเคลื่อนงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ตุลาคม 2561 – กันยายน 2562)

4.5.1 กลไกการจัดทำแผนบูรณาการให้สนับสนุนแผนปฏิบัติการ

4.5.1.1 การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2560 เห็นชอบ แนวทางการจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยได้กำหนดให้มีแผนงานบูรณาการเรื่องสำคัญ ซึ่งรวมถึงการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่สอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564 และนโยบายสำคัญของรัฐบาล รวมทั้ง ได้มอบหมายให้ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขตและเป้าหมายของแผนงานบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อใช้เป็นกรอบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.5.1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการงบบูรณาการ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 269 /2560 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2560 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยคณะที่ 1 (1.1 และ 1.3) มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า เป็นกรรมการ และหน่วยงานเจ้าภาพ (กรณีการแก้ไขปัญหา จชต. กำหนดให้ สมช. เจ้าภาพ) ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

4.5.2 กระบวนการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการเสนอขอรับงบประมาณการ

4.5.2.1 การชี้แจงแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2560 สล.คปต. ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเตรียมรายละเอียดการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. เพื่อชี้แจงแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่องการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (53 หน่วยงาน) รวมทั้งพิจารณาปรับปรุงทบทวนเป้าหมาย และตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการให้สอดคล้องกับนโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา จชต. และเป็นไปตามข้อสั่งเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

4.5.2.2 นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายงบประมาณ วันที่ 13 กันยายน 2560 สำนักงบประมาณ ได้จัดโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มอบนโยบายให้หัวหน้าส่วนราชการในระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า เพื่อร่วมกันพิจารณาทบทวนเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน โครงการ/กิจกรรม และตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของแผนงานบูรณาการฯ สำหรับนำมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

4.5.2.3 การประชุมพิจารณาในรายละเอียดตามกลุ่มภารกิจงาน สล.คปต. ได้จัดการประชุมพิจารณาปรับปรุง ทบทวนเป้าหมาย และตัวชี้วัดตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ร่วมกับ กอ.รมน. คอ.บต. หน่วยงานกลาง (สงป./สศช./กรมบัญชีกลาง) และหน่วยงานเจ้าภาพหลักตามกลุ่มภารกิจงาน (กท./ยธ./กต./ศธ./มท.) รวม 4 ครั้ง (6 กันยายน 2560/16 ตุลาคม 2560/9 พฤศจิกายน 2560/11 มกราคม 2561) เพื่อพัฒนาเป้าหมายและตัวชี้วัดตามแผนงานบูรณาการให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์มากขึ้น เพื่อให้หน่วยงานใช้เป็นกรอบการจัดทำงบประมาณของหน่วยงาน

4.5.2.4 การพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2560 คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ครั้งที่ 1 (1.1) เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (พล.อ. ประวิตรฯ)/ประธานกรรมการ เป็นประธานการประชุมที่ประชุมได้มีมติ เห็นชอบกรอบข้อเสนอเบื้องต้นสำหรับของงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จาก 14 กระทรวง และหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวง รวม 55 หน่วยงาน รวมกรอบงบประมาณ 20,594.5721 ล้านบาท โดยให้ กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อมูลตามข้อเสนอของงบประมาณฯ ตามมติคณะกรรมการฯ นำส่งสำนักงบประมาณต่อไป รวมทั้งมอบหมายให้ สมช. โดย สล.คปต. สรุปค่าของงบประมาณรายจ่ายฯ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำเพิ่มเติมโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับข้อเสนอของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล และข้อเสนอของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า รวมทั้ง การบูรณาการกับแผนงานบูรณาการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และนำเรียนประธานกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ)/ประธานกรรมการ ได้มีข้อสั่งการให้ทุกหน่วยงานดำเนินการ และประเด็นเน้นย้ำในการจัดทำงบประมาณฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เรื่อง การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 9 ประการ รวมทั้ง ให้นำความเห็นของ รองศาสตราจารย์ ดร.ปนิธาน วัฒนายากร/ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) และความเห็นของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ต่อมา รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ)/ประธานกรรมการ ได้ให้ความเห็นชอบ การปรับกรอบข้อเสนองบประมาณฯ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากมติของ คณะกรรมการฯ รวม 3 หน่วยงาน (สมช./กรมศิลปากร/กรมส่งเสริมวัฒนธรรม) จำนวน 48.6145 ล้านบาท รวมกรอบข้อเสนองบประมาณฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เบื้องต้น ทั้งสิ้น 20,643.1866 ล้านบาท

4.5.2.5 การดำเนินการตามมติคณะกรรมการงบประมาณ เมื่อวันที่ 19 - 24 มกราคม 2561 สำนักงานฯ ได้จัดการประชุมพิจารณารายละเอียดค่าของงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามข้อสั่งการของ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ)/ประธานกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณฯ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2560 ซึ่งมอบหมายให้ ผู้แทนพิเศษของรัฐบาลช่วยพิจารณากลับกรอง แผนงาน/โครงการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 และ ให้ความเห็นเพิ่มเติม เพื่อนำเสนอให้สำนักงานพิจารณาประกอบการจัดสรรงบประมาณต่อไป โดยมี รองหัวหน้าผู้แทนพิเศษของรัฐบาล (พลเอก ชัยชาญ ช้างมงคล) เป็นประธานพิธีเปิด ทั้งนี้ ผู้แทนพิเศษของรัฐบาล มีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานเร่งทบทวนความเข้าใจสถานการณ์ในพื้นที่ เพื่อปรับปรุงแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามแนวนโยบายที่กำหนด การเน้นพื้นที่เป้าหมายลำดับแรกใน 3 จชต. และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา การจัดทำแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงานบูรณาการ ตลอดจนต้องบูรณาการการปฏิบัติในระดับพื้นที่ จชต. ให้ชัดเจน

4.5.2.6 หลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนองบประมาณ เบื้องต้นฯ ฝ่ายเลขานุการร่วมฯ ได้ร่วมกันจัดทำหลักเกณฑ์การจัดทำข้อเสนองบประมาณ เบื้องต้นฯ (Pre - Ceiling) ให้สอดคล้องกับ แนวทางการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาล รวมทั้ง นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้ความสำคัญมุ่งเน้นการดำเนินงานในมิติด้านความมั่นคง มิติด้านการพัฒนา และมิติด้านการสร้างความเข้าใจ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ความเชื่อมโยงกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายและแผนหลักที่เกี่ยวข้อง นอกจากร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ยังมีนโยบายและยุทธศาสตร์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา จชต. ประกอบด้วย

1.1 นโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2560 - 2562 โดยมุ่งวิสัยทัศน์ "สังคมจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความปลอดภัย ปราศจากเงื่อนไขความรุนแรงวิถีชีวิตของทุกคนได้รับการปกป้อง พัฒนาบนพื้นฐานสังคมพหุวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมในกระบวนการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืน"

1.2 แผนปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2561 - 2564 โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ “สภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างสันติสุข” ซึ่งมีแนวทางดำเนินงานรองรับ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง และด้านการสร้างความเข้าใจ

1.3 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals - SDGs) พิจารณาเป้าหมายที่เชื่อมโยงกับจุดเน้นการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวม 6 เป้าหมาย ได้แก่ (3.1) ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ (No Poverty) (3.2) สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพ สำหรับทุกคนในทุกวัย (Good Health and Well - being) (3.3) สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม (Quality Education) (3.4) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง (Decent Work and Economic Growth) (3.5) ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities) และ (3.6) ส่งเสริมสังคมที่สงบสุขและครอบคลุมทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิผลในทุกระดับ (Peace and Justice Strong Institution)

1.4 ข้อเสนอของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล จากการประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้แทนพิเศษของรัฐบาลจากรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบเดือน และผลการประชุมของผู้แทนพิเศษของรัฐบาลประจำเดือน โดยให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม การสร้างความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วน การพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์การสอนภาษาไทย - มลายูถิ่นให้ได้มาตรฐาน การส่งเสริมอาชีพและเสริมสร้างความเข้มแข็งหมู่บ้านและชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย และการสนับสนุนการสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการกระบวนการพูดคุยเพื่อสันติสุข

1.5 ข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด การพัฒนาการศึกษาโดยเน้นการสอนภาษาไทย การพัฒนาพื้นที่โดยยกระดับคุณภาพชีวิต การเพิ่มขีดความสามารถของกองกำลังประจำถิ่นและกำลังประชาชน และการสร้างความเข้าใจในพื้นที่ การส่งเสริม อนุรักษ์วัฒนธรรมไทย และวัฒนธรรมถิ่นให้ต่อเนื่อง

2. จุดเน้นการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมุ่งเน้นงานรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยเฉพาะพื้นที่เมืองหลัก และหมู่บ้าน/ชุมชนเสี่ยง การเร่งขจัดเงื่อนไขการก่อเหตุรุนแรงจากกลุ่มขบวนการ การดำเนินงานพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง การสนับสนุน/สร้างหลักประกันความปลอดภัย ในเขตพัฒนาพิเศษ เขตเศรษฐกิจพิเศษ และโครงการสำคัญของรัฐบาล งานแก้ไขปัญหาในพื้นที่เป้าหมายเฉพาะที่เป็นทั้งพื้นที่เคลื่อนไหวและหลบซ่อนของกลุ่มขบวนการ ตลอดจนงานสร้างการรับรู้กับหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐ

3. การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่เป้าหมาย ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส) และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย) โดยให้ความสำคัญจากมากไปหาน้อย ได้แก่ 1. พื้นที่ 8 เมืองหลัก พื้นที่เสริมสร้างความมั่นคง

78 หมู่บ้าน 54 ตำบล 2. พื้นที่เร่งรัดการพัฒนา 386 หมู่บ้าน 102 ตำบล 3. พื้นที่เสริมสร้างการพัฒนา 1,524 หมู่บ้าน 172 ตำบล 4. พื้นที่เกี่ยวเนื่องจากโครงการเมืองต้นแบบ “สามเหลี่ยม มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” และ 5. พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

4.5.3 ภาพรวมกรอบงบประมาณตามแผนงานบูรณาการ

จากกรอบแนวทางการจัดทำแผนงาน /โครงการ และงบประมาณในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 สรุปภาพรวมกรอบงบประมาณตามแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 54 หน่วยงาน (14 กระทรวง 50 หน่วยงาน 3 ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และหน่วยงานภายใต้การควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรี 1 หน่วยงานขององค์กรอิสระและองค์กรอัยการ) รวมงบประมาณทั้งสิ้น 11,924.2663 ล้านบาท โดยจำแนกเป็น 3 ด้าน ตามกรอบแผนปฏิบัติการฯ เพื่อตอบสนองเป้าหมายมุ่งลดเหตุการณ์รุนแรงในพื้นที่ 3 จชต. และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา ดังนี้

4.5.3.1 ด้านความมั่นคง มุ่งเตรียมความพร้อมเฝ้าระวังรักษาความปลอดภัย และขจัดหรือลดเงื่อนไขการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ จชต. รวม 15 หน่วยงาน โดยมี กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก/หัวหน้ากลุ่มภารกิจงานได้รับงบประมาณ รวม 4,884.9079 ล้านบาท ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับ พื้นที่ จชต. โดยเฉพาะเมืองหลักมีความสงบเพิ่มมากขึ้น เหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3 จชต. และ 4 อำเภอของ จ.สงขลา มีจำนวนลดลงตาม

4.5.3.2 ด้านการพัฒนา มุ่งดำเนินงานให้ประชาชนในพื้นที่ จชต. สามารถพึ่งพาตนเองได้โดยเฉพาะการดำเนินงานด้วยหลักประชาธิปไตย รวม 35 หน่วยงาน โดยมี ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก/หัวหน้ากลุ่มภารกิจงานได้รับงบประมาณ รวม 5,195.6541 ล้านบาท ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับ ประชาชนในพื้นที่ จชต. ได้รับการพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิต ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม และอย่างทั่วถึงมากขึ้น โดยสามารถให้บริการภาครัฐในทุกมิติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนตลอดจนอัตลักษณ์ของพื้นที่ได้

4.5.3.3 ด้านการสร้างความเข้าใจ มุ่งให้ทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่ จชต. รวมทั้งต่างประเทศสนับสนุนแนวทางของภาครัฐ รวม 9 หน่วยงาน โดยมี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก/หัวหน้ากลุ่มภารกิจงาน ได้รับงบประมาณ รวม 1,843.7043 ล้านบาท

ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะได้รับ ภาคส่วนต่าง ๆ มีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับแนวนโยบายของภาครัฐ และการดำเนินงานตามแนวนโยบาย รวมทั้ง ได้รับรู้ข้อเท็จจริงของสถานการณ์ในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่ จชต. ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ โดยทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่ จชต. ให้ความร่วมมือและสนับสนุนแนวทางภาครัฐเพิ่มขึ้น

5. การดำเนินงานเพื่อกำกับ ติดตามผล และประเมินผล

ในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณ ดังกล่าวในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา นั้น สล.คปต. และหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบมิตงาน (ด้านความมั่นคง ด้านการพัฒนา) ได้จัดระบบการดำเนินงาน สรุปดังนี้

5.1 ส่วนของผู้บังคับบัญชา (นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี) ได้จัดแผนดำเนินการตรวจราชการ ติดตามงานนโยบายในพื้นที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับ จชต. เป็นครั้งคราว หรือช่วงเหตุการณ์สำคัญ ปีละ 3 - 2 ครั้ง ไม่รวมกับภารกิจของสำคัญของรัฐบาล เช่น การประชุม ครม. อย่างเป็นทางการนอกสถานที่ ณ จังหวัดสงขลา และจังหวัดนราธิวาส รวม 2 ครั้ง

5.2 ส่วนของ สล.คปต. ในแต่ละปีงบประมาณ สล.คปต. จัดแผนดำเนินงานร่วมกับ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า และ ศอ.บต. ในงานหลัก ได้แก่ 1. การติดตามผลในประเด็นด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา และ 2. การรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติประเด็นเร่งด่วนตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ)

5.3 ส่วนของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สล.คปต. ได้ดำเนินการ 1. จัดทำแบบฟอร์มรายงานผลการดำเนินงานตามแผนงาน /โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณบูรณาการ ตามแบบ จชต.01 กำหนดให้รายงาน สล.คปต. ทุกรอบไตรมาส และ 2. ประสานให้นำส่งข้อมูลรายงานผลการประเมินแผนงาน /โครงการของกระทรวง กรม เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน

สภาพปัญหาอุปสรรคและผลกระทบ

จากภาพรวมการดำเนินการแก้ไขปัญหา จชต.ในอดีตซึ่งเน้นในช่วงก่อนที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศ กับช่วงที่ คสช. ได้เข้ามาบริหารประเทศในระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 -2562) นั้น กล่าวได้ว่า การดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงก่อนที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศ ทั้งรัฐบาลที่มี นายอภิสิทธิ์ฯ และนางสาวยิ่งลักษณ์ฯ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้รับรู้ปัญหาช่องว่างการประสานงานและการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพหลักด้านความมั่นคง (กอ.รมน.) กับหน่วยงานเจ้าภาพหลักด้านการพัฒนา (ศอ.บต.) เห็นได้จากการกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม (กำหนดกลไกรับผิดชอบหลัก และจัดทำแผนงาน-แผนเงินใช้เครื่องมือสำคัญให้ทุกหน่วยงานขับเคลื่อนงานร่วมกันภายใต้กลไกเดียวกัน) และมีจุดเน้นที่เหมือนกันคือ นายกรัฐมนตรีเข้ามารับผิดชอบต่อโดยตรง ส่วนที่แตกต่างกันคือ การกำหนดหน่วยงานฝ่ายเลขานุการ ซึ่งรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ฯ ให้ความสำคัญกับมิตงานการพัฒนา มอบให้สภาพัฒน์ เป็นเจ้าภาพหลัก ขณะที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ฯ ให้ความสำคัญกับมิตงานความมั่นคง จึงมอบให้สมช. เป็นเจ้าภาพหลัก ส่งผลให้การบริหารจัดการภารกิจงานและกระบวนการดำเนินงานแตกต่างกัน ไปลักษณะเฉพาะของหน่วยงานเจ้าภาพ

สำหรับการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ในช่วงที่ คสช. ได้เข้ามาบริหารประเทศแล้ว โดยต่อเนื่องตลอด 5 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 -2562) ตามขอบเขตเวลาการศึกษาในครั้งนี้ สรุปสภาพปัญหาอุปสรรคที่สำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้น ใน 2 ส่วนสำคัญ ดังนี้

1. สภาพปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในภาพรวม

การแก้ไขปัญหา จชต. เป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่ คสช. ให้ความสำคัญในลำดับต้น และภาพความเข้าใจของหน่วยงานภาครัฐ รับรู้กันโดยทั่วไปว่า ทุกรัฐบาลจัดเป็นประเด็นนโยบายสำคัญ มอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการ และในการดำเนินงานที่ผ่านมาสรุปประเด็นปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในภาพรวม ดังนี้

1.1 การจัดการภารกิจงานของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก

ประเด็นปัญหาการจัดการภารกิจงานของ สมช. ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบในภาพรวมทุกมิติงานทั้งในและต่างประเทศ และทุกระดับความรับผิดชอบทั้งในส่วนกลางไปจนถึงระดับพื้นที่ จชต. นั้น เป็นปัญหาเล็กๆ จากการขาดแคลนด้านทรัพยากรที่สนับสนุนการขับเคลื่อนงาน กล่าวคือ เลขาธิการสภา มช. ได้กำหนดให้มีทีมผู้รับผิดชอบภารกิจงานแก้ไขปัญหาคชต. แยกเฉพาะออกมาจากภารกิจงานปกติซึ่งจัดทำและอำนวยความสะดวกนโยบาย จชต. ประเด็นที่พบมีทั้งขาดแคลนปริมาณ/จำนวนบุคลากรที่เพียงพอกับปริมาณงาน และขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพพร้อมขับเคลื่อนงานได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การจัดการภารกิจงานของหน่วยงานเจ้าภาพไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ ทันเวลาที่ต้องการ สำหรับแนวทางคลี่คลายปัญหาในเบื้องต้น สมช. ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อการจ้างบุคลากรเร่งด่วน และจัดชั้นตอนสร้างการเรียนรู้และเร่งพัฒนาทักษะงานหลักๆ ให้บุคลากรปฏิบัติภารกิจงานได้ระยะแรก ควบคู่ไปกับการจัดงบประมาณรองรับการจ้างที่ปรึกษาโครงการ เพื่อแบ่งเบาภาระงานด้วย เช่น โครงการจ้างที่ปรึกษาติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา จชต. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... เป็นต้น

1.2 การอำนวยความสะดวก ประสานงาน และสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการขับเคลื่อนงานบนความขาดแคลนจากการจัดการภารกิจงานของหน่วยงานเจ้าภาพ ดังกล่าว ได้นำไปสู่ประเด็นปัญหาในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน และสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวง กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการดำเนินงานตามปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... จึงทำให้การขับเคลื่อนงานของหน่วยงานเจ้าภาพต้องรวบรัดขั้นตอนงาน ทั้งภารกิจการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในปีงบประมาณปัจจุบัน และภารกิจการจัดทำค่าของงบประมาณในปีงบประมาณต่อไป ส่งผลให้บางหน่วยงานเกิดความสับสนในการดำเนินงานทั้งสองภารกิจ บางหน่วยงานขาดความเข้าใจจุดเน้นสำคัญของแผนปฏิบัติการบางหน่วยงานมองข้ามความเชื่อมโยงระหว่างมิติงานความมั่นคงกับมิติงานการพัฒนา รวมทั้ง ทำให้ผู้รับผิดชอบงานบางส่วนเบี่ยงเบนกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ประเด็นที่น่าเสนอเพื่อการเรียนรู้คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบแผนปฏิบัติการและระบบแผนงบประมาณบูรณาการ ประกอบด้วย 1. **ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบแผนปฏิบัติการ** ในช่วงแรกของการดำเนินงานปี 2557 สมช. และ กอ.รมน. (ศปป.5) จำเป็นต้องเร่งจัดทำแผนปฏิบัติการใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนงานของกลไกตามประกาศ คสช. จึงได้นำแผนปฏิบัติการฉบับเดิม มาปรับปรุงทบทวนในเวลาจำกัด เพื่อใช้เป็นแผนในช่วง 3 ปีแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560) ต่อมา จึงได้รับการปรับปรุงแผนในระยะ 4 ปีต่อไป (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2564) ตามกรอบเวลาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้ง ได้มีการทบทวนแผนให้สมบูรณ์มากขึ้นในระยะ 5 ปีแรก ภายใต้กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี 2. **ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบแผน**

งบประมาณบูรณาการ ซึ่งเป็นแผนที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ (สงป.) โดยมีประเด็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนผู้รับผิดชอบงาน (สำนัก/กองนโยบายฯ ที่จัดทำแผนงบประมาณ และสำนัก/กองจัดทำงบประมาณด้านการบริหารที่ขับเคลื่อนแผนงบประมาณ) ซึ่งออกแบบกลไกคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในแต่ละปีงบประมาณ โดยขาดความครบถ้วนของกระทรวง และหน่วยงานสำคัญบางหน่วยงาน แต่ได้มีการแก้ไขปัญหาโดยการเชิญเพิ่มเติมเป็นครั้งคราวไป

สำหรับแนวทางคลี่คลายปัญหาในเบื้องต้น สมช. ได้พยายามรวบรวมข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ในขับเคลื่อนงานเพื่อจัดทำเอกสารแจกจ่ายกับผู้ปฏิบัติงานในหลายโอกาส รวมทั้ง การประสานงานชี้แจงเพิ่มเติมเฉพาะหน่วยงานที่มีเกณฑ์เสี่ยงในการวัดผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผน เพื่อลดความสับสน และสร้างความรู้ความเข้าใจจุดเน้นของแผนเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

1.3 การกำกับติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ จชต.โดยตัวแทนรัฐบาล

ในช่วง 2-3 ปีแรกในการขับเคลื่อนงาน รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตรฯ) /ประธาน คปต. ให้เวลาเดินทางไปตรวจราชการในพื้นที่ จชต. ตามแผนปกติปีละอย่างน้อย 2 ครั้ง เมื่อรวมกับการเดินทางไปกำกับติดตามภารกิจอื่นตามนโยบายของรัฐบาลในพื้นที่ จชต. รวมกันปีละประมาณ 3-4 ครั้ง ประกอบกับการตรวจราชการของ ผบ.ทบ.ในพื้นที่ จชต. ซึ่งมีตำแหน่งเป็นรองประธาน คปต.ด้วยนั้น ช่วยกระตุ้นให้ผู้รับผิดชอบงานทุกระดับให้ความสนใจติดตามอย่างใกล้ชิด แต่ช่วงหลังจากนั้น การตรวจราชการในพื้นที่ลดลง เหลือเพียงปีละ 2 ครั้ง เนื่องจากมีภารกิจสำคัญเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ความกระตือรือร้นของหน่วยงานทุกระดับลดลงด้วย

2. สภาพปัญหาอุปสรรคและผลกระทบจำแนกตามตัวแปรการศึกษาวิจัย

2.1 ผู้รับผิดชอบภารกิจงานทั้งในส่วนของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยส่วนใหญ่มีความตั้งใจและความพยายามที่จะดำเนินงานขับเคลื่อนแผนงาน /โครงการ /กิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลตามที่แผนกำหนด แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคสำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้น จำแนกตามลักษณะความรับผิดชอบ สรุปได้ ดังนี้

2.1.1 หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวม หมายถึง สมช. ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการแก้ไขปัญหา จชต. มาโดยต่อเนื่อง กล่าวคือ 1. เลขานุการสภา มช. เป็นผู้รับผิดชอบในภาพรวม ด้วยตนเอง 2. กำหนดให้ รองเลขานุการสภา มช. รับผิดชอบกำกับกำกับการดำเนินงานในรายละเอียดทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ 3. จัดบุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ และงบประมาณสนับสนุนให้สำนัก/กอง ที่รับผิดชอบงานเป็นพิเศษกว่าสำนัก/กองอื่นๆ แต่ยังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่

2.1.1.1 ปัญหาบุคลากรในเชิงคุณภาพ จากข้อจำกัดมีข้าราชการจำนวนน้อย ต้องเสริมกำลังพล โดยใช้พนักงานจ้างเหมา/ลูกจ้างโครงการ จำนวน 28 คน จึงมีอุปสรรคในคุณภาพงาน ทั้งงานด้านเทคนิคการประสานแผน การกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม และกรอบงบประมาณ รวมทั้งงานด้านกฎหมาย และกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงการติดตามผล และงานการประเมินผลในระดับโครงการและภาพรวม

2.1.1.2 ปัญหาการปรับปรุงพัฒนาระบบเทคโนโลยีในการขับเคลื่อนงานทุกระดับ โดยพื้นที่ดำเนินงานที่ครอบคลุม 5 จชต. มีหน่วยงานเกี่ยวข้องปีละกว่า 50 หน่วยงาน รวมงบประมาณเฉลี่ยปีละกว่าหมื่นล้านบาท จำเป็นต้องมีระบบเทคโนโลยีสนับสนุนการดำเนินงานฐานข้อมูลและการประมวลผลที่รวดเร็ว ทันสมัย แต่ในทางปฏิบัติยังทำงานแบบเดิม ขาดระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย ในสถานการณ์เฉพาะหน้าได้นำแอปพลิเคชันบางตัวมาใช้ช่วยบรรเทาปัญหาการขับเคลื่อนงานได้เป็นบางส่วน

2.1.1.3 ปัญหาการสื่อสารสร้างความเข้าใจเชื่อมโยงงานกับหน่วยงานในส่วนกลางและหน่วยดำเนินงานในพื้นที่ ในการสื่อสารสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานโดยเฉพาะเรื่องแผนหลักและแผนงบประมาณ เป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลมาจากปัญหาบุคลากรในเชิงคุณภาพซึ่งขาดความลึกซึ้งในงาน ประกอบกับความแตกต่างทางวัฒนธรรมองค์กร จึงเป็นอุปสรรคสร้างความยุ่งยากในการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือในการทำงานทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ด้วย

2.1.1.4 ปัญหาขาดระบบการติดตามประเมินผลในการดำเนินงานทุกระดับ ปัญหานี้ เป็นจุดอ่อนสำคัญของ สล.คปต. แม้จะได้รับจัดสรรงบประมาณจ้างที่ปรึกษาโครงการติดตามประเมินผลในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาในขั้นต้นแล้ว แต่ สล.คปต. ขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดำเนินงานตามแผน และช่วยพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลอย่างชัดเจนทุกระดับ

2.1.2 หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบมิตงานสำคัญ ประกอบด้วย กอ.รมน. รับผิดชอบมิตงานด้านความมั่นคง และ ศอ.บต. รับผิดชอบมิตงานด้านการพัฒนา ซึ่งทั้งสองหน่วยงานได้มอบหมายผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบขับเคลื่อนงานอย่างชัดเจน และประสานการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานรับผิดชอบในภาพรวมอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้

2.1.2.1 ปัญหาความเข้าใจบทบาทหน่วยงานเจ้าภาพมิตงานและความพร้อมในการขับเคลื่อนงาน เป็นประเด็นที่พบเหมือนกันทั้ง กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า และ ศอ.บต. ผู้รับผิดชอบขาดความเข้าใจที่ชัดเจนกับบทบาทหน่วยงานเจ้าภาพมิตงาน และไม่พร้อมในการขับเคลื่อนงาน ส่งผลการดำเนินงานของมิตงานด้านความมั่นคง และมิตงานด้านการพัฒนา (ส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมาย/ตัวชี้วัด แผนงาน /โครงการ /กิจกรรม) ไม่ได้รับการทบทวนปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.1.2.2 ปัญหาบุคลากรในเชิงคุณภาพ ประเด็นนี้มีความแตกต่างกันคือ กอ.รมน. มีปริมาณกำลังพลฝ่ายอำนวยการจำนวนมาก แต่ขาดความรู้ความเข้าใจงานและทักษะในการขับเคลื่อนงาน ทั้งระบบแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณบูรณาการ ขณะที่ ศอ.บต. มีประเด็นทั้งขาดแคลนกำลังพล และกำลังพลที่ปฏิบัติงานไม่ได้รับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและพัฒนาทักษะให้พร้อมขับเคลื่อนงาน

2.1.2.3 ผู้รับผิดชอบมองข้ามความเชื่อมโยงในการดำเนินโครงการและกิจกรรมระหว่างมิตงาน โดยรอบแผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณบูรณาการได้กำหนดความเชื่อมโยงของเป้าหมายและตัวชี้วัดจำแนกตามมิตงาน เพื่อจัดกลุ่มโครงการและกิจกรรมให้สอดคล้องกับมิตงาน และจัดห่วงโซ่เป็นโครงการ/กิจกรรมต้นทาง - กลางทาง - ปลายทาง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงาน

ดำเนินโครงการ/กิจกรรมโดยไม่คำนึงถึงความเชื่อมโยงของโครงการและกิจกรรมตามเป้าหมาย และตัวชี้วัดในแต่ละมิติงาน จึงไม่เกิดผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ของมิติงานด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนาตามที่แผนกำหนดไว้

2.1.3 หน่วยงานรับผิดชอบที่เป็นหน่วยงานกลาง รวม 5 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พร. และกรมบัญชีกลาง มีข้อจำกัดเหมือนกันคือ ไม่สามารถสนับสนุนให้กำลังพลร่วมปฏิบัติงานเต็มเวลาประจำที่ทำเนียบรัฐบาลได้ ส่งผลให้เกิดความไม่คล่องตัว โดยเฉพาะการติดตามงานในพื้นที่ จชต. แต่ก็ได้ร่วมมือกันช่วยขับเคลื่อนงานในโอกาสสำคัญอย่างต่อเนื่อง เช่น กาประชุมคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และ สล.คปต. เป็นต้น

2.1.4 หน่วยงานรับผิดชอบของกระทรวง กรมและหน่วยงานเทียบเท่า ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปีละกว่า 50 หน่วยงาน สรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ดังนี้

2.1.4.1 ผู้รับผิดชอบละเอียดการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ปัจจุบัน ในแผนการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณของหน่วยงาน มักจัดทำขึ้นโดยละเอียดการปรับปรุงแผนฯ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากสถานการณ์ปีที่ผ่านมา ที่หน่วยงานใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณ ผลกระทบที่เกิดขึ้น พบว่าบางโครงการ /กิจกรรมหมดความจำเป็นไปแล้ว แต่หน่วยงานยังไม่ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม จึงไม่เกิดประโยชน์ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

2.1.4.2 ผู้รับผิดชอบมองข้ามความเชื่อมโยงในการดำเนินโครงการ และกิจกรรมระหว่างหน่วยงาน โดยรอบการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณ ได้กำหนดห่วงโซ่ความเชื่อมโยงของโครงการและกิจกรรมในแต่ละเป้าหมายและตัวชี้วัดทุกระดับ จัดความเชื่อมโยงเป็นโครงการ/กิจกรรมต้นทาง - กลางทาง - ปลายทาง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานดำเนินโครงการ/กิจกรรมโดยไม่คำนึงถึงห่วงโซ่ความเชื่อมโยงของโครงการและกิจกรรมของเป้าหมาย และตัวชี้วัด จึงไม่ทำให้ผลผลิตในแต่ละโครงการ /กิจกรรมที่เชื่อมโยงกันไม่เกิดผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ตามที่แผนกำหนดไว้

2.1.4.3 ผู้รับผิดชอบไม่ค่อยให้ความสำคัญในการกำกับและตรวจติดตามผลและประเมินผลในพื้นที่ที่เน้นผลลัพธ์ ในการติดตามการดำเนินโครงการ /กิจกรรม และสรุปรายงานผล ยังเป็นการดำเนินงานตามแบบเดิม ๆ คือ รายงานการดำเนินงานที่เน้นผลผลิต ส่งยอดกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมกิจกรรม จำนวนหมู่บ้านเป้าหมายที่ดำเนินการ และจำนวนสิ่งของ/ปัจจัยการผลิตที่แจกจ่ายผู้เข้าร่วมโครงการ โดยขาดความเอาใจใส่เรื่องความเปลี่ยนแปลงหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น จากการทำโครงการ/กิจกรรมของหน่วยงาน

2.2 ระบบบริหารจัดการ ทั้งที่เป็นระบบงานประสานแผน ระบบงานกำกับติดตามผล และระบบงานติดตามประเมินผล โดยภาพรวมกล่าวได้ว่า ระบบงานประสานแผนมีความชัดเจนมากที่สุด รองลงมาเป็นระบบงานกำกับติดตามผล และส่วนที่ต้องเร่งปรับปรุงพัฒนาโดยเร็วคือ ระบบงานติดตามประเมินผล ซึ่งสรุปปัญหาอุปสรรคสำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละระบบ ดังนี้

2.2.1 ระบบงานประสานแผน ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกับกรอบเวลาและชิ้นงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามปฏิทินงบประมาณ ประจำปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ... จึงมีความชัดเจนในการปฏิบัติงานมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาอุปสรรคในการกำหนดขั้นตอนงานเพื่อให้หน่วยงานในพื้นที่จัดทำ/สนับสนุนข้อมูลรายละเอียดแผนการดำเนินงานที่เชื่อมโยงสอดคล้องกับผู้รับผิดชอบแผนภาพรวมในส่วนกลาง (ทั้งข้อมูลสถานการณ์สำคัญ พื้นที่เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย ที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง)

2.2.2 ระบบงานกำกับติดตามผล การดำเนินงานที่ผ่านมาได้พยายามจัดระบบการรายงานผลอย่างต่อเนื่อง (กำหนดแบบฟอร์มรายงาน- จชต.01 ระบุกรอบเวลาถูกรอบเดือน รอบไตรมาส และรอบปี กำหนดผู้รับผิดชอบทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน) มอบหมายหน่วยงานรับผิดชอบรายงานผลตามวงรอบดังกล่าว และจัดทำรายงานสรุปผลในภาพรวม นำเสนอที่ประชุม คปต. ตามลำดับ ปัญหาอุปสรรคที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการต่อไปคือ ต้องเร่งปรับปรุงคุณภาพข้อมูล รายงานผลที่ครบถ้วน ถูกต้อง และทันเวลา รวมทั้งต้องเร่งผลิตเอกสารรายงานผลการดำเนินงาน ที่ผ่านการวิเคราะห์ความสำเร็จของโครงการ แผนงาน และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข สำหรับแจกจ่ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับการขับเคลื่อนงาน (ระดับนโยบาย ระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และระดับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่) เพื่อการปรับปรุงพัฒนาแผนงาน / โครงการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

2.2.3 ระบบงานติดตามประเมินผล ซึ่งยังไม่มีระบบงานรองรับที่เป็นมาตรฐานที่สามารถผลิตงานได้อย่างมีคุณภาพและทำให้เกิดความเชื่อถือ นำผลการประเมินไปสนับสนุนการขับเคลื่อนงานอย่างแท้จริง ในการดำเนินงานต่อไป จำเป็นต้องทบทวนความพร้อมการดำเนินงาน ติดตามประเมินผลในทุกระดับ ทั้งในระดับหน่วยงาน (มีทั้งที่ดำเนินการเอง และจ้างที่ปรึกษาโครงการ) และในระดับภาพรวม (ทั้งนโยบาย และแผนปฏิบัติการ รวมถึงแผนงบประมาณบูรณาการ)

สรุป

ในการศึกษาเกี่ยวกับสภาพการขับเคลื่อนงานในลักษณะบูรณาการและผลกระทบที่เกิดขึ้น นั้น สรุปว่า ได้นำเสนอการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ แบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ 1. การดำเนินงานในช่วงก่อน คสช. เข้ามาบริหารประเทศ รัฐบาลมอบให้หน่วยงานเจ้าภาพหลักด้านความมั่นคงคือ กอ.รมน. และหน่วยงานเจ้าภาพหลักด้านการพัฒนาคือ ศอ.บต. ใช้กลไกภายใต้กฎหมายจัดตั้งของหน่วยงานตนเอง ประสานการขับเคลื่อนงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับกระทรวง กรมไปจนถึงระดับพื้นที่ โดยมอบให้หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวมคือ สมช. อำนวยการ กำกับ ติดตามการขับเคลื่อนในระดับนโยบาย และช่วยแก้ไขปัญหาสำคัญเร่งด่วนเพิ่มเติมตามสถานการณ์ลดความจำเป็น และ 2. การดำเนินงานในช่วง 5 ปีที่ คสช. เข้าบริหารประเทศ (ปี 2558 - 2562) โดยกำหนดแนวนโยบาย “การเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการแก้ไขปัญหา จชต. และออกประกาศ คสช. กำหนดกลไกหลักและโครงสร้างการบริหารจัดการให้รอบรับกับนโยบายดังกล่าว แบ่งออกเป็น 3 ระดับ (ระดับนโยบาย ซึ่งให้หัวหน้า คสช. รับผิดชอบโดยตรง ระดับการขับเคลื่อนนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งให้ รอง นรม. (ฝ่ายความมั่นคง) รับผิดชอบ และระดับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งจัดตั้งหน่วยใหม่ขึ้นในพื้นที่เรียกว่า กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า) และมอบหมาย

หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบเช่นเดียวกับช่วงก่อนที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศ แต่ได้เน้นการบูรณาการที่รวมการขับเคลื่อนงานทั้งหมด (ทุกหน่วยงาน ทุกมิติงาน ทุกระดับการประสานงาน) โดย คปต. ซึ่งมี สมช. เป็นฝ่ายเลขานุการ และได้จัดตั้ง สล.คปต. ขึ้นใน สมช. ทั้งนี้ ได้ออกแบบโครงสร้าง สล.คปต. ให้เป็นที่รวมผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานกลาง (5 หน่วยงาน) และหน่วยงานเจ้าภาพมิติงานสำคัญ (2 หน่วยงาน) ร่วมกับขับเคลื่อนงาน ภายใต้จัดระบบบริหารจัดการที่ สล.คปต. ออกแบบระบบที่ให้ความสำคัญกับระบบย่อย 3 ระบบงาน (ระบบย่อยในงานประสานแผน ระบบย่อยในงานกำกับตรวจติดตามผล และระบบย่อยในงานติดตามประเมินผลในภาพรวม) เพื่อประสานความร่วมมือกับกระทรวง กรมและหน่วยงานเทียบเท่าปีละไม่น้อยกว่า 50 หน่วยงาน ทั้งนี้แม้ว่าจะมีปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งในภาพรวมและจำแนกตามตัวแปรภายใต้กรอบการศึกษาวิจัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังคงร่วมดำเนินงานแก้ไขปัญหา จชต. ตามแผนที่กำหนดไว้ต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาจังหวัด ชายแดนภาคใต้ และแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพ และประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานระยะต่อไป

กล่าวนำ

จากการนำเสนอข้อมูลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาย จชต. สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในบทที่ผ่านมา ทำให้เห็นภาพการขับเคลื่อนงานในช่วงก่อน คสช. เข้าบริหารประเทศ และช่วงที่ คสช.เข้าบริหารประเทศแล้ว (เดือนพฤษภาคม 2557 เป็นต้นไป) ซึ่งได้ปรับปรุงการบริหารจัดการใหม่ โดยครอบคลุมถึง 1. แนวนโยบายของ คสช. ในการแก้ไขปัญหายจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2. การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการภารกิจงานที่ครอบคลุม ทั้งในระดับนโยบาย ระดับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ พร้อมทั้งได้ดำเนินการที่สำคัญเกี่ยวกับ 1. การกำหนดกลไกดำเนินงาน ทั้งที่เป็นคณะกรรมการระดับชาติ และจัดตั้งสำนักงานเลขานุการภายในหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบภารกิจงานความมั่นคงของประเทศ 2. การออกแบบเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนงาน ซึ่งมีทั้งแผนหลักหรือแผนปฏิบัติการ และแผนเงินหรือแผนงบประมาณการตลอดจน 3. การจัดระบบบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับระบบการประสานแผน (การจัดทำแผนหลัก การกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม) ระบบการกำกับติดตามผล และระบบการประเมินผล) เพื่อให้หน่วยงานรับผิดชอบสามารถดำเนินงานได้บรรลุตามที่แผนกำหนดไว้

การศึกษาการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาย จชต. ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562) ผู้ศึกษาได้กำหนดตัวแปรสำคัญ และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร รวมทั้งผลลัพธ์ที่ต้องการ ซึ่งนำมาวิเคราะห์การขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาย จชต. โดยพิจารณาข้อมูลสรุปการดำเนินงานในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบภารกิจงานการแก้ไขปัญหาย จชต. เพื่อสรุปบทเรียนการดำเนินงานที่ผ่านมา และค้นหาแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานระยะต่อไป

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรกลุ่มตัวอย่าง เป็นการเลือกเฉพาะเจาะจงที่เป็นผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบภารกิจงานการแก้ไขปัญหาย จชต. รวม 9 คน ประกอบด้วย 1) สำนักงานงบประมาณ 2 คน (นายสมมิตร โตรักตระกูล รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และนางดาหวัน สุวินัย ผู้อำนวยการกลุ่มงาน กองจัดทำงบประมาณด้านการบริหาร) 2) สภาพัฒนา 2 คน (นายอเนก มีมงคล รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนางวินัส นาคสุวรรณ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้) 3) สมช. 2 คน (นายฉัตรชัย บางชวด รองเลขาธิการสภา มช. และ นายสุจินต์ ตระการรัตน์สันติ ผู้เชี่ยวชาญความมั่นคง จชต.) 4) ศอ.บต. 1 คน (พลเรือตรี สมเกียรติ ผลประยูรเลขาธิการ ศอ.บต.) และ

5) กอ.รมน. 2 คน (พลตรี เฉลิมพล จินารัตน์ ผู้แทน ผอ.ศปป.5 และพลตรี เกรียงไกร ศรีรักษ์ รอง ผอ.รมน.ภาค 4)

ภาพรวมข้อมูลทั่วไปของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึก แบ่งเป็นกลุ่มผู้บริหาร 6 คน (หัวหน้าหน่วยงาน 1 คน และรองหัวหน้าหน่วยงาน 5 คน) และผู้ปฏิบัติงาน 3 คน (ระดับอำนาจการสูง ระดับเชี่ยวชาญ และระดับอำนาจการต้น) ซึ่งทั้ง 9 คน ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบโดยตรงในการแก้ไขปัญหา จชต. และเกือบทุกคนได้ร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหา จชต. มาตั้งแต่ยุคเริ่มต้นในการบริหารประเทศของ คสช. จนถึงปี 2563 เว้นผู้ปฏิบัติงานของ สมช. ที่ได้เข้ามารับผิดชอบงานในปี 2561 จนถึงปีที่ศึกษา (ปี 2563) ประมาณ 2 ปีเศษ สรุปสาระสำคัญจากการศึกษาวิจัยได้ ดังนี้

วิเคราะห์ปัญหา

จากการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ในช่วงที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 -2562 สรุปข้อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญได้ ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในภาพรวม

สรุปประเด็นวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในภาพรวม คือ **ปัญหาขาดแคลนด้านทรัพยากรบุคคลในการขับเคลื่อนงาน โดยมีทั้งประเด็นขาดแคลนเชิงปริมาณ** ซึ่งมีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงาน **และประเด็นขาดแคลนเชิงคุณภาพ** ซึ่งไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถพร้อมขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับ สมช. ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบในภาพรวมทุกมิติงาน (ทั้งในและต่างประเทศ ทั้งในส่วนกลางไปจนถึงระดับพื้นที่ จชต.) ส่งผลกระทบต่อให้การขับเคลื่อนภารกิจงานของหน่วยงานเจ้าภาพไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ ทันเวลาที่ต้องการ

จากการขับเคลื่อนงานบนความขาดแคลนด้านบุคลากรของหน่วยงานเจ้าภาพดังกล่าว ได้นำไปสู่ประเด็นปัญหาอุปสรรคความล่าช้าในการอำนาจการ ประสานงาน และสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวง กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลายขั้นตอนดำเนินงาน (ทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติงาน และแผนงบประมาณ) และทุกระดับการขับเคลื่อนงาน (ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต.) รวมไปถึงความด้อยประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบงานประสานแผน ระบบงานกำกับติดตามผลการดำเนินงาน และระบบงานติดตามประเมินผล โดยเฉพาะในระดับแผนงาน /โครงการสำคัญ ตลอดจนการประเมินผลในระดับนโยบาย

ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มประชากรตัวอย่างในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนงาน ภายใต้แนวนโยบาย คสช.ในการแก้ไขปัญหา จชต. สรุปได้ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องว่า “... ปัญหาคนทำงานไม่พอกับปริมาณงานเกิดขึ้นกับทุกหน่วยงาน หากรัฐบาลกำหนดให้การแก้ไขปัญหา จชต.เป็นนโยบายเรื่องสำคัญ ต้องดำเนินงานทั้งในระดับยุทธศาสตร์ เชื่อมโยงไปถึงระดับพื้นที่ โดยมีแผนหลักและมีแผนย่อยในแต่ละเรื่องกำหนดรายละเอียดการพัฒนาค่อนข้างมาก ทุกหน่วยงานต้องตระหนักและเร่งแก้ไขปัญหา จชต.ก่อน ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... การดำเนินงานตามแผนการ พัฒนาในระดับยุทธศาสตร์ที่โยงกับปัญหาของพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาและการพัฒนาใน จชต. จะต้อง มีผู้รับผิดชอบงานและทำงานเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาขาดคนที่เข้าใจงาน และตั้งใจทุ่มเทปฏิบัติงาน มีผลกระทบพอสมควร ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญ ...”

รองเลขาธิการสภา มช. ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “...ปัญหา จชต. เกี่ยวข้องกับหลาย มิติงาน และนโยบายแก้ไขปัญหามาจากระดับยุทธศาสตร์ไปจนถึงการปฏิบัติงานสำคัญในระดับพื้นที่ จึงจำเป็นต้องได้คนที่เข้าใจงานทุกระดับ รวมทั้งต้องเข้าใจมิติงานความมั่นคงเฉพาะพื้นที่ด้วย การเลือกหาคนมาช่วยงานแบบนี้ ต้องอาศัยจากหลายหน่วยงาน แต่ก็ยังไม่เพียงพอกับงานสำคัญ ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... ผู้รับผิดชอบการแก้ไขปัญหา จชต. มีความสำคัญต่อการดำเนินงานทุกระดับ และต้องจัดให้พร้อมทำงานทุกมิติอย่างรอบด้าน สามารถ ใช้เครื่องมือได้อย่างเหมาะสม ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมขับเคลื่อนงานให้บรรลุเป้าหมาย สำคัญเพื่อประชาชน ...”

ผู้แทน ศป.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ปัญหาเรื่องคนทำงานใน จชต. กอ.รมน.ได้รับการ สนับสนุนด้วยดีจากเหล่าทัพ จึงพร้อมในการขับเคลื่อนงานด้านความมั่นคง ตามแนวนโยบายทุก รัฐบาล ที่ให้ความสำคัญงานด้านความมั่นคงเป็นหลัก แต่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานความมั่นคง อาจไม่เข้าใจบริบทการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้พยายามแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถ ทำงานร่วมกันและเกิดผลตามที่คาดหวัง ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... ทุกรัฐบาลสนับสนุนให้ กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า มีความพร้อมปฏิบัติงานด้านความมั่นคงตามแนวนโยบาย พร้อมร่วมดำเนินงาน กับหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมให้การสนับสนุนในพื้นที่ ต้องการสร้างเอกภาพร่วมกันให้ได้ ทุกฝ่าย ต้องร่วมมือกัน ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้เสนอข้อคิดเห็นว่า “... สิ่งสำคัญของหน่วยงาน ต้องทำงานให้ได้ดีที่สุด บนข้อจำกัดที่มีคนน้อย ไม่พอกับงานการแก้ไขปัญหา และการพัฒนา จชต. ตามแนวนโยบายรัฐบาล ซึ่งมีแผนต่าง ๆ และประเด็นงานสำคัญในแผนมีหลาย มิติงานและเกี่ยวข้องกับกระทรวง กรม และหน่วยงานจำนวนมาก ...”

2. ปัญหาอุปสรรคจำแนกตามตัวแปรในการศึกษาวิจัย

ประเด็นวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคจำแนกตามตัวแปรในการศึกษาวิจัย สรุปได้ ดังนี้

2.1 ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน ทั้งในส่วนของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน สรุปว่ายังมีปัญหาอุปสรรคสำคัญ จำแนกตามความรับผิดชอบสรุปได้ ดังนี้

2.1.1 หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวม คือ สมช. ยังมีประเด็นปัญหา ที่สำคัญ ได้แก่ 1. ขาดแคลนบุคลากรเชิงคุณภาพ ซึ่งเน้นคุณภาพผู้ปฏิบัติงานที่ต้องมีทักษะงานทั้งด้าน เทคนิคการประสานแผน การกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ /งบประมาณ รวมทั้งทักษะงานด้านกฎหมาย ทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนทักษะการติดตามผลและการประเมินผลในระดับโครงการและระดับ ภาพรวม 2. ขาดระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ 5 จชต. ซึ่งเกี่ยวข้องกับ หน่วยงานต่าง ๆ ปีละกว่า 50 หน่วยงาน รวมงบประมาณเฉลี่ยปีละเป็นหมื่นล้านบาท 3. ขาดการ สื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจสำหรับเชื่อมโยงงานกับหน่วยงานในส่วนกลางและหน่วยดำเนินงานในพื้นที่

โดยเน้นการสื่อสารอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความเข้าใจกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเรื่องแผนหลักและแผนงบประมาณ และ 4. ขาดระบบการติดตามประเมินผลที่ได้มาตรฐาน ในการดำเนินงานทุกระดับ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่จำเป็นต้องแก้ไขเร่งด่วน เพื่อการเสริมสร้างเอกภาพ และประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานอย่างเป็นรูปธรรมเพิ่มขึ้น

2.1.2 หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบมิตงานสำคัญ (กอ.รมน. รับผิดชอบมิตงาน ด้านความมั่นคง และ ศอ.บต. รับผิดชอบมิตงานด้านการพัฒนา) ทั้งสองหน่วยงานมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ 1. ความไม่เข้าใจบทบาทหน่วยงานเจ้าภาพมิตงานและความไม่พร้อมในการขับเคลื่อนงาน 2. ปัญหาบุคลากรในเชิงคุณภาพ โดยของ กอ.รมน. มีกำลังพลฝ่ายอำนวยการจำนวนมาก แต่ขาดความรู้ความเข้าใจ งานและทักษะงาน ทั้งระบบแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณบูรณาการ ขณะที่ ศอ.บต. มีทั้งเรื่อง ขาดแคลนกำลังพล และเรื่องกำลังพลไม่มีความรู้ความเข้าใจ และไม่ได้รับการพัฒนาทักษะให้พร้อม ขับเคลื่อนงาน และ 3. ผู้รับผิดชอบงาน ละเลยความเชื่อมโยงโครงการและกิจกรรมระหว่างมิตงาน

2.1.3 หน่วยงานรับผิดชอบที่เป็นหน่วยงานกลาง (รวม 5 หน่วยงาน) มีปัญหา เหมือนกันคือ ไม่อาจสนับสนุนกำลังพลร่วมปฏิบัติงานเต็มเวลาประจำที่ทำเนียบรัฐบาลได้

2.1.4 หน่วยงานรับผิดชอบของกระทรวง กรมและหน่วยงานเทียบเท่า ปีละกว่า 50 หน่วยงาน สรุปประเด็นปัญหาสำคัญ คือ 1. ผู้รับผิดชอบละเลยการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ปัจจุบัน 2. ผู้รับผิดชอบมองข้ามความเชื่อมโยงในการดำเนินโครงการและกิจกรรมระหว่าง หน่วยงาน 3. ผู้รับผิดชอบไม่ให้ความสำคัญในการกำกับและตรวจติดตามผลและประเมินผลในพื้นที่ที่เน้น ผลลัพธ์

2.2 ระบบบริหารจัดการ (ระบบงานประสานแผน ระบบงานกำกับติดตามผล และ ระบบงานติดตามประเมินผล) สรุปปัญหาอุปสรรคสำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้นจำแนกตามระบบ ดังนี้

2.2.1 ระบบงานประสานแผน มีปัญหาอุปสรรคในการกำหนดขั้นตอนงาน เพื่อให้หน่วยงานในพื้นที่จัดทำ/สนับสนุนข้อมูลรายละเอียดแผนการดำเนินงานที่เชื่อมโยงสอดคล้อง กับผู้รับผิดชอบแผนภาพรวมในส่วนกลาง (ทั้งข้อมูลสถานการณ์สำคัญ พื้นที่เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย ที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง)

2.2.2 ระบบงานกำกับติดตามผล ปัญหาอุปสรรคที่จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ ต่อไปคือ 1. ปรับปรุงคุณภาพข้อมูลรายงานผลที่ครบถ้วน ถูกต้อง และทันเวลา 2. เร่งผลิต เอกสารรายงานผลการดำเนินงานที่ผ่านการวิเคราะห์ความสำเร็จของโครงการ แผนงาน และปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข สำหรับแจกจ่ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ การขับเคลื่อนงาน เพื่อการปรับปรุงพัฒนาแผนงาน /โครงการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลง

2.2.3 ระบบงานติดตามประเมินผล ปัญหาใหญ่คือ ยังไม่มีระบบงานมาตรฐาน ที่สามารถผลิตงานได้อย่างมีคุณภาพ และนำผลการประเมินไปสนับสนุนการขับเคลื่อนงาน อย่างแท้จริง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มประชากรตัวอย่างในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนงาน ภายใต้แนวนโยบาย คสช. ในการแก้ไขปัญหา จชต. สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ แสดงข้อคิดเห็นว่า “... เรื่องระบบงานต่าง ๆ ทุกหน่วยงานมากำหนดร่วมกันให้การแก้ไขปัญหา จชต. และต้องร่วมดำเนินงานภายใต้แผนหลัก และแผนย่อยในแต่ละเรื่อง แต่อาจต้องไปจัดระบบภายในหน่วยงานให้สอดคล้องกันด้วย ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... ทุกหน่วยงานต้องวางระบบงานของตนเองให้สอดคล้องกับระบบกลางที่หน่วยงานเจ้าภาพกำหนด เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ จชต. และดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ...”

รองเลขาธิการสภา มช. ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... จากสภาพปัญหา จชต. ที่เกี่ยวข้องกับหลายมิติงาน และจากระดับยุทธศาสตร์ไปจนถึงในระดับพื้นที่ จึงต้องมีระบบงานที่ชัดเจน และต้องจัดทีมงานที่เข้าใจมิติงานสำคัญด้วย ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการประสานงานและบูรณาการงานร่วมกันหลายหน่วยงาน และหลายระดับในการแก้ไขปัญหา จชต. ควรจัดระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ให้พร้อมทำงานร่วมกันทุกมิติอย่างรอบด้าน ให้บรรลุเป้าหมายต่อประชาชนอย่างแท้จริง ...”

ผู้แทน ศปป.5 ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการขับเคลื่อนงานด้านความมั่นคง หน่วยงานเจ้าภาพมีกรอบงาน และจัดระบบที่มีกลไกและขั้นตอนดำเนินงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถขับเคลื่อนงานร่วมกันและเกิดผลเป็นรูปธรรม บางอย่างที่ไม่เข้าใจอาศัยการเรียนรู้เพิ่มเติมได้ ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการดำเนินงานระดับพื้นที่ กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ได้พยายามปรับระบบงานให้รองรับงานตามนโยบายเบื้องต้น พร้อมให้การสนับสนุนทุกหน่วยงานในพื้นที่ สำหรับงานพัฒนาต่าง ๆ ก็ประสานงานกันได้ทุกเวลา และพร้อมร่วมงานทุกสถานการณ์ ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ปัญหาการทำงานเชิงระบบเป็นสิ่งสำคัญ ระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ และระบบบริหารจัดการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา จชต. จะทำงานให้ได้ดีและสอดคล้องตามแนวนโยบายรัฐบาล ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน ...”

การวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่ต้องการตามแนวนโยบาย คสช.

ประเด็นแนวนโยบายของ คสช. ในการแก้ไขปัญหา จชต. เป็นความมุ่งหวังที่เน้นให้เกิด “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการดำเนินงานการแก้ไขปัญหา จชต. ของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยเฉพาะหน่วยงานที่ร่วมจัดทำแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ ภายใต้แผนปฏิบัติการที่กำหนดขึ้นตามช่วงการจัดทำแผน และแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ตามที่ ครม. ได้อนุมัติ/ให้ความเห็นชอบในแต่ละปีงบประมาณ พ.ศ. ...

จากสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรกลุ่มตัวอย่าง เกี่ยวกับข้อคิดเห็นต่อแนวนโยบาย คสช.ในการแก้ไขปัญหา จชต. สรุปข้อคิดเห็นโดยรวมได้ว่า ทั้ง 5 หน่วยงาน โดยเฉพาะผู้บริหารและ ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานกลาง ได้แก่ รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และรองเลขาธิการสภา มช. ได้สะท้อนประเด็นการมองภาพปัญหา จชต. เป็นทั้งปัญหาความมั่นคง ในเชิงพื้นที่ (Area base) และมีประเด็นยุทธศาสตร์เฉพาะเรื่องสำคัญ (Issue base) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ หลายกระทรวง กรม ในส่วนของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานเจ้าภาพมิตงาน ได้แก่ เลขาธิการ คอ.บต. ผู้แทน ศปป.5 และรอง ผอ.รณ.ภาค 4 ส่วนหน้า ได้สะท้อนประเด็นการมองภาพ ปัญหาที่เน้นว่า เกี่ยวข้องมิตงานความมั่นคงและมิตงานพัฒนา ซึ่งเห็นว่าเชื่อมโยงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ จชต. หลายประเด็น เช่น ความมั่นคงชายแดนกับการค้าชายแดน และความมั่นคงมนุษย์กับโครงการ พัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เป็นต้น จึงทำให้การแก้ไขปัญหา จชต. มีกระทรวง กรม และหน่วยงาน เทียบเท่าที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เพราะจำเป็นต้องดำเนินการในหลายมิตงาน ซึ่งจำแนกมิตงานสำคัญ ได้อย่างน้อย 2 มิต ได้แก่ มิตงานความมั่นคง และมิตงานการพัฒนา และในบางโอกาสได้มีการเพิ่ม มิตงานที่เกี่ยวข้อง เช่น มิตงานต่างประเทศ เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะ เรื่องที่เชื่อมโยงกับด้านการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ได้มีประเด็นข้อคิดเห็นสำคัญเฉพาะราย สรุปได้ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... การแก้ไขปัญหา จชต. ต้องเข้าใจภาพรวมของประเทศ ซึ่งมองภาพปัญหาที่เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ หรือ Issue base และเป็นประเด็นเชิงพื้นที่ หรือ Area base โดยมีแผนหลักในแต่ละเรื่องกำหนดรายละเอียดการพัฒนา เอาไว้ ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... เมื่อพูดถึงปัญหา จชต. ทุกคน นึกถึงประเด็นความมั่นคง แต่มุมมองปัญหาที่ครบถ้วน ต้องพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย และมีแผนการพัฒนาในระดับยุทธศาสตร์หลายประเด็นที่โยงกับปัญหาและการพัฒนา จชต. จึงต้อง สสำรวจและพิจารณาให้รอบด้าน ...”

รองเลขาธิการสภา มช. แสดงข้อคิดเห็นว่า “... ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไข ปัญหา จชต. และเน้นมุมมองจากมิตความมั่นคงเป็นด้านหลัก ในการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์และ แผนหลักต่างๆ ที่ผ่านมา ได้ประเมินสถานการณ์และชี้ให้เห็นว่า ปัญหา จชต. มีหลายมิต ในการทำ นโยบายแก้ไขปัญหา จึงต้องพิจารณาจากระดับยุทธศาสตร์ไปจนถึงการปฏิบัติงานสำคัญในพื้นที่ ...”

เลขาธิการ คอ.บต. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ในการแก้ไขปัญหา จชต. ผู้เกี่ยวข้อง ต้องศึกษารากเหง้าความขัดแย้งในอดีต และวิเคราะห์สรุปสภาพปัญหาในปัจจุบันทุกมิตอย่างรอบด้าน เพื่อเลือกใช้เครื่องมือที่เหมาะสม และจัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายสำคัญต้องทำให้ประชาชน มีกิน มีใช้ มีรายได้สร้างคุณภาพชีวิต ...”

ผู้แทน ศปป.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ปัญหา จชต. ต้องให้ความมั่นคงเป็นแกนหลักของ ดำเนินการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปมปัญหาหลักมาจากเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง แนวนโยบายทุกรัฐบาล จึงเน้นความสำคัญงานด้านความมั่นคงเป็นหลัก แต่หน่วยงานความมั่นคง ต้องเข้าใจบริบทการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดและเกิดผล อย่างแท้จริง ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้าพร้อมปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของ คสช. และรัฐบาล เงื่อนไขด้านความมั่นคงเป็นโจทย์สำคัญในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน จึงต้องเสริมสร้างเอกภาพพร้อมกันให้ได้ ทุกฝ่ายต้องร่วมมือ รัฐบาลต้องเอาจริง ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... การแก้ไขปัญหาและการพัฒนา จชต. ตามแนวนโยบายรัฐบาลมีแผนต่าง ๆ รองรับอย่างชัดเจน โดยเฉพาะแผนของสภาพัฒน์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกระยะ 4 ปี และปรับใหม่เป็น 5 ปี ตามกรอบเวลายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประเด็นสำคัญในแผนมีหลายมิติงานและเกี่ยวข้องกับกระทรวง กรม และหน่วยงานจำนวนมาก จึงต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง ...”

นอกจากประเด็นเชิงปริมาณที่ยอมรับกันว่า “มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก” ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้แผนปฏิบัติการฯ และแผนงบประมาณการฯ ปีละกว่า 50 หน่วยงานแล้ว ยังมีบางประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานตามแนวนโยบาย จึงต้องพิจารณาเพิ่มเติม เพื่อให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจตรงกัน และสามารถดำเนินงานร่วมกันให้ “การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้” (ตามคำจำกัดความข้างต้น หมายถึง การจัดทำแผนงาน แผนเงินของหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับมอบหมาย เพื่อมุ่งแก้ไขในปัญหาพื้นที่ จชต. และการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต.) ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

ประเด็นสำคัญที่นำมาวิเคราะห์เพิ่มเติมที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ “ประเภทของหน่วยงานของรัฐ” และ “บทบาทภารกิจและอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งของหน่วยงานของรัฐ” สรุปสาระสำคัญที่ควรพิจารณาวิเคราะห์ ดังนี้

1. หน่วยงานพลเรือน ตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึง กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าที่มีใช้หน่วยงานตำรวจ และหน่วยงานทหาร ซึ่งมีบทบาทภารกิจสำคัญในมิติงานพัฒนา และมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายระดับรองที่จัดตั้งองค์กร เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งเป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

บทบาทภารกิจและอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งของหน่วยงานพลเรือน ซึ่งกำหนดไว้ครอบคลุมทั้งบทบาทและอำนาจดำเนินการโดยหน่วยงานเดียว และบทบาทการใช้อำนาจร่วมดำเนินการกับหน่วยงานอื่น ในประเด็นนี้ จะส่งผลสำคัญต่อการจำแนกมิติงานสำคัญในการแก้ไขปัญหา จชต. โดยเฉพาะมิติงานด้านความมั่นคงและมิติงานด้านการพัฒนา ซึ่งกำหนดไว้ในกรอบการจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 กล่าวคือ บางกระทรวง กรม กฎหมายกำหนดให้มีบทบาทภารกิจและอำนาจที่เกี่ยวข้อง ทั้งมิติงานด้านการพัฒนา และมิติงานด้านความมั่นคง ตัวอย่างเช่น

1.1 กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง มีภารกิจทั้งงานรักษาความปลอดภัยของพื้นที่ (จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) และงานรากฐานการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ซึ่งกฎหมายได้จัดตั้งกลไกของพื้นที่จากระดับหมู่บ้านผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน ไปสู่ระดับตำบล และอำเภอ เพื่อให้เป็นกลไกทำงานร่วมกับกระทรวง กรมอื่น ๆ โดยเฉพาะการวางแผนของหมู่บ้าน/ชุมชนที่โยงกับโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาของหน่วยงานต่างๆ

1.2 กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีภารกิจงานการพัฒนาในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกัน ยังมีภารกิจการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เป็นกลุ่มเป้าหมายงานด้านความมั่นคงด้วย ทั้งประชาชนโดยทั่วไปและกลุ่มผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีสำคัญภายใต้กระบวนการยุติธรรม

นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว วัฒนธรรมองค์กรถือเป็นประเด็นสำคัญยิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาวิเคราะห์ไปในคราวเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะเข้าใจ “บทบาทภารกิจและอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งของหน่วยงานของรัฐ” ในกรณีของหน่วยงานพลเรือนแล้ว หากละเลย “วัฒนธรรมองค์กร” อาจส่งผลให้การขับเคลื่อนงานมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นได้ กล่าวสำหรับวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานพลเรือนนั้น โดยทางการถือเป็นองค์การดำเนินงานตามสายบังคับบัญชา จัดโครงสร้างเป็นลำดับชั้น กำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้น โดยมีการมอบหมายสั่งการของผู้บังคับบัญชาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติงานตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในส่วนไม่เป็นทางการและส่งผลต่อการขับเคลื่อนงาน ได้แก่ การยึดถือพรคพกร่วมสถาบันการศึกษาของผู้บริหาร (มหาวิทยาลัยชั้นนำภายในประเทศ) หรือการผ่านหลักสูตรสำคัญของผู้บริหารระดับประเทศ เช่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ของกระทรวงกลาโหม นักบริหารระดับสูง (นบส.) ของสำนักงาน กพ. และนักปกครองระดับสูง (นปส.) ของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงการยึดถือถิ่นกำเนิดบุคคล ส่วนที่เด่นชัดมากเช่น ถิ่นเกิดภาคใต้ เป็นต้น ตลอดจนการระลึกถึงอดีตที่ผู้รับผิดชอบเคยทำงานร่วมกัน

ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ล้วนส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญห จชต. ให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ตามแนวนโยบายที่ คสช. กำหนดไว้

2. หน่วยงานตำรวจ หมายถึง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการของตำรวจ ซึ่งมีบทบาทภารกิจสำคัญในมิติงานด้านความมั่นคง ทั้งการปฏิบัติงานภายใต้โครงสร้างปกติของ ตร. (ประกอบด้วย หน่วยในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักผู้บังคับบัญชา สำนักอำนวยการ/หน่วยรองที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง เช่น ศปก.ตร. และหน่วยงานปฏิบัติงานในพื้นที่ภาคและจังหวัด ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 9 และกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดในพื้นที่ 5 จชต.) และโครงสร้างที่กำหนดพิเศษเฉพาะกิจ ได้แก่ ศปก.ตร. ส่วนหน้า (สถานที่ปฏิบัติงานจังหวัดยะลา) กองกำลังตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กกล.จชต.) เพื่อรับผิดชอบกำลังตำรวจหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นปพ.) 1,700 นาย และตำรวจตระเวนชายแดนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. อีก 3,000 นาย

บทบาทภารกิจและอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งของ ตร. กำหนดไว้ครอบคลุมทั้งกิจการตำรวจในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติตามกฎหมายทั้งหมด และกิจการตามกฎหมายความมั่นคงภายใน (พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551) ซึ่งมี กอ.รมน. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพ

ในส่วนของวัฒนธรรมองค์กร ตร. นั้น โดยทางการในภาพรวมมีลักษณะเดียวกับของหน่วยงานพลเรือน คือ ดำเนินงานตามสายบังคับบัญชา จัดโครงสร้างเป็นลำดับชั้น กำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ไว้ตามลำดับชั้น **ในส่วนที่แตกต่างกัน** คือการสั่งการของผู้บังคับบัญชาให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติงานตามอย่างเคร่งครัด และเข้มข้นกว่าหน่วยงานพลเรือน สำหรับส่วนที่

ไม่เป็นทางการ ซึ่งส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานด้วยนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันด้วย จะแตกต่างกันที่รายละเอียด ได้แก่ การยึดถือพรรคพวกร่วมสถาบันการศึกษาของผู้บริหาร (รุ่นที่เข้าศึกษาโรงเรียนเตรียมทหารและโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าฯ) หรือการผ่านหลักสูตรสำคัญของผู้บริหารระดับประเทศ เช่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) และหลักสูตรนักบริหารหรือผู้บังคับหน่วย (ตั้งแต่ระดับผู้กำกับขึ้นไป) ของ ตร. รวมถึงการยึดถือถิ่นกำเนิดบุคคล ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยงานพลเรือน

3. หน่วยงานทหาร หมายถึง กระทรวงกลาโหม (กท.) และกรมในสังกัด หรือหน่วยงานเทียบเท่า รวมทั้งองค์กรในกำกับของ กท. ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติขึ้นอย่างชัดเจน โดยมีบทบาทและภารกิจด้านความมั่นคงทั้งการป้องกันประเทศและการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ตามโครงสร้างและภารกิจที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ ซึ่งกำหนดให้เหล่าทัพ (ทบ. ทร. และ ทอ.) และกองบัญชาการกองทัพไทย (บก.ทท.) เข้าไปมีบทบาทภารกิจของงานรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภายใต้โครงสร้าง กอ.รมน. กอ.รมน. ภาค 1-4 และ กอ.รมน.จังหวัด และ กทม. **กล่าวสำหรับการแก้ไขปัญหา จชต.** กำหนดให้ กท. เหล่าทัพ และ บก.ทท. เข้าไปมีบทบาทผ่านทาง กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค 4 และ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า (จัดตั้งขึ้นตามประกาศ คสช. ที่ 98 /2557) ตลอดจน กอ.รมน.จังหวัดในพื้นที่ 5 จชต.

บทบาทภารกิจและอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของ กท. กำหนดให้มีหน้าที่สำคัญในการป้องกันประเทศ และมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ร่วมดำเนินกิจการความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งมี กอ.รมน. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพ ทั้งนี้ ภายใต้โครงสร้างหน่วยงานของ กอ.รมน. กำหนดให้ ผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ.) เป็นรอง ผอ.รมน. และให้เสนาธิการทหารบก (เสช.ทบ.) เป็นเลขาธิการ กอ.รมน. จึงเป็นจุดเชื่อมโยงที่ใกล้ชิดแนบสนิทรหว่าง ทบ.กับ กอ.รมน. และทำให้กำลังพลของ ทบ. จึงเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติภารกิจงานของ กอ.รมน. รวมทั้งภารกิจการแก้ไขปัญหา จชต.

ในส่วนของวัฒนธรรมองค์กรของทหาร นั้น โดยทางการในภาพรวมมีลักษณะเดียวกับของหน่วยงานพลเรือนและ ตร. คือ ดำเนินงานตามสายบังคับบัญชา จัดโครงสร้างเป็นลำดับขั้น กำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ไว้ตามลำดับขั้น **จุดเด่นสำคัญของหน่วยทหารคือ** ผู้บังคับบัญชามอบหมายสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาถือปฏิบัติตัวอย่างเคร่งครัดและเข้มขันกว่าหน่วยงานตำรวจ และหน่วยงานพลเรือน ในส่วนไม่เป็นทางการ ซึ่งส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานด้วยนั้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับหน่วยงาน ตร. จะแตกต่างกันที่รายละเอียด ได้แก่ การยึดถือพรรคพวกร่วมสถาบันการศึกษาของผู้บริหาร (รุ่นที่เข้าศึกษาโรงเรียนเตรียมทหารและโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าฯ) หรือการผ่านหลักสูตรสำคัญของผู้บริหารระดับประเทศ เช่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) และหลักสูตรวิทยาลัยการทัพ และโรงเรียนเสนาธิการของเหล่าทัพ รวมถึงการยึดถือถิ่นกำเนิดบุคคลเช่นเดียวกับหน่วยงานพลเรือนและ ตร.

4. ลักษณะเฉพาะของ กอ.รมน. ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2561 กำหนดให้ กอ.รมน. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี **เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ** ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและ

การบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงานและอัตรากำลัง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. โดยมีผู้บัญชาการทหารบก เป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด กอ.รมน. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ กอ.รมน. ให้เสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ กอ.รมน. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน. รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการ กอ.รมน. มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. รองจากผู้อำนวยการและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการกำหนด ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรมฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้ อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจ เป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้ **จากลักษณะเฉพาะของ กอ.รมน. ข้างต้น** กล่าวได้ว่า เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เป็นกระทรวงของฝ่ายพลเรือน แต่จัดโครงสร้างที่ให้ ทบ. ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงเป็นแกนหลัก/เป็นกำลังหลักในการปฏิบัติงาน ผู้รับผิดชอบต้องเข้าใจลักษณะเฉพาะของ กอ.รมน. จึงจะสามารถประสานงานและร่วมขับเคลื่อนงานได้อย่างมี “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ได้

จากประเด็นวิเคราะห์ที่นำเสนอข้างต้น สรุปว่า การแก้ไขปัญหา จชต. มีหน่วยงานเกี่ยวข้องจำนวนมาก เพราะเป็นปัญหาในเชิงพื้นที่ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์และหลายมิติงานสำคัญหลายเรื่อง/มิติ รวมทั้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากยังจำแนกประเภทและบทบาทภารกิจงานตามกฎหมายได้อย่างน้อย 3 กลุ่มหลักคือ หน่วยงานพลเรือน ตำรวจ และหน่วยงานทหาร รวมทั้งลักษณะเฉพาะของ กอ.รมน. ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักมิติงานด้านความมั่นคงในการแก้ไขปัญหา จชต. ดังนั้น **จึงมีข้อเสนอแนะที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ตามแนวนโยบายของ คสช. ในขอบเขตการศึกษาตามคำจำกัดความ** กล่าวคือ

1. เอกภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง ความประสานสอดคล้อง หรือความพร้อมเพรียงของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ในการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เชื่อมโยงเกื้อกูลร่วมกัน ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่

2. ประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง ความเหมาะสม ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร (คน งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ อาวุธ ยุทโธปกรณ์) เพื่อดำเนินการตามแผนงาน /โครงการ /กิจกรรมในการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้บรรลุผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผน ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่

สรุปข้อเห็นสำคัญสำหรับประเด็นนี้ว่า ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ให้บรรลุเป้าหมาย “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ตามแนวนโยบายของ คสช. นั้น ผู้รับผิดชอบงาน จำเป็นต้องเข้าใจประเด็นความเชื่อมโยงกันหลายมิติงาน และความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ และทหาร จึงจะสามารถขับเคลื่อนงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่น่าสันติสุขกลับสู่พื้นที่ จชต. อย่างยั่งยืนต่อไป

การวิเคราะห์ตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ตามแนวนโยบาย คสช.

เพื่อให้การขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหา จชต. บรรลุผลตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาได้คัดเลือกตัวแปรสำคัญ 2 ตัวแปร ประกอบด้วย ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน หมายถึง ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการแก้ไข ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และระบบบริหารจัดการ หมายถึง ระบบการดำเนินงานที่กำหนด โดยหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวม คือ สมช. ประกอบด้วย 1. ระบบการประสานแผน (การจัดทำและประสานแผนหลัก การกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ/งบประมาณ) 2. ระบบงานกำกับ ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนหลัก และ 3. ระบบงานติดตามประเมินผลในภาพรวม ทั้งนี้ เป็นระบบการดำเนินงานภายใต้กลไกขับเคลื่อนงาน โดยคณะกรรมการระดับชาติ/สำนักงาน เลขาธิการฯ และใช้เครื่องมือดำเนินการ ทั้งแผน ปฏิบัติการ และแผนงบประมาณมีความสอดคล้อง กับสภาพปัญหาของ จชต. ซึ่งมีความหลายหลายทั้งมิติภายในประเทศ (ที่ครอบคลุมงานด้านความ มั่นคง และด้านการพัฒนา) และมีมิติต่างประเทศ (ที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านไปจนถึงชาติ มหาอำนาจ)

ในการศึกษาตัวแปรดังกล่าว ภายใต้สภาพปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จชต. ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก โดยแต่ละปีงบประมาณมีหน่วยเกี่ยวข้อง ไม่น้อยกว่า 10 กระทรวง 50 กรม /หน่วยงานเทียบเท่า จึงเห็นสมควรพิจารณาประเด็นวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับ 1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน และ 2) ข้อสังเกตอื่นที่ส่งผลต่อ “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนงาน ดังนี้

1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน

ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562) กลุ่มประชากรตัวอย่างได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน ประกอบด้วย ปัจจัยทั่วไป และปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกับตัวแปร สรุปได้ดังนี้

1.1 ปัจจัยโดยทั่วไป รวม 3 ประเด็น

1.1.1 การให้ความสำคัญและสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลและระดับนโยบาย ประเด็นนี้เป็นที่ชัดเจนว่า ตั้งแต่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 หัวหน้า คสช. ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จชต. เป็นลำดับต้น ๆ โดยประกาศแนวนโยบายที่เน้นการเสริมสร้าง “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการดำเนินการแก้ไขปัญหา จชต. รวมทั้งลงนามประกาศ คสช. คำสั่ง คสช. เพื่อกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ และจัดตั้งองค์กร

กลไกขับเคลื่อนงานที่ครอบคลุมทุกระดับ ทั้งในส่วนกลางระดับกระทรวง กรมและหน่วยงานเทียบเท่า และระดับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ จชต. อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ ผู้รับผิดชอบในระดับรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายความมั่นคง และฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายเศรษฐกิจ) ระดับนโยบาย (หัวหน้าส่วนราชการระดับ กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า) ได้ให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือดำเนินงานตามแผน ที่กำหนด อย่างไรก็ตาม อาจมีอุปสรรคในการดำเนินงาน ที่เกิดจากข้อจำกัดบางด้านของแต่ละ หน่วยงาน เช่น ด้านทรัพยากร โดยเฉพาะด้านบุคลากรและงบประมาณ เป็นต้น

1.1.2 การให้การสนับสนุนและความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากปัญหาปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จชต. เกิดขึ้นและดำรงอยู่มายาวนาน นับจากเหตุการณ์ ปล้นปืนในค่ายทหารเมื่อต้นปี 2547 จนถึงช่วงที่ คสช. เข้ามาบริหารประเทศ (กลางปี 2557) โดยประมาณ 10 ปี นั้น นอกจากการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว จำเป็น ต้องได้รับการสนับสนุนและให้ความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐ ในการแก้ไขปัญหา ความไม่สงบในพื้นที่ให้เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ พิจารณาได้จากการความร่วมมือทุกฝ่ายในการจัดทำแผน หลักที่ใช้/ยึดถือเป็นกรอบการดำเนินงานร่วมกันของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการขยายตัวของกลุ่ม องค์กรภาคประชาชนในพื้นที่ จชต. ซึ่งปรากฏสถิติข้อมูลในปี 2561 ว่าจำนวนกลุ่มองค์กรภาค ประชาชนเพิ่มขึ้นกว่า 500 องค์กร

1.1.3 การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาที่รวมการทุกมิติงานไว้ ภายใต้กลไกเดียว โดย คสช.กำหนดให้ คปต. เป็นกลไกหลักประสานงานและบูรณาการงานทุกมิติ ทุกกลไกไว้ด้วยกัน และนำเสนอหัวหน้า คสช. /นายกรัฐมนตรี พิจารณานุมัติ สั่งการที่ครอบคลุม ทั้งแผนงาน และแผนเงิน และทั้งการดำเนินการของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่ากับการ ดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ จชต.

1.2 ปัจจัยที่เชื่อมโยงกับตัวแปรสำคัญ 2 เรื่อง ได้แก่

1.2.1 ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน ทั้งในส่วนของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีผล โดยตรงและโดยอ้อมต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขับเคลื่อนแผนงาน /โครงการ /กิจกรรม ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด โดยพิจารณาบทบาทของผู้รับผิดชอบทั้ง 2 ส่วน สรุปได้ดังนี้

1.2.1.1 ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและถือเป็นภารกิจลำดับแรก ซึ่งมีผล อย่างยิ่งต่อการตัดสินใจสำหรับการปรับเปลี่ยนแนวทาง มาตรการ และกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์สำคัญ และสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ แผนนโยบายของ รัฐบาล ตลอดจนเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง และแผนปฏิบัติการ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. เป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านทั้ง การบริหารประเทศในรัฐบาลยุค คสช. ไปสู่รัฐบาลตามกติกาเมืองของรัฐธรรมนุญฉบับใหม่ และ การปรับปรุงระบบการวางแผนของประเทศที่มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นกรอบทิศทางหลักในการพัฒนา ประเทศ จึงจำเป็นต้องได้ผู้บริหารที่มีความพร้อมในเรื่องเหล่านี้ ในการศึกษาคั้งนี้ ผู้วิจัยให้ความ สนใจหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หรือรอง หรือผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานเจ้าภาพหลัก รับผิดชอบภารกิจงานการแก้ไขปัญหา จชต.ทั้ง 3 หน่วยงาน คือ

สมช. หน่วยงานเจ้าภาพหลักในภาพรวม ซึ่งมีเลขาธิการสภา มช. เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และมอบให้ รองเลขาธิการสภา มช. 1 ท่าน กำกับดูแลการขับเคลื่อน งานของ สล.คปต. และประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต. รวมทั้ง ได้สนับสนุนให้มีหน่วยปฏิบัติงานเฉพาะ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนงานเพิ่มเติมจากสำนัก/กอง ปกติของ สมช.

กอ.รมน. หน่วยงานเจ้าภาพหลักในด้านความมั่นคง โดยมี เลขาธิการ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง สำหรับผู้บริหารในระดับรองลงมา ได้มอบหมายให้ ผู้อำนวยการศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ 5 (ผอ.ศป.5) กอ.รมน. ทำหน้าที่ผู้อำนวยการ ประสานภารกิจ การดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต. รวมทั้ง มอบหมายให้ ผอ.ศป.5 ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง รอง ผอ.สล.คปต. (ด้านความมั่นคง) อีกหน้าที่หนึ่ง เพื่อมุ่งหวัง ให้เกิด “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ตามแนวนโยบาย ที่กำหนดไว้

ศอ.บต. หน่วยงานเจ้าภาพหลักในด้านการพัฒนา โดยมี เลขาธิการ ศอ.บต. เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง สำหรับผู้บริหารในระดับรองลงมา (ตามโครงสร้าง มีรอง เลขาธิการ รวม 4 ท่าน ผู้ช่วยเลขาธิการอีก 2 ท่าน) เพื่อทำหน้าที่ผู้อำนวยการ ประสานภารกิจ การดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต. รวมทั้งมอบหมายให้ รองเลขาธิการ 1 ท่าน ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง รอง ผอ.สล.คปต. (ด้านการพัฒนา) อีกหน้าที่หนึ่ง เพื่อมุ่งหวังให้เกิด “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. เช่นเดียวกับ กอ.รมน.

ผลการประมวลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) ต่อประเด็นการกำหนดกลไกหลัก และหน่วยงานรับผิดชอบ สรุปข้อคิดเห็นโดยรวม ได้ว่า การกำหนด/มอบหมายหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบทั้งในระดับภาพรวม และเฉพาะด้าน ทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา มีความเหมาะสมสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งมีประเด็นข้อคิดเห็นเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภา มช. แสดงข้อคิดเห็นว่า “... จากมุมมอง ที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงเป็นด้านหลัก จึงได้มอบให้ สมช. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ในภาพรวม ซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนหลักต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และต้องพิจารณาสนับสนุนให้การขับเคลื่อนงานเชื่อมโยงจากระดับยุทธศาสตร์ และหน่วยงาน ส่วนกลางไปจนถึงการปฏิบัติงานสำคัญในระดับพื้นที่ ลงถึงพี่น้องประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ในการ ทำงานของ สมช. ต้องปรับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีข้อจำกัดบางเรื่อง ส่วนที่เห็นชัดเจนคือ สมช. ไม่มีหน่วยงานย่อยในพื้นที่ ในการติดตามสถานการณ์และข้อมูลสำคัญหลาย ๆ เรื่อง แม้จะ ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ในบางโอกาสได้รับข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอ ในการพิจารณาตัดสินใจที่ดีและเหมาะสม ...”

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ด้วยความเข้าใจภาพรวมของปัญหา จชต. ที่เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ (Issue base) ซึ่งเน้นมิติงานด้านความมั่นคง และเป็นประเด็นเชิงพื้นที่ (Area base) ที่เน้นการพัฒนาในทุกระดับตั้งแต่ micro ไปจนถึง macro จึงเห็นด้วยที่กำหนดให้ สมช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในภาพรวม และมอบให้ กอ.รมน. และ ศอ.บต. รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงและงานด้านการพัฒนา ตามลำดับ ในส่วนที่เกี่ยวข้องสภาพัฒนานั้น มีหน่วยงานย่อยในภูมิภาค จัดที่ตั้งสำนักงานในพื้นที่จังหวัดสงขลา รับผิดชอบดูแลงานพัฒนาพื้นที่ทั้ง 14 จังหวัดของภาคใต้...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยเฉพาะในแผนเงิน หรือแผนงบประมาณบูรณาการช่วยให้การขับเคลื่อนงานมีความต่อเนื่องสอดคล้องกับสถานการณ์ ที่สำคัญจะช่วยกันพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการแก้ไขปัญหาให้มีความชัดเจนมากขึ้น ตามโครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่ของสำนักงบประมาณได้มีการจัดตั้งหน่วยงานภูมิภาค กำหนดให้รับผิดชอบเขตพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจัดตั้งสำนักงานในพื้นที่จังหวัดยะลา เพื่อรับผิดชอบเขตพื้นที่ จชต. ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ในการแก้ไข ปัญหา จชต. มีกลไกดำเนินการหลายส่วน ทั้งตามกลไกที่ คสช.กำหนดขึ้น และตามกฎหมายการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ปี 2553 กำหนดไว้ ซึ่งจำเป็นต้องการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพได้ดี ในมิติงานด้านการพัฒนา ศอ.บต. เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบที่พร้อมประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ และขับเคลื่อนงานให้สอดคล้องและสนับสนุนการจัด/ลดเงื่อนไขด้านความมั่นคงในพื้นที่ ตามกรอบที่ฝ่ายความมั่นคงเห็นชอบ ...”

ผู้แทน ศปป.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... จากรากเหง้าของปัญหา จชต. ที่เกิดจากเงื่อนไขด้านความมั่นคง จึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่กำหนดให้ กอ.รมน. เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบด้านความมั่นคง เพื่อวางกรอบทิศทางการทำงานที่มุ่งทำลายเงื่อนไขและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่และในส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาล ซึ่งเน้นความสำคัญของงานด้านความมั่นคงเป็นหลัก และการสร้างความยั่งยืนต่อไปด้วย ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้าเป็นกลไกสำคัญที่กำหนดขึ้นเพิ่มเติม เพื่อให้เป็นกลไกประสานงานกับทุกฝ่ายให้พร้อมปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของ คสช.และรัฐบาล โดยเฉพาะการมุ่งดำเนินการต่อเงื่อนไข/ปัญหาด้านความมั่นคงได้อย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ การมอบให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานทั้งปวงในระดับพื้นที่ จึงต้องเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... การกำหนดกลไกและหน่วยงานรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา จชต. นั้นสภาพัฒนเคยได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพ แต่เห็นว่าเงื่อนไขหลักเกิดจากประเด็นความมั่นคง จึงสนับสนุนให้จัดการจัดกลไกเฉพาะที่รวมทุกมิติงานเข้าด้วย โดยให้หน่วยงานความมั่นคงเป็นเจ้าภาพหลักน่าจะเหมาะสมที่สุด สภาพัฒนเป็นหน่วยงานกลางสนับสนุนในมิติงานด้านการพัฒนาภายใต้กรอบทิศทางการทำงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือเป็นกรอบปฏิบัติงานด้วยแล้ว ...”

ผู้เชี่ยวชาญ สมช. ให้ข้อคิดเห็นว่า “... การมอบหมายของรัฐบาลให้ สมช. เป็นเจ้าภาพหลักในภาพรวมขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหา จชต. เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานไปตามทิศทางที่นโยบายกำหนดไว้ ทั้งนี้นโยบายรัฐบาล นโยบายและแผนว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายการบริหารและการพัฒนา จชต. ซึ่งสอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่กฎหมายต่าง ๆ บัญญัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องเร่งพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานอีกหลายเรื่อง โดยหลายหน่วยงาน ...”

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกที่เป็นผู้บริหารทั้ง 5 หน่วยงานให้ข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานเจ้าภาพที่ได้รับมอบหมาย ควรเร่งเสริมสร้างประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานของแต่ละหน่วยงานให้มีความพร้อมมากขึ้นทั้งเรื่องบุคลากรและระบบบริหารจัดการภารกิจงาน และควรให้มีการพัฒนาระบบการวัดผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องในระดับผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในระดับผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

1.2.1.2 ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีบทบาทสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าผู้บริหารและถือเป็นเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนงาน เนื่องจาก 1. เป็นผู้จัดทำรายละเอียดของแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม และงบประมาณรายจ่าย พื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการ 2. เป็นผู้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อนำเสนอแนวทางป้องกัน หรือการปฏิบัติของหน่วยงานภายใต้ข้อจำกัดให้ผ่านพ้นปัญหาอุปสรรคไปได้ 3. เป็นผู้ประสานเชื่อมโยงภารกิจงานและการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่ต้องบูรณาการงานร่วมกัน เพื่อเชื่อมโยงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามตารางประสานสอดคล้องที่กำหนดไว้ รวมทั้ง 4. เป็นผู้รื้อเรียงโครงการ/กิจกรรมให้สนับสนุนเกื้อกูลกับมิติงานความมั่นคง เพื่อสร้างผลผลิตและผลลัพธ์โครงการให้เกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของแผนปฏิบัติการ ผลการศึกษาการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา จากการสังเกตการณ์ของผู้วิจัย (โดยการปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าสำนักงาน ผอ.สส.คปต.) และผลการประมวลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) ได้ข้อสรุปในประเด็นสำคัญ ดังนี้

ประเด็นความเข้าใจต่อสถานการณ์เชิงลึกในการแก้ไขปัญหา จชต. พบว่า ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจสถานการณ์เชิงลึกของปัญหา จชต. โดยเฉพาะสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการแบ่งแยกดินแดน “กลุ่มปีอาร์เอ็น” ตามที่ระบุในยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2560 - 2580) และแผนแม่บทรองรับด้านความมั่นคง ที่กำหนดให้ “กลุ่มปีอาร์เอ็น” เป็นภัยคุกคามหลักของปัญหาการก่อความไม่สงบพื้นที่ จชต. ประเด็นที่น่าห่วงกังวลคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ในมิติงานความมั่นคงผู้ปฏิบัติงานการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่แต่มีความเข้าใจเชิงลึกน้อยมาก ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดความตระหนักต่อการเคลื่อนไหวและการขยายอิทธิพลของ “กลุ่มปีอาร์เอ็น” จึงย่อมจะเกิดกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมาย

ประเด็นความเข้าใจเจตนารมณ์แนวนโยบายของ คสช. พบว่า ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไม่เข้าใจเจตนารมณ์แนวนโยบายของ คสช. เข้าใจแต่เพียงหลักการสำหรับการเสริมสร้าง “เอกภาพและประสิทธิภาพ” จึงไม่ค่อยตอบรับกับข้อเชิญชวนของ สส.คปต.

ให้ปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงานที่มุ่งเสริมสร้าง “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ตามตารางประสานสอดคล้องที่จัดทำขึ้นแนบท้ายแผนหลัก และการดำเนินงานที่ยังละเลยความสอดคล้องกับห่วงโซ่โครงการ/กิจกรรม ตามแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการประจำปีงบประมาณ

ประเด็นความพร้อมของผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งปรากฏข้อมูลสรุปว่า ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนไม่ได้สมัครใจไปปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. และผู้ปฏิบัติงานหลายส่วนไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรของหน่วยงาน ทั้งที่เป็นหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบ (ในภาพรวมมีทีมงานความมั่นคง และมีทีมงานการพัฒนา) และหน่วยงานเจ้าของแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณ จึงเกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อเป้าหมายของแผน ได้แก่ 1. การดำเนินงานที่ละเลยการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน 2. การมองข้ามความเชื่อมโยงในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมระหว่างหน่วยงาน และ 3. การละเลยการตรวจติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่ ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ให้บรรลุผลตามแผนที่กำหนด

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) **ต่อการดำเนินงานในการจัดทำแผนงานและแผนเงิน** ได้รับทราบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... สถานการณ์ปัญหาในมิติความมั่นคงมีความซับซ้อนค่อนข้างมาก ผู้รับผิดชอบที่อยู่ในหน่วยงานพัฒนา หรือหน่วยงานความมั่นคงแต่อยู่นอกวงการทำงานข่าวกรอง จึงไม่ค่อยเข้าใจความเคลื่อนไหวเชิงลึกถึงระดับกลุ่มขบวนการฯ เมื่อพิจารณาประกอบกับประเด็นความไม่เข้าใจเจตนารมณ์นโยบายฯ ของกลุ่มเจ้าหน้าที่ทุกระดับและกระจายเป็นวงกว้างแล้ว จึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนงาน ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ทุกช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ สำนักงานงบประมาณต้องจัดประชุมหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทั้งหมดเพื่อรับมอบนโยบายจากนายกรัฐมนตรี ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป จึงเป็นโอกาสสำคัญที่ได้ทำความเข้าใจเจตนารมณ์ของนโยบาย แนวทางดังกล่าวนี้ จะเป็นแบบที่ให้หน่วยงานรับผิดชอบการแก้ไขปัญหา จชต. นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมได้ ซึ่งจะทำให้ทุกหน่วยงานเตรียมความพร้อมอย่างเต็มที่ เพื่อการปฏิบัติงานตามนโยบายที่รับมอบโดยตรงจากนายกรัฐมนตรี ...”

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... นโยบายของผู้บริหารสภาพัฒนาฯ ให้ความสำคัญกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้นโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และในกระบวนการจัดทำนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ รวมทั้งของ คสช. ได้เปิดโอกาสให้สภาพัฒนาฯ มีส่วนร่วมดำเนินการร่างแนวนโยบายฯ โดยเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ จึงทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของนโยบาย และนำไปพิจารณาเตรียมความพร้อมของสภาพัฒนาฯ และกระรวง กรมที่เกี่ยวข้องได้ค่อนข้างชัดเจน เพื่อนำสู่การปฏิบัติได้ตามเจตนารมณ์ตามประเด็นที่ศึกษา ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... ความเข้าใจสถานการณ์ปัญหา จชต. ของเจ้าหน้าที่รัฐในปัจจุบันมีความชัดเจนมากกว่าที่ผ่านมา แต่เนื่องจากสภาพปัญหาในปัจจุบันสลับซับซ้อนมากขึ้น เกี่ยวพันกันหลายมิติ ฝ่ายประเมินผลจึงต้องสรุปเรียงให้เข้าใจได้ง่าย ในส่วนความพร้อมของผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงาน ศอ.บต. ได้พัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ และยังคงพัฒนาปรับปรุงให้ต่อเนื่องต่อไป ...”

ผู้แทน ศปป.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ศปป.5 ค้นพบว่า ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางและในพื้นที่ไม่ได้รับการถ่ายทอดเจตนารมณ์ของแนวนโยบาย คสช. และรัฐบาล จึงดำเนินงานในลักษณะที่ขาดจุดเน้น ไม่มีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินงาน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจึงไม่ตรงกับเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนและแนวนโยบาย โดยเฉพาะผลลัพธ์ในด้านความมั่นคง ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ให้ความสำคัญในการถ่ายทอดแนวนโยบาย คสช. หรือของรัฐบาล ลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ทุกปีอย่างต่อเนื่อง จัดการแถลงแผนของหน่วยงานในช่วงต้นปีงบประมาณ และสรุปรายงานผลการดำเนินงานตามห้วงเวลาที่กำหนด จึงมีโอกาสร่วมสร้างความเข้าใจเจตนารมณ์ของนโยบาย รวมทั้งจัดการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติให้เกิดผลตามแผนที่ได้แถลงไว้ ในการปฏิบัติงานมีข้อจำกัดเกิดขึ้นบ้าง แต่ได้มีการกำกับให้หน่วยรับผิดชอบแก้ไขโดยเร็วด้วย ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... การขับเคลื่อนนโยบายในอดีตที่ผ่านมา ทุกหน่วยงานยินดีทำโครงการดำเนินงานตามแผนที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อได้ติดตามประเมินผลแล้ว ข้อสรุปออกมากลับพบว่า ไม่เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบาย ทำให้สูญเสียโอกาสและทรัพยากรที่ใช้ไป จึงควรให้หน่วยงานเจ้าภาพเน้นความสำคัญสร้างความเข้าใจผู้รับผิดชอบให้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ของนโยบาย สำหรับปัญหาที่มักพบอีกเรื่องคือ ความพร้อมของหน่วยงาน ซึ่งทุกหน่วยงานมักจะเน้นที่งบประมาณ อยากให้หน่วยงานได้รับงบมาก ๆ ...”

ผู้เชี่ยวชาญ สมช. ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... เห็นด้วยกับประเด็นที่ต้องทำให้ผู้รับผิดชอบงานเข้าใจเจตนารมณ์ของนโยบาย แต่การเลือกแนวทางดำเนินการสร้างความเข้าใจอาจพิจารณาได้หลายรูปแบบ ซึ่งที่ผ่านมา สมช. ได้จัดประชุมชี้แจงในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางทุกปี รวมทั้งบางปีได้จัดการชี้แจงกับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. ด้วย แต่ก็ยังพบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคอยู่พอสมควร และส่งผลกระทบต่อความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน หรือความพร้อมของหน่วยงานตามมาอีก สมช. อาจต้องเร่งพิจารณาทบทวนในส่วนนี้เป็นลำดับแรก ๆ ...”

ในส่วนข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา โดยส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบ ควรเน้นความสำคัญงานสร้างความเข้าใจผู้รับผิดชอบภารกิจงานทุกระดับให้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ของนโยบาย จะทำให้การดำเนินงานส่วนอื่น ๆ มีความชัดเจนและมีความพร้อมมากขึ้น

1.2.2 ระบบบริหารจัดการขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหา จชต. ช่วง 5 ปีที่ผ่านมา

ในการศึกษาประเด็นนี้ มีข้อวิเคราะห์ที่น่าสนใจ สรุปได้ว่า สล.คปต. อาศัยจุดแข็งจากประกาศ คสช. และคำสั่ง คสช. รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจดำเนินการไว้

อย่างชัดเจน ประกอบภารกิจงานของ สมช. ที่เป็นหน่วยงานกลางในระดับนโยบาย และมีระบบกลไก กระบวนการดำเนินงาน และระบบสนับสนุนให้เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบงานด้านความมั่นคงของประเทศตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 จึงมีส่วนสำคัญที่สนับสนุนให้สามารถประสานงาน อำนวยความสะดวก กำกับ ติดตามการดำเนินงานร่วมกับกระทรวง กรมในทุกสถานการณ์ และได้รับความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยดี อย่างไรก็ตาม ในระบบงานของ สล.คปต.ปัจจุบัน ที่มีข้อจำกัดเรื่องปริมาณบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงานแล้ว ยังขาดการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาพัฒนาระบบงานให้มีความรวดเร็ว ทันสมัย จึงมักประสบปัญหาความคล่องตัวในการขับเคลื่อนงานทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต.

เมื่อพิจารณาจากการดำเนินการของ สล.คปต. ในการจัดระบบบริหารจัดการสำหรับขับเคลื่อนงานให้บรรลุเป้าหมายในแต่ละปีงบประมาณ โดยมีระบบงานสำคัญเพื่อรองรับการขับเคลื่อนงานทั้ง 3 ระบบย่อย ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สรุปข้อคิดเห็นและข้อวิเคราะห์ในระบบย่อยภายใต้ระบบบริหารจัดการขับเคลื่อนงานทั้ง 3 ระบบ ดังนี้

1.2.2.1 ระบบงานประสานแผนกับหน่วยงานทุกระดับ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ ซึ่งหมายถึง การจัดทำและประสานแผนหลัก การกลั่นกรองแผนงาน/โครงการและงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ นั้น ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกของกลุ่มเป้าหมาย สรุปว่า ระบบการบริหารจัดการในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. นั้น มีความชัดเจนและได้รับการพัฒนากระบวนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในระบบย่อยเพียงระบบเดียว คือ ระบบการประสานแผน (การจัดทำและประสานแผนหลัก การกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ/งบประมาณ) ส่วนอีก 2 ระบบย่อย นั้น กลุ่มตัวอย่างของ 3 หน่วยงานกลาง ได้แก่ สภาพัฒนา สงป. และ สมช. ให้ข้อคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ระบบย่อยในการกำกับ ติดตามผลการดำเนินงานตามแผนหลัก ยังมีการพัฒนากระบวนการดำเนินงานได้ค่อยข้างช้ากว่าระบบการประสานแผน ทำให้การกำกับ ติดตามผลขาดประสิทธิภาพ สำหรับระบบย่อยงานติดตามประเมินผลในภาพรวม ยังไม่มีกระบวนการพัฒนางานที่เป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง จึงทำให้ขาดเครื่องมือในการวัดผลที่คาดว่าจะได้รับ และค้นหาคำตอบการแก้ไขปัญหา จชต.ตามเจตนารมณ์โดยแนวนโยบายของ คสช. ดังกล่าว

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) ต่อกระบวนการดำเนินงานภายใต้ระบบงานประสานแผนงานและแผนเงิน ได้รับทราบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการประสานแผนงานและแผนเงิน ต้องลำดับจุดเน้นแต่ละแผนให้ชัดเจนและเชื่อมโยงกัน เริ่มจากแผนงาน ต้องพิจารณาโครงการ /กิจกรรมที่สามารถตอบเป้าหมายและตัวชี้วัดตามที่แผนกำหนดไว้ และจัดลำดับห่วงโซ่ของการทำงานในแต่ละโครงการ /กิจกรรมให้เกิดผลที่เชื่อมโยงต่อเนื่องกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณตามแผนเงิน สามารถพิจารณาได้ชัดเจนมากที่สุด และเป็นแผนที่สนับสนุนให้เกิดผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดตามที่แผนกำหนดไว้ด้วย ...”

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... กระบวนการดำเนินงานในการประสานแผนงานและแผนเงินของ สล.คปต.นั้น มีสภาพัฒนาฯ ให้คำแนะนำสนับสนุนอย่างใกล้ชิด และมีสำนักงานฯ สนับสนุนช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องในการทำแผนเงิน

สำหรับการติดตามผลและการประเมินผลยังคาดหวังให้สำนักงาน กพร. เข้ามาสนับสนุนและขับเคลื่อนงานร่วมกันมากขึ้น ในการดำเนินงานที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ จนท.ทีมที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา มีจำนวนค่อนข้างจำกัดและยังขาดทักษะสำคัญในการดำเนินงาน แต่ก็พยายามขับเคลื่อนงานให้ดีที่สุด ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ทั้งสองเรื่องสัมพันธ์กันอย่างมาก แผนงานชัดเจน จะช่วยให้สามารถพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามแผนเงินได้ชัดเจนมากขึ้นด้วย ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หน่วยงานรับผิดชอบการแก้ไขปัญหา จชต. ได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ทุกหน่วยงานให้ความสนใจ เตรียมความพร้อมทุกระดับ จุดอ่อนที่เราพบคือ การรายงานผลการดำเนินงานไม่ชัดเจน และครบถ้วนตามกรอบหรือแบบการรายงานผลที่กำหนด เมื่อต้องใช้ข้อมูลประกอบการชี้แจงผลในการพิจารณาจัดสรรตามคำขอ งบประมาณ จึงมีข้อมูลชี้แจงได้ไม่ชัดเจน ทำให้เสียโอกาสได้รับงบประมาณในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องที่เกิดผลเป็นรูปธรรม ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... กระบวนการดำเนินงานในการประสานแผนงานและแผนเงินมีความสำคัญอย่างยิ่งกับ ศอ.บต. เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 จึงจำเป็นต้องจัดทำ ปรับปรุง พัฒนาระบบงานประสานแผนงานและแผนเงินให้ทุกฝ่ายปฏิบัติงานร่วมกัน ต้องทำให้ทุกหน่วยงานยอมรับว่า ทำงานตามระบบที่กำหนดแล้ว ช่วยให้บรรลุผลทั้งของหน่วยงานตนเอง และผลที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้วย ...”

ผู้แทน ศปป.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการประสานแผนงานและแผนเงินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคงในส่วนของเหล่าทัพมีระบบที่ชัดเจน และมีผู้รับผิดชอบแยกเฉพาะเรื่องงานกับเรื่องเงิน จึงค่อนข้างคล่องตัวในการทำงาน ซึ่งแตกต่างกับฝ่ายพลเรือนที่มีผู้รับผิดชอบชุดเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ศปป.5 ได้ประสานติดตามอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทุกฝ่ายมีความพร้อมและมีความเข้าใจภารกิจงานที่สามารถขับเคลื่อนงานร่วมกันได้ ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... ระบบแผนและงบประมาณของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า มีความชัดเจนถึงในระดับโครงการ /กิจกรรม พื้นที่ดำเนินการ กลุ่มเป้าหมาย และหน่วยปฏิบัติ พร้อมกรอบเวลาดำเนินงาน รวมทั้งมีความพร้อมในการปฏิบัติให้เกิดผลตามแผนที่ได้ตกลงไว้ หากมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานได้มีระบบการกำกับติดตาม และให้หน่วยดำเนินงานเร่งแก้ไขโดยเร็วต่อไป ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... การขับเคลื่อนงานให้บรรลุผลตามนโยบายต่าง ๆ ทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญกับระบบประสานแผนและระบบงบประมาณในทุกกระดับ ข้อสรุปที่ค้นพบจากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังให้ความสำคัญน้อยกว่าการปรับปรุงแผนงาน โครงการ /กิจกรรมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และส่งผลกระทบต่อแผนเงินที่จะสนับสนุนงบประมาณให้เกิดผลที่ต่อเนื่องทันกับสถานการณ์ด้วย ... นอกจากนี้ ยังพบว่าเมื่อได้รับอนุมัติแผนงานและแผนเงินไปแล้ว กลับนำไปเปลี่ยนแปลงและดำเนินงานไม่สอดคล้องกับเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ...”

ผู้เชี่ยวชาญ สมช. ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการขับเคลื่อนงาน สมช. ให้ความสำคัญกับระบบประสานแผนและระบบงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดผู้รับผิดชอบงานและกำหนดแผนดำเนินงานต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต. ด้วย ในการทำงาน แม้จะมีปัญหาและอุปสรรคอยู่เสมอ แต่ก็ได้รับความร่วมมือปรับปรุงแก้ไขระบบงานให้มีความพร้อมเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ...”

1.2.2.2 ระบบงานในการกำกับ ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากข้อมูลเชิงลึกทั้ง 5 หน่วยงานสรุปผลได้ว่า ทุกหน่วยงานพร้อมให้ความร่วมมือขับเคลื่อนงานตามแนวนโยบายของ คสช. แต่ความพร้อมในการปฏิบัติงานหรือการตอบสนองนโยบาย ผันแปรไปตามประเภทของหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ และทหาร กล่าวคือ 1. ความแตกต่างของระบบบริหารในหน่วยงาน และ 2. ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งผู้รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องได้มีการเรียนรู้ปรับตัวเข้าหากัน ทำให้การขับเคลื่อนงานไปด้วยกัน แม้จะมีปัญหาอุปสรรคอยู่บ้างในบางสถานการณ์ แต่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายไปได้ ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบงานในระยะต่อไป ในประเด็นที่ควรให้ความสำคัญกับการจัดระบบทีมงาน แขนงการทำงานเฉพาะบุคคล เฉพาะหน่วยงานเหมือนในช่วงที่ผ่านมา

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) ต่อการดำเนินงานภายใต้ระบบงานกำกับและตรวจติดตามผลการดำเนินงาน ได้รับทราบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องมีระบบการกำกับและติดตามผลทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานไปตามแผนงานและแผนเงินได้อย่างต่อเนื่อง หากมีปัญหาอุปสรรคใด จะได้เร่งแก้ไขโดยเร็ว ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการรายงานผลระหว่างการขับเคลื่อนแผนและเป็นข้อมูลสำคัญในการประเมินผลระดับโครงการและประเมินผลระดับแผนงาน แผนแม่บทที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย ...”

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ในการขับเคลื่อนงานของหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากระบบประสานแผนที่ สมช. กำหนดขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังมีระบบการกำกับและติดตามผลการขับเคลื่อนงานที่กำหนดหน่วยงานเจ้าภาพในระดับแผนงานและโครงการสำคัญ รวมทั้งในระดับพื้นที่ โดยมีระบบการรายงานผลตามกรอบเวลาปีงบประมาณ (รายเดือน รายไตรมาส รอบครึ่งปี รอบปี) จึงต้องย้ำให้ทุกหน่วยงานร่วมกันปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่ง สมช. ยินดีปรับปรุงพัฒนาระบบให้ดีขึ้นต่อไป ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... สงป. มีระบบการกำกับและติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ และการรวบรวมผลการดำเนินโครงการ / กิจกรรมที่จัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นกรอบการดำเนินงานเป็นระบบอยู่แล้ว สิ่งนี้จะเป็นประโยชน์กับ สล.คปต. และทุกหน่วยงาน เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกัน อย่าไปกำหนดอะไรที่ซ้ำซ้อนขึ้นมา จะกลายเป็นภาระงานที่เพิ่มขึ้นโดยไม่เกิดประโยชน์ และอาจสร้างปัญหาตามมาได้ ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “...ความสำคัญ ของระบบการกำกับและติดตามผลในพื้นที่ มิได้มีเพียงของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ภาคส่วนอื่น ๆ มีทั้งที่เป็นองค์กรต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปให้ความสนใจติดตามผลอยู่ตลอดเวลา ทำให้ ศอ.บต. ต้องปรับปรุงระบบอย่างต่อเนื่องเพื่อการสนับสนุนและขับเคลื่อนงานพัฒนาให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ที่ดีของพี่น้องประชาชนในพื้นที่โดยต่อเนื่อง ...”

ผู้แทน ศปป.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... บทบาทการกำกับและ ติดตามผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหา จชต.โดย ศปป.5 ทำได้สองส่วนคือ บทบาทของ ศปป.5 กอ. รมน. และอีกบทบาทหนึ่งในนามของ ฝ่ายประสานงานแผนด้านความมั่นคง สล.คปต. ซึ่งมอบให้ ผอ.ศปป.5 เป็น รอง ผอ.สล.คปต. รับผิดชอบฝ่ายดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องเพิ่มความเข้มข้นในการ ดำเนินงานทั้งสองบทบาทดังกล่าว และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมจากกระทรวง กรม และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพพร้อมกันมากขึ้น ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ด้านการพัฒนา กับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการดำเนินการ ของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ได้จัดระบบให้มีการกำกับ ติดตามผลการปฏิบัติงานระดับพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการติดตามผลโครงการสำคัญ และสรุปรายงานผล การดำเนินงานตามห้วงเวลาที่กำหนดในแต่ละปีงบประมาณ บางเรื่องได้นำมาแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน และสาธารณชนอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม หากมีปัญหาข้อท้วงติงของฝ่ายต่าง ๆ ได้มีการประสานงาน ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดง ข้อคิดเห็นว่า “... การขับเคลื่อนงานที่ผ่านมา ตามนโยบายรัฐบาล หรือนโยบายเฉพาะ หรือ แผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ โดยกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทุกหน่วยงานได้จัดให้มีการ กำกับและติดตามผลอยู่แล้ว แต่ปัญหาที่พบเป็นเรื่องความพร้อมของหน่วยงาน หรือการให้ ความสำคัญของผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งทุกหน่วยงานมักจะเน้นที่การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อความต่อเนื่องในการขอรับสนับสนุนงบประมาณปีต่อไป จึงควรเพิ่มน้ำหนักและเน้นย้ำการติดตาม ผลงานตามตัวชี้วัดมากขึ้น และต้องให้เกิดความต่อเนื่องด้วย ...”

ผู้เชี่ยวชาญ สมช. ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการดำเนินงาน ที่ผ่านมาของ สล.คปต. ได้พยายามปรับปรุงพัฒนาระบบการกำกับและติดตามผลการดำเนินงานอยู่ เสมอ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรรับผิดชอบงาน จึงอาจส่งผลต่อความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน หรือ ความคล่องตัวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในระยะต่อไป สมช. ต้องเร่งพิจารณาในส่วนนี้ให้มี ประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย ...”

1.2.2.3 ระบบงานติดตามประเมินผลในภาพรวม การดำเนินงานติดตาม ประเมินผลในภาพรวมของกระทรวง กรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า ที่ผ่านมาไม่ได้รับการพัฒนากระบวนการ ดำเนินงาน และการดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง งานที่ทำได้เป็นโครงการเฉพาะเรื่อง เฉพาะเวลาบาง ปีงบประมาณ ในส่วนของ สล.คปต. ได้นำเสนอโครงการติดตามประเมินผลในระดับนโยบาย/ระดับ ภาพรวมของแผนแม่บททุกปีงบประมาณ แต่ขาดบุคลากรที่มีความพร้อมรองรับ ส่งผลให้บาง ปีงบประมาณที่ได้รับงบประมาณมาแล้ว ต้องปรับแผนนำงบประมาณที่ได้รับไปสนับสนุนโครงการอื่น

แทน จากสภาพปัญหาดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนงานทั้งในภาพกว้าง (การปรับปรุงแผนงาน/โครงการและงบประมาณ) และในภาพลึก (การปรับเป้าหมาย และตัวชี้วัดของแผนหลัก นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เป็นกรอบทิศทางหลัก)

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) ต่อการดำเนินงานภายใต้ระบบงานติดตามประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม ได้รับทราบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... จุดอ่อนสำคัญจากการขาดระบบงานติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ จะโดยการประเมินผลในภาพรวมหรือโครงการสำคัญ ถือว่าเป็นความเสี่ยงต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพราะผลที่ได้รับจากการประเมินต่าง ๆ จะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถปรับปรุงพัฒนาแผนงานและแผนเงินได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในขับเคลื่อนงานภายใต้แผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติ หรือแผนลำดับรองที่เกี่ยวข้องด้วย ...”

รองเลขาธิการสภาฯ มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ผลจากการขาดระบบระบบงานติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ สมช. /สล.คปต. ขาดพลังในการปรับปรุงแผนงาน /โครงการ /กิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสร้างการยอมรับในการปรับเปลี่ยนโครงการ /กิจกรรมใหม่จึงไม่ค่อยเกิดขึ้น แม้ว่า สมช./สล.คปต. ได้พยายามสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาให้มีการพัฒนาระบบการกำกับและติดตามผล และระบบการประเมินผลการขับเคลื่อนงานในทุกระดับโดยเร็ว ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... เรื่องการจัดให้มีระบบการกำกับและติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ และระบบการประเมินผลการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของกระทรวง กรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ นั้น สงป. ให้ความสำคัญมากเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญกับ สล.คปต. และทุกหน่วยงาน ในการดำเนินงานด้านการประเมินผล สามารถประสานข้อมูลผลการประเมินต่าง ๆ ของ สงป. ไปใช้ประโยชน์ หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกันได้ ...”

เลขาธิการ สอ.บต. ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... การขับเคลื่อนงานในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังขาดข้อมูลสำคัญในภาพรวมของพื้นที่ 5 จังหวัดอีกจำนวนมากและจำเป็นอย่างมากสำหรับ สอ.บต. และทุกหน่วยงาน จึงได้เร่งผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบการกำกับและติดตามผล รวมทั้งระบบงานประเมินผลในพื้นที่ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนทั่วไป เพื่อใช้ประโยชน์ในงานพัฒนาที่มุ่งแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ...”

ผู้แทน ศปป.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านความมั่นคง โดย ศปป.5 กอ.รมน. มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับการติดตามผลของ ฝ่ายประสานงานแผนด้านความมั่นคง สล.คปต.ที่มอบให้ ศปป.5 รับผิดชอบฝ่ายนี้ด้วย โดยส่วนใหญ่เน้นการประเมินแผนงาน /โครงการที่ ผบ.ให้ความสำคัญ ความลึกของงานและผลที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องด้านความมั่นคงเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม อาจต้องเพิ่มการมีส่วนร่วมจากกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเนื้องานระหว่างมิติจานด้านการพัฒนากับมิติจานด้านความมั่นคง ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... การดำเนินงานในพื้นที่รับผิดชอบ กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า จัดระบบให้ทีมงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานทุกระดับ ซึ่งเป็นภาพรวม ๓ จังหวัด และแยกพื้นที่รายจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รวมทั้ง ๔ อำเภอของสงขลา ตลอดจนการติดตามประเมินผลโครงการสำคัญ และสรุปรายงานผลการประเมิน นำเรียน ผบ.ทุกปีงบประมาณ อีกทั้งได้คัดเลือกผลงานบางเรื่องได้นำมารายงานผ่านสื่อมวลชน หรือนำเสนอออกสู่สาธารณชนด้วย ผลการติดตามประเมิน ได้ช่วยให้หน่วยงานสามารถนำมาตอบปัญหาหรือข้อเรียกร้องของฝ่ายต่าง ๆ ได้ด้วย ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... ในการขับเคลื่อนงานพัฒนาโดยกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลงานที่รัฐบาลมอบหมาย หรือกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ และแผนลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ผลการประเมินที่ได้รับอาจไม่สมบูรณ์ชัดเจนทั้งหมด จึงต้องมาช่วยกันพัฒนาระดับคุณภาพงานประเมินผลเพิ่มขึ้น และกำหนดประเด็นเน้นที่เป้าหมายและตัวชี้วัดผลของแผนงาน /โครงการเป็นหลัก และต้องดำเนินการประเมินผลให้ต่อเนื่องสอดคล้องกับกรอบเวลาตามแผนงาน /โครงการ ...”

ผู้เชี่ยวชาญ สมช. ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรที่รับผิดชอบงานของ สล.คปต. จึงได้จัดทำโครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ ทุกปีงบประมาณ ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบงานติดตามประเมินผลในระดับต่าง ๆ ซึ่ง สมช. /สล.คปต. ต้องเร่งรัดการดำเนินการเพื่อพัฒนาระบบงานติดตามประเมินผลให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยรวดเร็วขึ้น เพื่อให้เป็นเครื่องมือสำหรับขับเคลื่อนงานร่วมกันของทุกกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ...”

นอกจากการพิจารณาประเด็นเรื่องความเข้าใจและเรื่องความพร้อมดังกล่าวแล้ว จากการให้สัมภาษณ์เชิงลึกข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยงานกลาง (3 หน่วยงาน) ได้สะท้อนปมปัญหาสำคัญที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบงานดังกล่าวให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานเพิ่มมากขึ้น คือ **การพัฒนาฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน** โดยพบว่า การขับเคลื่อนงานที่ผ่านมาขาดแคลนข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นของทุกหน่วยงาน ดังจะเห็นได้จากนายกรัฐมนตรี้ได้มีข้อสั่งการในคราวประชุม ครม. เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2558 ให้ทุกกระทรวง กรมเร่งดำเนินการจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลของหน่วยงานให้มีความพร้อมดำเนินการให้บริการประชาชน และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศ รวมทั้งกำหนดให้ สมช. ดำเนินการนำร่องในพื้นที่ จชต. ซึ่งมีความก้าวหน้าในการจัดทำฐานข้อมูลและเชื่อมโยงฐานข้อมูลร่วมกันเฉพาะระดับหน่วยปฏิบัติของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ดังนั้น ในระยะต่อไป จึงควรให้ความสำคัญและเร่งขับเคลื่อนงานเรื่องนี้ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยงานกลาง (3 หน่วยงาน) ต่อการพัฒนาฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ได้รับทราบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... เรื่องระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐมีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการกิจของทุกหน่วยงานในภาคเอกชนก็ให้ความสำคัญมากด้วย แต่ของภาครัฐเป็นปัญหาค่อนข้างมาก หากจัดระบบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำร่วมกันและใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะเกิดประโยชน์อย่างชัดเจน สภาพัฒน์ได้สนับสนุนการพัฒนาฐานข้อมูลที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง ในกรณีของปัญหา จชต. ควรจะได้เร่งดำเนินการจัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานให้เกิดผลอย่างจริงจังโดยเร็ว ...”

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... สมช. ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบฐานข้อมูลด้านความมั่นคงของประเทศ และได้มอบหมายให้ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า รับผิดชอบจัดทำฐานข้อมูลสนับสนุนการแก้ไขปัญหา จชต. เป็นชิ้นงานนำร่อง ก็มีความก้าวหน้าไประดับหนึ่ง กล่าวคือ ได้มีการกำหนดฐานข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นในการดำเนินงานระดับพื้นที่ และพยายามจัดการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งในระยะต่อไป กอ.รมน. ได้เข้ามารับผิดชอบเพิ่มความสำคัญของงานดังกล่าวและขยายขอบเขตงานในระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าต่อไป ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... สงป. พร้อมสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เพื่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากฐานข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์จะทำให้ผู้รับผิดชอบภารกิจงานสามารถปรับปรุงพัฒนาแผนงาน แผนเงินได้อย่างต่อเนื่อง และขับเคลื่อนงานให้บรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนลำดับรองด้วย ...”

2. ข้อสังเกตอื่นที่ส่งผลต่อ “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนงาน

2.1 ข้อสังเกตเกี่ยวกับกลไกและเครื่องมือในการดำเนินงาน

ประเด็นการเชื่อมงานระหว่างกลไกหลักและเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนงาน สืบเนื่องจากแนวนโยบายของ คสช. ที่มุ่งแก้ไขปัญหา จชต. ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและหลากหลายมิติงาน ดังนั้น ในการขับเคลื่อนงาน จึงจำเป็นต้องสนับสนุนให้เกิดเอกภาพภายใต้กลไกหลัก ระหว่างกลไกรับผิดชอบเครื่องมือที่เป็นแผนหลัก หรือแผนปฏิบัติการคือ คปต. กับกลไกรับผิดชอบเครื่องมือที่เป็นแผนงบประมาณบูรณาการคือ คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ซึ่ง คสช. และรัฐบาลได้แต่งตั้ง รองนายกรัฐมนตรี (ฝ่ายความมั่นคง) คือ พลเอก ประวิตรฯ ทำหน้าที่ประธาน คปต. และประธานกรรมการงบประมาณ กำกับดูแลงานอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา 5 ปี การดำเนินงานได้มุ่งเน้นการประสานความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร และการเชื่อมโยงงานของหน่วยงานตั้งแต่ในระดับกระทรวง กรมไปจนถึงหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยมี สมช. หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบงานความมั่นคง เป็นฝ่ายเลขานุการหลักของกรรมการทั้งสองคณะ ทั้งนี้ สมช. ได้จัดทีมผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน ผอ. สล.คปต. เป็นชุดเดียวกันปฏิบัติงานด้วยความต่อเนื่องด้วย จึงเป็นประเด็นที่ สมช. /หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวม ควรยึดถือแนวทางการดำเนินการดังกล่าวให้เกิดความต่อเนื่อง

เพื่อการเสริมสร้าง “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ให้บรรลุผลตามแผนที่กำหนดต่อไป

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในส่วนของกลไกหลักและเครื่องมือสำคัญ นั้น พบว่า สล.คปต. ยังมีข้อจำกัดในการใช้เครื่องมือหลักทั้งที่เป็นแผนงานและแผนเงิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อกันทั้ง 2 ส่วน ได้แก่ 1. ส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ซึ่งพบการขาดแคลนในเชิงปริมาณ บุคลากรที่งานที่รับผิดชอบภารกิจงานมีจำนวนน้อย ขณะที่ภารกิจงานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการภายใต้ คปต. มีหลายคณะ ส่งผลให้คณะกรรมการบางคณะต้องหยุดการดำเนินงาน ทำให้เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนภารกิจงานของ คปต. และ 2. ส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรไม่มีคุณภาพหรือมีความพร้อมรับภารกิจงาน โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจการจัดทำแผนทั้งระบบ ซึ่งจะมีปัญหาในการกำหนดจุดเน้นการดำเนินงานแต่ละปีงบประมาณ รวมทั้ง ขาดความเข้าใจความเชื่อมโยงของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สอดคล้องกันทั้ง 3 ระดับตามมติคณะรัฐมนตรี (แผนระดับ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ ระดับ 2 แผนแม่บทรองรับยุทธศาสตร์ชาติ และระดับ 3 แผนปฏิบัติการ)

นอกจากนี้ สล.คปต. ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับประเด็นการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้เรื่องสำคัญในการขับเคลื่อนงาน โดยเฉพาะความรู้การพัฒนาตัวชี้วัดและการวัดประเมินผล ซึ่งมีความสำคัญกับงานด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนา และมีข้อจำกัดในประเด็นขาดการพัฒนายกระดับขีดความสามารถของบุคลากรที่รับผิดชอบงานให้มีความพร้อมเพิ่มขึ้น และประเด็นขาดระบบการวัดประเมินผลที่มีคุณภาพ ซึ่งก่อผลกระทบต่ออย่างชัดเจนคือ บางหน่วยงานนำภารกิจงาน (Function) มาอาศัยแผนงบบุคลากรของงบประมาณแล้วไปใช้นอกพื้นที่ จชต. ทำให้ประชาชนในพื้นที่เสียโอกาสที่จะได้รับงบประมาณอย่างครบถ้วน เพื่อการพัฒนาพื้นที่

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) ต่อข้อสังเกตเกี่ยวกับกลไกและเครื่องมือในการดำเนินงาน ได้รับทราบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ปัญหาโดยทั่วไปของระบบราชการไทยมักจะมีเรื่องเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมีจำนวนไม่เพียงพอกับงานสำคัญ และระบบที่ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานได้รับการพัฒนาขีดความสามารถเพิ่มขึ้น จึงมีปัญหาบางหน่วยงานขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อมทำงาน และบางหน่วยงานคนด้อยคุณภาพลังงาน ในกรณีของการแก้ไขปัญห จชต. ได้จัดระบบให้ทุกหน่วยงานคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับผิดชอบงาน แต่บางหน่วยงานกลับได้คนที่ไม่มีความพร้อมเข้ามารับผิดชอบภารกิจงาน หากไม่รีบแก้ไขจะทำให้เกิดผลกระทบตามมาอีก ...”

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ปัญหาจำนวนบุคลากรที่มีศักยภาพไม่เพียงพอกับงานสำคัญ เป็นเรื่องที่ สมช. ได้พยายามแก้ไขมาอย่างต่อเนื่องได้มอบหมายกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีศักยภาพของหน่วยงาน พร้อมกับสนับสนุนการจ้างลูกจ้างโครงการฯ เข้ามาเสริมทีมงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจัดทีมงานที่มีความพร้อมขับเคลื่อนงานได้ตามกรอบแผนที่กำหนด ในส่วนของการพัฒนาคุณภาพบุคลากรทำได้เป็นบางส่วน เพราะบุคลากรมีน้อย ในการหมุนเวียนออกไป

พัฒนาศักยภาพทำได้จำกัด ทางออกอื่นที่เสริมเข้ามาในเรื่องนี้คือ การจ้างที่ปรึกษาโครงการฯ มาช่วยปฏิบัติงานในการประเมินผล ซึ่งต้องเร่งปรับปรุงพัฒนาเพิ่มเติมต่อไป ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... เรื่องจำนวนและคุณภาพบุคลากรเกิดขึ้นกับทุกหน่วยงาน หลายหน่วยงานต้องทำงานบนปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว ในส่วนของปัญหา จชต. นั้น สงป. พร้อมสนับสนุนให้ทุกฝ่ายสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีงบประมาณ ได้นำปัญหาและข้อจำกัดเหล่านี้มาประกอบการพิจารณาอยู่เสมอ จึงขอให้กำลังใจทุกหน่วยงาน และสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... การดำเนินภารกิจงานของ ศอ.บต. ต้องปรับตัวหลายประการ รวมทั้งเรื่องข้อจำกัดด้านบุคลากรดังที่รับรู้กัน สิ่งที่จะช่วยบรรเทาปัญหา/ข้อจำกัดเหล่านี้คือ การสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการดำเนินงานทุกระดับ นอกจากนี้ได้ช่วยให้สามารถดำเนินงานตอบสนองความต้องการของพื้นที่แล้ว ยังช่วยพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานและเสริมสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมด้วย และได้รับผลดีมากกว่าดำเนินงานเฉพาะหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่ง ศอ.บต. จะพัฒนาแนวทางดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวในระยะต่อไปให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ...”

ผู้แทน ศป.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในระบบการจัดการของ กอ.รมน. ได้มีการขอตัวทหารจากเหล่าทัพ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นมาช่วยราชการทุกปีงบประมาณ ประเด็นการขาดแคลนบุคลากรจึงไม่เป็นปัญหา จะมีเฉพาะเรื่องความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดทำแผนงาน /โครงการฝึกอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจ และพัฒนาทักษะเตรียมความพร้อมก่อนรับหน้าที่ในพื้นที่ จชต. ซึ่งก็ยังมีพบเห็นปัญหาเกิดขึ้นบ้างเป็นบางส่วนหรือเรื่องเฉพาะ เช่น ข้อกฎหมายเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศ เป็นต้น ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... เรื่องความพร้อมของ กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ในการปฏิบัติงานในพื้นที่รับผิดชอบ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้และ ๔ อำเภอของสงขลา จัดเป็นระบบการบรรจุกำลังพลสนามของ กอ.รมน. แต่ละประจำปีงบประมาณอย่างต่อเนื่อง มีสิทธิกำลังพลและสวัสดิการให้กับทุกคนที่ได้รับคำสั่งปฏิบัติราชการ สิ่งที่คิดว่าอาจต้องปรับปรุงเพิ่มเติมต่อไป คือการประสานการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายกับ ศอ.บต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาต่าง ๆ สนับสนุนการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงได้อย่างแท้จริง”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... ประเด็นปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากรในการขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนลำดับรองที่เกี่ยวข้อง นั้น แนวทางคลี่คลายปัญหาดังกล่าว ต้องอาศัยเครือข่ายงานในภาครัฐและนอกภาครัฐเข้ามาช่วยกันขับเคลื่อนงานสำคัญให้เกิดผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนงาน /โครงการต่าง ๆ ในช่วงแรกอาจยุ่งยากบ้างเพราะเป็นช่วงเรียนรู้ร่วมกันเมื่อทำงานร่วมกันต่อไปจะปรับตัวและจัดระบบงานที่คล่องตัวมากขึ้น ...”

ผู้เชี่ยวชาญ สมช. ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในการแก้ไขปัญหาด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหา จชต. สล.คปต. ยังคงจัดทำโครงการจ้างที่ปรึกษาฯ เพื่อช่วยเหลืองานต่อเนื่องไปทุกปีงบประมาณ สำหรับมิตินงานด้านความมั่นคง สมช. /สล.คปต. จำเป็นต้องเร่งเพิ่มเติมบุคลากรดำเนินงานให้เหมาะสมกับภารกิจงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามที่กำหนดไว้ ทั้งการขอตัวช่วยราชการเต็มเวลา และการสอบบรรจุจากบุคคลภายนอก หรือรับโอนจากส่วนราชการต่าง ๆ ...”

2.2 ข้อเสนอเกี่ยวกับการสนับสนุนของหน่วยงานกลาง

2.2.1 ประเด็นการสนับสนุนของหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนงาน ข้อมูลจากตัวแทนหน่วยงานกลาง (3 หน่วยงาน) มีข้อคิดเห็นสอดคล้องกันว่า การแต่งตั้งผู้บริหาร (ระดับหัวหน้า/รองหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานกลาง 5 หน่วยงาน) ให้เป็นที่ปรึกษา สล.คปต. และการกำหนด ให้มีผู้แทนหน่วยงานกลาง (ระดับปฏิบัติงาน) ไปร่วมปฏิบัติงานกับหน่วยย่อยของ สล.คปต. (ตามโครงสร้าง 3 ฝ่าย 1 สำนักงาน) ถือเป็นช่องทางในการขอคำแนะนำ และให้คำปรึกษาจากผู้บริหาร รวมทั้งสนับสนุนการปฏิบัติงานในรายละเอียดที่ชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ และเรื่องการปรับปรุงแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องรองรับกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

2.2.2 ประเด็นการสร้างความตระหนักต่อการแก้ไขปัญหา จชต. ในลักษณะบูรณาการ ข้อมูลจากตัวแทนหน่วยงานทั้ง 5 หน่วยงาน ให้ข้อคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ควรมุ่งสร้างความตระหนักของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับกระทรวง กรม ไปจนถึงระดับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งจำเป็นต้องเข้าใจขั้นตอน กระบวนการดำเนินงานตั้งแต่ขั้นการจัดทำแผน การประสานแผน การติดตามผลการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลในทุกระดับ (ระดับนโยบาย แผนงาน โครงการ) ทั้งนี้ ในการดำเนินงานที่ผ่านมา สล.คปต. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้จัดการประชุมหารือ การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมสัมมนา การติดตามตรวจราชการในพื้นที่ และกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความตระหนักต่อการขับเคลื่อนงานในลักษณะบูรณาการ ร่วมกันมาโดยลำดับ สำหรับในระยะต่อไป ควรให้ความสำคัญกับประเด็นการเรียนรู้และพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติงานให้คล่องตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำแผน การปรับปรุงแผน การจัดคำของงบประมาณ และการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยงานกลาง (3 หน่วยงาน) ต่อข้อสังเกตเกี่ยวกับการสนับสนุนของหน่วยงานกลาง ได้รับทราบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... เรื่องการแก้ไขปัญหา จชต. ถือเป็นวาระแห่งชาติ เชื่อว่าทุกหน่วยงานพร้อมดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบภารกิจของหน่วยงานอย่างเต็มที่ สำหรับสภาพัฒน์พร้อมให้การสนับสนุน ตามที่ได้รับมอบหมายต่อไป ...”

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... สมช. เป็นหน่วยงานเจ้าภาพกลาง และเป็นหน่วยงานสนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายการแก้ไขปัญหา จชต. ต่อไป พร้อมทั้ง ดำเนินการปรับปรุงพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนงานให้มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... สงป. เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบด้านงบประมาณในการขับเคลื่อนงานของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการนำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะบทบาท สงป. ในการจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ โดยร่วมกับหน่วยงานเจ้าภาพกลาง (สมช.) และหน่วยงานเจ้าภาพมิตงานด้านความมั่นคงกับด้านการพัฒนา (กอ.รณ.กับ คอ.บต.) รวมทั้งหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบแผนพัฒนา และเป้าหมายตัวชี้วัดของภาครัฐ (สภาพัฒน์ และสำนักงาน ก.พ.ร.) เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลต่อไป ...”

2.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเชื่อมโยงงานกับผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ

ประเด็นการเชื่อมโยงภารกิจงานกับผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไข ปัญหา จชต. โดย สล.คปต. ได้สนับสนุนการดำเนินงานของผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ ทั้งการประสานงานในส่วนกลางร่วมกับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า และการประสานงานกับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ จชต. ซึ่งจะส่งผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อแผนนโยบายของ คสช. ทั้งนี้ **ข้อมูล** จากตัวแทนหน่วยงานทั้งหมดที่ให้สัมภาษณ์มีประเด็นข้อเสนอแนะว่า สถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว เมื่อเทียบกับช่วงที่รัฐบาล คสช.เริ่มเข้าบริหารประเทศ ดังนั้น **หน่วยงาน** รับผิดชอบขับเคลื่อนงานในระยะต่อไป ควรพิจารณาบทบาท กรรณการดำเนินงานของผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วย

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างที่เป็น หน่วยงานกลาง (3 หน่วยงาน) ต่อข้อสังเกตเกี่ยวกับการเชื่อมโยงงานกับผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ ได้รับทราบประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ในยุคที่ คสช. เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ นั้น ผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา จชต. ถือเป็นกลไกสำคัญที่สามารถประสานงานในระดับคณะรัฐมนตรีไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จชต. ในการทำงานเป็นทั้งตัวแทนรัฐบาลและตัวแทนประชาชนในพื้นที่ จึงมีบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. แต่เมื่อโครงสร้างการเมืองเข้าสู่ระบบปกติ มี ส.ส. มี ส.ว. และมีพรรคการเมืองทำหน้าที่ตามปกติแล้ว จึงมีคำถามว่าผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ ยังจำเป็นอยู่ต่อไปหรือไม่ ต้องมาพิจารณาให้รอบด้าน ...”

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ มีผลงานเป็นที่ประจักษ์หลายเรื่อง และมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานการพูดคุยสันติสุข จชต. โดยมี สมช. เป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านธุรการ จึงเห็นว่าในระยะต่อไป ผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ ยังมีความสำคัญและสนับสนุนการขับเคลื่อนงานให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ แต่ต้องปรับปรุงบทบาทหน้าที่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... กลไกต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา จชต. ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาและในปัจจุบัน มีประโยชน์ต่อการดำเนินงาน มากน้อยแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ จึงควรพิจารณาปรับปรุงบทบาทผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ด้วย ...”

2.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ

ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562 (ระยะ 5 ปีที่ผ่านมา) นั้น หากจำแนกตามภารกิจงานโดยเครื่องมือสำคัญทั้งสองเรื่องแล้ว จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้ง 5 หน่วยงาน ได้นำเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกัน ดังนี้

2.5.1 การดำเนินงานภายใต้แผนงานหลัก มีกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

2.5.1.1 การจัดทำแผนงานหลักในแต่ละช่วงเวลา โดยการจัดทำแผนหลักในหัวแรกเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการระยะ 3 ปี (ปี 2558 - 2560) ต่อมาได้จัดทำเป็นแผนระยะ 4 ปี (ปี 2561 - 2564) ตามกรอบเวลาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 สำหรับในแผน ปฏิบัติการฯ ที่ใช้ในปัจจุบัน มุ่งจัดทำให้สอดคล้องกับกรอบเวลาระยะ 5 ปีแรกของยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีกระบวนการดำเนินงานสำคัญที่สอดคล้องกับการจัดทำนโยบายระดับชาติ และแผนพัฒนาฯ ซึ่งหน่วยงานรับผิดชอบ ควรถือปฏิบัติให้เกิดความชัดเจน ครบถ้วนในขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

1. การประเมินสถานการณ์สำคัญ โดยมุ่งวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ปัจจุบันและการคาดการณ์ในอนาคต จากข้อมูลที่ได้จากการประชุมร่วมกับหน่วยงานด้านการข่าว หน่วยดำเนินงานในพื้นที่ จชต. และกระทรวง กรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม เป็นต้น

2. การรวบรวมข้อมูลที่เป็นกรอบทิศทางหลัก ซึ่งมีแหล่งข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนหลัก ได้แก่ นโยบายรัฐบาล ข้อเสนอการนายกรัฐมนตรี/รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ จชต. ในโอกาสต่าง ๆ และนโยบายด้านความมั่นคง และแผนหลักด้านการพัฒนา

3. การรวบรวมผลการประเมินที่ผ่านมา ซึ่งจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากรายงานการติดตามผลและการประเมินผลจากหน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการประเมินโดยหน่วยงานของรัฐ หรือของภาคเอกชน หรือองค์กรสาธารณอื่น ๆ รวมทั้งข้อมูลจากองค์กร สมาคมต่าง ๆ ที่นำเสนอต่อภาครัฐ/รัฐบาล เช่น สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย ตลอดจนข้อมูลจากรายงานของต่างประเทศ

4. การยกร่างแผน การพิจารณากลับกรองและอนุมัติแผน เป็นการแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างแผน เพื่อเสนอเข้าที่ประชุมหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาความถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ แล้วนำเสนอ คปต. พิจารณาอนุมัติแผนก่อนนำเสนอหัวหน้า คสช. ลงนามประกาศใช้ให้ทุกหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยึดถือร่วมกัน

2.5.1.2 การนำแผนไปสู่การปฏิบัติในแต่ละปี ถือเป็นสิ่งสำคัญไม่น้อยกว่าการจัดทำแผนการดำเนินการ หน่วยงานรับผิดชอบต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจทำให้ผู้เกี่ยวข้องต้องเข้าใจขอบเขตเนื้องานตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย/ตัวชี้วัดของแผน เพื่อกำหนดจุดเน้นของงานแต่ละปี การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามตัวชี้วัดของแผนในแต่ละปีด้วย ซึ่งต้องพิจารณาร่วมกันทั้ง 3 หน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบ (สมช./กอ.รมน./ศอ.บต.) และต้อง

พิจารณาร่วมกับ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ซึ่งเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบระดับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบจัดทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมเสนอคำของบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ

นอกจากนี้ หน่วยงานรับผิดชอบต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการสำคัญที่เชื่อมโยงกับการกำหนดจุดเน้นที่ชัดเจนในแต่ละปี คือ กระบวนการติดตามผล และการร่วมพิจารณาปัญหาอุปสรรคการดำเนินงานของกระทรวง กรมและหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อเร่งประสานงานทำความเข้าใจกับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต. ให้ร่วมกันผลักดัน/สนับสนุนด้านต่าง ๆ ที่มุ่งแก้ไขปัญหาอุปสรรคให้กับหน่วยดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานของหน่วยบรรลุผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผน

2.5.2 การดำเนินงานภายใต้แผนเงิน หรือแผนงบประมาณ โดยมีการดำเนินการดำเนินงานสำคัญที่ให้หน่วยงานของรัฐทุกประเภทต้องดำเนินงานตามกรอบปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ซึ่ง กรม.ได้อนุมัติตามข้อเสนอของ สงป. อาจจัดแบ่งการดำเนินงานที่สำคัญในแต่ละไตรมาสของปีงบประมาณ สรุปได้ ดังนี้

ไตรมาสของปีงบประมาณ	จุดเน้น/การดำเนินการสำคัญ
ไตรมาสที่ 1 (ตุลาคม - ธันวาคม)	ปีงบประมาณปัจจุบัน/งบที่ได้รับจัดสรร - ประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน / รวบรวมความต้องการ เพื่อปรับแผนดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับ ปีงบประมาณ ต่อไป - จัดทำคำขอขบรายจ่ายปีงบประมาณต่อไป
ไตรมาสที่ 2 (มกราคม - มีนาคม)	ปีงบประมาณปัจจุบัน/งบที่ได้รับจัดสรร - รายงานผลงานไตรมาสที่ 2 ตามแบบจชต.01 - ดำเนินงานตามแผนของไตรมาสที่ 2 ปีงบประมาณ ต่อไป - ส่งคำขอขบประมาณ และบันทึกข้อมูลเข้าระบบ ไตรมาสที่ 3 (เม.ย. - มิ.ย.)
ไตรมาสที่ 3 (เมษายน - มิถุนายน)	ปีงบประมาณปัจจุบัน/งบที่ได้รับจัดสรร - รายงานผลงานไตรมาสที่ 2 ตามแบบจชต.01 - ดำเนินงานตามแผนของไตรมาสที่ 3

ปีงบประมาณ ต่อไป

- ส่งข้อมูลสำคัญเพิ่มเติมให้ สงป.
- จัดทำข้อมูลชี้แจง กมธ.รัฐสภา

ไตรมาสที่ 4 (กรกฎาคม – กันยายน) ปีงบประมาณปัจจุบัน/งบที่
ได้รับจัดสรร

- รายงานผลงานไตรมาสที่ 3 ตามแบบ
จขต.01
- ดำเนินงานตามแผนของไตรมาสที่ 4

ปีงบประมาณ ต่อไป

- ส่งเอกสารชี้แจงงบประมาณให้ สงป.
และรัฐสภา
- จัดคณะผู้บริหารและ จนท.ชี้แจงต่อ
กมธ./อนุ กมธ.

จากภาพรวมกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ ดังกล่าว สรุปประเด็น
ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานรับผิดชอบพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.5.2.1 ประเด็นของระบบงานประสานแผนและการกลั่นกรองเรื่องสู่
การพิจารณาของกลไกหลัก

1. ในส่วนของแผนงานหลักหรือแผนปฏิบัติการ มีประเด็นย่อย
ได้แก่ 1.1 การประเมินสถานการณ์สำคัญ จำเป็นต้องใช้ทั้งข้อมูลด้านการข่าว เพื่อความเข้าใจเงื่อนไข
ปัญหาด้านความมั่นคง และข้อมูลความต้องการของประชาชนและศักยภาพของพื้นที่เพื่อการ
ตอบสนองที่ชัดเจน 1.2 ในการจัดทำแผน จำเป็นต้องจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
ทั้งในและนอกภาครัฐ เพื่อความร่วมมือขับเคลื่อนงานให้บรรลุผล 1.3 กระทรวง กรมและหน่วยงาน
เทียบเท่าที่มีแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนปฏิบัติการส่วนใหญ่ ยังยึดถือในกรอบแผนงาน/
โครงการเดิมมากกว่าการทำโครงการใหม่ ๆ ตามแนวนโยบายงบประมาณของนายกรัฐมนตรี
ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 1.4 การกำหนดจุดเน้นของแผนดำเนินงานในแต่ละปี
ไม่เชื่อมโยงต่อเนื่องตามกรอบแผนปฏิบัติการ จึงเห็นความชัดเจนเฉพาะผลผลิตและผลลัพธ์ในระดับ
โครงการ แต่ยังไม่ปรากฏผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน 1.5 การมองข้ามความเชื่อมโยงในการดำเนินโครงการ
และกิจกรรมระหว่างหน่วยงาน และ 1.6 ผู้รับผิดชอบงานส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจความเชื่อมโยง
ระหว่างมิตินงานด้านความมั่นคงกับงานด้านการพัฒนา

2. ในส่วนของแผนเงินหรือแผนงบประมาณ มีประเด็นย่อย
ได้แก่ 2.1 ค่าของงบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าในมิตินงานพัฒนาขาด
ความเชื่อมโยงกับงานด้านความมั่นคง 2.2 บางกระทรวง กรม นำโครงการ /กิจกรรมที่เคยใช้งบ
ตามภารกิจงาน (Function) โดยไม่มีการขยายผลต่อยอด มาเป็นค่าของบตามแผนงบประมาณ
2.3 บางกระทรวง กรม นำเสนอค่าของงบประมาณที่มีวงเงินเกินความจำเป็นไม่มีข้อมูลยืนยัน
ความจำเป็น และ 2.4 ในส่วนของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้ว กระทรวง กรม และหน่วยงาน

เทียบเท่าส่วนใหญ่ มักละเลยการปรับแผนการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

2.5.2.2 ประเด็นของระบบงานกำกับและติดตามผลการดำเนินงานตามแผนที่เป็นเครื่องมือสำคัญ มีประเด็นย่อย ได้แก่ 2.1 การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนเน้นการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงาน แต่ขาดวิธีการและระบบประมวลผลที่ชัดเจน 2.2 การรายงานผลยังขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยรองรับ จึงทำให้การประมวลผลนำเรียนผู้บริหารค่อนข้างช้าและไม่ต่อเนื่อง และ 2.3 การกำกับ ดูแลติดตามปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานในระหว่างดำเนินงาน ทำได้ไม่ต่อเนื่องและไม่ครอบคลุมงานสำคัญ ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่อาจบรรลุผลได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

2.5.2.3 ประเด็นของระบบงานติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนหลัก มีประเด็นย่อย ได้แก่ 3.1 การตรวจติดตามประเมินผลโดย สล.คปต. ทำได้ไม่ต่อเนื่อง แม้จะมีการประเมินผลโครงการในระดับพื้นที่ แต่ยังมีจำนวนน้อย มีเพียงบางหน่วยงานที่ดำเนินการ และ 3.2 ยังนำผลงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้ประโยชน์ค่อนข้างน้อย ซึ่งส่งผลต่อการปรับปรุงแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ให้สอดคล้องสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐให้เกิดประโยชน์ที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและมีทีมงานสำคัญ

2.5.2.4 ประเด็นการเชื่อมโยงงานกับหน่วยงานเจ้าภาพในระดับพื้นที่ มีประเด็นย่อย ได้แก่ 4.1 กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าไม่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในระดับหน่วยปฏิบัติ สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการและจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงไม่เกิดผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับงานความมั่นคง และ 4.2 ในบางปี งบประมาณพบว่า ข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้าไม่สอดคล้องกับจุดเน้นของแผนปฏิบัติการประจำปี ทำให้การแก้ไขปัญหาบางประเด็นไม่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง

แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในระยะต่อไป

เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย ที่มุ่งให้ความสำคัญกับตัวแปรที่กำหนดไว้ ได้แก่ 1. ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน และ 2. ระบบบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. จึงได้ประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และจากการสังเกตการณ์ในการปฏิบัติงานของผู้วิจัย นำเสนอแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานระยะต่อไป ดังนี้

1. ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน (ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน)

จากประเด็นปัญหาขาดแคลนบุคลากรไม่เพียงพอทั้งงานและบุคลากรขาดความพร้อมในการดำเนินงาน สมควรสนับสนุนให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความพร้อมในการขับเคลื่อนงาน และมีคุณสมบัติเฉพาะที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” กล่าวคือ

1.1 เข้าใจ หมายถึง ผู้รับผิดชอบงานจำเป็นต้องมีความเข้าใจเรื่องสำคัญ อย่างน้อย 5 เรื่อง ได้แก่

1.1.1 **เข้าใจพื้นที่และรากเหง้าของปัญหา จชต.** ทั้งมิติภายในประเทศ โดยเฉพาะความหลากหลายของพื้นที่ จชต. (ประวัติศาสตร์ ประชากร สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม) และมิติต่างประเทศ โดยเน้นถึงความเชื่อมโยงกับเวทีระหว่างประเทศ (ชาติมหาอำนาจ กลุ่มประเทศในอนุภูมิภาค ประเทศเพื่อนบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ)

1.1.2 **เข้าใจกรอบทิศทางหลักและเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ** ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่และปัญหา จชต.

1.1.3 **เข้าใจแนวนโยบายของรัฐบาลและเจตนารมณ์ของผู้นำรัฐบาล** ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต.

1.1.4 **เข้าใจสาระและเจตนารมณ์แผนปฏิบัติการและแผนปฏิบัติราชการ** ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต.

1.1.5 **เข้าใจสาระกฎหมาย กฎ ระเบียบทางราชการไทย และกรอบกติการะหว่างประเทศ** ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต.

1.2 เข้าถึง หมายถึง จำเป็นต้องจัดระบบ หรือแสวงหาการสนับสนุนให้ผู้รับผิดชอบงานสามารถเข้าถึงเรื่องที่สำคัญ อย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่

1.2.1 **เข้าถึงพื้น จชต.** ทั้งพื้นที่ปกติโดยทั่วไป และพื้นที่มีเงื่อนไขปัญหา ด้านความมั่นคง

1.2.2 **เข้าถึงพี่น้องประชาชนในพื้นที่** เน้นความเป็นอยู่ของประชาชนและสามารถรู้ถึงปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

1.2.3 **เข้าถึงผู้นำ ผู้ปกครอง ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานของประเทศเพื่อนบ้าน** เพื่อขอรับการสนับสนุนและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต.

1.3 พัฒนา หมายถึง จำเป็นต้องให้ความสำคัญเร่งดำเนินการในส่วนที่จะผลักดันการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม อย่างน้อย 2 เรื่อง ได้แก่

1.3.1 **พัฒนาแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานต้นสังกัด** รวมทั้งพัฒนาเสริมสร้างความพร้อมของหน่วยรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผน

1.3.2 **พัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับของหน่วยรับผิดชอบ** ให้พร้อมเชื่อมโยงบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ หากได้มีการเสริมสร้างให้ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความพร้อม ตามข้อเสนอดังกล่าวแล้ว จะทำให้ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน สามารถตัดสินใจและดำเนินการ หรือปฏิบัติงานตามแผนงาน /โครงการ /กิจกรรม และใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหา และความต้องการของประชาชน รวมทั้งเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ จชต.

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) มีข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานระยะต่อไป สรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ให้ข้อคิดเห็นที่ “... หากทุกฝ่ายน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาเป็นหลักสำคัญในการดำเนินงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จะเห็นผลมีความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมแน่นอน ...”

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวให้ข้อคิดเห็นที่ “... นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงที่ สมช. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำขึ้น เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นกรอบแนวทางในการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ รวมถึงการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ จชต. ได้ยึดถือยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักสำคัญ ระบุในเอกสารชัดเจน และได้ชี้แจงเน้นย้ำให้ทุกหน่วยงานถือปฏิบัติร่วมกันตลอดมา ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ได้แสดงข้อคิดเห็นที่ “... ทุกหน่วยงานประกาศยึดถือปฏิบัติตามยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ต้องให้หน่วยงานเจ้าภาพที่กำหนดไว้ เร่งรัด ติดตามและกำกับให้ดำเนินงานได้อย่างแท้จริงด้วย ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นที่ “... ศอ.บต. ได้น้อมนำแนวพระราชดำริมาปฏิบัติงานขยายผลการพัฒนาในพื้นที่ และการดำเนินงานสนองแนวพระราชดำริเพื่อมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการดำเนินงานทุกระดับ เพื่อขับเคลื่อนงานพัฒนาในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ...”

ผู้แทน ศปป.5 ให้ข้อคิดเห็นที่ “... ใต้ให้ความสำคัญจัดทำแผนงาน /โครงการ/กิจกรรมฝึกอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจ และพัฒนาทักษะเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อนไปรับหน้าที่ในพื้นที่ จชต. ให้พร้อมดูแลประชาชน ทำให้พื้นที่ที่มีความปลอดภัย และสนับสนุนงานพัฒนาต่อไป ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวให้ข้อคิดเห็นที่ “...กอ.รมน. ภาค ๔ ส่วนหน้า ต้องทำให้รัฐบาลมั่นใจการทำหน้าที่ ประชาชนในพื้นที่ต้องปลอดภัย การพัฒนาช่วยเหลือประชาชนของหน่วยงานต่าง ๆ ไปสู่ตำบลหมู่บ้านและชุมชนได้สะดวก ได้มีการประสานการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมายกับ ศอ.บต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้การสนับสนุนทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในพื้นที่”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดงข้อคิดเห็นที่ “... แนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาที่สภาพัฒน์ดูแล ได้ยึดถือแนวพระราชดำริเป็นแนวทางหลักอย่างชัดเจน ... ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สำหรับกรณีของ จชต. เป็นที่ทราบกันดี ทุกฝ่ายยึดถือตามยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ...”

2. ระบบบริหารจัดการในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต.

จากการพิจารณาระบบงานที่สำคัญ ภายใต้ระบบระบบบริหารจัดการในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ดังกล่าวทั้ง 3 ระบบย่อย ล้วนมีความเชื่อมโยงส่งผลต่อกันประกอบด้วย 1. ระบบงานในการประสานแผนกับหน่วยงานทุกระดับ 2. ระบบงานในการกำกับติดตามผลและการรายงานผลการดำเนินงาน และ 3. ระบบงานติดตามประเมินผลในภาพรวม

ดังนั้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงในเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบย่อยดังกล่าว ให้สามารถขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต.ได้อย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

2.1 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวง กรมที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นที่ภารกิจงาน จชต.เป็นลำดับความเร่งด่วนแรก ทั้งเรื่อง Hard ware & Soft ware ให้พร้อมรองรับการพัฒนาฐานข้อมูลตามข้อสั่งของนายกรัฐมนตรี และมติ ครม. ที่เกี่ยวข้อง

2.2 การพัฒนาบุคลากรที่ได้รับมอบหมายภารกิจงาน จชต. ให้มีความพร้อมทั้งความรู้ความเข้าใจเรื่องสำคัญ มีทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน และมีสิทธิประโยชน์สวัสดิการอย่างเหมาะสม รวมทั้งมีโอกาสเจริญเติบโตก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของหน่วยงาน

2.3 การปรับปรุงกฎหมายและกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายและกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับ 1. มติงานด้านความมั่นคง ซึ่งกำหนดให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลัก) และ 2. มติงานด้านการพัฒนา ซึ่งกำหนดให้ ศอ.บต. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายหลัก) โดยข้อเสนอประเด็นนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. นำประกาศ คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่เกี่ยวข้องกับ จชต. (4 ฉบับ) และยังมีผลบังคับในปัจจุบัน ไปพิจารณาปรับปรุงเข้าสู่กฎหมายปกติต่อไป เพื่อมุ่งหวังให้เกิด “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ต่อไป ตามเจตนารมณ์ของหัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรี

ในการประมวลผลข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (ทั้ง 5 หน่วยงาน) มีข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานระยะต่อไป สรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องเฉพาะราย ดังนี้

รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ระบบบริหารจัดการสนับสนุนงานพัฒนาต่าง ๆ ต้องเตรียมคนรับผิดชอบงานให้พร้อมดำเนินงานตามแผน ต้องเข้าใจชัดเจนในขั้นตอนดำเนินงาน ประสานงานทำร่วมกับหน่วยงานอื่นได้ ถ้าได้ระบบเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยจะทำให้การดำเนินงานสะดวก รวดเร็วมากขึ้น ...”

รองเลขาธิการสภา มช. กล่าวแสดงข้อคิดเห็นว่า “... ปัญหาหลักอย่างหนึ่งของความมั่นคงในปัจจุบัน มีภัยคุกคามด้านความมั่นคงใหม่ ๆ ที่เกิดจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และมีกฎหมายใหม่เพิ่มมากขึ้น รองรับภัยคุกคามใหม่ ในการขับเคลื่อนงานจำเป็นต้องพัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐให้มีขีดความสามารถพร้อมรับมือการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ...”

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้ข้อคิดเห็นว่า “... โดยระบบงานของภาครัฐในระยะต่อไป ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบดิจิทัล เพื่อพัฒนาระบบงาน การให้บริการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป้าหมายอยู่ที่ประชาชน คิดว่าทุกหน่วยงานต้องทำปรับปรุงให้หน่วยมีความพร้อมมากขึ้น ...”

เลขาธิการ ศอ.บต. ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “... ปัญหาของกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานในพื้นที่ ทุกหน่วยงานได้พยายามแก้ไขร่วมกัน ช่วยกันหาทางออกให้ งานพัฒนาต่าง ๆ ไปถึงประชาชนได้ ช่วยแก้ไขปัญหามาของประชาชน สร้างโอกาสพัฒนาให้คนทุกช่วง

วัย การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาสนับสนุนช่วยได้มาก และกำลังนำมาพัฒนาปรับปรุงระบบให้มีความพร้อมมากขึ้น ...”

ผู้แทน ศปบ.5 ให้ข้อคิดเห็นว่า “... ได้มีการพัฒนาหน่วยในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ผู้ปฏิบัติงานได้รับการพัฒนาให้เรียนรู้การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการทำงานในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ... อาจมีปัญหาอุปสรรคอยู่บ้างเกี่ยวกับกฎหมายใหม่ ๆ ที่หน่วยปฏิบัติต้องอาศัยผู้รู้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนช่วยเหลือด้วย ...”

รอง ผอ.รมน.ภาค 4 กล่าวให้ข้อคิดเห็นว่า “... การได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในพื้นที่ ทำให้ กอ.รมน.ได้รับการพัฒนาหน่วยหลายเรื่อง ผบ.ให้ความสำคัญ จึงได้รับการพัฒนาปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานหลายเรื่อง ทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ใหม่ ๆ และ กอ.รมน.ภาค ๔ ส่วนหน้า พร้อมในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ต่อไป ...”

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้ ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า “...การขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต.ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนลำดับรองที่เกี่ยวข้อง จัดให้มีการผลตามตัวชี้วัดของแผนงาน /โครงการต่าง ๆ จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบงานที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องเหล่านี้ชัดเจน และประสานงานเรียนรู้ร่วมกัน เทคโนโลยีสมัยใหม่มีความสำคัญมาก ยุคนี้และอนาคตต้องใช้ในการทำงานร่วมกัน จะช่วยให้จัดระบบงานที่คล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ...”

สรุป

ในการวิเคราะห์การขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. และแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานต่อไป นั้น จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินงานที่ผ่านมาโดย สมช./สล.คปต. และข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานกลาง และหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบปฏิบัติงานสำคัญ สรุปว่า แนวนโยบายของ คสช. ที่ให้ความสำคัญกับ “การเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา จชต.” เป็นความมุ่งหวังให้เกิดขึ้นภายในหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า ซึ่งมีจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานพลเรือน ตำรวจ และทหาร ซึ่งมีบทบาทและภารกิจดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน/องค์กรเหล่านั้น เนื่องจากปัญหา จชต. เป็นปัญหาในเชิงพื้นที่ (Area base) และเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญ (Issue base) หลายประเด็น ประกอบกับเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกันหลายมิติงาน โดยเฉพาะมิติงานด้านความมั่นคงและมิติงานด้านการพัฒนา ดังนั้น คสช. จึงกำหนดแนวนโยบายดังกล่าว โดยมุ่งหวังให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันขับเคลื่อนงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ทำให้เกิด สันติสุขในพื้นที่ จชต. โดยเร็ว

สำหรับผลการวิเคราะห์ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ นั้น สรุปว่า 1. ผู้รับผิดชอบงาน (ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน) ของหน่วยงานเจ้าภาพหลัก มีความสำคัญมากในทุกขั้นตอนงานและทุกระดับของการประสานงาน ตลอดการดำเนินงานในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และในระยะต่อไป 2. ระบบการบริหารจัดการ (ทั้งระบบย่อยในงานประสานแผน งานกำกับตรวจติดตามผลการดำเนินงาน และงานติดตามประเมินผลในภาพรวม)

มีความสำคัญสำหรับการเชื่อมโยงงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนงานร่วมกันทุกระดับ ทั้งในช่วงที่ผ่านมาและในระยะต่อไป

ทั้งนี้ ในส่วนของข้อเสนอแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานระยะต่อไปให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเพิ่มมากขึ้น นั้น จำเป็นต้องเร่งดำเนินการพัฒนาให้ผู้รับผิดชอบภารกิจงานมีความพร้อมขับเคลื่อนงานได้อย่างต่อเนื่อง และเร่งปรับปรุงพัฒนาออกแบบระบบบริหารจัดการของกลไกหลักและหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบ ในภาพรวม รวมทั้งหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบมีทีมงานด้านสำคัญ (ด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา) ให้พร้อมดำเนินงานบนระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ สามารถเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลสำคัญ ได้ตลอดเวลาและทุกระดับการขับเคลื่อนงาน โดยมุ่งเชื่อมโยงระดับกระทรวง กรมในส่วนกลางกับหน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังกล่าว กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและสรุปบทเรียนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของรัฐบาลในช่วง คสช. เน้นการขับเคลื่อนงานในส่วนกลางโดย สมช./สล.คปต. และประการที่สอง เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เน้นการขับเคลื่อนภารกิจงานในส่วนกลางที่สอดคล้องกับสถานการณ์และหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในภาพรวม

ในการดำเนินการครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาวิจัยได้รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิที่เป็นรายงานผลการดำเนินงาน รายงานการประเมินผลโครงการ และชุดข้อมูลที่กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำขึ้น เพื่อชี้แจงคณะกรรมการการของรัฐบาล รวมทั้งรายงานสรุปผลการประชุมคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารและปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในภาพรวม หน่วยงานเจ้าภาพมิติด้านความมั่นคง มิติด้านการพัฒนา และหน่วยงานกลาง โดยนำมาประมวลวิเคราะห์เนื้อหาในเชิงพัฒนาการของการดำเนินงาน และเรียบเรียงสาระสำคัญ ซึ่งปรากฏผลการศึกษาวิจัย ตอบวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดังนี้

สรุป

ผลการศึกษาสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยประการแรก เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและบทเรียนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. ของรัฐบาลในช่วง คสช. สรุปสาระสำคัญได้ 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญในการขับเคลื่อนงาน ประกอบด้วย

1. ประเด็นปัญหาอุปสรรคสำคัญในภาพรวม คือ **ปัญหาขาดแคลนด้านทรัพยากรบุคคลในการขับเคลื่อนงาน** โดยมีทั้งประเด็นขาดแคลนในเชิงปริมาณ ซึ่งมีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงาน และประเด็นขาดแคลนในเชิงคุณภาพ ซึ่งไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถพร้อมขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับ สมช. ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพหลักรับผิดชอบในภาพรวมทุกมิติด้าน ส่งผลกระทบต่อให้การขับเคลื่อนภารกิจงานของหน่วยงานเจ้าภาพไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ ทันเวลาที่ต้องการ

2. ประเด็นปัญหาอุปสรรคของตัวแปรในการศึกษาวิจัย 2 ตัวแปร ได้แก่

1. **ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน** (ทั้งผู้บริหารและปฏิบัติงานของหน่วยงานรับผิดชอบในภาพรวม หน่วยงานรับผิดชอบมิติด้านสำคัญ หน่วยงานกลาง และกระทรวง กรมที่เกี่ยวข้อง) และ 2. **ระบบบริหารจัดการ**

รวม 3 ระบบย่อย (ระบบงานประสานแผน ระบบงานกำกับติดตามผล และระบบงานติดตามประเมินผล) ซึ่งนอกจากประสบประเด็นปัญหาเช่นเดียวกับในภาพรวมแล้ว ยังประสบปัญหาขาดความพร้อมในการขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเรื่องการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ที่สำคัญ การพัฒนาทักษะที่จำเป็น และการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้รองรับการดำเนินงานทั้ง 3 ระบบย่อย ได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะต่อไป

ส่วนที่เป็นบทเรียนการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต.ของรัฐบาลในช่วง คสช.

เป็นการสรุปบทเรียนจากการขับเคลื่อนงานในส่วนกลางโดย สมช. มีเรื่องสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนงานระยะต่อไป ดังนี้

1. เรื่องแนวนโยบายสำคัญและกลไกขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต.

หัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้ให้ความสำคัญกับนโยบาย “การเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการดำเนินงานทุกระดับ โดยเฉพาะการบูรณาการแผนงาน/โครงการ/งบประมาณของกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ได้กำหนดกลไกขับเคลื่อนงาน แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับนโยบาย (หัวหน้า คสช.รับผิดชอบ) ระดับแปลงนโยบายฯ (คปต.รับผิดชอบ โดยให้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ)/ประธาน คปต. เป็นกลไกบูรณาการงานของส่วนราชการทุกหน่วย จัดให้ กอ.รมน.และ คอ.บต. เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการบูรณาการในมิติด้านความมั่นคง และมิติด้านการพัฒนา ตามลำดับ) และระดับหน่วยปฏิบัติ (ให้ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักขับเคลื่อนงานทั้งปวงในพื้นที่)

จากข้อมูลเชิงลึกได้ข้อสรุปว่า เป็นแนวนโยบายที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของ จชต. ซึ่งมีความเชื่อมโยงทั้งประเด็น Area base & Issue base และมีความหลายหลายในมิติงานทั้งมิติภายในประเทศ (งานด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา) และมิติต่างประเทศ (ที่เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านไปจนถึงชาติมหาอำนาจ) ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในพื้นที่ จชต. จึงมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละปีงบประมาณ ไม่น้อยกว่า 10 กระทรวง 50 กรม /หน่วยงาน ซึ่งยังไม่รวมหน่วยงานอื่นนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก

สำหรับการกำหนดกลไกหลักและเครื่องมือสำคัญ เพื่อขับเคลื่อนงานตามแนวนโยบายดังกล่าว จากข้อมูลเชิงลึกสรุปได้ว่า จำเป็นต้องสร้างเอกภาพภายใต้กลไกหลัก คปต. และคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ซึ่ง คสช.และรัฐบาลได้แต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรี ฝ่ายความมั่นคง (พลเอก ประวิตรฯ) ทำหน้าที่ประธาน คปต. และประธานกรรมการบูรณาการ กำกับดูแลงานอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 5 ปี โดยมี สมช./สล.คปต. เป็นฝ่ายเลขานุการหลักของกรรมการทั้งสองคณะ ทั้งนี้ สมช.โดยสำนักงาน ผอ.สล.คปต. ได้ขับเคลื่อนงานทั้งสองคณะไปด้วยกัน ซึ่งอาศัยเครื่องมือสำคัญ (ทั้งแผนปฏิบัติการ และแผนงบประมาณบูรณาการ) ทำให้เกิดความเชื่อมโยงและสามารถดำเนินงานได้อย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ อาจสรุปได้ว่า ทั้งกลไกหลักและเครื่องมือสำคัญ ถือเป็นจุดแข็งสำคัญที่จำเป็นต้องดำรงไว้ และพัฒนาปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานควบคู่กันไป เพื่อให้การแก้ไขปัญห จชต. บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม

2. เรื่องการออกแบบโครงสร้างการจัด สล.คปต.

สมช. ได้จัดโครงสร้างให้มีผู้บริหารจากหน่วยงานภายนอก และหน่วยงานภายในของ สมช. รับผิดชอบงาน กล่าวคือ ให้ สมช. เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบงานในภาพรวม ให้ คอ.บต. เป็น

เจ้าภาพรับผิดชอบมิตินงานด้านการพัฒนา และให้ กอ.รมน. เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบมิตินงานด้านความมั่นคง รวมทั้ง จัดให้มีหน่วยภายใน สล.คปต. ให้พร้อมรองรับการปฏิบัติภารกิจในมิตินงานสำคัญ ประกอบด้วย 1. ฝ่ายประสานแผนและติดตามผลด้านการพัฒนา 2. ฝ่ายประสานแผนและติดตามผลด้านความมั่นคง 3. ให้มีฝ่ายประเมินผล เพื่อรับผิดชอบงานติดตามประเมินผลในระดับนโยบายและมิตินงานที่สำคัญ ซึ่งเชื่อมโยงกับการติดตามผลของฝ่ายพัฒนาและฝ่ายความมั่นคง โดยรวบรวมจากหน่วยงานเจ้าของแผนงาน/โครงการตามแผน รวมทั้งผลการประเมินของหน่วยงานเจ้าของแผนงาน/โครงการด้วย และ 4. ให้มีสำนักงาน ผอ.สล.คปต. รับผิดชอบงานบริหารจัดการ รวมทั้ง 5. จัดให้มีคณะที่ปรึกษา สล.คปต. จากคณะบุคคลระดับหัวหน้า /รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรมที่เป็นหน่วยงานกลาง (สศช./สงป. /สำนักงาน กพ. /สำนักงาน กพร. /กรมบัญชีกลาง) เพื่อสนับสนุนงานที่จำเป็นต่อการตัดสินใจของ คปต. ด้วย

จากข้อมูลเชิงลึกสรุปได้ว่า การกำหนดผู้รับผิดชอบในระดับผู้บริหารหน่วยตามโครงสร้าง สล.คปต. มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบทบาท ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ในความสำเร็จของการขับเคลื่อนงานจำเป็นต้องมีปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการจัดทำแผน การวิเคราะห์โครงการ และการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งการติดตามผลและการประเมินผล

ข้อสรุปที่สำคัญอีกประการ คือ การแต่งตั้งผู้บริหารจากหน่วยงานกลาง (5 หน่วยงาน) เป็นที่ปรึกษา สล.คปต. และกำหนดให้มีผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานกลางเป็นผู้แทนร่วมปฏิบัติงานกับหน่วยย่อยของ สล.คปต. (3 ฝ่าย 1 สำนักงาน) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการประสานงานเชื่อมโยงเครือข่ายร่วมสนับสนุนการดำเนินงานของ สล.คปต. รวมทั้ง เป็นช่องทางสำหรับติดต่อขอคำแนะนำ หรือเป็นช่องทางให้คำปรึกษาจากผู้บริหาร และสนับสนุนการปฏิบัติงานในรายละเอียดที่ชัดเจนจากหน่วยงานกลาง โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ และเรื่อง การปรับปรุงแผนงาน /โครงการที่สอดคล้องรองรับกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3. เรื่องการเชื่อมโยงภารกิจงานกับผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา จชต.

สมช. /สล.คปต. ได้สนับสนุนการดำเนินงานของผู้แทนพิเศษของรัฐบาล ทั้งการสนับสนุนด้านธุรการ และการประสานงานในส่วนกลางร่วมกับกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่า และการประสานกับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ จชต. ซึ่งต้องพิจารณาปรับปรุงระบบการจัดการในการขับเคลื่อนงานให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพร่วมกับผู้แทนพิเศษของรัฐบาลด้วย

จากข้อมูลเชิงลึกโดยส่วนใหญ่เห็นว่า นับตั้งแต่การบริหารประเทศเข้าสู่กลไกปกติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ในพื้นที่ จชต. มีตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) รวมทั้ง คอ.บต. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนา จชต. เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นกลไกช่วยเหลือสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ จชต. ได้ตามปกติแล้ว จึงเห็นสมควรให้มีการทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

4. เรื่องระบบบริหารจัดการและกระบวนการขับเคลื่อนงาน

สมช. /สล.คปต. ได้ออกแบบระบบบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการประสานความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ (ทั้งหน่วยพลเรือน ตำรวจ ทหาร) และการเชื่อมโยงงานระหว่างหน่วยงาน (ระดับกระทรวง กรม จนถึงหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่) โดยมีแผนงานหรือแผนปฏิบัติการ (กำกับโดย คปต.) และแผนเงินหรือแผนงบประมาณการ (โดยคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ) เป็นเครื่องมือเชื่อมโยงบูรณาการงานของทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยมุ่งสร้างความตระหนักของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกระดับต่อการแก้ไขปัญหาในลักษณะบูรณาการ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเรียนรู้และขั้นตอนการปฏิบัติงานให้คล่องตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำและการปรับปรุงแผน การจัดคำของงบประมาณ และการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในกระบวนการขับเคลื่อนงาน สล.คปต. ได้ออกแบบระบบการบริหารจัดการโดยกำหนดงานสำคัญและผู้รับผิดชอบงาน ประกอบด้วย 1. **งานจัดทำแผนและนำไปปฏิบัติ** ทั้งส่วนที่เป็นไปตามแผน และส่วนที่เพิ่มเติมใหม่ ซึ่งมีลักษณะงานที่ต้องรวบรวม/วิเคราะห์ข้อมูล ประสานหน่วยงาน จัดการประชุมร่วม ติดตามงานในพื้นที่ โดยคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สล.คปต. และ 2. **งานประเมินผล** ทั้งในระดับนโยบายและระดับแผนหลัก

จากข้อมูลเชิงลึกโดยส่วนใหญ่เห็นว่า ในการออกแบบระบบบริหารจัดการและกระบวนการขับเคลื่อนงาน สมช. /สล.คปต. ได้ยึดตามแนวทางดำเนินงานของสภาพัฒน์ และสามารถใช้ดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อจำกัดอีกมาก โดยเฉพาะเรื่องขาดบุคลากรที่มีความพร้อมในการปฏิบัติการกิจ และเรื่องข้อจำกัดด้านทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทั้งสองเรื่อง สมช. /สล.คปต. อาจจัดทำโครงการปรับปรุงและพัฒนาบุคลากร และโครงการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้

5. เรื่องระบบงานประสานแผนและกลั่นกรองเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของกลไกหลัก

5.1 ในส่วนของแผนปฏิบัติการ มีประเด็นย่อย ได้แก่ 1. การประเมินสถานการณ์สำคัญ จำเป็นต้องใช้ทั้งข้อมูลด้านการข่าวเพื่อความเข้าใจเงื่อนไขด้านความมั่นคง และข้อมูลความต้องการของประชาชนและศักยภาพของพื้นที่เพื่อการตอบสนองที่ชัดเจน 2. การจัดทำแผน จำเป็นต้องจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อความร่วมมือขับเคลื่อนงาน 3. กระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่าที่มีแผนงาน/โครงการ ภายใต้แผนปฏิบัติการส่วนใหญ่ ยังยึดถือโครงการเดิมมากกว่าคิดโครงการใหม่ ๆ 4. การกำหนดจุดเน้นของแผนดำเนินงานในแต่ละปีไม่เชื่อมโยงต่อเนื่องตามกรอบแผนปฏิบัติการ จึงเห็นได้ชัดเจนเฉพาะผลผลิตและผลลัพธ์ในระดับโครงการ แต่ยังไม่ปรากฏผลลัพธ์ในระดับแนวทาง และผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมที่ชัดเจน 5. การมองข้ามความเชื่อมโยงโครงการและกิจกรรมระหว่างหน่วยงาน และ 6. ผู้รับผิดชอบงานส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างมิติงานด้านความมั่นคงกับงานด้านการพัฒนา

ในกระบวนการกลั่นกรองเรื่องก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของกลไกหลักนั้น สมช. จัดทีมรับผิดชอบงานเป็นทีมเดียวกับ สล.คปต. ทำงานสองบทบาทคือ เป็นทีมเจ้าภาพกลั่นกรองเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ คปต.(ผ่านที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ และ สล.คปต.) และเป็นทีมรับผิดชอบงานฝ่ายเลขานุการร่วมของคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณา

การประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... โดยเฉพาะงานจัดประชุมหน่วยงานในฝ่ายเลขานุการร่วม เพื่อช่วย
 กลับร่องเรื่องก่อนเข้าสู่คณะกรรมการฯ งบประมาณในลักษณะบูรณาการฯ

5.2 ในส่วนของแผนงบประมาณ มีประเด็นย่อย ได้แก่ 1. ค่าของงบประมาณของ
 กระทรวง กรมในมิติงานพัฒนาชาติความเชื่อมโยงกับงานด้านความมั่นคง 2. บางกระทรวง กรมนำ
 โครงการ/กิจกรรมที่เคยใช้งบตามภารกิจงาน (Function) โดยไม่มีการขยายผลต่อยอด มาเป็นค่าขอ
 งบประมาณตามแผนงบประมาณ 3. บางกระทรวง กรมนำเสนอค่าของงบประมาณที่มีวงเงินเกินความจำเป็น
 และไม่มีข้อมูลยืนยันความจำเป็น 4. ในส่วนของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแล้ว กระทรวง กรม
 ส่วนใหญ่มีกละเลยการปรับแผนการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับ
 สถานการณ์ปัจจุบัน

จากข้อมูลเชิงลึกได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกันว่า ระบบงานประสานแผนและ
 กลับร่องแผนงาน /โครงการ เป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนงาน เพราะเป็นการกำหนดแผนงาน /
 โครงการ /กิจกรรมสำคัญที่เป็นจุดเน้นในการแก้ไขปัญหาให้บรรลุเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องให้
 ความสำคัญและเร่งพัฒนากระบวนการดำเนินการเรื่องนี้ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการนำ
 จุดเด่นที่ สมช. ดำเนินการเกิดผลเป็นรูปธรรมแล้ว คือ การมอบหมายให้ทีมงานเดียวกันเป็นเจ้าภาพ
 รับผิดชอบกลับร่องงานทุกกลไกหลัก จึงทำให้สามารถเชื่อมโยงประเด็นสำคัญของงานในกรอบ
 แผนปฏิบัติการ และงานในกรอบแผนงบประมาณได้อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง ส่งผลให้การขับเคลื่อน
 การแก้ไขปัญหา จต. มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้

6. เรื่องระบบงานกำกับและติดตามผลการดำเนินงาน

โดยมีประเด็นย่อย ได้แก่ 1. การติดตามผลการดำเนินงาน โดยเน้นการรวบรวม
 ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ขาดวิธีการและระบบประมวลผลที่ชัดเจน 2. ในการรายงานผลยัง
 ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยรองรับ จึงทำให้การประมวลผลนำเรียนผู้บริหารค่อนข้างช้าและไม่ต่อเนื่อง
 และ 3. ในการกำกับ ดูแลติดตามปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานในระหว่างดำเนินงาน ทำได้ไม่ต่อเนื่อง
 และไม่ครอบคลุมงานสำคัญ

7. เรื่องระบบงานติดตามประเมินผลในภาพรวม

มีประเด็นย่อย ได้แก่ 1. การตรวจติดตามประเมินผลในภาพรวมโดย สล.คปต.
 พบว่าการดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง แม้จะมีการประเมินผลโครงการในระดับพื้นที่ แต่โครงการที่ได้รับการ
 ประเมินยังมีจำนวนน้อย และ 2. ในบางหน่วยงานที่ได้ดำเนินการแล้ว แต่นำผลงานศึกษาวิจัย
 ที่เกี่ยวข้องมาใช้ประโยชน์ค่อนข้างน้อย ส่งผลให้ละเลยการปรับปรุงแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม
 ให้สอดคล้องสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน
 อย่างแท้จริง

จากข้อมูลเชิงลึกได้ข้อสรุปสอดคล้องกันว่า ระบบงานทั้งสองเรื่องดังกล่าว
 (ข้อ 6 – 7) มีความสำคัญในการขับเคลื่อนงานไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าระบบงานประสานแผนและ
 กลับร่องแผนงาน/โครงการ เพราะเป็นระบบงานที่เชื่อมต่อกัน หากทั้งสองระบบงาน (ระบบงาน
 กำกับและติดตามผล และระบบงานติดตามประเมินผลในภาพรวม) ได้รับการพัฒนากระบวนการ
 ดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จะทำให้ระบบงานประสานแผนและกลับร่องแผนงาน/โครงการ
 มีคุณภาพงานเพิ่มขึ้นด้วย

8. เรื่องการเชื่อมโยงงานกับหน่วยงานเจ้าภาพในระดับพื้นที่

มีประเด็นย่อย ได้แก่ 1. กระทรวง กรมไม่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอของ กอ.รมน. ภาค 4 ส่วนหน้า (ในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบในระดับหน่วยปฏิบัติ) ในการจัดทำแผนปฏิบัติการและการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงไม่เกิดผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับงานความมั่นคง 2. ในบางปีงบประมาณพบว่า ข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า ไม่สอดคล้องกับจุดเน้นของแผนปฏิบัติการประจำปี ทำให้การแก้ไขปัญหาบางประเด็นไม่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง

จากข้อมูลเชิงลึกของตัวแทน กอ.รมน.และ สมช. สรุปว่า หน่วยงานพลเรือนที่ดำเนินงานพัฒนาไม่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอของ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า จะทำให้การแก้ไขปัญหาขาดพลังที่ส่งผลต่อมิติงานด้านความมั่นคง จากข้อมูลเชิงลึกของตัวแทนสภาพัฒน์ สงป.และ ศอ.บต. สรุปว่า การที่หน่วยงานพลเรือนไม่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอ กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า นั้น มีสาเหตุทั้งที่เกิดจาก กอ.รมน.ภาค 4 ส่วนหน้า (ข้อมูลไม่ชัดเจน สื่อสารไม่ชัดเจน ข้อมูลมาช้า ไม่ทันกรอบเวลาการทำคำของบประมาณ) และสาเหตุที่เกิดจากหน่วยงานพลเรือน (ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจความเชื่อมโยงกับมิติความมั่นคง ระเบียบปฏิบัติภายในหน่วยงานไม่ครอบคลุมถึง) จึงจำเป็นต้องเร่งพิจารณาแก้ไขทั้ง 2 ส่วน ในการแก้ไขปัญหาระยะต่อไป

9. ปัญหาอุปสรรคสำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้นในการขับเคลื่อนงาน

การดำเนินงานตลอดช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562) อาจพิจารณาประเด็นที่เชื่อมโยงกับตัวแปร ดังนี้

9.1 ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน (ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน) โดยส่วนใหญ่ตั้งใจและดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคสำคัญและผลกระทบ ได้แก่

9.1.1 ขาดความตระหนักในการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ กล่าวคือ ในโอกาสจัดทำแผนการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบรายจ่ายของหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ผู้รับผิดชอบมักละเลยการปรับปรุงแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (มักจะเปลี่ยนแปลงไปจากปีที่ผ่านมา) ในช่วงจัดทำคำของบประมาณ โดยพบว่า บางโครงการ/กิจกรรมหมดความจำเป็นไปแล้ว และไม่เกิดประโยชน์ตามเป้าหมายและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

9.1.2 ขาดความเชื่อมโยงของโครงการ /กิจกรรมระหว่างหน่วยงาน กล่าวคือ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบบุคลากร โดยหลักการต้องกำหนดห่วงโซ่ความเชื่อมโยงของโครงการ/กิจกรรมในแต่ละเป้าหมาย/ตัวชี้วัดทุกระดับ และแสดงภาพความเชื่อมโยงเป็นโครงการ/กิจกรรมต้นทาง - กลางทาง - ปลายทาง แต่ในทางปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบมองข้ามการกำหนดห่วงโซ่ความเชื่อมโยงของโครงการ/กิจกรรมในแต่ละเป้าหมาย/ตัวชี้วัดทุกระดับ

9.1.3 การกำกับและตรวจติดตามผลและประเมินผลทำได้ในวงจำกัด กล่าวคือ การกำกับและตรวจติดตามผลเป็นรูปแบบเดิม (ส่งยอดกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการ จำนวนหมู่บ้านเป้าหมาย และจำนวนสิ่งของ /ปัจจัยการผลิตที่แจกจ่ายผู้เข้าร่วมโครงการ) ผู้รับผิดชอบขาดความเอาใจใส่เรื่องความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการทำโครงการ /กิจกรรมของหน่วยงาน จึงจัดทำรายงานผลการดำเนินงานที่แสดงเฉพาะข้อมูลผลการเบิกจ่าย และผลการดำเนินงานรวมยอดในระดับผลผลิตโครงการเท่านั้น สำหรับการติดตามประเมินผล ประสบปัญหาผู้รับผิดชอบขาดความรู้ในการ

กำกับ การตรวจติดตามผลและประเมินผลในระดับต่าง ๆ จึงส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพงาน ติดตามประเมินผลในการขับเคลื่อนงาน

9.2 ระบบบริหารจัดการในการขับเคลื่อนงาน

ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการของ สล.คปต. อาจสรุปประเด็นปัญหาของระบบบริหารจัดการ ได้แก่

9.2.1 ประเด็นความชัดเจนและความต่อเนื่องของงานจากการใช้เครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนงาน สล.คปต. มีเครื่องมือหลัก คือ 1. แผนงาน /แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไข ปัญหาความไม่สงบใน จชต. พ.ศ.2562 - 2565 และ 2. แผนเงิน /แผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... โดย สล.คปต. มีข้อจำกัดในการใช้เครื่องมือหลัก โดยเฉพาะเรื่อง ขาดบุคลากรที่เข้าใจการจัดทำแผนทั้งระบบ จึงมีปัญหาในการกำหนดจุดเน้นการดำเนินงานแต่ละ ปีงบประมาณ รวมทั้ง ขาดความเข้าใจความเชื่อมโยงของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และตัวชี้วัดที่สอดคล้องกันของแผนทั้ง 3 ระดับ (แผนระดับ 1 ยุทธศาสตร์ชาติ ระดับ 2 แผนแม่บท รองรับยุทธศาสตร์ชาติ และระดับ 3 แผนปฏิบัติการ) ซึ่งข้อจำกัดทั้งสองเรื่องส่งผลกระทบต่อกัน และที่สำคัญจะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณด้วย

9.2.2 ประเด็นความต่อเนื่องของภารกิจงานโดยกลไกย่อยภายใต้กลไกหลัก โดยมีกลไกสำคัญ ประกอบด้วย คปต.ซึ่งดูแลแผนงาน (มีกลไกย่อย หรือคณะอนุกรรมการช่วยเหลือ งาน คปต. หลายคณะ) และคณะกรรมการพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายบูรณาการฯ ซึ่งดูแล แผนเงิน แต่ในส่วน สล.คปต. มีข้อจำกัดด้านบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณงาน (เช่น ขาดบุคลากรรองรับ งานฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการภายใต้ คปต.ซึ่งมีหลายคณะ ทำให้อนุกรรมการบางคณะไม่อาจ ดำเนินงานได้) และในเชิงคุณภาพ เรื่องการขาดแคลนบุคลากรที่มีความพร้อมในเรื่องสำคัญ เช่น เรื่อง การพัฒนาตัวชี้วัดและเรื่องการวัดประเมินผล ซึ่งมีความสำคัญกับงานด้านความมั่นคงและด้านการ พัฒนา และข้อจำกัดเรื่องขาดการพัฒนายกระดับขีดความสามารถของบุคลากรในปัจจุบันให้มีความ พร้อมมากขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นพบว่า บางหน่วยงานนำภารกิจงาน (Function) มาอาศัยขอ งบประมาณตามแผนงบประมาณ และนำงบประมาณที่ได้ไปใช้นอกพื้นที่ จชต. ทำให้ประชาชน ในพื้นที่เสียโอกาสที่จะได้รับงบประมาณอย่างครบถ้วน เพื่อการพัฒนาพื้นที่

9.2.3 ประเด็นขาดความต่อเนื่องในการกำกับ ติดตามประเมินผลและขาด การพัฒนาฐานข้อมูล แม้ว่า สล.คปต. ได้จัดแบ่งความรับผิดชอบอย่างชัดเจนตามมิติงานสำคัญ แต่หน่วยงานเจ้าภาพมิติงานสำคัญทั้ง 2 ด้าน มีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องขาดแคลน ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่พร้อมขับเคลื่อนงานอย่างต่อเนื่องและวัดผลสัมฤทธิ์ได้เป็นรูปธรรม และเรื่องขาดการพัฒนาฐานข้อมูลที่ทันสมัยและสามารถเชื่อมโยงกันได้ ทั้งในระดับกระทรวง กรม รวมทั้งในระดับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่

จากข้อมูลเชิงลึกได้ข้อสรุปสอดคล้องกันว่า ปัญหาอุปสรรคสำคัญทั้งที่เกี่ยวข้องกับ ตัวแปรเรื่องผู้รับผิดชอบภารกิจงาน และตัวแปรเรื่องระบบบริหารจัดการในการขับเคลื่อนงานนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งใน สมช. /สล.คปต. และในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนส่งผลกระทบโดยตรง ต่อการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ การแก้ไขปัญหา อุปสรรคดังกล่าว จึงต้องพิจารณาตามสภาพปัญหาและความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะ

การดำเนินการของ สมช./สล.คปต. ที่รัฐบาลมอบหมายให้เป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักในภาพรวม เพื่อดำเนินการนำร่องให้เป็นตัวแบบของหน่วยงานเจ้าภาพมิตงานด้านความมั่นคงและมิตงานด้านการพัฒนา รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

โดยสรุป ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่า แนวนโยบายของ คสช.ที่มุ่งเสริมสร้าง “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. โดยกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการแก้ไขปัญหา จชต. ที่ครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ (ในระดับนโยบาย ระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับหน่วยปฏิบัติในพื้นที่) พร้อมทั้ง มอบหมายหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยให้ สมช. เป็นเจ้าภาพหลักในภาพรวม กอ.รมน. เป็นเจ้าภาพหลักมิตงานด้านความมั่นคง และให้ คอ.บต. เป็นเจ้าภาพหลักด้านการพัฒนา ทั้งนี้ สมช. ได้ออกแบบโครงสร้างหน่วยงานฝ่ายเลขานุการคือ สล.คปต. ซึ่งกำหนดหน่วยรับผิดชอบและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบงาน (ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน) และจัดระบบบริหารจัดการ เพื่อขับเคลื่อนงานสำคัญ (งานประสานแผน งานกำกับและตรวจติดตามผลการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลในภาพรวม) ซึ่งมีกระทรวง กรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปีละไม่น้อยกว่า 50 หน่วยงาน ร่วมดำเนินงานทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต. สร้างความเชื่อมโยงระหว่างมิตงานสำคัญ (ด้านมั่นคง ด้านการพัฒนา) เพื่อให้ขับเคลื่อนงานร่วมกันอย่างมี “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ตามแนวนโยบายที่ คสช. กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ

ผลการศึกษาสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยประการที่สอง เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปสาระสำคัญจำแนกตามตัวแปรในการศึกษาได้ ดังนี้

1. ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน (ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน)

ควรให้ความสำคัญกับประเด็น “ความพร้อมของบุคลากรในการดำเนินงาน” ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบขับเคลื่อนงาน ต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพให้มีคุณสมบัติและความพร้อม ภายใต้กรอบแนวคิดตามยุทธศาสตร์พระราชทาน “**เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา**” รวม 3 ประการ ประกอบด้วย

1.1 “**เข้าใจ**” ควรมีความเข้าใจเรื่องสำคัญ อย่างน้อย 4 เรื่อง ได้แก่

1.1.1 เข้าใจพื้นที่และรากเหง้าของปัญหา จชต.ทั้งมิติในประเทศ โดยเฉพาะความหลากหลายของพื้นที่ จชต. (ประวัติศาสตร์ ประชากร สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และมีมิติต่างประเทศ โดยเน้นถึงความเชื่อมโยงกับเวทีระหว่างประเทศ (ชาติมหาอำนาจ กลุ่มประเทศในอนุภูมิภาค ประเทศเพื่อนบ้าน องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ)

1.1.2 เข้าใจกรอบทิศทางหลักและเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับ จชต.

1.1.3 เข้าใจแนวนโยบายของรัฐบาลและเจตนารมณ์ของผู้นำรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา จชต.

1.1.4 เข้าใจสาระและเจตนารมณ์แผนปฏิบัติการและแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน

1.1.5 เข้าใจกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับทางราชการไทย และกรอบกติการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ จชต.

1.2 “เข้าถึง” ควรจัดระบบหรือแสวงหาการสนับสนุนให้ตนเองสามารถเข้าถึงเรื่องที่สำคัญ อย่างน้อย 3 เรื่อง ได้แก่

1.2.1 เข้าถึงพื้นที่ จชต. ทั้งพื้นที่ปกติโดยทั่วไป และพื้นที่มีเงื่อนไขปัญหาด้านความมั่นคง

1.2.2 เข้าถึงความเป็นอยู่ของประชาชน รู้ถึงปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

1.2.3 เข้าถึงผู้นำ/ผู้ปกครอง/ผู้บริหาร/ผู้ปฏิบัติงานในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อขอการสนับสนุนและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา จชต.

1.3 “พัฒนา” ควรให้ความสำคัญเร่งพัฒนาเรื่องที่สำคัญ อย่างน้อย 2 เรื่อง ได้แก่

1.3.1 พัฒนาแผนงาน /โครงการ /กิจกรรมของหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งพัฒนาเสริมสร้างความพร้อมของหน่วยในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายและตัวชี้วัดของแผน

1.3.2 พัฒนากฎ ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานให้พร้อมเชื่อมโยงบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หากได้ดำเนินการเสริมสร้างให้ผู้รับผิดชอบภารกิจงาน ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมีคุณสมบัติและความพร้อมตามข้อเสนอดังกล่าวแล้ว จะทำให้ผู้รับผิดชอบภารกิจงานสามารถตัดสินใจและดำเนินการ หรือปฏิบัติงานตามแผนงาน /โครงการ /กิจกรรม และใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหา และความต้องการของประชาชน รวมทั้งเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ จชต.

2. ระบบบริหารจัดการในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต.

จากการพิจารณาระบบงานที่สำคัญ ภายใต้ระบบระบบบริหารจัดการในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ดังกล่าวทั้ง 3 เรื่อง ล้วนมีความเชื่อมโยงส่งผลต่อกันประกอบด้วย 1. ระบบงานการประสานแผนกับหน่วยงานทุกระดับ 2. ระบบงานกำกับติดตามผลและการรายงานผลการดำเนินงาน และ 3. ระบบงานติดตามประเมินผลในภาพรวม จึงเห็นสมควรให้ปรับปรุงในเรื่องสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบดังกล่าว ให้สามารถขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

2.1 การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวง กรมที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นที่ภารกิจงาน จชต. เป็นลำดับความเร่งด่วนแรก ทั้งเรื่อง Hard ware & Soft ware ให้พร้อมรองรับการพัฒนาฐานข้อมูลตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

2.2 การพัฒนาบุคลากรที่ได้รับมอบให้รับผิดชอบภารกิจงาน จชต. ให้มีความพร้อมทั้งความรู้ความเข้าใจเรื่องที่สำคัญ มีทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน และมีโอกาสเจริญเติบโตก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของหน่วยงาน

2.3 การปรับปรุงกฎหมายและกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง 1. มิตงานด้านความมั่นคง ซึ่งกำหนดให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (โดยมี พ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

เป็นกฎหมายหลัก) และ 2. มติงานด้านการพัฒนา ซึ่งกำหนดให้ คอ.บต. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (โดยมี พ.ร.บ.การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายหลัก) โดยข้อเสนอประเด็นนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานระยะต่อไป ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 ซึ่งได้มอบหมายให้ กอ.รมน. นำประกาศ คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่เกี่ยวข้อง กับ จชต. (รวม 4 ฉบับ) ซึ่งยังมีผลบังคับในปัจจุบัน ให้เข้าสู่กฎหมายปกติ ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้เกิด “เอกภาพและประสิทธิภาพ” ในการขับเคลื่อนงาน ตามเจตนารมณ์ของหัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรี ต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย เรื่องแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหา จชต. ในระยะต่อไป ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะพิจารณาประเด็นศึกษาเพิ่มเติม ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากสรุปผลการศึกษาที่ค้นพบปัญหาสำคัญในการขับเคลื่อนงาน ซึ่งมีประเด็นปัญหาจากการขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ นั้น ควรเร่งศึกษาเพื่อพัฒนาปรับปรุงแนวนโยบายการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ให้เหมาะสมกับแนวโน้มสถานการณ์ด้านความมั่นคงในอนาคต โดยมุ่งลดจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมกับปริมาณงานที่สำคัญ และเพิ่ม คุณภาพบุคลากรให้มีความพร้อมทั้งองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัย

2. ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติการ

เพื่อประโยชน์ในการจัดทำคู่มือการดำเนินงานที่กำหนดขั้นตอนงานที่เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นสมควรพิจารณาศึกษาเพิ่มเติม ได้แก่

2.1 ควรศึกษาการพัฒนาศักยภาพผู้รับผิดชอบงานการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต.

2.2 ควรศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพระบบงานการประสานแผนในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต.

2.3 ควรศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพระบบงานกำกับและติดตามผลในการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ จชต.

2.4 ควรศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพระบบงานการติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาและพัฒนา จชต. ในภาพรวม และในพื้นที่ จชต.

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

เพื่อรองรับการดำเนินงานในระยะต่อไป เห็นสมควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงสร้างการจัด และภารกิจงานของหน่วยงานในพื้นที่ จชต. รวมทั้งกลไกการขับเคลื่อนงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กล้า ทองขาว. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. ในเอกสารการสอนนโยบายและแผน หน่วยที่ 3 นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538
- จุมพล หนิมพานิช. การวิเคราะห์นโยบาย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. การจัดการเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพฯ : ชีระฟิล์มและไซเท็กซ์, 2546.
- วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สหยาบล็อกรและการพิมพ์, 2531.
- วรเดช จันทรศร. รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายของ ทศวรรษใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สหยาบล็อกรและการพิมพ์, 2540.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- สุพจน์ ทรายแก้ว. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนครศรีอยุธยา : เทียนวัฒนา, 2545.

วารสารและหนังสือพิมพ์

- ทินพันธุ์ นาคะตะ. “นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ”, พัฒนาบริหารศาสตร์, 13 (1), 2526 ข.
- วรเดช จันทรศร. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : บทเรียนและกลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวในอดีต”, วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, หน้า 25 (4), 2528.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

- เกรียงศักดิ์ แสงจันทร์. “ผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555 - 2557 ไปสู่การปฏิบัติ”. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2562.
- ณัฐพงศ์ ศิริชนะ. “การแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษา เฉพาะด้านการพัฒนาในมิติพลเรือน พ.ศ. 2545-2554” สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2554.
- บัณฑิต ดิทยานนท์. “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้”, รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2554.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนัก. “เอกสารประกอบการชี้แจงคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณรายจ่าย” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนัก. “เอกสารประกอบการชี้แจงคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณรายจ่าย” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนัก. “เอกสารประกอบการชี้แจงคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณรายจ่าย” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนัก. “เอกสารประกอบการชี้แจงคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณรายจ่าย” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนัก. “เอกสารประกอบการชี้แจงคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณางบประมาณรายจ่าย” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562.

ภาษาต่างประเทศ

หนังสือ

Anderson, J. E. Public policy-making: An introduction. (2rd ed.). New York : Houghton Mifflin Company, 1994.

Dror, Y. Public policy making reexamined. London: Transaction Books, 1983.

Rein, M. From policy to practice. London: The Macmillan Press, 1983.

Hirschman, A. O. Voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1970.

Ripley, R. B., & Franklin, G. A. Bureaucracy and policy implementation. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1982.

วารสารและหนังสือพิมพ์

Hambleton, R. “Planning systems and policy implementation” Journal of Public Policy. 1983 3 (4).

Manditch, J. P. “The power of the street-level bureaucrats in public service bureaucracies” Urban Affairs Quarterly. 1978 13 (3).

Sorg, J. D. “Typology of implementation behaviors of street-level bureaucrats”. Policy Studies Review. 1983 2 (3).

ภาคผนวก

ประเด็นคำถามสำคัญ
ประกอบการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพ
และประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา
จังหวัดชายแดนภาคใต้

ประชากรกลุ่มเป้าหมาย (จำแนกตามหน่วยงาน)

1. หน่วยงานกลาง 3 หน่วยงาน ได้แก่ สภาพัฒนา สำนักงานประमाण และ สมช.
 - 1.1 กลุ่มผู้บริหาร (3 คน)
 - 1.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน (3 คน)
2. หน่วยงานเจ้าภาพมีงานสำคัญ 2 หน่วยงาน ได้แก่ กอ.รมน.(มีงานความมั่นคง) และ ศอ.บต. (มีงานการพัฒนา) รวบรวมข้อมูลจากกลุ่มประชากรตัวอย่าง เฉพาะกลุ่มผู้บริหาร (3 คน)

ประเด็นคำถามสำคัญ

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล
 - 1.1 (ยศ) ชื่อ - สกุล
 - 1.2 ตำแหน่งปัจจุบัน
 - 1.3 หน้าที่รับผิดชอบ (ส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา จชต.)
 - 1.4 กรอบเวลาที่ดำเนินงาน (ส่วนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา จชต.)
2. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา จชต. จำแนกตามประเด็นย่อย ดังนี้
 - 2.1 ต่อแนวนโยบาย คสช.ในการแก้ไขปัญหา จชต.
 - 2.2 ต่อการกำหนดกลไกหลัก และหน่วยงานรับผิดชอบ
 - 2.3 ต่อการจัดทำแผนงาน และแผนเงิน
 - 2.4 ต่อกระบวนการดำเนินงานภายใต้ระบบงานประสานแผนงานและแผนเงิน
 - 2.5 ต่อการดำเนินงานภายใต้ระบบงานกำกับและตรวจติดตามผลการดำเนินงาน
 - 2.6 ต่อการดำเนินงานภายใต้ระบบงานติดตามประเมินผลการดำเนินงานในภาพรวม
 - 2.7 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ - สกุล : นายันทพงษ์ สุวรรณรัตน์
- วัน เดือน ปีเกิด : 20 มีนาคม 2509
- การศึกษา :
- : ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
 - : ปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาการเมืองการปกครอง)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - : ประกาศนียบัตรหลักสูตรกฎหมายมหาชน
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - : ประกาศนียบัตรหลักสูตรบริหารจัดการความมั่นคงแห่งชาติ
(บมช.) รุ่นที่ 2 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.)
 - : ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิทยาลัยการทัพบก (วทบ.)
 - : หลักสูตรหลักประจำชุดที่ 58 กองทัพบก
 - : ประกาศนียบัตรหลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ 67
กระทรวงมหาดไทย
- ประวัติการทำงานโดยย่อ :
- : นักการข่าว สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.)
 - : นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการ
 - : พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
 - : นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานสภาความมั่นคง
แห่งชาติ (สมช.)
 - : ผู้เชี่ยวชาญ สมช. (ปฏิบัติราชการ ผู้ช่วยเลขาธิการ ศอ.บต.)
 - : ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์ความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้
สมช.
 - : หัวหน้าสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไข
ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สล.คปต.) สมช.
- ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้อำนวยการกองส่งเสริมและสนับสนุนงานพัฒนาฝ่ายพลเรือน
(ผอ.กสพ.) ศอ.บต.