

## ผลกระทบจากการปฏิบัตินโยบายโดย เปรียบ เทียบ

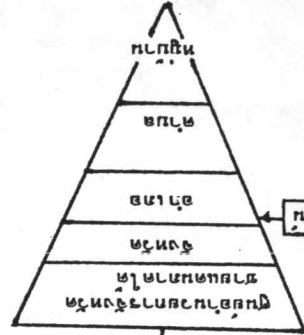
ในบทที่ 4 ได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคล (actors) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวได้ว่า กลุ่มบุคคล ทั้งข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้นำชาวบ้าน และประชาชน มีลักษณะการต่อสู้หรือแย้งซึ่ง เพื่อการมีอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ ให้เอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่กลุ่มตนหรือฝ่ายตนมากที่สุด ส่วนประชาชนทั่ว ๆ ไปมีบทบาทหรืออำนาจ ในการจัดสรรผลประโยชน์น้อยมาก เป็นแต่เพียงตัวประกอบที่ถูกนำขึ้นมาอ้างในการแสวงหา ความชอบธรรมในการใช้อำนาจการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มตนมากกว่า กล่าวได้ว่า การต่อสู้ กันของบุคคล เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ เป็น เรื่องของชนชั้นนำ เท่านั้น สำหรับ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจการจัดสรรผลประโยชน์ เท่าไรนัก

จากลักษณะความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อนโยบาย ต่าง ๆ ที่ถูกเลือกนำมาปฏิบัติในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ ดังนั้น ในบทนี้จะทำการศึกษาหรือวิเคราะห์ถึงบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้นำชาวบ้าน หรือประชาชน ว่ามีอิทธิพลหรือส่งผล กระทบต่อการปฏิบัตินโยบาย โดยกระทำการศึกษาหรือวิเคราะห์เปรียบเทียบภายใต้นโยบายของ ฝ่ายต่าง ๆ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และโครงการสร้างงานในชนบท (กสข.)

โครงสร้างระบบราชการไทยในการปฏิบัตินโยบาย

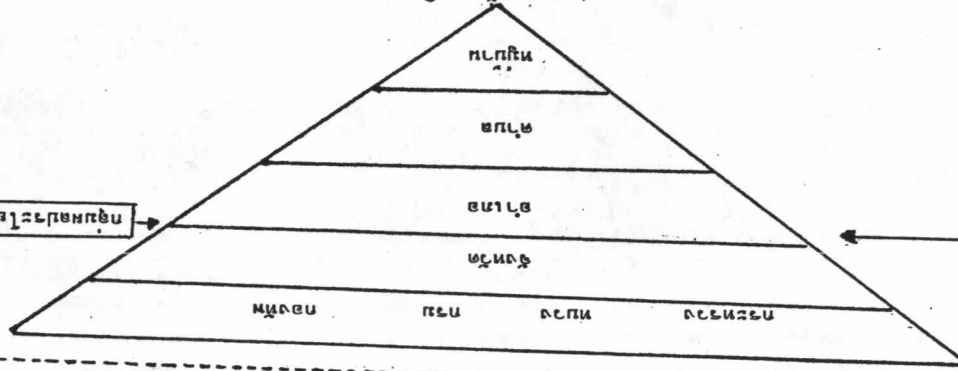
ในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบของพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคล ที่มีต่อการปฏิบัตินโยบายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และโครงการสร้างงาน ในชนบท จำเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงโครงสร้างของระบบราชการไทย ซึ่งเป็นลักษณะร่วม ของโครงการต่าง ๆ กล่าวคือ โครงการต่าง ๆ อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการไทย ดังที่ผู้เขียนแสดง เป็นแผนภูมิดังนี้

ԵՂՄԼՈՒՊՈՒԹՅԱՆ ԳՐԱԿԱՆՆԵՐ

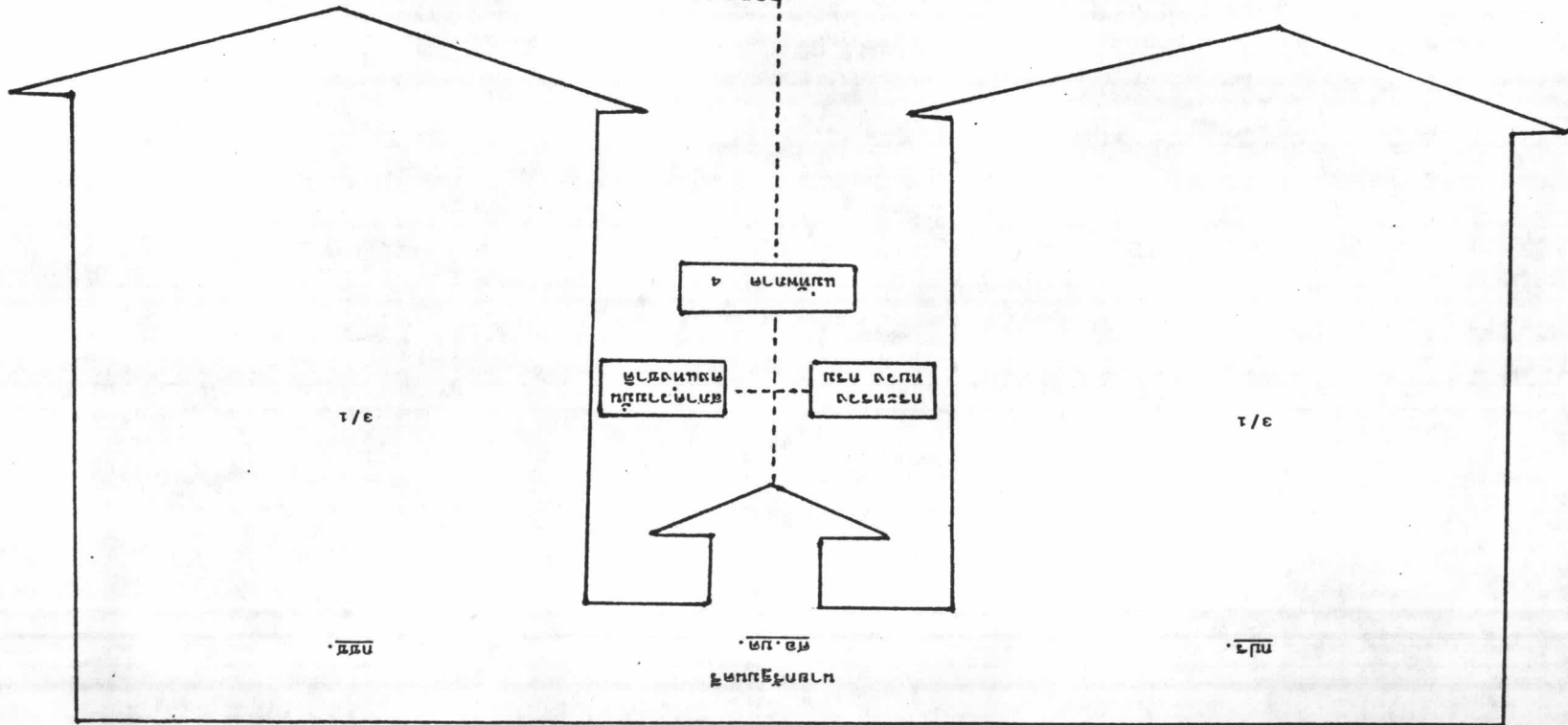


ԴԱՐՅՆՔՆԵՐՈՒՄ

ՄԼՍԻՆԵՆՈՒԹՅԱՆ



ԴԱՐՅՆՔՆԵՐՈՒՄ



ԴԱՐՅՆՔՆԵՐՈՒՄ ԵՂՄԼՈՒՊՈՒԹՅԱՆ ԳՐԱԿԱՆՆԵՐ ԵՆԱՅԵՆՈՒՄՆԵՐ ԵՄ ԿԱՐԿՈՒՄ

กปร.

ประธานกรรมการ กปร. (นายกรัฐมนตรี)  
องคมนตรี เป็นที่ปรึกษา  
ราชเลขาธิการ  
ผู้บัญชาการทหารสูงสุด  
ผู้บัญชาการทหารบก  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย  
ปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์  
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ  
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา  
กรรมการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ผู้อำนวยการกองวางแผนสำนักงาน เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
วิทยาการพิเศษ  
เจ้าหน้าที่สำนักราช เลขาธิการ

กสช.

ประธานกรรมการสร้างงานในชนบท (นายกรัฐมนตรี)  
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 3 คน  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
ปลัดกระทรวงการคลัง  
ปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย  
ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ  
ปลัดกระทรวงสาธารณสุข  
ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ  
ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกลาง เงินแผ่นดิน  
ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย  
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
เลขาธิการสถิติแห่งชาติ  
อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์  
อธิบดีกรมการปกครอง  
อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน  
อธิบดีกรมแรงงาน  
อธิบดีกรมบัญชีกลาง  
อธิบดีกรมชลประทาน  
อธิบดีกรมโยธาธิการ  
อธิบดีกรมทางหลวง  
เลขาธิการ เร่งรัดพัฒนาชนบท  
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
หัวหน้าฝ่ายผู้อำนวยการ สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
หัวหน้าฝ่ายการเงิน สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

จากแผนภูมิอธิบายได้ว่า โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และโครงการสร้างงานในชนบทอยู่ภายใต้ การควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่านโยบายหรือโครงการต่าง ๆ เหล่านี้จะมีการ จัดองค์กรหรือหน่วยพิเศษขึ้นมารองรับหรือรับผิดชอบนโยบายหรือโครงการดังกล่าว เช่น คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) รับผิดชอบ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) รับผิดชอบโครงการต่าง ๆ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะกรรมการ สร้างงานในชนบทรองรับหรือรับผิดชอบโครงการสร้างงานในชนบท แต่โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ยังต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการ เช่น เดิม กล่าวคือ ต้องผ่านการบริหารราชการของกระทรวง ทบวงกรม และกองทัพ จังหวัด อำเภอ ตำบล ลงมาถึงระดับหมู่บ้าน หรือประชาชนทั่วทุกภูมิภาค ของประเทศไทย แม้กรณีของโครงการต่าง ๆ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดน ภาคใต้ในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) จะเข้าไปควบคุมดูแลและประสานงานหน่วยงานหรือองค์กรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ชายแดนภาคใต้ แต่การปฏิบัติงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ต้อง ผ่านระบบราชการ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ เช่น พ่อค้าหรือนักธุรกิจ ผู้ประกอบการด้านธุรกิจต่าง ๆ หรือผู้มีอิทธิพลก็พยายามเข้ามาบีบบังคับหรืออิทธิพลต่อรัฐหรือข้าราชการ และประชาชน ตลอดเวลา กล่าวได้ว่ากลุ่มบุคคล 3 ฝ่ายเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบายตลอดเวลา ซึ่งบทบาทหรือ พฤติกรรมของกลุ่มบุคคลดังกล่าวอยู่ภายใต้ทั้งในระบบราชการและนอกระบบราชการ แต่บทบาท หรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคล (actors) ทั้งสองมิติก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย

#### ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน

เมื่อทางรัฐบาลให้การสนับสนุนโครงการสร้างงานในชนบท โครงการอันเนื่องมาจาก พระราชดำริ หรือโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ย่อมส่งผลทำให้ ทางรัฐบาลกำหนดมาตรการต่าง ๆ แสวงหาการสนับสนุนจากข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ (พ่อค้า

นักธุรกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพล) และประชาชนโดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คำถามอาจมีได้ว่า มาตรการหรือเงื่อนไขที่เป็นตัวกำหนดการสนับสนุนมาจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่น ข้าราชการ พ่อค้าหรือนักธุรกิจ และประชาชน คืออะไร คำตอบก็คือผลประโยชน์ (interests) เช่นการให้รางวัลและการลงโทษ แก่ข้าราชการ เมื่อรัฐบาลให้การสนับสนุนโครงการหรือนโยบายย่อม เป็นการให้กำลังใจแก่ข้าราชการในฐานะกลไกหรือเครื่องมือของรัฐในการปฏิบัตินโยบาย เพราะรัฐบาลให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการได้ ดังนั้น ข้าราชการก็จะพยายามทำงานอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายบรรลุผลสำเร็จยิ่งขึ้น แต่ต้องได้รับการสนับสนุนจากทั้งฝ่ายพ่อค้าหรือนักธุรกิจ หรือประชาชน การที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้จะ เข้ามาร่วมโครงการหรือนโยบายก็ต่อเมื่อ กลุ่มดังกล่าวได้รับผลประโยชน์จากโครงการหรือนโยบายที่กลุ่มตนหรือตนเอง เข้าไป เกี่ยวข้องหรือปฏิบัติงาน

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ พ่อค้าหรือนักธุรกิจและประชาชนจะมีความสัมพันธ์ตามระเบียบขั้นตอนการให้บริการของข้าราชการต่อพ่อค้าหรือนักธุรกิจ ประชาชน และก็จะขอรับบริการตามระเบียบของทางราชการอัน เป็นความสัมพันธ์เป็นทางการยังมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ลักษณะความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มบุคคล ทั้งข้าราชการ พ่อค้าหรือนักธุรกิจ และประชาชน ไป เป็นในลักษณะการต่อสู้หรือแย่งชิงอำนาจในการจัดสรร

ผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่า ซึ่งถ้าหาก เป้าหมายหรือผลประโยชน์แตกต่างกันก็จะเกิดการขัดแย้งกัน (conflict) กัน จากสภาพความเป็นจริงจะพบว่า โดยภาพรวม กลุ่มข้าราชการกับพ่อค้าหรือนักธุรกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีลักษณะพฤติกรรมเชิงพลวัตการแกว่งกูด ผลประโยชน์ซึ่งกันและกันหรือพึ่งพิงกันและกัน (dependency) ท่าไม้จริง เป็น เช่นนี้ คำตอบอาจมีได้ว่า เกิดจากปัจจัยเงื่อนไขบางประการมา เป็นตัวกำหนด ได้แก่

1. การค้าขายของผิดกฎหมายหรือของหนีภาษี
2. ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร
3. เหตุการณ์เรื่องขบวนการโจรก่อการร้ายหรือโจรผู้ร้าย

กล่าวได้ว่า ปัจจัยดังกล่าว เป็นเงื่อนไขผลประโยชน์ที่สำคัญที่กำหนดพฤติกรรมเชิงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าหรือนักธุรกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในลักษณะที่แกว่งกูด ผลประโยชน์หรือพึ่งพิงซึ่งกันและกัน แต่ก็ยังมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือ ข้าราชการถูกครอบงำหรือภายใต้อิทธิพลของกลุ่มพ่อค้าหรือนักธุรกิจในระดับอุปถัมภ์ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ

กับประชาชน เป็นไปในลักษณะที่ข้าราชการมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือประชาชน ทำไมจึงกล่าว  
เช่นนี้ เพราะประชาชนมีทัศนคติและความคิดว่าข้าราชการ เป็นสัญลักษณ์ของ "อำนาจ" การที่  
ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มองเห็นว่าข้าราชการหรือรัฐ เป็นผู้ที่มีอำนาจและ เปรียบ เสมือน  
ที่พึ่งของตน สะท้อนภาพให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่  
เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ข้าราชการ เปรียบ เสมือนผู้คุ้มครองประชาชน และประชาชนเป็นผู้ที่คอย  
รับความช่วยเหลือจากข้าราชการ ภายใต้ความ เชื่อหรือทัศนคติ เช่นนี้เป็นไปได้ยากมากที่จะให้  
ประชาชน เป็นผู้เรียกร้องให้รัฐสนองตอบต่อความต้องการของตน เพราะการเรียกร้องเป็นการ  
ใช้อำนาจของตนไปสร้างเงื่อนไขให้ข้าราชการต้องสนองตอบ เช่น กรณีของประชาชนในจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้อยากได้อะไรหรือให้ข้าราชการทำอย่างไร พวกเขาจะเข้าไปขอความ  
ช่วยเหลือหรือความกรุณาจากรัฐหรือข้าราชการไม่ใช่เข้าไป เรียกร้องหรือบีบบังคับ

ข้อนำสังเกตรประการหนึ่ง การที่ข้าราชการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน เป็นการ  
ช่วยเหลือที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ความสัมพันธ์ส่วนตัว  
ที่มีกับข้าราชการ เป็น เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ข้าราชการช่วยเหลือตนเอง ดังที่กำนันตำบลยิงอ  
อำเภอยิงอ จังหวัดนราธิวาส ในฐานะผู้นำชาวบ้าน ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

"ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่พนักงานข้าราชการของรัฐ ประชาชนในจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้โดยเฉพาะประชาชนในเขตชนบท รู้สึกว่าความสัมพันธ์  
ส่วนตัว เป็นสิ่งจำเป็น ประชาชนเหล่านี้จะพยายามเข้าไปรู้จักกับเจ้าหน้าที่  
พนักงานข้าราชการของรัฐ เป็นการส่วนตัว เช่น การรู้จักกับพัฒนากร ปลัด  
อำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าหากไม่มีความสัมพันธ์  
ส่วนตัว เขาจะไม่ได้รับบริการของข้าราชการอย่างดี หากแต่จะได้รับการ  
ดูถูกเหยียดหยามจากข้าราชการพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ"

จะเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือเกิดขึ้นส่วนสำคัญจากการมีความสัมพันธ์ส่วนตัวต่อกัน เช่น  
เป็นเพื่อนกัน เป็นฝ่ายเดียวกัน หรือเป็นญาติพี่น้องกัน เป็นต้น เมื่อพิจารณาต่อไปจะเห็นว่า  
ความช่วยเหลือในแทบทุกด้านของคนไทยรวมทั้งประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อกัน  
ล้วนแต่ตั้งอยู่บนรากฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า  
ความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของคนไทยในด้านต่าง ๆ รวมทั้งกลุ่มข้าราชการ  
กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ และประชาชน อาจเกิดคำถามได้ว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวนี้มาจากไหน  
ที่มาสำคัญของความสัมพันธ์ส่วนตัวของคนไทย คือ "ความใกล้ชิด" ซึ่งนับได้ตั้งแต่การไปมาหาสู่  
กันอย่างสม่ำเสมอ การเป็นเพื่อนร่วมงาน เพื่อนักเรียนหรือร่วมรุ่นกัน จนถึงการเป็นญาติพี่น้อง

นั่นหมายความว่า สาเหตุของความใกล้ชิดนั้นอาจมิได้หลายประการดังกล่าวแล้ว ในทางตรงกันข้ามถึงแม้ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อนร่วมรุ่น ฯลฯ แต่ถ้าไม่มีความใกล้ชิดแล้ว ความสัมพันธ์ส่วนตัวของคนทั้งสองก็จะมีน้อยลงไปโดยปริยาย เช่นการที่ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับพ่อค้าหรือนักธุรกิจส่วนใหญ่ก็มีลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัว เข้ามา เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวก็เป็นปัจจัยเงื่อนไขประการหนึ่งที่มากำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของข้าราชการและพ่อค้าหรือนักธุรกิจ

ในทำนองเดียวกันถ้าเราพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้าหรือนักธุรกิจกับประชาชน จะพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจหรือผู้มีอิทธิพลมีอำนาจเหนือกว่าประชาชนทั่ว ๆ ไป เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน โดยอาศัยความเหนือกว่าทางด้านฐานะ

แต่ถ้าหากพิจารณาเฉพาะในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะพบกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงการปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการกับประชาชน หรือข้าราชการกับพ่อค้าหรือนักธุรกิจ กล่าวคือ ขบวนการโจรก่อการร้ายกับโจรคอมมิวนิสต์มลายา ซึ่งพยายามช่วงชิงอำนาจในการจัดสรร (ต่อสู้อันตราย) ผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมกับข้าราชการหรือรัฐ โดยการพยายามดึงประชาชนเข้ามา เป็นมวลชนของฝ่ายตนโดยอาศัยแนวทางการปฏิบัติการต่าง ๆ ที่กำหนดเอาไว้ เช่น การโฆษณาชวนเชื่อ หรือการใช้กำลังข่มขู่หรือขู่บังคับ เป็นต้น

จากเงื่อนไขทางระบบคิด คุณค่า และความเชื่อของสังคมไทยดังกล่าวข้างต้น จะปรากฏว่าเงื่อนไขเหล่านี้ เป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญในการสร้างอำนาจของกลุ่มบุคคลบางตัว เช่น กรณีของข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัตินโยบายได้อาศัยเงื่อนไขทางสังคมดังกล่าวนี้มาสร้างอำนาจ อำนาจที่ข้าราชการสร้างขึ้นมามีทั้งอำนาจทางบวก และอำนาจทางลบ กล่าวคือ อำนาจทางบวกของข้าราชการที่สร้างขึ้นมีผลดีต่อประชาชน เช่น การปฏิบัติหน้าที่หรือบริการแก่ประชาชน การให้ความช่วยเหลือประชาชนหรือการคุ้มครองส่วนอำนาจทางลบ เช่น การกดขี่ข่มเหงประชาชน ทารุณกดขี่ประชาชน กระทำตัวเป็นเจ้าของมุลนาย และทำให้ประชาชนเดือดร้อน เป็นต้น หรือกรณีของกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลก็พยายามสร้างอำนาจเหนือกว่าข้าราชการและประชาชนทั่ว ๆ ไป เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนโดยการให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการและประชาชน เช่น



การเงิน บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว เท่ากับกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลอาศัย  
สิ่งดังกล่าว เป็นเงื่อนไขในการสร้างอำนาจเหนือข้าราชการและประชาชน

ถ้าหากจะกล่าวไปแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน หรือกลุ่ม  
พ่อค้า นักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลกับประชาชน จะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าว  
เป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ กลุ่มข้าราชการ มีอำนาจเหนือกว่าประชาชน  
นั่นหมายถึงข้าราชการอยู่ในฐานะผู้ให้อุปถัมภ์ ส่วนประชาชนอยู่ในฐานะผู้รับอุปถัมภ์ซึ่งคอย  
รับความช่วยเหลือจากข้าราชการ ในทำนองเดียวกันกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจหรือผู้มีอิทธิพลก็มี  
อำนาจเหนือประชาชนหรือข้าราชการ โดยที่กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพล อยู่ในฐานะ  
ผู้อุปถัมภ์ที่คอยให้ความช่วยเหลือประชาชนหรือข้าราชการ ส่วนข้าราชการและประชาชนอยู่  
ในฐานะผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งจะต้องอาศัยหรือพึ่งพิงกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพล

กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าว เป็นไปในลักษณะการพึ่งพิง  
ซึ่งกันและกัน ภายใต้ความสัมพันธ์ส่วนตัวซึ่งแทรกอยู่ภายในระบบราชการของไทย ดังนั้น  
จึงทำให้เกิดบาทหรือพฤติกรรมเชิงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลดังกล่าว (กลุ่มข้าราชการ  
กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน) มีแนวโน้มแห่งการประนีประนอมมาก  
ทั้งนี้เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งพบว่า ปัจจัยการแสวงหา  
ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล เหล่านี้มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติ  
นโยบาย ดังที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่อไป

#### ผลกระทบของโครงสร้างการกระทำของกลุ่มบุคคลต่อการปฏิบัตินโยบาย

ในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบของบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่ม  
บุคคลดังกล่าว ซึ่งมีโครงสร้างการกระทำภายใต้โครงสร้างของสังคมไทย จะกระทำภายใต้  
โครงการสร้างงานในชนบท (กสข.) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการต่าง ๆ  
ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

#### 1. โครงการสร้างงานในชนบท (กสข.)

โครงการสร้างงานในชนบทได้กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล โดยมีเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมาย  
ในการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรในชนบทให้มิ้งานทำ และมีรายได้เพิ่มขึ้นในช่วง  
ว่างงานจากฤดูกาลทำนาทำไร่ และรัฐบาลเองต้องการเพิ่มขีดความสามารถของผู้นำท้องถิ่น



โดยสภาตำบล ซึ่งเป็นองค์กรพื้นฐานของประชาชนในชนบทให้มีความรับผิดชอบรู้จักแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง โครงการสร้างงานในชนบทจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากโครงการปกติ เนื่องจากมีการกระจายเงินและอำนาจดำเนินการให้สภาตำบล เป็นผู้รับผิดชอบอย่างเต็มที่ เริ่มตั้งแต่การคิดจัดทำโครงการสร้างงานในชนบทภายใต้วงเงินงบประมาณที่ได้รับ การควบคุมและจัดทำโครงการให้เป็นผลสำเร็จด้วยตนเอง ซึ่งจากแนวการปฏิบัติของโครงการสร้างงานในชนบทที่กำหนดไว้จากกล่าวได้ว่า รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด และมีการกระจายอำนาจสู่ส่วนล่างให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาความเดือดร้อนในท้องถิ่นของตนเองด้วยตัวของตนเอง เพื่อให้นโยบายดังกล่าวตามโครงการสร้างงานในชนบทบรรลุผลตาม เป้าหมายและจุดมุ่งหมายที่ทางรัฐบาลกำหนด เอาไว้

#### สภาพความเป็นจริงของการปฏิบัตินโยบาย

รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติพร้อมทั้งขอบ เขตประ เภทโครงการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานควบคุมกำกับดูแลโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล ดังที่ปรากฏให้เห็นภาพอย่างชัดเจนจากข้อมูลเชิงประจักษ์ดังนี้

ก) ขอบเขตประ เภทโครงการ โดยกำหนด เงื่อนไขทั้งด้านงบประมาณและประ เภทของงานหรือโครงการ กล่าวคือ

โครงการสร้างงานในชนบท ในปี 2523 รัฐอนุมัติงบประมาณ จำนวน 3,500 ล้านบาท เพื่อแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรอัน เนื่องมาจากสภาวะฝนแล้ง และ เน้นให้จัดทำโครงการที่ใช้แรงงานราษฎร โดยกำหนดให้จัดการโครงการประ เภทแหล่งน้ำ ร้อยละ 70 โครงการประ เภทสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ร้อยละ 30 สำหรับภาคใต้ ได้รับอนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการสร้างงานในชนบท ปี 2523 จำนวน 434.2 ล้านบาท

โครงการสร้างงานในชนบท ในปี 2524 รัฐได้อนุมัติงบประมาณ จำนวน 3,500 ล้านบาท จัดสรรงบประมาณให้ภาคใต้ จำนวน 368.6 ล้านบาท เพื่อดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบท โดยกำหนดให้จัดทำโครงการประ เภทแหล่งน้ำ ร้อยละ 50 โครงการประ เภทสิ่งสาธารณประโยชน์ ร้อยละ 30 และโครงการประ เภทเพิ่มผลผลิตและส่งเสริมสุขภาพอนามัย ร้อยละ 20 ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาสภาตำบล 5 ปี อันมีหน้าที่กลั่นกรอง จัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ

โครงการสร้างงานในชนบท ในปี 2525 รัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวน 1,975 ล้านบาท โดยจัดสรรเงินงบประมาณให้ภาคใต้ จำนวน 275.8 ล้านบาท โดยการกำหนดโครงการไว้ 3 ประเภท คือ 1) ประเภทแหล่งน้ำ 2) ประเภทเพิ่มผลผลิต 3) ประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์

โครงการสร้างงานในชนบท ในปี 2526 รัฐบาลได้อนุมัติเงิน 2,000 ล้านบาท ให้สภาตำบลจัดทำโครงการ 10 ลักษณะ โดยจัดทำโครงการประเภทแหล่งน้ำก่อนจัดทำโครงการประเภทอื่น ๆ สำหรับภาคใต้ได้ริบงบจัดสรร 269.1 ล้านบาท

โครงการสร้างงานในชนบท ในปี 2527 รัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวน 2,000 ล้านบาท ให้สภาตำบลจัดทำโครงการรวม 10 ลักษณะ และระงับโครงการที่ต้องใช้เงินโครงการสร้างงานในชนบทดำเนินการไว้ด้วย สำหรับภาคใต้ได้รับเงิน 273.5 ล้านบาท

โครงการสร้างงานในชนบท ในปี 2528 รัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวน 2,000 ล้านบาท โดยจัดสรรให้ภาคใต้จำนวน 278.3 ล้านบาท ยึดตามปี 2527 ให้เป็นโครงการแหล่งน้ำและโครงการต่อเนื่องที่หน่วยราชการอื่นทำไว้แล้ว

โครงการสร้างงานในชนบท ในปี 2529 รัฐบาลได้จัดสรรเงิน 2,000 ล้านบาท เพื่อดำเนินงานโครงการสร้างงานในชนบท โดยให้ใช้แรงงานมากกว่าเครื่องจักรและเร่งรัดการต่อเนื่องโครงการแหล่งน้ำ

ข. การเข้มงวดเงื่อนไขเพิ่มมากขึ้น (การควบคุม) โดยใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ลักษณะโครงการ และการจัดองค์การบริหาร กล่าวคือ

สภาตำบลทุกแห่งได้รับเงินจัดสรรเท่ากัน (150,000 บาท) แต่จะได้รับเงินจัดสรรเพิ่มเติมโดยพิจารณาจากปัญหาแหล่งน้ำ ร้อยละ 30 อาชีพการผลิตรายได้ ร้อยละ 30 โครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 20 และประชากรแต่ละตำบล ร้อยละ 20

ลักษณะโครงการสร้างงานในชนบทยังยึดหลักของระบบโครงการสร้างงานในชนบท ปี 2523 โดยยึดข้อมูลระดับหมู่บ้านในการกำหนดโครงการของสภาตำบล โครงการที่ห้ามนำใช้เงินงบประมาณโครงการสร้างงานในชนบท เช่น ถนนลาดยาง ไฟฟ้า การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการฝึกอบรม ศาลา รั้ว วัด เมรุ และมีฮิด

นอกจากนี้ยังได้จัดองค์การบริหารงานทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ได้แก่ คณะกรรมการสร้างงานในชนบท คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.) คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับอำเภอ (กสอ.) และสภาตำบล นั้นหมายถึงมีระบบการควบคุมการทำงานของสภาตำบลทุกระดับ

จากการพิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์ดังกล่าวข้างต้นจะพบว่า แนวโน้มของงบประมาณลดลงไปสู่สภาพคงที่ แสดงว่านโยบายเกิดการชะลอ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในนโยบายของโครงการสร้างงานในชนบท มีข้อนำสังเกตประการหนึ่งที่ปรากฏขึ้น คือ นโยบายต่าง ๆ เมื่อเข้าสู่การปฏิบัติจริง ๆ กลับเน้นไปที่สิ่งก่อสร้างเป็นสำคัญ พยายามที่จะเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของสิ่งเหล่านี้แทนที่จะเน้นหนักตามนโยบายของโครงการสร้างงานในชนบท ที่ต้องการให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และเรียนรู้ถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จากสภาพการที่นโยบายของโครงการสร้างงานในชนบทถูกบิดเบือนไปจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ สะท้อนให้เห็นภาพความไม่แน่นอนและไม่แน่ชัดในแนวทางการปฏิบัติตามโครงการสร้างงานในชนบท คำถามที่เกิดขึ้นในขณะนี้ คือ "ทำไมเป้าหมายและจุดมุ่งหมายนโยบายของโครงการสร้างงานในชนบท จึงบิดเบือนไปจากเป้าหมายและจุดมุ่งหมายหลักของนโยบายโครงการสร้างงานในชนบทที่ต้องการที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนและให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่กลับไปเน้นที่สิ่งก่อสร้างถาวรวัตถุ เช่น ถนน สะพาน เป็นสำคัญ ประชาชนไม่ค่อยเข้าไปมีส่วนร่วมเท่าไรนัก" สามารถอธิบายได้ว่า สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เกิดจากโครงการสร้างงานในชนบท ปัจจุบันไม่ได้ระบุแนวทางการปฏิบัติไว้ในโครงการสร้างงานในชนบท ว่าต้องใช้งบประมาณไปในการจ้างแรงงานประมาณเท่าไร และจัดซื้อวัสดุก่อสร้างเท่าไร

จากเงื่อนไขดังกล่าวเป็นเหตุให้ข้าราชการ กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจซึ่งดำเนินการรับเหมาก่อสร้างและขายวัสดุก่อสร้าง และผู้นำชาวบ้านในสภาตำบล อาศัยช่องโหว่ของแนวทางการปฏิบัติที่กำหนดไว้ในโครงการสร้างงานในชนบท แสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมาใช้จ่ายในโครงการ ดังที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ถึงโครงสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างข้าราชการ พ่อค้านักธุรกิจ และผู้นำชาวบ้านจะมีลักษณะการเกื้อกูลผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ถ้าหากมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่ ดังเช่น โครงการสร้างงานในชนบทซึ่งได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณมาใช้จ่ายในโครงการ กลุ่มบุคคลทั้งสามกลุ่มดังกล่าวจะร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์

จากงบประมาณโดยการประนีประนอมกัน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันชั่วคราว ภายใต้ระบบราชการของไทยที่มีลักษณะที่ระบบอุปถัมภ์ (patron-client system) มีอิทธิพลในระดับสูง กล่าวคือ กลุ่มบุคคลทั้งสามจะดำเนินการร่วมกันโดยข้าราชการและสภาตำบลกำหนดการซื้อวัสดุก่อสร้าง ร้อยละ 80 จ้างแรงงานประมาณ ร้อยละ 20 จากการดำเนินงานดังกล่าวนี้ บางสภาตำบลจะได้เงินรายได้จากการหักเปอร์เซ็นต์รายได้จากพ่อค้ารับเหมาก่อสร้าง อาจได้ ร้อยละ 5 หรือ 10 แล้วแต่ตกลงกัน บางครั้งสภาตำบลหรือข้าราชการเองถึงกับเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างเสียเอง ดังที่ปรากฏขึ้นมาแล้ว ผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์ก็คือประชาชนทั่วไปนั่นเอง จากการดำเนินการดังกล่าวของกลุ่มบุคคลทั้งสามถูกต้องตามระเบียบกฎหมายของโครงการสร้างงานในชนบททุกอย่าง เพราะได้สิ่งก่อสร้าง เช่น สะพาน ถนน ฝ่ายตำบล เป็นต้น

นอกจากนี้การกำหนดระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ มากมายยิ่งทำให้ข้าราชการอาศัยกฎระเบียบนั้นแสวงหาผลประโยชน์ได้ง่าย และทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ทำให้นโยบายถูกบิดเบือนไปจากเดิม เพราะกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่น ข้าราชการ พ่อค้า หรือนักธุรกิจ ผู้นำชาวบ้าน ประนีประนอมกันภายใต้ระบบการบริหารราชการเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน เพราะระบบการบริหารราชการใช้อำนาจให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณของโครงการของสภาตำบลที่ได้รับการจัดสรรในโครงการสร้างงานในชนบท ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น คำตอบมีได้ว่า โครงการสร้างงานในชนบทมีลักษณะที่เพิ่มอำนาจให้แก่ระบบราชการ เพราะทุกขั้นตอนจะต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์การของราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยใช้เครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณ การกำหนดลักษณะและประเภทของโครงการตลอดถึงการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ให้องค์กรการบริหารในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอควบคุมสภาตำบลให้อยู่ในกรอบที่จำกัดลงทุกขณะ นั้นหมายถึงข้าราชการมีอำนาจเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และการแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยกฎระเบียบหรือขั้นตอนต่าง ๆ ของระบบการบริหารราชการที่ซับซ้อนหยาบหิมโดยการประนีประนอมกับกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณที่จัดสรรให้โครงการสร้างงานในชนบท

จากการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลทั้งสามในโครงการสร้างงานในชนบทย่อมส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตามที่วิเคราะห์มาแล้วดังกล่าว ประชาชนผู้สูญเสียผลประโยชน์ก็จะร้องเรียนต่อทางราชการหรือทางรัฐ และทางข้าราชการหรือรัฐก็จะกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน เป็นเช่นนี้ตลอดไป

กล่าวคือ จากลักษณะโครงสร้างการกระทำดังกล่าวของกลุ่มบุคคลดังกล่าว จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย เพราะโครงสร้างการกระทำของกลุ่มบุคคลทั้งสาม (ข้าราชการ พ่อค้าหรือนักธุรกิจ และผู้นำชาวบ้าน) ในลักษณะการประนีประนอม เพื่อผลประโยชน์ในงบประมาณที่โครงการสร้างงานในชนบทได้รับการจัดสรร จะมีผลกระทบต่อปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน เวลาและกำลังคน กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณด้านการเงิน เวลา และกำลังคนได้สอดคล้องกัน และการประสานงานแผนล้มเหลว ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายล้มเหลว

## 2. โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะโครงการต่าง ๆ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า ลักษณะโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เน้นหนักการปรับปรุงคุณภาพของคน 2 ประเภท คือ ข้าราชการ กับประชาชนโดยเน้นผู้นำและเยาวชนรุ่นใหม่ ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลและประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ลักษณะต้องพึ่งพิงหน่วยงานอื่นในลักษณะขอความร่วมมือโดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นตัวหลักไว้พึ่ง ขาดความเด็ดขาดในทางนิตินัยเพื่อการบังคับ มีเพียงแต่สิ่งจูงใจ เช่นกรณีบำเหน็จพิเศษ (1% ของจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้)

เมื่อวิเคราะห์ถึงโครงการต่าง ๆ ของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็พบว่า เน้นหนักเกี่ยวกับโครงการด้านสังคมจิตวิทยา เป็นส่วนใหญ่ โครงการด้านเศรษฐกิจยังให้น้ำหนักน้อย เพราะข้อจำกัดในด้านงบประมาณและการสนับสนุนจากกระทรวงทบวงกรมหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนโครงการด้านความมั่นคงจะอยู่ในมือของฝ่ายทหาร โดยเฉพาะกองบัญชาการทหารสูงสุด หรือกองทัพภาคที่ 4 จะเห็นว่า โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีลักษณะทุ้ม เท เฉพาะจุด เฉพาะด้านและ เฉพาะพื้นที่ ความสัมฤทธิ์ผลจึงต้องใช้เวลาานกว่าโครงการอื่น ๆ

สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้รับผิดชอบนโยบายดังกล่าวโดยกำหนดการปฏิบัติตามนโยบายออกมาเป็นแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต้องพบกับปัญหา



ด้านเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การเมืองการปกครองและความมั่นคงหรือการก่อการร้าย ได้รับการสนับสนุนจากทางรัฐบาล เป็นกรณีพิเศษ เพราะพื้นที่ดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ คือได้รับการสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณแต่ยังไม่เพียงพอและการให้สิ่งจูงใจให้แก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น เงินบำเหน็จพิเศษ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการเองก็ได้รับการปรับปรุงหรือเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการก็ทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเพื่อสิ่งที่มีคุณค่าสำหรับตนเอง คือ เงินบำเหน็จพิเศษ ส่วนประชาชนเองก็จะให้ความร่วมมือกับข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ เพราะประชาชนที่เข้าร่วมกับโครงการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จะได้รับการอบรมให้เรียนรู้อาษาไทย ได้รับเกียรติ ศักดิ์ศรีจากทางราชการ

สำหรับการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการกับประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์เป็นไปได้ยาก เพราะถูกควบคุมโดยศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง และจะมีปัญหาในด้านข้าราชการในองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่เข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานล่าช้ามากเพราะไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของตน ทำให้ส่งผลต่อการประสานแผนงานล้มเหลว เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการและประชาชนถึงแม้ว่าจะมีสิ่งจูงใจในการปฏิบัตินโยบาย

แต่ตามสภาพความเป็นจริง โครงสร้างความสัมพันธ์ของการกระทำระหว่างข้าราชการกับกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ส่วนใหญ่มีลักษณะที่ประนีประนอมกันสูงมากเพื่อประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าที่ตนต้องการ กล่าวคือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะได้บำเหน็จพิเศษ ส่วนประชาชนก็จะได้รับการยกย่องจากชุมชน มีศักดิ์ศรี มีเกียรติ และได้รับผลประโยชน์จากโครงการ คือ สามารถอ่าน พูด และเขียนภาษาไทยได้ตามที่ทางศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินการ ประชาชนให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี ทำให้โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนใหญ่บรรลุเป้าหมายและจุดมุ่งหมายที่กำหนดเอาไว้

เช่นกรณีโครงการการพัฒนาเด็กเล็ก เป็นการส่งเสริมพัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียน โครงการการติดตามผลและส่งเสริมการจัดการด้านการศึกษา เป็นการติดตามผลการจัดการศึกษา และการสัมมนาผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารโรงเรียน เอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโครงการการส่งเสริมการศึกษาทั่วไปและเฉพาะกลุ่ม เป็นการส่งเสริมการศึกษาแก่นักศึกษาที่นับถือศาสนาอิสลาม การศึกษาผู้ใหญ่แบบ เบ็ดเสร็จขั้นพื้นฐานแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเผยแพร่การศึกษาทางสถานีวิทยุและโทรทัศน์ ซึ่งกล่าวได้ว่าโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นโครงการสอนภาษาไทยให้แก่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สามารถอ่าน พูดและเขียน



ภาษาไทยได้ โครงการสอนภาษาไทยดังกล่าวนี้ ปรากฏว่าได้รับการสนับสนุนจากประชาชน  
ในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไทยมุสลิม

อาจเกิดคำถามได้ว่า "ทำไมชาวไทยมุสลิมจึงให้การสนับสนุนโดยการเข้าร่วมโครงการ  
สอนภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้" คำตอบมีได้ว่า โดยสภาพแวดล้อมทางสังคมในจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ ทำให้ชาวไทยมุสลิมต้องพึ่งพิงหรืออาศัยข้าราชการในฐานะกลไกของรัฐ ทำไม  
จึงเป็นเช่นนี้ เพราะชาวไทยมุสลิมต้องการเกราะป้องกันจากการถูกรังแกจากข้าราชการ เนื่องจาก  
ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการสอนภาษาไทยจะได้รับการยกย่องจากชุมชนมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี  
ยิ่งไปกว่านั้นผู้นำชาวไทยมุสลิมส่วนใหญ่ยังต้องการเป็นส่วนหนึ่งของราชการ เพราะจะเป็นหลัก  
ประกันในการประกอบอาชีพ และความเป็นอยู่อย่างมั่นคงปลอดภัยจากอดีตที่ผู้นำชาวไทยมุสลิม  
ที่แข็งขันหรือคิดโจรก่อการร้ายกลับตัวที่ถูกทำร้ายถึงชีวิต กลายเป็นบทเรียนที่เขย่าให้ขวัญของ  
ผู้นำชาวไทยมุสลิมต้องพึ่งพาหรือกลายเป็นส่วนหนึ่งของราชการ เพราะดูเหมือนจะเป็นเพียงวิธีการ  
เดียวที่ปลอดภัยจากเบียดเบียนของข้าราชการ ด้วยสัญชาตญาณของผู้นำชาวไทยมุสลิมที่รู้ว่าใครเป็น  
ผู้มีอำนาจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็จะมีมุ่งเข้าเกาะกุม อาทิเช่น ฝ่ายพลเรือนก็ได้แก่ศูนย์อำนวยการ  
บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฝ่ายตำรวจก็ได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 4 ผู้บังคับการ  
ตำรวจภูธรเขต 12 ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด ฝ่ายทหารก็คือ แม่ทัพภาค 4 ผู้บัญชาการ  
กองกำลังพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 ผู้บังคับหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ลักษณะการวิ่งเข้าหา  
ข้าราชการกับผู้นำของผู้นำชาวไทยมุสลิมดูจะเป็นวิถีทางเดียวที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาทุกยุคทุกสมัย  
แม้ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้เองโครงการของศูนย์ข้าราชการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่  
จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ที่น่าแปลกใจก็คือไม่ได้รับการต่อต้านจากขบวนการโจรก่อ  
การร้ายในป่า แต่กลับมีการออกไปปลิวเลื่อนต่อต้านจากผู้ที่เคลื่อนไหวในเมือง เป็นครั้งคราว  
เท่านั้น จากปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ประเด็นการพัฒนาด้านการศึกษาและ  
เผยแพร่ภาษาไทยแก่ชุมชนชาวไทยมุสลิมค่อนข้างจะประสบความสำเร็จและนับวันจะขยายกว้าง  
ไกลไปในอนาคต ส่วนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหลังจากประสบความสำเร็จในการพัฒนาการศึกษาและ  
เผยแพร่ภาษาไทยยังต้องการการศึกษาค้นคว้าต่อไป เพราะกรณีเหตุการณ์การนำพระพุทธรูปเข้า  
ไว้ในโรงเรียนสังกัดการประถมศึกษาแห่งชาติ การเคารพธงชาติและการประกอบพิธีการต่าง ๆ  
ในจังหวัดสตูล ได้สร้างปัญหาที่เปราะบางอันจะเกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นมาได้ทุกโอกาส ทั้ง ๆ ที่ชาว  
ไทยมุสลิมจังหวัดสตูลพูดและใช้ภาษาไทยอย่างแพร่หลาย แนวความคิดที่ว่า การเรียนรู้และการ  
ใช้ภาษาไทยของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะช่วยแก้ปัญหาความมั่นคงในจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้นั้น ยังต้องการการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์หาคำตอบอีกต่อไป

### 3. โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นโครงการที่ส่งผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศไทยโดยตรง โดยเฉพาะชาวชนบทที่อยู่ห่างไกลทุรกันดารและยากจน อย่างแท้จริง โครงการส่วนใหญ่เหล่านี้เป็นโครงการที่มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์สอดคล้องกับ แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ที่มุ่งการพัฒนาชนบทและเสริมสร้างความมั่นคง ของชาติซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ประชาชนมีความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้ว ก็ยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ ประเทศชาติ เป็นส่วนรวมด้วย

แต่การดำเนินงานสนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่ผ่านมา หน่วยงานต่าง ๆ ยังมีความยุ่งยาก สับสนอยู่ไม่น้อยในการจัดทำแผนงานโครงการและการเสนอขอรับงบประมาณ จึงทำให้การดำเนินงานสนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริไม่เกิดประสิทธิภาพและรวดเร็ว เท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีองค์การและระบบการดำเนินงาน เป็นส่วนรวมด้วย

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาเรื่องดังกล่าวนี้ จึงได้ออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ พ.ศ. 2524 เพื่อเป็นหลัก ในการดำเนินการดำเนินงานสนองโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริขึ้น โดยกำหนดจัดตั้ง "คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ" เรียกโดยย่อว่า "กปร." ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ก็คือ เป็นองค์การกลางระดับชาติที่ควบคุมกำกับดูแลติดตามผล และประสานการดำเนินงานของหน่วยราชการรัฐวิสาหกิจทั้งปวง ที่ดำเนินงานตามโครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามเป้าหมาย เพื่อสนองพระราชดำริได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นองค์การกลางที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ แผนงานโครงการและอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่าย ที่หน่วยงานต่าง ๆ จะเสนอมาเพื่อการ ดำเนินงานในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

จากการดำเนินงานเกี่ยวกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของรัฐบาลดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นการชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจัง เมื่อรัฐบาลให้ ความสนใจและสนับสนุนแก่โครงการย่อมเป็นการจูงใจให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจ และพร้อมที่จะทำงานอย่างเต็มความสามารถ ประกอบกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวย่อมมีผลต่อโครงสร้างของการกระทำของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายตามโครงการดังกล่าว

### โครงสร้างของการกระทำ

ถ้าพิจารณาถึงโครงสร้างของการกระทำภายใต้โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริจะพบว่า มีองค์กรหรือหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวนี้มากมายที่ดำเนินการสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ เช่น พ่อค้าหรือนักธุรกิจ เป็นต้น และผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนที่เข้าเกี่ยวข้องกับโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ จากผลของการวิจัยปรากฏว่า ทั้งข้าราชการ พ่อค้าหรือนักธุรกิจ และผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน มีลักษณะการประนีประนอมกันสูงมากในการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทำไมจึงกล่าวเช่นนี้ คำตอบมีได้ว่า ปกติหรือภาพรวมลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการด้วยกันจะมีลักษณะการต่อสู้หรือช่วงชิงอำนาจในการจัดสรร ผลประโยชน์ ข้าราชการกับพ่อค้า หรือนักธุรกิจ ก็มีลักษณะความสัมพันธ์เช่นเดียวกัน คือ มีลักษณะการต่อสู้หรือช่วงชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมไทย แต่ภายใต้โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง ข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัตินโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน จะประนีประนอมกันภายในระบบบริหารราชการที่มีลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือระบบอุปถัมภ์มีอิทธิพลสูง เพื่อผลประโยชน์หรือคุณค่าที่ตนเองปรารถนา

ในการตอบสนองต่อความต้องการของคน เช่น ข้าราชการถือว่าเป็นเกียรติ ศักดิ์ศรี แก้วศรีตระกูลที่ได้มีโอกาสรับใช้หรือสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถ้ามองพิจารณาในด้านของกลุ่มผลประโยชน์ (พ่อค้าหรือนักธุรกิจ) และผู้นำชาวบ้าน หรือประชาชน ก็มีความปรารถนาที่จะได้ใกล้ชิดกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อกลุ่มบุคคลมีเป้าหมายร่วมกันดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ทรัพยากรด้านการเงิน กำลังคน และเวลา แก่โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ

### ผลกระทบต่อการปฏิบัตินโยบาย

เมื่อโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริได้รับการจัดสรรในด้านทรัพยากรทั้งงบประมาณ เวลา และกำลังคน อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้มีการประสานแผนงานอย่างสอดคล้อง กล่าวคือ มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ เพราะมีแหล่งเงินงบประมาณที่ทาง

รัฐบาลจัดสรรให้โครงการอื่น เนื่องมาจากพระราชดำริ และกลุ่มผลประโยชน์ หรือนักธุรกิจ ให้การถวายเงินแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการดำเนินงานตามโครงการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ได้รับการจัดสรรด้านการเงินและเวลาอย่างสอดคล้องกัน ผลการปฏิบัติงานของโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริได้ให้ผลประโยชน์โดยตรงต่อประชาชน ซึ่งกลุ่มผู้นำชาวบ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในอำเภอฮ้าง อำเภอระแงะ อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“โครงการต่าง ๆ ของในหลวงได้เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ชาวบ้าน เช่น โครงการเกี่ยวกับสาธารณสุข ปศุสัตว์ เกษตร ประมงและส่งเสริมอาชีพประชาชน และการปฏิบัติงานของข้าราชการเจ้าหน้าที่พนักงานดำเนินไปอย่างรวดเร็วและได้ผลเป็นส่วนใหญ่”

นั่นหมายความว่า บทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัต ของข้าราชการ พ่อค้า หรือนักธุรกิจและผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน มีโครงสร้างของการกระทำที่มีการประนีประนอมกันสูง ในโครงการปฏิบัติงานตามโครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อสิ่งที่มีคุณค่าร่วมกัน คือ ชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ศรี และ เจริญรุดนาภรณ์ โดยเฉพาะข้าราชการ

จากการวิจัยกล่าวได้ว่า โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริบรรลุเป้าหมายและจุดมุ่งหมายเป็นส่วนใหญ่ ด้วยสาเหตุดังที่กล่าวมาแล้ว คือ กลุ่มบุคคลทุกฝ่ายให้การสนับสนุนในการปฏิบัติตามโครงการ ไม่มีปัญหาเรื่องความขัดแย้งหรือแบ่งชิงผลประโยชน์ในด้านการเงิน มีการประนีประนอมกันสูงมากภายใต้ระบบบริหารราชการ ซึ่งเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องดำเนินการในลักษณะประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์หรือเป้าหมายร่วมกัน คือ เกียรติ ศักดิ์ศรี เจริญรุดนาภรณ์ อันเป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริพบว่า โครงการอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริได้เน้นหนักด้านชลประทาน เพิ่มพื้นที่การเกษตร และปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากที่ดิน นอกจากนี้การเน้นการปรับปรุงคุณภาพคนในด้านอาชีพ แต่โครงการมีลักษณะ เฉพาะจุดขนาดเล็กไม่อาจขยายผลได้เท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่มีงบประมาณมากและอำนาจขององค์การบริหารก็มีอำนาจกว้างขวาง เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับโครงการสร้างงานในชนบทหรือโครงการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าความผิดพลาดน่าจะเกิดจาก

1. องค์การที่ปฏิบัติในแผนงานและโครงการไม่มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติเหมือนเป็นงานหรือภารกิจปกติธรรมดาในหน้าที่ซึ่งขาดความกระตือรือร้น
2. ข้าราชการคิดเพียงทำตามมากกว่าที่จะวิเคราะห์ ริเริ่ม ขยายโครงการให้กว้างขวาง เพียงอ้างว่าหลีกเลี่ยงการแข่งกับพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
3. ยังขาดมิติทางวิชาการ ไม่อาจสนองตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เช่นกรณีการปรับปรุงพื้นที่พรุ ในจังหวัดนครราชสีมา ระหว่างแนวความคิดการระบายน้ำออกจากพรุกับการอนุรักษ์สภาพดินพรุ

ผลของการปฏิบัติงานในแผนงานและโครงการจะไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้ก็ได้ ถึงแม้ว่ากลุ่มบุคคล เช่น ข้าราชการ พ่อค้า หรือนักธุรกิจ (กลุ่มผลประโยชน์) และผู้นำชาวบ้านหรือประชาชนให้การสนับสนุนโครงการในระดับสูง ถ้าหากยังไม่สามารถแก้ปัญหา 3 ประการข้างต้นได้



#### สรุป

ภายใต้ระบอบราชการไทยปัจจุบัน จะส่งผลให้กลุ่มบุคคลที่เข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัตินโยบายตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ เช่นกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีแผนงานและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และโครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น นั้นหมายถึง ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ (พ่อค้า นักธุรกิจ) และผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะมีแนวโน้มที่จะประนีประนอมกัน เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากสาเหตุดังนี้

ประเด็นแรก นายกรัฐมนตรีจะเป็นศูนย์กลางผู้กระทำ และเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายสูงสุดในทุกรูปแบบของระบอบราชการ ในฐานะเป็นประธานกรรมการ ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ และความสนใจของนายกรัฐมนตรีที่จะ เน้นลงไปนโยบายใดบ้าง เป็นสำคัญ

ประเด็นที่สอง นโยบายจะถูกส่งต่อหรือถ่ายทอดสู่กระทรวง ทบวง กรม กองทัพ ในส่วนกลาง แล้วกระจายลงสู่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แม้ว่าจะมีนโยบายใหม่เป็นพิเศษ ก็จะไม่ปล่อยให้ไหลลงสู่โครงสร้างระบบราชการแบบเดิมอยู่เสมอ

ประเด็นที่สาม นโยบายต่าง ๆ ยังต้องพึ่งพากำลังทรัพยากรทั้งในด้านทุนทรัพย์ และกำลังคนจากระบบราชการแบบเดิม เพียงแต่ให้มีการสนับสนุนทางเทคนิค โดยการนำเอา นายกรัฐมนตรีมาเป็นประธาน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมักเกิดขึ้นในกรณีเกิดจากการเปลี่ยนตัว



นายกรัฐมนตรี เกิดเหตุการณ์แปลกปลอม และเกิดการขาดแคลนทรัพยากร งบประมาณ  
เงินของเวลา

ประเด็นที่สี่ ยังขาดระบบการติดตามผลการปฏิบัตินโยบายที่มีมาตรฐาน เพียงแต่  
มีระบบการตรวจสอบตามสายงานปกติจากส่วนกลางในบางโอกาสเท่านั้น เช่น ผู้ตรวจกระทรวง  
ทบวง กรมต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่มิได้มีลักษณะของการประเมินผล  
เพื่อปฏิบัตินโยบายนั้นต่อไป (retain) หรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย (modify)  
หรือการยกเลิกนโยบายหรือโครงการและแผนงาน (eliminate)

เช่นกรณีของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นองค์การที่รับผิดชอบ  
โครงการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังเป็นองค์การที่มีลักษณะ  
ขาดเอกภาพ (unity) การสั่งการ และเอกภาพของการประเมินผลถ้ากล่าวให้ชัดเจน อาจกล่าว  
ได้ว่า ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นองค์การที่ขาดอำนาจสั่งการในการบริหาร  
งานบุคคล ดังนั้น การแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่องค์การดังกล่าวนี้รับผิดชอบในโครงการ  
ต่าง ๆ บางครั้งประสบความล้มเหลว ทั้งนี้เนื่องจาก ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้  
ไม่มีอำนาจสั่งการ ข้าราชการที่เป็นผู้ปฏิบัตินโยบายตามแผนงานและโครงการ ซึ่งสังกัดองค์การหรือ  
หน่วยราชการตามสายงานปกติ เป็นต้น

จากเงื่อนไขทั้ง 4 ประการข้างต้นนี้ จะมีอิทธิพลต่อบทบาทหรือพฤติกรรมของกลุ่ม  
บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน เช่น ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำชาวบ้านหรือประชาชน  
มีแนวโน้มพฤติกรรมลักษณะการประนีประนอม เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะการประนีประนอม เพื่อ  
ผลประโยชน์ร่วมกันภายใต้การปฏิบัติตามแผนงานและโครงการที่เข้าไปเกี่ยวข้องในฐานะผู้ปฏิบัติ  
นโยบาย กล่าวได้ว่า บทบาทและพฤติกรรมเชิงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้มีผล  
กระทบหรือมีอิทธิพลต่อความสำเร็จการปฏิบัตินโยบายดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว