

## บทที่ 8

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

การวิจัยเรื่อง ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ เป็นการวิจัย ทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดย ที่การวิจัยเชิงคุณภาพ จะศึกษาจาก บทความ ตำรา และเอกสารทางราชการ ตลอดจนการ สังเกต และสัมภาษณ์ บุคลากรและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ ส่งเสริมสหกรณ์ ในส่วนการวิจัยเชิงปริมาณ จะใช้วิธีการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามเพื่อวัดระดับความสำคัญของปัญหาการนำนโยบาย ส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ จากประชากรตัวอย่างที่เป็นบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่ง ปฏิบัติงานในส่วนกลาง 90 ตัวอย่าง และส่วนภูมิภาค 97 ตัวอย่าง โดยใช้วิธีการสุ่มแบบ ชั้นภูมิ (Stratified Sampling) และการสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย (Simple Random Sample) และกำหนดขนาดตัวอย่างโดยใช้ตาราง Yamane ณ ระดับความเชื่อมั่น 95 % และระดับความ ผิดพลาด  $\pm 10 %$  ทำให้ได้จำนวนประชากรตัวอย่างทั้งสิ้น 187 ตัวอย่าง

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนของการนำนโยบาย ส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการนำ นโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และเปรียบเทียบ ปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค สำหรับตัวแปรที่ใช้ในการศึกษามีอยู่ด้วยกัน 6 ตัวแปร ได้แก่ 1) ปทัสถานและ วัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) ความเป็นไปได้ทางการเมือง 3) ปัญหาด้านสมรรถนะ 4) ลักษณะ ของหน่วยปฏิบัติ 5) ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 6) ปัญหาที่เกิดขึ้นจาก สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมมติฐานของการวิจัยมีดังนี้

1. ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีผลต่อความล้มเหลวในการนำ นโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
2. ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริม สหกรณ์ไปปฏิบัติ
3. ปัญหาด้านสมรรถนะ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไป ปฏิบัติ
4. ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริม สหกรณ์ไปปฏิบัติ
5. ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบาย

ส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

6. ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

7. ราชการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ แตกต่างกัน

ผลการวิจัยมีดังต่อไปนี้

## 1. ผลการศึกษาขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ

การศึกษาขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา กรมส่งเสริมสหกรณ์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจหลักในการส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทยโดยตรง จากการศึกษาที่ผู้วิจัยได้เข้าไปศึกษาวิเคราะห์เจาะลึกทั้งจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) โดยศึกษาจากเอกสารของทางราชการ ตำรา และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) โดยการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นระดับผู้ปฏิบัติ ผู้บริหารระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูงของกรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ซึ่งผู้วิจัยได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการแปลงนโยบาย “รัฐบาลชาวลิต 1” เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้เป็นมาตรการและโครงการ

ผลของการศึกษา พบว่า กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ในบริบทของรัฐไทย นั้น มิใช่กระบวนการทางเทคนิค (Technical) ที่ปลอดจากการเมือง (nonpolitical) และต้องอาศัยความรู้ตลอดจนเหตุผลในเชิงการบริหาร (administrative apparatus) แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน และครอบคลุมถึงพฤติกรรมของบุคคลและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ รวมไปถึงการทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความแตกต่างของชุมชนหรือท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผลของนโยบายนั้นๆ ด้วยเมื่อเป็นเช่นนี้มีทิศของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ จึงไม่ได้แยกกันอย่างเด็ดขาดจากมิติทางการเมือง (Political) หากแต่มีความสัมพันธ์ในลักษณะบูรณาการ (Integration) กันอย่างใกล้ชิด<sup>1</sup> ซึ่งมิติทางการเมืองดังกล่าวมีลักษณะพหุนิยม (pluralism) ดังจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาต่างๆ ของกรมฯ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) สะท้อนถึงการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่หลากหลาย ทั้งนักการเมืองระดับชาติ ทั้งนักการเมืองท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในด้านการผลักดันริเริ่มโครงการใหม่ๆ และต่อต้านคัดค้านโครงการ ผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ เช่น โครงการส่งเสริมสหกรณ์ในกลุ่มผู้ผลิตยางพารา โครงการตลาดกลางสินค้าเกษตร ฯลฯ

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดใน Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, Changing Perceptions of Policy Implementation (New York : St. Martin's Press, 1980), pp.13-14.

ซึ่งเป็นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจากเบื้องบน (Top-down) โดยการผลักดันจากนักการเมืองระดับชาติ โดยรัฐบาลซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในขณะนั้น หรือโครงการจัดตั้งสหกรณ์ขนาดเล็กของสหพันธ์สหกรณ์การเกษตรภาคอีสาน และสถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเป็นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจากเบื้องล่าง (Bottom-up) ซึ่งผลักดันผ่าน สหพันธ์เกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกรยอ.) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชน ภายใต้การสนับสนุนขององค์กรของรัฐบาล การผลักดันให้มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรขนาดเล็กดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ มิได้เป็นการผลักดันจากเบื้องบนแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นการผลักดันที่เกิดจากความต้องการของประชาชนในระดับรากหญ้า (grass root level) อีกด้วย นับว่าเป็นมิติใหม่ของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทยไปปฏิบัติ

ปัญหาสำคัญที่พบในขั้นตอนและกระบวนการนี้ก็คือ การมีอิทธิพลทางการเมืองจากกลุ่มต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับตัวเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (implementor) อยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้นโยบายและโครงการต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยนหรือเบี่ยงเบนจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในขณะที่ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีพฤติกรรมที่มีลักษณะประนีประนอมและประสานผลประโยชน์ โดยมุ่งตอบสนองต่อกระแสเรียกร้องแรงผลักดัน และ ความต้องการของกลุ่มต่างๆ เป็นหลัก รวมทั้งความพยายามหลีกเลี่ยง

ความขัดแย้งกับกับกลุ่ม ดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ส่วนใหญ่จะมีพฤติกรรมที่ยึดความอยู่รอดของตนเองเป็นเรื่องสำคัญกว่าการยึดเป้าหมายที่มุ่งความสำเร็จของโครงการ ซึ่งผลการวิจัยส่วนหนึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กรินเดิล (Grindle)<sup>2</sup> ที่ได้ศึกษาการดำเนินงานโครงการพัฒนาชนบท ของหน่วยงานพัฒนาชนบทของประเทศเม็กซิโก ที่เรียกว่า CONASUPO (National Staple Products Company) จากการศึกษาของ กรินเดิล พบว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศโลกที่สามนั้น กลุ่มต่างๆ ในระบบการเมืองนิยมใช้วิธีการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์กันในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอิทธิพลทางการเมืองจะเข้ามากดดันตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementor) ส่งผลให้ในบางครั้งเป้าหมายของโครงการนั้นๆ จะเบี่ยงเบนไป ประกอบกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ยึดเป้าหมายที่มุ่งความสำเร็จของโครงการ หากยึดความอยู่รอดของตนเองเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในบริบทของไทย ซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีเอกลักษณ์พิเศษ กล่าวคือ มีสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นองค์พระประมุขของชาติ ซึ่งบทบาทของสถาบันกษัตริย์ มิได้เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทอย่าง

<sup>2</sup> Merille Grindle, อ้างแล้ว, บทที่ 2, เซิงอรรดที่ 29.

สำคัญในการแก้ไขวิกฤตการณ์และการพัฒนาประเทศตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ผ่านทางโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ นับพันโครงการ

ในส่วนของการส่งเสริมสหกรณ์ จากการศึกษาพบว่า สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อกระบวนการนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ นับตั้งแต่การริเริ่มนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านทาง สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง ดังจะเห็นได้จากกรมส่งเสริมสหกรณ์มีโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์ ที่อยู่ในความรับผิดชอบถึง 26 โครงการ ซึ่งโครงการเหล่านี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่รับผิดชอบ ไม่สามารถอธิบายด้วยมิติทางการเมืองพหุนิยม (Pluralism) ที่เป็นการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ตามที่ กรีนเดิ้ล เสนอ ทั้งนี้ เนื่องจาก จากการศึกษาไม่พบว่ามี การต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์แต่อย่างใด นอกจากนี้ตัวเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่รับผิดชอบโครงการส่วนใหญ่ จะมีพฤติกรรมที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือเป้าหมายของเป็นหลักมากกว่า การยึดความอยู่รอดของตนเอง ดังนั้น ในแง่นี้ข้อสรุปของ กรีนเดิ้ล จึงน่าจะเป็นความจริงเพียงส่วนเดียวเท่านั้น

## 2. ภาพรวมของปัญหาของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

### 2.1 ปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุด

จากการศึกษาจากประชากรตัวอย่างทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 187 ตัวอย่าง พบว่า ปัญหาที่มีความสำคัญที่สุด 25 ปัญหา โดยเรียงลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อย ได้แก่

- 1) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะสนใจความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนมากกว่าความต้องการของสมาชิกสหกรณ์
- 2) ปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์ เกิดจากการยึดติดกับกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การดำเนินงานจึงเป็นไปตามระบบงานและอำนาจตามกฎหมาย
- 3) การฝึกอบรมของกรมฯ เน้นการถ่ายทอดทักษะจากวิทยากรมากกว่าอยู่บนพื้นฐานการเรียนรู้ร่วมกัน
- 4) ปัญหาในการปฏิบัติงาน เกิดจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่สามารถสะสมทักษะให้แก่บุคลากร เนื่องจากขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญและข้อจำกัดต่างๆ ของระบบราชการ
- 5) การตัดสินใจในการริเริ่มโครงการ การใช้งบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์บุคลากร ถูกกำหนดจากส่วนกลาง
- 6) มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการ ขาดประสิทธิภาพ
- 7) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ยังขาดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบายที่เหมาะสม

8) โครงการต่างๆ ของกรมฯ มักเขียนขึ้นโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้สัมผัสปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่

9) โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

9) โครงสร้างของระบบราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจในกิจการงานพิเศษ นอกเหนือจากงานประจำ

11) ผู้เข้ารับการอบรมจากกรมฯ มีหลากหลาย ไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพื้นฐานได้ เพียงแต่ "รับ" จากเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมเท่านั้น

12) การดำเนินโครงการ มีปัญหาด้านการจัดหายานพาหนะและเครื่องมืออุปกรณ์

13) โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

14) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มุ่งที่จะสร้างความพึงพอใจแก่ผู้บังคับบัญชา มากกว่าการสร้าง ความพึงพอใจแก่สหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์

15) ปัญหาในการดำเนินโครงการ เกิดจากความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณแก่โครงการ

15) โครงการต่างๆ ของกรมฯ เน้นการช่วยเหลือสมาชิกในลักษณะ "การสงเคราะห์" มากกว่าการ "ช่วยตนเอง" ทำให้สมาชิกสหกรณ์คิดพึ่งทางราชการมากขึ้น

17) บุคลากรของกรมฯ ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาส่งเสริมสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้า

18) กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญด้านการวิเคราะห์แผนและนโยบาย

19) มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนและการตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการ ขาดประสิทธิภาพ

20) สมาชิกสหกรณ์ขาดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการของกรมฯ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของโครงการไม่ได้ตอบสนองความต้องการของตน

21) กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น สตรี ชนกลุ่มน้อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ยากจน ไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการอย่างเต็มที่

22) โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับท้องถิ่น ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

23) ปัญหาความล้มเหลวในการดำเนินโครงการ เนื่องจากขาดกระบวนการคัดเลือกบุคลากรไม่เหมาะสม

24) กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์น้อยมาก ส่งผลให้ขาดความสนใจและเอาใจใส่จากฝ่ายการเมือง ในการผลักดันโครงการต่างๆ

25) โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ปัจจุบันไม่สามารถให้บริการด้านต่าง ๆ แก่สหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากปัจจุบันมีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

## 2.2 ปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุด

จากการศึกษาจากประชากรตัวอย่างทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 187 ตัวอย่าง พบว่า ปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุด 25 ปัญหา โดยเรียงลำดับความสำคัญจากน้อยไปมาก ดังนี้

- 1) มีการตีความคำสั่งหรือข้อเสนอแนะผิดพลาดโดยเจตนา
- 2) หน่วยงานของท่านมีโครงสร้างการบังคับบัญชามาก และมีความสลับซับซ้อน เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ระดับอำเภอและจังหวัด คอรัปชั่น
- 4) หน่วยงานของท่านเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ ยังขาดแคลนทั้งทรัพยากรและบุคลากรจำนวนมาก
- 5) มีการตีความคำสั่งหรือข้อเสนอแนะผิดพลาดโดยไม่ตั้งใจ
- 6) หน่วยงานของท่านมีขนาดใหญ่ จึงมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานมาก
- 7) มีความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมายและผลประโยชน์ภายในกรมฯ
- 8) มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในเรื่องงบประมาณที่ได้รับไม่เป็นธรรม
- 9) ภายในกองเดียวกันแต่ตั้งเป้าหมายไว้แตกต่างกัน
- 10) มีความขัดแย้งระหว่างกองในเป้าหมายเดียวกัน
- 11) ผู้เข้ารับการอบรมจากกรมฯ มีหลากหลาย ไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพื้นฐานได้ เพียงแต่ "รับ" จากเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมเท่านั้น
- 12) กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานบริหารขนาดใหญ่ มีค่าใช้จ่ายสูงเมื่อประเมินต่อหน่วย
- 13) วัตถุประสงค์ของกรมฯ ขาดความสอดคล้องต้องกัน
- 13) มีปัญหาในเรื่องการให้คำจำกัดความของวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้ผลที่ได้รับไม่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสหกรณ์
- 15) ปัญหาในการดำเนินโครงการเกิดจากการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
- 16) การดำเนินโครงการมีความยากลำบาก เนื่องจากโครงการมีองค์ประกอบที่หลากหลายมาก ส่งผลให้โครงการมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น
- 16) การดำเนินโครงการประสบปัญหาในเรื่องตารางเวลา เนื่องจากสภาพภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวย
- 18) มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในกองเดียวกัน

18) การสื่อสารภายในหน่วยงานของท่านเป็นการสื่อสารแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีโอกาสสร้างความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน

20) ผู้บริหารโครงการขาดภาวะผู้นำและไม่เข้มแข็ง ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จ

21) โครงสร้างของกรมฯ ระดับจังหวัดและอำเภอ ไม่เหมาะสมในการวางแผนโครงการ

22) โครงการบางโครงการของกรมฯ ต้องการทรัพยากรพิเศษ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นที่อยู่ในโครงการ

23) ผู้บริหารโครงการไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้โครงการบรรลุผลสำเร็จ

23) การขาดการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ส่งผลให้โครงการล้มเหลว

23) นโยบายบางประการของกรมฯ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้ปฏิบัติ

### 3. เปรียบเทียบความสำคัญของปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

#### ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ผลการเปรียบเทียบความสำคัญของปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปรากฏผลดังนี้

#### ตารางที่ 8.1 เปรียบเทียบความสำคัญของปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

##### ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

กลุ่มปัญหา	ตัวอย่างทั้งหมด	ลำดับที่	ตัวอย่างใน ส่วนกลาง	ลำดับที่	ตัวอย่างใน ส่วนภูมิภาค	ลำดับที่
ปทัสถานและวัตถุประสงค์ ของนโยบาย	382.21	6	193.29	6	188.93	6
ความเป็นไปได้ทางการเมือง	443.11	3	219.84	3	218.00	3
ด้านสมรรถนะ	401.71	5	202.38	5	199.66	5
ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ	470.07	1	229.10	2	240.97	1
ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	422.15	4	214.50	4	207.65	4
สิ่งแวดล้อมของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ	469.59	2	230.85	1	238.13	2

### ลำดับความสำคัญของปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

สำหรับประชากรตัวอย่างทั้งหมด ได้แก่

- 1) ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ
- 2) ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 5) ปัญหาด้านสมรรถนะ
- 6) ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

### ลำดับความสำคัญของปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ สำหรับ

ส่วนกลาง ได้แก่

- 1) ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2) ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ
- 3) ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 5) ปัญหาด้านสมรรถนะ
- 6) ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

### ลำดับความสำคัญของปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ สำหรับ

ส่วนภูมิภาค ได้แก่

- 1) ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ
- 2) ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 5) ปัญหาด้านสมรรถนะ
- 6) ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

## 4. เปรียบเทียบปัญหาระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

### 4.1 ปัญหาที่มีความสำคัญสูงสุดในส่วนกลาง

จากการศึกษาจากประชากรตัวอย่างในส่วนกลาง จำนวน 90 ตัวอย่าง พบว่า ปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุด 25 ปัญหา โดยเรียงลำดับความสำคัญจากมากไปน้อยมีดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะสนใจความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนมากกว่าความต้องการของสมาชิกสหกรณ์
- 2) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ยังขาดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบายที่เหมาะสม



- 3) ปัญหาในการปฏิบัติงาน เกิดจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่สามารถสะสมทักษะให้แก่บุคลากร เนื่องจากขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญและข้อจำกัดต่าง ๆ ของระบบราชการ
- 4) สมาชิกผู้เข้ารับการฝึกอบรมจากกรมฯ มีหลากหลาย ไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพื้นฐานได้ เพียงแต่ "รับ" จากเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมเท่านั้น
- 5) การตัดสินใจในการริเริ่มโครงการ การใช้งบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์บุคลากร ถูกกำหนดจากส่วนกลาง
- 6) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มุ่งที่จะสร้างความพึงพอใจแก่ผู้บังคับบัญชา มากกว่าการสร้างคามพึงพอใจแก่สหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์
- 6) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ เน้นการช่วยเหลือสมาชิกในลักษณะ "การสงเคราะห์" มากกว่าการ "ช่วยตนเอง" ทำให้สมาชิกสหกรณ์คิดพึ่งทางราชการมากขึ้น
- 8) สมาชิกสหกรณ์ขาดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการของกรมฯ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของโครงการไม่ได้ตอบสนองความต้องการของตน
- 9) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ มักเขียนขึ้นโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้สัมผัสปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่
- 10) กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญด้านการวิเคราะห์แผนและนโยบาย
- 10) ปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์ เกิดจากการยึดติดกับกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การดำเนินงานจึงเป็นไปตามระบบงานและอำนาจตามกฎหมาย
- 10) มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการ ขาดประสิทธิภาพ
- 13) โครงสร้างของระบบราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ ในกิจการงานพิเศษ นอกเหนือจากงานประจำ
- 14) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร
- 14) บุคลากรของกรมฯ ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาส่งเสริมสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้า
- 16) การสลับเปลี่ยน โยกย้าย เจ้าหน้าที่ระดับบริหารในตำแหน่งต่าง ๆ ของกรมฯ เป็นผลให้โครงการต่าง ๆ หยุดชะงัก
- 17) การดำเนินโครงการ มีปัญหาด้านการจัดหายานพาหนะและเครื่องมืออุปกรณ์
- 18) กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดความชัดเจนในการแบ่งงานและความรับผิดชอบของกอง/ฝ่าย/งานต่าง ๆ
- 19) ผู้เข้ารับการอบรมจากกรมฯ มีหลากหลาย ไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพื้นฐานได้ เพียงแต่ "รับ" จากเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมเท่านั้น

19) มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนและการตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการ ขาดประสิทธิภาพ

21) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับท้องถิ่น ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

21) ปัญหาความล้มเหลวในการดำเนินโครงการ เนื่องจากขาดกระบวนการคัดเลือกบุคลากรไม่เหมาะสม

21) การขาดการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้คนส่วนน้อยได้รับผลประโยชน์จากโครงการ มากกว่าคนส่วนใหญ่

24) ข้าราชการแต่ละคนมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกรมฯ ที่แตกต่างกัน

24) กรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดความสามารถในการระดมทรัพยากรที่เพียงพอที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จ

#### 4.2 ปัญหาที่มีความสำคัญสูงสุดในส่วนภูมิภาค

จากการศึกษาจากประชากรตัวอย่างในส่วนภูมิภาค จำนวน 97 ตัวอย่าง พบว่า ปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุด 25 ปัญหา โดยเรียงลำดับความสำคัญจากมากไปน้อย ดังนี้

1) ปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์ เกิดจากการยึดติดกับกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การดำเนินงานจึงเป็นไปตามระบบงานและอำนาจตามกฎหมาย

2) มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการ ขาดประสิทธิภาพ

3) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

3) สมาชิกผู้เข้ารับการฝึกอบรมจากกรมฯ มีหลากหลาย ไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพื้นฐานได้ เพียงแต่ "รับ" จากเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมเท่านั้น

5) การฝึกอบรมของกรมฯ เน้นการถ่ายทอดทักษะจากวิทยากรมากกว่าอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้

6) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

6) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะสนใจความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองมากกว่าความต้องการของสมาชิกสหกรณ์

6) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ มักเขียนขึ้นโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้สัมผัสปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่

9) โครงสร้างของระบบราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจในกิจการงานพิเศษ นอกเหนือจากงานประจำ

9) การตัดสินใจในการริเริ่มโครงการ การใช้งบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ บุคลากร ถูกกำหนดจากส่วนกลาง

11) การดำเนินโครงการ มีปัญหาด้านการจัดหายานพาหนะและเครื่องมืออุปกรณ์

12) ปัญหาในการปฏิบัติงาน เกิดจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่สามารถสะสมทักษะให้แก่บุคลากร เนื่องจากขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญและข้อจำกัดต่างๆ ของระบบราชการ

13) ปัญหาในการดำเนินโครงการเกิดจากความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณแก่โครงการ

14) กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์น้อยมาก ส่งผลให้ขาดความสนใจและเอาใจใส่จากฝ่ายการเมือง ในการผลักดันโครงการต่างๆ เท่าที่ควร

15) กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดดัชนีวัดความสำเร็จของนโยบายที่เหมาะสม

15) กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดแคลนเงินทุนเพื่อใช้จ่ายในโครงการอย่างเพียงพอ

17) กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น สตรี ชนกลุ่มน้อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ยากจน ไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการอย่างเต็มที่

17) มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนและการตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการ ขาดประสิทธิภาพ

19) ปัญหาการใช้เงินทุนของกรมฯ ในโครงการต่างๆ ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จ

20) โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ปัจจุบันไม่สามารถให้บริการด้านต่างๆ แก่สหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากปัจจุบันมีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

21) บุคลากรของกรมฯ ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาส่งเสริมสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้า

22) โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนท้องถิ่น ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

22) การดำเนินโครงการ มีปัญหาการใช้เงินงบประมาณไม่สอดคล้องกับฤดูกาลผลิต

22) ความช่วยเหลือทางวิชาการ ไม่สามารถพัฒนาความสามารถของสมาชิก และบทบาทของการช่วยเหลือทางวิชาการยังไม่เด่นชัด

25) ปัญหาความล้มเหลวในการดำเนินโครงการ เนื่องจากขาดกระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสม

### 4.3 ปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุดในส่วนกลาง

จากการศึกษาจากประชากรตัวอย่างในส่วนกลาง จำนวน 90 ตัวอย่าง พบว่า ปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุด 25 ปัญหา โดยเรียงลำดับความสำคัญจากน้อยไปมาก ดังนี้

- 1) มีการตีความคำสั่งหรือข้อเสนอแนะผิดพลาด โดยเจตนา
- 2) หน่วยงานของท่านเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังขาดแคลนทั้งทรัพยากรและบุคลากรจำนวนมาก
- 3) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร
- 4) สมาชิกผู้เข้ารับการศึกษาฝึกอบรมจากกรมฯ มีหลากหลาย ไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพื้นฐานได้ เพียงแต่ "รับ" จากเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมเท่านั้น
- 5) หน่วยงานของท่านมีขนาดใหญ่ จึงมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานมาก
- 6) มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในเรื่องงบประมาณที่ได้รับไม่เป็นธรรม
- 7) ภายในกองเดียวกันแต่ตั้งเป้าหมายไว้ต่างกัน
- 8) การดำเนินโครงการประสบปัญหาในเรื่องตารางเวลา เนื่องจากสภาพภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวย
- 9) มีความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมายและผลประโยชน์ภายในกรมฯ
- 10) มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในการตีความเรื่องอำนาจการบังคับบัญชา
- 11) มีความขัดแย้งระหว่างกองในเป้าหมายเดียวกัน
- 12) มีปัญหาในเรื่องการให้คำจำกัดความของวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้ผลที่ได้รับไม่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสหกรณ์
- 13) ข้าราชการแต่ละคนมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกรมฯ ที่แตกต่างกัน
- 14) กรมฯ ขาดสายสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายการเมือง ทำให้การดำเนินโครงการไม่ราบรื่นเท่าที่ควร
- 15) วัตถุประสงค์ของกรมฯ ขาดความสอดคล้องต้องกัน
- 16) กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานบริหารขนาดใหญ่ มีค่าใช้จ่ายสูง เมื่อประเมินต่อหน่วย
- 17) การดำเนินโครงการมีความยากลำบาก เนื่องจากโครงการมีองค์ประกอบที่หลากหลายมาก ส่งผลให้โครงการมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น
- 18) มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ ในกองเดียวกัน
- 18) โครงสร้างของกรมฯ ระดับจังหวัดและอำเภอ ไม่เหมาะสมในการวางแผนโครงการ

20) มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนและการตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการ ขาดประสิทธิภาพ

21) โครงการบางโครงการของกรมฯ ต้องการทรัพยากรพิเศษ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นที่อยู่ในโครงการ

21) ปัญหาในการดำเนินโครงการเกิดจากการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

23) โครงการ/นโยบายร่วมระหว่างหน่วยงาน จะมีความยุ่งยากในการติดตามควบคุม และประเมินผลการดำเนินงาน

24) มีความซ้ำซ้อนและยุ่งยากในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

24) ผู้บริหารโครงการไม่มีขีดความสามารถ เพียงพอที่จะระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้โครงการบรรลุผลสำเร็จ

#### 4.4 ปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุดในส่วนภูมิภาค

จากการศึกษาจากประชากรตัวอย่างในส่วนกลาง จำนวน 97 ตัวอย่าง พบว่า ปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุด 25 ปัญหา โดยเรียงลำดับความสำคัญจากน้อยไปมาก ดังนี้

1) ข้าราชการแต่ละคนมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกรมฯ ที่แตกต่างกัน

2) หน่วยงานของท่านเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ยังขาดแคลนทั้งทรัพยากรและบุคลากรจำนวนมาก

3) โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

4) สมาชิกผู้เข้ารับการฝึกอบรมจากกรมฯ มีหลากหลาย ไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพื้นฐานได้ เพียงแต่ "รับ" จากเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมเท่านั้น

5) หน่วยงานของท่านมีขนาดใหญ่ จึงมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานมาก

6) มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในเรื่องงบประมาณที่ได้รับไม่เป็นธรรม

7) ภายในกองเดียวกันแต่ตั้งเป้าหมายไว้ต่างกัน

8) การดำเนินโครงการประสบปัญหาในเรื่องตารางเวลา เนื่องจากสภาพภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวย

9) มีความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมายและผลประโยชน์ภายในกรมฯ

10) มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในการตีความเรื่องอำนาจการบังคับบัญชา

11) มีความขัดแย้งระหว่างกองในเป้าหมายเดียวกัน

12) มีปัญหาในเรื่องการให้คำจำกัดความของวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้ผลที่ได้รับไม่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสหกรณ์

13) ข้าราชการแต่ละคนมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกรมฯ ที่แตกต่างกัน

- 14) กรมฯ ขาดสายสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายการเมือง ทำให้การดำเนินโครงการไม่ราบรื่นเท่าที่ควร
- 15) วัตถุประสงค์ของกรมฯ ขาดความสอดคล้องต้องกัน
- 16) กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานบริหารขนาดใหญ่ มีค่าใช้จ่ายสูง เมื่อประเมินต่อหน่วย
- 17) การดำเนินโครงการมีความยากลำบาก เนื่องจากโครงการมีองค์ประกอบที่หลากหลายมาก ส่งผลให้โครงการมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น
- 18) มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ ในกองเดียวกัน
- 19) โครงสร้างของกรมฯ ระดับจังหวัดและอำเภอ ไม่เหมาะสมในการวางแผนโครงการ
- 20) มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนและการตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการ ขาดประสิทธิภาพ
- 21) โครงการบางโครงการของกรมฯ ต้องการทรัพยากรพิเศษ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นที่อยู่ในโครงการ
- 21) ปัญหาในการดำเนินโครงการเกิดจากการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
- 23) โครงการ/นโยบายร่วมระหว่างหน่วยงาน จะมีความยุ่งยากในการติดตามควบคุม และประเมินผลการดำเนินงาน
- 24) มีความซ้ำซ้อนและยุ่งยากในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 24) ผู้บริหารโครงการไม่มีขีดความสามารถ เพียงพอที่จะระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้โครงการบรรลุผลสำเร็จ

### 5. ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ภายในระหว่างปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ของปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ รวมทั้งสิ้น 130 ปัญหา (ตัวแปร) สามารถจัดกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ภายใน และลดจำนวนตัวแปร เหลือเพียง 27 ปัญหา (ตัวแปร) ดังนี้

1. ปัญหาความขัดแย้งภายในและต่างกอง ในเรื่องเป้าหมายและผลประโยชน์ รวมทั้งการตีความคำสั่ง/ข้อเสนอแนะ โดยเจตนาและไม่เจตนา
2. ปัญหาวัตถุประสงค์ของกรมฯ มีลักษณะซ้ำซ้อน คลุมเครือ ขาดความชัดเจน และสอดคล้องต้องกัน รวมทั้งการขาดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการส่งเสริมสหกรณ์ ส่งผลให้ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของกรมฯ อย่างถ่องแท้ จึงไม่สนใจที่จะรับรู้วัตถุประสงค์ดังกล่าว
3. ปัญหาโครงการของกรมฯ ขาดข้อมูลข้อสนเทศ วัตถุประสงค์ของโครงการไม่ชัดเจน

และโครงการดังกล่าวกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ ส่งผลให้โครงการล้มเหลว

4. กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรมฯ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์น้อยมาก ส่งผลให้ขาดความสนใจและเอาใจใส่จากฝ่ายการเมืองและสื่อมวลชนทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในการผลักดันโครงการต่างๆ เท่าที่ควร

5. ปัญหาสถานภาพของกรมฯ ต้อยต่ำ ผู้บริหารโครงการมีบุคลิกภาพไม่เหมาะสม และจำนวนหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการหนึ่งๆ มากเกินไป ส่งผลให้ขาดอำนาจในการต่อรองและความสามารถในการระดมทรัพยากรที่เพียงพอที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จ

6. ปัญหาการแย่งชิงผลประโยชน์ และขาดการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยที่ต่างฝ่ายต่างพยายามที่รักษาผลประโยชน์และฐานอำนาจของตนไว้ ส่งผลให้โครงการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทำให้โครงการมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น

7. ปัญหาโครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากทั้งประชาชน หัวหน้าส่วนราชการอื่น บุคคลสำคัญ ๆ รวมทั้งการขาดทักษะในการจัดการกับอิทธิพลภายนอกที่มีผลกระทบต่อโครงการฯ ทำให้การดำเนินโครงการขาดประสิทธิภาพ

8. การขาดกระบวนการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานในโครงการที่เหมาะสม ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีแนวโน้มที่จะสนใจความก้าวหน้าของตนมากกว่าความต้องการของสมาชิก โดยพยายามหลีกเลี่ยงงาน ไม่ตั้งใจ ไม่รับผิดชอบ และไม่กระตือรือร้น ในการปฏิบัติงาน

9. ปัญหากรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดแคลนเงินทุนที่เพียงพอ รวมทั้งการขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล และขาดความยืดหยุ่นในการเงินทุนในโครงการ

10. ปัญหาบุคลากรของกรมฯ ยังขาดทักษะ ความสามารถในการวิเคราะห์แผนและนโยบาย และจัดทำโครงการ รวมทั้งปัญหาผู้บริหารโครงการต่างๆ ของกรมฯ ไร้ความสามารถ

11. ปัญหาการรอคอยอนุมัติโครงการจากส่วนกลาง การเก็บรวบรวมข้อมูลโครงการ และการขาดแคลนวัสดุ/อุปกรณ์

12. ปัญหาในการดำเนินโครงการ เกิดจากการจัดสรรงบประมาณที่ล่าช้าและไม่เพียงพอ การใช้เงินงบประมาณไม่สอดคล้องกับฤดูกาลผลิต และปัญหาในการใช้เงินงบประมาณข้ามปี

13. ปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์ของกรมฯ มีแนวโน้มเป็นไปโดยล่าช้า เนื่องจากการสับเปลี่ยนโยกย้ายเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ รวมทั้งปัญหาการใช้เทคโนโลยีในโครงการที่ไม่เหมาะสม และขาดความยืดหยุ่นในการตอบสนองความต้องการของสมาชิกสหกรณ์

14. โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ไม่เหมาะสมทั้งในแง่จำนวนหน่วยงาน การแบ่งงาน บทบาทความรับผิดชอบ และการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลาง ส่งผลให้มีค่าใช้จ่ายที่สูง เกิดความล่าช้า และความยุ่งยากในการจัดทำปรับเปลี่ยนแผนงานโครงการ

15. หน่วยปฏิบัติขาดผู้นำที่เข้มแข็ง ไม่มีศักยภาพที่จะสังเคราะห์เพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ รวมทั้งการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อทำให้โครงการประสบความสำเร็จ

16. ปัญหาการสื่อสารในหน่วยปฏิบัติเป็นการสื่อสารแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อสนเทศกับภายนอก อีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ส่งผลให้โครงการดำเนินไปด้วยความยากลำบาก

17. กรมส่งเสริมสหกรณ์ ประสบปัญหาด้านโครงสร้างการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อน และปัญหาในด้านการบริหารงาน อีกทั้งยังขาดแคลนทั้งทรัพยากรและบุคลากรจำนวนมาก

18. ปัญหาหน่วยปฏิบัติขาดสายใยสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนกลาง ประกอบกับกรมฯ ขาดสายใยความสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายการเมือง ส่งผลให้กรมฯ ไม่สามารถให้บริการด้านต่างๆ แก่สหกรณ์ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้อย่างทั่วถึง

19. เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของกรมฯ และบทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยมุ่งสร้างความพึงพอใจแก่ผู้บังคับบัญชามากกว่าสมาชิกสหกรณ์และขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาส่งเสริมสหกรณ์ให้เจริญก้าวหน้า เนื่องจากมีค่านิยมที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกรมฯ ดังกล่าว อีกทั้งยังมีทัศนคติและการรับรู้ที่แตกต่างกันในบรรดาเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ด้วยกันเอง สำคัญตนว่าเป็นผู้รู้/ผู้ให้ ส่วนสมาชิกสหกรณ์เป็นเพียงผู้รับ และการคอร์รัปชัน

20. มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายและกองต่างๆ ในเรื่องอำนาจการบังคับบัญชา การดำเนินงาน การประสานงาน และงบประมาณ

21. ปัญหาเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ขาดการกลั่นกรองสมาชิกสหกรณ์เข้าร่วมโครงการส่งเสริมสหกรณ์ที่มุ่งเน้นในเรื่องเศรษฐกิจเป็นหลัก ในขณะที่มิติด้านอื่น ๆ ถูกละเลย นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ทั้งในด้านทัศนคติ การรับรู้ แนวทางการพัฒนา

22. ปัญหาเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และขาดการประสานงานกับภายนอกที่เพียงพอ

23. ปัญหาการริเริ่ม การวางแผน การเขียนโครงการ รวมทั้งการบริหารงบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ และบุคลากรในโครงการ ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดปัญหาโครงการไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังส่งผลให้การมีส่วนร่วมในโครงการของกลุ่มเป้าหมายต่ำ การขาดเครื่องมืออุปกรณ์การสื่อสาร การละเลยกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น สตรี ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ยากจน ฯลฯ

24. ปัญหาการที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ไม่สามารถกระตุ้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายได้ เนื่องจากขาดการวิเคราะห์กลั่นกรองกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกันทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ขาดความเข้าใจในชนบทธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญาของท้องถิ่น ส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ไม่มีแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการ และมีทัศนคติว่าผลขั้นสุดท้ายของโครงการ มิได้ตอบสนองความต้องการของตนและท้องถิ่น

25. ปัญหาการวางแผนการพัฒนาทักษะ การปลูกฝังค่านิยมและอุดมการณ์สหกรณ์ จากส่วนกลาง บทบาททางวิชาการของกรมฯ ที่ยังไม่เด่นชัด ประกอบกับกระบวนการฝึกอบรม



ของกรมฯ ที่เน้นวิทยากรเป็นศูนย์กลาง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิก สหกรณ์ได้

26. ปัญหาการขาดการประสานงาน การปรึกษา กับองค์กรท้องถิ่น การใช้ทรัพยากร พิเศษของท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา รวมทั้งความพยายามจัดตั้งองค์กร ท้องถิ่นที่สวนทางกับความต้องการของสมาชิกในชุมชน ส่งผลให้โครงการล้มเหลว

27. ปัญหาการดำเนินโครงการประสบปัญหาในเรื่องตารางเวลา เนื่องจากภูมิอากาศ ไม่เอื้ออำนวย ปัญหาการเปลี่ยนแปลงหรือเคลื่อนย้ายกลุ่มเป้าหมาย เป็นอุปสรรคที่จะเข้าถึง กลุ่มเป้าหมาย และปัญหาการใช้ทรัพยากรและบริการต่างๆ ถูกควบคุม โดยอิทธิพล/ท้องถิ่น หรือผู้นำสหกรณ์

### 5. ผลการทดสอบสมมติฐาน

จากการนำข้อมูลปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ทดสอบความ สัมพันธ์กับข้อมูลการประเมินผลความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ เพื่อทดสอบสมมติฐานหลัก พบว่า

- 1) ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ ไม่มีผลต่อความ ล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
- 2) ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบาย ส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
- 3) ปัญหาด้านสมรรถนะ ไม่มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไป ปฏิบัติ
- 4) ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริม สหกรณ์ไปปฏิบัติ
- 5) ปัญหาตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริม สหกรณ์ไปปฏิบัติ
- 6) ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความสำคัญใน การนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
- 7) ราชการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีปัญหาในการนำ นโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ไม่แตกต่างกัน

### อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติในครั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ปัญหาหลักที่มีความสำคัญในลำดับแรกๆ มักจะเป็นสภาพปัญหาที่พบเห็นได้ ทั่วไป ในหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ที่มีรูปแบบบริหารที่เป็นแบบระบบราชการ (Bureaucratic System) เช่น ปัญหาข้าราชการขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน (Dead Wood) เช่น “ปัญหาเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะสนใจความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตน

มากกว่าความต้องการของสมาชิกสหกรณ์" (ลำดับที่ 2) ปัญหาความอึดอาดล่าช้าของระบบงาน (Red Tape) เช่น "ปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์ เกิดจากการยึดติดกับกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การดำเนินงานจึงเป็นไปตามระบบงานและอำนาจตามกฎหมาย" และ "ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจในกิจการงานพิเศษ นอกเหนือจากงานประจำ" (ลำดับที่ 9) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติได้เป็นอย่างดี

ปัญหาที่มีความสำคัญประการต่อมาได้แก่ ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัญหาในกลุ่มนี้มีความสำคัญในระดับแรกๆ เช่น ปัญหา "โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับชาติ" (ลำดับที่ 9) ปัญหา "โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร" (ลำดับที่ 13) และปัญหา "โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับท้องถิ่น ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร" (ลำดับที่ 22)

ส่วนปัญหาที่มีความสำคัญมากอีกปัญหาหนึ่ง คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัญหาในกลุ่มนี้มีความสำคัญมากเช่นกัน ปัญหาที่อยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ ปัญหา "การตัดสินใจในการริเริ่มโครงการ การใช้งบประมาณ เครื่องมืออุปกรณ์ บุคลากร ถูกกำหนดจากส่วนกลาง" (ลำดับที่ 5) "มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการขาดประสิทธิภาพ" (ลำดับที่ 6) "โครงการต่างๆ ของกรมฯ มักเขียนขึ้นโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้สัมผัสปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่" (ลำดับที่ 8) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนและการตัดสินใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ในส่วนกลาง (Centralization) ที่ยังคงหยั่งรากลึกในระบบราชการไทย

ปัญหาในกลุ่มนี้ที่อาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุดได้แก่ การมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายและชุมชน/ท้องถิ่น เช่นปัญหา "การฝึกอบรมของกรมฯ เน้นการถ่ายทอดทักษะจากวิทยากรมากกว่าอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้ร่วมกัน" (ลำดับที่ 3) และปัญหา "กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น สตรี ชนกลุ่มน้อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ยากจน ไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการอย่างเต็มที่" (ลำดับที่ 21) ซึ่งสะท้อนธรรมชาติของข้าราชการในฐานะผู้รู้ผู้ให้ที่ปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะผู้ที่ขาดเวลาและผู้รับ และยังสะท้อนให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพในการบริการของรัฐที่ยังขาดการสำรวจความจำเป็นและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ในการทดสอบสมมติฐาน ซึ่งพบว่า ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

ขณะที่ปัญหาบาทสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และปัญหาด้านสมรรถนะ ไม่มีผลต่อ ความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการจัดลำดับปัญหาที่มีความสำคัญที่สุด 25 อันดับดังกล่าวข้างต้น

จะเห็นได้ว่าผลการทดสอบสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในประเด็น ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง และปัญหาตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีผลต่อความล้มเหลว

ในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัตินั้น สอดคล้องกับแนวความคิดของ Merilee Grindle ที่ผู้วิจัยใช้เป็นกรอบความคิดหลัก (Conceptual Framework) ในการวิจัย ทั้งในส่วนที่เป็นการศึกษาขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ (การวิจัยเชิงคุณภาพ) รวมทั้งการศึกษาปัญหาและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (การวิจัยเชิงปริมาณ) ซึ่ง Grindle มองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง ที่เข้ามา มีผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของโครงการ ประกอบกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ก็มีผลสำคัญที่ทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จหรือล้มเหลวเช่นกัน

สำหรับตัวแปรซึ่งในการวิจัยครั้งนี้พบว่ามีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ นอกเหนือจากการศึกษาของ Grindle ก็คือ ตัวแปรลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง Grindle อธิบายสองตัวแปรดังกล่าวไว้ไม่ชัดเจนเท่าใดนัก

จากการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้สรุปผลการทดสอบสมมติฐานซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยค้นพบ โดยเปรียบเทียบกับผลการศึกษานักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ แล้วสรุปในรูปของตาราง ดังรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 8.2

ตารางที่ 8.2 เปรียบเทียบผลการศึกษาคความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแปร นักวิชาการ	ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ			
	ลักษณะของ หน่วยปฏิบัติ	ความเป็นไปได้ ทางการเมือง	ผู้นำนโยบาย ไปปฏิบัติ	สิ่งแวดล้อมของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ
วัลลภ ลำพาย	/	/	/	/
Marilee Grindle	/	/		
G.C. Edward	/		/	
Sabatier and Mazmanian	/			
Weatherly and Lipsky	/			
J.M. Esman and D.J. Montgomery	/			
John R. Moris	/			
Van Meter and Van Horn	/	/	/	
Paul Berman and Milbrey Mclaughlin			/	
Robert K. Yin			/	
Peter Keen			/	

ตารางที่ 8.2 (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ			
	ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ	ความเป็นไปได้ทางการเมือง	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	สิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
นักวิชาการ				
C.S. Bullock		/		
D. Rondinelli				/
Nakamura and Smallwood				/
M. A. Crener				/
อาคม ใจแก้ว	/	/		
กล้า ทองขาว	/	/		
เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์	/			/
วรเดช จันทรรคร			/	
จักรกฤษ นรนิติผดุงการ และ ทวี สนวนมาลี			/	
ทองใบ สุดซารี			/	
สุพิน ปัญญามาก				/
อารยะ องค์กรสิงห์				/

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นเพียงการวิจัยบุกเบิก เพื่อทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในบริบทของสังคมไทย ซึ่งยังต้องมีการศึกษาวิจัยในประเด็นและตัวแปรเดียวกันนี้ เพื่อที่จะพิสูจน์ยืนยันความถูกต้องแม่นยำหรือทดสอบความแกร่งของทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไปอีกในอนาคต

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยนี้ยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในด้านระยะเวลาที่ศึกษา การกำหนดตัวแปรที่ทดสอบซึ่งอาจสำรวจยังไม่ครบถ้วน และที่สำคัญตัวแปรอิสระที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ อาจมีความเกี่ยวพันหรือสัมพันธ์กันเอง ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อสรุปความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามที่ไม่ชัดเจน ดังนั้น ในการวิจัยในเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต ควรจะได้พัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ที่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระด้วยกันเอง และระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) ก็มีประโยชน์อย่างมากในการกรอง (filter) ปัญหาหรือตัวแปรที่ซ้ำซ้อนกัน (redundancy) โดยการรวมกลุ่มตัวแปรหลายตัวแปรเป็นองค์ประกอบรวม ที่สามารถอธิบายความสัมพันธ์กันภายใน (inter correlation) ระหว่างตัวแปร วิธีนี้ช่วยลดปริมาณตัวแปรให้น้อยลง ทำให้เข้าใจง่าย และทราบแบบแผน (Pattern) และโครงสร้าง (Structure) ของตัวแปรที่นำมาทดสอบ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้สามารถลดจำนวนตัวแปร จากจำนวนตัวแปรทั้งสิ้น 130 ตัวแปร เหลือเพียง 27 ตัวแปร

แต่เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ มีข้อจำกัดการมีตัวแปรจำนวนมาก จึงทำให้การวิเคราะห์มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต จึงสมควรที่กำหนดจำนวนตัวแปรที่จะทำการวิเคราะห์ให้เหมาะสม กล่าวคือจำนวนตัวแปรจะต้องไม่น้อยเกินไปหรือมากเกินไป ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์ไม่ยุ่งยากและสลับซับซ้อน อีกทั้งยังสามารถนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติในครั้งนี้ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคมากมายหลายประการในขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ จึงสมควรที่กรมส่งเสริมสหกรณ์จะได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงและพัฒนากลยุทธ์ใหม่ๆ ในการส่งเสริมสหกรณ์ โดยการปรับเปลี่ยนทั้งในเรื่องกระบวนทัศน์ (Paradigm) และระบบโครงสร้างขององค์กร ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในปัจจุบัน เพื่อที่กรมส่งเสริม-สหกรณ์ จะสามารถก้าวทันการเปลี่ยนแปลงทาง วิทยาการและเทคโนโลยีต่างๆ ในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) จึงจะได้มาซึ่งความได้เปรียบในการแข่งขัน (Comparative Advantage) อันนำไปสู่องค์กรที่ทันสมัย สามารถส่งเสริมเกื้อหนุนขบวนการสหกรณ์ให้ต่อสู้แข่งขันกับธุรกิจอื่นได้ จากการศึกษาครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะดังนี้

- 1) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ควรจะปรับกระบวนทัศน์ในการฝึกอบรม ให้ผู้เข้ารับการอบรม มีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งปัจจุบันและอนาคต ในเชิงสร้างสรรค์ โดยอาศัยกระบวนการ A-I-C
- 2) กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสหกรณ์เสียใหม่ ให้ทันสมัยสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ในยุคปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว
- 3) กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรจะปลูกจิตสำนึกให้บุคลากรของกรมฯ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ให้ยึดมั่นในอุดมการณ์ของ "นักสหกรณ์" ให้แน่วแน่มั่นคง โดยมุ่งเน้นการพัฒนาด้านจิตใจที่มุ่งให้บริการ (Service Mind) ในอันที่จะตอบสนองความต้องการของสหกรณ์ และสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งอยู่ในฐานะ "ลูกค้า" (Customer Oriented) ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรจะปรับเปลี่ยนทรศนะ วิธีคิด หรือระบบคิดของบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่มองสหกรณ์ในฐานะ "เอกชน" ที่ "รัฐ" ไม่ควรไปก้าวกายแทรกแซงเสียใหม่ โดยให้ตระหนักถึงวัตถุประสงค์และภารกิจของกรมฯ ที่มีความจำเป็นดูแลส่งเสริมสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้า
- 5) กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรปรับปรุงด้านขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร

และให้ความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง โยกย้าย เพื่อป้องกันปัญหาขวัญกำลังใจของข้าราชการ ถดถอย อันส่งผลให้เกิดปัญหา "สมองไหล" ที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

6) กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรเร่งรัดปรับปรุงประสิทธิภาพของบุคลากรของกรมฯ ให้มี ประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งหัวหน้าส่วนระดับจังหวัดและอำเภอ

7) กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรรื้อปรับระบบ กระบวนการ และโครงสร้างของกรมฯ (Reengineering) จากการจัดส่วนราชการตามประเภทของสหกรณ์ เป็นตามภารกิจหน้าที่ของ กรมฯ และตามธุรกิจของสหกรณ์

8) แนวทางการแก้ปัญหากรมส่งเสริมสหกรณ์มีการจัดโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ทำให้ ไม่สามารถส่งเสริมสหกรณ์ในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรได้อย่างทัดเทียมกันนั้น จะต้อง ผลักดันให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีแผนพัฒนาสหกรณ์ โดยแยกต่างหากจากแผน พัฒนาการเกษตร ซึ่งจะต้องประสานงานกับสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรอย่างใกล้ชิด เพื่อ ชี้ให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาสหกรณ์โดยเฉพาะ ทั้งนี้ เนื่องจาก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ได้มีเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรเท่านั้น หากแต่ ยังมีกรมส่งเสริมสหกรณ์อีกกรมหนึ่งที่มีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมสหกรณ์ทั้งในและนอกภาค เกษตร ซึ่งจะทำให้สหกรณ์ในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ได้รับงบประมาณไม่แตกต่างกัน มากนัก

ส่วนทางออกอีกทางหนึ่งก็คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ จะต้องย้ายสังกัดไปอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี โดยอาจจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร เป็น "สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ แห่งชาติ" การย้ายสังกัดไปอยู่สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะกลางๆ ที่ไม่ เน้นด้านการเกษตรโดยเฉพาะเช่นเดียวกับกระทรวงเกษตรฯ นั้น จะทำให้ระบบการจัดทำ แผนงานและ การจัดทำงบประมาณประจำปีของหน่วยงานใหม่ที่จะเกิดขึ้น ก่อให้เกิดความเป็น ธรรมสำหรับส่วนงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ทั้งในและนอกภาคเกษตร

9) การแก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็นไปได้ทางการเมือง ในอันที่จะเพิ่มพลังอำนาจใน การต่อรองเพื่อดึงความสนับสนุนจากกลุ่ม องค์กร หน่วยงาน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน นั้น บุคลากรของกรมฯ ทุกคนจะต้องเร่งสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์แก่สายตาของสาธารณชน นอกจากนี้ ยังจะต้องเน้นการประชาสัมพันธ์เชิงรุก เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้รับทราบผลงาน ของกรมฯ นั่นก็คือ การให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ กับหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยพัฒนา และ ประชาสัมพันธ์งานของกรมฯ ซึ่งผู้บริหารที่เข้าใจยุทธศาสตร์ในระดับองค์กร จะต้องเน้นหนัก และให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้ และจะต้องวางตัวผู้ที่มีความรู้ ทักษะ และ วิสัยทัศน์ด้านนี้โดยเฉพาะเพื่อมาบริหารงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลงานของกรมฯ ให้สามารถ ดอบสนองภารกิจของกรมฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ