

บทที่ 5

กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

ขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค (macro) และระดับจุลภาค (micro)

ขั้นตอนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติในระดับมหภาค

ขั้นตอนของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ ขั้นตอนที่สอง ได้แก่ การทำให้หน่วยงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รับ (adopt) แนวทาง แผนงาน โครงการ นั้นไปปฏิบัติ

ขั้นตอนการแปลงนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติในรูปแผนงานหรือโครงการ

แหล่งที่มาของนโยบายที่มอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์นำไปปฏิบัตินั้นมาจากหลายช่องทาง เช่นอาจมาจากนักการเมืองมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์นำไปปฏิบัติโดยตรง หรือนักการเมืองมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ ผ่านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรทำหน้าที่หน่วยงานกลางในการประสานแผนงานและโครงการต่างๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรืออาจมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม¹ นอกจากนี้ยังอาจจะมาจากพระราชดำริ² อีกทางหนึ่งด้วย

¹ นายพีระพงศ์ วาระเสน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กองแผนงาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้ความคิดเห็นว่า "...นอกจากนโยบายของรัฐบาล หรือรัฐมนตรี ที่กำกับดูแลงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้ว สภาพัฒน์ฯ ก็มองข้ามไม่ได้ บางทีกรมฯ ต้องเปิดดูแผนงานของกรมฯ ว่ากรมฯ เราเดินไปในทิศทางเดียวกับแผนของสภาพัฒน์ฯ หรือไม่..."

² ในคราวที่ในหลวงทรงเสด็จเที่ยวขำว ที่ทุ่งมะขามหย่อง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นตัวอย่างที่ดีของที่มาของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์อันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพราะในวันนั้น ในหลวงมีรับสั่งเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ที่ทุ่งมะขามหย่อง กับ ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ซึ่งดร.สุเมธฯ ปรารถนากับอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่า "เรื่องสหกรณ์จะมารายละเอียดเพิ่มเติมจากกรมส่งเสริมสหกรณ์" นอกจากนี้โครงการจัดตั้งสหกรณ์ที่ทุ่งมะขามหย่องแล้ว ยังมีโครงการส่งเสริมสหกรณ์อันเนื่องมาจากพระราชดำริอีกจำนวนมาก ที่พระองค์ทรงดำริให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับไปดำเนินการ

กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากการมอบนโยบาย โดยฝ่ายการเมืองจะมอบนโยบายในลักษณะกว้างๆ³ มอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดทำเป็นกรอบนโยบาย พอได้กรอบนโยบายจากกระทรวงฯ ในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยกองแผนงาน ก็จะเรียกประชุมกองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกองปฏิบัติการ โดยจะพิจารณาว่ามีโครงการใดบ้างที่จะปรับเข้ากับแนวนโยบายหลักดังกล่าว และให้แต่ละกองเขียนแนวทางขึ้นมา กองแผนงาน จะพิจารณาดูว่ากิจกรรมใดที่ยังไม่สอดคล้องกับของกระทรวงฯ ก็จะปรับแก้ให้สอดคล้อง และอีกส่วนหนึ่งจะดึงมาจากแผนปฏิบัติการของกรมฯ ที่ดำเนินการตามแผนทิศทาง⁴ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายหลัก 5 ประการ ได้แก่ การเพิ่มผลผลิต การปรับปรุงระบบตลาดของสหกรณ์ การพัฒนาการจัดการสหกรณ์ การสนับสนุนสหกรณ์ให้มีบทบาทในการพัฒนาสตรีและเยาวชนสหกรณ์ และการพัฒนาบุคลากรของสหกรณ์และของกรมส่งเสริมสหกรณ์⁵

ในส่วนของจังหวัดและอำเภอก็จะจัดทำคำขอตั้งงบประมาณมายังส่วนกลาง เช่นเดียวกับกองต่างๆ ทั้งนี้ ในคำขอตั้งงบประมาณต้องระบุถึงกิจกรรม งบประมาณ และกลุ่มเป้าหมาย หากเป็นโครงการที่ริเริ่มใหม่หรือโครงการพิเศษ ฝ่ายโครงการจะเป็นผู้พิจารณาดำเนินการจัดทำคำขอของงบประมาณในปีแรก แต่พอปีที่สองก็จะถือว่าเป็นแผนงานหรือโครงการปกติ ต้องส่งให้ฝ่ายแผนงานและงบประมาณเป็นผู้พิจารณา เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ก็จะเสนอกระทรวงฯ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร จะพิจารณาตามกรอบนโยบายและแผนปฏิบัติการกระทรวงฯ ว่าหน่วยงานใดหรือกรมใดจัดทำแผนงานหรือโครงการไม่สอดคล้องกับกรอบนโยบายและแผนปฏิบัติการดังกล่าว หากแผนงานหรือโครงการใดสอดคล้อง ก็จะสนับสนุน แต่ถ้าเห็นว่าไม่สอดคล้องก็จะไม่สนับสนุน

³ น.ส. พีรรัตน์ อังกรรัตน์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้แสดงทรรศนะว่า
“...การมอบนโยบายของฝ่ายการเมือง จะออกมาในลักษณะกว้างๆ เป็นเรื่องของกรมฯ ที่จะแปลงนโยบาย ซึ่งจะแปลงอย่างไรก็ไม่ผิด ขึ้นอยู่กับข้อมูล...”

⁴ สัมภาษณ์ นางสุภา แจ่มจันทร์ หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองแผนงาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ วันที่ 29 พฤษภาคม 2539

⁵ นายชัยวุฒิ มั่นตะนานนท์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กองแผนงาน แสดงทรรศนะว่า “...นโยบายทั้ง 5 ประการจะคลุมนโยบายของกระทรวงและนโยบายตามแผนทิศทางของกรมฯ นโยบายโดยทั่วไปจะเปลี่ยนไปตามผู้บริหาร แต่ปัจจุบันกรมฯ มีแผนทิศทางใช้แล้ว นโยบายนี้คาดว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารนโยบายนี้จะเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ถ้าสำนักงานสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานสหกรณ์อำเภอ ทราบประเด็นนี้ จะสามารถตัดสินใจดำเนินการในเรื่องทั้ง 5 เรื่องนี้ได้ทันที และงบประมาณที่เราจัดสรรให้เขาไปทั้งหมด ก็สอดคล้องกับโครงการตามแนวทางนี้...”

สำหรับเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานประมาณ สำนักงานประมาณจะพิจารณาแผนงานหรือโครงการชุดที่กระทรวงฯ เสนอเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติกรมฯ จะเสนอแผนงานหรือโครงการไปพร้อมๆ กัน คือ เสนอไปที่กระทรวงฯ พร้อมๆ กับสำนักงานประมาณ ดังนั้น สำนักงานประมาณจึงสามารถพิจารณาทั้งสองชุดพร้อมๆ กัน ในส่วนที่กรมฯ เสนอ สำนักงานประมาณจะมีรายละเอียดต่างๆ ทั้งหมด แต่สำหรับชุดที่กรมฯ เสนอกระทรวงฯ อาจจะสรุปสั้นๆ เพียงบอกให้รู้ว่ามีโครงการอะไรบ้าง และมีนโยบายอย่างไร โดยที่สำนักงานประมาณจะสนับสนุนแผนงานหรือโครงการที่กระทรวงฯ สนับสนุนเท่านั้น ในบางโครงการที่กระทรวงฯ ไม่สนับสนุน แต่กรมฯ สามารถชี้แจงให้สำนักงานประมาณเข้าใจได้ว่ามีความจำเป็นอย่างไร หากเหตุผลมีน้ำหนัก ก็จะได้รับ การจัดสรรงบประมาณ

เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณมาแล้ว กรมฯ ก็จะจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งจะเป็นการแจกแจงรายละเอียดว่า ในส่วนกลาง มีกองใดบ้างที่จะต้องดำเนินการในเรื่องใด และส่วนภูมิภาค มีจังหวัดและอำเภอใดบ้าง ที่จะต้องดำเนินการในส่วนใด หากเป็นโครงการหรือแผนงานร่วมระหว่างกรมฯ ก็จะต้องประสานแผนกับกรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อจัดทำแผนดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ

แต่ในกรณีที่ฝ่ายการเมือง เช่น รัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ มีนโยบายเร่งด่วนมอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับไปปฏิบัติโดยตรง กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็จะรับนโยบายจากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติ หากเป็นเรื่องของงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมฯ โดยตรง ก็จะเร่งรัดการดำเนินการให้รวดเร็วขึ้นหรือกระชับขึ้นทันที หากเป็นเรื่องของแผนงานหรือโครงการ กรมฯ ก็จะแปลงนโยบายดังกล่าวเป็นโครงการหรือแผนงานโดยไม่ชักช้า จากนั้น กรมฯ ก็จะส่งไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ เพื่อนำเข้าคณะรัฐมนตรี เป็นโครงการพิเศษออกมา แล้วจึงดำเนินการตามขั้นตอนของการงบประมาณ⁶

สำหรับกรณีที่เป็นกรณีริเริ่มโครงการใหม่ ฝ่ายโครงการ กองแผนงาน จะเป็นผู้ริเริ่มจัดทำโครงการ ในทางปฏิบัติจะมีขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระบวนการ

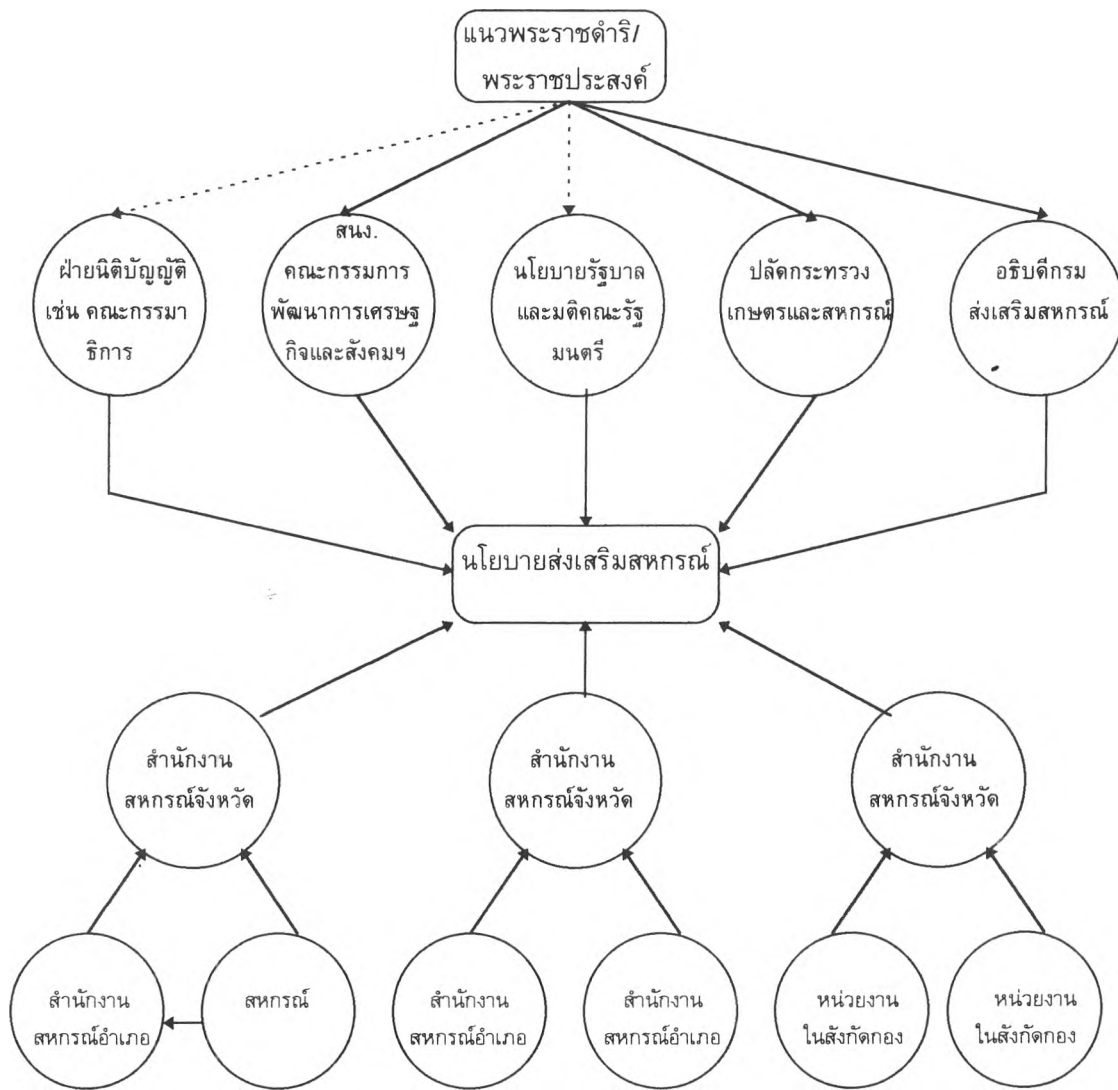
⁶ นายภาณุวัฒน์ ณ นครพนม นักวิชาการสหกรณ์ ฝ่ายโครงการและประสานงานสหกรณ์นิคม กองสหกรณ์นิคม ได้ยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของกรณีนี้ว่า "...หากฝ่ายการเมืองมี นโยบายให้กรมฯ จัดนิคมสหกรณ์ให้แล้วเสร็จภายในปี 2545 เมื่อกรมฯ ได้รับนโยบายมาแล้ว ก็จะจัดทำเป็นโครงการ เสนอรัฐมนตรี เพื่อนำเข้า ครม. แต่ถ้าเป็นกรณีที่เป็นเรื่องงานในหน้าที่ที่กรมฯ ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว กรมฯ ก็อาจจะเร่งดำเนินการ เช่น การพัฒนาให้สหกรณ์นิคมส่งเสริมอาชีพ ซึ่งปกติเราก็ทำอยู่แล้ว เราอาจจะเร่งดำเนินการ หรือโครงการฝึกปลอดสารพิษ ซึ่งสหกรณ์ทำอยู่แล้ว เราเพียงพุ่งเป้าให้ความสำคัญมากขึ้น เช่นแต่เดิม 20 % ก็เพิ่มเป็น 50 - 60 %..."

เก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลให้มากที่สุด โดยเฉพาะข้อมูลพื้นฐานของสมาชิก รวมทั้งกระบวนการออกแบบและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ โดยพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็น และกิจกรรมต่างๆ ว่าสามารถแก้ไขปัญหาแก่สมาชิกได้หรือไม่

ในขั้นตอนการออกแบบโครงการนั้น หากเกี่ยวข้องกับกองต่างๆ ส่วนใหญ่จะมีการหารือระหว่างกองที่เกี่ยวข้องว่าในแต่ละส่วนงานจะมาร่วมกันอย่างไร และส่วนใหญ่ในขั้นตอนนี้จะไม่มีตัวแทนจากภูมิภาคมาร่วมด้วย เพียงแต่รับเอาข้อมูลจากพื้นที่ที่ได้สำรวจไว้แล้วมาประกอบการพิจารณา และในหลายกรณีข้อมูลที่สำรวจก็อาจจะไม่ละเอียดเท่าใดนัก เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์มีโครงการจำนวนมากที่ต้องจัดทำภายใต้เงื่อนไขเวลาที่จำกัด⁷ ในแง่นี้จึงอาจทำให้มองได้ว่า เป็นการจัดทำโครงการของกรมฯ มีลักษณะการผลักดันจากเบื้องบน (Top-down)

⁷ นายมนตรี ถาวร หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร กองสหกรณ์การเกษตร กล่าวว่า "...ในทางปฏิบัติจริง ๆ บางกรณีจะมีเงื่อนเวลามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นนโยบาย บางช่วงเราอาจไม่มีเวลาลงลึกในรายละเอียดมากนัก ดังนั้น ในการทำโครงการเราจึงต้องอาศัยข้อมูลเดิม ๆ ที่มีอยู่มาประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ในขั้นตอนการปฏิบัติก็อาจจำเป็นต้องปรับในแผนดำเนินงาน..."

แผนภาพแสดง ที่มาของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์



————> หมายถึง การส่งผลกระทบโดยตรง

- - - - -> หมายถึง อาจส่งผลกระทบ

ที่มา : โดยผู้เขียน

จากแผนภาพดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายส่งเสริมสหกรณ์ มีที่มาจาก เบื้องบน (Top-Down) ได้แก่ จากแนวพระราชดำริและพระราชประสงค์ จากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น คณะกรรมาธิการ ฯลฯ จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ จากนโยบายรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี จากปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และจากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

นอกจากนี้ยังมีที่มาจากเบื้องล่าง (Bottom-up) ได้แก่ สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สำนักงานสหกรณ์อำเภอ หน่วยงานในสังกัดกองต่างๆ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เช่น ศูนย์ฝึกอบรม สหกรณ์ ศูนย์สาธิตสหกรณ์ ศูนย์ช่างสหกรณ์

มีข้อสังเกตว่า สหกรณ์ ก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ ในบางเรื่อง⁸ ทั้งนี้ โดยอาจผลักดันผ่านสำนักงานสหกรณ์อำเภอไปยังสำนักงานสหกรณ์จังหวัด และกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามลำดับ หรือจากสำนักงานสหกรณ์จังหวัดไปยังกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือผลักดันไปยังกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง

ปัญหาที่พบในขั้นตอนการจัดทำกรอบนโยบายของกระทรวงฯ ก็คือ งานของกรมฯ ต่างจากหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงฯ เพราะภารกิจหน้าที่หลักของกรมฯ คือการส่งเสริมการรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งเป็นการรวมคน ไม่เห็นเป็นรูปธรรมเช่น งานของกรมปศุสัตว์ หรืองานของกรมส่งเสริมการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์นอกภาคเกษตร ได้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า และสหกรณ์บริการ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ ด้วยแล้วมักจะไม่ได้รับการสนับสนุนในระดับกระทรวงฯ เพราะจัดเข้ากับการกรอบนโยบายของกระทรวงฯ ไม่ได้ เนื่องจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเน้นให้ความสำคัญกับสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร⁹ แต่แผนงานและโครงการของกรมฯ ในส่วนของกองสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ ไม่มีประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร แม้ว่าการเปลี่ยนนโยบายในเรื่องดังกล่าวเป็นแผนงาน/โครงการในระดับกรมฯ จะได้รับการสนับสนุนด้วยดี แต่พอตั้งเรื่องเข้าไปในการพิจารณาแผนงาน/โครงการของกรมฯ ต่างๆ ในระดับกระทรวงฯ เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการหรือกรอบนโยบายของกระทรวงฯ มักจะถูก

⁸ นายชัยวุฒิ มัณฑะนันทน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กองแผนงาน ให้ข้อสังเกตว่า สหกรณ์ก็มีส่วนในการกำหนดนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ เช่น นโยบายเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมการสหกรณ์

⁹ นายธรรมศิริ ไชยรัตน์ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์บริการ กองสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ ให้เหตุผลของการที่แผนงาน/โครงการของกองสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงเกษตรฯ ว่า "...ในอดีตที่ผ่านมา กรมส่งเสริมสหกรณ์สร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร เพราะมุ่งเน้นให้ความสำคัญแต่สหกรณ์การเกษตร ในขณะที่สหกรณ์นอกภาคเกษตรกลับถูกทอดทิ้ง นอกจากนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานเดียวในกระทรวงเกษตรฯ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรโดยตรง ประกอบกับโลกทรรศน์ของข้าราชการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งทำหน้าที่จัดทำแผนงานของกระทรวงฯ มีความรู้และทักษะเฉพาะด้านการเกษตร ดังนั้น เรื่องสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์นอกภาคเกษตร พวกเขาไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ จึงไม่สนับสนุน และตัดออกจากแผนงานหลักของกระทรวงฯ ..."

ตัดออกไปอย่างน่าเสียดาย¹⁰

ส่วนปัญหาที่พบในขั้นตอนการแปลงนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อนำไปให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาความคลุมเครือของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ยังไม่เคยกำหนดว่าสหกรณ์ประเภทใด ขนาดใด ชีตความสามารถสูงต่ำเพียงใด จึงจะปล่อยให้มืออิสระโดยกรมฯ จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้รักษากฎ หรือผู้ตรวจการสหกรณ์ ตามกฎหมายสหกรณ์ ดังนั้น นโยบายของกรมฯ จึงเป็นเพียงข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำจากผู้ใหญ่ระดับสูงของกรมฯ ว่า ให้จังหวัดและอำเภอควบคุม ดูแล กำกับ แนะนำสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ดี อย่าให้สหกรณ์เกิดกรณีทุจริต แต่ในขณะเดียวกันก็แนะนำว่า จังหวัดและอำเภอ อย่าเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงสหกรณ์มากเกินไปนัก เพราะสหกรณ์เป็นนิติบุคคล หรือเป็นธุรกิจหนึ่งในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีนิยม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซง จึงเท่ากับว่า นโยบายของกรมฯ ที่มอบให้ส่วนภูมิภาคปฏิบัติ มีลักษณะขัดกันในตัวเอง กล่าวคือ นโยบายหนึ่งต้องการให้ควบคุมสหกรณ์อย่างใกล้ชิดเพื่อมิให้เกิดการทุจริต ในขณะเดียวกันก็ปรามมิให้เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงกิจการของสหกรณ์ โดยให้ถอยออกไปอยู่ห่างๆ

สาเหตุของการขัดกันของนโยบายดังกล่าวข้างต้นเกิดจากการที่กรมฯ ยังมิได้เอาจริงเอาจัง กับการจัดระดับขีดความสามารถของสหกรณ์แต่ละประเภท ออกเป็นสหกรณ์ที่มีขีดความสามารถระดับสูง ปานกลาง และต่ำ รวมทั้งการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการปฏิบัติงานให้สหกรณ์อำเภอในแต่ละระดับขีดความสามารถปฏิบัติ¹¹ ซึ่งวิวัฒนาการของสหกรณ์กับ

¹⁰ นายธรรมศิริฯ กล่าวว่า "...เป็นที่น่าประหลาดใจมาก ที่งบประมาณของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในส่วนของกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กลับถูกจัดให้ไว้ในแผนงานการพัฒนาอาชีพนิคมสร้างตนเอง ของกรมประชาสัมพันธ์ เป็นไปได้อย่างไรที่งบประมาณของกระทรวงหนึ่งกลับไปตรงสเปคของอีกกระทรวงหนึ่ง ผมพยายามผลักดันเรื่องนี้อย่างเต็มที่ แต่ไม่เป็นที่ยอมรับ เพราะกระทรวงนี้ถือว่าเป็นพวกพีชและสัตว์ ผมเคยเสนอในที่ประชุมว่า ควรจะแยกแผนงาน/โครงการของสหกรณ์ ต่างหากจากแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวกับการเกษตร หรือมีเช่นนั้นก็ย้ายกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ ไปอยู่กระทรวงคมนาคมได้ไหม เพราะมีสหกรณ์บริการตั้ง 161 สหกรณ์ และมีสหกรณ์แท็กซี่อีกมากมาย สหกรณ์ร้านค้าไปอยู่กระทรวงพาณิชย์ได้ไหม และสหกรณ์ออมทรัพย์ไปอยู่แบงค์ชาติ ได้หรือเปล่า..."

¹¹ นางมานิตย์ กมลเวชช รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กล่าวถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายและวัตถุประสงค์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่า "...ในเรื่องนโยบายที่มีความรู้สึกมาตลอดก็คือ ระดับไหนที่สหกรณ์เขามีความเป็นอิสระ การส่งเสริมนั้นเป็นเรื่องของสหกรณ์ที่เขาจะเดินต่อไปได้เอง เราจะทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎ หรือผู้ตรวจการสหกรณ์ตามกฎหมาย หลายปีที่พัฒนามาเราไม่เคยมีเป้าหมายอันนี้ มีแต่เราพูดถึงว่าให้เป็นสหกรณ์ชั้นหนึ่ง แต่ชั้นหนึ่งนั่นคืออะไร หมายความว่าอะไร..."

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะเป็นภูมิภาคผกผันกัน¹² เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าไป เปอร์เซนต์การมีส่วนร่วมของสมาชิกจะเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกัน อัตราการมีส่วนร่วมในการควบคุมของรัฐจะลดลง¹³

ปัญหาสำคัญอีกปัญหาหนึ่งที่พบก็คือ การที่รัฐมีนโยบายจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ความขัดแย้งของประชาชนกลุ่มต่างๆ เฉพาะหน้า โดยขาดการพิจารณาถึงความพร้อมและความเหมาะสม เช่น กรณีความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในกรณีการสร้างเขื่อนปากมูล และกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประสานกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดตั้งสหกรณ์สูบน้ำย้อนกลับ (สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ) ซึ่งเป็นสหกรณ์การเกษตรแบบใหม่ ทั้งสองกรณีมีปัญหาขัดแย้งกับประชาชนอย่างรุนแรง เนื่องจากต้องมีการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่¹⁴ รวมทั้งนโยบายการตั้งสหกรณ์ป้องกันตนเองชายแดน (ปชต.) หรือสหกรณ์ กรป.กลาง อพป. ซึ่งมุ่งเน้นการรวมประชาชนในพื้นที่ชายแดนให้เป็นกลุ่มก้อน เพื่อความสะดวกของรัฐในการควบคุมดูแล และเพื่อป้องกันการ

¹² L. Valko, "Economic Status of Co-operatives in Relation to State" in Fourth International Conference on Co-operative Science (Vienna : Institute for Co-operative Research, University of Vienna, 1963), p.63.

¹³ นายสุรพงษ์ สุทธิสา สหกรณ์จังหวัดขอนแก่น แสดงทรรศนะเกี่ยวกับปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายของกรมฯ ว่า "...นโยบายส่งเสริม ควบคุม กำกับ แนะนำ โอเค ผมเห็นด้วย ถ้าถามว่าขั้นตอนปฏิบัติหมายถึงอย่างไร กรมฯ มีนโยบายให้สหกรณ์อำเภอแยกตัวจากสหกรณ์ มีที่อำเภอที่เข้าใจนโยบายนี้ ถามว่า ผมเห็นด้วยไหม ผมเห็นด้วย แต่ต้องเป็นสหกรณ์ใหญ่ และต้องจุด check point ว่าเราจะไป check อะไร เมื่อไหร่ ทำขั้นตอนให้เขามีอิสระในการดำเนินการ แต่สหกรณ์เล็กๆ เราต้องไปคลุกคลี..."

¹⁴ นายวิเชียร ทองสิมา รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า "...นโยบายของรัฐบาลที่ กรม. มีมติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เป็นเจ้าของเรื่อง ตั้งสหกรณ์สูบน้ำย้อนกลับ เป็นสหกรณ์การเกษตรแบบใหม่ โดยมีงบประมาณ 12 ล้านบาท ผมพิจารณาแล้วเห็นว่ามีโอกาสล้มเหลวสูง เพราะต้องอพยพคน เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว จึงอพยพคนกลับ ผมจึงเสนอแนะว่า ใช้กลุ่มของสหกรณ์การเกษตรได้ไหม เพราะถ้าเราสามารถส่งเสริมอาชีพได้ผลสัก 50 สหกรณ์ นโยบายนี้ก็สำเร็จไปแล้ว 50 เปอร์เซนต์..."

คุกคามแทรกแซงจากภายนอก ซึ่งเป็นเป้าหมายด้านความมั่นคงเป็นหลัก¹⁵

ไม่ว่าการตั้งสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหา "มือบ" กรณีความขัดแย้งในการสร้างเขื่อนและการทำโครงการสูบน้ำย้อนกลับ หรือการตั้งสหกรณ์ในเขตพื้นที่ชายแดน เพื่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงเป็นหลัก ดังกล่าวข้างต้น ล้วนแต่เป็นสหกรณ์ที่เกิดขึ้นจาก "การเมือง" เพื่อความมั่นคงของ "รัฐ" มากกว่า ความมั่นคงของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ระบบสหกรณ์จะประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องเกิดจากความต้องการของประชาชนในระดับพื้นฐาน (grass root) อย่างแท้จริง มิใช่สหกรณ์ที่เป็นสิ่งแปลกประหลาดที่รัฐยึดเยียดให้

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า แม้อาจหวังดี โดยคาดหวังว่า "สหกรณ์" เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในวิธีหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาของประชาชนในภาวะวิกฤตได้จริงๆ หรือสหกรณ์ อาจจะเป็นเพียงยุทธศาสตร์ในการแก้ไขความขัดแย้ง (conflict) เฉพาะหน้าในระยะสั้นของรัฐ โดยไม่ได้หวังผลในระยะยาวก็ตาม แต่การตั้งสหกรณ์โดยขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบและเหมาะสม ในภาวะที่ประชาชนยังไม่พร้อม และไม่เข้าใจหลักการ วิธีการ และอุดมการณ์สหกรณ์ดีพอนั้น ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น เกิดปัญหาตั้งสหกรณ์ไประยะเวลาหนึ่งก็ต้องยุบเลิกสหกรณ์ เพราะสมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจและความศรัทธาในระบบสหกรณ์

หรือกรณีปัญหาการจ่ายค่าชดเชยกรณีการสร้างเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งรัฐจ่ายชดเชยให้รายละ 90,000 บาท โดยจ่ายเป็นเงินสด 30,000 บาท อีก 60,000 บาท ให้ถือหุ้นในสหกรณ์ที่รัฐตั้งให้ โดยสามารถเบิกคืนได้ภายใน 7 ปี ประเด็นนี้ก็ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย กล่าวคือ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อการสร้างเขื่อนและต้องอพยพออกจากพื้นที่บริเวณที่จะสร้างเขื่อนนั้น ไม่ต้องการเงินในรูปแบบของ "หุ้นของสหกรณ์" ที่รัฐยึดเยียดให้ เพราะประชาชนเหล่านั้นส่วนใหญ่ต้องการนำเงินทูลสักก้อนหนึ่งเพื่อก่อร่างสร้างตัว โดยที่พวกเขาเหล่านั้นสามารถแสวงหาทางเลือกหรือตัดสินใจในการลงทุนด้วยตัวของเขาเอง การเป็นสมาชิกสหกรณ์โดยการบังคับ ย่อมไม่บังเกิดผลต่อทั้งสมาชิก และขบวนการสหกรณ์ เนื่องจากขัดกับหลักการสหกรณ์ ข้อที่ 1 "การเปิดรับสมาชิกทั่วไปด้วย ความสมัครใจ" การที่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน ถูกบังคับให้ถือหุ้นจำนวนมากเช่นนี้

¹⁵ นายฉัฐพล พรหมศรีสุข นักวิชาการสหกรณ์ ฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์โครงการพิเศษ กองสหกรณ์การเกษตร กล่าวถึงกรณีการตั้งสหกรณ์ป้องกันตนเองชายแดน (ปชด.) ว่า "...การจัดตั้งสหกรณ์ ปชด. ซึ่งปัจจุบันมีถึง 583 สหกรณ์ นั้นตกอยู่ภายใต้นโยบายของการเมืองระดับท้องถิ่น มา force กับเรา ถ้ามองดูความพร้อม ผมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะตั้งทุกสหกรณ์ เพราะว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการจัดตั้งสหกรณ์ ก็เพื่อที่จะรวบรวมคนให้เป็นกลุ่ม ไม่ให้เคลื่อนย้าย ซึ่งไม่มีหน่วยงานไหนที่จะรองรับภารกิจนี้ได้ มีเพียงกรมส่งเสริมสหกรณ์เท่านั้นที่มีบทบาทหน้าที่สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว แต่เนื่องจากเป็นนโยบายแบบ Top-Down ไม่ได้พิจารณาถึงความเหมาะสม โอกาสที่จะประสบความสำเร็จจึงมีสูง..."

ก็จะพยายามทุกวิถีทางที่จะพลิกแพลงเพื่อนำเงินค่าหุ้นออกจากสหกรณ์ให้เร็วที่สุด ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ตาม เพราะว่าพวกเขาไม่ต้องการ "สหกรณ์" แต่ ต้องการ "เงินนำไปลงทุน"

ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดตั้งสหกรณ์ตามนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นมิติด้านความมั่นคงเป็นหลักนั้น ก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนในการกำหนดเกณฑ์หรือดัชนีชี้วัดความสำเร็จของสหกรณ์ประเภทนี้ ซึ่งแตกต่างจากสหกรณ์ทั่วๆ ไป ที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจและสังคม

ขั้นการยอมรับนโยบาย

เมื่อราชการบริหารส่วนกลาง ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ทำการแปลงนโยบายออกมาแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคก็คือ การทำให้หน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สำนักงานสหกรณ์อำเภอ ยอมรับและจัดทำโครงการสนองนโยบายที่กรมฯ วางไว้ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาคที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่กรมฯ ให้แก่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติและสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น

การที่จะทำให้เกิดการยอมรับนโยบายจากส่วนกลาง และนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายนั้น ในช่วงการจัดเตรียมแผนงาน/โครงการ เพื่อให้จังหวัด อำเภอ นำไปปฏิบัตินั้น จะต้องสำรวจข้อมูลของจังหวัด/อำเภอที่เป็นเป้าหมายของแผนงาน/โครงการ และหารายละเอียดให้ได้มากที่สุด และพยายามแสวงหาจุดที่สมาชิกได้รับความเดือดร้อนจริงๆ ซึ่งเมื่อนำโครงการไปลง ณ จุดดังกล่าวแล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนนี้ เป็นขั้นตอนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าขั้นการแปลงนโยบายในรูปแผนงานหรือโครงการ ทั้งนี้ เนื่องจากกองแผนงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนงานและโครงการโดยตรงนั้นจะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่า แผนงานหรือแนวทางการปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของสหกรณ์ในแต่ละจังหวัดหรืออำเภอมากน้อยเพียงใด หากความขัดแย้งไม่มีหรือมีในระดับต่ำ ความเบี่ยงเบนจากแผนงานหรือแนวทางการปฏิบัติก็จะมีน้อย ในทางตรงข้ามหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น โอกาสที่โครงการจะมีการเบี่ยงเบนไปจากแผนงานหรือแนวทางการปฏิบัติ ก็จะเป็นไปได้สูง ดังนั้นกองแผนงานจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบติดตาม ดูว่าหน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดและอำเภอ ยอมรับและจัดทำโครงการและแผนงานที่ส่วนกลางได้กำหนดอย่างจริงจังหรือไม่

ในทางปฏิบัติขั้นตอนการยอมรับนโยบายของส่วนกลางนั้น ในกรณีที่เป็นแนวนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ทั่วๆ ไป กรมฯ จะระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในรูปการสัมมนาประจำปี นอกจากนี้ยังอาศัยกลไกของผู้ตรวจราชการสหกรณ์เขต ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 9 เขตเป็นผู้ประสานงาน ตรวจสอบ ติดตาม กำกับนโยบาย รวมทั้งการ

สร้างการยอมรับนโยบายของกรมฯ โดยจัดให้มีการประชุมชี้แจง รวมทั้งการสัมมนา เพื่อเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของกรมฯ แก่บุคลากรของกรมฯ ในส่วนภูมิภาค ที่รับผิดชอบเป็นประจำทุก 2 - 3 เดือน¹⁶

แต่หากเป็นนโยบายเร่งด่วน หรือนโยบายสำคัญของนักการเมืองที่มีเงื่อนไขเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง การนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบแผนงานหรือโครงการ มักจะมีลักษณะการสั่งการจากเบื้องบน (Top-down) ให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดและอำเภอรับไปปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายเร่งด่วนเป็นพิเศษ ที่สั่งตรงมาจากกระทรวงเกษตรฯ หรือทำเนียบฯ ในกรณีเช่นนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์มักจะสนองตอบนโยบายดังกล่าวโดยการเร่งรัดการจัดทำแผนงานหรือโครงการ พร้อมทั้งสั่งการให้ส่วนภูมิภาครับไปปฏิบัติโดยไม่มีเงื่อนไข ผลที่ตามมาจากการเร่งรัดจัดทำแผนงานหรือโครงการโดยปราศจากกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ และกระบวนการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนงานหรือโครงการ อย่างรอบด้าน ทำให้เป็นที่มาของ โครงการพิเศษที่มีชื่อเรียกต่างๆ กันไป เช่น โครงการเหวี่ยงแห¹⁷ "โครงการยึดเยียด" หรือ "โครงการสนองตัณหาให้นักการเมือง" ผลที่ตามมาก็คือ การไม่ยอมรับนโยบายจากส่วนกลาง รวมไปถึงการต่อต้านนโยบายจากส่วนกลาง

รูปแบบของแผนงานหรือโครงการที่แปลงจากนโยบายแล้วนำไปให้ส่วนภูมิภาครับไปปฏิบัติ แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบหลักๆ ได้แก่ รูปแบบที่ 1 คือแผนงานหรือโครงการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานทางการผลิต เช่น โครงการขุดสระน้ำ โครงการสร้างฝายขนาดเล็ก โครงการสร้างยุ้งฉางให้กับสหกรณ์การเกษตร รูปแบบที่ 2 ได้แก่ แผนงานหรือโครงการส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายรายได้ของสมาชิกสหกรณ์ และการขยายการจัดตั้ง

¹⁶ นายประหยัด อังคณาวิศัลย์ ผู้ตรวจราชการสหกรณ์เขต 6 แสดงทรรศนะเกี่ยวกับขั้นตอนการยอมรับนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่า "...กรมฯ สามารถดำเนินการในเรื่องนี้ได้อยู่แล้วโดยการหารือ และระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวนโยบายของกรมฯ ในการประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำปี นอกจากนี้ยังมีกลไกผู้ตรวจราชการสหกรณ์เขต อีก 9 เขต ในการทำหน้าที่สร้างความยอมรับนโยบายของกรมฯ โดยประชาสัมพันธชี้แจง และโน้มน้าวให้ส่วนภูมิภาครับเอาแนวนโยบายของส่วนกลางไปปฏิบัติ ในรูปของการประชุม สัมมนา เป็นประจำทุก 2 - 3 เดือน ซึ่งประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องยุ่งยากหรือสลับซับซ้อนแต่อย่างใด เพราะนโยบายของกรมฯ มักเป็นแนวทางกว้างๆ แต่ในขั้นตอนรายละเอียด จังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ ปัญหาจึงไม่ใช่อยู่ที่นโยบาย แต่ขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละคนซึ่งไม่เหมือนกัน..."

¹⁷ โครงการเหวี่ยงแห เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นโดยส่วนกลาง แล้วสั่งการให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคทุกจังหวัด รับไปปฏิบัติ โดยไม่ได้ศึกษาสภาพแวดล้อมหรือผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ของแต่ละพื้นที่ ว่าเหมาะสมกับพื้นที่ใด หรือไม่เพียงใด ผลที่ตามมาก็คือ โครงการจะประสบความสำเร็จในบางพื้นที่ และล้มเหลวในบางพื้นที่

สหกรณ์ การรับสมาชิกสหกรณ์เพิ่ม โครงการส่งเสริมอาชีพเพื่อเป็นรายได้เสริม โครงการ จัดตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นในสหกรณ์ เช่นกลุ่มเยาวชนสหกรณ์ และกลุ่มสตรีสหกรณ์ นอกจากนี้ ยังมีโครงการที่ขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เช่น โครงการความช่วยเหลือจากองค์การ UNDP ในการพัฒนาสหกรณ์นาร่อง 4 สหกรณ์ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งโครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น โครงการส่งเสริมสหกรณ์ในโรงเรียน ดชด. เป็นต้น

ปัญหาเรื่องการยอมรับนโยบายจากส่วนกลางที่มักจะพบเห็นอยู่บ่อยๆ ได้แก่ แผนงาน /โครงการชุดสระน้ำขนาดเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากในพื้นที่หลายจังหวัดสมาชิกสหกรณ์ไม่ต้องการ สระน้ำ เช่นจังหวัดในภาคตะวันออก และภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่สมาชิกสหกรณ์ประกอบอาชีพ ทำสวนและไม่ได้ขาดแคลนน้ำ บางจังหวัดเห็นว่าพอร์รับนโยบายนี้ได้ กล่าวคือพอที่จะหาพื้นที่ ของสมาชิกสหกรณ์เพื่อขุดสระน้ำได้ ก็จำใจยอมรับแผนงานหรือโครงการนี้ เนื่องจากไม่กล้า ขัดนโยบายของกรมฯ ในขณะที่บางจังหวัด แม้ว่าจะไม่ต้องการขัดนโยบายของกรมฯ แต่ เนื่องจากไม่สามารถหาพื้นที่ขุดสระน้ำได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิก สหกรณ์ในจังหวัดนั้น ก็จะไม่ยอมรับนโยบาย หรือปฏิเสชนโยบายนี้¹⁸

นอกจากการปฏิเสชนโยบายของกรมฯ อย่างตรงไปตรงมาแล้ว ในบางกรณีสำนักงาน สหกรณ์จังหวัดบางจังหวัด ก็จะมีวิธีการปฏิเสธแผนงานหรือโครงการของกรมฯ อย่างแยบคาย โดยทำให้ผู้บริหารของกรมฯ ไม่รู้สึก ว่า สหกรณ์จังหวัดกระด้างกระเดื่องไม่สนองนโยบาย วิธีการดังกล่าวก็คือ หากสหกรณ์จังหวัดเห็นว่าโครงการจากส่วนกลางเป็นไปได้ ก็จะสั่งการ ไปยังสหกรณ์อำเภอดำเนินการปฏิบัติ ในส่วนของสหกรณ์อำเภอ ก็จะนำโครงการดังกล่าว ซ้ำแจ้งในการประชุมของสหกรณ์ประจำเดือน โดยไม่ได้กระตือรือร้นที่จะผลักดันหรือโน้มน้าวให้ สหกรณ์เห็นความสำคัญของโครงการ และถ้าสหกรณ์มีมติไม่เห็นชอบ สำนักงานสหกรณ์อำเภอ ก็มีหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานสหกรณ์จังหวัดว่าสหกรณ์ฯ ไม่เห็นด้วยกับโครงการของกรมฯ โครงการดังกล่าวก็จะล้มเลิกไปโดยปริยาย นอกจากนี้ในบางกรณีหากสหกรณ์จังหวัดไม่ยอมรับ แผนงานหรือโครงการของกรมฯ ก็จะใช้วิธีการลอบบี้อำเภอ และสหกรณ์การเกษตร ที่อยู่ในความรับผิดชอบของอำเภอนั้นๆ จากนั้นก็จะขอความร่วมมือจากสหกรณ์ให้ทำหนังสือ แจ้งการปฏิเสธโครงการ ไปยังกรมฯ โดยตรง ทำให้กรมฯ เข้าใจว่าทางสหกรณ์จังหวัดและ สหกรณ์อำเภอได้ผลักดันโครงการอย่างเต็มที่แล้ว แต่ทางสหกรณ์ฯ เป็นฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับ

¹⁸ จากการสัมภาษณ์ นายวิจักษ์ พิพิธพจนการณ สหกรณ์จังหวัดระยอง ในเรื่องการ ยอมรับนโยบายชุดสระน้ำของกรมฯ สหกรณ์จังหวัดระยอง กล่าวว่า "...โครงการของกรมฯ ในแต่ละปีมีจำนวนมาก โดยเฉพาะโครงการชุดสระน้ำ ปีนี้ได้ถึง 165 บ่อ แต่ไม่รับเลยสักบ่อ ไม่ว่าจะเป็นสระของชลประทาน ของเกษตรกร ของพัฒนาที่ดิน หรือของสหกรณ์ สมาชิกไม่ อยากรได้สระของทางราชการ เพราะผู้รับเหมาถมดินในท้องถิ่น มาขุดให้ฟรีแถมยังได้เงินค่าดิน ที่ขุด อีกด้วย..."

โครงการ¹⁹ หรือหน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาคอาจใช้วิธีการดำเนินโครงการ/แผนงานแบบเสียไม่ได้ กล่าวคือ การใช้ความพยายามที่น้อยที่สุดในการดำเนินโครงการ/แผนงาน ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขาดการติดตาม ประเมินผลโครงการ เน้นเฉพาะเชิงปริมาณ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเชิงปริมาณที่กรมฯ กำหนด โดยไม่ใส่ใจกับคุณภาพและประสิทธิภาพและต้นทุนของโครงการ/แผนงาน รูปธรรมที่ชัดเจนของกรณีนี้ได้แก่ นโยบายลดต้นทุนการผลิตของสมาชิกสหกรณ์ โดยการสร้างตลาดกลางข้าวเปลือกประจำตำบล ซึ่งเกิดจากการผลักดันของนาย บุญชู โรจนเสถียร (รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น) กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ขานรับนโยบายดังกล่าว โดยสั่งการให้สหกรณ์จังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว โดยให้สหกรณ์ในความรับผิดชอบหาพื้นที่ที่จะสร้างตลาดกลาง ให้ได้ปีละ 160 แห่ง ผลก็คือ ปัจจุบันกรมฯ สามารถผลักดันให้สหกรณ์การเกษตรจัดสร้างตลาดกลางได้จำนวนทั้งสิ้น 600 กว่าแห่ง แต่สามารถเปิดดำเนินการได้เพียงประมาณ ร้อยละ 50 ทั้งนี้เนื่องจากบางแห่งจะสนองนโยบายของฝ่ายการเมือง โดยขาดความรอบคอบในการพิจารณาจัดหาสถานที่ที่จะก่อสร้าง ขาดการจัดกาที่ดี และขาดความพร้อมของบุคลากรของสหกรณ์ที่จะบริหารตลาดกลาง²⁰

¹⁹ นายวิรัช ชิพสมทรง ผู้อำนวยการกองวิชาการ ยกตัวอย่างของการหาทางออกของสหกรณ์จังหวัดในกรณีที่ไม่มีขอมรับนโยบายของกรมฯ ว่า "...บางโครงการ หากเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ จังหวัดก็แค่รับทราบ เป็นทางออกของพวกเรา ขั้นตอนถ้ากรมฯ กำหนดให้จังหวัดทำทางเดินของหนังสือจากกรมฯ จะไปถึงผู้ว่าฯ แล้วผู้ว่าฯ ก็จะสั่งการให้สหกรณ์จังหวัดดำเนินการตามนี้ พอหนังสือถึงสหกรณ์จังหวัดๆ ก็ทำหนังสือถึงสหกรณ์อำเภอว่า หนังสือกรมฯ ฉบับนี้ขอให้สหกรณ์อำเภอดำเนินการตามนี้ อำเภอก็ไปบอกสหกรณ์ เสร็จแล้วก็ไม่มีอะไร ไม่ทำก็ได้ เราไม่ผิด เพราะผมในฐานะจังหวัดบอกอำเภอแล้ว ในส่วนของอำเภอก็บอกว่าได้บอกสหกรณ์แล้ว..."

²⁰ นางมานิตย์ กมลเวช รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ สะท้อนให้เห็นปัญหาการยอมรับนโยบายจัดสร้างตลาดกลางของสหกรณ์ ว่า "...นโยบายที่ปฏิบัติก็ปฏิบัติได้ครบคือสร้างตลาดกลางได้ตลาดกลาง ในทำเลที่อาจจะอยู่กลางป่าไม่มีใครไปซื้อไปขาย หรือในทำเลที่เวลาฝนตกน้ำก็ท่วมทันที และเราไม่ได้ดูว่าสหกรณ์ที่มาบริหารๆ ตลาดเป็นไหม ลักษณะผลผลิตตรงนั้น เราก็ไม่รู้มาก่อนว่า สหกรณ์นี้ในรัศมีของสมาชิกเท่านี้เขามีอะไรบ้างที่จะมาค้าขาย ในลักษณะนี้คือตัวนโยบายก็เพียงแต่ว่าคุณให้สร้างตลาดเพื่อวัตถุประสงค์อะไรก็ไม่รู้ ตอนดำเนินการไม่เชื่อว่าดำเนินการอันนี้แล้วจะให้วัตถุประสงค์อันนี้ เรากลับคิดว่าวัตถุประสงค์คือใช้งบประมาณทั้งหมด วิธีการก็คือใช้งบประมาณให้หมด เมื่อสั่งมาให้ได้ 160 แห่ง ก็หามาให้ได้ 160 กว่าแห่ง..."

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

เนื่องจากขั้นตอนของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติมิได้สิ้นสุดแค่ในระดับมหภาค จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่ขั้นตอนในระดับจุลภาค ซึ่งเป็นเรื่องทีนโยบายจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้จึงมีความเกี่ยวพันกับการที่หน่วยงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในส่วนภูมิภาคจะยอมรับนโยบายจากส่วนกลางมากน้อยเพียงใด และจะปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของตนให้สอดคล้องกับนโยบาย แนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดไว้หรือไม่ หรือจะเป็นผู้ทำการปรับเปลี่ยนนโยบาย แนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดไว้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและวิธีการในการปฏิบัติงานของตนเสียเอง

ความเกี่ยวพันดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนในระดับจุลภาค ซึ่งจะมีจุดที่หน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาค ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายจะต้องทำการตัดสินใจหรือมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกันไป ยิ่งไปกว่านั้น พฤติกรรมของการตัดสินใจและการปฏิสัมพันธ์จะแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา และจะมีความเกี่ยวพันผลประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายมีอยู่ ความเกี่ยวพันต่างๆ ซึ่งอยู่ในระดับจุลภาคนี้ สามารถแยกออกเป็น 3 ขั้นตอน หลัก²¹ คือ ขั้นการระดมพลัง (mobilization) ขั้นการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization or continuation)

ขั้นระดมพลัง

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในส่วนภูมิภาค ดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน

การพิจารณารับนโยบาย

ในกิจกรรมแรก หน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานสหกรณ์ จังหวัด และสำนักงานสหกรณ์อำเภอ จะพิจารณานโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม และมีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมาย และสามารถสนองตอบกับความต้องการของสหกรณ์หรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาคเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของตนเอง หรือไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของสหกรณ์ ความผูกพันของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี และถึงแม้จะมีการยอมรับก็จะเป็นการ

²¹ โปรดดูรายละเอียดใน Paul Berman, "The Study of Macro-Micro-Implementaion" Public Policy, 26, 2 (Spring 1978), pp.176-177.

ยอมรับอย่างแกนๆ เช่น กรณีนโยบายตลาดกลาง ซึ่งเป็นการยอมรับเพื่อที่จะเอาผลประโยชน์หรืองบประมาณจากรัฐบาลมากกว่าความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบายดังกล่าว จากการศึกษาพบว่าในประเด็นเรื่องการพิจารณายอมรับนโยบาย ในกรณีของกรมส่งเสริมสหกรณ์ การยอมรับนโยบายในเชิงรูปแบบจะไม่มีปัญหามากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากในระบบราชการเป็นนโยบายที่กำหนดจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างที่ชัดเจน และเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่หน่วยงานส่วนภูมิภาคจะต้องรับไปปฏิบัติโดยปราศจากเงื่อนไข การปฏิเสธนโยบายจากส่วนกลางนั้นจะต้องมีเหตุผลสนับสนุนที่มีน้ำหนัก มิฉะนั้นจะถือว่าขัดนโยบาย อย่างไรก็ตามทางออกของการยอมรับนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งความต้องการของท้องถิ่น ก็คือ การยอมรับอย่างมีเงื่อนไข นั่นก็คือ การต่อรองระหว่างกรมฯ กับฝ่ายการเมือง หรือระหว่างกรมฯ กับหน่วยปฏิบัติในส่วนภูมิภาค เพื่อขอปรับเปลี่ยนขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการในบางขั้นตอน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนับว่าเป็นทางออกที่ชาญฉลาดกว่าการปฏิเสธแบบตรงไปตรงมา²²

การแสวงหาความสนับสนุน

สำหรับประเด็นการแสวงหาความสนับสนุนนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหาความสนับสนุนจากทั้งสหกรณ์ผู้ที่เป็นผู้มีส่วนได้ผลเสียต่อโครงการหรือแผนงานโดยตรง และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมการศึกษานอกโรงเรียน ฯลฯ ตลอดจนบุคคลสำคัญในท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ฯ²³

²² รูปธรรมของการต่อรองกับฝ่ายการเมืองเพื่อขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการ ได้แก่ โครงการจัดตั้งร้านค้ากลางที่จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นนโยบายของ นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยปรับเปลี่ยนให้สหกรณ์การเกษตรในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการแทนที่จะจัดตั้งสหกรณ์ใหม่ ซึ่งเสี่ยงต่อความล้มเหลว อีกตัวอย่างหนึ่งก็คือโครงการตลาดกลางข้าวเปลือกประจำตำบล ซึ่งเป็นนโยบายของ นายบุญชู โรจนเสถียร (รองนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น) โดยปรับเปลี่ยนเป็นตลาดกลางพืชผลการเกษตรประเภทต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ซึ่งแตกต่างกัน

²³ นายวิรัช ชีพนามทอง ผู้อำนวยการกองวิชาการ กล่าวถึงเรื่องการร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในการจัดทำโครงการว่า "...เราต้องประสานกับทุกกรมฯ อย่างเช่น โครงการ ชุดสระ ไม่สำเร็จหรอกถ้าไม่เอาเกษตรมาช่วย เอาประมงมาช่วย หรือเอาสัตวแพทย์มาช่วย เพราะฉะนั้นถ้าคุณถือว่าสหกรณ์เก่งทำเอง ล้มเหลวทุกสหกรณ์ เพราะว่าสหกรณ์เป็นการรวมคนที่เดือดร้อน แต่คนที่แก้ความเดือดร้อนคือ ส่งเสริมเกษตร ปศุสัตว์ ประมง ตรงนั้นถึงจะไปได้ ..."

จากการศึกษาพบว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์พยายามที่จะสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางโดยให้ผู้เกี่ยวข้องในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ แต่เป็นการเข้าร่วมในขณะที่โครงการได้ดำเนินการไปแล้ว มิได้เข้าร่วมตั้งแต่ในขั้นการออกแบบโครงการ หรือกำหนดโครงการ ดังนั้น จึงมักปรากฏว่าโครงการของกรมฯ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ จึงมีปัญหาในการดำเนินโครงการพอสมควร²⁴

ขั้นการปฏิบัติ

ในขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติ ได้แก่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคโดยตรง ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์อาจจะยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้ หรือในบางกรณี เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์อาจจะทำการปรับแผนหรือโครงการนั้นให้เข้ากับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของตนเองก็ได้

การไม่นำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้น ถ้าหากผู้ปฏิบัติไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งในสองกรณีข้างต้น ในทางปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่ามีภาวะความไม่แน่นอน (uncertainties) อยู่อย่างมาก เพราะหน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาคแต่ละแห่งอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเฉพาะแห่งซึ่งแตกต่างกันออกไป ดังนั้นผู้บริหารของกรมฯ ในส่วนภูมิภาค จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงการหรือปรับพฤติกรรมหรือวิธีการดำเนินการในโครงการ รวมทั้งการควบคุมดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติระดับล่าง เพื่อมิให้โครงการเบี่ยงเบนไปจากโครงการเดิม และเพื่อให้สอดคล้องสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ใช้วิธีการดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นการปรับตัวเข้าหากันและกัน (mutual adaptation)²⁵ ระหว่างนโยบายจากส่วนกลางและการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค กรณีตัวอย่างในเรื่องนี้ได้แก่ การที่สหกรณ์จังหวัดจำนวนมากพยายามที่จะปรับพฤติกรรมของตนเพื่อยอมรับโครงการตลาดกลางข้าวเปลือกประจำตำบลของส่วนกลาง แทนที่จะปฏิเสธโครงการนี้ ทั้งที่ในจังหวัดที่ตนรับผิดชอบไม่สามารถรวบรวมข้าวเปลือกได้ ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการต่อรองกับส่วนกลาง เพื่อขอเปลี่ยนแปลงเฉพาะผลผลิตที่จะรวบรวมจากข้าวเป็นผลผลิตอื่นๆ ตามสภาพพื้นที่แต่ละภูมิภาค

²⁴ นายมนตรี ถาวร หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร กองสหกรณ์การเกษตร กล่าวถึงปัญหาในการดำเนินโครงการร่วมกับหน่วยงานอื่นว่า "...ในจุดที่จะเข้ามาสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น คงไม่ระบุว่าเป็นกรมไหน ในหลักการก็คือในบางเรื่องซึ่งบางทีเราไม่มีนักวิชาการของเราเอง ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น บางครั้งก็ติดขัดเหมือนกัน มีปัญหาในการสนับสนุนเหมือนกัน..."

²⁵ Paul Berman, "The Study of Macro-Micro-Implementaion", *op.cit.*, p.178.

แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีปัญหาในการตรวจสอบยุ่งยากที่เก็บรวบรวมผลิตผลโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินบ้างก็ตาม แต่ต่อมาเมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ยอมที่จะเปลี่ยนชื่อและวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็น "ตลาดกลางสินค้าเกษตรประจำตำบลของสหกรณ์" ปัญหาดังกล่าวก็หมดไป ดังจะเห็นได้จากจังหวัดกระบี่ ขอเปลี่ยนวัตถุประสงค์จากตลาดกลางข้าวเปลือก เป็นตลาดกลางผลิตผลเกษตรทั่วไป²⁶ จังหวัดตรัง เปลี่ยนจากข้าวเปลือกเป็นตลาดกลางยางพารา²⁷ และจังหวัดขอนแก่น เปลี่ยนเป็นตลาดกลางพืชผักและผลไม้²⁸

อย่างไรก็ตาม มีหลายโครงการที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ หรือปรับได้น้อยมาก ทั้งนี้ เนื่องจากจะกระทบถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานในโครงการ รวมทั้งสมาชิกสหกรณ์ผู้เข้าร่วมโครงการ²⁹ เงินงบประมาณ รวมทั้งอาจเกิดการปรับเปลี่ยนแผนงานโครงการเพื่อให้ผลงาน

²⁶ นายเพชร ศิริบุพงษ์ สหกรณ์จังหวัดกระบี่ กล่าวถึงเรื่องการปรับตัวเข้าหากันระหว่างนโยบายของส่วนกลางกับพฤติกรรมของบุคลากรของกรมฯ ในส่วนภูมิภาค ว่า "...โครงการตลาดกลาง เดิมทีเดียวเป็นโครงการตลาดกลางข้าวเปลือกประจำตำบล ตอนนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติในภาคใต้ ไม่สามารถนำโครงการนี้ไปปฏิบัติได้ เพราะเน้นข้าวเปลือก จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายจากข้าวเปลือกเป็นตลาดกลางผลิตผลเกษตรทั่วๆ ไป..."

²⁷ ในขณะที่ นายจิตรกร สามประดิษฐ์ สหกรณ์จังหวัดตรัง กล่าวถึงเรื่องเดียวกันนี้ว่า "...ตลาดกลางข้าว เราก็เปลี่ยนเป็นตลาดกลางยางพารา ผมบอกเลยว่าผมเป็นสหกรณ์จังหวัดตรัง ของผมไม่มีข้าว แล้วเขาบอกมาว่าทั่วประเทศให้ตลาดกลางข้าวทั้งหมด ถามว่าผมในฐานะเป็นคนหนึ่งที่ส่งเสริมสหกรณ์ในจังหวัดตรัง พรรคพวกผมไม่ได้ ถามว่ามันยุติธรรมกับคนตรังไหม เพราะฉะนั้น ผมก็พยายามต่อสู้เรื่องเหล่านี้ให้สมาชิกสหกรณ์ผม ผมก็เลยส่งเรื่องขึ้นข้างบน โทษคุณกันอะไรกัน..."

²⁸ ส่วนนายสุรพงษ์ สุทธิสา สหกรณ์จังหวัดขอนแก่น ได้กล่าวกับผู้วิจัยว่า "...ผมกำลังจะประชุมเรื่องตลาดกลางในวันที่ 25 พ.ย. 39 นี้ โดยจะขอเปลี่ยนพื้นที่สร้างตลาดกลางจากเดิม ซึ่งเป็นที่ชุมชนและการจราจรติดขัดมากไม่เหมาะสมที่จะขนส่งผลิตผลไปจำหน่าย รวมทั้งจะขอเปลี่ยนจากตลาดกลางข้าวเปลือก เป็นตลาดกลางผักและผลไม้ ซึ่งจะมีรูปแบบคล้ายกับ ตลาดไท ที่จังหวัดปทุมธานี..."

²⁹ นายสมภพ ดดียาภรณ์ ผู้อำนวยการด้านพัฒนาระบบสหกรณ์ กองวิชาการ แสดงทรรศนะในประเด็นนี้ว่า "...เราแทบจะไม่มี การปรับแผนฯ เพราะโครงการเรากระจายไปทั่วทุกจังหวัด การปรับจะทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในโครงการ รวมทั้งสมาชิกสหกรณ์ผู้เข้าร่วมโครงการ..."

เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด³⁰ นอกจากนี้หากเป็นโครงการที่มีข้อตกลงเป็นพิเศษระหว่าง กรมฯ กับหน่วยงานอื่น หรือโครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศ การปรับเปลี่ยนแผนงาน/โครงการ จะกระทำได้ยากลำบาก เพราะต้องเสนอเป็นขั้นตอนถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือ เจ้าของเงินทุน/งบประมาณอนุมัติเสียก่อน³¹

ปัญหาที่พบในขั้นตอนการปฏิบัติ ก็คือ เมื่อมีนโยบายมาจากส่วนกลางมอบให้จังหวัด และอำเภอปฏิบัติ สหกรณ์จังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้บริหารโครงการ หรือผู้จัดการโครงการ (Project Manager) ทุกโครงการในพื้นที่จังหวัด หากจังหวัดมีโครงการที่จะต้องรับผิดชอบมาก ก็อาจจะเกิดความบกพร่องในการดำเนินโครงการได้ เนื่องจากในการจัดทำโครงการพร้อมๆ กันหลายๆ โครงการนั้น สหกรณ์จังหวัดไม่สามารถที่จะพิจารณาโครงการต่างๆ จำนวนมาก เหล่านั้นได้อย่างละเอียดรอบคอบ เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากร และเงื่อนเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการของกรมฯ ไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย³²

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มต่างๆ ที่อยู่แวดล้อมตัวผู้นำนโยบาย ส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ (สหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ หัวหน้านิคมสหกรณ์ หัวหน้าศูนย์สาธิตสหกรณ์ หัวหน้าศูนย์ฝึกอบรมสหกรณ์ และหัวหน้าศูนย์ช่างสหกรณ์) ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างก็พยายามใช้อิทธิพลทั้งในแง่การควบคุม (Control) และต่อต้าน (Sanction) ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ คนกลุ่มแรก ได้แก่ ผู้บริหารในระดับสูง ทั้งฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐมนตรี และฝ่ายบริหาร ได้แก่ ปลัดกระทรวงฯ และอธิบดีฯ มักจะมีความต้องการ 2 ประการ

³⁰ นายพิชญ์ พงษ์เสริม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กองแผนงาน ตั้งข้อสังเกตว่า "...การปรับแผนอาจจะกระทบถึงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ และบางคนรู้ว่า กรมฯ จะนำผลการปฏิบัติงานไปเปรียบเทียบกับแผนงาน จึงพยายามปรับแผนฯ ของหน่วยงานตน เพื่อให้ผลงานเป็นไปตามแผนงานที่กำหนด..."

³¹ นายมนตรี ถาวร หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร กองสหกรณ์การเกษตร กล่าวถึงข้อจำกัดในการปรับเปลี่ยนแผนงาน/โครงการว่า "...เราต้องพยายามปรับ แต่บางโครงการที่เรามี commitment หรือมีข้อตกลงอะไรอยู่ การปรับค่อนข้างจะยาก เพราะต้องเสนอเป็นขั้นตอนถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำสัญญากัน หรือให้เจ้าของเงิน approve การปรับตรงนั้นค่อนข้างลำบาก แต่ถ้าเป็นโปรเจกของเราเอง ภายใต้กรมฯ หรือกระทรวงฯ เราก็พยายามปรับแผนปีต่อปี เป็นการปรับที่ไม่ยากนัก และปรับได้..."

³² นายพีระพงศ์ วาระเสน เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กองแผนงาน กล่าวถึงปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติ ว่า "...สหกรณ์จังหวัด เป็น Project Manager ทุกโครงการในพื้นที่จังหวัด ความละเอียดรอบคอบจึงไม่เกิด เพราะดูแลไม่ทั่วถึง สหกรณ์จังหวัดอาจส่งนักวิชาการได้คนเดียว นักวิชาการก็ไปสั่งสหกรณ์อำเภอก็ลำบาก ถ้าจะให้ผู้จัดการสหกรณ์เป็น Project Manager ก็ไม่ไหว เพราะเขาต้องทำงานประจำของเขาซึ่งเยอะอยู่แล้ว ถ้าจะให้สหกรณ์อำเภอดูแลโครงการ หากมีสัก 5 โครงการ ก็ดูไม่ไหว..."

คือ การคาดหวังในผลสำเร็จของนโยบายหรือโครงการนั้นๆ และการลดปัญหาการขัดแย้งในการปฏิบัติให้มากที่สุด การแสดงออกซึ่งข้อเรียกร้องหรือความต้องการของกลุ่มนี้ จะออกมาในรูปแบบของนโยบายจากบนลงล่าง (Top-down approach) กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน (Interest & Pressure Group) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่น (เช่น สจ. สท. กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ) ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น (พ่อค้า/นายทุนท้องถิ่น) และสมาชิกสหกรณ์ผู้รับผลประโยชน์จากโครงการโดยตรง ซึ่งคาดหวังเรียกร้องต่อตัวเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ผู้นำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ในลักษณะของข้อเรียกร้องจากล่างสู่บน (Bottom-up approach)

ด้วยแรงกดดันจากหลายทางนี้เอง ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมักจะแสดงพฤติกรรมออกมาใน 2 ลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง³³ ก็คือ การพยายามที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งของกลุ่มที่คาดหวังต่างๆ เหล่านั้น โดยดำเนินโครงการในลักษณะประนีประนอมหรือประสานประโยชน์ในบรรดากลุ่มผู้คาดหวังดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อรักษาพยายามที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ เหล่านั้น หรืออีกลักษณะหนึ่งก็คือ การให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของโครงการ โดยยึดเป้าหมายและปรัชญาการทำงานเชิงอุดมคติ ที่เรียกว่า "ผู้ให้บริการสาธารณะที่ดี" (Good public servant)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากรณีของกรมส่งเสริมสหกรณ์ พบว่า พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ผู้นำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ จะแสดงออกทั้งสองลักษณะ กล่าวคือ หากเป็นโครงการตามนโยบาย เช่น โครงการขุดสระน้ำ³⁴ โครงการตลาดกลาง³⁵

³³ ดูรายละเอียดใน Merilee S. Grindle, "Policy and Content in Implementation" in Merilee S. Grindles (ed.), Politics and Policy Implementation in the Third World (New Jersey : Princeton University Press, 1980), p.15.

³⁴ โครงการขุดสระน้ำ เป็นโครงการหลักของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีมูลค่านับร้อยล้านบาทในแต่ละปี ซึ่งจากการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารระดับกลางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำให้ผู้วิจัยทราบว่า โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่สะท้อนถึงการประสานประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด สหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ กลุ่มผลประโยชน์ผู้มีอาชีพรับเหมาก่อสร้างในท้องถิ่น สมาชิกสหกรณ์ ผู้บริหารระดับสูงของกรมฯ และฝ่ายการเมืองผู้กำกับดูแลนโยบาย

³⁵ โครงการตลาดกลาง แม้ว่าจะมีเนื้อหาสาระที่แตกต่างจากโครงการขุดสระน้ำค่อนข้างมาก แต่ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานคล้ายคลึงกับโครงการขุดสระน้ำ นับเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้บริหารระดับสูงและฝ่ายการเมืองผู้ดูแลกำกับนโยบายได้เป็นอย่างดี

หรือโครงการส่งเสริมสหกรณ์ ในกลุ่มผู้ผลิตยางพารา³⁶ ฯลฯ การดำเนินงานตามโครงการ ก็จะเป็นไปลักษณะแรก คือจะดำเนินโครงการในลักษณะประนีประนอมหรือประสาน ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ เป็นหลัก ทั้งนี้ โดยดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกสหกรณ์ ผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการโดยตรง รวมทั้งความ พยายามที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ซึ่งเป็นกลุ่มที่คาดหวังว่า ผลการดำเนินงานตามโครงการ จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของตน ในขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินโครงการให้สัมฤทธิ์ผลในระดับหนึ่ง เพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้ บริหารระดับสูงทั้งที่เป็นข้าราชการระดับกรม ระดับกระทรวง และรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลนโยบาย ดังกล่าวด้วยเช่นกัน

การนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติภายใต้บริบทหรือปัจจัยที่แวดล้อม (context) ตัวเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ อันประกอบด้วยกลุ่มคนดังกล่าวข้างต้น ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างก็มีความต้องการและข้อเรียกร้องต่อตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ คนกลุ่มแรก ได้แก่ ผู้บริหารในระดับสูงมักมีความต้องการ 2 ประการ ก็คือ การคาดหวังในผลสำเร็จของ นโยบายหรือโครงการนั้นๆ และการแก้ไขปัญหาลดความขัดแย้งในการนำนโยบายไป ปฏิบัติให้มากที่สุด คนกลุ่มที่สองซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่ม ผลักดัน และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) มักต้องการในผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงในบาง เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นข้อเรียกร้องส่วนบุคคล ในบางกรณีกลุ่มคนเหล่านี้จะเข้ามาแทรกแซง ขัดขวางการดำเนินโครงการหรือไม่ก็ให้ผลประโยชน์ตอบแทน หากโครงการสอดคล้องกับ ความต้องการของตน เช่น กรณีที่หน่วยงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาค เช่น นิคมสหกรณ์ สำนักงานสหกรณ์จังหวัด/อำเภอ ศูนย์ช่างสหกรณ์ มีโครงการบูรณะ/ก่อสร้างถนน ฝ่าย หรืออ่างเก็บน้ำที่ไปสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น หรือบางครั้ง ข้ำซ้อนทับโครงการของส่วนราชการอื่น ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของกรมฯ ที่นำโครงการไป

³⁶ โครงการส่งเสริมสหกรณ์ ในกลุ่มผู้ผลิตยางพารา เป็นโครงการที่สะท้อนถึงการ ประสานผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ได้แก่ รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ และมีฐานคะแนนเสียงเป็นกลุ่มเป็นก้อนในภาคใต้ กลุ่มเกษตรกรผู้ผลิตยางพาราที่สามารถรวม ตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ เป็นการเพิ่มพลังอำนาจในการต่อรองและสะดวกต่อการขอรับความ ช่วยเหลือจากรัฐ องค์กรการสงเคราะห์กองทุนสวนยางได้รับผลประโยชน์จากการรวมกลุ่ม เกษตรกรเป็นสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับผลประโยชน์จาก การสร้างโรงงานยางรมควินขององค์กรการสงเคราะห์กองทุนสวนยางให้แก่สหกรณ์ ซึ่งทั้งสอง หน่วยงานได้รับประโยชน์จากการสร้างผลงานตอบสนองฝ่ายการเมืองได้อย่างรวดเร็ว แต่ เนื่องจากการเร่งรีบดำเนินโครงการในขณะที่ยังขาดความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงมี แนวโน้มว่าอาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการฯ ในระยะยาว

ปฏิบัติมักจะได้รับประโยชน์จากกลุ่ม ผลประโยชน์หรือส่วนราชการดังกล่าวเป็นการตอบแทน ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของ น้ำมัน วัสดุ อุปกรณ์ หรืออาจเป็นตัวเงิน แต่หากเป็นโครงการที่กระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนในพื้นที่ เช่น โครงการจัดตั้งสหกรณ์ สุนัขย้อนกลับ ซึ่งต้องอพยพประชาชน หรือโครงการส่งเสริมการปลูกยูคาลิปตัส ซึ่งส่งผลกระทบให้ดินเสื่อมสภาพเร็ว กรณีเช่นนี้หน่วยงานของกรมฯ ที่นำโครงการไปปฏิบัติมักจะได้รับ การต่อต้านและกีดกัน ส่งผลให้โครงการอาจต้องล้มเลิกไปในที่สุด กลุ่มที่สาม คือ สมาชิก สหกรณ์ผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการโดยตรง เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้โดยทั่วไปมีพลัง ต่อรองในการเรียกร้องจากรัฐไม่มากนัก และมีส่วนร่วมและให้ความสนใจกับโครงการค่อนข้าง ต่ำ เว้นแต่บรรดาสมาชิกที่เป็นระดับแกนนำหรือที่เป็นคณะกรรมการดำเนินการที่มักจะมี นักการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติให้การสนับสนุน จึงมีส่วนร่วมและให้ความสนใจกับ โครงการมากกว่าสมาชิกธรรมดา ปัญหาที่พบก็คือ การแทรกแซงโครงการของฝ่ายการเมือง ผ่านกรรมการสหกรณ์บางคน หรืออาจเกิดกรณีปัญหาโครงการที่กรมฯ เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ ต่อสมาชิกสหกรณ์ แต่ต้องระงับหรือล้มเลิกไป เนื่องจากคณะกรรมการของสหกรณ์ไม่เห็นชอบ โครงการ³⁷

การที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์เลือกที่จะมีพฤติกรรมที่เน้นการประสานผลประโยชน์ และลดความขัดแย้งของกลุ่มที่คาดหวังต่าง ๆ เพื่อรักษาและปกป้องสถานภาพของตนไว้เช่นนี้ ย่อมส่งผลให้วัตถุประสงค์ของโครงการเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้โดยง่าย หรืออาจส่งผลให้ผลการ ดำเนินงานตามโครงการขาดประสิทธิภาพ

ในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ภายใต้ความกดดันจากอิทธิพลของกลุ่ม ต่าง ๆ ทำให้เกิดคำถามว่า เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์จะสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ กำหนดไว้ในโครงการได้มากน้อยเพียงใด และผลประโยชน์ของโครงการจริง ๆ แล้วตกอยู่กับ ใคร ซึ่งการแสวงหาคำตอบนี้ก็อาจจะกระทำได้โดยใช้แนวความคิดทางการเมืองที่มีลักษณะ พหุนิยม (Pluralism) ในการอธิบาย กล่าวคือเป็นการมองว่าการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไป ปฏิบัติเป็นเรื่องของการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มใดมีพลังอำนาจ อิทธิพล บารมี และทรัพยากรทางการเมืองอื่น ๆ มากกว่าก็จะได้รับผลประโยชน์มากกว่ากลุ่มผู้ที่มี ทรัพยากรทางการเมืองน้อย ซึ่งในกรณีศึกษาครั้งนี้ การนำเสนอประเด็นว่าด้วยการเมืองแบบ พหุนิยมในขั้นของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ (ขั้น Output Stage) ทำให้การ วิเคราะห์หรือประเมินผลสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

³⁷ จากการสัมภาษณ์สหกรณ์อำเภอสำโรงทาบ สำนักงานสหกรณ์อำเภอสำโรงทาบ จังหวัดสุรินทร์ สหกรณ์อำเภอสำโรงทาบ กล่าวถึงประเด็นปัญหาการนำนโยบายส่งเสริม สหกรณ์ไปปฏิบัติว่า "...ผมว่าบางครั้งความแปลกแยกระหว่างสมาชิกสหกรณ์ กับฝ่ายกรรมการ ของสหกรณ์ซึ่งมีอิทธิพลสูงกว่ามาก จนดูเหมือนว่าจะเป็นคนๆ ละกลุ่มกัน ทำให้หลายโครงการ ที่ดีมีประโยชน์ต่อสมาชิกสหกรณ์ แต่ถ้าฝ่ายกรรมการไม่เห็นด้วย โครงการก็เกิดขึ้นไม่ได้..."

เนื่องจากการได้เปรียบเสียเปรียบของกลุ่มต่างๆ ที่ต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์จากโครงการนั้น เริ่มมีแนวโน้มที่จะมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกลุ่มที่แต่เดิมเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ เกษตรกร ปัจจุบันไม่ได้ด้อยโอกาสหรือตกเป็นรองกลุ่มอื่นๆ แต่อย่างใด เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวสามารถรวมตัวกันเป็นพลังมวลชนที่มีอำนาจอิทธิพลมากขึ้นเป็นลำดับ และอาจมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เสียอีก ดังจะเห็นได้จากการรวมตัวกันเรียกร้องกดดันรัฐบาลของกลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานเมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งต่อมาได้แตกแขนงหรือแยกย่อยเป็นสาขาต่างๆ อีกหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มสมาชิกคนจน สหพันธ์สหกรณ์ของเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สสอ.) ซึ่งบทบาทของกลุ่มดังกล่าวที่ผ่านมา ได้เรียกร้องกดดันต่อรัฐหลายต่อหลายครั้ง ซึ่งผลการเรียกร้องปรากฏว่าประเด็นหลักๆ ของกลุ่มเหล่านี้ได้รับการตอบสนองจากรัฐด้วยดี ฯลฯ

นอกจากจากพฤติกรรมลักษณะแรกแล้ว จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ยังแสดงออกซึ่งพฤติกรรมในลักษณะที่สองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการพระราชดำริ/พระราชประสงค์ ทั้งนี้ เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่มีลักษณะพิเศษ เพราะมีสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นสถาบันหลักอีกสถาบันหนึ่งที่เป็นที่ศรัทธาของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น โครงการตามพระราชดำริหรือพระราชประสงค์ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดก็ตาม ทุกโครงการจะได้รับการตอบสนองด้วยดี กอปรกับการปฏิบัติงานในโครงการดังกล่าว มักจะไม่มีแรงเสียดทานหรือแรงกดดันจากปัจจัยแวดล้อมต่างๆ หรือมีแต่น้อยมาก

ในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ปัจจุบันมีโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์ ที่รับผิดชอบถึง 26 โครงการ และทุกโครงการจะได้รับความสนใจและเอาใจใส่จากผู้บริหารระดับสูงทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและนักการเมืองเป็นกรณีพิเศษ สำหรับตัวเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของแผนงานและโครงการ ก็จะมีพฤติกรรมที่แตกต่างจากโครงการตามนโยบายทั่วไป โดยจะมีพฤติกรรมในลักษณะที่สอง กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติจะให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของโครงการโดยยึดเป้าหมายและปรัชญาการทำงานในเชิงอุดมคติเป็นหลัก โดยมีแรงเสริมจากปัจจัยแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นไปโดยราบรื่น เพราะการสนับสนุนจากหน่วยเหนืออย่างเต็มที่ และในขั้นตอนการดำเนินโครงการในพื้นที่ นอกจากจะไม่ได้รับการต่อต้านแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างมีความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่อาณาประชาราษฎร์โดยไม่เห็นแก่ความเหน็ดเหนื่อย ดังนั้น จึงส่งผลให้การดำเนินงานตามโครงการพระราชดำริและพระราชประสงค์

เกือบทุกโครงการ ประสบความสำเร็จสูงมาก³⁸ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของโครงการพระราชดำริ ที่ประสบความสำเร็จสูง ได้แก่ โครงการหุบกระพง เป็นโครงการพระราชดำริให้จัดดำเนินการ เป็นแห่งแรก มีศูนย์สาธิตสหกรณ์โครงการหุบกระพง กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบ โดยจัดเป็นโครงการพัฒนาที่ดินในรูปหมู่บ้านสหกรณ์³⁹ นอกจากนี้ยังมีโครงการพัฒนาที่ดิน จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ในภาคต่างๆ อีกจำนวนมาก⁴⁰

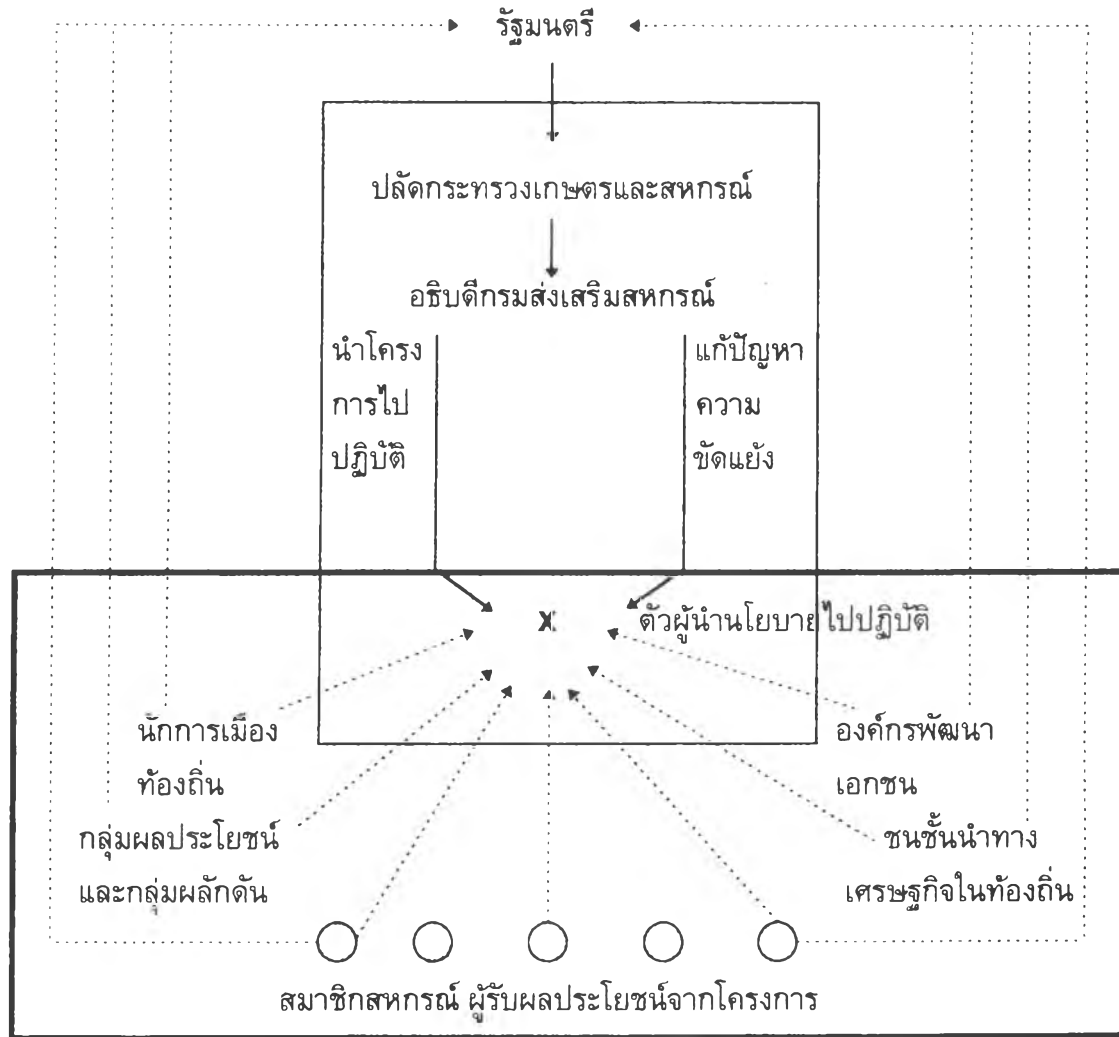
³⁸ สำหรับประเด็นความมุ่งมั่นทุ่มเทในการปฏิบัติงานโครงการพระราชดำริและพระราช ประสงค์นั้น พิจารณาจากทรรศนะของบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่รับผิดชอบโครงการ ดังกล่าว เช่น นางนิตริยา สนั่นเมือง พริ้งศุลกะ หัวหน้าฝ่ายโครงการ กองแผนงาน กล่าวว่า “การทำงานเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย ซึ่งต้องสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น จึงต้อง มีความละเอียดอ่อนมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่รับผิดชอบคือโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ของสมเด็จพระเทพฯ ซึ่งมีสำนักงานส่วนพระองค์และสำนักพระราชวังดูแลใกล้ชิด ดังนั้นเวลาที่ เราทำงานร่วมกัน เราเห็นเขา work มาก เรารู้สึกว่าเราตามไม่ทันเขา เราจึงต้องเร่งสปีดขึ้นมา และเราอยากเห็นผลงานออกมาดี”

ในขณะที่ นายประพทธี โภคา นักวิชาการสหกรณ์ 6 กองสหกรณ์นิคม ผู้รับผิดชอบ โครงการจัดที่ดินทำกินให้สมาชิกมูลนิธิสายใจไทย ในเขตนิคมสหกรณ์สุวรรณคโลก จังหวัดสุโขทัย ก็แสดงทรรศนะในทำนองเดียวกันว่า “โครงการนี้ตัวผมและทุกฝ่ายมุ่งมั่นทุ่มเทอย่างเต็มกำลัง สติปัญญา ทั้งหัวหน้านิคมสหกรณ์สุวรรณคโลก และผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย โดยเฉพาะผู้ว่าฯ มาตรวจเยี่ยมโครงการอยู่เป็นประจำ เนื่องจากเป็นโครงการพระราชดำริ จึงต้องการตอบแทน พระมหากษัตริย์คุณของพระองค์ท่าน”

³⁹ โครงการหุบกระพง อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี มีวัตถุประสงค์ที่จะ พัฒนาที่ดินที่แห้งแล้งถูกทอดทิ้งให้รกร้างว่างเปล่ามาเป็นเวลานาน มาพัฒนาและจัดสรรให้ เกษตรกรชาวสวนผักจังหวัดเพชรบุรีให้มีที่ดินทำกินเป็นหลักแหล่งมั่นคง โดยแบ่งที่ดินให้ ครอบครัวละ 25 ไร่ พร้อมทั้งปลูกบ้านให้ผ่อนส่งระยะยาว เกษตรกรแต่ละครอบครัวมีสิทธิ ทำกินในที่ดินนี้ตลอดชั่วลูกชั่วหลาน แม้ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อป้องกันมิให้ที่ดินตกไปเป็น ของนายทุน

⁴⁰ เมื่อการจัดตั้งโครงการหมู่บ้านสหกรณ์หุบกระพงประสบความสำเร็จ พระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระราชดำริให้ดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินจัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ขึ้นในภาค ต่างๆ อีกหลายแห่ง เช่น สหกรณ์การเกษตรหนองพลับ จำกัด สหกรณ์การเกษตรกัลดีหลวง ในโครงการหนองพลับ จำกัด อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สหกรณ์การเกษตรหมู่บ้าน สหกรณ์สันกำแพง จำกัด ในโครงการหมู่บ้านสหกรณ์อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ และ สหกรณ์การเกษตรทุ่งลิปะสะโง จำกัด ในโครงการลิปะสะโง อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี เป็นต้น

แผนภูมิแสดงบริบทของกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ



- ขอบเขตของการตัดสินใจของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (X)
- สภาพแวดล้อมภายในองค์กร
- ความคาดหวังโดยทั่วไปต่อการนำโครงการไปปฏิบัติ
- ความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ

ที่มา : โดยผู้เขียน

จากแผนภูมิดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานตามโครงการของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ในส่วนภูมิภาค จะอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมในองค์กรที่มีความคาดหวังจากคณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามลำดับ

ส่วนขอบเขตการตัดสินใจจะถูกควบคุม (Control) และต่อต้าน (Sanction) จากกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลกัตันรวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่น ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น และสมาชิกสหกรณ์ผู้ได้

รับผลประโยชน์จากโครงการโดยตรง

มีข้อสังเกตว่า กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่น นอกจากจะเรียกร้องกดดันต่อตัวเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ผู้นำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติโดยตรงแล้ว ยังเรียกร้องกดดันต่อนักการเมืองในระดับชาติ ได้แก่ รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลนโยบาย อีกทางหนึ่งด้วย

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

หลังจากผ่านขั้นตอนการปฏิบัติแล้ว ก็จะต้องถึงขั้นตอนสุดท้ายในระดับจุลภาค คือ ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นผลพลอยได้ที่เกิดมาจากการปฏิบัติ เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์จะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ โดยที่นโยบายดังกล่าวจะต้องปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับให้เป็นหน้าที่ประจำของผู้ปฏิบัติ⁴⁰

การแสวงหาแนวทางที่ทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นความคาดหวังที่จะต้องฝากไว้กับผู้บริหารในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอำเภอ เนื่องจากหน่วยงานของกรมฯ ในระดับอำเภอ ได้แก่ สำนักงานสหกรณ์อำเภอ จะเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายทุกเรื่องที่มาจากส่วนกลาง และจังหวัด หากเกิดความผิดพลาด บกพร่องหรือความชะงักงันในการปฏิบัติตามนโยบายในระดับอำเภอแล้ว ก็จะส่งผลให้กระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติล้มเหลวโดยสิ้นเชิง⁴¹

ในกรณีของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยทั่วไปโครงการที่ริเริ่มขึ้นใหม่จะมีอายุของโครงการสั้นๆ พอสิ้นสุดโครงการ หากกรมฯ พิจารณาเห็นว่าเป็นโครงการที่ดีมีประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์ ก็จะแปลงโครงการดังกล่าวเป็นแผนงานประจำของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดหรือสำนักงานสหกรณ์อำเภอในปีถัดไป ดังนั้นในกรณีนี้การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานจะอยู่ในแผนงานประจำปีของหน่วยงานดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า มีนโยบายจากส่วนกลางที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสหกรณ์จำนวนมากในแต่ละปีที่หน่วยปฏิบัติในระดับจังหวัดและอำเภอ มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลหรือกรมฯ เลิกให้ความสนใจ หน่วยปฏิบัติในระดับจังหวัดและอำเภอก็จะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรือหากรัฐบาลหรือกรมฯ มีการกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมา หน่วยปฏิบัติระดับจังหวัดและอำเภอก็หันไปให้ความสนใจกับนโยบายนั้น

⁴⁰ *Ibid.*, p.178.

⁴¹ นายจิตรกร สามประดิษฐ์ สหกรณ์จังหวัดกระบี่ กล่าวถึงความสำคัญของหน่วยปฏิบัติในระดับอำเภอว่า "...งานของกรมฯ เรานะ สหกรณ์อำเภอทำทั้งหมด คุณดูงานทุกงาน ใครทำ สหกรณ์อำเภอทำ ถ้าสหกรณ์อำเภอไม่ทำงาน กรมฯ หรืออธิบดีอยู่ไม่ได้เลย..."

แทน เข้าทำนอง "ไฟไหม้ฟาง"⁴² ซึ่งสาเหตุอาจเกิด หน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับโครงการเดิม ตั้งแต่ตอนแรก หากจำเป็นต้องดำเนินโครงการด้วยเกรงว่าจะขัดนโยบายของกรมฯ จึงดำเนินโครงการในลักษณะเฉื่อยงาน พอมีโครงการใหม่เข้ามาจึงล้มเลิกโครงการเดิมแล้วหันไปให้ความสนใจกับโครงการใหม่ที่ตนเห็นด้วยแทน หรืออาจเกิดจากการดำเนินโครงการตามกระแส หรือการชี้แนะจากฝ่ายการเมือง หากนักการเมืองต้องพ้นจากตำแหน่งในระยะเวลาอันสั้น นโยบายของนักการเมืองผู้นั้นก็จะมีอายุสั้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ ยังพบว่า การที่หน่วยปฏิบัติมีโครงการที่รับผิดชอบมากเกินไป งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ การสับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการผู้รับผิดชอบโครงการ/แผนงาน บ่อยครั้ง รวมทั้งการที่สหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการถอนตัวจากโครงการกลางคัน เมื่อโครงการดำเนินไปได้ระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากโครงการเท่าที่ควร⁴³ ปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติตามนโยบายได้

⁴² ตัวอย่างของโครงการไฟไหม้ฟาง ได้แก่ โครงการกิจกรรมกลุ่มแก้ปัญหา (Problem Solving Action) โครงการจัดตั้งสหกรณ์ในกลุ่มผู้ผลิตยางพารา โครงการตลาดกลาง ฯลฯ

⁴³ นายมนตรี ถาวร หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร กองสหกรณ์การเกษตร กล่าวถึงประเด็นปัญหาในการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องของโครงการว่า "...การที่หน่วยงานส่วนภูมิภาค เต็มใจยอมรับโปรเจกต์นั้น มันขึ้นอยู่กับบางโปรเจกต์ บางโปรเจกต์เขาคิดว่ามีประโยชน์ และส่วนใหญ่เป็นเรื่องการสนับสนุนโดยการให้เปล่า หรือว่าดอกเบี๊ยดำ หรือสหกรณ์จะได้ประโยชน์มาก ส่วนใหญ่เขาต้องการเงิน แต่ถ้าบางส่วนเป็นโปรเจกต์ที่มีความเสี่ยงอยู่บ้าง หรือว่าต้องเหนื่อยในการทำ เขาก็จะไม่เต็มใจนัก..."