

บทที่ 7

การศึกษาความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

ในบทนี้ จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นสมมติฐานหลักของการวิจัย ประกอบด้วย

1. ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบาย ส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
2. ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบาย ส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
3. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
4. ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ ไปปฏิบัติ
5. ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบาย ส่งเสริมสหกรณ์ ไปปฏิบัติ
6. ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบาย ส่งเสริมสหกรณ์ ไปปฏิบัติ
7. ราชการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

การพิสูจน์สมมติฐาน

ในการพิสูจน์สมมติฐานของการวิจัย จะแบ่งการพิสูจน์ออกเป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนแรก เป็นการพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 1 - 6 และส่วนที่ 2 เป็นการพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 7 รายละเอียดของการพิสูจน์สมมติฐาน มีดังนี้

สมมติฐานข้อที่ 1 - 6

การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติทั้ง 6 กลุ่ม ซึ่งได้นำเสนอในบทที่ 6 นั้น ยังไม่ได้ตอบคำถามในการวิจัย เป็นเพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าในบรรดากลุ่มปัญหาทั้ง 6 กลุ่มนั้น กลุ่มปัญหาใดมีความสำคัญสูงสุด ลดหลั่นกันลงมา จนกระทั่งถึงกลุ่มปัญหาที่มีความสำคัญน้อยที่สุด ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการพิสูจน์สมมติฐานของการวิจัยข้อที่ 1 ถึง ข้อที่ 6 ซึ่งจะเป็นการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ ได้แก่ กลุ่มปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ กับตัวแปรตาม คือ ความล้มเหลวใน

การนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

สำหรับแนวทางในการศึกษานั้น กระทำได้ 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก นำตัวแปรตามกรอบทฤษฎี มาทดสอบกับตัวแปรตาม

แนวทางนี้เป็นการนำตัวแปรปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ 6 ตัวแปร ซึ่งเป็นตัวแปรอิสระ มาทดสอบหาความสัมพันธ์กับตัวแปรความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรตาม

แนวทางที่สอง นำตัวแปรจากผลการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis)

มาทดสอบกับตัวแปรตาม

จากการนำตัวแปรในกลุ่มปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ 6 กลุ่ม อันประกอบด้วยตัวแปรย่อยทั้งสิ้น 130 ตัวแปร มาวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) เพื่อลดจำนวนตัวแปร ซึ่งผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ คงเหลือเพียงตัวแปรเพียง 27 ตัวแปร จากนั้นก็ต้องนำตัวแปรอิสระทั้ง 27 ตัวแปร กับตัวแปรตาม 1 ตัว ไปสอบถามกลุ่มตัวอย่างอีกครั้งหนึ่ง แล้วนำมาทดสอบหาความสัมพันธ์

แต่เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะใช้แนวทางที่หนึ่ง โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากแบบสอบถามในส่วนสุดท้าย ซึ่งเป็นการสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความล้มเหลวของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ มาทดสอบความสัมพันธ์กับกลุ่มปัญหาตามกรอบทฤษฎี 6 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression)

ขั้นตอนการวิเคราะห์มีดังนี้

1. นำตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม มาสร้างแบบจำลองเบื้องต้น ในรูปสมการ ดังนี้
สมการ ความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

$$IF = f(NP, PP, CP, OP, IP, EP)$$

IF (Implementation Failure) เป็นตัวแปรตาม ได้แก่ ความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ส่วน NP, PP, CP, OP, IP และ EP เป็นตัวแปรอิสระ

NP (Norm and objective Problem) คือ ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

PP (Political Problem) คือ ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง

CP (Capacity Problem) คือ ปัญหาด้านสมรรถนะ

OP (Organization Problem) คือ ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

IP (Implementator Problem) คือ ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

EP (Environment Problem) คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แบบสอบถาม มาวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) เพื่อหาความสัมพันธ์กัน โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS PC⁺ ผลการวิเคราะห์ปรากฏดังนี้

ตารางที่ 6.27 สถิติพรรณนาของตัวแปรอิสระและตัวแปรตามในการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
IF	2.273	0.846
NP	28.615	9.316
PP	45.021	11.284
CP	72.610	16.251
OP	45.112	13.235
IP	45.150	13.618
EP	68.091	16.896

จำนวนตัวอย่าง = 187 ตัวอย่าง

ตารางที่ 6.28 ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรและระดับนัยสำคัญทางสถิติจากการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ คะแนนดิบ	ค่าสัมประสิทธิ์ คะแนนมาตรฐาน	T	Sig. T
	B	Beta		
NP	.008381	.092	1.316	.1899
PP	.015813	.211	3.110	.0022**
CP	.002776	.053	.718	.4739
OP	.001639	.257	3.339	.0010**
IP	.010050	.162	1.705	.0899*
EP	.007836	.157	1.791	.0750*
ค่าคงที่	-.607564	-	-3.213	.0016
จำนวนตัวอย่าง	187			
R ²	.61825			
F	51.2055			
Sig. F	.0000			

เมื่อนำค่า Beta ซึ่งเป็นสัมประสิทธิ์ของคะแนนมาตรฐาน (Standardized Coefficients) มาสร้างสมการทำนาย เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทำนาย (ตัวแปรอิสระ) และตัวแปรเกณฑ์ (ตัวแปรตาม) เรียงลำดับความสัมพันธ์จากมากไปหาน้อย จะได้สมการดังนี้

$$IF = .257OP + .0211PP + .162IP + .157EP + .092NP + .053CP$$

(3.110) (3.339) (1.316) (.718) (1.705) (1.791)

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ค่าความน่าจะเป็นของ F เท่ากับ 0.00 ซึ่งมีค่าน้อยกว่าค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10 จึงสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาในภาพรวม กลุ่มปัญหาตามกรอบทฤษฎี ทั้ง 6 กลุ่ม ประกอบด้วย กับปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (NP) ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง (PP) ปัญหาด้านสมรรถนะ (CP) ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (OP) ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (IP) และปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (EP) รวมกัน สามารถอธิบายความล้มเหลวในการนำนโยบาย (IF) ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

และเมื่อพิจารณาค่า R^2 * ซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.61825 แสดงว่า ตัวแปรทำนาย (ตัวแปรอิสระ) ทั้ง 6 ตัวสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ถึงร้อยละ 61.8 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง

จากการทดสอบความสัมพันธ์รายตัวแปร ระหว่างตัวแปรความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ กับตัวแปรปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ตามกรอบทฤษฎี รายตัวแปร พบว่า ค่าความน่าจะเป็นของ t ของตัวแปรความเป็นไปได้ทางการเมือง (PP) และปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (OP) มีค่าเท่ากับ .0022 และ .0010 ตามลำดับ ซึ่งมีค่าน้อยกว่าค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 จึงสรุปได้ว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง (PP) และปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (OP) มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ (IF)

และจากการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.10 ก็พบว่า ค่าความน่าจะเป็นของ t ของตัวแปร PP และตัวแปร OP มีค่า เท่ากับ .0089 และ .0075 ตามลำดับ ซึ่งมีค่าน้อยกว่าค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10 จึงสรุปได้ว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 ปัญหาผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (IP) และปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (EP) มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ (IF)

สำหรับขนาดและทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทำนาย (ตัวแปรอิสระ) ทั้ง 4 ตัวแปรดังกล่าวข้างต้นกับตัวแปรเกณฑ์ (ตัวแปรตาม) ซึ่งอธิบายโดยค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยของคะแนนมาตรฐาน (Beta) เรียงลำดับความสัมพันธ์จากมากไปหาน้อย ดังนี้

* ค่า R^2 ในที่นี้เป็นค่า R^2 ที่ปรับค่าความคลาดเคลื่อนแล้ว (adjusted R^2)

ลำดับที่ 1 ตัวแปรปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (OP) ค่า Beta .257
 ลำดับที่ 2 ตัวแปรปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง (PP) ค่า Beta .211
 ลำดับที่ 3 ตัวแปรปัญหาผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (IP) ค่า Beta .162
 ลำดับที่ 4 ตัวแปรปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (EP) ค่า Beta .157
 เนื่องจากค่า Beta ทุกตัวแปรมีค่าเป็นบวก แสดงว่า ตัวแปรอิสระทั้งสิ้นที่ตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับตัวแปรตาม

ในขณะที่ ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (NP) และปัญหาด้านสมรรถนะ (CP) มีค่าความน่าจะเป็นของ t เท่ากับ .1899 และ .4739 ตามลำดับ ซึ่งมีค่ามากกว่าค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10 ตัวแปรปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงไม่มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ดังนั้น ผลการศึกษาจึงยอมรับสมมติฐานข้อที่ 2, 4, 5, 6 และปฏิเสธสมมติฐานข้อที่ 1, และ 3

อภิปรายผลการศึกษา

สาเหตุที่ตัวแปรลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (OP) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (PP) ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (IP) และปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (EP) มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ (IF) ส่วนตัวแปรปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (NP) และปัญหาด้านสมรรถนะ (CP) ไม่มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ (IF) จะแยกอธิบายแต่ละตัวแปร ดังนี้

ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

สาเหตุที่ลักษณะของหน่วยปฏิบัติมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ เนื่องจาก ลักษณะโครงสร้างองค์กรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งแต่เดิมมีฐานะเป็นกระทรวง คือ “กระทรวงสหกรณ์” แต่ต่อมาภายหลังยุบเป็นหน่วยงานระดับกรม คือ “กรมส่งเสริมสหกรณ์” โดยนำกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสหกรณ์แต่ละประเภท เช่น กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กรมสหกรณ์ที่ดิน และสำนักงานสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานสหกรณ์อำเภอ ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตร ยุบเป็นหน่วยงานระดับกอง ในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ โครงสร้างขององค์กรจึงไม่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของกรมฯ เพราะจัดองค์กรตามประเภท (type) ของสหกรณ์ แทนที่จะจัดตามธุรกิจ (business) ของสหกรณ์¹

นอกจากนี้ปัญหาลักษณะโครงสร้างองค์กรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ (Centralization) และการจัดองค์กรในลักษณะการบังคับบัญชาลดหลั่น

¹ อ้างแล้ว, บทที่ 6, เชียงธรรมที่ 21

ตามลำดับชั้น (hierarchical structure) แบบปิรามิด แทนที่จะเป็นแมทริกซ์ (Matrix structure) ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการการบริหารงานในลักษณะโครงการ (Project)²

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ซึ่งพบว่า ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งผลการศึกษาวิจัยทั้งในและต่างประเทศ ดังนี้

ผลการศึกษาวิจัยในต่างประเทศ

ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของ จี. ซี. เอ็ดเวิร์ด (G.C. Edward : 1980) ที่ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย และสอดคล้องกับแนวความคิดของ ซาบาทิเยร์ และแมซมานิอัน (Sabatier and Mazmanian : 1981) และ เวทเธอร์ลีย์ และลิปสกี (Weatherly and Lipsky : 1977) ซึ่งกล่าวว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้หน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรต่างๆ พร้อมอยู่แล้วไปปฏิบัติ

และสอดคล้องกับแนวความคิดของ เจ. เอ็ม. เอสแมน และ ดี. เจ. มอนโกเมอรี (J.M. Esman and D.J. Montgomery : 1981) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากการขาดแคลนหน่วยปฏิบัติระดับท้องถิ่น การที่หน่วยปฏิบัติอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ มีการคอร์รัปชัน และถูกรอบงำโดยภายนอกหรือผู้นำท้องถิ่น ขาดแคลนงบประมาณ และแนวความคิดของ จอห์น มอริส (John R. Moris : 1981) ซึ่งมีความเห็นว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติ เช่น การจัดองค์กรไม่เหมาะสม การนำเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมมาใช้

ขณะที่ แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn : 1975) ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ หากองค์กรมีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย รวมทั้งการสื่อสารแบบเปิดซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โอกาสที่นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จก็จะมีสูง

ผลการศึกษาวิจัยในประเทศไทย

ผลการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยที่พบว่า ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยในครั้งนี้ได้แก่ ผลการศึกษาของจุฬา ฐานวงศ์ (2511) เรื่อง "โครงการถนน 10 ปี สำหรับพระนครและธนบุรี" พบว่า เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความล้มเหลวในการ

² อ้างแล้ว, บทที่ 5, เซิงอรรถที่ 32

ดำเนินโครงการฯ ได้แก่ เว็บบอร์ดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับข้อเท็จจริงในการบริหารงานตามโครงการไม่ตรงกัน โดยที่การแต่งตั้งคณะกรรมการถนน กำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษามีฐานะเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับโครงการถนนของคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติกลับเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานตามโครงการ ในขณะที่คณะกรรมการวางแผนส่วนการโยธา เทศบาลนครกรุงเทพฯ เทศบาลนครกรุงเทพฯ ซึ่งมีอำนาจในการปฏิบัติตามโครงการถนนในระดับปฏิบัติกลับไม่มีฐานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ผลการศึกษาของ อาคม ใจแก้ว (2533) เรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ” ซึ่งพบว่า ปัจจัยประการหนึ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และวัฒนธรรมท้องถิ่น ได้แก่ ปัจจัยด้านองค์การเน้นการประสานและสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

ผลการศึกษาของกล้า ทองขาว (2534) เรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือของชาติ” ซึ่งพบว่า ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

และผลการศึกษาของเทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) เรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร” ที่พบว่า ความซับซ้อนของโครงสร้างองค์กร มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมืองมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

การที่ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมืองมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ นั้น เป็นเรื่องพิสูจน์ยืนยันผลการศึกษาในเชิงคุณภาพที่พบว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีภารกิจหน้าที่ในการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรโดยตรง มีเพียงสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็น 1 ในสหกรณ์ 6 ประเภทเท่านั้น ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร แผนงานหรือโครงการของกรมฯ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตร (พืชและสัตว์) ได้แก่ แผนงาน/โครงการของกองต่างๆ ที่ไม่ใช่กองสหกรณ์การเกษตร จึงไม่สอดคล้องกับแผนงานหลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ ผลที่ตามมาก็คือ แผนงาน/โครงการดังกล่าว จะถูกตัดออกในระดับกระทรวง ทำให้กรมไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการส่งเสริมสหกรณ์นอกภาคเกษตร จึงต้องใช้งบประมาณซึ่งแฝงมากับแผนงาน/โครงการของหน่วยงานต่างกระทรวง เช่น แผนงานนิคมสร้างตนเอง ของกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดความสามารถที่จะระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนงานส่งเสริมสหกรณ์ โดยไม่สามารถโน้มน้าวให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นถึงความสำคัญของสหกรณ์นอกภาค

เกษตร รวมถึงการผลักดันการจัดทำแผนงานส่งเสริมสหกรณ์ แยกต่างหากจากแผนงานส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร ทำให้การส่งเสริมกิจการสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์นอกภาคเกษตร ไม่สัมฤทธิ์ผล³

นอกจากนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังประสบปัญหาการขาดการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น สื่อมวลชนระดับชาติ ระดับท้องถิ่น หน่วยงาน/องค์กร บุคคลสำคัญ และประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ยังมีจุดอ่อนในเรื่องการประชาสัมพันธ์ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อที่จะสนับสนุนงานสหกรณ์ ทำให้กิจการสหกรณ์ไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายเท่าที่ควร และเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่ามาซึ่งความล้มเหลวในการการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ⁴

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ซึ่งพบว่า ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งผลการศึกษาวิจัยทั้งในและต่างประเทศ ดังนี้

ผลการศึกษาวิจัยในต่างประเทศ

ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ ความเป็นไปได้ทางการเมือง ซึ่งการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของแวนมิเตอร์และแวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn : 1975) ที่เสนอว่า ความสำเร็จของนโยบายใดๆ ดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยกับนโยบายนั้นหรือไม่

แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น ยังแสดงทัศนคติต่อไปอีกว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไป มักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

และสอดคล้องกับแนวความคิดของ ซี.เอส. บูลล็อก (C. S. Bullock : 1975) ที่เน้นให้ความสำคัญกับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รวมตลอดถึงกลุ่มประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น เป็นปัจจัยสำคัญทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ มาริลลี กรินเดิล (Merilee Grindle : 1980) ซึ่งได้ศึกษาโครงการพัฒนาชนบทในเม็กซิโก ที่กระทำผ่านองค์กรตัวแทนรัฐบาลกลางที่เรียกว่า CONASUPO (National Staple Products Company) พบว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากการปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง โดยมีอิทธิพลทางการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของโครงการ มีผลให้นโยบายและโครงการนั้นๆ ต้องปรับเปลี่ยนหรือเบี่ยงเบนเป้าหมายไปจากที่กำหนดไว้ ประกอบกับตัวผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ก็

³ อ่างแล้ว, บทที่ 5, เชียงอรรถที่ 9,10

⁴ อ่างแล้ว, บทที่ 6, เชียงอรรถที่ 8

มิได้ยึดเป้าหมายที่มุ่งความสำเร็จของโครงการ แต่ยึดความอยู่รอดของตนเองเป็นเรื่องสำคัญ

ผลการศึกษาวิจัยในประเทศไทย

ผลการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยที่พบว่า ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยในครั้งนี้ได้แก่ ผลการศึกษาของเจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์ (2529) เรื่อง “การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส” ที่พบว่า ปัจจัยประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรและกระบวนการทางสังคม โดยที่การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นการต่อรองและประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ข้าราชการ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน โดยที่ข้าราชการจะมีอำนาจต่อรองสูงสุด เพราะมีฐานที่กว้างและมั่นคง

การศึกษาของ อาคม ใจแก้ว (2533) เรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ” ที่พบว่า ปัจจัยด้านองค์การเน้นการประสานงานและสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ มีความสัมพันธ์กับความต้องการของประชาชนและวัฒนธรรมของท้องถิ่น

การศึกษาของกล้า ทองขาว (2534) เรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือของชาติ” ที่พบว่า ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

ปัญหาผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ประเด็นที่พบว่าประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญสูงสุด ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มุ่งที่จะสร้างความพึงพอใจแก่ผู้บังคับบัญชา มากกว่าความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายได้แก่สมาชิกสหกรณ์ ส่วนสาเหตุของปัญหาดังกล่าวนั้น น่าจะเกิดจากค่านิยมของข้าราชการไทย ที่เรียกว่า “ค่านิยมประจบสอพลอ” ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาประเทศ โดยที่การปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐ ก็เพื่อรับใช้ผลประโยชน์ของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจให้คุณให้โทษแทนที่จะปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประเด็นที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาส่งเสริมสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้า ส่วนสาเหตุของปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดจากระบบการบริหารงานบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ที่ไร้ประสิทธิภาพ และนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์มีลักษณะขัดกันในตัวเอง จึงส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการ

นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากการที่บุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดการเอาใจใส่ในนโยบายและวัตถุประสงค์ของกรมฯ และขาดการศึกษาเรียนรู้บทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งทักษะในการรับรู้นโยบายและวัตถุประสงค์ของบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่แตกต่างกัน

ส่วนประเด็น ความแตกต่างกันในเรื่องทัศนคติและการรับรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ นั้นมีสาเหตุจาก ค่านิยมของข้าราชการที่ยังยึดถือค่านิยมที่ว่า "ข้าราชการคือนายประชาชน" ซึ่งเป็นค่านิยมของข้าราชการไทยส่วนใหญ่ที่มีทัศนคติ ความเชื่อที่ต่างจากประชาชน และทำตัวเป็นนายประชาชน ชอบออกคำสั่ง หรือถือยศถือศักดิ์

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาตัวผู้นำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ซึ่งผลการศึกษาในครั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งผลการศึกษาวิจัยทั้งในและต่างประเทศ ดังนี้

ผลการศึกษาวิจัยในต่างประเทศ

ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการวิจัยครั้งนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของ ซี.จี. เอ็ดเวิร์ด (C.G. Edward : 1980) ซึ่งเสนอว่า ผลกระทบที่นโยบายมีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี หรือผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นๆ และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ปีเตอร์ คีน (Peter Keen : 1978) ที่ได้ศึกษาการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ปรับปรุงวิธีการจัดสรรทรัพยากรของโรงเรียนรัฐบาลในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่าโครงการดังกล่าวต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากสมาชิกในหน่วยปฏิบัติเห็นว่าถึงจะนำมาใช้ก็ไม่ได้ทำให้อะไรดีขึ้น ในประเด็นนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ โรเบิร์ต เค ยิน (Robert K. Yin : 1977) ที่พบว่า การนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้มักจะได้รับ การต่อต้านจากสมาชิกขององค์กร เพราะเหตุผลที่ว่า จะส่งผลให้งบประมาณ และอัตราค่าจ้างของหน่วยงานต้องลดลงในระยะยาว และพบว่า นโยบายพัฒนาเป็นจำนวนมากต้องประสบความล้มเหลว เพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ

ขณะที่ผลการศึกษาของ เบอร์แมน และแม็คลาฟลิน (Pual Berman and Milbrey Mclaughlin : 1975) ก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ จากการศึกษาพบว่า นโยบายพัฒนาการเรียนการสอนต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากครูผู้ปฏิบัติไม่ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการเรียนการสอนด้วย ผลก็คือวิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ที่ถูกยึดเยียดจากผู้บริหารในระดับสูง ไม่ได้ถูกนำไปใช้โดยครูผู้ปฏิบัติ

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของแวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn : 1980) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สาเหตุ 3 ประการที่ทำให้ผู้นำนโยบายไม่ปฏิบัติตาม

นโยบายที่รับมอบมาได้แก่ 1) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่รู้ว่าอะไรคือสิ่งที่เขาจะต้องปฏิบัติ 2) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติในสิ่งที่พวกเขาคิดว่าควรจะทำ 3) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ต้องการปฏิบัติในสิ่งที่พวกเขาได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ

ผลการศึกษาวิจัยในประเทศไทย

จากการสำรวจการศึกษาวิจัยกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementor) มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังนี้ คือ

ผลการศึกษาของวรเดช จันทรศร (2527) ซึ่งพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานหรือการให้บริการของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างไร

ผลการศึกษาของ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และทวี สอนมาลี (2516) เรื่อง “ปัญหาในการปรับปรุงการประสานการหลวง : ศึกษาเกี่ยวกับการวางโครงการและปฏิบัติตามโครงการ” ที่พบว่า เจ็อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการนำแผน/โครงการลงสู่ระดับการปฏิบัติ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนต่อหน้าที่ของบุคคลระดับปฏิบัติ

และผลการศึกษาของ ทองใบ สุตขารี (2535) เรื่อง “การนำนโยบายวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้” ซึ่งพบว่า การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานและภาวะผู้นำ เป็นชุดตัวแปรเชิงนโยบายที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความสำเร็จของการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ โดยที่การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน จะมีอำนาจในการพยากรณ์และอธิบายความสำเร็จในการนำนโยบายวิทยาลัยครูไปปฏิบัติมากที่สุด

ปัญหาที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

จากการศึกษาซึ่งพบว่า ปัญหาที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัตินั้น หากพิจารณาในองค์ประกอบหลักของประเด็นปัญหาดังกล่าว ได้แก่

- 1) ปัญหาในการกำหนดวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น
- 3) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการวางแผน การบริหาร และเนื้อหาของของ

โครงการ

- 4) ปัญหาการแทรกแซงโยกย้ายโครงการ และข้อจำกัดในการตัดสินใจจัดโครงการ
- 5) ปัญหาการแสวงหาเจ้าหน้าที่และแรงงานท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานในโครงการ
- 6) ปัญหาอันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ

สำหรับสาเหตุที่ปัญหาอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพิจารณา

จากองค์ประกอบทั้ง 6 ประการดังกล่าวข้างต้น มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ โดยจะแยกพิจารณาในแต่ละประเด็นดังนี้

ปัญหาในการกำหนดวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย และปัญหาการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น นับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์มีโครงการที่จะต้องปฏิบัติจัดทำทั่วประเทศจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นโครงการขุดสระน้ำเพื่อการบริโภค โครงการตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบลของสหกรณ์ โครงการฝึกอบรมต่างๆ ฯลฯ ขณะที่เรื่องเวลา และจำนวนบุคลากร มีจำกัด จึงทำให้จำเป็นต้องเร่งรีบนำโครงการไปปฏิบัติ โดยขาดการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ และขาดการเตรียมการในด้านต่างๆ ก่อนที่จะนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติ ประกอบกับค่านิยม “การเป็นเจ้าของคน” ซึ่งส่งผลให้การนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติมีลักษณะของการ “ส่งเคราะห์” มากกว่า “การมีส่วนร่วม” ของสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ส่วนสาเหตุของ ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการวางแผน การบริหาร และเนื้อหาของสาระของโครงการ และปัญหาการแทรกแซงโยกย้ายโครงการ และข้อจำกัดในการตัดสินใจจัดโครงการ

ประเด็นการขาดประสิทธิภาพในการวางแผน การบริหารและเนื้อหาของโครงการ นั้นสะท้อนให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจการวางแผน การบริหาร และการตัดสินใจในส่วนกลาง จึงจะเห็นได้ว่าแผนงานหรือโครงการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ส่วนใหญ่จึงมีลักษณะมาจากเบื้องบน (Top-down approach) มากกว่าที่จะริเริ่มจากหน่วยปฏิบัติในท้องถิ่น (Bottom-up approach)

สำหรับประเด็นการแทรกแซงโยกย้ายโครงการ และข้อจำกัดในการวินิจฉัยโครงการนั้น มีสาเหตุเนื่องมาจาก นักการเมืองตระหนักดีว่า แผนงาน/โครงการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนใหญ่มักจะไปถึงระดับประชาชนในพื้นที่โดยตรง ซึ่งเป็นช่องทางที่จะขยายฐานการสนับสนุนทางการเมืองของตนได้เป็นอย่างดี จึงพยายามใช้อิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงโครงการ เพื่อผลักดันลงไปในพื้นที่ซึ่งเป็นฐานเสียงของตน ประกอบกับในระยะหลังๆ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้สร้างวัฒนธรรมองค์การซึ่งมีลักษณะพร้อมที่จะรับใช้ผลประโยชน์ฝ่ายการเมือง มากกว่าการยึดหลักเหตุผลและความถูกต้อง ส่งผลให้โครงการจำนวนมากของกรมฯ เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ

และประเด็นปัญหาการแสวงหาเจ้าหน้าที่และแรงงานท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานในโครงการนั้นเป็นข้อจำกัดที่ประสบอยู่บ่อยครั้งทั้งในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า เจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐจะมีจำกัด เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องการพัฒนาระบบการศึกษา และปัญหาในการวิจัยและพัฒนาในประเทศไทยที่ยังไม่สามารถผลิตทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่นที่จะรองรับการพัฒนาได้อย่างเพียงพอ ปรากฏการณ์ที่มักจะพบกันอยู่บ่อยครั้งก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่างๆ ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ มักจะเป็นบุคคลคนเดียวกัน ในลักษณะ

“คนๆ เดียวสวมหมวกหลายใบ” ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการด้อยลงไปมาก เนื่องจากเขาเหล่านั้นไม่มีเวลาเพียงพอที่จัดทำโครงการหลายๆ โครงการในเวลาเดียวกัน

ผลการศึกษาวิจัยในต่างประเทศ

ผลการศึกษาในประเด็นนี้ สอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการต่างประเทศ ได้แก่ ผลการศึกษาของ เอ็ม. เอ. เครเนอร์ (M. A. Crener : 1982) ซึ่งเสนอว่า กลุ่มเป้าหมายและข้อจำกัดของแต่ละกลุ่มจะส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการจัดสรรงบประมาณ อันจะส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

นอกจากนี้ เครเนอร์ยังเสนอว่า ในการจัดสรรรายได้และผลประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายให้เกิดความเป็นธรรมนั้น ต้องตระหนักถึงความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ผู้นำท้องถิ่นมักจะได้เปรียบในการเข้าถึงทรัพยากรหรือรับบริการจากโครงการพัฒนาของรัฐ ดังนั้นยุทธศาสตร์การวางแผนการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐจะต้องตระหนักถึงปัจจัยที่เกี่ยวกับมนุษย์และปัจจัยทางสังคม

และสอดคล้องกับแนวความคิดของ นากามูระ และสมอลวูด (Nakamura & Smallwood : 1980) ซึ่งแสดงทรรศนะว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องประสบปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ได้แก่ 1) ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นภายในหน่วยปฏิบัติ เกิดจากแหล่งที่มาของการตัดสินใจโครงการ ซึ่งมักกำหนดจากส่วนกลาง รวมทั้งทัศนคติ ค่านิยม และทักษะส่วนบุคคล ของเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกับประชาชนผู้รับบริการ 2) ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น/ชุมชน เกิดจากการขาดทักษะเกี่ยวกับการจัดองค์กร ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกันในท้องถิ่น และปัญหาการคอร์รัปชัน 3) ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นในสังคมส่วนรวมเกิดจากปัจจัยด้านการเมือง กฎหมาย และระบบราชการ

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวความคิดของ รอนดีเนลลี (D. Rondinelli : 1978) ซึ่งเสนอว่า การขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้วางแผนโครงการ และกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้การส่งมอบบริการไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะ รวมทั้งเจ้าหน้าที่เทคนิคหรือเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในท้องถิ่น จะส่งผลให้การดำเนินโครงการเกิดความล้มเหลว

ผลการศึกษาวิจัยในประเทศไทย

การศึกษาระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือ ล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังนี้

การศึกษาของ สุพิณ ปัญญามาก (2515) เรื่อง“การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ปัญหาในการวางแผนและการดำเนินงาน” ซึ่งพบว่า ปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานตามแผน ได้แก่ ปัญหาการกำหนดแผนงานของรัฐบาลยังไม่รัดกุมเพียงพอ และปัญหาแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้ามีจำกัด

การศึกษาของ อารยะ องค์กร (2521) เรื่อง “โครงการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย” ซึ่งสรุปว่าปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ กลุ่มเป้าหมายของโครงการมีลักษณะดังนี้ 1) ยากจน มีหนี้สิน 2) ขาดการศึกษา 3) ขาดอำนาจการต่อรอง 4) ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนักธุรกิจคนกลาง 5) ขาดความรู้ด้านสุขภาพอนามัย และ 6) ยึดประเพณีในการดำเนินชีวิต

และการศึกษาของเทพศักดิ์ บุณรัตน์พันธ์ เรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร” ซึ่งพบว่า ตัวแปรตัวหนึ่งที่สามารถอธิบายการเพิ่มประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ

สมมติฐานข้อที่ 7

ในส่วนนี้จะเป็นการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติระหว่างผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการทดสอบรายปัญหา โดยการทดสอบค่าไค-สแควร์ และทดสอบรวมทุกปัญหา โดยการทดสอบค่าสหสัมพันธ์เชิงอันดับของสเปียร์แมน (Spearman Rank Correlation Coefficient) มีรายละเอียดดังนี้

1. การเปรียบเทียบปัญหาระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามกลุ่มของปัญหา

1) ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 7.1 พิจารณาจาก ผลการทดสอบ 2 ประการ คือ

ประการแรก พิจารณาจากค่าความน่าจะเป็น (Probability) ที่ได้จากการคำนวณเปรียบเทียบกับ ค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย ในที่นี้ ใช้ค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติเท่ากับ 0.05 (ณ ระดับความเชื่อมั่น 95 %)

ในคำถามข้อหนึ่งๆ หากค่าความน่าจะเป็นที่ได้จากการคำนวณมีค่าน้อยกว่า ค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย (0.05) แสดงว่า ทศนคติหรือความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในคำถามข้อนั้น มีความแตกต่างกัน

ประการที่สอง นอกจากการแปลผลค่าไค-สแควร์ ในประการที่หนึ่งแล้ว หากต้องการทราบว่า คำถามข้อใดมีระดับ (degree) ความแตกต่างมากน้อยเท่ากัน ให้พิจารณาที่ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ ค่าไค-สแควร์ที่มีค่ามาก แสดงว่า มีความแตกต่างกันมาก ระหว่างความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในทางกลับกัน ค่าไค-สแควร์ที่มีค่าน้อย แสดงว่า มีความแตกต่างกันระหว่างความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค น้อย

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า ตัวแปรทุกตัวในกลุ่ม

ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (14 ตัวแปร) มีค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ (significant) มากกว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 แสดงว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ประชากรตัวอย่างที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีปัญหาในเรื่องปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ 7.1 เปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในกลุ่มปัญหาปทัสถาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไค สแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
001	ภายในกองเดียวกัน แต่ตั้งเป้าหมายไว้ต่างกัน	1.362	0.85
002	มีความขัดแย้งระหว่างกองในเป้าหมายเดียวกัน	4.716	0.32
003	มีการตีความคำสั่งหรือข้อเสนอแนะผิดพลาด โดยเจตนา	3.466	0.48
004	มีการตีความคำสั่งหรือข้อเสนอแนะผิดพลาดโดยไม่ตั้งใจ	9.185	0.57
005	มีความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมายและผลประโยชน์ภายในกรมฯ ทำให้ละเลยเป้าหมายและกลุ่มเป้าหมาย	5.199	0.27
006	โครงการ/นโยบายร่วมระหว่างหน่วยงาน จะมีความยุ่งยากในการติดตาม ควบคุม และประเมินผลการดำเนินงาน	2.693	0.61
007	มีปัญหาในเรื่องการให้คำจำกัดความของวัตถุประสงค์ของโครงการ ทำให้ผลที่ได้รับ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสหกรณ์	2.219	0.69
008	โครงการของกรมฯ มักขาดข้อมูลข้อสนเทศ ส่งผลให้โครงการล้มเหลว	3.729	0.44
009	นโยบายบางประการของกรมฯ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้ปฏิบัติ	5.686	0.22
010	วัตถุประสงค์ของกรมฯ ขาดความสอดคล้องต่อกัน	5.938	0.20
011	ข้าราชการส่วนใหญ่ยังขาดความสนใจที่จะรับรู้วัตถุประสงค์ของกรมฯ	6.463	0.17
012	วัตถุประสงค์ของกรมฯ มีลักษณะซ้ำซ้อน คลุมเครือ ขาดความชัดเจน	6.816	0.15
013	ข้าราชการแต่ละคนมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกรมฯ ที่แตกต่างกัน	7.048	0.13
014	กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของกรมฯ	5.98	0.19

2) ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แสดงไว้ในตารางที่ 7.2

จากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ตัวแปรในกลุ่มนี้มีเพียงตัวแปรเดียว คือ ตัวแปรที่ 28 "การขาดทักษะในการจัดการกับอิทธิพลภายนอกที่มีผลกระทบต่อโครงการของกรมฯ ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามแผนขาดประสิทธิภาพ" มีค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ (significant) เท่ากับ 0.02 ซึ่งมากกว่าค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 แสดงว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ประชากรตัวอย่างที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีปัญหาอุปสรรคในเรื่องการขาดทักษะในการจัดการกับอิทธิพลภายนอกที่มีผลกระทบต่อโครงการของกรมฯ ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามแผนขาดประสิทธิภาพ ที่แตกต่างกัน

ส่วนสาเหตุที่ทำให้ประเด็นปัญหาในข้อนี้มีความแตกต่างกันระหว่างผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็เนื่องมาจาก ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางมีความเห็นว่าการประเด็นดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน เพียงประมาณร้อยละ 17 ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าการประเด็นนี้ไม่เป็นปัญหาสำหรับการปฏิบัติงาน ถึงประมาณร้อยละ 83

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มผู้ตอบว่าไม่ค่อยมีปัญหา พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางมีความเห็นว่าการประเด็นดังกล่าวไม่ค่อยเป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน เพียงร้อยละ 28 ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าการประเด็นนี้ไม่ค่อยเป็นปัญหาในการปฏิบัติ ถึงร้อยละ 72

และเมื่อพิจารณาถึงกลุ่มผู้ตอบว่ามีปัญหาบ่อยมาก พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางมีความเห็นว่าการประเด็นนี้เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานบ่อยมากถึงประมาณร้อยละ 67 ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าการประเด็นนี้เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานน้อยถึงประมาณร้อยละ 33

ผลของการศึกษาในประเด็นนี้ ทำให้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า เมื่อเรามองอย่างผิวเผินแล้ว ปัญหาการขาดชำนาญในการจัดการกับอิทธิพลภายนอกที่มีผลกระทบต่อโครงการของกรมฯ น่าจะเกิดกับส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนกลาง เพราะว่าหน่วยงานปฏิบัติในส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญของกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งมีโครงการที่ต้องปฏิบัติจัดทำเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ขณะที่หน่วยของสังกัดกรมฯ ในระดับกองที่อยู่ในส่วนกลาง มีภารกิจในด้านการช่วยอำนวยความสะดวกหรืออำนวยความสะดวกทั้งในด้าน วิชาการและด้านเทคนิคแก่หน่วยงานในส่วนภูมิภาค แม้ว่าหน่วยงานในส่วนกลางจะมีโครงการ ที่อยู่ในความรับผิดชอบอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มากเท่ากับส่วนภูมิภาค ดังนั้น ปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลภายนอกที่มีผลกระทบต่อโครงการ รวมทั้งทักษะในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว น่าจะเกิดกับส่วนภูมิภาคมากกว่า แต่โดยข้อเท็จจริง จากผลการศึกษาใน ครั้งนี้กลับปรากฏว่า หน่วยงานในส่วนกลางประสบกับปัญหาดังกล่าวมากกว่าส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุเนื่องมาจาก หน่วยงานในส่วนกลางอยู่ใกล้ชิดกับผู้บริหารระดับสูงทั้งที่เป็น ข้าราชการประจำและนักการเมืองมากกว่าหน่วยงานในส่วนภูมิภาค รวมทั้ง

ศูนย์กลางของอำนาจอิทธิพลของกลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มักอยู่ในกรุงเทพฯ ดังนั้น โอกาสที่หน่วยงานในส่วนกลางจะถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกดังกล่าว จึงมีมากกว่าหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งส่วนใหญ่มักจะปฏิบัติตามที่ส่วนกลางกลั่นกรองมาแล้ว⁵ จึงขาดความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติตามนโยบายหรือโครงการของกรมฯ เท่าที่ควร และไม่ยินดียินร้ายกับอิทธิพลภายนอกที่อาจจะมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการ⁶

⁵ นายจักรี สุจริตธรรม ผู้อำนวยการกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ แสดงทรรศนะว่า “...โครงการของกรมฯ มี 2 ลักษณะ ลักษณะแรกเป็นโครงการที่เป็นนโยบายจากเบื้องบน ลักษณะที่สองเป็นโครงการที่คิดขึ้นมาเอง บางครั้งโครงการที่เป็นนโยบายจากเบื้องบนนั้นมีลักษณะขัดแย้ง ซึ่งความพร้อมของเรายังไม่มี ทั้งในเรื่องคน ในเรื่องขององค์กร อย่างโครงการตลาดกลางนี้ชัดมาก เมื่อก่อสร้างแล้ว ผลที่ออกมาเป็นอย่างไร ยางพาราก็เช่นกัน หรือโครงการขุดสระน้ำเมื่อเรามอง **outcome** มันไม่เป็นไปตามนั้น แล้ว **impact** จากงานนี้ชัดมาก คนส่วนกลางเลยมองว่าถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกซึ่งได้แก่ ผู้บังคับบัญชาระดับสูง หรือนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย...”

⁶ ในขณะที่ นายเรืองชัย บุญญานันต์ ผู้อำนวยการกองสหกรณ์การเกษตร แสดงทรรศนะว่า “...อิทธิพลและ **factor** จากภายนอกที่มีผลกระทบต่อโครงการในส่วนภูมิภาคนั้นมี แต่ภูมิภาคเค้าไม่รู้สีกตัว เค้าจะทำตามที่เค้าคิด เค้าอยู่อย่างสบายๆ และจะไม่ **aware** ในเรื่องของคำสั่งหรือนโยบาย เรื่องที่เราสั่งไปบางทีต้องสั่งแล้วสั่งอีก เดียวนี้ก็ยังปัญหาแต่เค้าไม่รู้สีก ไม่รู้ร้อนรู้หนาว...”

ตารางที่ 7.2 เปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในกลุ่มปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไค สแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
015	โครงการหนึ่งของกรมฯ มีจำนวนหน่วยงานที่รับผิดชอบมากจนเกินไป ส่งผลให้โครงการมีความล่าช้าและล้มเหลว	7.194	0.13
016	ผู้บริหารโครงการของกรมฯ มีบุคลิกภาพไม่เหมาะสมทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในการเจรจาต่อรองเพื่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการ	3.793	0.43
017	ผู้บริหารโครงการของกรมฯ ขาดความรู้และทักษะในการเจรจาต่อรอง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรต่างๆ ในอันที่จะทำให้โครงการบรรลุผลสำเร็จ	5.705	0.22
018	สถานะของกรมฯ ต่ำเมื่อเทียบกับกรมอื่นๆ ทำให้ขาดอำนาจในการต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งความสนับสนุนเพื่อให้โครงการประสบความสำเร็จ	9.838	0.40
019	กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์ น้อยมาก ส่งผลให้ขาดความสนใจและเอาใจใส่จากฝ่ายการเมือง ในการผลักดันโครงการต่างๆ เท่าที่ควร	1.718	0.79
021	โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองระดับ ท้องถิ่น ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	2.411	0.66
022	โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	4.230	0.37
023	โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนท้องถิ่น ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	2.160	0.71
024	โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนระดับชาติ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	0.448	0.98
025	โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	5.944	0.20
026	โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากบุคคลสำคัญ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	1.460	0.83

ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไคสแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
027	โครงการต่างๆ ของกรมฯ ขาดการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	1.365	0.85
028	การขาดทักษะในการจัดการกับอิทธิพลภายนอกที่มีผลกระทบต่อโครงการของกรมฯ ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามแผนขาดประสิทธิภาพ	11.867	0.02
029	การขาดการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ส่งผลให้โครงการล้มเหลว	4.388	0.36
030	ปัญหาในการดำเนินโครงการเกิดจากการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ	7.610	0.11
031	ปัญหาในการดำเนินโครงการเกิดจากการพยายามของผู้นำท้องถิ่นหรือผู้นำสหกรณ์ต่างพยายามที่จะรักษาฐานอำนาจของตนไว้	2.707	0.61
032	การแทรกแซงในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินโครงการมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น	4.160	0.38
033	ฝ่ายการเมืองจัดลำดับความสำคัญของโครงการผิดพลาด ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดทางเลือกในทางปฏิบัติ	2.359	0.67

3) ปัญหาด้านสมรรถนะ

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาด้านสมรรถนะ ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แสดงไว้ในตารางที่ 7.3

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาด้านสมรรถนะ ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า ตัวแปรทุกตัวในกลุ่มนี้ (29 ตัวแปร) มีค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ (**significant**) มากกว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 แสดงว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ประชากรตัวอย่างที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มีปัญหาในเรื่องสมรรถนะ ไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ 7.3 เปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไป
ปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในกลุ่มปัญหาด้านสมรรถนะ

ตัว แปร	รายละเอียด	ค่า-ไค สแควร์	ระดับนัย สำคัญทาง สถิติ
034	กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความ ชำนาญด้านการวิเคราะห์แผนและนโยบาย	5.556	0.23
035	ระดับขีดความสามารถของกองต่างๆ ในการจัดทำโครงการที่ แตกต่างกัน ส่งผลกระทบต่อการทำงาน	2.730	0.60
036	ปัญหาสำคัญในการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ วิเคราะห์แผนและนโยบาย ได้แก่ เงินเดือน ตำแหน่งหน้าที่ไม่ ก้าวหน้า การปกป้องตนเองทางการเมือง	7.968	0.09
037	เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ	3.278	0.51
038	ปัญหาการทำงานเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความกระตือรือร้น และขาดการให้คำปรึกษา	5.428	0.25
039	เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะสนใจความก้าวหน้า ในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนมากกว่าความต้องการของ สมาชิกสหกรณ์	4.546	0.34
040	ปัญหาในการทำงาน เกิดจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่ สามารถสะสมทักษะให้แก่บุคลากร เนื่องจากขาดแคลนผู้ เชี่ยวชาญและข้อจำกัดต่างๆ ของระบบราชการ	1.957	0.74
041	ผู้บริหารโครงการต่างๆ ของกรมฯ ไม่มีความสามารถ ก่อให้ เกิดปัญหาในการทำงาน	9.178	0.06
042	การส่งเสริมสหกรณ์ของกรมฯ มีแนวโน้มที่เป็นไปโดยลำช้า และขาดความยืดหยุ่นในการตอบสนองความต้องการของ สมาชิกสหกรณ์	3.522	0.44
043	การสับเปลี่ยน โยกย้ายเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในตำแหน่ง ต่างๆ ของกรมฯ เป็นผลให้โครงการต่างๆ หยุดชะงัก	4.038	0.40
044	เจ้าหน้าที่ระดับล่างไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน	1.518	0.82
045	เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่เต็มที่ เนื่องจากขาดระบบควบคุมและ ลงโทษที่เฉียบขาด	5.254	0.26
046	ปัญหาความล้มเหลวในการดำเนินโครงการ เนื่องจาก ขาดกระบวนการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสม	5.733	0.22

ตารางที่ 7.3 (ต่อ)

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไอ สแควร์	ระดับนัย สำคัญทาง สถิติ
047	การใช้เทคโนโลยีต่างๆ ในโครงการ ไม่เหมาะสม และไม่ตรงกับปัญหา จึงไม่จูงใจผู้เข้าร่วมโครงการ	2.099	0.49
048	การเก็บรวบรวมข้อมูลโครงการ มักสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก แต่มีผลต่อความสำเร็จของโครงการน้อย	3.473	0.48
049	ปัญหาการรอคอยอนุมัติโครงการจากส่วนกลาง ทำให้โครงการมีค่าใช้จ่ายสูง	0.769	0.94
050	ผู้ปฏิบัติงานมักจะมีข้ออ้างว่า ไม่มีเวลาในการปฏิบัติงาน	6.471	0.17
051	ปัญหาเรื่องข้อจำกัดอันเนื่องมาจากเงื่อนไขการกู้ยืมเงินลงทุนส่งเสริมการสหกรณ์ของกรมฯ ส่งผลให้โครงการประสบความสำเร็จล้มเหลว	6.157	0.19
052	การขาดความยืดหยุ่นในการใช้เงินลงทุนส่งเสริมการสหกรณ์ของกรมฯ ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร	5.315	0.26
053	ปัญหาการใช้เงินทุนของกรมฯ ในโครงการต่างๆ ขาดประสิทธิภาพ ทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จ	1.946	0.75
054	ปัญหาการใช้เงินทุนของกรมฯ ในโครงการต่างๆ ขาดประสิทธิผล ทำให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จ	1.151	0.89
055	กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดแคลนเงินทุน เพื่อใช้จ่ายในโครงการต่างๆ อย่างเพียงพอ	7.570	0.11
056	ปัญหาในการดำเนินโครงการเกิดจากความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณแก่โครงการ	3.166	0.53
057	วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในโครงการมักล่าช้า ชำรุดง่าย ไม่เหมาะสม	0.129	0.99
058	การดำเนินโครงการมีปัญหาด้านการจัดหาหนัพาทหะ	6.418	0.17
059	เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจวิธีการของเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่จะนำมาใช้ในโครงการ	2.456	0.65
060	การดำเนินโครงการมีปัญหาในการจัดสรรเงินงบประมาณไม่เพียงพอ	5.741	0.22
061	การดำเนินโครงการมีปัญหาในการใช้เงินงบประมาณข้ามปี	1.606	0.81
062	การดำเนินโครงการ มีปัญหาใช้เงินงบประมาณไม่สอดคล้องกับฤดูกาลผลิต	8.158	0.09

4) ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แสดงไว้ในตารางที่ 7.4

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า มีตัวแปร 3 ตัวแปร ที่มีค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ (significant) น้อยกว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ได้แก่ ตัวแปร 065 "หน่วยงานของท่านมีโครงสร้างการบังคับบัญชาดีมาก และมีความสลับซับซ้อน เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ" ตัวแปร 071 "การสื่อสารภายในหน่วยงานของท่านเป็นการสื่อสารแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อสนเทศกับภายนอก" และตัวแปร 072 "การสื่อสารภายในหน่วยงานของท่านเป็นการสื่อสารแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวราบและแนวตั้ง"

แสดงว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ประชากรตัวอย่างที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นแตกต่างกัน

ปัญหาประการแรก ตัวแปร 065 "หน่วยงานของท่านมีโครงสร้างการบังคับบัญชาดีมาก และมีความสลับซับซ้อน เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ" ผลจากการทดสอบค่าไค-สแควร์ ปรากฏว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติ (significant) ที่ได้จากการคำนวณ เท่ากับ 0.02 ซึ่งมีค่ามากกว่าค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางเห็นว่าปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อย ถึงร้อยละ 81 ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนภูมิภาค เห็นว่าปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยเพียงร้อยละ 19

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มที่ตอบว่า "ไม่มีปัญหา" ก็พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางเห็นว่า ประเด็นนี้ ไม่มีปัญหา เพียงประมาณร้อยละ 38 ขณะที่ส่วนภูมิภาค เห็นว่า ไม่มีปัญหาถึงประมาณร้อยละ 62

ส่วนสาเหตุที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความเห็นในประเด็นนี้แตกต่างกันค่อนข้างมาก ก็สามารถอธิบายด้วยเหตุผลทำนองเดียวกับปัญหาอิทธิพลภายนอกที่ส่งผล กระทบต่อโครงการ กล่าวคือ หน่วยงานในส่วนกลางนั้นจะอยู่ใกล้ศูนย์กลางของอำนาจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติจำนวน เช่น พรรคการเมือง ทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ ฯลฯ ดังนั้น ความรับผิดชอบของส่วนกลางนอกเหนือจากงานประจำที่ต้องปฏิบัติตามปกติแล้ว ยังมีงานพิเศษที่จะต้องรับผิดชอบอีกมากมาย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางรู้สึกว่าการมีโครงสร้างการบังคับบัญชาดีมาก และมีความสลับซับซ้อน และในหลายกรณีโครงสร้างดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่หน่วยงานในส่วนภูมิภาคจะอยู่ห่างจากศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองการบริหารค่อนข้างมาก ประกอบกับโครงสร้างการบังคับ

ศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองการบริหารค่อนข้างมาก ประกอบกับโครงสร้างการบังคับบัญชา ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานสหกรณ์อำเภอขึ้นตรงกับสำนักงานสหกรณ์จังหวัดเพียงชั้นเดียว แม้ว่า ตามหลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับอำเภอจะต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่าย ปกครองคือนายอำเภอ ก่อนที่จะเสนอไปยังหน่วยงานในระดับจังหวัดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับอำเภอที่ต้องให้ฝ่ายปกครองเห็นชอบนั้นก็เฉพาะแต่เรื่องที่มีความสำคัญมากๆ เท่านั้น หากเป็นการปฏิบัติงานปกติ ฝ่ายปกครองมักจะไม่ว่าง่ายหรือเข้ามาล้วงลูก ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค จึงเห็นว่า โครงสร้างการบังคับบัญชาของกรมฯ ไม่มีความสลับซับซ้อนถึงขั้นที่จะเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ⁷

ปัญหาประการที่สอง ได้แก่ ตัวแปร 071 "การสื่อสารภายในหน่วยงานของท่านเป็นการสื่อสารแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อสนเทศกับภายนอก" ผลจากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ค่านี้สำคัญทางสถิติ (significant) ที่ได้จากการคำนวณเท่ากับ 0.01 ซึ่งมีค่าน้อยกว่าค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางเห็นว่าปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยมาก ถึงประมาณร้อยละ 74 ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนภูมิภาค เห็นว่าปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยมากเพียงประมาณร้อยละ 26

และเมื่อพิจารณาถึงกลุ่มที่ตอบว่า ไม่มีปัญหา ก็พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางเห็นว่า ประเด็นนี้ ไม่มีปัญหา เพียงร้อยละ 25 ขณะที่ส่วนภูมิภาค เห็นว่า ไม่มีปัญหา ถึงร้อยละ 75

ปัญหาประการสุดท้าย ได้แก่ ตัวแปร 072 "การสื่อสารภายในหน่วยงานของท่านเป็นการสื่อสารแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีโอกาสให้บุคลากรสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ" ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ค่านี้สำคัญทางสถิติ (significant) ที่ได้จากการคำนวณ เท่ากับ 0.00 ซึ่งมีค่าน้อยกว่าค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลางเห็นว่าปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยมาก และเกิดขึ้นบ่อย ถึงประมาณร้อยละ 71 และร้อยละ 67 ตามลำดับ ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนภูมิภาค เห็นว่าปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยมาก และเกิดขึ้นบ่อย เพียงประมาณร้อยละ 29 และร้อยละ 33 ตามลำดับ

⁷ นายจักรี สุจริตธรรม ผู้อำนวยการกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กล่าวว่า "...ผมคิดว่า โครงสร้างของกรมฯ เราเป็น bureaucratic นะ เราก็รู้ว่ามีความสลับซับซ้อนเป็นเรื่องธรรมดา แต่ที่คนส่วนกลางมีความรู้สึกก็คือว่า ในส่วนกลางสายการบังคับบัญชาคล้ายภูมิภาค แต่มักมีงานประเภทที่นอกเหนือปกติ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย เข้ามาบ่อยๆ ก็เลยรู้สึกว่า นั่นก็นายนี้ก็นาย แต่ภูมิภาคเค้ามีนายเพียงไม่กี่คน เช่น ในระดับอำเภอ ก็มีนายอำเภอ กับสหกรณ์จังหวัด ส่วนสหกรณ์จังหวัด ก็มีนายเพียง 2 คน คือ ผู้ว่าฯ กับรองผู้ว่าฯ ..."

เห็นว่า ประเด็นนี้ ไม่มีปัญหา เพียงร้อยละ 25 ขณะที่ส่วนภูมิภาค เห็นว่า ไม่มีปัญหา ถึง ร้อยละ 75 ส่วนสาเหตุที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความคิดเห็นในประเด็นนี้ แตกต่างกันอย่างมากระหว่างกัน เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ปัญหาการขาดระบบ สารสนเทศของหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลางที่สมบูรณ์เพียงพอเพื่อใช้ในการตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนสารสนเทศระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อ กระบวนการสื่อสารทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ⁸ ประการที่สอง เกิดจากระบบการสื่อสาร ในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชุม การตั้งคณะกรรมการ อนุกรรม การ ฯลฯ ของหน่วยงาน ในส่วนกลางมีความถี่มากกว่าส่วนภูมิภาค และบ่อยครั้งที่รูปแบบของการสื่อสารดังกล่าวมี ลักษณะการสื่อสารทางเดียว (Oneway Communication) หรือการรับคำสั่งหรือนโยบายจาก ผู้บริหารมากกว่ารูปแบบของการระดมความคิดเห็น (Brain Storming) ซึ่งส่งผลกระทบต่อ บรรยากาศที่ไม่ดีในการสื่อสารภายในองค์กร⁹

⁸ นายจักรี สุจริตธรรม ผู้อำนวยการกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กล่าวว่า "...เนื่อง จากระบบข้อมูลของเราไม่ดีพอ จึงทำให้บางครั้งต้องขานรับนโยบายจากเบื้องบน โดยไม่มี เงื่อนไข..."

⁹ ผู้อำนวยการกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ คนเดียวกัน สะท้อนบรรยากาศในการ สื่อสารในองค์กรว่า "...หลายครั้งในส่วนกลางที่เราประชุมกัน มันไม่ใช่ประชุม แต่เป็นการเรียกไป สั่งการ นายเคามีธงคำตอบอยู่แล้ว ถ้าหากใครไม่เป็นไปไปตามธงคำตอบที่ต้องการ ก็จะมี รู้สึก ไม่ค่อยแฮปปี้นัก ตรงนี้ทำให้สายใยสัมพันธ์ในแนวดิ่งแนวราบไม่ดี มีข้อสังเกตว่าส่วนกลาง ประชุมบ่อย ส่วนภูมิภาคไม่ค่อยบ่อยหรือ สหกรณ์อำเภอเดือนละครั้ง เพราะฉะนั้นเค้าจึงมอง เห็นว่าตรงนี้ไม่เป็นปัญหา..."

ตารางที่ 7.4 เปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในกลุ่มปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไคสแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
063	หน่วยงานของท่านเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ ยังขาดแคลนทั้งทรัพยากรและบุคลากรจำนวนมาก	5.966	0.20
064	หน่วยงานของท่านมีขนาดใหญ่ จึงมักประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานมาก	3.764	0.44
065	หน่วยงานของท่านมีโครงสร้างการบังคับบัญชาซับซ้อน และมีความสลับซับซ้อน เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	11.347	0.02*
066	หน่วยปฏิบัติขาดผู้นำที่เข้มแข็ง ส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จ	6.886	0.14
067	หน่วยปฏิบัติไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อให้โครงการบรรลุผลสำเร็จ	3.992	0.41
068	หน่วยปฏิบัติไม่มีศักยภาพที่จะสังเคราะห์เพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ในอันที่จะสร้างเสริมให้โครงการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้	8.185	0.08
069	หน่วยปฏิบัติส่วนภูมิภาคขาดสายใยความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้กำหนดนโยบายส่วนกลาง ทำให้โครงการดำเนินไปไม่ราบรื่นเท่าที่ควร	1.560	0.82
070	กรมฯ ขาดสายสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายการเมือง ทำให้การดำเนินโครงการไม่ราบรื่นเท่าที่ควร	4.101	0.39
071	การสื่อสารภายในหน่วยงานของท่านเป็นการสื่อสารแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข้อสนเทศกับภายนอก	13.936	0.01 [†]
072	การสื่อสารภายในหน่วยงานของท่านเป็นการสื่อสารแบบปิด ไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวราบและ แนวตั้ง	16.253	0.00 [†]
073	การดำเนินโครงการมีความยากลำบาก เนื่องจากมีองค์ประกอบที่ หลากหลายมาก ส่งผลให้โครงการมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น	3.123	0.54

ตารางที่ 7.4 (ต่อ)

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไอ-สแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
074	กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดความชัดเจนในการแบ่งงานและความรับผิดชอบของกอง/ฝ่าย/งานต่างๆ	8.139	0.87
075	โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปรับเปลี่ยนแผนงาน/โครงการและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการ ของสมาชิกสหกรณ์	8.297	0.08
076	โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีแนวโน้มที่จะรวมศูนย์อำนาจ การตัดสินใจไว้ในส่วนกลาง	1.191	0.87
077	โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ปัจจุบันไม่สามารถให้บริการต่างๆ แก่สหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากปัจจุบันมีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว	7.028	0.13
078	โครงสร้างของระบบราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจในกิจการงานพิเศษ นอกเหนืองานประจำ	4.485	0.34
079	ปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์เกิดจากการยึดติดกับกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การดำเนินการจึงดำเนินไปตามระบบงานและอำนาจตามกฎหมาย	7.419	0.11
080	กรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน่วยงานต่างๆ จำนวนมาก และขั้นตอนการตัดสินใจที่เพิ่มมากขึ้นนั้น ส่งผลให้เกิดความล่าช้ารวมทั้งข้อมูลและแนวนโยบายมักจะเบี่ยงเบนไปจากเดิม	6.149	0.19
081	โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ระดับจังหวัดและอำเภอ ไม่เหมาะสมในการวางแผนโครงการ	3.693	0.45
082	กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานใหญ่ มีค่าใช้จ่ายสูง เมื่อประเมิน ต่อหน่วย	7.788	0.09
083	มีความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจและบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ในระดับเดียวกัน ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน	5.239	0.26

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แสดงไว้ในตารางที่ 7.5

จากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ตัวแปรในกลุ่มนี้ 5 ตัวแปร ที่มีค่านัยสำคัญทาง

สถิติ (significant) น้อยกว่าค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 แสดงว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ประชากรตัวอย่างที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหา 5 ประการ ดังต่อไปนี้ แตกต่างกัน

- 1) ตัวแปร 086 “มีความซับซ้อนยุ่งยากในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”
- 2) ตัวแปร 088 “มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในเรื่องงบประมาณที่ได้รับไม่เป็นธรรม”
- 3) ตัวแปร 093 “เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ระดับจังหวัดและอำเภอคอร์ปชั่น”
- 4) ตัวแปร 095 “เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกรมฯรวมทั้งบทบาท อำนาจหน้าที่ของตน”
- 5) ตัวแปร 098 “เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์สำคัญตนว่า เป็นผู้รู้ผู้ให้ ในขณะที่ประชาชนสมาชิกสหกรณ์ เป็นผู้รับ”

ปัญหาประการแรก ตัวแปร 086 “มีความซับซ้อนยุ่งยากในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” จากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติที่ได้จากการคำนวณเท่ากับ 0.01 ซึ่งมีค่าน้อยกว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ทั้งนี้ เนื่องจาก ผู้ตอบแบบสอบถามในส่วนกลาง มีความเห็นว่า ประเด็นดังกล่าว มีปัญหาบ่อยถึงประมาณร้อยละ 71 ขณะที่ส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่า มีปัญหาบ่อย เพียงประมาณร้อยละ 29 และเมื่อพิจารณาถึงกลุ่มที่ตอบว่า ไม่มีปัญหา ก็พบว่า กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางมีความเห็นว่า ประเด็นนี้ไม่มีปัญหาเพียงประมาณร้อยละ 38 ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าประเด็นนี้ไม่มีปัญหาถึงประมาณร้อยละ 62

ส่วนสาเหตุที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางมีความคิดเห็นที่แตกต่างจากกลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาค ก็สามารถด้วยเหตุผลเดียวกับเรื่องปัญหาการสื่อสารแบบปิดของกรมฯ โดยที่หน่วยปฏิบัติในส่วนภูมิภาคอยู่ในสภาพแวดล้อมที่จำเป็นจะต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในท้องที่อำเภอหรือจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงเกิดทักษะในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวมากกว่าส่วนกลาง เมื่อถามคำถามเกี่ยวกับเรื่องนี้ กลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ จึงมีความเห็นว่า ประเด็นนี้ไม่น่าจะเป็นปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาประการที่สอง ตัวแปร 088 “มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในเรื่องงบประมาณที่ได้รับไม่เป็นธรรม” จากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติที่ได้จากการคำนวณเท่ากับ 0.03 ซึ่งมีค่าน้อยกว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ทั้งนี้ เนื่องจาก กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลาง มีความเห็นว่า ประเด็นดังกล่าวมีปัญหาบางครั้ง เพียงประมาณร้อยละ 39 ขณะที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่า ประเด็นนี้มีปัญหาบางครั้งถึงประมาณร้อยละ 61

ส่วนสาเหตุที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นในประเด็นนี้แตกต่างกันค่อนข้างมาก เนื่องจาก คำถามข้อนี้เป็นคำถามที่เฉพาะเจาะจงถึงความขัดแย้งในการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานสังกัดกรมฯ ในระดับกอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่สังกัดในส่วนกลาง ขณะที่หน่วยงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สหกรณ์อำเภอ ศูนย์สาธิตสหกรณ์

และนิคม สหกรณ์บางนิคม เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ สำนักงานสหกรณ์จังหวัด และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามลำดับ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้สูงที่ผู้ที่ปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาคจะล่วงรู้ถึงปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานของหน่วยงานในส่วนกลางได้ไม่ดีเท่ากับหน่วยงานในส่วนกลางด้วยตนเอง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ปัจจุบันปัญหาเรื่องงบประมาณของกรมฯ ไม่เพียงพอ ถึงขั้นที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกองต่างๆ นั้น ได้คลี่คลายไปแล้ว เนื่องจากนโยบายลดจำนวนข้าราชการ แต่เพิ่มงบประมาณของรัฐบาลเมื่อเร็วๆ นี้ ส่งผลให้กรมฯ มีงบประมาณเพียงพอที่จะนํานโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลได้¹⁰

ปัญหาประการที่สาม ตัวแปร 093 “เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ระดับจังหวัดและอำเภอคอร์ปชั่น” จากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติที่ได้จากการคำนวณเท่ากับ 0.00 ซึ่งมีค่าน้อยกว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางมีความเห็นว่า ประเด็นนี้มีปัญหาบ่อยมาก และบ่อย ถึงร้อยละ 80 และ 78 ตามลำดับ ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าประเด็นนี้มีปัญหาบ่อยมาก และบ่อย เพียงร้อยละ 20 และ 21 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาถึงกลุ่มที่ตอบว่า ไม่มีปัญหา ก็พบว่ากลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางมีความเห็นว่า ประเด็นนี้ไม่มีปัญหา เพียงประมาณร้อยละ 19 ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าประเด็นนี้ไม่มีปัญหาสูงถึงประมาณร้อยละ 81

สาเหตุที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความเห็นในประเด็นนี้แตกต่างกันมาก เนื่องจาก ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของการนํานโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นในสหกรณ์ ไม่ว่าจะต้นเหตุของการทุจริตจะมาจากฝ่ายนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการดำเนินการ ฝ่ายจัดการ ได้แก่ ผู้จัดการและพนักงานสหกรณ์ หรือฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์ ได้แก่ สหกรณ์อำเภอและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งส่งผลให้ภาพพจน์ของขบวนการสหกรณ์มัวหมองมาโดยตลอด

จากสถิติการลงโทษทางวินัยข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ พบว่า ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการทุจริตคอร์ปชั่นทั้งในส่วนที่เป็นงบประมาณของทางราชการ และของสหกรณ์ จากข้อมูลข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลาง มีความเห็นว่า ประเด็นการทุจริตคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญของกระบวนการนํานโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาคซึ่งเป็น ผู้ที่รับผลกระทบในเชิงลบต่อคำถามข้อนี้โดยตรงกลับมีความเห็นในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับ ส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่เน้นการตรวจสอบและควบคุม

¹⁰ นายเรืองชัย บุญญานันต์ ผู้อำนวยการกองสหกรณ์การเกษตร กล่าวว่า “...ที่ภูมิภาคเค้ารู้สึกอย่างนี้ เพราะไม่รู้ข้อเท็จจริงว่า ทำไม่เค้าได้งบประมาณเท่านี้ ทำไม่อำเภออื่นได้เท่าโน้น แต่ถ้าให้มาเช็คจริง ๆ กับกองแผนงาน เค้าก็จะทราบข้อเท็จจริง ผมว่าปัญหานี้จะเป็นปัญหาการสื่อสารทำความเข้าใจในเรื่องของกติกามากกว่า ถ้าไม่เข้าหลักเข้าเกณฑ์ก็จะได้น้อยกว่าเค้า หรือว่าตัวเองไม่รู้หลักเกณฑ์เนื่องจากไม่ศึกษา...”

การกระทำผิด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบราชการเป็นระบบที่เน้นการ “จับผิด” มากกว่า “การส่งเสริมให้กระทำในสิ่ง ที่ถูกต้อง” และผลแห่งการกระทำผิดก็ได้รับโทษทางวินัยมากน้อย ตามมูลแห่งความผิด ดังนั้น หากมีอะไรมากระทบต่อภาพพจน์ของตน หรือมีสัญญาณว่าจะมีการจับผิด ซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีหรือลงโทษทางวินัย จึงพยายามสร้างกลไก เพื่อป้องกัน ตนเอง ดังจะเห็นได้จากกลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาค เห็นว่าประเด็นนี้มีปัญหา บ่อยมากเพียง ร้อยละ 20 และไม่มีปัญหาประมาณร้อยละ 81 ¹¹

ปัญหาประการที่สี่ ตัวแปร 095 “เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึง วัตถุประสงค์ของกรมฯ รวมทั้งบทบาท อำนาจหน้าที่ของตน จากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติที่ได้จากการคำนวณเท่ากับ 0.02 ซึ่งมีค่าน้อยกว่า ค่านัยสำคัญ ทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ทั้งนี้ เนื่องจาก กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางมีความเห็นว่า ประเด็น นี้มีปัญหาลดครั้ง ถึงประมาณร้อยละ 60 ขณะที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า ประเด็นนี้มีปัญหาลดครั้งเพียงประมาณร้อยละ 40 นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มที่ตอบว่า ไม่ค่อยมีปัญหา ก็พบว่า กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางมีความเห็นว่าประเด็นนี้ไม่ค่อยมีปัญหาเพียง ประมาณร้อยละ 16 ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่า ไม่ค่อยมีปัญหาถึงประมาณร้อยละ 84

ส่วนสาเหตุที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเห็นในประเด็นนี้ แตกต่างกันอย่างมาก อาจอธิบายได้จากสภาพความไม่ชัดเจนของนโยบายและวัตถุประสงค์ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ¹² เมื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะหน่วยปฏิบัติ ในส่วนภูมิภาคก็ไม่สามารถแปลงได้ เนื่องจากไม่เข้าใจถึงนโยบาย วัตถุประสงค์ และบทบาท

¹¹ จากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ ซึ่งเป็นหนึ่งใน คณะอนุกรรมการ ก.พ. กรมฯ ทำให้ทราบว่า การลงโทษทางวินัยข้าราชการส่วนใหญ่ มีสาเหตุจากการทุจริตในเรื่องเกี่ยวกับการเบิกเบียดเลี้ยงเดินทางไปราชการ หรือความบกพร่องเสียหายใน โครงการก่อสร้างต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งมีจำนวนไม่มากนักในแต่ละปี เมื่อเปรียบเทียบกับกรมฯ อื่น แล้ว นับว่าน้อยมาก

¹² นางมานิตย์ กมลเวช รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ สะท้อนทรรศนะถึงความ ไม่ชัดเจนของนโยบายและวัตถุประสงค์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่า “... ในภาพรวมนโยบายก็ ไม่ค่อยชัดเจนว่า ทำอะไร ทำเพื่ออะไร ซึ่งวิกฤตการณ์นี้จะเปลี่ยนแปลงได้ถ้าเรารู้ว่าเป้าหมายหรือนโยบายของเราอยู่ที่ไหน แต่ถ้าเป้าหมายไม่ชัด ก็จะทำให้วิธีปฏิบัติกลายเป็นนโยบาย ฉะนั้น ทำออกมาก็ไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในเรื่องวัตถุประสงค์ Ultimate Goal ของนโยบายก็ไม่ค่อย ชัดเจน บางครั้งเราพูดว่า นโยบายส่งเสริมสหกรณ์คือ ให้สหกรณ์มีความเจริญก้าวหน้า ให้เกิดผลประโยชน์แก่สมาชิก ฉะนั้นวิธีการเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ พอเอาเข้าจริงๆ เราไปเปลี่ยนวิธีการ จนในที่สุดผลที่ได้มันคนละเรื่อง ไม่ได้ไปสู่เป้าหมาย...”

หน้าที่ของกรมฯ¹³ ผลที่ตามมาก็คือส่วนใหญ่จะรอให้ส่วนกลางสั่งไปว่าจะทำแผนงานโครงการหรือกิจกรรมอะไรบ้าง ซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติสำหรับส่วนกลางพอสมควร เพราะส่วนกลางผู้รับผิดชอบในการแปลงนโยบายเป็นแผนงานโครงการเองก็ไม่ว่าแต่ละพื้นที่ใน ส่วนภูมิภาคต้องการอะไร

ปัญหาประการสุดท้ายในกลุ่มนี้ได้แก่ ตัวแปร 098 “...เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์สำคัญคนว่าเป็นผู้รู้/ผู้ให้ ในขณะที่ประชาชน/สมาชิกสหกรณ์ เป็นผู้รับ...” จากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ค่านี้สำคัญทางสถิติที่ได้จากการคำนวณเท่ากับ 0.01 ซึ่งมีค่าน้อยกว่าค่านี้สำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ทั้งนี้ เนื่องจาก กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางมีความเห็นว่า ประเด็นนี้มีปัญหาบ่อยมากถึงประมาณร้อยละ 67 ขณะที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าประเด็นนี้มีปัญหาบ่อยมากเพียงประมาณร้อยละ 34 นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลาง ยังมีความเห็นว่า ประเด็นนี้ไม่มีปัญหาเพียงประมาณร้อยละ 29 ขณะที่ส่วนภูมิภาคมีความเห็นว่าประเด็นนี้ไม่มีปัญหาถึงประมาณร้อยละ 71

ส่วนสาเหตุที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความคิดเห็นในประเด็นนี้แตกต่างกันค่อนข้างมากนั้น เนื่องจากกรอบการมองของนักเศรษฐศาสตร์ วิจัย และวางแผน ที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลาง ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการแก่หน่วยปฏิบัติในส่วนภูมิภาค มักจะมีทรรศนะหรือมุมมองผู้ปฏิบัติในส่วนภูมิภาคว่า กระทำตนเป็นผู้รู้/ผู้ให้ และมองว่าประชาชน/สมาชิกสหกรณ์ เป็นผู้รับ ซึ่งทรรศนะนี้ได้รับการปฏิเสธหรือยอมรับเพียงบางส่วนจากส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการตอบคำถามในข้อนี้ของกลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาค กลับมีความเห็นในทิศทางตรงกันข้ามกับส่วนกลาง กล่าวคือ ส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 71) เห็นว่าประเด็นนี้ไม่มีปัญหา มีเพียงส่วนน้อย (ประมาณร้อยละ 33) เท่านั้นที่เห็นว่าประเด็นนี้มีปัญหาบ่อยมาก

อย่างไรก็ตาม ทรรศนะของกลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางก็เป็นทรรศนะที่น่าสนใจไม่น้อย เพราะจากข้อเท็จจริงที่ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานด้านการพัฒนาในส่วนภูมิภาค ในการให้ความรู้ด้านเทคนิควิชาการด้านต่างๆ รวมทั้งการให้การศึกษาอบรม มักจะเป็นไปในลักษณะ

¹³ นายเรืองชัย บุญญานันต์ ผู้อำนวยการกองสหกรณ์การเกษตร กล่าวว่า “...จากการไปร่วมสัมมนาสหกรณ์อำเภอมา 5 ครั้ง พบว่า สหกรณ์อำเภอไม่รู้จักวัตถุประสงค์ของกรมฯ และอำนาจหน้าที่ของตน เพราะเค้าเคยชินอยู่กับอย่างสบายๆ เนื่องจากระบบราชการเรายังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดกดขันว่า ต้องทำอย่างนั้นถึงจะได้อย่างนี้...”

ที่ฝ่ายข้าราชการเป็นผู้ให้ ส่วนประชาชนเป็นผู้รับ¹⁴ ในส่วนของงานส่งเสริมสหกรณ์ บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ไปริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ หรือเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์ ด้วยเจตนาดีที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทผู้รู้/ผู้ให้ของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์เป็นอย่างดี¹⁵

ตารางที่ 7.5 เปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในกลุ่มปัญหาเกี่ยวกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไค สแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
084	มีความขัดแย้งเรื่องการค้างานระหว่างกองต่างๆ ภายในกรมส่งเสริมสหกรณ์	3.974	0.41
085	มีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ ในกองเดียวกัน	3.248	0.52
086	มีความซับซ้อนยุ่งยากในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	14.089	0.01
087	มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในการตีความเรื่องอำนาจการบังคับบัญชา	1.042	0.90

¹⁴ จากการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคหลายท่าน ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์จังหวัดกระบี่ สหกรณ์จังหวัดตรัง หรือผู้อำนวยการกองฝึกอบรม ต่างก็ยอมรับในประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์กระทำตนเป็นผู้รู้/ผู้ให้ ขณะที่ประชาชน/สมาชิกสหกรณ์เป็นเพียงผู้รับ ในส่วนของกองฝึกอบรมนั้น นายสะอาด แก้วเกษ ผู้อำนวยการกองฝึกอบรม ยอมรับว่า แนวทางการฝึกอบรมที่ผ่านมา ใช้วิทยากรหรือเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมของกรมฯ เป็นศูนย์กลาง แต่ปัจจุบันเริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้น โดยการฝึกอบรมได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ที่ให้ความสำคัญทั้งในด้านการฟัง โดยการบรรยาย การคิด โดยการแบ่งกลุ่มกิจกรรม และการปฏิบัติ โดยการศึกษาดูงาน

¹⁵ นายเรืองชัย บุญญานันต์ ผู้อำนวยการกองสหกรณ์การเกษตร กล่าวว่า "...เนื่องจากสังคมไทยยังไม่พัฒนาถึงขั้นที่ประชาชนมีความตระหนักถึงความต้องการของตน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปจุดประกายให้พวกเขาเหล่านั้นรู้ถึงความต้องการของตัวเอง แต่ปัญหาอยู่ที่รัฐมักจะเข้าช่วยเหลือหรือส่งเสริมในช่วงเวลาที่เร็วเกินไป กล่าวคือรัฐเข้าไปในช่วงเวลาที่ประชาชนยังไม่พร้อมหรือยังไม่ได้ตระหนักถึงความต้องการอย่างแท้จริง มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เกิดความต้องการ ขณะที่ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมหรือยังไม่ต้องการ จึงเท่ากับเป็นการสวนทางกับความต้องการของเค้า.."

ตารางที่ 7.5 (ต่อ)

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-โคสแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
088	มีความขัดแย้งระหว่างกอง ในเรื่องงบประมาณที่ได้รับไม่เป็นธรรม	10.671	0.03
089	การประสานกับภายนอกไม่เพียงพอ	0.882	0.93
090	เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่	6.000	0.19
091	ปัญหาการดำเนินงานเกิดจากเจ้าหน้าที่ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน	4.431	0.35
092	เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนาส่งเสริมสหกรณ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เจริญก้าวหน้า	2.174	0.17
093	เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ระดับจังหวัดและอำเภอคอร์ปชั่น	30.818	0.00
094	เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ มุ่งที่จะสร้างความพึงพอใจแก่ผู้บังคับบัญชามากกว่าสร้างความพึงพอใจแก่สมาชิกสหกรณ์	6.337	0.21
095	เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกรมฯ รวมทั้งบทบาท อำนาจหน้าที่ของตน	11.881	0.02
096	ค่านิยมของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ไม่สอดคล้องกับนโยบายของกรมฯ	4.231	0.38
097	ปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์เกิดจากทัศนคติที่ขัดแย้งกันของผู้บริหาร ที่มีระบบคิด มุมมอง และประสบการณ์ในการบริหารราชการทั้งใน ส่วนกลางและภูมิภาค	4.553	0.34
098	เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์สำคัญตนว่า เป็นผู้รู้/ผู้ให้ ในขณะที่ประชาชน/สมาชิกสหกรณ์ เป็นผู้รับ	11.326	0.01
099	มีความแตกต่างกันในเรื่องทัศนคติและการรับรู้ ในบรรดาเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ด้วยตนเอง	6.835	0.14
100	มีความแตกต่างกันในเรื่องทัศนคติและการรับรู้ ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์	2.784	0.59
101	เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ให้ความสำคัญหรือเน้นการพัฒนาเฉพาะด้าน ในขณะที่สมาชิกสหกรณ์มองการพัฒนาแบบผสมผสาน	9.245	0.06

ตารางที่ 7.5 (ต่อ)

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไค สแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
102	เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ขาดการกลั่นกรองสมาชิกสหกรณ์ เพื่อเข้าร่วมโครงการ อย่างรอบคอบ	4.933	0.29
103	แนวคิดในการพัฒนา/ส่งเสริมสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ มีความโน้มเอียงที่จะยึดหลักการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ในขณะที่มิติด้านการพัฒนาสังคมและด้านอื่นๆ ถูกละเลย	0.677	0.95

6) ปัญหาสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แสดงไว้ในตารางที่ 6.20 จากการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ตัวแปรในกลุ่มนี้มีตัวแปรเพียงตัวเดียวที่มีค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ (significant) น้อยกว่าค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 ได้แก่ ตัวแปร 127 “ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่น เช่น สหกรณ์ หรือสถาบันเกษตรกร อื่นๆ ประสบปัญหาสวนทางกับความพยายามเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกในชุมชน”

แสดงว่า ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ประชากรตัวอย่างที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มีปัญหาดังกล่าวข้างต้น แตกต่างกัน

การที่ผลการทดสอบค่าไค-สแควร์ พบว่า ค่านัยสำคัญทางสถิติที่ได้จากการคำนวณเท่ากับ 0.01 มีค่าน้อยกว่าค่านัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย คือ 0.05 เนื่องจาก กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลาง มีความเห็นว่า ปัญหาข้อนี้เกิดขึ้นบ่อยมากเพียงประมาณร้อยละ 31 ขณะที่กลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่า ปัญหาข้อนี้เกิดขึ้นบ่อยมากสูงถึงประมาณ ร้อยละ 69

และเมื่อพิจารณาถึงกลุ่มที่ตอบว่า ไม่มีปัญหา พบว่า กลุ่มตัวอย่างในส่วนกลาง ตอบคำถามในข้อนี้ว่า ไม่มีปัญหา ถึงประมาณร้อยละ 83 ขณะที่ส่วนภูมิภาค ตอบว่า ไม่มีปัญหา เพียงประมาณร้อยละ 17

ส่วนสาเหตุที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างในส่วนภูมิภาค เห็นว่าประเด็นนี้มีปัญหามาก ก็เนื่อง มาจากปัจจุบันชนบทได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก โครงสร้างการผลิตภาคการเกษตรของไทยมีแนวโน้มที่จะลดลง ขณะเดียวกันโครงสร้างการผลิตนอกภาคเกษตรกลับมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ ส่งผลให้คนในชนบทละทิ้งไร่นาหันมาประกอบอาชีพอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร

มากขึ้น เช่น ผู้ที่มีการศึกษาน้อยก็นิยมมาขายแรงงานในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ส่วนผู้ที่มีการศึกษาบ้างก็สมัครเป็นพนักงานบริษัทเอกชน ซึ่งมีรายได้ดีกว่าการทำงานเกษตร¹⁶

ดังนั้นแนวโน้มที่ประชากรในภาคเกษตรจะค่อยๆ ลดลงๆ ทุกที นั้นหมายความว่า แนวโน้มของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรก็จะลดลงในอัตราเดียวกัน ประกอบกับการปฏิวัติด้านเทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม ที่มาพร้อมๆ กับกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งได้แผ่ซ่านไปทั่วทุกมุมโลก ไม่เว้นแต่กระทั่งภาคชนบทของไทย ดังนั้นโอกาสที่เกษตรกรสมาชิกสหกรณ์จะเรียนรู้เทคนิควิทยาการด้านการเกษตรผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งการติดต่อธุรกิจผ่านระบบเครือข่าย การสื่อสารคมนาคมที่ทันสมัย จึงมีความเป็นไปได้สูงมาก¹⁷

ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจ ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสถาบันเกษตรกร ดังเช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ จะต้องตระหนักถึงแนวโน้มดังกล่าว เกณฑ์การพิจารณาความชอบแก่ข้าราชการใน ส่วนภูมิภาคที่วัดจากปริมาณสหกรณ์ที่ตั้งเพิ่มได้ปริมาณมากๆ หรือรับสมาชิกเพิ่มได้มากๆ ซึ่งถือว่าเป็นผลงานของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ จะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสดังกล่าว แต่กรณีในกลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางมีความคิดเห็นในทางตรงกันข้ามกับส่วนภูมิภาค ก็อาจมีสาเหตุเนื่องมาจาก โอกาสที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางจะได้สัมผัสคลุกคลีกับผู้คนในชนบทย่อมมีน้อยกว่าส่วนภูมิภาค ดังนั้น จึงมีส่วนทำให้ทราบข้อมูลข่าวสารบางเรื่องบางประเด็นที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมรวมทั้งวิถีชีวิตของชนบทโดยเฉพาะ น้อยกว่าส่วนภูมิภาค

¹⁶ นายสุรพงษ์ สุทธิสา สหกรณ์จังหวัดขอนแก่น กล่าวถึงการที่ประชากรในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลง ว่า “...เดี๋ยวนี้คนในชนบทจะเลิกทำนาทั้งหมดแล้ว ตัวอย่างเช่น ไน ขอนแก่น ในรัศมี 20 กิโลเมตร หนีเข้าเมืองทั้งหมด ไม่มีการทำนา...”

¹⁷ ในการพิจารณาแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบ 2 ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2539 คณะอนุกรรมการ ก.พ. ได้ตั้งข้อสังเกตไว้หลายประเด็น แต่มีประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ “... ในอีก 10 - 20 ปีข้างหน้า เรื่องของข้อมูลข่าวสาร ทำให้เกษตรกรใช้อินเทอร์เน็ต เป็น ก็ไม่จำเป็นต้องมีสหกรณ์ ...”

ตารางที่ 7.6 เปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในกลุ่มปัญหาสภาพแวดล้อมของการ
นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัว แปร	รายละเอียด	ค่า-ไค สแควร์	ระดับนัย สำคัญทาง สถิติ
104	กรมส่งเสริมสหกรณ์มีการวางแผนจากส่วนกลาง ทำให้ไม่สามารถพัฒนาทักษะ อุดมการณ์ ค่านิยม และตอบสนองความต้องการของสมาชิกสหกรณ์ได้	3.253	0.52
105	ความช่วยเหลือทางวิชาการ ไม่สามารถพัฒนาความสามารถของสมาชิก และบทบาทของการช่วยเหลือทางวิชาการยังไม่เด่นชัด	4.571	0.33
106	สมาชิกผู้เข้ารับการอบรมจากกรมฯ มีหลากหลาย ไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นพื้นฐานได้ เพียงแต่ "รับ" จากเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมเท่านั้น	2.459	0.65
107	การฝึกอบรมของกรมฯ เน้นการถ่ายทอดทักษะจากวิทยากรมากกว่าอยู่บนพื้นฐานของการเรียนรู้ร่วมกัน	0.676	0.95
108	โครงการต่างๆ ของกรมฯ ซึ่งช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ เป็นลักษณะการ "สงเคราะห์" มากกว่า "ช่วยตนเอง" ทำให้สมาชิกสหกรณ์ติดพึ่งทางราชการมากขึ้น	5.874	0.21
109	ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการเกิดจากการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และทักษะในการดำเนินงาน	2.705	0.47
110	กลุ่มเป้าหมายของโครงการ มีความแตกต่างกันทั้งฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ	1.496	0.83
111	การขาดการวิเคราะห์ กลับนกรองกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้คนส่วนน้อย ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ มากกว่าคนส่วนใหญ่	2.513	0.64
112	การดำเนินโครงการประสบปัญหาในเรื่องตารางเวลา เนื่องจากสภาพภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวย	3.452	0.72
113	การใช้ทรัพยากรและบริการต่างๆ ถูกควบคุมโดยมีอิทธิพล/ผู้นำท้องถิ่น หรือผู้นำสหกรณ์	6.923	0.14
114	กลยุทธ์ในการวางแผนและดำเนินโครงการของกรมฯ ไม่ได้สะท้อนถึงแรงจูงใจและผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย	6.257	0.18

ตารางที่ 7.6 (ต่อ)

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-โคสแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
115	ความห่างไกลระหว่างกลุ่มเป้าหมายและผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ส่งผลให้เกิดปัญหาในการจัดกิจกรรมของโครงการ	5.773	0.22
116	โครงการของกรมฯ มักเขียนขึ้นโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้สัมผัสปัญหาที่แท้จริง	0.467	0.98
117	กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่ม เช่น สตรี ชนกลุ่มน้อย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน และผู้ยากจน ไม่ได้มีส่วนร่วมในโครงการอย่างเต็มที่	3.463	0.48
118	การขาดความร่วมมือระหว่างผู้จัดทำแผนโครงการ และผู้เข้าร่วมในโครงการ	6.346	0.17
119	ปัญหาการเปลี่ยนแปลงหรือเคลื่อนย้ายกลุ่มเป้าหมาย ทำให้เป็นอุปสรรคที่จะเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย	0.535	0.97
120	การตัดสินใจในการริเริ่มโครงการ การใช้งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ บุคลากร ถูกกำหนดจากส่วนกลาง	0.850	0.93
121	มีการรวมศูนย์อำนาจการวางแผนไว้ในส่วนกลาง ส่งผลให้การวางแผนโครงการขาดประสิทธิภาพ	2.077	0.72
122	มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการในการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ในโครงการของกรมฯ เช่น การขาดเครื่องมือในการติดต่อสื่อสาร ไม่สามารถตอบสนองต่อนโยบายใหม่ๆ และความแตกต่างด้านต่างๆ ของกลุ่มเป้าหมาย	1.742	0.78
123	สมาชิกสหกรณ์ขาดแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการของกรมฯ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของโครงการไม่ได้ตอบสนองความต้องการของตนเท่าที่ควร	2.089	0.73
124	การขาดความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น หรือรูปแบบของสังคมที่ยึดถือสืบต่อกันมา เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จ เช่น การขาดการให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำท้องถิ่น ระบบการสื่อสาร ความหมายของชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้านในชุมชน ฯลฯ	2.074	0.72
125	เจ้าหน้าที่ของกรมฯ ไม่สามารถกระตุ้นความสามัคคีในการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ในกิจกรรม/นโยบายระดับท้องถิ่น และระดับชาติ	6.894	0.14

ตารางที่ 7.6 (ต่อ)

ตัวแปร	รายละเอียด	ค่า-ไค สแควร์	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
126	สมาชิกสหกรณ์มีทัศนคติและประสบการณ์ว่า ผลขั้นสุดท้ายของแผนงานของกรมฯ มีได้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง	7.029	0.13
127	ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่น เช่น สหกรณ์ และสถาบันเกษตรกรอื่นๆ ประสบปัญหาสวนทางกับความพยายามเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกในชุมชน	12.969	0.01
128	โครงการบางโครงการของกรมฯ ต้องการทรัพยากรพิเศษ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นที่อยู่ในโครงการ	5.977	0.20
129	การขาดการประสานงานกับองค์กรท้องถิ่นต่างๆ ส่งผลให้โครงการล้มเหลว	5.845	0.21
130	มีแนวโน้มที่จะละเลยภูมิปัญญาท้องถิ่น และไม่ให้ความสำคัญกับคำปรึกษาจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้โครงการล้มเหลว และไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น	5.767	0.22

2. การทดสอบในภาพรวมทุกปัญหา

การศึกษาในภาพรวมทุกปัญหาในการวิจัยครั้งนี้ใช้การทดสอบค่าสหสัมพันธ์ของสเปียร์แมน (Spearman Rank Correlation Coefficient)¹⁸ ซึ่งมีผลการศึกษาดังนี้

¹⁸ วิธีการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์โดยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เชิงอันดับ (Spearman Rank Correlation Coefficient) เป็นวิธีการหาความสัมพันธ์ที่ใช้กับข้อมูลระดับเรียงอันดับ (Ordinal) หรือกรณีที่ผู้ใช้ไม่แน่ใจในระดับข้อมูลที่ไม่สามารถนำไปคำนวณได้หรือไม่, ดูรายละเอียดใน ศิริชัย พงษ์วิชัย, การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 283 -288.

**ตารางที่ 7.7 ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
ระหว่างกลุ่มตัวอย่างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค**

ค่าสหสัมพันธ์	ตัวอย่างทั้งหมด	ตัวอย่างส่วนกลาง	ตัวอย่างส่วนภูมิภาค
ตัวอย่างทั้งหมด	1.0000 (130) P=.000	09573 (130) P=.000	09739 (130) P=.000
ตัวอย่างส่วนกลาง	.9573 (130) P=.000	1.000 (130) P=.000	.8670 (130) P=.000
ตัวอย่างส่วนภูมิภาค	.9739 (130) P=.000	.8670 (130) P=.000	1.000 (130) P=.000

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระดับนัยสำคัญ (α) เท่ากับ 0.05 เมื่อพิจารณาข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความน่าจะเป็นของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีค่าเท่ากับ .000 ซึ่งน้อยกว่า ระดับนัยสำคัญทางสถิติของการวิจัย (0.05) แสดงว่า ปัญหาของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาจากตัวแปรทั้งสิ้น 130 ตัวแปร มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก และเมื่อพิจารณาระดับความมากน้อยของความสัมพันธ์ จากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ พบว่ามีค่าเท่ากับ .8670 แสดงว่าระดับปัญหาของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์กันถึง ร้อยละ 86.70 ดังนั้น ผลการศึกษาจึงปฏิเสธ สมมติฐานข้อที่ 7

ผลการศึกษาภาพรวมของปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่พบว่าไม่มีความแตกต่างกันนั้น สอดคล้องกับการศึกษารายตัวแปรซึ่งผลการศึกษาพบว่าตัวแปรปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ทดสอบเกือบทั้งหมดไม่มีความแตกต่างกัน

จากการศึกษาในครั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ผลการศึกษาทั้งภาพรวมของปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยวิธีการทดสอบค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของสเปียร์แมน (Spearman 's Rank Correlation) มีความสอดคล้องกับการทดสอบรายตัวแปร โดยวิธีการทดสอบค่าไค-สแควร์ (Chi-square Test)