

อี บาร์แดช (E. Bardach. 1977 ; อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน. 2547 : 5) ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ กิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งแก้ไขปัญหาสังคมนี้เป็นกิจวัตร ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

พอล เบอร์แมน (Berman. 1978 : 157 – 184 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 32 – 33) ได้กล่าวว่าการบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง

การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro)

จากที่กล่าวถึงความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติข้างต้น สรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรม องค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐ และภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

3. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแล้วต่อไปก็จะกล่าวถึง ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

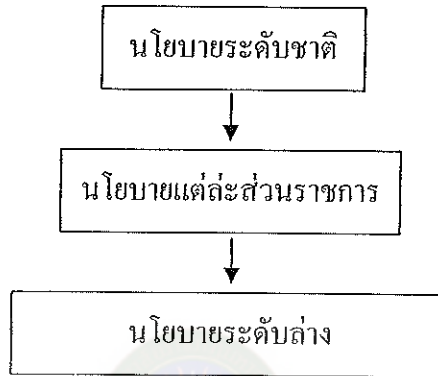
วรเดช จันทรศร (2556 : 32) ได้กล่าวว่าการบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล

พอล เบอร์แมน (Berman. 1978 : 157 – 184 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 32 – 33) ได้ศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย

1. หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่าง นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

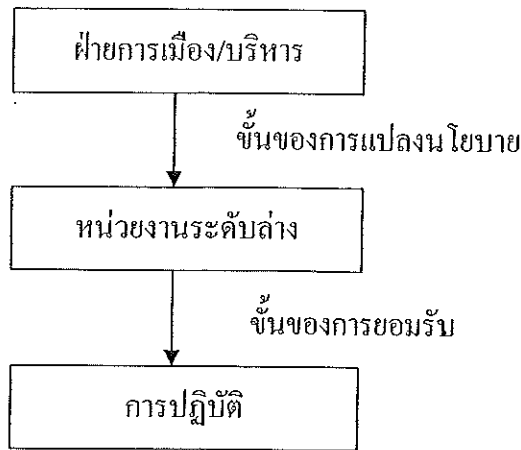
2. หน่วยงานระดับล่าง เมื่อได้รับการถ่ายโอนนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (วรเดช จันทรศร. 2556 : 32)



แผนภาพที่ 1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (วรเดช จันทรศร. 2556 : 32)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายและปัญหาที่สำคัญคือการที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy Intent) ทำให้เกิดความล้มเหลว หรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 33)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก (พิจารณาตามแผนภูมิ ที่ 2) ขั้นตอนที่ 1 ได้แก่ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือออกมาในรูปแบบของแผนงาน หรือ โครงการ ขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (Adopt) แนวทางของแผนงาน หรือ โครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 34)



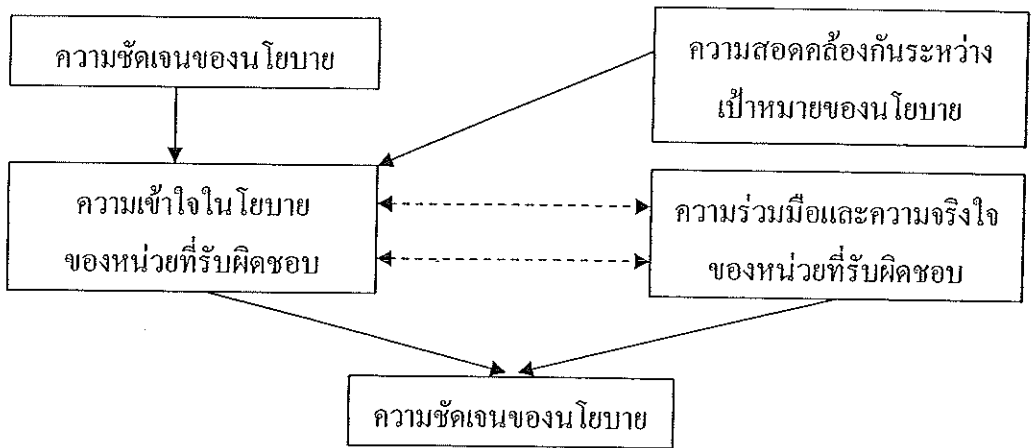
แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (วรเดช จันทรศร. 2556 : 34)

ขั้นตอนการเปลี่ยนนโยบายนั้น เมื่อฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์การหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้เปลี่ยนนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือ โครงการ ในประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือ กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นฝ่ายเปลี่ยน นโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่าง

ขั้นตอนการเปลี่ยนนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการเปลี่ยนนโยบายที่คิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้ นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

1. ความคลุมเครือ หรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
2. ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
3. ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบมี
4. ระดับความร่วมมือและความจริงจังในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของ

หน่วยงานรับผิดชอบ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 36)



แผนภาพที่ 3 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการเปลี่ยนนโยบาย ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 36)

ขั้นตอนการยอมรับ ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค คือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการเปลี่ยนนโยบายนั้น ไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงาน ระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ถ้ายอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น (วรเดช จันทรศร. 2556 : 36)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ ข้าราชการระดับล่าง (Street-level Bureaucrats) เป็นสำคัญ (Lipsky. 1980 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 37) เพราะฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการ มาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใด มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยน

รูปแบบการดำเนินงาน โดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้ การนำนโยบาย หรือ โครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้น กับองค์การระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่ง เบอร์แมนเรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากัน” (Mutual adaptation) (Berman, 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 37)

สิ่งสำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro-Implementation ซึ่งเราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 37)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติการ (Deliverer Implementation) และขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) ในองค์การ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 38)

ขั้นการระดมพลัง ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณาปรับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตา หรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะมี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับในนโยบายเนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วนและตรงเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ก็ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้น ในขั้นการระดมพลังนี้ กิจกรรมที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญ หรือองค์กรอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียตั้งแต่เบื้องต้น มีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 38-39)

ขั้นการปฏิบัติ ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือ โครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัว

ผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งในบางกรณี ผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงาน หรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น (Lipsky. 1980 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556: 39) พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติ หรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะในนโยบายด้านการบริการสังคม ผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ โดยตรงอยู่แล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลพินิจในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริการ หรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากันกับนโยบายอีกด้วย (วรเดช จันทรศร. 2556 : 39 -40)

เบอร์แมนและแมคเคลาฟลิน ได้สรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3

รูปแบบ คือ

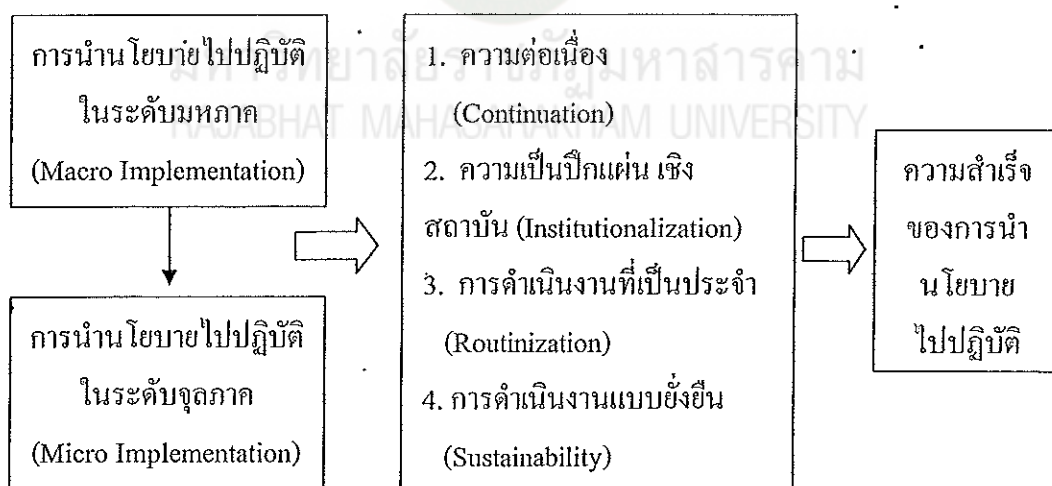
1. ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Nonimplementation) คือ การไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ
2. การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (Cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่น ๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถนำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหาคาการแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมีปัญหาคาการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้นเป็นต้น

3. การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological Learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแค่มีการติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่าง ๆ ของประเทศ แต่ยังมีข้อจำกัดนโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จ หรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลา นโยบายนั้น ได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้ หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูก

ปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจ หรือเลิกให้งบประมาณ หน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาหารกลางวันของเด็กนักเรียนในช่วงแรก ๆ ได้เชิญพ่อแม่และผู้ปกครองมาช่วยกันทำอาหารกลางวันให้เด็ก ซึ่งโครงการนี้ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนต่อมาโรงเรียนจึงจัดตั้งแผนกโภชนาการอาหารขึ้นมาในโรงเรียน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (วรเดช จันทรศร. 2556 : 40 -41)

นักวิชาการบางท่านได้นำแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) เข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับ โครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainability) อย่างไรก็ดีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องนี้ จำเป็นจะต้องมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้งซึ่งยิ่งขึ้นไป ทั้งในแง่ความแตกต่างกันในประเภทของนโยบาย พื้นที่ ตลอดจนสภาพแวดล้อม (วรเดช จันทรศร. 2556 : 41 -42)



แผนภาพที่ 4 ปัจจัยที่นำสู่ความสำเร็จของนโยบาย (วรเดช จันทรศร. 2556 : 41 -42)

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยการแปลงความหมายของนโยบาย ไปเป็นแผน โครงการ กิจกรรม เพื่อนำไปปฏิบัติของบุคคลในองค์การ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ที่นโยบายได้กำหนดไว้

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามนโยบายที่กำหนดไว้นั้นจะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญหลายประการ (มูรี อนุมานราชชน. 2547 : 221-226) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ยื่นออกเหนือการควบคุมของผู้บริหารเพราะอุปสรรคนั้นอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกนโยบาย และอยู่ภายนอกหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ อุปสรรคนี้อาจเป็นอุปสรรคทางกายภาพ เช่น ภาวะภัยแล้ง การระบาดของโรคพิษ หรืออาจเป็นอุปสรรคทางการเมือง กล่าวคือ แนวทาง มาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่เป็นที่ยอมรับและถูกคัดค้าน โดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่อำนาจขณะนั้น ได้แก่ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน ทหาร และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่อาจดำเนินการอะไรได้นอกจากให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหา เพื่อนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

2. เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินงาน ตามแนวทาง แผนงาน โครงการ เส้นใยด้านเวลาและทรัพยากรมักจัดเป็นข้อจำกัดภายนอกตัวนโยบาย นโยบายที่มีความเป็นไปได้ทางด้านกายภาพและด้านการเมืองอาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เนื่องจากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง คาดหวังจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลาอันสั้น อีกสาเหตุหนึ่งคือข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจทำให้แนวทาง แผนงาน โครงการต้องเผชิญกับปัญหาด้านทรัพยากรไม่เพียงพอ สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือ งบประมาณไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า ความกลัวที่จะต้องคืนงบประมาณที่ไม่ได้นำไปดำเนินงานในตอนสิ้นปีงบประมาณ ทำให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณอย่างเร่งรีบ บางครั้งจัดสรรงบประมาณไปในแผนงาน โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์

3. การวางแผนจัดทรัพยากรที่ต้องการใช้ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการผสมผสานทรัพยากร การไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงาน ในขณะที่ดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ ผู้บริหาร โครงการและผู้กร่างโครงการจึงต้องใช้เทคนิคโครงการช่วยในการวางแผนและควบคุมกำลังคน และสินค้าคงคลัง เทคนิคเหล่านี้ช่วยแก้ไขปัญหามีทรัพยากรมากเกินไป และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะดำเนินงาน โครงการ

4. นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ บางทีนโยบายที่ประสบความสำเร็จ อาจเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจปัญหาที่นโยบายต้องการ

แก้ไขอย่างเพียงพอว่าจะอะไรเป็นสาเหตุ อะไรเป็นทางแก้ไขปัญหา อะไรเป็นโอกาส หรืออะไรเป็นอาการของปัญหา (J.L. Pressman and A. Wildavsky, 1973 ; อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน. 2547 : 222) กล่าวว่านโยบาย คือ สมมุติฐาน เกี่ยวกับเงื่อนไขที่ต้องเกิดขึ้นก่อนผลลัพธ์ที่คาดหวัง ทุกนโยบายจะเป็นไปตามทฤษฎี หลักสาเหตุและผลลัพธ์ตามความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบาย แต่ความเข้าใจเหล่านี้มักไม่กล่าวไว้ชัดเจนว่า นโยบายไปปฏิบัติ ด้านนโยบายล้มเหลวอาจเป็นเพราะทฤษฎีหลักเหตุผลที่เป็นพื้นฐานของนโยบายไม่ถูกต้อง มากกว่าที่จะเป็นเพราะการดำเนินงานตามนโยบายไม่ดี ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแก้ไขได้ ถ้าทำการวิเคราะห์หันนโยบายอย่างดี ตั้งแต่ในขั้นนิยามประเด็นปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือก การคัดสรรทางเลือกไม่ใช่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบายและการนิยามประเด็นปัญหาเป็นการยอมรับเงื่อนไขของผลลัพธ์ที่ต้องการ สำหรับใช้กำหนดทางเลือกนโยบาย

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์ เป็นความสัมพันธ์ทางตรง โดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน ทฤษฎีซึ่งเป็นพื้นฐานของนโยบาย มีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะกล่าวง่าย ๆ (J.L. Pressman and A. Wildavsky, 1973 ; อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน. 2547: 223) กล่าวว่านโยบายอาศัยความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลลัพธ์ตามลำดับของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกัน ยิ่งหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เชิงเหตุและผลลัพธ์มากเท่าใดความสัมพันธ์จะยิ่งสลับซับซ้อน เป็นไปได้ที่ฝ่ายต่าง ๆ อาจจะไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างถึถ้วนทำให้นำนโยบายไปปฏิบัติได้ไม่ดีเท่าที่ควร หรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลว

6. ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ โดยทั่วไปในการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น ถ้ามีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเป็นความสัมพันธ์ในระดับต่ำ และความสัมพันธ์นั้นคือ ไม่ค่อยมีความสำคัญนักกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากเห็นพ้องกันหรือยอมรับว่านโยบายนั้น ปัจจุบันนี้ทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังเกิดขึ้นได้ยาก

7. ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์ ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เป็นสิ่งจำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายควรจะถูกกำหนดในลักษณะ เฉพาะเจาะจง และในลักษณะที่วัดได้เป็นตัวเลข เชิงปริมาณ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันในองค์การรวมทั้งควรสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อนำวัตถุประสงค์มาเป็นแนวทางกำหนดทิศทางและควบคุมโครงการ

8. การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุสัมฤทธิ์ผลจะต้องกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินการกำหนดรายละเอียดและลำดับของกิจกรรมทั้งหมด ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ แต่เทคนิคโครงข่ายอาจนำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมโครงการ โดยระบุกิจกรรมที่ต้องการ ผูกความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ และจัดลำดับของกิจกรรมอย่างเป็นเหตุเป็นผล หลังจากนั้นก็ต้องมีการจัดการเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามตารางและถ้าไม่ถูกต้องก็ต้องแก้ไขให้เหมาะสม

9. การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ ระหว่างฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องในบริหาร โครงการเป็นสิ่งจำเป็น (C.C. Hood. 1976 ; อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน. 2547 : 226) กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กร ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปหน่วยงานและแผนกต่าง ๆ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ภายในองค์กรมักมีค่านิยม วัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของตนเองที่ต้องการปกป้อง การติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไปมักไม่มีการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์ แม้ระบบสารสนเทศอาจจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ แต่ไม่ได้ให้หลักประกันว่าข้อมูลและคำสั่งของผู้ส่งข้อมูลจะมีการนำไปปฏิบัติตามที่กำหนดหรืออย่างที่เข้าใจกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากการประสานงานสัมพันธ์กับการใช้อำนาจส่วนตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลการนำนโยบายไปปฏิบัติการประสานงานจึงไม่ใช่การติดต่อสื่อสารกันด้วยข้อมูล หรือการจัดโครงสร้าง การบริหารที่เหมาะสมเท่านั้น

10. ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง (C.C. Hood. 1976 ; อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน. 2547 : 226) ได้ให้ความหมายของความเชื่อฟังการยอมรับโดยสิ้นเชิงว่าหมายถึง การไม่ต่อต้านคำสั่งใด ๆ แต่ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดการต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลที่มีอยู่จะต้องช่วยให้ทราบล่วงหน้าถึงปฏิกิริยาการต่อต้าน เพื่อให้สามารถเข้ามาจัดการควบคุม การต่อต้านได้ทันที เจ็อนใจที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบคือผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีอำนาจบารมีในการทำให้บุคคลอื่นทั้งภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเองเพื่อผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น จะได้รับความเห็นชอบและสามารถประสานงาน นโยบาย แผนงาน โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบาย แผนงาน โครงการนั้น

กล่าวโดยสรุป การที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามนโยบายที่กำหนดไว้ นั้นจะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ดังนี้ สภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงาน เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินงาน การวางแผนจัดทรัพยากร นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่

บนทฤษฎี หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์ ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงาน ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์ การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง

ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีอยู่ มากมาย ซึ่งสามารถแบ่งปัญหาหลักออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้ 5 ด้านด้วยกัน คือ 1) ปัญหาด้าน สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ปัญหาด้านการควบคุม 3) ปัญหาด้านความ ร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง 4) ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ที่เกี่ยวข้อง และ 5) ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคลสำคัญ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 98)

1. ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสมรรถนะของ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีก หลายประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านเงินทุนและปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น (วรเดช จันทรศร. 2556 : 99)

1.1 ในด้านปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ ประการแรก นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้น ต้องการบุคลากร จำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใดและต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไร เงื่อนไข ประการที่สอง บุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่ในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่แล้ว บุคลากร เหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านั้นมี ความยินดี หรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ หน่วยงานที่มีบุคลากร เหล่านี้ผู้นั้นอยู่ ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านี้ มาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ เงื่อนไขประการ ที่สาม หากไม่มีบุคลากรเหล่านั้นในระบบราชการหรือไม่พอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำ นโยบายไปปฏิบัติจะสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีความสามารถหรือวิธีการ ดึงดูดบุคลากรเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานในนโยบายหรือโครงการได้อย่างไร จะเห็นได้ว่า ปัญหาของ

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้น ถ้าหากว่าไม่สามารถหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถได้อย่างทันที่และเพียงพอ

1.2 ในด้านปัจจัยเกี่ยวกับเงินทุน ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้นอยู่หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ซึ่งข้อจำกัดของการใช้เงินนั้นมีมาก หรือมีระเบียบข้อบังคับไว้มากจนขาดความยืดหยุ่น ก็ยังจะเป็นการบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมากขึ้นเท่านั้น ประการสำคัญ หากหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ เป็นไปได้หรือไม่เพียงใดที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลาง จะสามารถให้การตอบสนองได้ทันต่อเวลาหรือทันที่ หากไม่สามารถตอบสนองได้ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจเกิดขึ้น และอาจจะมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมได้

1.3 ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิทยาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบาย ปัญหาด้านสมรรถนะจะทวีมากขึ้น ถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอหรือทันต่อเวลาในบางกรณี การปฏิบัติตามนโยบายนั้น มีลักษณะที่ต้องใช้วิทยาการหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากยิ่งขึ้น ถ้าหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ หรือขาดความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยทางด้านบุคลากรโดยตรงดังที่ได้ระบุมานี้แล้ว

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติจะมีมากขึ้น หากหน่วยงานนั้นขาดความพร้อมทางด้านบุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวิทยาการหรือเทคโนโลยี ปัจจัยเหล่านี้ อาจจะทำให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2530 : 224 - 226)

2. ปัญหาด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มีผลงานของนักวิชาการจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ (Van Meter and Van Horn. 1975 : 480 ; Williams. 1971 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 99) ปัญหาด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายที่สามารถแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด

กิจกรรมของนโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพียงใด การกำหนดภารกิจหรือมาตรฐานในการปฏิบัติ สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงาน โดยรวมเพียงใด

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบ การวัดผลและติดตามที่สมบูรณ์เพียงใด การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จไม่ได้หากสมาชิกใน องค์กรไม่ร่วมมือกันปฏิบัติตามแนวทางของนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่ง ปัญหาของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการ เปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบาย จากการสำรวจผลงานของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหา ที่เกิดจากการต่อต้านของผู้ปฏิบัตินั้นมาจากสาเหตุสำคัญ 7 ประการ ได้แก่

3.1 การที่นโยบายนั้น ไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการที่แท้จริง (Felt Need) ของสมาชิกในองค์กรหรือสมาชิก ไม่ให้ความสำคัญของนโยบายนั้น จากผลงานศึกษาของปีเตอร์ คีน (Peter Keen. 1978 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 100) พบว่าการนำระบบคอมพิวเตอร์มา ใช้ในการจัดสรรทรัพยากรของ โรงเรียนของรัฐแห่งหนึ่งในแคลิฟอร์เนีย ต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากสมาชิกในหน่วยปฏิบัติเห็นว่าการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ไม่ได้ทำให้การดำเนินงานดีขึ้น

3.2 นโยบายส่งผลให้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน ของสมาชิกในองค์กรต้องเปลี่ยนแปลงไป จากผลงานของโดนัลด์ วอร์วิก (Warwick. 1975 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 100) ได้แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูประบบงานใน กระทรวง ต่างประเทศของสหรัฐในช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 ต้องประสบความล้มเหลวเนื่องจาก เหตุผลดังกล่าว

3.3 หัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายเท่าที่ควร ซึ่งจากผลงาน ของ โรเบิร์ต ยิน (Yin. 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 100) พบว่า นโยบายพัฒนาเป็น จำนวนมากต้องประสบความล้มเหลวเพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือปฏิบัติงาน แบบขอไปทีทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3.4 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้านเพราะเห็นว่าการปฏิบัติตาม นโยบายจะส่งผลให้งบประมาณและอัตรากำลังของหน่วยต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งอาจ ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างมาก ซึ่งจากผลงานของ Yin พบว่า นโยบายการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้มักจะได้รับ การต่อต้านจากสมาชิกขององค์กรเพราะเหตุผล ดังกล่าว

3.5 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน

3.6 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีปฏิบัติในนโยบาย เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จากผลงานของเบอร์แมนและแมคลาฟลิน (Berman and McLaughlin. 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 101) พบว่า นโยบายพัฒนาการเรียนการสอนต้องประสบความสำเร็จ เนื่องจากครูผู้ปฏิบัติไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการเรียนการสอนด้วย ผลที่ได้คือวิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ที่ถูกยึดเหนี่ยวโดยผู้บริหารและไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติโดยครูผู้สอน

3.7 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร ซึ่งจากผลงานของ ยิน ฮีลด์และโวเกิล (Yin, Heald and Vogel. 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 101) พบว่า นโยบายด้านเทคโนโลยีจำนวนมากประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติเพราะถูกต่อต้านจากสมาชิกของหน่วยปฏิบัติด้วยเหตุผลข้างต้น ในทำนองกลับกัน นโยบายประเภทเดียวกันกลับประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมือที่ดีจากผู้เกี่ยวข้องในหน่วยปฏิบัติบางหน่วย เพราะได้มีการฝึกอบรมและสร้างการเรียนรู้ให้ปฏิบัติก่อนนำเทคโนโลยีนั้นมาใช้

4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอีกด้านหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากผู้รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งเน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาการสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร หรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 102)

ปัญหาด้านนี้จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยหลายประการ เช่น

- 1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว
- 2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือหรือทำการตกลงกับหน่วยงานอื่น ๆ

จากผลงานของเจ แอล เพรสแมน และเอ วิลคอฟสกี (J.L. Pressman and A. Wildavsky. 1973 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 102) พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายสร้างงานให้

ชนกลุ่มน้อยส่วนหนึ่งมาจากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากเกินไป ทำให้ข้อตกลงร่วมกันและการตัดสินใจมีมากตามไปด้วย และ 3) ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

จากผลการศึกษาของ เซบริง (Sebring, 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรร. 2556 : 102) พบว่าปัจจัยข้างต้นล้วนมีอิทธิพลต่อความล้มเหลวของโครงการประสานความร่วมมือด้านระบบข้อมูลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการประชาสัมพันธ์ของสหรัฐ

5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

การนำนโยบายไปปฏิบัติหากขาดการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้นได้ ในบางกรณีปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายโดยตรงได้ องค์กรและบุคคลสำคัญที่กล่าวมานี้หมายถึง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นต้น (Sabatier and Mazmanian, 1979 : 481 – 504 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรร. 2556 : 103) องค์กรหรือบุคคลสำคัญดังกล่าวอาจให้การสนับสนุนทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสามารถสร้างอุปสรรคหรือการต่อต้านได้ตลอดเวลา ตามสถานะอำนาจและสถานการณ์

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดอุปสรรคมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ

- 1) ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารหรือไม่
- 2) กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและเห็นประโยชน์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด
- 3) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญในการสร้างแนวร่วม และความน่าเชื่อถือของนโยบายและ
- 4) บุคคลสำคัญให้ความสนับสนุนนโยบายเพียงใด

การวัดผลความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัย หรือตัวแปรที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่ต้องการหาคำตอบคือการหาว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จและปัจจัยใดที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การวัดระดับของความสามารถ (Level of Performance) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัด

ประสิทธิผลและขาดประสิทธิผล (Effective - Ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Glynn III. 1977 : 65 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 104) สามารถทำได้หลายวิธี ซึ่งแนวคิดเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ทรรศนะไว้มากมาย

วรเดช จันทรศร. 2556 : 105 - 109 ได้ศึกษาถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสรุปว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นสามารถวัดจากผลรวมของมิติต่าง ๆ 3 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ

ผลผลิต (Outputs) 2. ผลลัพธ์ (Outcomes) 3. ผลสุดท้าย หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes)

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบาย หรือโครงการอื่น ๆ

มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาซึ่งสามารถอธิบายได้ในแผนภาพที่ 5



แผนภาพที่ 5 มิติของตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(วรเดช จันทรศร. 2556 : 105 - 109)

มิติเหล่านี้เป็นเสมือนตัวชี้วัดในการประเมินสถานการณ์ในการปฏิบัติว่าจะสามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีมิติต่าง ๆ มีความสำคัญที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

มิติที่ 1 การวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการวัดทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นจนจบจึงเป็นหัวใจที่ทำให้รู้ได้ว่าวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของชาติโดยรวมจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้หรือไม่ อย่างไร ในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกระบวนการนั้นต้องพิจารณาถึงผลที่ได้จากนโยบาย 3 ประการ คือ

1. ผลผลิต สามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพและความพึงพอใจ
2. ผลลัพธ์ คือ ผลที่เกิดต่อจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย
3. ผลลัพธ์ที่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ ดังสรุปได้ในตารางที่ 1



ตารางที่ 1 การวัดผลและผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัด	ระดับความสำเร็จ
การวัด ผลผลิต	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ครบ/ขาด - ค่าซ้ำ - เกินงบ - ไม่ประหยัด - ราคาแพง - คอร์ปชั่น - ไม่ตรงตามมาตรฐาน - คุณภาพต่ำ ใช้ประโยชน์ไม่ได้ ตามที่ระดับที่กำหนด - บางฝ่ายไม่พอใจ - หลายฝ่ายไม่พอใจ - คัดค้าน 	<p style="text-align: center;">← ปริมาณ →</p> <p style="text-align: center;">← เวลา →</p> <p style="text-align: center;">← ค่าใช้จ่าย →</p> <p style="text-align: center;">← คุณภาพ →</p> <p style="text-align: center;">← ความพึงพอใจ →</p>	<p>ครบตามจำนวน/ เกินจำนวนที่กำหนดไว้</p> <p>เสร็จทันเวลา/เสร็จก่อนเวลา</p> <p>อยู่ในงบประมาณ</p> <p>มีการใช้อย่างประหยัด</p> <p>ใช้เงินได้ประโยชน์สูงสุด</p> <p>หรือผลผลิตมีคุณภาพดี</p> <p>ตรงตามมาตรฐาน</p> <p>ทนทาน</p> <p>ใช้ประโยชน์ได้นาน</p> <p>ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ</p>
การวัด ผลลัพธ์	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ตรงกลุ่ม - ไม่เสมอภาค - ไม่เป็นธรรม - ทูจริตบางคนและ/ หรือ ทูจริตเป็น ขบวนการ - ปล่อยปละละเลย 	<p style="text-align: center;">← การให้ประโยชน์/โทษ แก่กลุ่มเป้าหมาย หรือ ผู้ได้รับผลของโครงการ →</p>	<p>ตรงกลุ่ม</p> <p>เสมอภาค</p> <p>เป็นธรรม</p> <p>สุจริต</p> <p>รับผิดชอบ</p>

ที่มา : การวัดผลและผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 105 - 109)

มิติที่ 2 ความสำเร็จของนโยบายจะต้องเป็นความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่ง สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้

1. นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่น เช่น นโยบายการสร้างเขื่อน อาจประสบความสำเร็จ โดยสร้างเขื่อนสำเร็จ ทั้งด้านผลผลิตที่สมบูรณ์และก่อให้เกิดความสำเร็จ กำนผลลัพธ์ที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้าย คือ เกิดความเจริญของภาคอุตสาหกรรมและ

เศรษฐกิจโดยรวมของชาติดีขึ้น แต่อาจก่อให้เกิดผลเสีย คือ ทำลายทรัพยากรป่าไม้ ขัดแย้งกับนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้เห็นนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้เห็นนโยบายสร้างเขื่อนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่พึงปรารถนา (Negative Impact) เป็นต้น

2. นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือของผลนโยบาย กล่าวคือ นโยบายในบางครั้งมีการประเมิน โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง หรือการประเมินเข้าข้างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการประเมินระบบปิด (Closed System Evaluation) ทำให้ปัญหาความน่าเชื่อถือ ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นสภาพปัญหาพื้นฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ทำให้ส่งสัญญาณที่ผิด ๆ (Wrong signals) ไปยังกระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ

3. นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการ (Measures or approach) ของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ บางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจจะมีลักษณะที่ทุ่มเททรัพยากรไปมากมาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งเน้นใช้แนวทางของกฎระเบียบเป็นมาตรการหลักมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียเวลา ทรัพยากรและบุคลากรมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่คุ้มกับสิ่งที่เสีย

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรม หรือศีลธรรม

มิตินี้ 3 นโยบายของรัฐนอกจากจะมุ่งให้เกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติและ ไม่ก่อให้เกิดผลเสีย หรือปัญหากับนโยบาย หรือ โครงการอื่นแล้ว ผลรวมความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบายจะก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่าง ๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหน เพียงใด

ยูจีน บาร์แดช (Bardach, 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 104) ได้กล่าวว่า การวัดความล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถมองได้สามมิตด้วยกัน

1. ความไม่สามารถในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า
3. การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินที่กำหนด

อินแกรมและแมน (Helen M. Ingram and Dean E. Mann. 1980 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 104) ได้ทำการศึกษาว่าทำไมนโยบายบางนโยบายจึงประสบความสำเร็จ ในขณะที่นโยบายหลายนโยบายต้องล้มเหลว การศึกษาของทั้งสองสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายไปปฏิบัติ มี 6 ด้านด้วยกัน ได้แก่

1. ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
2. ความต้องการของสังคม
3. นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน
4. ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
5. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่นๆ
6. การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

นโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ในการประชุมศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2554 ได้ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด ปี 2555 และการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงมีคำสั่ง ดังนี้

1. ให้มีแผนยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด พ.ศ. 2555 เป็นแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยมีกลยุทธการดำเนินงาน 7 แผน 4 ปรับ 3 หลัก 6 เร่ง
2. ให้ทุกหน่วยงานจัดตั้งกลไกการอำนวยการและการปฏิบัติงาน ได้แก่ ศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดกระทรวง/กรม และระดับภาค รองรับแผนยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด
3. ให้หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละแผนงาน จัดทำแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการ โดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณ และให้สำนักงาน ป.ป.ส. เป็นผู้รับผิดชอบในการบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณ ในภาพรวมตามแผนยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด ภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2554

4. ในระดับจังหวัด/อำเภอ ให้ดำเนินการ ดังนี้

4.1 ให้ทุกจังหวัด/อำเภอ บูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณจากทุกแหล่ง ของทุกหน่วยงานภายในจังหวัด/อำเภอ ตามแผนยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด ภายใน วันที่ 31 ตุลาคม 2554

4.2 ให้ทุกจังหวัด/อำเภอ ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามข้อ 4. สำหรับการปฏิบัติ ในช่วงเดือนตุลาคม 2554 ให้ดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ร่งหาข้อมูลผู้ค้า ผู้เสพ กลุ่มเสี่ยง/พื้นที่เสี่ยง ทุกจังหวัด

4.2.2 คัดเลือกและฝึกอบรม ชุดปฏิบัติการมวลชนระดับอำเภอ/วิทยากร กระบวนการระดับอำเภอ

4.2.3 คัดเลือกและฝึกอบรม/พัฒนาวิทยากรค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมฯ 1 อำเภอ ต่อ 1 ทีม

4.2.4 จัดหาสถานที่จัดทำค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้เสพ อำเภอละ 1 รุ่น ๆ ละ 30 – 50 คน และในเดือนตุลาคม 2554 ให้จัดทำค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้เสพ อย่างน้อยร้อยละ 30 ของจำนวนอำเภอในแต่ละจังหวัด

4.2.5 เร่งปฏิบัติการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ เพื่อจูงใจให้ผู้เสพเข้าบำบัด โดย สมรรถใจทั่วประเทศ

4.2.6 จัดเตรียมระบบติดตาม ช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัด และระบบข้อมูลการ ติดตาม

4.2.7 เร่งป้องกัน กวดขันพื้นที่เสี่ยง /กลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะปัจจัยเสี่ยงรอบ สถานศึกษาและการแข่งรถซิ่ง /มั่วสุม

4.2.8 คัดเลือกและฝึกอบรมวิทยากรเพื่อการป้องกันยาเสพติด เช่น วิทยากร ดำรวจ ครูสอนศาสนา และวิทยากรอื่น ๆ เพื่อดำเนินการในสถานศึกษา

4.2.9 จัดชุดปฏิบัติการปราบปรามนักค้ารายสำคัญตามเป้าหมาย และจัดเตรียม แนวทางการปฏิบัติในการซักถามข้อมูลจากผู้เสพทั้งที่ถูกจับกุมและบำบัดเพื่อขยายผลด้านการข่าว และเชื่อมโยงไปสู่ผู้ค้ายาเสพติดระดับเครือข่าย

4.2.10 เร่งดำเนินการด้านทรัพย์สินของผู้ค้าและผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด 3 - 5 คดี ต่อจังหวัด

4.2.11 ปฏิบัติการเฝ้าตรวจและสกัดกั้นตามแนวชายแดน ในพื้นที่ภาคเหนือ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างเข้มข้น

4.2.12 พิสูจน์ทราบสถานะปัญหายาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชนที่มีปัญหา 60,584 หมู่บ้าน/ชุมชน

4.2.13 จัดเตรียมห้อง Operation Room ของจังหวัด/อำเภอ และระบบรายงาน ให้เชื่อม โยงกับส่วนกลาง

รัฐบาลภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 - 25 สิงหาคม 2554 โดยในด้านของยาเสพติด ได้มีการบรรจุไว้ในนโยบายของรัฐบาล ดังนี้ (ศูนย์อำนวยการพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด แห่งชาติ. 2554 : 3-4)

1. นโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก

1.1 กำหนดให้การแก้ไขและป้องกันปัญหาเสพติดเป็น “วาระแห่งชาติ” โดยยึดหลักนิติธรรมในการปราบปรามลงโทษผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้มีอิทธิพล และผู้ประพฤติกมิชอบ โดยบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ยึดหลัก ผู้เสพคือผู้ป่วยที่ต้องได้รับการบำบัดรักษาให้กลับมามีคนดีของสังคม พร้อมทั้งมีกลไกติดตามช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ ดำเนินการอย่างจริงจังในการป้องกันปัญหาด้วยการแสวงหาความร่วมมือเชิงรุกกับต่างประเทศในการควบคุมและสกัดกั้นยาเสพติด สารเคมี และสารตั้งต้นในการผลิตยาเสพติดที่ลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยภายใต้การบริหารจัดการอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งดำเนินการป้องกันกลุ่มเสี่ยงและประชาชนทั่วไปไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดด้วยการร่วมพลังทุกภาคส่วนเป็นพลังแผ่นดินในการต่อสู้กับยาเสพติด

1.2 เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน ยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือ ในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้จะมีการบูรณาการการบริหารจัดการทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง ทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม

2. นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ

2.1 พัฒนาและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่งเสริมให้กองทัพพัฒนาความสัมพันธ์ทางทหารกับมิตรประเทศ และมีความพร้อมในการปฏิบัติการเพื่อสันติภาพในกรอบ

สหประชาชาติ พัฒนาความสัมพันธ์ของหน่วยงานด้านความมั่นคงและกองทัพกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ กับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานของการสร้างบรรยากาศความไว้วางใจ เชื่อใจทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตามหลักฐานพื้นฐานของกฎหมายและสนธิสัญญาที่มีอยู่เพื่อมิให้เป็นเงื่อนไขของความขัดแย้ง รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อระงับยับยั้งและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและยาเสพติดให้หมดไป

2.2 เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา ยาเสพติด องค์กรอาชญากรรมการค้ามนุษย์ ผู้หลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และบุคคลที่ไม่มีสถานะชัดเจน โดยการปรับปรุงระบบป้องกันและบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างเข้มงวด ดูแลให้ความเป็นธรรมและเฝ้าระวังไม่ให้เกิดปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงและความสงบสุขภายในประเทศควบคู่ไปกับการจัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลภายใต้ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติกับการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน

3. นโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต

นโยบายการพัฒนาสุขภาพของประชาชน ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับ มีโอกาสออกกำลังกายและเล่นกีฬาเพื่อสร้างเสริมสุขภาพและพละการที่ดี สร้างนิสัยความมีน้ำใจ เป็นนักกีฬาและใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์เพื่อหลีกเลี่ยงการหมกมุ่นมั่วสุมกับอบายมุขและยาเสพติด”

4. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด คือ ยุติสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติด ที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและความสงบสุขของประชาชนและสังคมให้ได้อย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องและยั่งยืน โดยพลังแผ่นดินทุกภาคส่วนจะต้องร่วมมือกันลดความรุนแรงของปัญหา ยาเสพติด จนไม่ส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชน ภายในระยะเวลา 1 ปี (ปี 2555)

5. เป้าหมาย

5.1 พื้นที่เป้าหมาย

5.1.1 กำหนดพื้นที่ปฏิบัติการทุกจังหวัดทั่วประเทศ เป็นพื้นที่ลดระดับปัญหา ยาเสพติด เพื่อให้เป็นไปตามวาระแห่งชาติ

5.1.2 กำหนดพื้นที่เป้าหมายสำคัญที่มีสถานะของปัญหา ยาเสพติดในเกณฑ์สูง

ที่ต้องเร่งรัดและลดระดับความรุนแรงของปัญหา ด้วยการจัดองค์กรอำนาจการประสานและกำหนดแผนปฏิบัติการเป็นการเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา ได้แก่

- 1) พื้นที่กรุงเทพมหานคร จากสถานะที่เป็นพื้นที่ค้าและแพร่ระบาดมากที่สุดของประเทศ
- 2) พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคเหนือ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน จากสถานะที่เป็นพื้นที่ด่านหน้าการสกัดกั้นยาเสพติด ที่มีปริมาณการลักลอบนำเข้า ยาเสพติดสูงที่สุด
- 3) พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี จากสถานะที่เป็นพื้นที่ปัญหาด้านความมั่นคงที่มีปัญหาเกี่ยวเนื่องกับปัญหายาเสพติด และเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดในนโยบายเร่งด่วนอีกปัญหาหนึ่งของรัฐบาล

5.1.3 เป้าหมายในระดับพื้นที่ จำแนกการดำเนินการเป็น

- 1) กำหนดพื้นที่ทุกอำเภอทั่วประเทศเป็นพื้นที่ปฏิบัติการลดปัญหาเสพติด โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ 338 อำเภอ/เขตที่มีระดับความหนาแน่นของปัญหาในเกณฑ์สูงที่จะต้องใช้สรรพกำลังเพิ่มมากขึ้น
- 2) กำหนดพื้นที่หมู่บ้าน/ชุมชนทั่วประเทศ เป็นพื้นที่ปฏิบัติการ โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่ปรากฏข่าวสารว่ามีปัญหาในระดับมากและปานกลาง ประมาณ 60,584 หมู่บ้าน/ชุมชน เป็นความเร่งด่วนที่จะพิสูจน์สถานะปัญหาและแก้ไข

5.1.4 กำหนดหมู่บ้านกองทุนแม่ของแผ่นดิน เป็นพื้นที่ที่ต้องรักษาสถานภาพและพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย หมู่บ้านกองทุนแม่ของแผ่นดินที่อยู่เดิม 12,189 หมู่บ้าน/ชุมชน และหมู่บ้านที่เตรียมขยายเป็นกองทุนแม่ของแผ่นดินเพิ่มเติมอย่างมีคุณภาพในปี 2555 ในกรุงเทพมหานครและทุกจังหวัด

5.2 ประสิทธิภาพการเป้าหมายบุคคล

5.2.1 ลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดทั่วประเทศ ด้วยการนำเข้าบำบัดรักษา เป็นสิ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการอย่างจริงจัง โดยหากสามารถลดได้ถึงจำนวน 400,000 คน อย่างมีคุณภาพและให้ความสำคัญกับกระบวนการดำเนินการ และติดตาม ช่วยเหลือ พี่นฟู และแก้ไขปัญหาค้นฐานจนบุคคลเหล่านี้ ไม่กลับมาเกิดพฤติกรรมด้านยาเสพติดซ้ำอีก ประมาณ 80% ใน 1 ปี

5.2.2 สร้างภูมิคุ้มกันป้องกันยาเสพติดเพิ่มขึ้นให้กับเยาวชนก่อนวัยเสี่ยง (อายุ 7-19 ปี)

5.2.3 ปรามปรามกลุ่มการค้ายาเสพติดระดับต่าง ๆ ในทุกจังหวัดให้มีผลเพิ่มขึ้นและดำเนินมาตรการทางด้านทรัพย์สินในคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย รวมทั้งเพิ่มการ

ดำเนินการตามมาตรการบังคับโทษปรับ ให้ได้ประมาณ 8,000 – 10,000 คดี ในปี 2555 เพื่อตัดวงจรในด้าน Supply ตามหลักนิติธรรม

5.2.4 ดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

5.2.5 ดำเนินการต่อผู้ต้องขังในเรือนจำที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด

6. กลยุทธ์การดำเนินงานของรัฐบาล

รัฐบาล ถือว่าปัญหายาเสพติดเป็นวาระแห่งชาติที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหายาอย่างจริงจัง และน้อมนำพระราชดำริของสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถในเรื่องยาเสพติดมาปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง โดยใช้ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด เป็นยุทธศาสตร์หลัก กำหนดกลยุทธ์สำคัญที่จะดำเนินการ คือ 7 แผน 4 ปรับ 3 หลัก 6 เร่ง เพื่อให้เป็นสิ่งที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดเป็นหลักในการขับเคลื่อนงานยาเสพติด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แผนที่ 1 การสร้างพลังสังคมและพลังชุมชนเอาชนะยาเสพติด เป็นแผนที่ทำให้หมู่บ้าน/ชุมชนทั่วประเทศ ประมาณ 85,000 แห่ง มีการรวมตัวเป็นพลังแผ่นดิน และใช้พลังที่รวมตัวนี้ดำเนินการป้องกัน ฝ้าระวังและแก้ไขปัญหายาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชน รวมทั้ง ส่งเสริมให้องค์กร หน่วยงาน โรงเรียน สถานประกอบการภาคเอกชนทุกแห่ง ได้รวมกันเป็นพลังแผ่นดินทั่วประเทศ รัฐบาลหยิบยกแผนนี้ เป็นแผนแรก เพื่อต้องการสื่อให้สาธารณชนทั้งประเทศได้ระลึกว่า การแก้ไขปัญหายาเสพติดจะต้องร่วมมือกันทุกภาคส่วน

แผนที่ 2 การแก้ไขปัญหาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด (Demand) เป็นแผนที่ลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดในประเทศไทย ประมาณการว่า จำนวนผู้เสพยาเสพติดในประเทศไทยในขณะนี้ กว่า 1.2 ล้านคน ตั้งเป้าหมายไว้ว่าในปีแรกจะดำเนินการให้ได้ถึง 400,000 คนทั่วประเทศ โดยจะดำเนินการนำผู้เสพเข้ารับการบำบัดรักษาในทุกระบบ ทั้งระบบสมัครใจ ระบบบังคับบำบัด ระบบต้องโทษ จะขยายสถานบำบัดให้เพียงพอ และจะให้องค์กรภาคเอกชน ภาคชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันบำบัดรักษา รวมทั้งจะดำเนินการต่อผู้เสพให้ครบวงจร ทั้งการติดตาม ช่วยเหลือฟื้นฟู ดูแลผู้เสพในด้านอาชีพ การงาน สามารถดำรงชีวิตในสังคม ได้อย่างเป็นปกติ ไม่กลับไปมีพฤติกรรมซ้ำอีก

แผนที่ 3 การสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติด (Potential Demand) เป็นแผนที่มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดให้กับประชาชน เยาวชนทั่วไป เยาวชนกลุ่มเสี่ยง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อปัญหายาเสพติดให้กับประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งจะเป็นการตัดการเพิ่มขึ้นของผู้เสพยาใหม่ โดยจะให้ความสำคัญในการป้องกันยาเสพติด ในสถานศึกษาทุกแห่ง รวมทั้ง ขจัดปัจจัยเสี่ยงที่เอื้อต่อ

ปัญหาหาเสพติดให้หมดไป จะสร้างคุณภาพชีวิต ที่คนคิดให้กับเยาวชนที่จะเป็นอนาคตของชาติ
ไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด

แผนที่ 4 การปราบปรามยาเสพติดและบังคับใช้กฎหมาย (Supply) เป็นแผนที่ลด
ผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้ค้าเสพยาเสพติดในทุกกระดับ เพื่อตัดวงจรที่จะนำยาเสพติดมาขังตลาดผู้เสพ รัฐบาล
จะเน้นย้ำให้ใช้หลักการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด ใช้มาตรการทางด้าน
ทรัพย์สิน การสืบสวนขยายผล เป็นแนวทางปฏิบัติหลักจะมุ่งลดความเดือดร้อนของประชาชนต่อ
ปัญหาการก้าวยาเสพติดในชุมชน จะพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เอื้ออำนวยต่อการปราบปราม
ยาเสพติด รวมทั้ง จะลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอย่างเด็ดขาด

แผนที่ 5 ความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นแผนที่จะแสวงความร่วมมือกับ
ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อร่วมกันปราบปรามการผลิตและค้ายาเสพติด
มิให้ปัญหาเสพติดเป็นภัยของแต่ละประเทศ โดยจะเร่งรัดในด้านความร่วมมือในทุกด้าน ทั้งใน
ด้านการข่าว การปราบปราม การปฏิบัติการร่วม รวมทั้ง ใช้นโยบายเชิงรุกการพัฒนาพื้นที่ชายแดน
ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เพื่อให้ชายแดนมีความ
เป็นอยู่อย่างสันติ

แผนที่ 6 การสกัดกั้นยาเสพติด เป็นแผนที่จะดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อสกัดกั้น
ยาเสพติดตามแนวชายแดนทุกด้าน มิให้มีการลักลอบนำยาเสพติดสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อสร้างแนวสกัดกั้นที่มีประสิทธิภาพ โดยจะเสริมความ
มั่นคงตามแนวชายแดน เพิ่มการลาดตระเวน การตั้งจุดตรวจ จุดสกัดตามเส้นทางชายแดน การสร้าง
หมู่บ้านชุมชนเข้มแข็งตามแนวชายแดนเป็นหมู่บ้านสกัดกั้นยาเสพติดชายแดน จัดระเบียบหมู่บ้าน
ตามแนวชายแดน รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตามเส้นทางตอนในทั่วประเทศ
ให้เป็นตาข่ายการสกัดกั้นการลำเลียงยาเสพติดทั่วประเทศ

แผนที่ 7 การบริหารจัดการแบบบูรณาการ เป็นแผนที่ระดมสรรพกำลังทั้งประเทศ
เข้าแก้ไขปัญหาเสพติด มีการจัดองค์กร กลไกการแก้ไขปัญหาเสพติดทุกระดับ จะบริหาร
จัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้าน โครงสร้าง กลไก การบริหารงบประมาณ การพัฒนากำลังคน
การสร้างขวัญกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านยาเสพติดดีเด่น ฯลฯ รวมทั้ง จะจัดการบูรณาการ
การแก้ไขปัญหาเสพติดในระดับพื้นที่ มอบหมายบุคคลรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพชัดเจน

ปรับที่ 1 ปรับปรุงข้อมูล การข่าวให้ถูกต้อง ทันสมัย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นการแก้ไขปัญหา
ข้อมูลสำคัญที่จะปรับปรุง คือ ข้อมูลผู้ค้า ข้อมูลผู้เสพ ข้อมูลกลุ่มเสี่ยง ข้อมูลพื้นที่ ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
กับยาเสพติด ข้อมูลการดำเนินงาน โดยจะใช้ระบบคอมพิวเตอร์ เป็นส่วนจัดการข้อมูลให้เชื่อมโยง
กัน จัดตั้งห้อง War Room ในทุกระดับทั้งในส่วนกลางและจังหวัด มีการแสดงผลในระบบแผนที่
ภูมิศาสตร์/GIS ตามหลักการจัดระบบจัดการข้อมูลสมัยใหม่

ปรับที่ 2 ปรับบทบาท พลุติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ การประกาศเรื่องยาเสพติดเป็นวาระแห่งชาติ ต้องการแสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหายาเสพติด ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการปฏิบัติปกติ จะต้องมีการมอบหมายปรับกำลัง ปรับบทบาทเจ้าหน้าที่ให้พร้อมทุ่มเทอย่างเต็มที่ โดยจะมีการมอบหมายหน้าที่หลัก-รองของการเป็นเจ้าภาพ มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในทุกระดับ มีเจ้าหน้าที่หน่วยต่าง ๆ มาปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ มีการคัดเลือก คัดสรรเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพมาปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการรวมศูนย์บูรณาการกำลังการปฏิบัติงาน ที่สำคัญ การควบคุมพฤติการณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้แสวงประโยชน์ต่อยาเสพติด ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งจะมีการลงโทษอย่างเด็ดขาด ทำให้ประชาชนไว้วางใจและเชื่อมั่นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปรับที่ 3 ปรับกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และภาคส่วนต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดขั้นตอนการดำเนินงาน จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดฯ ที่นำผู้เสพเข้าระบบ บังคับบำบัด จะต้องปรับแก้ให้คล่องตัว ลดขั้นตอนพระราชบัญญัติมาตรการฯ ที่ใช้ในการยึด อาัยคทรัพย์สิน จะต้องปรับปรุงในด้านระเบียบ ระยะเวลา เพื่อให้เป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่มากยิ่งขึ้น รวมทั้ง จะพิจารณาเพิ่มบทบาท อำนาจให้กับชุมชนในการเฝ้าระวัง และแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยถูกต้อง

ปรับที่ 4 ปรับทัศนคติของสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหายาเสพติด ให้ประชาชนทั้งประเทศรู้ว่า ยาเสพติด ไม่ใช่เรื่องของฝ่ายรัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของประชาชนทั้งประเทศที่ต้องร่วมกันเป็นเจ้าของปัญหา ร่วมแก้ไข สังคมมีการปรับทัศนคติ ต่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่ยุติพฤติกรรมแล้ว ด้วยการให้อภัย ให้การยอมรับ เปิดโอกาสให้ปรับปรุงตัว มีอาชีพการงานรองรับในหน่วยงานต่าง ๆ สามารถกลับสู่สังคมได้อย่างปกติ

หลักที่ 1 หลักการแก้ไขปัญหายาโดยใช้หลักเมตตา ความรักในเพื่อนมนุษย์ อยากเห็นคนผิดกลับตัวเป็นคนดี คืนความรักให้ครอบครัว คืนสุขให้ชุมชน โดยจะใช้มาตรการทางชุมชน มาตรการทางสังคม มาตรการประชาคม เพื่อให้เป็นกระแสของคนหมู่มาก ทำให้เกิดผลต่อผู้กระทำผิดยาเสพติดคิดละเลิกด้วยกระบวนการทางสังคม เว้นแต่ผู้ไม่ยินยอม ก็จะดำเนินการอย่างจริงจัง ดังนั้น แผนงานทั้ง 7 แผนจึงมีหลักนี้ แทรกอยู่

หลักที่ 2 ยึดหลักนิติธรรม ใช้การบำบัด ป้องกัน ควบคุม การปราบปราม เป็นการใช้กระบวนการทางกฎหมายมาบังคับใช้อย่างจริงจังตามหลักนิติธรรม และโดยที่ต้องการลด Demand ผู้เสพให้มากที่สุด การจะลดผู้เสพได้ จะต้องดำเนินการในด้าน Supply และด้านป้องกัน ควบคุมไป ด้วย เพื่อตัดวงจรการค้า และป้องกันผู้เสพรายใหม่ จึงสามารถลดปัญหาได้อย่างแท้จริง ซึ่งก็คือการบูรณาการมาตรการต่าง ๆ บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม

หลักที่ 3 หลักแก้ปัญหาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง หรือ Area Approach โดยยึดจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นตัวตั้งของการแก้ไขปัญหา ให้พื้นที่เป็นเจ้าของปัญหา สร้างความเข้มแข็งให้กับพื้นที่ ทั้งในด้านบทบาท อำนาจ การมอบหมาย การระดมสรรพกำลัง การงบประมาณ การบริหารจัดการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ เป็นเจ้าภาพ และรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเต็ม มี 5 หน่วยหลักสำคัญ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ฝ่ายศึกษาธิการจังหวัด หน่วยงานด้านทหาร เป็นต้น

เรื่องที่ 1 เร่งดำเนินการในด้านข้อมูล ปัญหา ให้ทุกหน่วยหาข้อมูลปัญหาสาเหตุคิดที่เป็นจริงในระดับพื้นที่ ในทุกจังหวัด โดยจะใช้วิธีการที่รอบคอบ ชัดเจน ใช้งานการข่าวขยายผลจากผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จากประชาคมชุมชน ฯลฯ และให้ตรวจสอบต่าง ๆ อย่างถูกต้อง และใช้ข้อมูลนี้มาจัดทำแผนแก้ไขปัญหารวมทั้ง เร่งจัดตั้งศูนย์ข้อมูลทุกระดับ

เรื่องที่ 2 เร่งลดจำนวนผู้เสพยาจากหมู่บ้าน/ชุมชน โดยจะเร่งจัดทำแผนบำบัดรักษา ลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดในพื้นที่โดยเร็ว ยึดคุณภาพ และจะดำเนินการให้ครบวงจร ทั้งการติดตามช่วยเหลือฟื้นฟู การแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ให้การแก้ไขปัญหานั้นไปอย่างยั่งยืน

เรื่องที่ 3 เร่งแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศและการสกัดกั้นยาเสพติด โดยจะเร่งประสานงาน ขยายความร่วมมือกับประเทศที่มีผลกระทบต่อปัญหาเสพติดกับประเทศไทยมากที่สุด ขยายความร่วมมือในระดับปฏิบัติให้มากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการสกัดกั้นตามแนวชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นเป้าหมายเร่งด่วนอันดับแรก เพื่อลดปริมาณนำเข้ายาเสพติดจากนอกประเทศให้เหลือน้อยที่สุด พร้อมกันนี้ จะเร่งการจัดตั้งจุดตรวจเส้นทางตอนในให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

เรื่องที่ 4 เร่งปราบปรามผู้ค้า ลดความเดือดร้อนของประชาชนจากปัญหาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ค้าที่สร้างความเดือดร้อนให้กับชุมชน-สังคม ที่ประชาชนร้องเรียนตามช่องทางต่าง ๆ และจะมีการแจ้งผลการดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบ รวมทั้ง จะเร่งขยายผลการดำเนินงานในด้านยึดทรัพย์ผู้ค้ายาเสพติดตามหลักนิติธรรมให้เพิ่มมากขึ้น

เรื่องที่ 5 เร่งแก้ไขปัญหายาเวชชนกลุ่มเสี่ยงทั้งในและนอกสถานศึกษา ที่เป็นความห่วงใยของพ่อแม่ผู้ปกครองทั่วประเทศ จะเร่งให้ทุกจังหวัดเข้มงวด กวดขันพื้นที่เสี่ยง ปักจี้เสี่ยงที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับชุมชนและสังคม ที่สำคัญ ได้แก่ สถานบันเทิง แหล่งมั่วสุมของเยาวชน การรวมกลุ่ม รดซึ่งตามท้องถนน การก่อเหตุทะเลาะวิวาทของเยาวชนกลุ่มเสี่ยง และมีผลต่อประชาชนผู้บริโภค นอกจากนี้ จะเร่งสร้างระบบป้องกัน และเฝ้าระวังยาเสพติดในสถานศึกษาในทุกจังหวัด เพื่อสร้างความสบายใจให้กับผู้ปกครอง

เร่งที่ 6 เร่งสร้างหมู่บ้าน/ชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยน้อมนำพระราชดำรัสสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2554 ในเรื่อง โครงการกองทุนแม่ของแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์พระราชทานในการสร้างหมู่บ้าน/ชุมชนให้มีความเข้มแข็ง มีการรวมกลุ่ม เฝ้าระวังยาเสพติด มีการพึ่งตัวเอง พึ่งพากันเอง แก้ไขปัญหา ยาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชน โดยใช้ทุนทางสังคมของตน และต่อยอดไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนด้วยเศรษฐกิจพอเพียง

บริบทของกองกำกับการสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม

กองกำกับการสืบสวนตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม เดิม เป็นกลุ่มงานสืบสวนตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม เมื่อ 1 ตุลาคม 2548 ได้ปรับเป็นกองกำกับการสืบสวนตำรวจภูธรจังหวัดนครพนมและบูรรวมหน่วยปฏิบัติการพิเศษ (นปพ.) มาสังกัดกองกำกับการสืบสวนด้วย

มีที่ตั้งอยู่ที่ ถนนสุนทรวิจิตร ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม 48000 ยังไม่มีที่ทำการปัจจุบันขอใช้อาคารงานสื่อสาร กระทรวงมหาดไทย เป็นที่ทำการชั่วคราว อยู่ด้านหลังสถานีตำรวจภูธรเมืองนครพนม และมีหัวหน้าหน่วยงานปกครองบังคับบัญชามาแล้ว จำนวน 2 คน มีพันตำรวจเอกเอกชัย นาถึง กำกับการสืบสวนตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม คนแรก พันตำรวจเอกอนุวัตร สุวรรณภูมิ เป็นผู้กำกับการสืบสวนตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม คนปัจจุบัน

ทั้งนี้ กองกำกับการสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีบุคลากรในการขับเคลื่อนองค์กรให้มีประสิทธิภาพ จำนวนมาก ทั้งด้านการสืบสวนปราบปรามอาชญากรรม ด้านงานอำนวยการ ประกอบด้วยบุคลากรที่ปฏิบัติงานดังนี้

ตารางที่ 2 สถานภาพอัตรากำลังของข้าราชการตำรวจ กองกำกับการสืบสวนตำรวจนคร
จังหวัดนครพนม

สายงาน	ตำแหน่ง	อัตราอนุญาต	คนครอง	ว่าง	หมายเหตุ
ฝ่ายบริหาร	ผบก.	1	1	-	
	รอง ผบก.	4	4	-	
	ผกก.	1	1	-	
ฝ่ายอำนวยการ	รอง ผกก.	1	1	-	
	สารวัตร	7	7	-	
	รอง สารวัตร.	19	15	4	
	ผบ.หมู่	16	10	6	
สืบสวน	ผกก.	1	1	-	
	รอง ผกก.	1	1	-	
	สารวัตร	1	1	-	
	รอง สารวัตร.	6	6	-	
	ผบ.หมู่	80	50	30	
รวมทั้งหมด		138	98	40	

ที่มา : กองกำกับการสืบสวน ตำรวจนครจังหวัดนครพนม (2556 : 4)

ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ตามแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2556 – 2560 ของกองกำกับการสืบสวน ตำรวจนครจังหวัดนครพนม ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารเพื่อการให้บริการที่ดีแก่ประชาชนและชุมชน

1.1 พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลและการบริหารจัดการด้านกำลังพลให้มีประสิทธิภาพ

1.2 พัฒนางานวิจัยของกองกำกับการสืบสวน ตำรวจนครจังหวัดนครพนม

1.3 พัฒนางานประชาสัมพันธ์ของกองกำกับการสืบสวน ตำรวจนครจังหวัดนครพนม

1.4 สืบสวนความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการและการควบคุมอาชญากรรม

2. ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันอาชญากรรม

- 2.1 การพัฒนาระบบสายตรวจ
- 2.2 การพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่นและข้อมูลบุคคล
- 2.3 การจัดระเบียบสังคมและควบคุมแหล่งอบายมุข
- 2.4 การส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม

3. ยุทธศาสตร์ด้านการสืบสวนปราบปรามอาชญากรรม

- 3.1 เพิ่มศักยภาพศูนย์สืบสวนปราบปรามอาชญากรรมของกองกำกับการสืบสวนตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม
- 3.2 จัดทำระบบการจัดเก็บข้อมูล
- 3.3 พัฒนาระบบการจัดทำบัญชีจัดทำข้อมูล และทำสำนวนสืบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือพฤติการณ์กระทำความผิดทั้ง 14 ด้าน
- 3.4 แบ่งแยกภารกิจให้หน่วยปฏิบัติด้วยการจัดแยกงานตามลำดับความยากง่ายในงานสืบสวนปราบปราม แต่ละด้าน (ตร.รับผิดชอบซับซ้อนข้าม บข./ใช้ความชำนาญพิเศษ, บข. รับผิดชอบราย ลำคัญ, บก. รับผิดชอบเครือข่าย/หมายจับ, สถานีรับผิดชอบรายย่อย/ไม่ซับซ้อน)
- 3.5 กำหนดขั้นตอนการสืบสวนปราบปรามเป็น 3 ระดับได้แก่ แสวงหาและรวบรวมข้อมูลข่าวสาร, แปลงข้อมูลข่าวสารเข้าสู่ระบบการสืบสวน และ นำตัวผู้กระทำความผิดขึ้นพิสูจน์ความผิดชั้นศาล
- 3.6 จัดให้มีกลไกในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยอย่างเป็นระบบ
- 3.7 จัดอบรมพัฒนาความรู้ด้านกรสืบสวนปราบปราม ให้สามารถวิเคราะห์สถานการณ์ การใช้ดุลยพินิจ และเทคนิคต่าง ๆ รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3.8 ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

4. ยุทธศาสตร์ด้านการอำนวยความสะดวก

- 4.1 พัฒนาโครงสร้าง ระบบงาน และบุคลากรด้านการสืบสวนสอบสวนและกฎหมาย
- 4.2 พัฒนาและเชิดชูคุณธรรมและจริยธรรมของพนักงานสอบสวน
- 4.3 บูรณาการและพัฒนาระบบงานสอบสวนคดีอาญา ให้ทัดเทียมกับหน่วยงาน

ในกระบวนการยุติธรรม

- 4.4 เพิ่มประสิทธิภาพงานนิติวิทยาศาสตร์ นิติเวชศาสตร์ และการทะเบียนประวัติอาชญากร
- 4.5 พัฒนางานเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน
- 4.6 เสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหรือการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนหรือต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

5. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของชาติและกิจกรรมพิเศษ

- 5.1 ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
 - 5.1.1 การถวายความปลอดภัยองค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์
 - 5.1.2 พัฒนาระบบงานการข่าวเพื่อความมั่นคง
 - 5.1.3 พัฒนาความพร้อมของหน่วยในการปฏิบัติการพิเศษและรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมเรียกร้องต่าง ๆ
 - 5.1.4 พัฒนาด้านการต่อต้านการก่อการร้ายสากล
 - 5.1.5 พัฒนาศักยภาพด้านการต่อต้านการก่อวินาศกรรม
- 5.2 ยุทธศาสตร์ด้านกิจการพิเศษ
 - 5.2.1 พัฒนาด้านกิจการพิเศษและระดมทรัพยากรทางการบริหารเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการกิจถวายความปลอดภัย และงานโครงการพระราชดำริ
 - 5.2.2 พัฒนาขีดความสามารถข้าราชการตำรวจในการรักษาความปลอดภัยคุ้มครองพยานอย่างมืออาชีพ
 - 5.2.3 พัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานเชิงรุกในการกิจด้านความปลอดภัยและด้านบรรเทาสาธารณภัย โดยนำเทคโนโลยี เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน
 - 5.2.4 พัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ทั้งภายในภายนอก และประชาชน รวมทั้งพัฒนาขยายความร่วมมือในงานตำรวจกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค

6. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดี

- 6.1 ยุทธศาสตร์ด้านการตรวจราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
 - 6.1.1 พัฒนาและปรับปรุงแบบตรวจราชการ
 - 6.1.2 พัฒนาการตรวจราชการและการรับเรื่องร้องทุกข์

6.1.3 พัฒนามาตรฐานระบบการตรวจสอบและรายงานผลงานให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานอื่น ๆ และประชาชนรับทราบเป็นที่เชื่อถือทันตามกำหนดเวลา มีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

6.1.4 พัฒนาระบบการติดตามการประเมินผลการปฏิบัติงานตามภารกิจทุกด้าน

6.2 ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาตำรวจและครอบครัว

6.2.1 ด้านสุขภาพร่างกาย ส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจออกกำลังกายทดสอบสมรรถภาพและตรวจโรคประจำปี

6.2.2 ด้านความคิด ส่งเสริมให้ข้าราชการตำรวจได้ศึกษาในระดับปริญญาตรี โท เอก และศึกษาในหลักสูตรต่าง ๆ ตลอดจนพัฒนาให้เป็นผู้นำ

6.2.3 ด้านจิตใจ ส่งเสริมให้ทุกคนมีคุณธรรมและให้ดำเนินชีวิตอย่างพอเพียง

6.2.4 ด้านสวัสดิการที่ดีแก่ข้าราชการตำรวจและครอบครัว ตลอดจนฝึกอาชีพและหางานให้แก่ครอบครัว

6.3 ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาองค์กร – หน่วยงาน

6.3.1 เสนอการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์และภารกิจ

6.3.2 เสนอการจัดหาที่ดินเพื่อการพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์และภารกิจ

6.3.3 เสนอการก่อสร้างอาคารที่พัก อาคารที่ทำการ อาคารและศูนย์ฝึกอบรม ตำรวจและลานกีฬาเอนกประสงค์สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ของกองกำกับการสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม

6.3.4 จัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ อาวุธยุทโธปกรณ์ เครื่องมือสื่อสารยานพาหนะ และเทคโนโลยี สำหรับการปฏิบัติงานของกองกำกับการสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดนครพนม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมาปฏิบัติ รายละเอียดดังต่อไปนี้

จุลจรัส ลิ้มถาวร (2541 : 65) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการปราบปรามยาบ้าของเจ้าหน้าที่ตำรวจในจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานปราบปรามยาบ้าคือปัจจัยด้านกฎหมาย และปัจจัยด้านแนวทางการดำเนินงานตามแผนแม่บท กรมตำรวจ ปัจจัยด้านบุคคลในท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ ตำรวจ กลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจที่ส่งผลต่อการ

ดำเนินงานปราบปรามยาบ้า ปัญหาอุปสรรคเกิดจาก การขาดงบประมาณกำลังคน อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะที่ใช้ปราบปราม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงานกัน โดยกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นต่อแนวทางการแก้ไขว่าไม่ควรให้มีการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย และศาลไม่ควรใช้ดุลยพินิจลดหย่อนผ่อนโทษ ควรให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง เต็ดขาด โดยรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรเข้ามาดูแลและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิดและจริงจัง

ปดิษฐ์ พิษณุรักษา (2547 : 72) ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการปราบปรามยาเสพติด ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันปราบปรามยาเสพติดมาจาก วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการดำเนินการป้องกันปราบปรามยาเสพติดของจังหวัด แม่ฮ่องสอนมีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย จำนวนบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงงบประมาณมีไม่เพียงพอ แต่ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในภาพรวมของจังหวัด แม่ฮ่องสอนแต่อย่างใด

นิรุทธิ์ พร้อมญาติ (2548 : 64) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามยาเสพติด ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า งบประมาณและเครื่องมือเครื่องใช้เป็น ปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามยาเสพติดและกำลังพล ลักษณะของพื้นที่ งานที่ปฏิบัติ การสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา และความร่วมมือของประชาชน และหน่วยงาน ไม่ได้เป็นปัญหา และอุปสรรคในการปราบปรามยาเสพติด

จริญ เริงงาม (2549 : 86) ศึกษาถึงประสิทธิผลของการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้ โทษของสถานีตำรวจภูธร อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการ ดำเนินการปราบปรามยาเสพติดในระดับสูงคือปัจจัยด้านกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและปัจจัย ด้านการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนปัจจัยด้านทรัพยากรและเวลาที่มีความสัมพันธ์ต่อการ ดำเนินงานในระดับปานกลาง และยังพบว่า กำลังพล งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ การ ขาดการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์ เป็นปัญหาและ อุปสรรคในการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษ

สุนทรี พรรณกาปันทอง (2551 : 73) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามยา เสพติดของเจ้าหน้าที่ชุดปราบปรามยาเสพติด ตำรวจภูธร จังหวัดยะลา พบว่า ปัญหาและอุปสรรค แบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ 1) องค์ประกอบ ด้านบุคลากรมีไม่เพียงพอ ไม่มีประสบการณ์ ไม่ใช่ คนในพื้นที่และมีปัญหาการใช้ภาษา ด้าน โครงสร้าง การสั่งการไม่เป็นเอกภาพ ไม่มีรูปแบบที่ ชัดเจน ทำงานแบบต่างคนต่างทำ และด้านนโยบายเกิดจากผู้บังคับบัญชาไม่ให้การสนับสนุน นโยบายเป็นแบบบนลงล่าง ด้านงบประมาณมีปัญหา ขาดอุปกรณ์ที่ทันสมัย ด้านการข่าว

ขาดแหล่งข่าวและไม่สามารถหาแหล่งข่าวที่ดีได้ 2) ขั้นตอนและวิธีการ ด้านการสืบสวนสอบสวน ความไม่สงบในพื้นที่เป็นอุปสรรคในการลงพื้นที่ปฏิบัติงาน งานมีความล่าช้า ด้านการประชุม วางแผนใช้ความชำนาญและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่เป็นหลัก ขาดข้อมูลจากแหล่งข่าว ขาดการทำงานเป็นทีม ด้านการจับกุม มีการจับกมน้อยเนื่องจากความไม่สงบของพื้นที่ การขอยกยาคืน มีความล่าช้า กลุ่มนักค้ำมีรูปแบบที่เนบเนียนและซับซ้อน และด้านการส่งดำเนินคดีเป็นปัญหา ในการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล

ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด สัญญา เนียมประดิษฐ์ และสุภาภรณ์ คำศิริ (2552 : 75 - 89) ทำการวิจัยเรื่อง โครงการประเมินผลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ประจำปี 2551 วิธีการวิจัยประเมินผลใช้การประเมินผลตาม ตัวแบบประสิทธิผล (Effective Models) ตามรูปแบบ Goal-attainment Model การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ โดยการสำรวจ โครงการที่ได้รับเงินอุดหนุน ในพื้นที่ทั่วประเทศจากสำนักงาน ป.ป.ส. ภาค 9 ในส่วนกลาง และกรุงเทพฯ ผลการศึกษาพบว่า มีการกระจายตัวของข้อมูลมีค่าสูงคือ โครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนมีจำนวนวงเงินที่มีปริมาณมาก คือ เกิน 1,000,000 บาทและในขณะที่มีโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนในปริมาณน้อยมากคือ น้อยกว่า 10,000 บาท สำหรับประสิทธิภาพของโครงการวัดจากการดำเนินการที่บรรลุวัตถุประสงค์อยู่ในอัตราร้อยละ 73.89 และพบปัญหาอุปสรรคในกระบวนการดำเนินงานในหลายประเด็น ได้แก่ การขาดการประชาสัมพันธ์ในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน การขาดความเชี่ยวชาญในการเขียน โครงการ ปัญหาด้านศักยภาพของมูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย ปัญหาการประสานงานระหว่างมูลนิธิและสำนักงาน ป.ป.ส. ทำให้ขาดความเข้าใจและขาดความร่วมมือกันทำงานในพื้นที่ และขาดความเข้าใจการใช้ระเบียบเงินอุดหนุน เป็นต้น

นภดล กรรณิกา และคณะ (2552 : 73 - 80) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพ ผลรวมของแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหายาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาล (เมษายน -กันยายน 2552) ในพื้นที่ 27 จังหวัด โดยสำรวจประชาชนที่มีอายุ 18-60 ปี จำนวนประชากรทั้งสิ้น 8,524 ตัวอย่าง ระยะเวลาการดำเนินการวิจัย 1-17 ตุลาคม 2552 พบว่า ความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหายาเสพติด โดยภาพรวม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจเมื่อปี 2550 และพบว่าร้อยละ 76.4 ระบุว่า สามารถหาซื้อยาเสพติดได้ในหมู่บ้าน/ชุมชนของตน การรับรู้ข้อมูลของการดำเนินโครงการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตามยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกัน พบว่า ประชาชนมากกว่าครึ่งรับรู้ข่าวสารการดำเนินโครงการ และร้อยละ 80 รับข่าวสารทางโทรทัศน์ ร้อยละ 44.2 เห็นว่าการดำเนินงานอยู่ในลักษณะที่ดีเหมือนเดิม-เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ร้อยละ 75.5 มีความเชื่อมั่นในโครงการระดับปานกลาง -มากที่สุด และพบว่า

ร้อยละ 77.0 มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง-มากที่สุด ส่วนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ร้อยละ 78.5 ระบุการแพร่ระบาดของยาเสพติดยังคงมีอยู่/ปราบไม่หมด ร้อยละ 73.0 เจ้าหน้าที่ทำงานไม่เต็มที่/ไม่จริงจัง/ไม่ต่อเนื่อง ร้อยละ 68.2 ประชาชนยังไม่รับรู้ข้อมูลข่าวสารการรณรงค์อย่างทั่วถึง

นภดล กรรณิกา และคณะ (2552 : 71 - 76) ได้ศึกษา เรื่องการประเมินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ใน โครงการรื้อครอบครัว รื้อชุมชนและรื้อสังคม โดยสำรวจระหว่างเดือน เมษายน-กันยายน 2552 พบว่าผลการดำเนินงานของรื้อครอบครัว ร้อยละ 42.8 ประชาชนเห็นว่าการดำเนินงานโดยภาพรวมมีลักษณะที่ดีเหมือนเดิม-เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ปัญหาที่พบคือการที่พ่อแม่ผู้ปกครองในหมู่บ้าน ชุมชน ขาดความกระตือรือร้นที่จะให้ความร่วมมือและไม่เอาใจใส่ในพฤติกรรมของบุตรหลานเท่าที่ควร ผลการดำเนินงานใน โครงการรื้อชุมชน พบว่าร้อยละ 54.0 ประชาชนเห็นว่าการดำเนินงาน โดยภาพรวมมีลักษณะที่ดีเหมือนเดิมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และผลการดำเนินโครงการรื้อสังคม พบว่าร้อยละ 77.9 มาตรการลดปัจจัยเสี่ยงในพื้นที่ยังทำได้ไม่ดีนักในสายตาประชาชน โดยส่วนใหญ่ระบุว่าในพื้นที่ชุมชนที่หักอกาศ์ของตนมีปัจจัยเสี่ยงในภาพรวมในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในโครงการรื้อครอบครัว ชุมชนและสังคม วิเคราะห์ได้ว่าการกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขถูกกำหนดขึ้นโดยมิได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติการมีเป้าหมายหรือความคาดหวังต่อผลสำเร็จ ไม่สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การกำหนดยุทธศาสตร์เดียวครอบคลุมทั้งประเทศ โดยมองข้ามความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม และ โดยเฉพาะ โครงสร้างของปัญหายาเสพติดที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ หน่วยงานของรัฐยังคงเป็นความหวังเดียวในการแก้ไขปัญหาโดยประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักในการมีส่วนร่วมส่งผลให้การเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐไม่ต่อเนื่องและยังยื่นการดำเนินงานจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

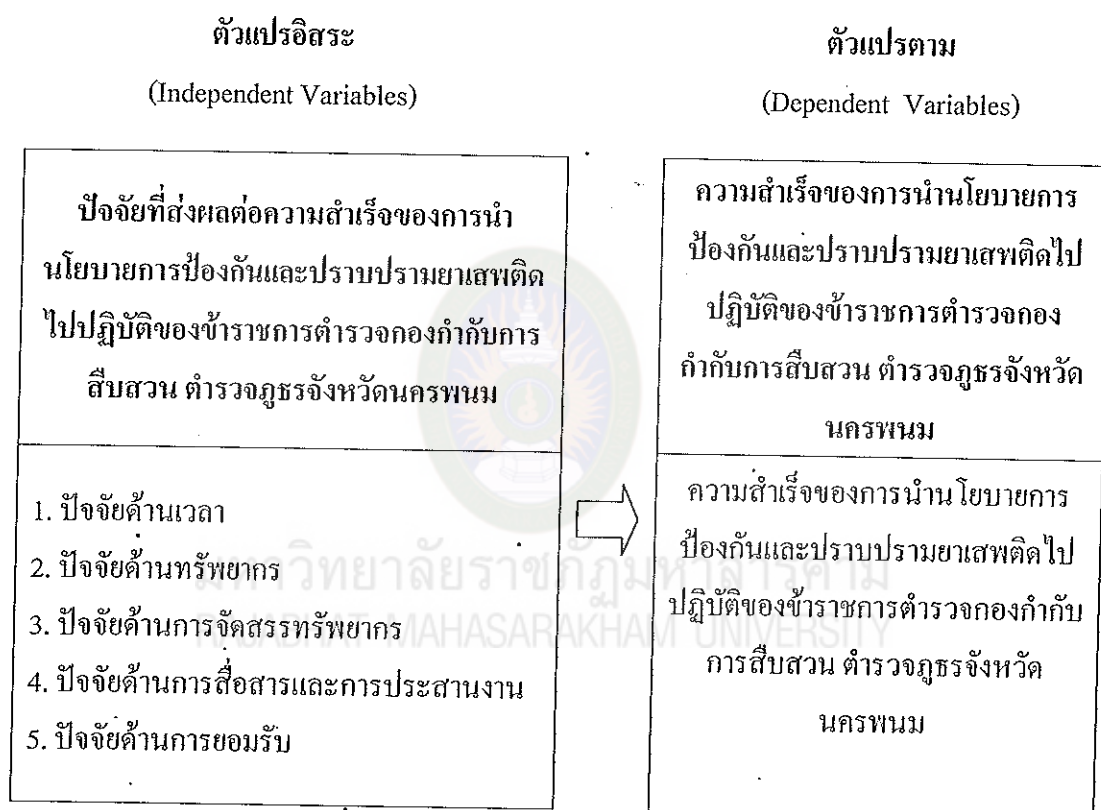
ทนันชัย พอพิณ (2554 : 67 - 75) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ชุดปราบปรามยาเสพติดของสถานีตำรวจภูธรจังหวัดลำพูน พ.ศ.2554 พบว่า ปัจจัยด้านเวลา ด้านทรัพยากร ด้านการวางแผนจัดการทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ด้านการสื่อสารและประสานงานอยู่ในระดับค่อนข้างมากและปัจจัยการยอมรับในอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานทำให้เกิดปัญหาในระดับปานกลาง

จากการศึกษา ค้นคว้างานวิจัยต่าง ๆ สรุปได้ว่า การนำนโยบายการป้องกันปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อันมีผลมาจากปัจจัยที่แตกต่างกัน ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการป้องกันปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติคือ ปัจจัยด้านเวลา ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยการวางแผนจัดสรรทรัพยากร ปัจจัยด้านการสื่อสารและ

ประสานงาน ส่วนปัจจัยด้านการยอมรับในอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานนั้นมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในระดับปานกลาง

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์กรอบแนวคิดของ (วรเดช จันทรศร. 2556 : 98) มยุรี อนุমানราชชน (2547 : 221-226) และ (ทนันชัย พอพิณ. 2554 : 30) มาเป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย



แผนภาพที่ 6 กรอบแนวคิดของการวิจัย