

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการแก้ไขปัญหายาเสพติดของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้า โดยใช้แนวคิด ทฤษฎีในการศึกษาดังนี้

2.1 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมิน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์กรที่รับผิดชอบ สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงไร” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ “ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้” (วรเดช จันทรศร, 2543: 3)

2.1.2 ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จุดมุ่งหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือการมุ่งให้เห็นนโยบายประสบผลสำเร็จในการที่จะทราบว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว มีแนวทางในการวัดอยู่ 3 แนวทาง คือ (วรเดช จันทรศร, 2543: 9)

แนวทางที่ 1 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

แนวทางที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่
ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความ
ราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรค
ข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่ 3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่
นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (short-run performance) และหรือก่อให้เกิดผล
กระทบ (impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ ในการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวทางที่ 3 เป็น
กรอบแนวคิดในการวัดความสำเร็จ และล้มเหลวของนโยบาย

2.1.3 องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนในตัวเอง ทั้งในแง่เนื้อหาสาระ
ในการศึกษา ขอบข่าย และการพิจารณาความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ซึ่งครอบคลุมถึงองค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นล้วนแต่มีความคาดหวัง
และเป้าหมายที่แตกต่างกัน แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
ในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลการนำ
นโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่สามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำ
นโยบายไปปฏิบัติด้วยตนเองทั้งหมด องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้น ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบ
ราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2543: 19)

1) ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมืองนี้ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ทั้งสองสถาบันนี้จะรับ
ข้อเรียกร้องปัญหาต่างๆ จากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชนทั่วไป มาแปลงเป็น
นโยบาย ซึ่งกำหนดขอบเขตของนโยบายได้โดยการ ออกกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง
ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่างๆ แล้วให้ฝ่ายข้าราชการประจำหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไป
ปฏิบัติ

2) ระบบราชการ

ระบบราชการในที่นี้ได้แก่ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่สำคัญที่
สุดทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นการกำหนดนโยบายระบบ
ราชการซึ่งเป็นผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลต่างๆ ให้แก่ฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายการเมือง
ไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาระบบราชการในการ
กำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ระบบราชการมักจะมีการกำหนดไว้แล้ว เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ฝ่ายการเมืองจะทำการเปลี่ยนแปลงได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านข้อมูลและความชำนาญต่างๆ แต่อาจเกิดกรณีฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายขึ้นมาใหม่ทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากเรื่องที่ระบบราชการเคยทำอยู่ได้ แต่ก็เป็นที่เกิดขึ้นน้อย

นอกจากระบบราชการจะควบคุมได้ยากแล้ว การนํานโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานนับว่าเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะนโยบายที่ต้องอาศัยความร่วมมือและประสานการปฏิบัติจากหลายหน่วยงาน ถึงแม้ว่าหน่วยงานต่างๆ จะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายแต่วิธีการบรรลุเป้าหมายมักแตกต่างกัน และบางหน่วยงานอาจจะวางเฉย ไม่ให้ความร่วมมือ ถือว่าธุระไม่ใช่ หรือให้ลำดับความสำคัญกับวิธีการเหล่านั้นต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เช่น กรณีนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ภายใต้ยุทธศาสตร์ “พลังแผ่นดิน” ของ ฯพณฯ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ “ชุดวิทยากรกระบวนการ” และ “ชุดปฏิบัติการประจำตำบล” ซึ่งต้องมีบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ตำรวจ สาธารณสุข เกษตร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบางหน่วยงานถือว่าไม่ใช่ภารกิจหลักของตน มีประโยชน์หรือไม่ที่แต่ละหน่วยงานซึ่งมีภารกิจหลักของตนอยู่แล้ว จะมาทุ่มเทให้กับงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด หากภารกิจหลักบกพร่องก็อาจถูกตำหนิ ในขณะที่ภารกิจที่ได้รับมอบหมายด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งเป็นงานที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายกลับไม่ได้ความดีความชอบ

3) ข้าราชการ

ข้าราชการ (bureaucrats) ในฐานะบุคคล ก็ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนํานโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าต่างก็มีแรงจูงใจ เป้าหมายและค่านิยมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้ อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในแง่ที่จะให้ความสนับสนุนและอุทิศตนให้กับนโยบายนั้นๆ อย่างไร ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่าเป็นหัวจักรหรือหัวเรือใหญ่ที่จะส่งผลให้การนํานโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการก็เหมือนกับหัวเรือขนาดกลางที่จะแปลงความสนับสนุน หรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้เป็นผล จะต้องเป็นผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่จะต้องให้บริการหรือดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในสภาพเป็นจริง

ข้าราชการระดับล่างนี้ซึ่งเป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานตามโครงการนี้ถือได้ว่า เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ หรือกลุ่มที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรงและอย่างใกล้ชิด ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระ และมีอำนาจหรือวิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ทั้งนี้ เพราะผู้บังคับบัญชามีจำนวนน้อยกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา สถานที่ที่ปฏิบัติงานก็อยู่ห่างไกลกันจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถจะไปตรวจสอบ ดูแลการปฏิบัติงานตลอดเวลาได้ ในลักษณะงานบางด้านข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (interpret) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติของนโยบายโดยตนเอง ในกรณีที่แนวทางปฏิบัติของนโยบายขาดความชัดเจน ปัญหาการนำไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้น หรือในกรณีที่มีนโยบายหรือโครงการนั้นๆ ไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ ข้าราชการเหล่านั้นอาจจะไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้ ในกรณีที่ข้าราชการระดับล่างนั้นมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการเหล่านี้อาจทำการบิดเบือนหรือเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่ผู้รับบริการหรือผู้มีสิทธิจะได้รับประโยชน์จากโครงการ ควรจะรู้ได้ในบางกรณีข้าราชการระดับล่างเหล่านี้จะทำการสกัดกั้นความต้องการ ข้อเรียกร้อง หรือข้อเสนอของผู้รับบริการ มิให้ไปถึง ผู้บริหารระดับสูงก็ได้ กล่าวโดยย่อ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังต่างได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง และปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวที่มีต่อผู้รับบริการ

4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบายซึ่ง ได้แก่ ผู้รับบริการ (clients) ผู้รับประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึง ในแง่ของบุคคล (individrais) และกลุ่ม (groups) และหน่วยงานภาคเอกชน (private sector) และภาคหน่วยงานที่มุ่งหากำไร (nonprofit sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีค่อนข้างน้อย ข้าราชการในระดับล่างจะสามารถให้การปฏิบัติแก่บุคคลเหล่านั้นอย่างไรก็ได้ ข้อเรียกร้อง หรือความต้องการต่างๆ จะมีน้ำหนักน้อยและยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีนักวิชาการได้พยายามอธิบายความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” (People’s Participation) ไว้หลายท่าน ซึ่งมีความหมายที่คล้ายคลึงหรืออาจแตกต่างกันไปตามทัศนคติและภูมิหลังทางวิชาการดังนี้ คือ

United Nations Research Institute Development (UNRISD) (บุญเสริม ศรีทา, 2544: 7) ได้ให้ความหมายว่า “เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในเรื่องการตัดสินใจ การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรม และการร่วมรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรมนั้น” ส่วน United Nations ให้ความหมายว่า “เป็นการมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา การเข้ามามีส่วนร่วมทำให้เกิดการพัฒนาและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจในเรื่องของการพัฒนา”

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528: 3-5) ขยายความหมายของการมีส่วนร่วมว่า ต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคน และสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผน และดำเนินโครงการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมติดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุน (แรงงานและทรัพยากร) เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

3. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างการบริหาร นโยบายและลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดการพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

ถนัด ไบยา (2541) ได้อธิบายว่าการมีส่วนร่วมมิได้หมายถึงเฉพาะว่าชุมชนให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมหรือร่วมในภาวะจำยอมหากแต่หมายถึงชุมชนเป็นผู้ตระหนักถึงปัญหาของชุมชนเป็นอย่างดี จึงเป็นผู้กำหนดการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาของชุมชนเอง มีความสามารถในการแยกแยะได้ว่า ปัญหาใดที่ชุมชนสามารถแก้ไขเองได้ ปัญหาใดที่อยู่นอกเหนือความสามารถที่ต้องให้ภาครัฐ หรือผู้อื่นนอกชุมชนที่สามารถช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาได้ การมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้อง 3 ประการด้วยกัน ประการแรกการมีส่วนร่วมใน

กระบวนการตัดสินใจในการพัฒนา การค้นหาสภาพปัญหา สภาพที่คาดหวังวิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหา ทางเลือกแห่งการแก้ไขปัญหา และตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ไข ประการต่อมามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ตัดสินใจให้เกิดการพัฒนา ประการสุดท้ายมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรมนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการประเมินผลเพื่อนำไปสู่บทเรียนการเรียนรู้ร่วมกัน และปรับปรุงพัฒนาต่อไป

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (อ้างใน เมธี จันทจารุภรณ์ และสุธิดา รัตนวณิชชพันธ์, 2541: 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง และการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้วจำเป็นที่จะต้องยอมรับปรัชญาที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของกลุ่ม ขณะเดียวกันจะต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่า มนุษย์สามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้ทางที่ถูกต้อง

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ได้ให้คำจำกัดความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ การควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของคนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

Cohen and Uphoff (อ้างใน สุทัน ทาวงศ์มา, 2544: 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่าชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงานตามกิจกรรมที่ตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์จากกิจกรรมพัฒนานั้นๆ และ/หรือเข้าร่วมติดตามประเมินผลกิจกรรมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ได้เสนอกรอบแนวคิดมิติของการมีส่วนร่วมประกอบด้วยประเด็นคำถาม 3 มิติ คือมีส่วนร่วมอะไรบ้าง มีส่วนร่วมกับใครบ้าง และการมีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง

สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยการสมัครใจเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนตั้งแต่การค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนในกิจกรรม การร่วมดำเนินการตามแผน การได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาจากบทเรียนร่วมกันของกิจกรรมการพัฒนานั้นๆ

2.2.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถ้าพิจารณาในแง่ของความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแยกความสำคัญได้ดังนี้ (สมบุรณ์ นันทวงศ์, 2542:18-19)

1. เนื่องจากโครงการพัฒนาชุมชนในทุกโครงการจะมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือ เพื่อให้ประชาชนกินดีอยู่ดี มีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น รวมตลอดถึงต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ เป็นไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นหากประชาชนในชุมชนซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายของโครงการพัฒนาชุมชนได้ยอมรับและสนับสนุนต่อการพัฒนาชุมชน โครงการเหล่านั้นย่อมมีโอกาสที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ง่าย และในทางตรงกันข้ามหากประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายของโครงการพัฒนาชุมชนไม่ให้การสนับสนุนจนถึงขนาดทำการต่อต้านแล้ว โครงการพัฒนาชุมชนนั้นย่อมประสบกับความล้มเหลวในที่สุด
2. เนื่องจากการยอมรับว่าประชาชนในชุมชนเป็นผู้รู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการต่างๆ ของชุมชนตนเองเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะเป็นผู้อาศัยในพื้นที่นั้นมานานอย่างต่อเนื่อง จึงน่าจะรู้เรื่องราวของปัญหาและความต้องการ ดังนั้นการที่ประชาชนในชุมชนนั้นๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ทราบปัญหาและความต้องการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนต่างๆ ของการพัฒนา จึงน่าจะเป็นสิ่งที่ดีเพื่อที่จะได้สร้างความรู้สึกรับผิดชอบ และการแก้ปัญหาของชุมชนได้อย่างตรงจุดกับความต้องการมากขึ้น
3. เนื่องจากตระหนักว่า แนวคิดของการพัฒนาชุมชนในลักษณะที่จะใช้รูปแบบเดียวกันทั่วประเทศเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ไม่ทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหาความต้องการ ตลอดจนสภาพภูมิศาสตร์พื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน ฉะนั้น การที่จะให้รูปแบบของการพัฒนาชุมชนเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุดแล้ว ยังอาจสร้างความล้มเหลวในการดำเนินโครงการสร้างการพัฒนาชุมชนได้ง่าย โดยเฉพาะถ้าชุมชนไม่ยอมรับ ไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านในสิ่งที่บังคับหรือชี้นำให้เขา
4. ส่วนประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเองมาเป็นแนวทางในการปูพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการพัฒนาประเทศให้เกิดขึ้นทุกระดับในการพัฒนาชุมชนก็เช่นกัน แนวคิดของการพัฒนาชุมชนจะมุ่งเน้นที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการพัฒนาชุมชนนั้นๆ ช่วยเป็นการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในวิถีชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนจริงๆ อาทิ ความ

เสมอภาคทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้นๆ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การรู้จักอดทนและอดกลั้นต่อความเห็นของบุคคลที่แตกต่างจากตน การใช้เหตุผล การเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การเคารพในสิทธิและหน้าที่ เป็นต้น

2.2.3 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ศาสตราจารย์ประเวศ วะสี ได้กล่าวว่า การที่ประชาชนจะเริ่มและช่วยเหลือตนเองได้นั้น ประชาชนจะต้องมีโอกาสดังกล่าวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

หากไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ และ ไม่มีความเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้น นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

- 1) ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมและการมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมในสถานการณ์ฉุกเฉิน
- 2) ประชาชนต้องไม่เสียเงินค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินค่าตอบแทนที่จะได้รับ
- 3) ประชาชนต้องมีความพอใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
- 4) ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่าย
- 5) ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสภาพทางสังคม

หากมีส่วนร่วม (ประเวศ วะสี, 2541)

2.2.4 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็นหลายขั้นตอนแตกต่างกัน ตามแต่วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

Cohen and Uphoff ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ (สุทัน ทาวงศ์มา, 2544: 7-9)

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการ เป็นการประเมิน

ปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (Johm M. Cohen and Norman T. Uphoff, 1980: 219-222)

1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นต้น (initial decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (ongoing decision) เป็นการหาโอกาสหรือช่องทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งลำดับความสำคัญของโครงการที่จะต้องดำเนินการ

1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ (operation decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัคร ผู้ประสานงาน หรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเพณี เช่น กลุ่มสตรี หรือกลุ่มหนุ่มสาว เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการคัดเลือกผู้นำ และการสร้างพลังอำนาจในองค์กร

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานและเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการสละทรัพยากร (resource contribution) ได้แก่การมีส่วนร่วมสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์ และการให้คำแนะนำ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะให้ความร่วมมือ

2.3 การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน (administration and coordination) จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจ้างบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ การฝึกอบรม ผู้ที่จะเข้าปฏิบัติในโครงการ หรือการให้คำปรึกษาในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย

2.4 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ มักพบว่ามีลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าปฏิบัติในโครงการมากที่สุด การมีส่วนร่วมโดยการบังคับให้ปฏิบัติจะต่างจากการให้ความร่วมมือ เพราะการบังคับให้ทำนั้น ผลประโยชน์ (benefits) จะไม่ใช่เป็นสิ่งที่สำคัญแต่ถ้าเป็นการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจนั้น จะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกิดการมีส่วนร่วมด้วย

3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (benefits) ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

3.1 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (material benefits) ได้แก่การมีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต รายได้ หรือทรัพย์สิน

3.2 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม (social benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น โรงเรียน สถานที่สาธารณะ หรือส่วนกลางของชุมชน เช่น การเพิ่มคุณภาพชีวิต การเกิดระบบน้ำประปา

3.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (personal benefits) ได้แก่ ความนับถือตนเอง (self-esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (political power) ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ (sense of efficacy)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) หมายถึงการมีส่วนร่วมในการวัดผลและวิเคราะห์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่บทบาทดังกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไร บางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะเห็นถึงอิทธิพลของพลังงานความคิดของมวลชนที่จะทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำประยุกต์ใช้ต่อไป

นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านยังได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมแตกต่างจากที่กล่าวมา โดยจะมีขั้นตอนการวางแผนร่วมด้วย ดังเช่น อกิน ระพีพัฒน์ (2527) และธีรพงษ์ แก้วหาญ (2543) ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาในชุมชน และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ แนวทางในการดำเนินงานกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่ใช้

3. การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ หรือมีส่วนในการรับผลเสียที่อาจเกิดจากโครงการ ซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนี้อาจเป็นด้านกายภาพ หรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลได้

5. การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการพัฒนาที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่การ

ประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะๆ หรือการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอดของโครงการทั้งหมด

2.2.5 ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน

Rifkin ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็น 5 ระดับ คือ (สุทัน ทาวงศ์มา, 2544)

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมระดับเบื้องต้นประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรมเท่านั้น (people participate in the benefits of programs) ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ เป็นการมีส่วนร่วมแบบรับผลประโยชน์ (passive)

ระดับที่ 2 ชุมชนมีส่วนร่วมด้านแรงงาน กำลังเงิน หรือทรัพยากรอื่นๆ ในการดำเนินงาน (people participate in program activities) เมื่อชุมชนยังไม่ได้เป็นผู้ที่ร่วมงานอย่างแท้จริง จัดได้ว่าเป็นการร่วมมือแบบมีส่วนร่วม

ระดับที่ 3 สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมต่างๆ (people participate in implementing health programs) แม้ว่าชุมชนจะได้มีส่วนร่วมมากขึ้นแต่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรม/โครงการยังถูกกำหนดจากผู้วางนโยบาย

ระดับที่ 4 สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรม ควบคุมกำกับและประเมินผลว่าผลของกิจกรรมต่างๆ ที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด (people participate in monitoring and evaluating programs) แต่ผู้วางนโยบายยังกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรมโครงการ

ระดับที่ 5 สมาชิกของชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจและกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง (people participate in planning programs) ในระดับนี้ประชาชนดำเนินการเองทั้งหมด โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน อันจะมีผลทำให้การดำเนินงานมีความยั่งยืนเป็นระดับสุดยอดของการมีส่วนร่วม

2.2.6 ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน

Cohen and Uphoff ได้เสนอกรอบความคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทไว้ว่า มี 3 มิติ (Dimensions) และ 2 บริบท (Contexts) (ปรัชญา เวสารัชช์, 2528: 10-13 และมนตรี กรรพุมมาลย์, 2539: 97-98)

1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง (What) แบ่งเป็น

1.1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making) คือ ร่วมในการคิดถึงปัญหา โดยระบุความต้องการของชุมชนจนเกิดโครงการ ระหว่างดำเนินการ และการตัดสินใจ

ดำเนินการ (โดยองค์กรของชุมชนหรือชาวบ้าน) ซึ่งในประเด็นนี้ Floyd Hunter (1971: 5-6) อธิบายให้ชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรม/โครงการต่างๆ เกิดจากแนวคิด 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงใยกังวลรวมกันในสภาพปัญหาที่เผชิญร่วมกัน กลายเป็นความสนใจและกังวลใจของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนั้น ผลักดันให้มุ่งสู่การรวมกลุ่ม วางแผนกระทำการร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาและต้องมีความเข้มแข็งมากพอที่จะเกิดความคิดริเริ่มทำการที่จะสนองความต้องการของผู้เดือดร้อน

- 1.2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรต่างๆ การบริหารงาน กิจกรรมและการประสานงานของความช่วยเหลือ
- 1.3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ด้านวัตถุ สังคม ของแต่ละบุคคล
- 1.4) การมีส่วนร่วมในการพยายามประเมินผล (Evaluation) ของโครงการ

2) มีส่วนรวมกับใคร (Who, Whom) ได้แก่

- 2.1) การพิจารณาองค์ประกอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ในแต่ละขั้นตอน เช่น ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรที่ให้ทุน เป็นต้น
- 2.2) การพิจารณาคุณลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจ ของผู้เข้ามามีส่วนรวมในเรื่อง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ระดับชั้นในสังคม ระยะเวลาอยู่อาศัย การถือครองที่ดิน เป็นต้น

3) มีส่วนรวมอย่างไร (How) ได้แก่

- 3.1) ลักษณะพื้นฐานของการมีส่วนร่วม เช่น ความเต็มใจเข้าร่วม การได้รางวัลตอบแทน หรือถูกบังคับในการเข้าร่วม
- 3.2) รูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าร่วมโดยตรง หรือผ่านองค์กรของชุมชน
- 3.3) ขนาดของการมีส่วนร่วม เช่น ความถี่ และระยะเวลาในการเข้าร่วม
- 3.3) ผลที่เกิดจากการเข้าร่วม เช่น เป็นการเสริมพลังหรืออำนาจองค์กร หรือเป็นการปฏิสัมพันธ์ธรรมดาเท่านั้น

บริบทของการมีส่วนร่วม (Contexts) ประกอบไปด้วย

- 1) ลักษณะของกิจกรรม/โครงการ โดยพิจารณาจาก
 - 1.1) ลักษณะของสิ่งที่นำเข้า เช่น ความซับซ้อนของโครงการและทรัพยากรที่ต้องการ

1.2) ลักษณะประโยชน์ที่ได้รับ เช่น ความเป็นรูปธรรมความเป็นไปได้และระยะเวลาที่ส่งผล

1.3) ลักษณะรูปแบบที่ต้องกำหนด เช่น การเชื่อมโยงโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ การเข้าถึงในแง่การบริหารจัดการ และการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงาน

2) สภาพแวดล้อมที่กระทบถึงกิจกรรม/โครงการ โดยการพิจารณาจาก

2.1) ปัจจัยในอดีต เช่น ประสบการณ์รับรู้เรื่องราวต่างๆ

2.2) ปัจจัยด้านกายภาพและธรรมชาติ เช่น ภูมิศาสตร์ และชีวภาพ

2.3) ปัจจัยทางสังคม เช่น ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2.2.7 ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่จะแตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับอิทธิพลในด้านต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมของชุมชน รวมทั้งสภาพแวดล้อมของชุมชนเป็นปัจจัยทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่นักวิชาการแต่ละท่านได้กล่าวไว้ดังนี้

ธีรพล ธีรพงษ์ราชสีมา (2527: 242) ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาสาธารณสุข ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวเนื่องกับระบบสังคมวัฒนธรรมที่จะเป็นพื้นฐานรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบสังคมกำลังเปลี่ยนไปจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม ดังนั้นความเชื่อที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการพึ่งพาตนเอง แบบสังคมชนบทเปลี่ยนเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจสังคม การเมืองและอื่นๆ แบบสังคมเมืองหรือสังคมอุตสาหกรรมมาแทนที่

2. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากระบบกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน พบว่า ไม่ได้มีการกระจายอำนาจที่แท้จริงให้แก่ประชาชน

อดิน ระพีพัฒน์ (2533) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจถูกจำกัดโดยลักษณะโครงสร้างของสังคมและวัฒนธรรมไทย เช่น ความเกรงใจมีผลทำให้คนมีตำแหน่งในชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับเลือกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ลักษณะอีกประการคือการไม่แสดงความเห็นซึ่งอาจเกิดจากความเกรงใจหรือความกลัวเช่นเดียวกับที่

ฉลาดชาย รมิตานนท์ (2527) ได้พบว่า ปัญหาอุปสรรคคือการที่ประชาชนขาดความสามารถที่จะยื่นหยัดพึ่งตนเองได้ อำนาจการต่อรองไม่มี หรือมีน้อยและหากยึดเอาแรงงานเป็นอำนาจการต่อรองจะต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ เช่น การขัดแย้งภายในสมาชิกและการต้องเผชิญหน้ากับนายทุน และอำนาจของทางราชการ

3. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ โดยข้าราชการที่มีคุณภาพจะมีส่วนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและข้าราชการที่ด้อยคุณภาพย่อมเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะแสดงบทบาทอย่างไร

1. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากกระบวนการยึดเยียดกิจกรรมโครงการให้กับชาวบ้าน พบว่าจังหวัดการทำงานของภาครัฐ และของประชาชนในชนบทไม่สอดคล้องกัน เช่นการได้งบประมาณดำเนินงานมาในช่วงที่ประชาชนอยู่ในฤดูเพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยวผลผลิตทางเกษตร

2. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากการจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภายในหมู่บ้านพบว่า ระบบการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการภายในหมู่บ้านยังไม่สอดคล้องกับระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการไม่กระจายอำนาจหน้าที่ให้กับประชาชน โดยตลาดชายรมิตานนท์ (อ้างแล้ว) กล่าวว่า ความล้มเหลวของการพัฒนาทุกชนิดในประเทศเกิดจากการไม่กระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ประชาชน โครงสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครอง และการบริหารโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมตกอยู่ในคนสามกลุ่มคือ ทหาร นายทุน และข้าราชการ トラบดีที่ยังไม่มีการเปลี่ยนโครงสร้าง จะยากต่อการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

3. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากอิทธิพลของการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ทางระบบสื่อสารมวลชน พบว่ามีลักษณะสวนทางกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคน

4. ปัญหาอุปสรรคจากระบบอุปถัมภ์ (entourage) เป็นปัญหาที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ซึ่งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นลักษณะการจัดสมาชิกของกลุ่มลดหลั่นเป็นชั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความไม่เสมอภาค ในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ผู้ที่ให้การอุปถัมภ์ต่อหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์

ดังนั้น สรุปได้ว่า ปัญหาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากปัญหาด้านการเมืองปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม ปัญหาที่ตัวบุคคลอันได้แก่ บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินงานตามนโยบายโดยไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้งระบบอุปถัมภ์ทำให้ผู้ที่ให้การอุปถัมภ์จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ ซึ่งปัญหาต่างๆ จะมีความเกี่ยวเนื่องกันเป็นระบบ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวม ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมประชาชนจะเข้าร่วมในขั้นตอนการปฏิบัติมากกว่าเข้าร่วมในขั้นตอนการค้นหาปัญหา และตัดสินใจขั้นตอนการวางแผน และร่วมประเมินผล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียงการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมิน

2.3.1 ความหมายของการประเมินผล

Gross (อ้างใน นำชัย ทนุผล, 2535:77) ได้ให้ความหมายของการประเมินผล หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กับผลที่ปรากฏออกมาจากการปฏิบัติตามแผน โดยมีเกณฑ์สำหรับการตัดสินใจ

Lee J. Cronbach (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2539: 72) ได้ให้ความหมายของการประเมินผล หมายถึง กระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อการตัดสินใจดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

ประทุม รอดประเสริฐ (2539: 73) ได้ให้ความหมายของการประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการในการเก็บรวบรวม และการวิเคราะห์ข้อมูลของการดำเนินโครงการและพิจารณาปัจจัยให้ทราบถึงจุดเด่น หรือจุดด้อยของโครงการนั้นอย่างมีระบบ แล้วตัดสินใจว่าจะปรับปรุงแก้ไขโครงการนั้น เพื่อการดำเนินงานต่อไป หรือจะยุติการดำเนินโครงการนั้นเสีย

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2541: 2) ได้กล่าวถึงการวิจัยประเมินโครงการ เป็นกระบวนการศึกษาแสวงหาความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ มีผลกระทบในแง่บวกต่างๆ อย่างไรที่เกิดขึ้นจากโครงการบ้าง

James E. Anderson (อ้างใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540: 123-124) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบาย เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการณ์ เปรียบเทียบผลการน่านโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในทุกขั้นตอนของการประเมินนั้น ผู้ประเมินต้องทราบเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย วิธีการดำเนินให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดว่าเป็นอย่างไร

จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การประเมินผล เป็นกระบวนการวัดอย่างมีระบบ เพื่อทราบถึงผลสำเร็จในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น การประเมินดังกล่าวนอกจากจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงความสำเร็จแล้วยังจะทำให้ทราบถึงปัญหา ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นซึ่งจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจได้ว่าควรยุติหรือดำเนินการตามโครงการ หรือนโยบายต่อไปหรือไม่ อย่างไร

2.3.2 วัตถุประสงค์ของการประเมินผล

สุภาพร พิศาลบุตร (2542: 205-210) ได้กล่าวถึงการประเมินโครงการเป็นกระบวนการที่จะบ่งชี้ถึงคุณค่า หรือประสิทธิภาพของโครงการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจแก่ ผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ หรือเรื่องราวเกี่ยวกับโครงการนั้นซึ่งนับเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จในการบริหารโครงการนั้นด้วย การประเมินผลโครงการโดยทั่วไปมีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติ ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาว่าวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่เดิมยังคงเป็นเป้าหมายที่แท้จริงในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด และยังคงเป็นเป้าหมายที่เหมาะสมเพียงใด
- 2) เพื่อค้นพบการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด
- 3) เพื่อพิจารณาหาเหตุผลของความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัติ
- 4) เพื่อแสดงถึงหลักการของแผนงานที่สำเร็จผล
- 5) เพื่ออำนวยความสะดวกการบริหารงานโดยการใช้เทคนิคสำหรับเพิ่มประสิทธิภาพ
- 6) เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการวิจัยต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นในระยะต่อไป
- 7) เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารสำหรับปฏิบัติในระยะต่อไป

2.3.3 ประโยชน์ของการประเมินผล

สุภาพร พิศาลบุตร (2542: 210) ยังได้กล่าวถึงประโยชน์จากการประเมินผลโครงการ ดังนี้

- 1) เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนอย่างต่อเนื่อง
- 2) เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด
- 3) เพื่อใช้เป็นสารสนเทศของผู้บริหารในการตัดสินใจดำเนินโครงการในระยะต่อไป
- 4) เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการปฏิบัติมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโครงการที่มีการลงทุนมาก
- 5) เมื่อนำผลสำเร็จ ปัญหา อุปสรรค หรือข้อบกพร่องที่ได้จากการประเมินผลไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแผนการปฏิบัติการ ให้สามารถดำเนินการได้โดยมีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 6) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการนั้น
- 7) เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ เนื่องจากการประเมินผลเป็นการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงงานและวิธีการใหม่ ๆ ย่อมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานพึงพอใจและกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานมากขึ้น

2.3.4 เกณฑ์ และตัวชี้วัดในการประเมินผล

วเรช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2541: 37-49) ได้กล่าวถึงเกณฑ์มาตรฐาน และตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลของโครงการ ดังนี้

เกณฑ์ประสิทธิผล เป็นเกณฑ์พิจารณาระดับการบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน โดยดูจากผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของประชากรกลุ่มเป้าหมายตามโครงการ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 4 ประการ

ประการแรก คือ ระดับการบรรลุเป้าหมาย มีการบรรลุเป้าหมายในด้านใดบ้าง และส่งผลกระทบต่อประชากรเป้าหมายอย่างไร โดยวัดผลทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ

ประการที่สอง คือ ระดับการมีส่วนร่วม โดยสามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลได้ว่าการมีส่วนร่วมส่งผลกระทบต่อระดับความสำเร็จอย่างไร และควรมีการปรับปรุง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างไร

ประการที่สาม คือ ระดับความพึงพอใจ โดยพิจารณาจากสัดส่วนประชากรเป้าหมายที่พึงพอใจกับบริการของรัฐ หรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หรือความพอใจในมาตรการตามโครงการ

ประการที่สี่ คือ ความเสี่ยงของโครงการ โดยประเมินจากการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมของโครงการทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทั้งระยะสั้นและระยะยาว การศึกษาในครั้งนี้จะใช้เกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นกรอบในการวิเคราะห์ความสำเร็จของโครงการ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

ธีระพงษ์ แก้วหาญ (2546) อธิบายว่าการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนจะมีความเป็นไปได้มากด้วยการเร่งสร้างความคิดให้ชาวบ้าน เพื่อถือวิกฤตเป็นโอกาส (วิกฤตที่ชาวบ้านกำลังได้รับความเดือดร้อนจากทุกด้านจะรวมตัวกันได้ดีและพร้อมให้ความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหามาของตนเอง) การปฏิบัติการอาจเป็นงานยากสำหรับผู้ที่ไม่เข้าใจงานเนื่องจากต้องไปเปลี่ยนความคิดของคน เราจะไปพูดให้เขาฟังก็ไม่ได้ จะเอาเอกสารให้เขาอ่านแล้วให้ทำตามนั้นก็ไม่ได้ ต้องทำให้เกิดประชาคมขึ้นในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งประชาคมในระดับพื้นที่ใดก็ตามที่เกิดขึ้นในลักษณะของการจัดตั้ง แม้จะได้ผลเป็นที่น่าพอใจและรวดเร็ว แต่นั่นย่อมมิใช่วิถีของประชาคมประชาคมที่เกิดขึ้นด้วยรูปแบบดังกล่าวย่อมมิใช่สิ่งแท้ ย่อมประาะบางและขาดเสถียรภาพและนำไปสู่การล่มสลายของประชาคมในที่สุด เพราะเราต่างไม่อยากจะป็นรายงานว่า “โครงการประสบผลสำเร็จตามแผน แต่ (ทำไม) ประชาชนไม่ดีขึ้น” อีกต่อไป จึงมีแนวความคิดในการปฏิบัติงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ดังนี้

1) ในการพัฒนาแบบเดิมเรามักมองกันว่าประชาชนเป็นผู้ไม่รู้ไม่มีความคิดในการพัฒนา จึงเป็นการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีบทบาทในการนำการพัฒนาในทุกด้านโดยถือกันว่าข้าราชการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมากที่สุดเมื่อเข้าไปปฏิบัติงานในหมู่บ้าน และเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้การปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนี้จำเป็นที่เราจะต้องให้ชาวบ้านเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ โดยกระทำทุกวิถีทางให้ชาวบ้านเสนอภูมิปัญญาที่มีอยู่ในตัวเองออกมาให้ได้ การดำเนินการโดยราษฎรเองแม้จะทำให้เกิดความยั่งยืนแต่การเริ่มต้นก็ใช้เวลานานมาก สามารถเกิดขึ้นได้เพียงบางหมู่บ้านเท่านั้น เพราะในปัจจุบันได้เกิดปัญหาชุมชนล่มสลายต่างคนต่างอยู่ ในชุมชนมีผู้มีอิทธิพลและคนเห็นแก่ตัวมากขึ้น หากรอให้มีการวิวัฒนาการไปเองบางหมู่บ้านอาจไม่ทันการ

2) หมู่บ้านเป้าหมายมีลักษณะของชุมชนที่ล่มสลาย คือต่างคนต่างอยู่มาเป็นเวลานาน ทำให้ความร่วมมือจากชาวบ้านทั้งหมู่บ้านในการพัฒนามีน้อย แนวทางที่เป็นไปได้คือการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในกลุ่มผู้มีความคิดเห็นร่วมกันในหมู่บ้านเพียงจำนวนหนึ่งก่อนเรียกว่า “กลุ่มสนใจ” ซึ่งกลุ่มจะขยายผลไปสู่การพัฒนาที่มากขึ้นต่อไปเอง โดยหลักสำคัญคือต้องทำให้กลุ่มดังกล่าวมีความอิสระในการเคลื่อนไหว ไม่ถูกรอบของทางราชการครอบงำความคิดในการพัฒนา คณะกรรมการหมู่บ้านจะเป็นเพียงคณะที่ปรึกษาของกลุ่มเท่านั้น (คณะกรรมการหมู่บ้านอาจเป็นสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มหากหมู่บ้านใดกรรมการหมู่บ้านเป็นที่ยอมรับก็จะให้ดำเนินการเสริมความเข้มแข็งให้กรรมการหมู่บ้านเป็นหลักได้) ผู้ประสานงานการพัฒนาที่จัดจากหน่วยต่าง ๆ จะเป็นผู้สนับสนุนทางแนวความคิดอย่างต่อเนื่อง

3) แนวความคิดในการจัดตั้งกลุ่มชุมชนเข้มแข็งในขั้นต้นก็คือการจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดความคิดร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา ให้ชาวบ้านรู้จักการวิเคราะห์ปัญหาในอดีต – ปัจจุบัน และการคาดการณ์เพื่อมองเห็นอนาคต ด้วยกระบวนการค้นหาอนาคตร่วมกัน (Future Search Conference = F.S.C) จะทำให้เกิดกลุ่มสนใจขึ้น จึงเหมือนเป็นการสร้างชุมชนใหม่ที่มีความเห็นร่วมกันซ้อนหมู่บ้านเดิมขึ้นมา ซึ่งจะมีความเข้มแข็งขึ้นเป็นลำดับ และจะขยายตัวในอนาคตด้วยความมั่นคง ต่อจากนั้นชุมชนก็จะมีความคิดในการจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งจะใช้กระบวนการร่วมพลังสร้างอนาคต (Appreciate Influence Control = A.I.C) จากเวทีประชาคมหมู่บ้าน แผนงาน / โครงการใด ไม่สามารถดำเนินการได้เอง ให้นำเสนอ อบต. / สด. และหากเกินขีดความสามารถของ อบต. / สด. ให้นำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ต่อไป

ลุกขึ้นมาสู้ และการให้ความรู้ กับเขามากพอจนเขากล้าคิดที่จะเสี่ยง คือเสี่ยงที่จะดำเนินชีวิตไปตามกระแสแบบเดิมเพื่อประสพกับความทุกข์ยากในอนาคตอย่างแน่นอน หรือกล้าเสี่ยงที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตใหม่ที่ดีกว่าโดยการร่วมกันสร้างชุมชนให้เข้มแข็งซึ่งจะต่อสู้วิกฤตในท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง เช่นเดียวกับแนวทางของอริยสัจสี่ตามหลักคำสอนสำคัญในพระพุทธศาสนา โดยใน

ขั้นตอนจะเน้นการชี้ให้เห็นทุกขเรื่องเศรษฐกิจและปัญหาด้านสังคมในระดับครอบครัวก่อน เพราะเป็นทุกข์ที่ชาวบ้านทั่วไปจำเป็นต้องได้ ทำให้มีความเห็นคล้อยตามได้โดยง่าย และการแก้ไขปัญหายาเสพติด จะต้องใช้เทคนิคการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) เข้าดำเนินการทุกขั้นตอนด้วย ให้ใช้แนวทางสันติวิธีเพื่อความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหายา

5) ชาวบ้านในชนบทบางแห่งมักไม่กล้าแสดงออก แม้เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ทำให้การวางแผนการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่สามารถประเมินผลได้ในทันที วิทยากรจึงต้องทำให้ชาวบ้านกล้าแสดงออกในความคิดเห็นต่าง ๆ ให้ได้ ด้วยกระบวนการดังกล่าว เพื่อให้สามารถประเมินผลได้ทุกขั้นตอน ซึ่งจะ ทำให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการที่เหมาะสมได้อย่างต่อเนื่อง

6) ในพื้นที่เป้าหมายส่วนใหญ่ชุมชนจะมีลักษณะที่ลุ่มสลาย ผู้นำหมู่บ้านตามกฎหมายมักไม่มีลักษณะเป็นผู้นำธรรมชาติเช่นในอดีต

24.1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต

จากแนวความคิดหลัก 3 ประการ คือ การพัฒนาที่มีคนเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาแบบองค์รวม และการเพิ่มศักยภาพของชุมชน คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ จึงเห็นชอบในหลักการให้ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต ซึ่งใช้คำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า Community Empowerment for Response to Crisis Action Plan อักษรย่อคือ CERCAP ประโยคที่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนและสั้นที่สุดสำหรับการดำเนินงานของแผนนี้คือ ให้ชุมชนตัดสินใจด้วยตนเองเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต และตั้งคณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤตขึ้นมารับผิดชอบการดำเนินการตามแผน ทั้งนี้ สรุปแนวความคิดรวมของแผนฯ เป็นดังนี้ (ธีระพงษ์ แก้วหาญ, 2546: 12-13)

1) หลักการสำคัญที่ใช้เป็นประเด็นในการรณรงค์ระดมความร่วมมือในสังคม เพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต คือ การแก้ปัญหามุ่งเป้าหมายครอบคลุมคนไทยทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤต โดยคำนึงถึงการให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงหรือผู้ชายระดมทรัพยากรและความร่วมมือเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกเรื่องที่ถูกกฎหมาย ไม่คำนึงว่าจะเป็นด้าน เป็นการสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นตามที่ท้องถิ่นตัดสินใจ สร้างเสริมความสามารถในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น และสร้างเสริมให้ผลการแก้ไขปัญหายาบังเกิดความยั่งยืน และปรับตัวตามภาวะวิกฤต

2) ความเชื่อพื้นฐาน คือ ต้องมีความเชื่อมั่นในตัวประชาชนว่า สามารถพัฒนาตนเองและชุมชนของตนได้ และประชาชนมีองค์ความรู้พื้นบ้านรวมทั้งมีภูมิปัญญาที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาตนเองและชุมชนของตนได้

3) บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมรับผิดชอบการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนอย่างจริงจัง และผนึกทรัพยากรสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานของชุมชนในลักษณะองค์รวม

4) การเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนในการตัดสินใจต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กับการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ได้แก่ การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารความรู้ สิทธิ และทรัพยากร อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือให้สิทธิพิเศษเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

5) ประชาชนสามารถเรียนรู้จากการลงมือได้ดีกว่าจากการฝึกแบบรม และสามารถเรียนรู้ได้เร็วขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สถานการณ์ของตนเอง วางแผน และดำเนินการด้วยตนเอง อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และแสดงความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้

6) ชุมชนในระดับหมู่บ้าน เป็นหน่วยในการพัฒนาที่เหมาะสมที่สุดที่จะสามารถทำให้การดำเนินงานพัฒนาโดยประชาชนให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม ไม่ใหญ่เกินกว่าจะจัดแจงได้ สามารถก่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนา

7) กรรมการหมู่บ้าน เป็นกลไกขับเคลื่อนชุมชนที่สามารถริเริ่มการดำเนินงานในนามของทั้งชุมชนร่วมกับองค์กรชุมชนและภาคีการพัฒนาอื่น ๆ ในการสร้างวิสัยทัศน์และวางแผนร่วมกัน

8) แผนชุมชน เป็นแผนการพัฒนาแบบองค์รวมที่ครอบคลุมประเด็นทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่มุ่งไปที่ด้านใดด้านหนึ่ง

9) กลุ่มแกนสนับสนุน เป็นกลไกสำคัญของภาครัฐและภาคีการพัฒนาทั้งหมดในการสนับสนุนทุก ๆ ด้าน ของการพัฒนาที่เป็นองค์รวมแก่ชุมชน

10) เมื่อประชาชนได้รับการส่งเสริมให้มีความเข้มแข็งด้วยการมุ่งให้การพัฒนาดำเนินไปโดยประชาชน การพัฒนาศักยภาพประชาชนก็จะกลายเป็นแรงผลักดันที่เกิดจากความต้องการของประชาชน ไม่ใช่แรงผลักดันที่เกิดจากความต้องการของหน่วยงานภาครัฐหรือภาคีการพัฒนา และการพัฒนาเพื่อประชาชนก็จะเป็นการสร้างความสามารถในการพึ่งตนเองมากกว่าส่งเสริมให้เกิดการพึ่งพา

11) การพัฒนาแบบองค์รวมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางจะบรรลุความสำเร็จโดยมีองค์ประกอบทั้งสามประการ คือการพัฒนาประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน เสริม

แรงซึ่งกันและกันในวงจรความยั่งยืนที่ต่อเนื่อง : คนทุกคนมีความสามารถ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

12) ผลกระทบจากวิกฤตที่มีต่อประชาชนในชุมชนทั่วทั้งประเทศก็จะสามารถแก้ไขได้

อย่างดีที่สุด โดยฝีมือของประชาชนเอง และเป็นการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ บังเกิดประสิทธิผล ประหยัด และมีความยั่งยืนสูงสุดด้วยการดำเนินงานตามแผนเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต

13) ภารกิจของภาคราชการ ก็คือ การปรับระบบบริหารงานที่จำเป็น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน และเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้ชุมชนทั้งหมดสามารถประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนในภาวะวิกฤต

2.4.2 ผู้ประสานในการแก้ปัญหาวิกฤต

การแก้ปัญหาวิกฤตแต่ละระดับต้องมีผู้นำที่เป็นบุคคลซึ่งได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบกำหนดไว้แล้วอย่างเป็นทางการ ดังนั้น ผู้ประสานในการแก้ปัญหาวิกฤต จึงกำหนดให้เป็นผู้มีตำแหน่งเป็นผู้นำตามโครงสร้างการบริหารของชาติในแต่ละระดับ ดังนี้

- นายกรัฐมนตรี (ระดับชาติ)
- ผู้ว่าราชการจังหวัด (ระดับจังหวัด)
- นายอำเภอ (ระดับอำเภอ)
- ประธานกรรมการบริหาร อบต. / ประธานกรรมการสภาตำบล / กำนัน (ระดับตำบล)
- ผู้ใหญ่บ้าน (ระดับหมู่บ้าน)

สำหรับพื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและประธานกรรมการชุมชนเป็นผู้ประสานในการแก้ไขปัญหาวิกฤต

ผู้ประสานในการแก้ปัญหาวิกฤต มีหน้าที่ ความรับผิดชอบในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต ดังนี้

- กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรที่มีอยู่และประชุมชี้แจงแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สมาชิกองค์กรทราบ

- กำหนดและจัดตั้งศูนย์บริหารการแก้ปัญหาวิกฤตแบบเบ็ดเสร็จ

- กำหนดช่องทางการส่งข่าวสารข้อมูลและการติดต่อภายในขอบเขตที่รับผิดชอบ และกับหน่วยงานอื่น ในระดับเดียวกันและต่างระดับกัน
- ผลักดันการดำเนินงานแก้ไขปัญหาในภาวะวิกฤตให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ
- บริหารองค์กรและกระบวนการเผชิญภาวะวิกฤต

องค์กรบริหาร

องค์กรบริหารตามแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต เป็นองค์กรที่มีหน้าที่และมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรและระดมความร่วมมือเพื่อการสนับสนุน แผนงานกิจกรรมของชุมชนตามระบบการบริหารการพัฒนาของประเทศอยู่แล้ว ยกเว้นระดับชาติ มีคณะกรรมการนโยบายสังคมเป็นองค์กรบริหาร เนื่องจากเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนาสังคม นอกจากนี้ยังมีภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมอยู่ด้วย ซึ่งจะส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตแบบองค์รวม

องค์กรบริหารตามแผนนี้ ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายสังคม – กนส. (ระดับชาติ) คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด – กพจ. (ระดับจังหวัด) คณะกรรมการการพัฒนาอำเภอ – กพอ. (ระดับอำเภอ) องค์กรบริหารส่วนตำบล – อบต. / สภาตำบล (ระดับตำบล) คณะกรรมการหมู่บ้าน – กม. (ระดับหมู่บ้าน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระดับท้องถิ่นในเขตอื่นนอกเหนือจากระดับตำบล)

แต่ละระดับผู้นำขององค์กรควรให้รวมเอาภาคีการพัฒนาให้ครอบคลุมการพัฒนารอบด้านเพื่อให้สามารถสนับสนุนได้ในทุก ๆ เรื่อง พร้อมกับเชิญประชาคม และผู้นำภาคเอกชนมาร่วมงานด้วย การประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตขององค์กรเหล่านี้ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคน และสื่อมวลชนเข้าร่วมโดยเสรี เพื่อให้กระบวนการทั้งหมดเป็นไปโดยเปิดกว้าง โปร่งใส และแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อชุมชนที่สามารถตรวจสอบได้

ศูนย์รวมใจแก้ไขวิกฤต

ให้ผู้ประสานในการแก้ไขปัญหาวิกฤตแต่ละระดับ กำหนดจุดที่ตั้ง 1 แห่งที่สามารถดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจากภาวะวิกฤตได้ทุกเรื่อง เป็นสำนักงานบริหารงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต เรียกว่า “ศูนย์รวมใจแก้ไขปัญหาวิกฤต” ซึ่งจะเป็นศูนย์รวมของระบบข้อมูลชุมชนเพื่อการประเมินสถานการณ์ของปัญหาวิกฤต ข้อมูลเพื่อบริหารจัดการแผนงานกิจกรรม ข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ ที่จะเป็น ระบบการติดต่อสื่อสาร ช่องทางการร้องเรียน ช่องทางการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการสอบถาม โดยให้เจ้าหน้าที่สังกัด

กระทรวงต่าง ๆ ในระดับจังหวัด และอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมาประจำปฏิบัติงานให้บริการข้อมูลและช่วยแก้ไขปัญหาให้กับชุมชน

การเชื่อมโยง ประสานงาน และส่งผ่านข้อมูลสามารถดำเนินการจากศูนย์กลางในระดับชาติ ซึ่งได้แก่ คณะอนุกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต (ในคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติ) ไปยังศูนย์รวมใจ ฯ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน หรือการส่งคำขอรับการช่วยเหลือในส่วนที่เกินขีดความสามารถจากระดับหมู่บ้าน ถึงระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และชาติ ได้โดยผ่านเครือข่ายการติดต่อสื่อสาร

เครือข่ายแก้ปัญหาภาวะวิกฤต

เนื่องจากในแต่ละระดับมีบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่ายที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขภาวะวิกฤตทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้มีการรวมพลังกันได้ดีที่สุดในทุกระดับและทำให้มีการทุ่มสรรพกำลังทั้งหมดในลักษณะองค์รวมอย่างแท้จริง ผู้นำในการแก้ปัญหาจะต้องเชิญภาคีการพัฒนาและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้าร่วมเป็นเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และกำหนดแนวทางในการร่วมมือดำเนินงาน สมาชิกเครือข่ายควรได้รับการประชุมชี้แจงตามความจำเป็นเพื่อสร้างความเข้าใจให้ตรงกันและสร้างความผูกพันที่จะทำงานร่วมกัน

2.4.3 การส่งเสริมสมรรถภาพการดูแลตนเองแบบบูรณาการสำหรับเยาวชน

หลักการของหลักสูตร (คู่มือการจัดทำค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้เสพผู้ติดแนวใหม่, 2544)

การส่งเสริมสมรรถภาพการดูแลตนเองแบบบูรณาการสำหรับเยาวชน เป็นหลักสูตรที่มีความมุ่งหมายตอบสนองนโยบายของกระทรวงสาธารณสุขในการแก้ไขปัญหาเสพติดให้กับเยาวชน เพื่อให้เยาวชนที่เข้าร่วมกิจกรรมของหลักสูตรนี้ สามารถส่งเสริมสมรรถภาพในการดูแลตนเองให้ปลอดภัยจากยาเสพติดได้โดยได้รับการสนับสนุนส่งเสริมของบุคลากรสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเยาวชนให้สามารถดำรงชีวิตและมีพฤติกรรมอนามัยที่เหมาะสมใช้ชีวิตอย่างมีคุณค่าตามหลักการ คือ ความรู้ที่ได้จะเป็นพื้นฐานในการสร้างแนวคิดในการดูแลตนเองอย่างถูกต้อง สามารถปฏิบัติงานเป็นนิสัยเกิดการเรียนรู้ในการช่วยเหลือตนเอง มีการสร้างสัมพันธภาพที่ดีซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งสามารถถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ในการส่งเสริมสมรรถภาพในการดูแลตนเองให้กับเพื่อนเยาวชนด้วยกันได้ โดยมีจุดมุ่งหมายดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้เยาวชนสามารถประเมินสถานะสุขภาพของตนเอง พร้อมทั้งใช้กลไกในการเผชิญปัญหาและแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

2. เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนมีความรู้เรื่องโทษพิษภัยของยาเสพติดการบำบัดรักษา การฟื้นฟูสมรรถภาพและการดูแลตนเองได้
3. เพื่อให้เยาวชนสามารถแก้ไขตนเองในเรื่องสุขภาพอนามัย การพิจารณาตนเองและการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับบุคคลอื่นได้
4. เพื่อให้เยาวชนสามารถปรับตัวเสริมสร้างความภาคภูมิใจในตนเองและมีเจตคติที่ดีต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม

2.5 เอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.5.1 กระบวนการการดำเนินงานตามนโยบายประกาศสงครามเพื่อเอาชนะยาเสพติด

2.5.1.1 กรอบแนวความคิด แนวทาง แผนงาน และการดำเนินกิจกรรม ตามนโยบายประกาศสงครามเพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล

ด้วยรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เห็นว่าในปัจจุบันปัญหา ยาเสพติดได้กลายเป็นปัญหาวิกฤตสำคัญของประชาคมโลก โดยเฉพาะประเทศไทย ปัญหานี้ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและประชาคมโลก รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายสำคัญเร่งด่วน ในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติด โดยใช้หลักการป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการบำบัดรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษอย่างเด็ดขาด โดยทุกองคาพยพ ในสังคมจะต้องผนึกกำลัง ร่วมกันให้เป็นพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดให้ได้โดยเร็ว ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดแนวคิดหลักในการ แก้ปัญหา ยาเสพติด คือ (คณะทำงานเครือข่ายพลังชุมชน – พลังแผ่นดิน, 2546: 18)

1) การใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด

2) การตัดและควบคุมวงจร ใน 3 เรื่อง คือ

2.1 ตัดวงจรผลิต การค้า และองค์กรอาชญากรรม (Supply)

2.2 ควบคุมวงจรปัญหาผู้เสพและผู้ติด (Demand)

2.3 ป้องกันกลุ่มเสี่ยง การสร้างชุมชนเข้มแข็ง (Potential Demand)

3) การบูรณาการลงสู่พื้นที่ เพื่อเอาชนะปัญหา ยาเสพติดอย่างยั่งยืน

จากกรอบแนวความคิด รัฐบาลได้กำหนดเป็นแนวทางในการเอาชนะยาเสพติด ดังนี้

3.1 การปลูกพลังแผ่นดินและการป้องกัน

3.2 การควบคุมตัวยาและสารเคมี

3.3 การปราบปราม

3.4 การบำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพ

3.5 การข่าว

3.6 การอำนวยความสะดวกและการประสานงาน

3.7 การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

3.8 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

3.9 การวิจัย พัฒนา และประเมินผล

จากแนวทางในการเอาชนะยาเสพติดดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดเป็นแผนการดำเนินงานของภาครัฐไว้เป็น 3 ระยะ กล่าวคือ

ระยะที่ 1 เน้นการทำลายโครงสร้างผู้ผลิต/ผู้ค้า และรณรงค์สร้างกระแส มีมาตรการหลัก 4 ประการ ได้แก่

1.1) การรณรงค์สร้างกระแส

1.2) การปราบปรามกดดันอย่างรุนแรงเพื่อทำลายโครงสร้างและเครือข่ายองค์กรอาชญากรรม ตลอดจนขจัดอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง นายทุน และมาเฟีย

1.3) การสกัดกั้นการผลิต การนำเข้า และการขนส่งลำเลียงจากชายแดน

1.4) การควบคุมแหล่งอบายมุข และแหล่งมั่วสุม

ระยะที่ 2 เน้นกระบวนการแก้ไข/ฟื้นฟู ควบคุมการจัดเตรียมชุมชนเพื่อรองรับผู้ค้าผู้ผลิตผู้เสพ ที่ผ่านกระบวนการปรับพฤติกรรมและกลับมาใช้ชีวิตในชุมชน มีมาตรการหลักในขั้นนี้ ได้แก่

2.1) การปราบปรามที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

2.2) การแก้ไข/ฟื้นฟู ที่มีการจำแนกตามกลุ่มเฉพาะก่อนเข้ากระบวนการกลับสู่สังคมของชุมชนอย่างมีขั้นตอน กล่าวคือ

- ผู้ค้ารายย่อย เข้าสู่โครงการทำความดีเพื่อแผ่นดิน

- ผู้ติดยา เข้าสู่ระบบบำบัดรักษา

- ผู้เสพ เข้าสู่ค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

ระยะที่ 3 เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการสร้างชุมชนเข้มแข็งเพื่อเพิ่มภูมิคุ้มกันภัยยาเสพติด และปัญหาอื่น ๆ ของชุมชน มาตรการหลักในขั้นนี้ ได้แก่

3.1) การเฝ้าระวังตัวยาไม่ให้เข้ามาสู่หมู่บ้าน/ชุมชน

3.2) การสร้างชุมชนเข้มแข็งอย่างเป็นขบวนการ

3.3) การพัฒนาแก้ไขปัญหาพื้นฐานของหมู่บ้าน/ชุมชน

จากกรอบแนวคิด แนวทาง และแผนงานของรัฐบาล ดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานหลักเพื่อดำเนินงานสนองนโยบายประกาศสงครามเพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล ได้กำหนดกิจกรรมในการดำเนินงานในระดับพื้นที่จังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ ดังนี้

1. ให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส.จ.) และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอ/กิ่งอำเภอ (ศตส.อ./กิ่ง อ.) ขึ้นทั่วประเทศ (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2546)

2. ให้ทุกอำเภอ/กิ่งอำเภอ จัดพิธีประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดพร้อมกันทั่วประเทศ ในวันที่ 31 มกราคม 2546 (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0331/ว 175) ลงวันที่ 15 มกราคม 2546)

3. ให้ประชาสัมพันธ์ถึงผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดว่า ผู้เสพคือผู้ป่วย ขอให้ผู้เสพ ผู้ค้ายาเสพติด และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดออกมาแสดงตัวต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เพื่อเข้าสู่กระบวนการหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะปัญหาเสพติด และร่วมพัฒนาสังคมต่อไป

กรณีผู้เสพที่มาแสดงตัว ให้นำเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาตามแนวทางชุมชนบำบัด หรือสถานพยาบาลของรัฐ พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ แล้วมอบให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน ดำเนินการช่วยเหลือหรือดูแล เพื่อให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ รวมทั้งให้มีการติดตามผลผู้เสพและครอบครัวอย่างต่อเนื่อง

กรณีผู้ค้า ให้ดำเนินการทำพันธะสัญญา หรือสัตยาบัน และดื่มน้ำสาบานว่าจะไม่ข้องเกี่ยวกับยาเสพติดอีก และให้รายงานตัวต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ทุก 7 วัน ให้พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจตรวจสอบขยายผล เพื่อดำเนินการกับผู้เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ให้ผู้ค้าที่มาแสดงตัวเข้ารับการอบรมโครงการทำความดีเพื่อแผ่นดิน หลังผ่านการอบรมแล้วต้องไปรายงานตัวกับ ศตส.อ./กิ่ง อ. ในท้องที่ที่อยู่อาศัย อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0331/ ว 255 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2546)

4. การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปใช้ยาเสพติด (Potential Demand) ให้จังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ จัดกิจกรรมที่เหมาะสม เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดให้กับเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งกลุ่มผู้ใช้แรงงาน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชน และสังคม และพยายามหามาตรการลดปัจจัยเสี่ยง เช่น ควบคุมสถานบริการและแหล่งบันเทิง (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0331/ ว 307 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546)

5. ให้จังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ ตั้งศูนย์ซักถาม เพื่อซักถาม สอบสวน ขยายผลไปสู่การปราบปราม ผู้ผลิต/ผู้ค้า รายต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไป (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ศตส.มท 0331/ ว 78 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546)

6. จับกุมผู้ค้า ผู้ผลิต หากเป็นกรณีรายใหญ่ ให้นำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาใช้ดำเนินการยึดทรัพย์สิน (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ศตส.มท 0331/ ว 78 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546)

7. การดำเนิน “หมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติด” โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้ (สำนักอำนวยการกองอาสารักษาดินแดน, 2546: 27)

ขั้นที่ 1 เตรียมองค์กร/บุคลากร

ขั้นที่ 2 การเตรียมหมู่บ้าน/ชุมชน

ขั้นที่ 3 การประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน

ขั้นที่ 4 สืบหาข้อมูลผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ขั้นที่ 5 การทำให้หมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติด

ขั้นที่ 6 การพัฒนาไปสู่ “หมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติดอย่างยั่งยืน”

8. ให้ ศตส.อ./กึ่ง อ. คัดเลือกวิทยากรกระบวนการ (ครู ก.) จำนวน 5 คน เพื่อทำหน้าที่สร้างความเข้าใจ สร้างจิตสำนึก ปลุกฝังอุดมการณ์ให้กับผู้ประสานพลังแผ่นดิน ติดตาม แนะนำ และส่งเสริมให้ผู้ประสานพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดหมู่บ้าน/ชุมชน ดำเนินงานหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็ง เพื่อเอาชนะยาเสพติดอย่างยั่งยืนถาวร โดยให้วิทยากรกระบวนการ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดตำบล/เทศบาล (ครู ข.) แห่งละไม่น้อยกว่า 30 คน

ให้ครู ก. ร่วมกับ ครู ข. ประชุมชี้แจง อบรม หน่วยประสานพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดหมู่บ้าน/ชุมชน หมู่บ้าน/ชุมชน ละ 25 คน เพื่อเข้าร่วมแก้ไขปัญหายาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชน โดยมีหน้าที่

1. ป้องกันกลุ่มเสี่ยง
2. ติดตามดูแลผู้ติด/ผู้เสพ
3. การติดตามผู้ผ่านโครงการทำความดีเพื่อแผ่นดิน
4. การข่าวเกี่ยวกับยาเสพติด
5. การดำเนินการหมู่บ้านเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติด

(คำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ที่ 24/2546)

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เห็นชอบให้ดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง และให้คงการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการ/ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดทุกระดับ เพื่อปฏิบัติการกิจดังกล่าวให้เข้มข้นต่อเนื่องต่อไป ประกอบกับ Roadmap การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระยะที่ 3 ตั้งแต่วันที่ 3 ธันวาคม 2546 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2547 จะสิ้นสุดลงนั้น

ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ 6/2547 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ได้ให้ความเห็นชอบ Roadmap การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดทุกระดับ กระทรวง กรม ส่วนราชการภาคเอกชน

ภาคประชาชน ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการต่อไป โดยมีแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้ (ที่มา: คำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ที่ 28/2547 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2547)

1. เป้าหมาย

มุ่งที่จะเอาชนะปัญหาเสพติดให้ได้อย่างยั่งยืนและมีระบบเฝ้าระวังปัญหาเสพติดที่มีประสิทธิภาพ

2. แนวความคิด

2.1 มุ่งทำลายเงื่อนไขฝ่ายตรงข้ามให้หมดไป และเสริมสร้างความเข้มแข็งของฝ่าย

เรา

2.2 มุ่งพัฒนาระบบเฝ้าระวังและสร้างความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหายา

3. ยุทธศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่

3.1 ยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด (Supply) เน้นการดำเนินการเชิงรุกในพื้นที่นอกประเทศ เพื่อลดปริมาณการผลิตและยุติการผลิตยาเสพติดในประเทศเพื่อนบ้าน สกัดกั้นการนำเข้ายาเสพติดในพื้นที่ชายแดนและเส้นทางคมนาคมสำคัญภายในประเทศ สืบสวนจับกุมดำเนินคดีกับผู้ค้ายาเสพติดและเครือข่ายโดยเด็ดขาดควบคู่ไปกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ดำเนินการด้านมาตรการยึดทรัพย์สินและภาษีอากร และระบบเฝ้าระวังการค้ายาเสพติดชนิดใหม่

3.2 ยุทธศาสตร์การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปใช้ยาเสพติด (Potential Demand) เน้นไปที่การณรงค์ต่อต้านยาเสพติดในทุกกลุ่มประชาชน การสร้างภูมิคุ้มกันต้านทานยาเสพติดโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน นักเรียน นักศึกษา การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการเอาชนะยาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชน สถานศึกษา และสถานประกอบการ การจัดระบบเฝ้าระวังปัญหาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 ยุทธศาสตร์การแก้ไขผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด (Demand) เน้นการลดจำนวนผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด และให้ความช่วยเหลือดูแล พัฒนาผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูให้มีอาชีพ/รายได้ ให้ได้รับการยอมรับและดำรงตนอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข ใช้มาตรการพิเศษในการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดหนักหรือเรื้อรัง ให้ได้รับการฟื้นฟูดูแลระยะยาว และมีระบบเฝ้าระวังการเสพ การติดยาเสพติด

3.4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ เน้นการพัฒนา ศตส. ทุกระดับให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การบูรณาการแผนงาน โครงการและงบประมาณในพื้นที่ การตรวจติดตามผลและการพัฒนาระบบเฝ้าระวังปัญหาเสพติด

4. มาตรการสำคัญ ประกอบด้วย

4.1 ยุทธศาสตร์การควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด

- การยุติแหล่งผลิตนอกประเทศ
- การสกัดกั้นการนำเข้ายาเสพติด
- การทำลายเครือข่ายการค้า/นักค้าสำคัญ/ผู้มีอิทธิพล/เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- การควบคุมการแพร่ระบาด
- การควบคุมไม่ให้มียาเสพติดชนิดใหม่แพร่ระบาด

4.2 ยุทธศาสตร์การป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปใช้ยาเสพติด

- การสร้างภูมิคุ้มกันต้านยาเสพติด
- การสร้างชุมชนเข้มแข็งและพลังแผ่นดิน
- การส่งเสริมสถานศึกษาให้เอาชนะปัญหาเสพติดอย่างยั่งยืน
- การส่งเสริมให้สถานประกอบการเอาชนะปัญหาเสพติดอย่างยั่งยืน

4.3 ยุทธศาสตร์การแก้ไขผู้เสพยา/ผู้ติดยาเสพติด

- การค้นหาผู้เสพยา/ผู้ติดยาเสพติด จัดทำทะเบียนและจำแนกประเภท
- การบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยา/ผู้ติดยาเสพติด
- การบำบัดฟื้นฟูและควบคุมผู้ติดยาเสพติดหนักหรือเรื้อรัง (Hard Core)
- การให้ความช่วยเหลือผู้เสพยา/ผู้ติดยาเสพติด ให้มีอาชีพ/รายได้
- การรณรงค์ปรับเปลี่ยนเจตคติให้สังคมยอมรับและให้โอกาสผู้เสพยา/ผู้ติดยาเสพติด

4.4 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

- การดำรงความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานของ ศตส. ทุกระดับ
- การบูรณาการแผนงาน/งบประมาณ การดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด
- การอำนวยการ เร่งรัด กำกับ ติดตามและประเมินผล

5. การปฏิบัติ

ให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดทุกระดับ กระทรวง กรม ส่วนราชการภาคเอกชน /ภาคประชาชน ทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง แปลง Roadmap การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ไปสู่การปฏิบัติในรายละเอียด ในรูปของแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม หรืออื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่หรือที่กำหนดไว้ตาม Roadmap ทั้งนี้ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ งบประมาณของ ศตส.ทุกระดับและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ในปีงบประมาณ 2548 ให้ดำเนินการดังนี้

5.1 ให้ส่วนราชการในส่วนกลางที่มีงบประมาณที่ลงสู่พื้นที่ของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกรุงเทพมหานคร ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตำบล อบต.

ประมาณในงวดที่ 1 ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 ตุลาคม 2547 และงวดที่ 2 ภายในวันที่ 15 เมษายน 2548 และให้มอบอำนาจบริหารงบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ CEO จังหวัด

5.2 ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ขอความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ สนับสนุนจัดสรรงบประมาณที่ได้รับในปีงบประมาณ 2548 อย่างน้อยร้อยละ 4 เพื่อใช้ในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับพื้นที่

5.3 ให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด/กรุงเทพมหานคร กำหนดสัดส่วนของการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับในปีงบประมาณ 2548 ดังนี้

5.3.1 ใช้ในการบริหารจัดการของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 20 ของงบประมาณที่ได้รับ

5.3.2 ใช้ในการปราบปรามยาเสพติด ร้อยละ 20 ของงบประมาณที่เหลือตามข้อ 5.3.1

5.3.3 สำหรับงบประมาณที่เหลือจากข้อ 5.3.1 และ 5.3.2 ให้ใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยมีสัดส่วนดังต่อไปนี้

- สถานศึกษา ร้อยละ 30
- หมู่บ้าน/ชุมชน ร้อยละ 25
- สถานประกอบการ ร้อยละ 15
- ตามความเร่งด่วนของสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ ที่คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ให้ความเห็นชอบร่วมกัน ร้อยละ 30

5.3.4 ทั้งนี้ให้คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ปรับสัดส่วนตามข้อ 5.3.2 และข้อ 5.3.3 ได้ตามความจำเป็นที่สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยไม่ต้องกระทบต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ตาม Roadmap และให้รายงานให้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติทราบโดยทันที

5.3.5 ให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกับ ศตส. จังหวัด/กรุงเทพมหานคร พิจารณาจัดทำรายละเอียดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม งบประมาณประจำปี 2548 และการบูรณาการ และส่งให้สำนักงาน ป.ป.ส. ภายในวันที่ 15 กันยายน 2547 เพื่อดำเนินการตัดโอนเงินงบประมาณ ประจำปี 2548 ไปยัง ศตส. จังหวัด/กรุงเทพมหานคร ภายในวันที่ 15 ตุลาคม 2547 ต่อไป

6. ระยะเวลา

Roadmap การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระยะที่ 4 มีระยะเวลาในการปฏิบัติการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2548

7. การรายงานผล

ให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดทุกระดับรวบรวมผลการปฏิบัติปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ สรุปรายงานในการประชุมศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติทุกครั้ง

2.5.2 สรุปขั้นตอน กระบวนการ และผลการดำเนินงานตามนโยบายประกาศสงครามเพื่อเอาชนะยาเสพติด ของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอไชยปราการ

ปัญหาเสพติดถูกกำหนดให้เป็นสาระแห่งชาติที่สำคัญประการหนึ่ง นับแต่ช่วงประกาศสงครามกับยาเสพติด วงจรการค้ายาเสพติดได้หยุดชะงักลงเนื่องจากการดำเนินงานอย่างเฝ้าระวังและจริงจังของรัฐบาล กลไกหลักที่สำคัญได้แก่ “พลังแผ่นดิน” จากทุกภาคส่วนของสังคมเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดในทุกมาตรการและทุกยุทธศาสตร์

สำหรับศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอไชยปราการ ได้มีการปฏิบัติตามนโยบายตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2547 สรุปผลการดำเนินงานดังนี้ (ที่มา: สรุปผลการปฏิบัติของ ศตส.อ.ไชยปราการ 2547)

1. สรุปในภาพรวม

1.1 ด้านการสกัดกั้นและควบคุมยาเสพติด สารตั้งต้น และเคมีภัณฑ์ในพื้นที่ชายแดนคือ สกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติดพื้นที่ชายแดนให้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ เสริมสร้างศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชนต่อต้านยาเสพติดให้เป็นแนวสกัดกั้นและเฝ้าระวังยาเสพติดตลอดแนวชายแดนจำนวน 1 หมู่บ้าน/ชุมชน ลดปัญหาการลักลอบนำยาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทางบริเวณชายแดนให้ได้อย่างละ 80 รวมทั้งควบคุมการลักลอบนำเข้าส่งออกยาเสพติด เคมีภัณฑ์ สารตั้งต้น และอุปกรณ์การผลิตยาเสพติดด้วย

1.2 ด้านการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมด้านยาเสพติดและนักค้ายาเสพติดรายสำคัญคือ ปราบปรามทำลายองค์กรอาชญากรรมด้านยาเสพติด ข่ายงานการค้ายาเสพติดรายสำคัญ กลุ่มนักค้ายาเสพติดผู้มีอิทธิพลและผู้ที่มียุทธการเกี่ยวข้องกับในพื้นที่จำนวน 72 ราย ปราบปรามจับกุมนักค้ายาเสพติดรายย่อยในพื้นที่แพร่ระบาดรุนแรงและพื้นที่แพร่ระบาดปานกลางจำนวน 211 ราย ตลอดจนถึงสืบสวนทางการเงินและดำเนินการต่อทรัพย์สินของกลุ่มนักค้ายาเสพติด นายทุน ผู้สนับสนุน และผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

1.3 ด้านการป้องกันยาเสพติดในกลุ่มเป้าหมายคือ สร้างแนวร่วมการต่อต้านยาเสพติดในวงกว้างและในพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดทุกพื้นที่ จัดการปรับเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมของบุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายให้ลดละเลิกยาเสพติด ดำเนินการให้ทุกสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีปัญหาเสพติดแพร่ระบาดรุนแรงและแพร่ระบาดปานกลางปลอดยาเสพติด สร้างภูมิคุ้มกันต้านยาเสพติดเพื่อป้องกันกลุ่มผู้บริสุทธ์และกลุ่มเสี่ยงต่อการใช้ยาเสพติด ควบคุมปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมสถานบันเทิงซึ่งเป็นแหล่งมั่วสุมของเด็กและเยาวชน เสริมปัจจัยบวกเพื่อต่อต้านยาเสพติดในระดับชุมชน ด้วยการสร้างสนามกีฬาจำนวน 4 แห่ง และลานกีฬาต้านยาเสพติดจำนวน 4 แห่ง ตลอดจนป้องกันป้องกันปราม และปราบปรามการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการ

1.4 ด้านการลดปัญหาเสพติดคือ จัดการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในรูปแบบคนไข้ในสถานพยาบาลจำนวน 40 คน รูปแบบศูนย์บำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพหรือค่ายทหาร/ตำรวจ จำนวน 20 คน และรูปแบบจิตสังคมบำบัด (Matrix intensive outpatient program) จำนวน 90 คน จัดการบำบัดรักษาผู้เสพยาและผู้ติดยาเสพติดในรูปแบบค่ายบำบัดในชุมชนจำนวน 960 คน จัดการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในระบบต้องโทษ ระบบบังคับ รวมทั้งจัดการปรับเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมและการฟื้นฟูสมรรถภาพในรูปแบบระยะสั้นด้วย

1.5 ด้านการลดความรุนแรงของการแพร่ระบาดของยาเสพติดในแต่ละพื้นที่คือลดพื้นที่หมู่บ้าน/ชุมชนชายแดนที่กำหนดให้ต้องมีการควบคุมดูแลแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นกรณีพิเศษจำนวน 2 หมู่บ้าน ลดพื้นที่หมู่บ้าน/ชุมชน ตอนในที่กำหนดให้ต้องมีการควบคุมสถานการณ์ปัญหาและเร่งรัดดำเนินการแก้ไขเป็นกรณีเร่งด่วนจำนวน 36 หมู่บ้าน 20 ชุมชน

1.6 ด้านระดมสรรพกำลังเพื่อต่อสู้กับปัญหายาเสพติดคือ ส่งเสริมให้ประชาชนองค์กรประชาชน ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา สถาบันทางสังคม สถาบันศาสนา และชุมชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เสริมสร้างความเข้มแข็งของหมู่บ้าน/ชุมชนที่เป็นหมู่บ้านแกนนำ/ศูนย์เรียนรู้จำนวน 44 หมู่บ้าน 20 ชุมชน

2. แนวการปฏิบัติ

2.1 พื้นที่ชายแดน เน้นการสกัดกั้นยาเสพติดและเสริมความมั่นคงในแนวชายแดน โดยการใช้กองกำลังป้องกันชายแดนในการหาข่าว การเฝ้าจุดตรวจจุดช่องทางนำเข้าส่งออกยาเสพติด น้ำยาเคมี เคมีภัณฑ์ สารตั้งต้น และอุปกรณ์การผลิต และการลาดตระเวนสกัดกั้นเส้นทางลำเลียงในแนวชายแดนให้ครอบคลุมชายแดนทุกด้านของพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็ต้องจัดระเบียบชายแดนควบคู่ไปกับการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงตามยุทธศาสตร์การป้องกันเบ็ดเสร็จเพื่อให้ชุมชนชายแดนเกิดความเข้มแข็งและเป็นแนวสกัดกั้นยาเสพติด

2.2 พื้นที่รุนแรงพิเศษบริเวณชายแดนและพื้นที่รุนแรงพิเศษตอนใน เน้นการจัดกลไกการดำเนินงานเพื่อควบคุมสถานการณ์ปัญหาของพื้นที่ที่มีปัญหาวิกฤติและพื้นที่ปัญหาสำคัญ โดยให้หน่วยงานระดับภาคและหน่วยงาน ส่วนกลางสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัดและอำเภอที่มีสถานการณ์ปัญหารุนแรง มีอิทธิพล หรือเงื่อนไขเฉพาะที่เกินขีดความสามารถของจังหวัดและอำเภอในการจัดการต่อปัญหารวมทั้งอาจจะเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ส. พิจารณากำหนดพื้นที่พร้อมกับองค์กรขึ้นมารับผิดชอบในการแก้ไขก็ได้

2.3 พื้นที่แพร่ระบาดรุนแรงและปานกลาง เน้นการควบคุมยาเสพติด การปราบปรามทำลายโครงสร้างการค้ายาเสพติดของกลุ่มผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้มีอิทธิพล และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ตัดผู้เสพยาเสพติดออกจากวงจรปัญหายาเสพติด ส่วนกลุ่มผู้ติดยาเสพติดต้องได้รับการบำบัดรักษาฟื้นฟูอย่างใกล้ชิด ต้องสร้างแนวร่วมเพื่อต่อต้านยาเสพติดทั้งในระดับพื้นที่และการสร้างกระแสสังคมในวงกว้าง ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรู้สึกห่วงใยลูกหลาน เกิดความตระหนักในอันตรายของยาเสพติดที่กำลังบ่อนทำลายสังคมและประเทศชาติ และให้เห็นแก่ประโยชน์สุขของทุกคน ตลอดจนเร่งรัดการควบคุมและลดปัจจัยเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ปัญหายาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานบันเทิงและสถานเริงรมย์ที่เป็นแหล่งมั่วสุมของเด็กและเยาวชนอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังต้องเสริมปัจจัยทางบวกให้เกิดภูมิคุ้มกันต้านยาเสพติด โดยเฉพาะในกลุ่มของเด็กและเยาวชน

2.4 พื้นที่ระบาดเบาบาง เน้นการดูแลแก้ไขทั้งกลุ่มเสี่ยง กลุ่มผู้ใช้ และผู้ติดยา ทั้งในชุมชน โรงเรียน และสถานประกอบการ การให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโทษพิษภัยของยาเสพติดการสร้างภูมิคุ้มกันต้านทานการป้องกันยาเสพติดช่วยเหลือและดูแลผู้ติดยาและผู้ขายยาเสพติดให้ประชาชนในระดับพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

2.5 พื้นที่ศักยภาพ เน้นการสร้าง พัฒนา และใช้ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน ที่มีอยู่เพื่อนำมาเสริมหรือสนับสนุนการแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่

3. เงื่อนไขการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานข้างต้นมีเงื่อนไขสำคัญดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยการกำหนดภารกิจร่วมให้แก่งานทุกภาคส่วนของแผ่นดิน ทุกหน่วยงาน ทุกองค์กร และทุกพื้นที่ถือว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นภารกิจสำคัญเร่งด่วน และเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของชนในชาติที่จะต้องร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันแก้ไขปัญหายาให้บรรลุผลสำเร็จ

3.2 การกำหนดยึดพื้นที่เป็นหลักในการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยเน้นการแก้ไข ปัญหาให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ การกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน และใช้กลไก พื้นที่ควบคุมและแก้ไขปัญหาด้วยตนเองและอย่างมั่นคงยั่งยืน

3.3 การแก้ไขปัญหายาเสพติดแบบเบ็ดเสร็จและครบวงจร ภายใต้ภาวะวิกฤต ของปัญหายาเสพติด ต้องเร่งรัดการดำเนินงานเป็นกรณีพิเศษเร่งด่วน การใช้มาตรการที่เข้มข้นทั้ง ด้านการป้องกันและปราบปรามในลักษณะร่วมกันด้านรุ่มกันดี รวมทั้งการใช้มาตรการเสริมทุกรูป แบบและการจัดเงื่อนไขสำคัญของปัญหาและเงื่อนไขสำคัญของการดำเนินงานด้วย

3.4 ความเป็นเอกภาพของการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดเชิงรุก เน้น การทำงานที่มีความเป็นเอกภาพในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเอกภาพทั้งในแนว ความคิด การจัดองค์การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การปฏิบัติ ระบบการสนับสนุน ระบบการ ให้คุณให้โทษ ตลอดจนถึงการติดตามและประเมินผล

3.4 การแสวงหาความร่วมมือจากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อน บ้านเพื่อลดอุปทานด้านยาเสพติดและให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่จะส่งผล กระทบโดยตรงต่อสถานการณ์ปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติดขึ้นมารองรับ

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จิรพรรณ มุกระ (2537) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วม ขององค์การชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด: กรณีศึกษาบ้านแม่สาใหม่ ตำบลโป่ง แยก อำเภอมะริม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิก องค์การชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ประกอบด้วย ความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของ รัฐ ความเกรงใจผู้ที่มีสถานภาพสูงกว่าความเชื่อถือผู้นำ และกิจกรรมที่นำมาซึ่งการทำงานร่วมกัน คือ การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในชุมชน นอกจากนี้ จิรพรรณ ยังได้กล่าวถึงอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนว่า เป็นกลุ่มคนที่มีความตระหนักในปัญหายาเสพติด มีความเต็มใจที่จะเข้า ร่วมกิจกรรม นอกจากนี้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีผู้นำที่มีความสามารถเข้าใจมาตรการ ด้านต่างๆ ที่นำมาใช้ในการดำเนินงานและสามารถประสานเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่มูลนิธิ โครงการหลวงและมีศักยภาพในการบริหารจัดการองค์การได้เป็นอย่างดี จิรพรรณ ได้เสนอแนะว่า ในการรณรงค์ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดแล้ว ปัจจัย สำคัญคือ การพัฒนาคนใน 3 ระดับ คือ ระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับผู้นำชุมชนและระดับ สมาชิกของชุมชน

สานิต รนทวิ (2540) ทำการศึกษาเรื่อง ทักษะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตอนโยบาย ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในจังหวัดกำแพงเพชร การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงมาตรการต่างๆ ที่รัฐนำมาใช้เป็นแนวทางในการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดผู้ติดยาเสพติด เพื่อศึกษาถึงทักษะของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดต่อ มาตรการของรัฐด้านป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลของ การนำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปใช้ปฏิบัติ และเพื่อศึกษาถึงปัญหาและ อุปสรรคในการดำเนินการและหาแนวทางในการแก้ไขการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้มี ประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

ผลการศึกษาพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ปัจจัยกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด มีความครบถ้วนพอสมควรแล้ว แต่อาจขาดในบางเรื่อง ส่วนในเรื่องการ นำกฎหมายไปบังคับใช้ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยหลายอย่างคือ เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ขาดความรู้ ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายและขั้นตอนปฏิบัติอย่างแท้จริง อีกทั้งขั้นตอนในการ ปฏิบัติมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ลำช้า ขาดการประสานงานทั้งระดับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญคือ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ กลุ่มผู้มีอิทธิพลทั้งในส่วนกลาง และท้องถิ่นจึงทำให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไม่ได้ผลเท่าที่ควร โดยสามารถ ปราบปรามได้เฉพาะผู้ค้าและผู้เสพรายย่อยเท่านั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จึงมีความเห็นว่าใน ปัจจุบัน โดยเฉพาะยาบ้าทั้งนี้ซื้อขายง่าย ผลิตได้ง่าย ต้นทุนต่ำ กำไรมาก จึงทำให้เกิดการผลิต และแพร่ระบาดอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง สำหรับในด้านนโยบายการป้องกันและปราบปรามยา เสพติดนั้นมีความชัดเจนดี แต่ปัญหาอยู่ที่การปฏิบัติเพราะมีปัญหาหลายประการคือ ขาดการ ประสานนโยบายและแผน ขาดการประสาน ขาดงบประมาณ ขาดกลยุทธ์ในการดำเนินงานและ ปัญหาการดำเนินคดีมีความยุ่งยากซับซ้อน ส่วนแนวทางการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้ให้สัมภาษณ์มีข้อเสนอว่า ต้องสืบสวน ติดตาม จับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมาลงโทษ อย่างเด็ดขาด ด้วยยาเสพติดต้องสกัดกั้นปราบปรามทำลายอย่างแท้จริง และทรัพย์สินที่ใช้หรือได้ มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดต้องริบให้หมด โดยใช้มาตรการปราบปรามการฟอกเงิน

จุลจรัส ลิ้มถาวร (2541) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการปราบปราม ยาบ้าของเจ้าหน้าที่ตำรวจในจังหวัดลำพูน มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อ การดำเนินงานด้านการปราบปรามยาบ้าของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้าน การปราบปรามยาบ้าของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคและแนวทางการ แก้ไขปัญหาเพื่อให้การปราบปรามยาบ้าของเจ้าหน้าที่ตำรวจประสบความสำเร็จ

ผลของการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานปราบปราม ยาบ้า คือ ปัจจัยด้านกฎหมาย และปัจจัยด้านแนวทางการดำเนินงานตามแผนแม่บท กรมตำรวจ

ปัจจัยด้านบุคคลในท้องถิ่น ประกอบด้วย ข้าราชการทหาร ตำรวจ กลุ่มนักการเมือง และ นักธุรกิจที่ส่งผลดีต่อการดำเนินงานปราบปรามยาบ้า ด้านผลการปราบปรามยาบ้าของเจ้าหน้าที่ ตำรวจในปี 2535-2540 พบว่ามี ประสิทธิภาพในการปราบปรามแต่ปัญหาการผลิตและการค้ายังคงมีอยู่เพราะมีกลุ่มผู้ค้าใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา ประการสำคัญพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าไปมีส่วนได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากการค้ายาบ้าอีกด้วย และบางรายเป็นผู้ค้าเอง ส่วนปัญหาและอุปสรรคนั้นจะเกิดขึ้นจากการขาดงบประมาณ กำลังคน อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะที่ใช้ในการปราบปราม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดการประสานงานกัน นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นต่อแนวทางการแก้ไขว่า ไม่ควรให้มีการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยและศาลไม่ควรใช้ดุลยพินิจลดหย่อนผ่อนโทษด้วย ควรทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้จริงจึงอย่างเด็ดขาด และรัฐบาลผู้เกี่ยวข้องควรมาดูแลและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหานอย่างใกล้ชิดและจริงจัง

2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

