

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามยาเสพติดของสถานีตำรวจภูธรในจังหวัดลำพูน พ.ศ. 2554 ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎีต่างๆและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้า โดยใช้แนวคิด ทฤษฎีในการศึกษาดังนี้

- 2.1 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.3 ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 นโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- 2.5 อำนาจหน้าที่
- 2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

#### 2.1 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 2.1.1 ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมนและวิลเดาวิก (Pressmam and Wildavsky, 1973 อ้างในสุภชัย ยาวะประภาส, 2545) ได้นิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 2 แนวทาง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายและการกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น และ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน สามารถดำเนินไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์

โจนส์ (Jones, 1977) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงกิจกรรมต่างๆที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผล ทั้งนี้ได้แก่ 1) กิจกรรมการตีความหมาย คือการแปลความหมาย หรือตีความนโยบายให้ชัดเจน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ 2) การจัดองค์กรเพื่อการรองรับนโยบาย คือ การจัดองค์กรหรือการกำหนดวิธีการบริหารนโยบาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายนั้นๆและ 3) การปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ การให้บริการแก่ประชาชนการเบิกจ่ายงบประมาณและกิจกรรมอื่นๆที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ตามเป้าหมายของนโยบาย

เอ็ดเวิร์ดส์ (Edwards, 1980 อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2551) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่อยู่ระหว่างการก่อตัวของนโยบายกับผลลัพธ์ของนโยบายที่มีต่อประชาชน อันได้แก่ การอนุมัติกฎหมาย การออกระเบียบข้อบังคับ โดยฝ่ายบริหาร การบังคับคดีของศาล และการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้ให้ประชาชนทราบโดยทั่วถึง

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงค่านโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

มยุรี อนุมานราชชน (2547: 208) ได้ให้ความหมายของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่า คือ การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจจะเป็นกฎหมาย คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วยการจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการ เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนด การออกแบบองค์การและผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงาน โครงการที่กำหนดไว้

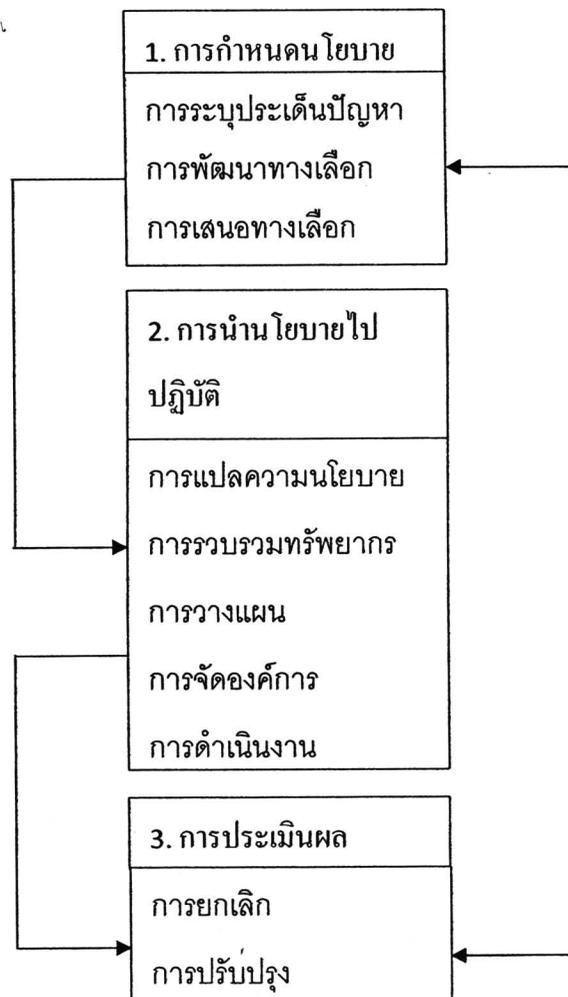
วรเดช จันทรศร (2548:27-28) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นเรื่องการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับ “ความสามารถในการผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้”

สุรสิทธิ์ วัชรขจร (2549) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงกระบวนการหรือวิธีการที่จะนำเอานโยบายที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น การกำหนดหรือตีความแนวทางปฏิบัติที่แน่ชัด การเบิกจ่ายงบประมาณ การหางบประมาณเพิ่มเติม การจัดสรรเงิน การทำสัญญา การเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดหมวดหมู่และการวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดอัตราค่าจ้างและการจ้างงาน การจัดรูปองค์กร การกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติ การวางแผนสำหรับอนาคต การเจรจาต่อรองกับประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ นักธุรกิจ รัฐบาล องค์กรภาครัฐอื่นๆ ต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551) ได้ให้ความหมายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภาหรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่นๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่จะนำนโยบายที่ได้ความเห็นชอบ ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง และมีความสัมพันธ์กันในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ของนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งของขั้นตอนนโยบายหรือ วงจรชีวิตของนโยบาย (life cycle) (สุภชัย ยาวะประภาส, 2545) ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 ขั้นตอนนโยบาย

โดยขั้นตอนการกำหนดนโยบายนั้นจะหมายถึงการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ส่วนขั้นตอนการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติกัน จะรวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปการวางแผนปฏิบัติได้ ซึ่งนักรัฐศาสตร์ให้ความสนใจศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เพราะ ความไม่ประสบความสำเร็จจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ที่กำหนดนโยบายมักจะกำหนดนโยบายได้ดีกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่คาดหวังในขณะกำหนดนโยบาย และสิ่งที่เกิดขึ้นจริงขณะนำนโยบายไปปฏิบัติจนแล้วเสร็จนี้ เรียกว่า ช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation gap)(มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 209) กิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบาย ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นขณะนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย (เฉลิมพล เกียรติระกูล, 2549)

2) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญมากในการชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545) โดยขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้ (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551:274-276)

2.1 การตีความนโยบายนั้น และการวางแผนในรายละเอียด เราพบบ่อยๆ ว่ากฎหมายระเบียบ หรือคำสั่งที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดออกมา มักอยู่ในรูปที่มีรายละเอียดไม่มาก หน่วยงานหรือส่วนราชการที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องแปลงแนวนโยบายนั้นมาเป็นแผนงาน โครงการ กฎระเบียบ และคำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง มีความชัดเจนว่าตนต้องดำเนินกิจกรรมอย่างไร

2.2 การจัดองค์การ นับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้จำเป็นต้องมีองค์การดูแล การนำเอานโยบายไปปฏิบัติในทางปฏิบัติการจัดองค์การ แยกกล่าวเป็น สามแบบดังนี้

2.2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติกัน เป็นอีกภารกิจหนึ่งของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เป็นเพียงการเพิ่มกิจกรรมให้มากขึ้นเท่านั้น ในอีกกรณีหนึ่ง การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติอาจเป็นภาระของหลายๆหน่วยงาน ในลักษณะนี้เป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงานทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน หรือเชื่อมโยงกับกระทรวงหรือกรมอื่นๆ

2.2.2 องค์กรที่จะเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติไม่ปรากฏ จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมารองรับ โดยอาจจัดตั้งกรมหรือกองขึ้นในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง อีกรูปแบบหนึ่งเป็นการจัดตั้งองค์กรเป็นเอกเทศใหม่

2.2.3 รูปแบบพิเศษ คือ การดึงทรัพยากร โดยเฉพาะบุคลากรมาจากหน่วยงานอื่นๆ เพื่อเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

2.2.4 การระดมทรัพยากร เพื่อนำไปใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การนำเอาทรัพยากรทางการบริหารมาแปลงให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านั้น ได้แก่ บุคลากร



งบประมาณ อาคารสถานที่ และเครื่องมืออุปกรณ์ ถ้าทรัพยากรขาดแคลนย่อมกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน การจัดวางแผนที่ดียังไม่เป็นเครื่องประกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผล ถ้าขาดการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรบริหารดังกล่าวแล้วอย่างเพียงพอ

2.2.5 ประการสุดท้าย ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากนโยบายนั้น การใช้ประโยชน์เป็นบทบาทของประชาชน ที่นโยบายนั้นตั้งจุดหมายไว้ ประโยชน์ของนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ชัดเจน เช่น การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล เข้ารับการศึกษาตามหลักสูตรต่างๆ อีกลักษณะหนึ่งเป็นประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนตัดสินใจมาใช้ เช่น การยื่นคำร้องคัดค้านทะเบียนบ้านจากที่ว่าการอำเภอ หรือเทศบาล การยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท การยื่นขอก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ยังมีมีการใช้ประโยชน์จากนโยบายอีกกรณีหนึ่ง ที่มีลักษณะตรงกันข้ามที่กล่าวมาแล้วนั่นคือ การที่ประชาชนต้องอยู่ในลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การเสียภาษี การคัดเลือกทหารเมื่อถึงเกณฑ์ของชายไทย เป็นต้น

ขั้นตอนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรก ซึ่งมีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อการแปลงนโยบายเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์เดิมมี 4 ปัจจัย ได้แก่

ปัจจัยแรก ได้แก่ ความคลุมเครือหรือขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง ยิ่งนโยบายมีความคลุมเครือมากเท่าไร หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะมีอิสระใช้ดุลยพินิจในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ปัจจัยที่สอง ได้แก่ ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งบางครั้ง เป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกันเอง หรือยากที่จะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้

ปัจจัยที่สาม มีผลสืบเนื่องมาจากสองปัจจัยแรก กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายนี้ มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้เพียงใด

ปัจจัยสุดท้าย หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายนั้น มีความร่วมมือและจริงจังในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นนี้ ขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประคอบกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่..... 3 10 2555 .....
เลขทะเบียน..... 247216 .....
เลขเรียกหนังสือ.....

## 2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามนโยบายที่กำหนดไว้ นั้นจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ (มยุรี อนุมวนราชชน, 2547:211-217) ได้อธิบายไว้ดังนี้

2.2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้บริหารเพราะอุปสรรคนั้นอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกนโยบาย และอยู่ภายนอกหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ ได้แก่อุปสรรคทางกายภาพ เช่นภาวะภัยแล้ง หรือการระบาดของโรคพืชเป็นต้น และอุปสรรคทางการเมือง ซึ่งได้แก่แนวทางหรือมาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นที่ยอมรับและถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่อำนาจขณะนั้น เช่น กลุ่มนักการเมือง สหภาพแรงงาน ทหาร และผู้แปลงนโยบายไปปฏิบัติไม่อาจดำเนินการอะไรได้ นอกจากให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหา เพื่อนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

2.2.2 เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินงาน ตามแนวทาง แผนงาน โครงการ เวลาและทรัพยากรจัดเป็นข้อจำกัดภายนอกตัวนโยบาย นโยบายที่มีความเป็นไปได้ทางด้านกายภาพและด้านการเมืองอาจจะไม่สัมฤทธิ์ผล ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เนื่องจากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง คาดหวังจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลานั้น อีกสาเหตุหนึ่งคือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจทำให้แนวทาง แผนงาน โครงการต้องเผชิญกับปัญหาด้านทรัพยากรไม่เพียงพอ สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือ งบประมาณ ไม่ใช่ทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากร ความกลัวที่ต้องคืนงบประมาณที่ไม่ได้นำไปใช้

2.2.3 ช่วงเวลาการดำเนินงาน ในตอนสิ้นงบประมาณ ทำให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณอย่างเร่งรีบ บางครั้งใช้จ่ายงบประมาณไปในแผนงาน โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์

2.2.4 การวางแผนจัดทรัพยากรที่ต้องการใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการผสมผสานทรัพยากร การไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์หรือแรงงาน ในขณะที่ดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ ผู้บริหาร โครงการและผู้ยกร่างโครงการจึงต้องใช้เทคนิค โครงร่างในการวางแผนและควบคุมกำลังคน และสินค้าคงคลัง เทคนิคเหล่านี้ช่วยแก้ไขปัญหา การมีทรัพยากรมากเกินไปและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะดำเนินโครงการ

2.2.5 นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎีหลัก สาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ นโยบายที่ประสบความสำเร็จอาจเนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไขอย่างเพียงพอว่าอะไรเป็นสาเหตุ อะไรเป็นทางแก้ไขปัญหา อะไรเป็นโอกาส หรืออะไรเป็นอาการของ

ปัญหา Pressman and Wildavsky (อ้างในมูรี อนุমানราชชน, 2547:212-213) กล่าวว่านโยบายคือ สมมุติฐาน เกี่ยวกับเงื่อนไขที่ต้องเกิดขึ้นก่อนผลลัพธ์ที่คาดหวัง ด้านนโยบายล้มเหลวอาจเป็นเพราะ ทฤษฎี หลักเหตุผลที่เป็นพื้นฐานของนโยบายไม่ถูกต้อง ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายมีปัญหา ดังนั้น ถ้าทำการวิเคราะห์นโยบายอย่างดี ตั้งแต่ในขั้นนิยามประเด็นปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือก การคัดสรรทางเลือก ไม่ใช่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนิยามประเด็น ปัญหาเป็นการยอมรับเงื่อนไขของผลลัพธ์ ที่ต้องการสำหรับใช้กำหนดทางเลือกนโยบาย

2.2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์ เป็นความสัมพันธ์ทางตรง โดยไม่มี ความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรก Pressman and Wildavsky (อ้างในมูรี อนุমানราชชน, 2547: 213) กล่าวว่านโยบายอาศัยความสัมพันธ์ แบบสาเหตุและผลลัพธ์ตามลำดับของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกัน ยิ่งหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ตามสาเหตุและผลลัพธ์มากเท่าใดความสัมพันธ์ยิ่ง สลับซับซ้อน เป็นไปได้ที่ฝ่ายต่างๆ อาจจะไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างดี และทำให้น่านโยบายไป ปฏิบัติได้ไม่คืนัก หรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลว

2.2.7 ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำในการนำนโยบายไป ปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น ถ้ามีหน่วยงานอื่น เข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ที่มีต้องเป็นความพึ่งพาในระดับต่ำ และความสัมพันธ์นั้นต้องมี ความสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องเห็น พ้องกันหรือยอมรับด้วย นโยบายนั้น ปัจจัยนี้ทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังเกิดขึ้นได้ยาก

2.2.8 ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เป็นสิ่งจำเป็น ตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายควรจะถูกกำหนดในลักษณะ เฉพาะเจาะจง และในลักษณะที่วัดได้เป็นตัวเลขเชิงปริมาณ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและ เห็นพ้องกันในองค์การรวมทั้งควรสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อนำวัตถุประสงค์มา เป็นแนวทางกำหนดทิศทาง

2.2.9 การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุ สัมฤทธิ์ผลจะต้องกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินการกำหนดรายละเอียด และลำดับของกิจกรรมทั้งหมด ในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ แต่ เทคนิคโครงข่ายอาจนำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผน โดยระบุกิจกรรมที่ต้องการ ผู้ความสัมพันธ์ ของกิจกรรมต่างๆ และจัดลำดับของกิจกรรมอย่างเป็นเหตุเป็นผล และต้องมีการจัดการเพื่อให้เกิด ความแน่ใจว่ากิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินการอย่างถูกต้อง ตามตารางเวลา และถ้าไม่ถูกต้องก็ต้องแก้ไข ให้เหมาะสม

2.2.10 การติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างเต็มที่ การติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างเต็มที่ ระหว่างฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องในบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็น Hood 1976 (อ้างในมยุรี อนุমানราชชน,2547:216)กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับการติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไปมักไม่มีการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์ แม้ระบบสารสนเทศอาจจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ แต่ไม่ได้ให้หลักประกันว่าข้อมูลและคำสั่งของผู้ส่งข้อมูลจะมีการนำไปปฏิบัติตามที่กำหนดหรืออย่างที่เขาใจกันทั้งนี้เนื่องมาจากการประสานงานสัมพันธ์กับการใช้อำนาจส่วนตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประสานงานจึงไม่ใช่การติดต่อสื่อสารกันด้วยข้อมูล หรือการจัดโครงสร้าง การบริหารที่เหมาะสมเท่านั้น

2.2.11 ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง Hood 1976 (อ้างใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547:217) ได้ให้ความหมายของความเชื่อฟัง การยอมรับโดยสิ้นเชิงว่าหมายถึง การไม่ต่อต้านคำสั่งใดๆ ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดการต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลที่มีอยู่จะต้องช่วยให้ทราบล่วงหน้าถึงการต่อต้าน เพื่อให้สามารถเข้ามาจัดการควบคุม การต่อต้านได้ทันที เจื่อนใจที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบคือผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีอำนาจบารมีในการทำให้บุคคลอื่นทั้งภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเองเพื่อผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น จะได้รับความเห็นชอบและสามารถประสานงาน นโยบาย แผนงาน โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบาย แผนงาน โครงการนั้น

### 2.3 ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่มากมาย ซึ่งสามารถแบ่งปัญหาหลักออกเป็นด้านต่างๆได้ 5 ด้านด้วยกัน คือ 1) ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ปัญหาด้านการควบคุม 3) ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง 4) ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง 5) ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2548:103-08)

#### 1) ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไป

ตามวัตถุประสงค์มากนักน้อยเพียงใด (วรเดช จันทรศร, 2527: 541-34) ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลายประการ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านเงินทุน และปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น

1.1) ในด้านปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ ประการแรก นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัติ นั้น ต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใดและต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไร เงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่ในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่แล้ว บุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านั้นมีความยินดี หรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ หน่วยงานที่มีบุคลากรเหล่านั้นอยู่ ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านี้ มาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ เงื่อนไขประการที่สาม หากไม่มีบุคลากรเหล่านั้นในระบบราชการหรือไม่พอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีความสามารถหรือวิธีการดึงดูดบุคลากรเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานในนโยบายหรือโครงการได้อย่างไร

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้น ถ้าหากว่าไม่สามารถหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถได้อย่างทันท่วงทีและเพียงพอ

1.2) ในด้านปัจจัยเกี่ยวกับเงินทุน ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้นอยู่หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ซึ่งข้อจำกัดของการใช้เงินนั้นมีมากหรือมีระเบียบข้อบังคับไว้มากจนขาดความยืดหยุ่น ก็ยังจะเป็นการบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมากขึ้นเท่านั้น ประการสำคัญ หากหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ เป็นไปได้หรือไม่เพียงใดที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลาง จะสามารถให้การตอบสนองได้ทันต่อเวลาหรือทันท่วงที หากไม่สามารถตอบสนองได้ ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้น และอาจจะมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมได้

1.3) ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบาย ปัญหาด้านสมรรถนะจะทวีมากขึ้น ถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ อย่างเพียงพอ หรือทันต่อเวลาในบางกรณี การปฏิบัติตามนโยบายนั้น มีลักษณะที่ต้องใช้วิทยาการหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากยิ่งขึ้น ถ้าหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ หรือขาด

ความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยทางด้านบุคลากร โดยตรงดังที่ได้ระบุนมาแล้ว

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติจะมีมากขึ้น หากหน่วยงานนั้นขาดความพร้อมทางด้านบุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวิทยาการหรือเทคโนโลยี ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2530: 224-226)

### 2) ปัญหาด้านการควบคุมความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มีผลงานของนักวิชาการจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ (Van Meter and Van Horn, 1975:480; William 1971อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) ปัญหาด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไข หลายประการ เช่น ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าสามารถแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด กิจกรรมของนโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพียงใด การกำหนดภารกิจหรือมาตรฐานในการปฏิบัติสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงาน โดยรวมเพียงใด เป็นต้น

### 3) ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดผลและติดตามที่สมบูรณ์เพียงใด การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จไม่ได้หากสมาชิกในองค์กรไม่ร่วมมือกันปฏิบัติตามแนวทางของนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่ง ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบาย จากการสำรวจผลงานของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาที่เกิดจากการต่อต้านของผู้ปฏิบัตินั้นมาจากสาเหตุสำคัญ 7 ประการได้แก่

3.1) การที่นโยบายนั้นไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการที่แท้จริง (felt need) ของสมาชิกในองค์กรหรือสมาชิกไม่ให้ความสำคัญของนโยบายนั้น จากผลงานศึกษาของปีเตอร์ คีน (Peter Keen, 1978อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) พบว่าการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรของโรงเรียนของรัฐแห่งหนึ่งในแคลิฟอร์เนีย ต้องประสบความล้มเหลวเนื่องจากสมาชิกในหน่วยปฏิบัติเห็นว่าการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ไม่ได้ทำให้การดำเนินงานดีขึ้น

3.2) นโยบายส่งผลให้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การต้องเปลี่ยนแปลงไป จากผลงานของโดนัลด์ วอร์วิก (Warwick, 1975 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) ได้แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างระบบงานในกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐในช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 ต้องประสบความล้มเหลวเนื่องจากเหตุผลดังกล่าว

3.3) หัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายเท่าที่ควร ซึ่งจากผลงานของโรเบิร์ต ยิน (Yin, 1977 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) พบว่า นโยบายพัฒนาเป็นจำนวนมากต้องประสบความล้มเหลวเพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือปฏิบัติงานแบบขอไปทีทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3.4) สมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้านเพราะเห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลให้งบประมาณและอัตรากำลังของหน่วยต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งอาจก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างมาก ซึ่งจากผลงานของ Yin พบว่า นโยบายการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้มักจะได้รับการต่อต้านจากสมาชิกขององค์การเพราะเหตุผลดังกล่าว

3.5) สมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่านโยบายถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน

3.6) สมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีปฏิบัติในนโยบาย เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จากผลงานของเบอร์แมนและแมคลาฟลิน (Berman ad McLaughlin, 1977 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) พบว่า นโยบายพัฒนาการเรียนการสอนต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากครูผู้ปฏิบัติไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการเรียนการสอนด้วย ผลที่ได้คือวิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ที่ถูกขัดเหยียดโดยผู้บริหารและไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติโดยครูผู้สอน

3.7) สมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร ซึ่งจากผลงานของ Yin ฮิลด์และโวเกิล (Yin, Heald and Vogel, 1977 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) พบว่า นโยบายด้านเทคโนโลยีจำนวนมากประสบความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติเพราะถูกต่อต้านจากสมาชิกของหน่วยปฏิบัติด้วยเหตุผลข้างต้น ในทำนองกลับกัน นโยบายประเภทเดียวกันกลับประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้เกี่ยวข้องในหน่วยปฏิบัติบางหน่วย เพราะได้มีการฝึกอบรมและสร้างการเรียนรู้ให้ผู้ปฏิบัติก่อนนำเทคโนโลยีนั้นมาใช้



#### 4) ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอีกด้านหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากผู้รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งเน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาการสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร หรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2527: 545-46) ปัญหาด้านนี้จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยหลายประการ เช่น 1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว 2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือหรือทำการตกลงกับหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งจากผลงานของเพรสแมน และวิลด์ฟัสกี (Pressman and Wildavsky, 1973 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) พบว่าความล้มเหลวของนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยส่วนหนึ่งมาจากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากเกินไป ทำให้ข้อตกลงร่วมกันและการตัดสินใจมีมากตามไปด้วย และ 3) ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้ ซึ่งจากผลการศึกษาของ เซบริง (Sebring, 1977 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) พบว่าปัจจัยข้างต้นล้วนมีอิทธิพลต่อความล้มเหลวของโครงการประสานความร่วมมือด้านระบบข้อมูลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการประชาสัมพันธ์ของสหรัฐ

#### 5) ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

การนำนโยบายไปปฏิบัติหากขาดการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้นได้ ในบางกรณีปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายโดยตรงได้ องค์กรและบุคคลสำคัญที่กล่าวมานี้หมายถึง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นต้น (Sabatier and Mazmanian, 1979:481-504 อ้างใน วรเดช จันทรศร, 2548) องค์กรหรือบุคคลสำคัญดังกล่าวอาจให้การสนับสนุนทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสามารถสร้างอุปสรรคหรือการต่อต้านได้ตลอดเวลา ตามสภาวะอำนาจและสถานการณ์

สรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดอุปสรรคมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ 1) ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารหรือไม่ 2) กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและเห็นประโยชน์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด 3) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไป

ปฏิบัติกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญในการสร้างแนวร่วม และความน่าเชื่อถือของนโยบาย และ 4) บุคคลสำคัญให้ความสนับสนุนนโยบายเพียงใด

## 2.4 นโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

นโยบายด้านการป้องกันปราบปรามยาเสพติดโดยให้ความสำคัญกับการป้องกันดังจะเห็นได้จาก การที่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ประกาศนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2552 ได้กำหนดยุทธศาสตร์และกลไกการป้องกันแก้ไขปัญหาเสพติด เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกัน 2 โครงการ โดยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทาง กิจกรรมการปฏิบัติ รวม 7 โครงการหลัก ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามยาเสพติด, 2552)

### 2.4.1. โครงการรั้วชายแดน: การสกัดกั้นการนำเข้ายาเสพติดตามแนวชายแดน

- เป้าหมาย กำหนดพื้นที่นำเข้ายาเสพติดหลักใน 8 จังหวัด (18 อำเภอ) เป็นพื้นที่เป้าหมายหลักในการสกัดกั้นยาเสพติด ได้แก่

จังหวัดเชียงราย ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่จัน อำเภอแม่ฟ้าหลวง

จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาว อำเภอเวียงแหง อำเภอไชยปราการ

อำเภอแม่ฮวย

จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แก่ อำเภอปาย อำเภอปางมะผ้า

จังหวัดหนองคาย ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอบึงกาฬ

จังหวัดนครพนม ได้แก่ อำเภอท่าอุเทน อำเภอบ้านแพง

จังหวัดมุกดาหาร ได้แก่ อำเภอเมือง

จังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่ อำเภอเขมราฐ

จังหวัดสระแก้ว ได้แก่ อำเภออรัญประเทศ

- การปฏิบัติ ได้แก่ เสริมความเข้มแข็งในพื้นที่เป้าหมายหลักให้มีขีดความสามารถในการสกัดกั้นมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดกำลังลาดตระเวนสกัดกั้นตามแนวชายแดน พื้นที่หมู่บ้าน เส้นทางช่องทางที่มีความเสี่ยงต่อการนำเข้าเสพติด จัดกำลังปฏิบัติจุดตรวจ/จุดสกัดเส้นทางตามแนวชายแดน ดำเนินการ จัดตั้งอาสาสมัครประชาชนในหมู่บ้านตามแนวชายแดน จัดทำแผนยุทธการสกัดกั้นยาเสพติดเฉพาะบริเวณที่มีสถานการณ์การนำเข้ายาเสพติดในระดับรุนแรงเกินกว่ากำลังปฏิบัติปกติที่มีอยู่ จะดำเนินการได้ ปฏิบัติการเชิงรุกด้วยมาตรการทางกาข่าว การร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

- ความรับผิดชอบ เจ้าภาพหลัก ได้แก่ กองบัญชาการกองทัพไทย กอ.รมน. เจ้าภาพร่วม ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย

2.4.2. โครงการรื้อชุมชน: เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาสังคมป้องกันยาเสพติด

- เป้าหมาย เสริมสร้างชุมชนที่ยังปรากฏปัญหายาเสพติดให้มีบทบาทป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติด เน้นชุมชนที่มีปัญหายาเสพติดเป็นเป้าหมายแรก ส่วนหมู่บ้าน/ชุมชนที่นอกเหนือจากนี้เป็นเป้าหมายรอง รวมทั้งส่งเสริมบทบาทภาคเอกชน ภาคประชาสังคมอย่างเป็นทางการบูรณาการทุกจังหวัด

- การปฏิบัติ ได้แก่การจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อสำรวจตรวจสอบผู้มีพฤติกรรมทั้งค้ายาและเสพ ส่งเสริมบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและกรรมการหมู่บ้านในการเฝ้าระวังปัญหา ยาเสพติดมอบหมายหน้าที่ให้อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) ในด้านยาเสพติด ฟื้นฟูอาสาสมัครประชาชนทำหน้าที่ป้องกัน เฝ้าระวัง ค้นหาผู้เสพในหมู่บ้าน ส่งเสริมบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมกระบวนการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายชุมชนจากระดับหมู่บ้าน/ชุมชนสู่ตำบล ในการรวมกลุ่มของชุมชนจากการแก้ไขปัญหายาเสพติดพัฒนาไปสู่การเสริมสร้างสมานฉันท์ และเชิดชูสถาบันหลักของชาติ ใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินการต่อผู้ค้า/ผู้เสพ ผสมผสานกับมาตรการชุมชน ขยายบทบาทภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สนับสนุนองค์กร ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชนในการป้องกันยาเสพติด

- ความรับผิดชอบ เจ้าภาพหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เจ้าภาพร่วม ได้แก่ กอ.รมน. สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

2.4.3. โครงการรื้อสังคม: การจัดระเบียบสังคมแบบบูรณาการ

- เป้าหมาย การลดพื้นที่เสี่ยง หรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเยาวชน 6 ประเภท ได้แก่ สถานบริการ/สถานบันเทิง ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ ร้านเกม/อินเทอร์เน็ต/โต๊ะสนุกเกอร์/ร้านค้าแผง/โต๊ะพนันบอล แหล่งมั่วสุ่มต่างๆ กลุ่มแก๊งอื่นๆ เยาวชนออกนอกบ้านยามวิกาล เพิ่มพื้นที่บวกเป็นทางเลือก/ทำกิจกรรมสร้างสรรค์ของเยาวชน

- การปฏิบัติ ได้แก่ การส่งเสริมและจัดตั้งคณะทำงานป้องกันและจัดระเบียบสังคมแบบบูรณาการจังหวัด เพื่อลดพื้นที่เสี่ยง/ปัจจัยลบ ด้วยมาตรการทางสังคมและมาตรการทางกฎหมาย เพิ่มขยายพื้นที่และกิจกรรมทางบวก เพื่อเปิดทางเลือกให้เยาวชนทำกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ เช่น ลานกีฬา ลานดนตรี สร้างแกนนำกลุ่มต่างๆ เป็นพลังขับเคลื่อน การจัดระเบียบสังคม รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดระเบียบสังคม ให้ชุมชนและสังคมช่วยกันเอาใจใส่ดูแลปัญหาของเยาวชน

- ความรับผิดชอบ เจ้าภาพหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เจ้าภาพร่วม ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### 2.4.4. โครงการรื้อโรงเรียน: โรงเรียนป้องกันยาเสพติด

- เป้าหมาย โรงเรียน/สถานศึกษาในระดับประถมศึกษา(ขยายโอกาส) มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา อุดมศึกษา และสถานศึกษาของเอกชน โดยกำหนดกลุ่มที่จะดำเนินการออกเป็น 3 กลุ่ม คือ เยาวชนที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เยาวชนที่มีพฤติกรรมเสี่ยง และเยาวชนทั่วไป

- การปฏิบัติ โรงเรียน/สถานศึกษา สํารวจและจัดทำข้อมูลผู้เสพ/ผู้ติด/ผู้ค้ายาเสพติด และเยาวชนกลุ่มเสี่ยงดังนี้

1) แก้ไขปัญหาเยาวชนที่มีพฤติกรรมด้านยาเสพติด โดยเฉพาะเยาวชนที่มีพฤติกรรมเสพจะต้องนำเข้าสู่การบำบัดรักษาทุกคน ในรูปแบบที่เหมาะสม หากเป็นเยาวชนที่มีพฤติกรรมค้า จะต้องตักเตือนหรือลงโทษตามกฎหมาย

2) แก้ไขปัญหาเยาวชนที่มีพฤติกรรมเสี่ยง ด้วยการจัดกิจกรรมที่เข้าถึงเยาวชนที่มีพฤติกรรมเสี่ยง จัดให้มีระบบช่วยเหลือในโรงเรียน/สถานศึกษา โดยจัดระบบร่วมกับกลไกภายนอก

3) สร้างภูมิคุ้มกันให้กับเยาวชนทั่วไป ด้วยการพัฒนา สร้างเสริมทักษะชีวิต จัดกิจกรรมทางเลือก สร้างกลไกสอดส่อง ดูแลมิให้เยาวชนก้าวสู่พฤติกรรมเสี่ยงและเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

4) จัดระบบกลไกและกิจกรรมสนับสนุน ให้กับเยาวชนในโรงเรียน/สถานศึกษา ที่สำคัญได้แก่ จัดกลไกเฝ้าระวัง สอดส่องความประพฤติของนักเรียน นักศึกษา กิจกรรมโครงการบ้านหลังเรียน กิจกรรมส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และจัดให้มีสภาเยาวชนในจังหวัด ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2550

5) จัดกิจกรรมรณรงค์ สร้างกระแสการป้องกันยาเสพติดวงกว้าง

6) เสริมความเข้มแข็งให้กับกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในสถานศึกษา ทั้งในระดับส่วนกลางและจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพ

- ความรับผิดชอบ เจ้าภาพหลัก ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ เจ้าภาพร่วม ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย

#### 2.4.5. โครงการรั้งครอบครัว: โครงการครอบครัวสีขาว ครอบครัวเข้มแข็ง

- เป้าหมาย ครอบครัวที่มีบุคคลเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งที่ถูกจับกุม หรือที่บำบัดรักษา ในทุกระบบ ครอบครัวที่มีบุคคลมีพฤติกรรมเสี่ยง และครอบครัวทั่วไป

- การปฏิบัติ จัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) เป็นกลไก สํารวจ เฝ้าระวัง ป้องกันและแก้ไขปัญหา เสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวโดยจัดทำแผนพัฒนาป้องกันและ แก้ไขปัญหาครอบครัว เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาตำบล และให้หน่วยงานส่วนกลางที่ดูแลบุคคล เหล่านี้กับจังหวัดดำเนินการดังนี้

1) ครอบครัวที่บุคคลเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องคัดเลือกรอบครัว ของบุคคลที่ถูกจับในคดีเสพ/ครอบครองหรือจำหน่ายระดับย่อย และที่บำบัดรักษาแบบสมัครใจ หรือบังคับบำบัด กำหนดเป็นเป้าหมายนำคนในครอบครัวเข้ารับการอบรมให้ความรู้เพื่อป้องกันผู้ที่ยังเหลือในครอบครัวไม่ให้มีพฤติกรรม ส่งเสริมการรวมกลุ่ม ส่งเสริมการรวมกลุ่มครอบครัวเป็น เครือข่าย ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

2) ครอบครัวที่มีบุคคลมีพฤติกรรมเสี่ยง ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สํารวจ คัดเลือก ครอบครัวจากเยาวชนที่มีพฤติกรรมเสี่ยงที่ได้จากการสํารวจ การจัดทำประชาคมและกำหนดเป็น เป้าหมายนำคนในครอบครัวที่มีพฤติกรรมเสี่ยงเข้ารับการอบรมป้องกันไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับ ยาเสพติด

3) ครอบครัวทั่วไป มุ่งเน้นการใช้สื่อรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้การป้องกัน ปราบปรามยาเสพติดเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันของครอบครัวต่อปัญหาเสพติดและปัญหาที่เกี่ยวข้อง และให้มีการรณรงค์เชิญชวนประกาศเจตนารมณ์เป็นครอบครัวสีขาวป้องกันยาเสพติด

- ความรับผิดชอบ เจ้าภาพหลัก ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ เจ้าภาพร่วม ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ป.ป.ส.

#### 2.4.6. โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนประชาชน

- เป้าหมาย กลุ่มเครือข่ายการค้ายาเสพติดรายใหญ่ที่เชื่อมโยงกับการกระทำผิด อาชญากรรม เรือนจำ ฯลฯ การขอความร่วมมือกับประชาชนเพื่อการป้องกันปราบปราม ยาเสพติดและการสกัดกั้น จับกุมยาเสพติดที่ลำเลียงผ่านเส้นทางสำคัญในพื้นที่ตอนใน

- การปฏิบัติ ได้แก่กำหนดการปราบปรามเครือข่าย/กลุ่มการค้ายาเสพติดที่เชื่อมโยงกับ เรือนจำ เร่งรัดปราบปรามนักค้ายาเสพติดเครือข่ายระดับสำคัญ พัฒนาการประสานงานใน กระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ให้ทุกจังหวัดเร่งรัดการ สืบสวนปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด ที่ประชาชนร้องเรียนอย่างจริงจังให้ได้ผลมากที่สุด จัดให้มีและ ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับจุดตรวจเส้นทางตอนในทุกจังหวัด ที่มีความเสี่ยงต่อการใช้เป็นเส้นทาง ลำเลียงยาเสพติด รวมทั้งกำหนดมาตรการกำกับ ควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้กระทำผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดและดำเนินการ โดยเด็ดขาดต่อผู้กระทำผิด

- ความรับผิดชอบ เจ้าภาพหลัก ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เจ้าภาพร่วม ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม

#### 2.4.7. โครงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดแบบบูรณาการ

- เป้าหมาย นำผู้เสพเข้าสู่ระบบบำบัด โดยกระบวนการชุมชน ประชาสังคม เข้าค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและบำบัดแบบสมัครใจ ให้ได้ 120,000 คน ในระยะ 6 เดือน ในทุกจังหวัด ขยายความพร้อมในมาตรการบังคับบำบัด ให้สามารถรองรับผู้เสพที่ต้องเข้ารับการบำบัดรักษา ตาม พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 ให้เพียงพอและตามเงื่อนไขการเสด็จการเสด็จติของแต่ละบุคคล

- การปฏิบัติ ได้แก่ ลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดในแต่ละจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดเน้นหนัก โดยเน้นการบูรณาการกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ เพื่อนำผู้เสพเข้าสู่การบำบัดฟื้นฟูตามรูปแบบที่เหมาะสมให้มากที่สุดด้วยกระบวนการชุมชนและกระบวนการสมัครใจ ขยายศักยภาพของมาตรการบังคับบำบัดในจังหวัดที่มีความจำเป็นสูง เสริมกิจกรรมและปรับขั้นตอนการบังคับบำบัดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับบำบัดรักษาให้มากยิ่งขึ้น ตลอดจนจัดกลไกติดตามผู้ผ่านการบำบัดรักษา ให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมตามปกติ

- ความรับผิดชอบ เจ้าภาพหลัก ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข เจ้าภาพร่วม ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม

## 2.5 อำนาจหน้าที่

เนื่องจากได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 1 มีนาคม 2551 เรื่องการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจึงได้มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจภายใน ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำ ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด โดยมีองค์ประกอบดังนี้ 1) ผู้อำนวยการศูนย์ฯ 2) รองผู้อำนวยการศูนย์ฯ 3) เลขานุการผู้อำนวยการศูนย์ฯ และ 4) ผู้ช่วยเลขานุการผู้อำนวยการศูนย์ฯ

### มีอำนาจหน้าที่

1) กำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับ ดูแล การจัดทำแผนงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) กำหนดเป้าหมายในการปราบปรามและจัดวางระบบข้อมูลข่าวสารด้านยาเสพติดให้ครอบคลุมสภาพปัญหาเสพติดในพื้นที่รับผิดชอบ

3) บูรณาการป้องกันปราบปรามยาเสพติดกับส่วนราชการ ภาคเอกชนและประชาชน  
ในพื้นที่

4) ควบคุม กำกับ ดูแล และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในการป้องกันและ  
ปราบปรามยาเสพติดของหน่วยงานในสังกัด

มีหน้าที่รับผิดชอบ

1) จัดทำแผนงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของตำรวจภูธรจังหวัด ให้  
สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ  
ตำรวจภูธรภาค และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด

2) รวบรวมและจัดระบบหมายจับผู้ต้องหา หรือจำเลยที่หลบหนีประกันชั้นศาลในคดี  
ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แล้วเร่งรัดการสืบสวน จับกุมของหน่วยปฏิบัติ

3) จัดทำเครือข่าย ข้อมูลบุคคลที่เป็นผู้ค้ายาเสพติดรายสำคัญ รายย่อย ผู้เสพ และข้อมูล  
ด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด รวมทั้งติดตาม เฝ้าระวังปัญหายาเสพติดรายสำคัญ และช่วยเหลือ  
ผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงานเกี่ยวกับด้านธุรการ กำล้างผล การปฏิบัติการข่าว การประมาณการ  
ให้ข้อเสนอแนะ ติดตามและประเมินผลสถานการณ์ปัญหาเสพติด โดยประสานการปฏิบัติกับ  
หน่วยงานในส่วนราชการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นในแต่ละด้าน

4) การดำเนินการและปฏิบัติการเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกหาข้อมูลข่าวสาร หรือ  
พยานหลักฐาน ตรวจสอบ วิเคราะห์ รวบรวมสถิติคดียาเสพติด เพื่อกำหนดทิศทางในการพิจารณา  
ดำเนินการตามเป้าหมายตัวชี้วัด ด้านป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และประมวลวิเคราะห์  
สถานการณ์ยาเสพติดโดยต่อเนื่อง

5) งานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

## 2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จุลจรัส ลิ้มถาวร (2541) ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการปราบปรามยาบ้า  
ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในจังหวัดลำพูน ผลการศึกษา พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานปราบปราม  
ยาบ้า คือปัจจัยด้านกฎหมาย และปัจจัยด้านแนวทางการดำเนินงานตามแผนแม่บทกรมตำรวจ ปัจจัย  
ด้านบุคคลในท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ ตำรวจ กลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจที่ส่งผลต่อการ  
การดำเนินงานปราบปรามยาบ้า ปัญหาอุปสรรคเกิดจาก การขาดงบประมาณกำลังคน อุปกรณ์  
เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะที่ใช้ปราบปราม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงานกัน  
โดยกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นต่อแนวทางการแก้ไขว่าไม่ควรให้มีการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย  
และศาลไม่ควรใช้ดุลยพินิจลดหย่อนผ่อนโทษ ควรให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง เค็ดขาด



โดยรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรเข้ามาดูแลและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิดและจริงจัง

บดินทร์ พิษณุรักษา (2547) ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการปราบปรามยาเสพติดในจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันปราบปรามยาเสพติดมาจาก วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการดำเนินการป้องกันปราบปรามยาเสพติดของจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย จำนวนบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงงบประมาณมีไม่เพียงพอ แต่ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในภาพรวมของจังหวัดแม่ฮ่องสอนแต่อย่างใด

นิรุดี พรหมญาติ (2548) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า งบประมาณและเครื่องมือเครื่องใช้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามยาเสพติด และกำลังพล ลักษณะของพื้นที่ งานที่ปฏิบัติ การสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา และความร่วมมือของประชาชน และหน่วยงาน ไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามยาเสพติด

เจริญ เรืองงาม (2549) ศึกษาถึงประสิทธิผลของการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษของสถานีตำรวจภูธร อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินการปราบปรามยาเสพติดในระดับสูงคือปัจจัยด้านกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและปัจจัยด้านการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนปัจจัยด้านทรัพยากรและเวลา มีความสัมพันธ์ต่อการดำเนินงานในระดับปานกลาง และยังพบว่า กำลังพล งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ การขาดการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์ เป็นปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษ

สุนทรพิพรรธ กำปันทอง (2551) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ชุดปราบปรามยาเสพติด ตำรวจภูธร จังหวัดยะลา พบว่า ปัญหาและอุปสรรค แบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ 1) องค์ประกอบ ด้านบุคลากรมีไม่เพียงพอ ไม่มีประสบการณ์ ไม่ใช่คนในพื้นที่และมีปัญหาการใช้ภาษา ด้านโครงสร้าง การสั่งการไม่เป็นเอกภาพ ไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน ทำงานแบบต่างคนต่างทำ และด้านนโยบายเกิดจากผู้บังคับบัญชาไม่ให้การสนับสนุน นโยบายเป็นแบบบนลงล่าง ด้านงบประมาณมีปัญหา ขาดอุปกรณ์ที่ทันสมัย ด้านการข่าว ขาดแหล่งข่าวและไม่สามารถหาแหล่งข่าวที่ดีได้ 2) ขั้นตอนและวิธีการ ด้านการสืบสวนสอบสวน ความไม่สงบในพื้นที่เป็นอุปสรรคในการลงพื้นที่ปฏิบัติงาน งานมีความล่าช้า ด้านการประชุมวางแผนใช้ความชำนาญและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่เป็นหลัก ขาดข้อมูลจากแหล่งข่าว ขาดการทำงานเป็นทีม

ด้านการจับกุม มีการจับกม่น้อยเนื่องจากความไม่สงบของพื้นที่ การขอมหายคั้นมีความล่าช้า กลุ่มนักค้ามีรูปแบบที่แบบเนียนและซับซ้อน และด้านการส่งดำเนินคดีเป็นปัญหาในการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล

ศรีสมบัติ โทศประจักษ์ชัด สัญญา นิยมประดิษฐ์และสุภาภรณ์ คำศิริ (2552) ทำการวิจัยเรื่อง โครงการประเมินผลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ประจำปี 2551 วิธีการวิจัยประเมินผลใช้การประเมินผลตาม ตัวแบบประสิทธิผล (effective models) ตามรูปแบบ Goal-attainment model การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ โดยการสำรวจโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุน ในพื้นที่ทั่วประเทศจากสำนักงาน ป.ป.ส. ภาค 9 ในส่วนกลางและกรุงเทพฯ ผลการศึกษาพบว่า มีการกระจายตัวของข้อมูลมีค่าสูงคือ โครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนมีจำนวนวงเงินที่มีปริมาณมาก คือเกิน 1,000,000 บาทและในขณะที่มีโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนในปริมาณน้อยมากคือ น้อยกว่า 10,000 บาท สำหรับประสิทธิภาพของโครงการวัดจากการดำเนินการที่บรรลุวัตถุประสงค์อยู่ในอัตราร้อยละ 73.89 และพบปัญหาอุปสรรคในกระบวนการดำเนินงานในหลายประเด็น ได้แก่ การขาดการประชาสัมพันธ์ในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน การขาดความเชี่ยวชาญในการเขียนโครงการ ปัญหาด้านศักยภาพของมูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย ปัญหาการประสานงานระหว่างมูลนิธิและสำนักงาน ป.ป.ส. ทำให้ขาดความเข้าใจและขาดความร่วมมือกันทำงานในพื้นที่ และขาดความเข้าใจการใช้ระเบียบเงินอุดหนุน เป็นต้น

นภคล วรรณิกาและคณะ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินประสิทธิภาพ ผลรวมของแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหายาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาล (เมษายน-กันยายน 2552) ในพื้นที่ 27 จังหวัด โดยสำรวจประชาชนที่มีอายุ 18-60 ปี จำนวนประชากรทั้งสิ้น 8,524 ตัวอย่าง ระยะเวลาการดำเนินการวิจัย 1-17 ตุลาคม 2552 พบว่า ความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหายาเสพติดโดยภาพรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับ การสำรวจเมื่อปี 2550 และพบว่าร้อยละ 76.4 ระบุว่า สามารถหาซื้อยาเสพติดได้ในหมู่บ้าน/ชุมชนของตน การรับรู้ข้อมูลของการดำเนินโครงการเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตามยุทธศาสตร์ 5 รื้อป้องกัน พบว่าประชาชนมากกว่าครึ่งรับรู้ข่าวสารการดำเนินโครงการ และร้อยละ 80 รับข่าวสารทางโทรทัศน์ ร้อยละ 44.2 เห็นว่าการดำเนินงานอยู่ในลักษณะที่ดีเหมือนเดิม-เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ร้อยละ 75.5 มีความเชื่อมั่นในโครงการระดับปานกลาง-มากที่สุด และพบว่าร้อยละ 77.0 มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง-มากที่สุด ส่วนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ ร้อยละ 78.5 ระบุการแพร่ระบาดของยาเสพติดยังคงมีอยู่/ปราบไม่หมด ร้อยละ 73.0 เจ้าหน้าที่ทำงานไม่เต็มที่/ไม่จริงจัง/ไม่ต่อเนื่อง ร้อยละ 68.2 ประชาชนยังไม่รับรู้ข้อมูลข่าวสารการรณรงค์อย่างทั่วถึง

นภคล วรรณิกาและคณะ (2552) ได้ศึกษา เรื่องการประเมินการป้องกันและแก้ไข ปัญหายาเสพติด ในโครงการรื้อครอบครัว รื้อชุมชนและรื้อสังคม โดยสำรวจระหว่างเดือน เมษายน-กันยายน 2552 พบว่าผลการดำเนินงานของรื้อครอบครัว ร้อยละ 42.8 ประชาชนเห็นว่าการ ดำเนินงานโดยภาพรวมมีลักษณะที่ดีเหมือนเดิม-เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ปัญหาที่พบคือการที่ พ่อแม่ผู้ปกครองในหมู่บ้าน ชุมชน ขาดความกระตือรือร้นที่จะให้ความร่วมมือและไม่เอาใจใส่ใน พฤติกรรมของบุตรหลานเท่าที่ควร ผลการดำเนินงานในโครงการรื้อชุมชน พบว่าร้อยละ 54.0 ประชาชนเห็นว่าการดำเนินงานโดยภาพรวมมีลักษณะที่ดีเหมือนเดิม-เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และผลการดำเนินโครงการรื้อสังคม พบว่าร้อยละ 77.9 มาตรการลดปัจจัยเสี่ยงในพื้นที่ยังทำได้ไม่ดี นักในสายตาประชาชน โดยส่วนใหญ่ระบุว่าในพื้นที่ชุมชนที่พักอาศัยของตนมีปัจจัยเสี่ยง ใน ภาพรวมในการแก้ไขปัญหายาเสพติดใน โครงการรื้อครอบครัว ชุมชนและสังคม วิเคราะห์ได้ว่าการ กำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขถูกกำหนดขึ้น โดยมีได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ การมีเป้าหมายหรือความคาดหวังต่อผลสำเร็จไม่สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การ กำหนดยุทธศาสตร์เดียวครอบคลุมทั่วประเทศ โดยมองข้ามความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม และโดยเฉพาะ โครงสร้างของปัญหายาเสพติดที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ หน่วยงานของรัฐยังคง เป็นความหวังเดียวในการแก้ไขปัญหา โดยประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักในการมีส่วนร่วม ส่งผลให้การเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐไม่ต่อเนื่องและยั่งยืน การดำเนินงานจึงไม่ประสบ ความสำเร็จเท่าที่ควร

## 2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

## ตัวแปรต้น

ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามยาเสพติดของสถานีตำรวจภูธรในจังหวัดลำพูน

## ปัจจัยด้านเวลา

- ระยะเวลาในการดำเนินงาน
- ช่วงเวลาในการดำเนินงานตอนสิ้นงบประมาณ

## ปัจจัยด้านทรัพยากร

- การจัดสรรอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน
- การมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยและพอเพียง
- งบประมาณที่เพียงพอและยืดหยุ่น

## ปัจจัยด้านการวางแผนจัดทรัพยากรที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติงาน

- การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็น
- การจัดหาทรัพยากรมาใช้งาน

## ปัจจัยด้านการสื่อสารและการประสานงาน

- การเข้าใจและปฏิบัติตามสั่งการ
- ตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ประสานงาน

## ปัจจัยด้านการยอมรับ

- การต่อต้านไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
- อำนาจบารมีของผู้นำ

## ตัวแปรตาม

ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามยาเสพติดของสถานีตำรวจภูธรในจังหวัดลำพูน

## ปัญหาด้านสมรรถนะ

- ด้านบุคลากร
- ด้านงบประมาณ
- ด้านวัสดุอุปกรณ์

## ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

- การประสานงานด้านข้อมูลข่าวสาร
- ระดับความร่วมมือของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน
- อำนาจหน้าที่ในการประสานความร่วมมือ

## ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

- บทลงโทษน้อย
- การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ