

การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ:  
กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

ว่าที่ร้อยตรีศิริระ บุญแทน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา)

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ:

กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

ว่าที่ร้อยตรีศิริระ บุญแทน

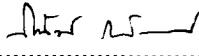
คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

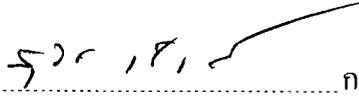
---

รองศาสตราจารย์  อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา)

รองศาสตราจารย์  ประธานกรรมการ  
(ดร.ชัยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์)

รองศาสตราจารย์  กรรมการ  
(ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์  กรรมการ  
(ดร.สุวิชา เป้าอารีย์)

รองศาสตราจารย์  คณบดี  
(ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต)

เมษายน 2562

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
ชื่อผู้เขียน	ว่าที่ร้อยตรีศิระ บุญแทน
ชื่อปริญญา	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา)
ปีการศึกษา	2561

การศึกษาวิจัย “การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม” มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนจังหวัดนครปฐม 2) เพื่อศึกษาบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม และ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยกำหนดประเด็นคำถามตามกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยผู้ให้ข้อมูลหลายฝ่าย สามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยได้ดังนี้

1) สถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ยังมีแนวโน้มของการแพร่ระบาดมากขึ้น มียาเสพติดที่แพร่ระบาดหลักได้แก่ ยาบ้า (เมทแอมเฟตามีน) ซึ่งกลุ่มผู้ค้าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ค้ารายย่อย โดยมีกลุ่มผู้เสพยาเสพติดส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานในพื้นที่

2) บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ ได้แก่

(1) บริบทเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ พบว่ายาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนนั้นมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งประเทศเพื่อนบ้านนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมากนัก และโลกาภิวัตน์ส่งผลให้การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติทำได้ยากขึ้น

(4)

(2) บริบทเชิงโครงสร้างทางวัฒนธรรม พบว่าด้วยวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ส่งผลให้มีการช่วยเหลือกันปกปิดการกระทำผิดของผู้ค้า และเสพยาเสพติดส่งผลให้กระบวนการปราบปรามยาเสพติดไม่ได้ผลเท่าที่ควร

(3) บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ พบว่าปัญหาเศรษฐกิจและสินค้าทางการเกษตรตกต่ำ จะทำให้ประชาชนหันมาค้ายาเสพติดมากขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่อีกด้วย

(4) บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง พบว่ากลุ่มผู้ค้ายาเสพติดจะใช้โอกาสทางการเมืองไม่มีเสถียรภาพ เป็นช่องว่างในการค้ายาเสพติด

3) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ได้แก่

(1) ปัจจัยด้านนโยบาย พบว่านโยบายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีความชอบธรรมและชัดเจนหากแต่ในระดับการปฏิบัติยังไม่ตอบ โจทย์การแก้ปัญหาในพื้นที่ เนื่องจากมีช่องว่างของกฎหมายที่ผู้ค้ายาเสพติดใช้ในการกระทำผิด

(2) ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร พบว่าปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรนั้นภาวะผู้นำของนายอำเภอกำแพงแสนในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีสูง หากแต่ยังขาดทรัพยากรที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(3) ปัจจัยด้านความร่วมมือ พบว่าความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ยังมีน้อย เนื่องจากมองว่าปัญหาเสพติดเป็นเรื่องไกลตัว และเสี่ยงอันตรายหากให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่

(4) ปัจจัยด้านสิ่งจูงใจ พบว่าเจ้าหน้าที่ยังขาดสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดเนื่องจากสิ่งจูงใจยังอยู่ในแค่ระดับผู้บริหารและหัวหน้าหน่วยงาน

## **ABSTRACT**

<b>Title of Thesis</b>	Implementation of Drug Prevention and Suppression Policy in Kumphaeng Saen District, Nakhon Pathom Province
<b>Author</b>	Acting Sub Lt. Sira Buntan
<b>Degree</b>	Master of Arts (Politics and Development Strategy)
<b>Year</b>	2018

---

The objectives of this study are 1) to study the situation of drugs in the area. 2) to study the social structural context affecting the implementation of drug prevention and suppression policy in the area. 3) to study the factors influencing the success or failure of the drug prevention and suppression policy in the area.

This research uses qualitative research methodology. Analyze data from in-depth interviews. The questionnaire was based on the concept of research and validated data by multiple data providers. The results are as follows.

1) Drug situation in the area was there were more outbreaks. The main drugs in the area was amphetamines (methamphetamine). Most of the traders were retailers. Most drug users were local workers.

2) The social structural context that affects the implementation of drug prevention and suppression policies were:

(1) Structural context between neighboring countries and globalization: Drugs in the area came from neighboring countries. These countries had not paid much attention to the prevention and suppression of narcotic drugs. And globalization made the prevention and suppression of drugs became more difficult.

(2) Cultural context: In the area, it had culture of support and relative relationships. These made each helped to conceal the crime of drug trafficking. As a result, the drug suppression process became ineffective.

(6)

(3) Economic context: The Economic downturn and low price of agricultural yield. These would make people turned to drug trade more. It also affected the increasing of corruption in state authorities as well.

(4) Political context: Found that drugs traders would take the chance of political instability to do drug trafficking.

3) Factors affecting the implementation of drug prevention and suppression policy in the area were :

(1) Policy Factor : The policy of drug prevention and suppression is righteous and clear, but at the level of practice and implementation, it didn't solve the problem in the area because there was a gap of law.

(2) Organizational Performance Factor : Found that skills and leadership of district officer in the area as a director of Centre for Narcotics Control and Prevention was good. But lack of resources such as staff, tools and equipment.

(3) Community Collaborative Factors : There were lack of community participation in the area because they thought that drug problem wasn't their problem. And it was dangerous if they cooperated with authorities' staff.

(4) Motivation factor : Found that there was lack of motivation among authorities' operation Officer. Only high-level officer that seriously interested.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา พื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาเสียสละเวลาในการให้คำปรึกษา ติดตาม ชี้แนะ และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ทำการศึกษาวิจัยในทุกขั้นตอน ขอขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวิชา เป้าอารีย์ และ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ชัชยันต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขตรวจสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณท่านนายอำเภอกำแพงแสน หัวหน้าส่วนราชการ และผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่าน ที่เสียสละเวลาในการให้ข้อมูลแก่ผู้ทำการศึกษาวิจัยให้การศึกษาวิจัยสำเร็จเสร็จสิ้น

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านของคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้ศึกษาวิจัยตลอดระยะเวลาการศึกษา ขอขอบพระคุณพี่ๆเจ้าหน้าที่ของคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆเป็นอย่างดีเสมอมา

สุดท้ายนี้ ผู้ทำการศึกษาวิจัย ขอมอบความสำเร็จทั้งหมดจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แด่คุณพ่อ คุณแม่ ครูบาอาจารย์ทุกท่านที่เคยประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้ทำการศึกษาวิจัย ซึ่งเป็นที่มาของความสำเร็จในการศึกษาในครั้งนี้

ว่าที่ร้อยตรีศิริระ บุญแทน

มีนาคม 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญภาพ	(10)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการศึกษาวิจัย	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	5
1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ	6
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>8</b>
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	8
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	18
2.3 ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	53
2.4 เอกสารและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	59
<b>บทที่ 3 กรอบแนวคิดและวิธีดำเนินการศึกษาวิจัย</b>	<b>61</b>
3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย	61
3.2 วิธีการศึกษาวิจัย	65
3.3 กระบวนการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล	66
3.4 กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	66
3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	67

3.6 การตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล	67
<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย</b>	<b>68</b>
4.1 สถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม	69
4.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อการนำนโยบาย ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ	72
4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบาย ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ	78
<b>บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ</b>	<b>97</b>
5.1 สรุปผลการศึกษา	98
5.2 การอภิปรายผลการศึกษาวิจัย	101
5.3 ข้อเสนอแนะ	108
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>110</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>114</b>
ภาคผนวก ก ประเด็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (กลุ่มข้าราชการ)	115
ภาคผนวก ข ประเด็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับ กัญชา)	118
ภาคผนวก ค รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	120
<b>ประวัติผู้เขียน</b>	<b>122</b>

## สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 แผนภาพกระบวนการนโยบายสาธารณะ	17
2.2 แผนภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค	23
2.3 แผนภาพขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค	24
2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของ หน่วยงานที่รับผิดชอบ	25
2.5 แผนภาพประเภทของพฤติกรรมผู้ปฏิบัติระดับล่าง	26
2.6 แผนภาพปัจจัยที่ทำให้พฤติกรรมไม่ทำตาม ไม่สามารถสำเร็จ	27
2.7 แผนภาพตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Hambleton	28
2.8 แผนภาพความสัมพันธ์ของการวางแผนนโยบายและ การนำนโยบายไปปฏิบัติของ Hambleton	29
2.9 แผนภาพตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Mazmanian and Sabatier	30
2.10 แผนภาพตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn	31
2.11 แผนภาพตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ Edward	37
2.12 แผนภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)	40
2.13 แผนภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)	41
2.14 แผนภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)	42
2.15 แผนภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Model)	43
2.16 แผนภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)	44

2.17	แผนภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)	46
2.18	ความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบครัวเกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง และปัจจัยผู้กระทำเชิงนโยบาย	54
2.19	ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยนนต์ ประดิษฐ์ศิลป์	58
3.1	กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย	65
4.1	สถิติการจับกุมดำเนินคดียาเสพติด	69
4.2	ข้อมูลการจับกุมคดียาเสพติด	70

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ยาเสพติดนี้มันก่อให้เกิดความเดือดร้อนหลายอย่าง โดยที่ไม่ได้ตั้งใจ ทั้งราชการ ตำรวจ โดยโรงพยาบาล โดยคน เอกชนต่างๆ เดือดร้อนหมด และสิ้นเปลือง คนทั่วประเทศก็สิ้นเปลือง แทนที่จะมีเงินทอง มีทุนมาสร้างบ้านเมืองให้สบาย ให้เจริญ มัวแต่ต้องมาปราบปรามยาเสพติด มัวแต่ต้องเสียเงินค่าดูแลรักษาทั้งผู้เสพยา ผู้เป็นคนเดือดร้อนอย่างนี้ ก็เสียทั้งเงิน และเสียทั้งชื่อเสียง

ความตอนหนึ่ง ในพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะบุคคลต่างๆ ที่เข้าเฝ้าถวายพระพรชัยมงคลในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา วันที่ 4 ธันวาคม 2545 (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ, 2552)

จากพระราชดำรัสในข้างต้น แสดงถึงพระวิสัยทัศน์ที่เลียบแหลมของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่ทรงมองเห็นถึงวิกฤตการณ์ทางสังคมที่มีจุดเริ่มต้นจากปัญหา ยาเสพติดที่เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมีนัยยะสำคัญ เป็นปัญหาหลักสำคัญของประเทศไทยและทั่วทุกประเทศของโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของมนุษยชาติ (Human Security) เป็นตัวการสำคัญในการทำลายทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งจากความรุนแรงของปัญหา ยาเสพติดที่เกิดขึ้นส่งผลให้ในทุกๆ รัฐบาลก็ได้กำหนดการแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ไม่ให้ปัญหายาเสพติดส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ

ร่างยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560 – 2579 ก็ได้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมการพัฒนาถึงประเด็นสถานการณ์และแนวโน้มด้านความมั่นคง ซึ่งระบุว่า “สถานการณ์ยาเสพติดของประเทศไทยมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มของเยาวชนซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ นอกจากนี้ ปัญหายาเสพติด ยังเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังปัญหาอื่นๆ อาทิ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการทำลายศักยภาพของประชากร และปัญหาการ

ขยายตัวขององค์การอาชญากรรม ประเทศไทยต้องเผชิญกับการลักลอบค้ายาเสพติดจากประเทศอื่นๆ โดยเป็นประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางโดยกลุ่มนักค้าจากนอกภูมิภาคเข้ามามีบทบาทสำคัญในการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ ซึ่งมีการกระทำในลักษณะที่เป็นขบวนการและใช้วิธีการใหม่ๆ ในการลักลอบขนยาเสพติด ทำให้การจับกุมกระทำได้ยากขึ้น (คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ, 2560)

สำหรับสถานการณ์ยาเสพติดของประเทศไทยในปัจจุบันมีการลักลอบนำเข้ายาเสพติดจำนวนมากจนเกินความต้องการของผู้ใช้ภายในประเทศ (Over Supply) ส่งผลให้ราคายาเสพติดในประเทศไทยมีราคาไม่สูงดังเช่นอดีต (ผู้ศึกษาวิจัยเคยจับกุมผู้ค้ายาเสพติดพบว่าราคายาบ้าต่ำสุดที่ 40 บาทต่อเม็ด) จากผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ปีพ.ศ. 2560 เจ้าหน้าที่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ถึง 132,264 คดี ผู้ต้องหาถึง 136,125 คน เป็นยาบ้า 200,387,224 เม็ด ไอซ์ 3,999.88 กิโลกรัม กัญชา 24,165.60 กิโลกรัม (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2561) โดยแหล่งการผลิตยาเสพติดหลักนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ติดกับภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งมีสภาพพื้นที่เป็นป่าเขา และสามารถลักลอบเดินทางข้ามประเทศได้เกือบทุกช่องทาง จึงเป็นเหตุให้กลุ่มขบวนการค้ายาเสพติดอาศัยจุดอ่อนทางภูมิศาสตร์ลักลอบนำยาเสพติดเข้าสู่ประเทศไทย โดยลักลอบนำเข้าทั้งยาเสพติด สารตั้งต้น และเคมีภัณฑ์ตามแนวชายแดน (กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, 2559) ซึ่งพบว่าพื้นที่ที่มีการลักลอบนำเข้ายาเสพติดมากที่สุดคือ ภาคเหนือ บริเวณจังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่ คิดเป็นร้อยละ 88 รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บริเวณจังหวัดนครพนม หนองคาย บึงกาฬ และเลย คิดเป็นร้อยละ 11 และพื้นที่อื่นๆ อีกร้อยละ 1 ยาเสพติดเหล่านี้มักจะถูกซุกซ่อนมา กับรถยนต์ส่วนบุคคล รถยนต์บรรทุกสินค้าทางการเกษตร รถทัวร์โดยสาร หรือรถทัวร์ท่องเที่ยว จากนั้นจะนำมาส่งและกระจายยาเสพติดในพื้นที่ภาคกลาง โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มากที่สุด รองลงมาคือจังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี ส่วนพื้นที่พบว่ามีการเก็บพักยาตามบ้านพัก บ้านเช่า หอพัก ที่มีความปลอดภัยจากเจ้าหน้าที่ จะพบมากในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เพื่อรอกระจายให้กับลูกค้ารายกลาง และรายย่อยต่อไป

ผลกระทบจากปัญหายาเสพติดมีทั้งในด้านบุคคล ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการศึกษา ตลอดจนความมั่นคงของประเทศโดยรวม กล่าวคือ

1) ผลกระทบต่อบุคคล ผู้เสพยาเสพติดจะมีร่างกายและจิตใจที่ทรุดโทรม การทำงานของอวัยวะต่างๆ ในร่างกายเสื่อม จนเป็นสาเหตุให้เกิดโรคแทรกซ้อนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของอาการทางสมองและระบบประสาท ส่งผลให้ทรัพยากรมนุษย์ในส่วนนี้ที่จะเป็นกำลังในการทำงานและพัฒนาประเทศต้องกลายเป็นบุคคลที่ไร้ความสามารถ ซึ่งจากการที่ประเทศ

ไทยกำลังก้าวสู่การเป็น สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2568 (ไทยรัฐออนไลน์, 2557) ยิ่งทำให้ยาเสพติดส่งผลในทางลบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างสูง

2) ผลกระทบต่อครอบครัวและสังคม เมื่อผู้เสพยาเสพติดเข้าสู่วังวนของยาเสพติด สิ่งที่เกิดขึ้นคือการพังทลายของสถาบันครอบครัว เกิดการทำร้ายร่างกายบุคคลในครอบครัวทั้งพ่อ แม่ ภรรยาและบุตร เพื่อบังคับนำเงินไปใช้ในการจัดหาหาเสพติด ซึ่งหากเกิดในครอบครัวที่มีฐานะยากจนก็จะส่งผลให้บุตรของผู้เสพยาเสพติดจำเป็นต้องออกจากระบบการศึกษา เกิดปัญหาการหย่าร้าง เด็กขาดความอบอุ่น กลายเป็นปัญหาสังคม ต่อไป

ในปี พ.ศ. 2556 สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ทำการสำรวจความต้องการของประชาชน พบว่าประชาชนร้อยละ 34.2 (ลำดับที่ 1) เห็นว่าหมู่บ้าน/ชุมชน ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาเสพติดมากที่สุด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2555) เนื่องจากการที่ยาเสพติดนั้นเป็นตัวกระตุ้นให้ ผู้เสพยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการของอาชญากรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการพนัน การลักเล็กขโมยน้อย การประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่น เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินในการซื้อยาเสพติดมาเสพ

3) ผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐ เนื่องด้วยการที่ปัญหาเสพติดเป็น ปัญหาที่มีความทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จึงเป็นภาระงานที่หนักสำหรับทุกภาคีเครือข่าย ทุกหน่วยงาน ทั้งรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้งบประมาณจำนวนมากในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาเสพติด นอกจากนี้ปัญหาเสพติดยังได้ก่อการเกิดการทุจริตในวงราชการ การรับสินบน การแสวงหาผลประโยชน์จากผู้กระทำผิด ซึ่งได้ก่อให้เกิด “วิกฤติศรัทธา” ของพี่น้องประชาชนที่มีต่อข้าราชการและระบบราชการ

4) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ในการแก้ปัญหาเสพติดในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาล ต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อใช้ในการป้องกันปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด ซึ่งจากข้อมูลผู้เสพยาเสพติดที่ได้เข้าสู่กระบวนการบำบัดในปี พ.ศ. 2560 จะมีตัวเลขผู้เสพยาเสพติด อยู่ที่ประมาณ 208,270 ราย (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2561) ซึ่งคนเหล่านี้จะต้องเสียเงินอย่างน้อยไปกับการซื้อยาเสพติดวันละ 250 บาท (ประมาณการเสพยาบ้า 1 เม็ดต่อวัน) เท่ากับสูญเสียเงินถึงวันละ 52,067,500 บาท และใน 1 ปีจะเป็นเงินถึงประมาณ 19,000 ล้านบาท ในขณะที่เดียวกันหากมองว่าบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถประกอบสัมมาชีพได้ตามปกติก็จะสูญเสียรายได้ที่ประเทศจะทำได้อีกวันละ 300 บาท รวมมูลค่าถึงประมาณ 22,776 ล้านบาทต่อไป

จากผลกระทบในข้างต้น รัฐบาลจึงมีนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในรูปแบบต่างๆ ออกมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการทำงาน หากแต่การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติกลับไม่ประสบผลสำเร็จแต่ปัญหาเสพติดกลับยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ

อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ก็เป็นอำเภอหนึ่งที่มีปัญหายาเสพติดแพร่ระบาด เนื่องจากอำเภอกำแพงแสน เป็นอำเภอขนาดใหญ่มีพื้นที่ถึงประมาณ 405 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 253,136 ไร่ มีเขตการปกครอง 15 ตำบล 204 หมู่บ้าน มีบ้านเรือนจำนวน 34,818 ครัวเรือน มีประชากรตามทะเบียนราษฎรกว่า 127,699 คน (อำเภอกำแพงแสน, 2560) มีโรงงาน อุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตทั้งสิ้น 180 โรง ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและ ปศุสัตว์ จึงทำให้มีผู้ใช้แรงงานอพยพเข้ามาในพื้นที่จำนวนมาก ประกอบกับการที่อำเภอ กำแพงแสนจังหวัดนครปฐมมีพื้นที่ติดกับจังหวัดชายแดนคือจังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี และ สุพรรณบุรี จึงทำให้กลายเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเป็นที่พักเก็บ ยาเสพติดเพื่อรอคอยการส่งมอบให้แก่ กลุ่มการค้ายาเสพติดระดับต่างๆ นอกจากนี้พื้นที่อำเภอกำแพงแสนยังเป็นที่ตั้งของ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ส่งผลให้เป็นพื้นที่ที่มีหอพัก/ห้องเช่า/บ้านเช่า เป็น ที่พักอาศัยจำนวนมาก ที่เป็นโอกาสของผู้ค้าที่จะใช้เป็นสถานที่พักเก็บยาเสพติด เพื่อรอการส่งต่อ และจำหน่ายไปยังกรุงเทพมหานคร

ผู้ศึกษาวิจัยซึ่งเป็นข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจึงตั้งคำถามต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่ว่าเหตุใด จึงไม่สามารถทำให้ผู้ค้ายาเสพติด และผู้เสพยาเสพติดหมดไปหากแต่กลับยิ่งทวีความรุนแรงและ แพร่กระจายไปในกลุ่มเด็กและเยาวชน ดังนั้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการนำ นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่ของอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์เสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการนำนโยบายป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ ต่อไป

## 1.2 คำถามการศึกษาวิจัย

ผู้ศึกษาได้ตั้งคำถามหรือประเด็นปัญหาการวิจัยเอาไว้ 3 ประเด็น คือ

- 1.2.1 สถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เป็นอย่างไร
- 1.2.2 มีบริบทเชิงโครงสร้างใดบ้างที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ
- 1.2.3 มีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติของอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1.3.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 1.3.2 เพื่อศึกษาบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 1.3.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

### 1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัย ไว้ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหาและตัวแปร ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) ในหัวข้อ “การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม” โดยกำหนดประเด็นการศึกษาไว้ 3 ประเด็นคือ

- 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 2) เพื่อศึกษาบริบทเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

โดยวิเคราะห์จากแนวคิดทฤษฎีนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.4.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง โดยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจึงเป็นการเก็บข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key-informant) เป็นข้าราชการของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 7 หัวหน้าส่วนราชการและผู้ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ทั้งข้าราชการฝ่ายปกครอง ทหาร และตำรวจ สาธารณสุข โรงเรียนในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ได้ทราบถึงสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 1.5.2 ได้ทราบถึงบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 1.5.3 ได้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 1.5.4 ได้นำผลการศึกษาวិจัยไปเป็นแนวทางในการเสนอแนะต่อการปรับปรุงนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่อไป

## 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

ยาเสพติด หมายถึง ยาหรือสารเคมีหรือวัตถุชนิดใดๆ ที่เมื่อเสพเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะเป็น การกิน ดม ฉีดหรือวิธีการใดๆ ก็ตาม เป็นช่วงระยะเวลาติดต่อกัน จะทำให้ผู้นั้นติดยาเสพติด และต้องการเสพมากขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้สุขภาพทรุดโทรมลง ซึ่งยาเสพติดที่ผู้ศึกษาวิจัยศึกษาได้แก่ ยาเสพติดที่มีการแพร่ระบาดหลักในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ได้แก่ ยาบ้า กัญชา ไอซ์ ยาเค

ยาบ้า หมายถึง ยาเสพติดให้โทษประเภท 1 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 เป็นยาเสพติดออกฤทธิ์กดประสาทให้โทษร้ายแรงไม่เป็นประโยชน์ทางการแพทย์มีชื่อเป็นทางการว่า “เมทแอมเฟตามีน”

การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หมายถึง การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการ สกัดกั้นโอกาสการเข้ามาของยาเสพติดและการกำจัดต้นตอของปัญหาเสพติดทั้งกระบวนการให้ หมดไปจากพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

เจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ

สถานการณ์ยาเสพติด หมายถึง เหตุการณ์ในเรื่องของยาเสพติดที่กำลังดำเนินอยู่ใน ปัจจุบัน เช่น กลุ่มผู้ค้ายาเสพติด รูปแบบการค้ายาเสพติด ปริมาณและเส้นทางยาเสพติด

บริบทเชิงโครงสร้าง หมายถึง ข้อแวดล้อมของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีใน สังคม โดยมีบรรทัดฐาน หรือระเบียบแบบแผน ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การมีสองด้านของ โครงสร้าง (Duality of Structure) ได้แก่ การที่โครงสร้างจะเป็นทั้งเงื่อนไข (Condition) และผลผลิต (Product) ของการกระทำเชิงนโยบายที่ได้ทำการศึกษา

นโยบาย หมายถึง ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือ รัฐบาล (ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือผู้นำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ) ภายใน สภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งมีทั้งอุปสรรคและโอกาส เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอคำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ผู้ศึกษาวิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหา และสาระทางวิชาการ ซึ่งนำมาปรับใช้ในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.3 แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 เอกสารและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาศึกษาการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอคำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ทำให้ผู้วิจัยต้องวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวในรูปแบบของนโยบายสาธารณะ เป็นลำดับแรก เนื่องจากนโยบายด้านยาเสพติดเป็นนโยบายสาธารณะที่มีขึ้นเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาเสพติด ที่กระทบทั้งสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ โดยส่งผลกระทบต่อพี่น้องประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม และด้วยนักวิชาการหลายๆ ท่านก็ได้ให้นิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังเช่นที่นักวิชาการอย่าง Pressman & Wildavsky (1973 อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554, น. 90) ให้ทัศนะไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรถูกแยกออกจากนโยบาย และต้องมองเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังการออกแบบนโยบายและเป็นอิสระจากการออกแบบนโยบาย

สำหรับแนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะนั้นมีความเป็นมาอย่างยาวนานผ่านยุคสมัยต่างๆ นโยบายสาธารณะและคำแนะนำเชิงนโยบายจึงมีความเป็นมาควบคู่กับอารยธรรมโลก เช่น หนังสือ The Prince ของ Machiavelli ซึ่งเป็นงานศึกษานโยบายสาธารณะที่ยังเป็นแนวทางในการศึกษาของสาขารัฐศาสตร์ในปัจจุบัน

ดังนั้น กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใดล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจน การกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลความคิดหรือเจตนารมณ์ก็เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อยๆพัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้างๆ ก็คือ นโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554)

โดยนโยบายสาธารณะเป็นสาขาวิชาใหม่ที่เพิ่งเกิดเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากการเสนอของ Lasswell and Lerner (1951) โดยสาเหตุการเกิดสาขาวิชานั้น อาจกล่าวได้ว่ามาจากการปฏิบัติในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงทศวรรษ 1960 โดยเฉพาะในสมัยของประธานาธิบดี Kennedy และประธานาธิบดี Johnson ซึ่งมีเป้าหมายในทางนโยบายที่ชัดเจน 3 ประการ ได้แก่ 1) ต้องการปกครองโดยใช้ความรู้เพื่อแก้ปัญหาให้ดีกว่าเดิม 2) ต้องการแยกการกำหนดนโยบายออกจากการบริหาร และเก็บรวบรวมข้อมูล โดยวิธีใหม่ๆ เช่น วิจัย และ 3) เชื่อว่ารัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ได้

นอกจากนี้ ยังมีแรงผลักดันมาจากนักวิชาการที่ต้องการสร้างศาสตร์และองค์ความรู้ทางนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะ Lasswell and Lerner (1951), Charles et al. (1995) and Easton (1953) ซึ่งทำให้การศึกษาขั้นตอนของนโยบายผสมผสานเข้ากับแนวคิดเชิงระบบ และมีผลให้การศึกษานโยบายมีกรอบแนวคิดของตนเอง

อาจสรุปสั้นๆ ได้ว่า นโยบายสาธารณะมาจากความสนใจ 2 ทาง คือ 1) รัฐบาลตะวันตกที่ต้องการใช้นโยบายช่วยแก้ปัญหาที่เผชิญซึ่งเพิ่มขึ้นจากผลของการพัฒนาอุตสาหกรรม และ 2) คือนักวิจัยโดยเฉพาะสาขาสังคมศาสตร์สนใจประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและพยายามประยุกต์ความรู้สาขาของตนเองเพื่อทำความเข้าใจประเด็นดังกล่าว

### 2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Dye (1984) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำ Dye (1984) ก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะเช่นกัน อาทิเช่น การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกการเกณฑ์ทหาร

Anderson (1994) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่ต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่ต้องกระทำให้สำเร็จมิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจ ของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างการเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing Alternative) กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงถึงความตั้งใจหรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นเลยก็ได้ แต่ในด้านของนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

นโยบายสาธารณะอาจได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการ พรรคการเมือง นักการเมือง หรือองค์กรเอกชนที่อาจมีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายของรัฐก็ได้ Anderson (1994) ได้จำแนกนโยบายสาธารณะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) นิยามของนโยบายสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสาธารณะกับการกระทำให้บรรลุเป้าหมาย มากกว่าการกำหนดให้เป็นไปตามโอกาสที่จะเป็นไปได้
- 2) นโยบายสาธารณะประกอบด้วยจำนวนชุด (Course) หรือแบบแผน (Pattern) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องมากกว่าการแบ่งแยกหรือการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเฉพาะกรณี
- 3) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบาย (Policy Demands) ของประชาชน หรือต่อผู้ที่อ้างถึงสิ่งที่จะต้องกระทำหรือไม่กระทำ ต่อประเด็นสาธารณะบางประเด็นที่นำเสนอโดยเอกชนอื่นๆ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ หรือข้าราชการหน่วยอื่นๆ ต่อข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำตามข้อเรียกร้อง
- 4) นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำจริงๆ มิใช่เพียงเรื่องที่ตั้งใจจะกระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำเท่านั้น
- 5) นโยบายสาธารณะอาจมีลักษณะทางบวกหรือทางลบก็ได้ (Positive or Negative)
- 6) นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นนโยบายทางบวก

Easton (1953) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม”

Eulau and Prewitt (1973) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาล (Standing Decision) ซึ่งต้องมีการกระทำที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะ คือการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธะผูกพันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

Hecllo (1972) ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะหมายถึงชุดของการกระทำของรัฐบาลหรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำมากกว่าการตัดสินใจหรือการกระทำที่เฉพาะเจาะจงของรัฐบาล หรือในอีกทางหนึ่งอาจหมายถึง สิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนา

Frohock (1979) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึงแบบแผนของการกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือการให้สิ่งตอบแทนสำหรับความร่วมมือของประชาชน โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ

ประการแรก นโยบายสาธารณะ คือการกระทำทางสังคม (Social Practice) มิใช่กรณีเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับคนคนเดียวหรือเหตุการณ์เฉพาะบุคคล

ประการที่สอง นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่เป็นโอกาสที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน อาจเป็นความต้องการในการจัดความขัดแย้งหรือการกำหนด ผลตอบแทนสำหรับการกระทำร่วมกัน

Rose (1969) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะคือ ชุด (Course) หรือแบบแผน (Pattern) ของกิจกรรมของรัฐที่มีความต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีน้ำหนักมากกว่าการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่างเท่านั้น เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลในหลายกรณีอาจไม่มีการปฏิบัติที่เป็นจริงก็ได้ สรุปคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจนำไปสู่การกระทำหรือไม่ก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะจะต้องนำไปสู่การกระทำเสมอ และการกระทำต้องมีระบบ มีกระบวนการที่เรียกว่าเป็นชุดของการกระทำหรือแบบแผนของกิจกรรม โดยมีเป้าประสงค์ที่ต้องกระทำให้บังเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

Lineberry (1983) ให้ทัศนะว่า นโยบายสาธารณะคือชุดของการกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการของสังคมให้บรรลุ

### 2.1.2 องค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ นั้น สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2554) ได้จำแนกองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- 2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- 3) ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน

ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

- 5) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- 6) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนาธรรมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- 7) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้ง ปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
- 8) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่ การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลและเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจ แบบเอกเทศ
- 9) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม
- 10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ที่เกี่ยวข้อง
- 11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- 12) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทางบวกและ ทางลบต่อสังคม
- 13) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากแนวคิดที่ผ่านมาผู้ทำการศึกษาวิจัยจึงพอจะสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่ รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน และมุ่งหวังที่จะ ไปสู่ เป้าหมายอันพึงประสงค์ที่ตั้งไว้

### 2.1.3 ประเภทของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการพยายามแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะจากความเข้าใจชีวิตการเมืองโดยดู จากการปฏิบัติของนโยบาย การแบ่งนโยบายที่ได้รับความนิยมมากที่สุด คือการแบ่งของ Lowi (1964) ซึ่งแบ่งนโยบายออกเป็น 3 ประเภท คือ (Frohock, 1979)

- 1) นโยบายบังคับ (Regulation) เป็นนโยบายที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การออกกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ เช่น กฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กฎหมายคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน กฎหมายเลือกตั้ง หรือกฎระเบียบต่างๆของท้องถิ่นซึ่งกำหนดว่าคนหรือ กลุ่มต่างๆ ต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไร

2) นโยบายกระจายทรัพยากร (Distribution) เป็นนโยบายที่จัดหาสินค้าและบริการแก่คนบางกลุ่ม เช่น นโยบายสวัสดิการและสุขภาพต่างๆ รวมทั้งนโยบายประกันสังคมและความมั่นคงทางสังคมที่ให้เงินแก่คนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด

3) นโยบายการจัดทรัพยากรใหม่ (Redistribution) เป็นการนำนโยบายที่มีอยู่แล้วมาจัดทำใหม่ หรือเป็นนโยบายที่เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือนโยบายพื้นฐาน ซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานของสังคม เช่น นโยบายภาษีก้าวหน้า ซึ่งเก็บเงินจากรวยมากกว่าคนจน นโยบายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการผลิตหรือบริการเป็นอย่างมากเช่น นโยบายให้เงินอุดหนุนอุตสาหกรรมหรือการบริการ หรือนโยบายการกระจายทรัพยากรธรรมดาแต่มีผลให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ ก็ถือว่าเป็นนโยบายการจัดสรรทรัพยากรใหม่เช่นกัน เช่น การเพิ่มต้นทุนโครงการสวัสดิการสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อกระจายรายได้ การจัดสรรทรัพยากรใหม่มีผลกระทบโดยตรงต่อคนรวย จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติและเกิดความขัดแย้งขึ้นได้

นอกจาก Lowi (1964) แล้ว ยังมีนักวิชาการที่เพิ่มเติมประเภทของนโยบายสาธารณะไปอีกคือ Frohock (1979) เพิ่มนโยบายไปอีก 2 ประเภท คือ

1) นโยบายสะสมทุน (Capitalization) คล้ายกับนโยบายกระจายทรัพยากรแต่ออกมาเพื่อระบุงให้ชัดว่าไม่ได้กระจายให้นำไปบริโภค หากแต่รัฐบาลต้องการให้เงินอุดหนุนเพื่อสะสมทุน เช่น โอนเงินให้เกษตรกร เงินอุดหนุนภาษี เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

2) นโยบายจริยธรรม (Ethical Ruling) เป็นการกำหนดความถูกต้องของการปฏิบัติบางอย่างตามหลักศีลธรรมที่ยึดถือ ซึ่งอาจไม่ใช่ความผิดที่ทุกคนเห็นตรงกัน เช่น กฎหมายห้ามการฆ่าแพ่ง ห้ามผูกขาดการค้า หรือค้ากำไรเกินควร

สรุปว่าหากนำการแบ่งของ Lowi (1964), Frohock (1979) มารวมกันจะสามารถแบ่งนโยบายสาธารณะได้ทั้งหมดประมาณ 5 ประเภท

#### 2.1.4 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

มยุรี อนุมานราชชน (2556) ได้ให้ทัศนะว่า เนื่องจากนโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่เป็นกิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลหรือแนวทางการเลือกตัดสินใจ/แนวทางการกระทำของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการบริหารหรือแนวการวางแผนและกำหนดโครงการเพื่อผลลัพธ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น นโยบายการป่าไม้ของไทย หมายถึง พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ปรับปรุง พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น กฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ดังกล่าว เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ส่วนพระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 เป็นนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกันอาจมองว่าเป็นแนวทางการพิจารณาเลือกตัดสินใจเลือกต่างๆ เพื่อนำพลังงานจากแหล่งอื่นมาเป็นพลังงานทดแทนปิโตรเลียม ทางเลือกในการนำพลังงานมาจากแหล่งต่างๆ เช่น เซลล์แสงอาทิตย์ ความร้อนจากแสงอาทิตย์ ความร้อนใต้พิภพ กังหันลม กากอ้อยและแกลบ เป็นต้น ทางเลือกเหล่านี้เป็นแนวทางในการกำหนดโครงการเพื่อนำไปสู่การกระทำของรัฐบาลในเรื่องป่าไม้และพลังงานต่างๆ ดังนั้นก่อนที่จะกำหนดนโยบาย กำหนดทางเลือกตัดสินใจ กำหนดแผนงาน/โครงการ จำเป็นต้องทราบเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของกิจกรรม/ทางเลือกตัดสินใจ/แผนงานนั้นๆ ไว้ก่อนแล้ว

เมื่อมีการกำหนดนโยบายหนึ่งๆ ขึ้นมา นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและประโยชน์ต่อฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1) ฝ่ายรัฐบาล

ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับชมชอบ เช่น นโยบายประชานิยมของพรรคพลังประชาชนซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาล เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 โดยมีพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้น นโยบายประชานิยมที่ทำให้พรรครัฐบาลได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น ได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ 1 ล้านบาท และนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เมื่อรัฐบาลได้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติและประชาชนรู้สึกพึงพอใจในนโยบายเหล่านั้นจนทำให้รัฐบาลได้รับเลือกตั้งสมัยที่ 2 ต่อมาพรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมในปี พ.ศ. 2551 หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคไทยรักไทย (พ.ศ. 2541 – 2550) พรรคชาติไทยและพรรคมหาชนมาชิปไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ พรรคประชาธิปัตย์ได้สานต่อนโยบายประชานิยมของรัฐบาลผสมเดิมบางนโยบาย (เช่น กองทุนหมู่บ้าน 30 บาทรักษาทุกโรค บ้านเอื้ออาทร เป็นต้น) เนื่องจากนโยบายดังกล่าวได้มีการนำไปปฏิบัติแล้ว) นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์ยังริเริ่ม “นโยบายประชานิยม” เช่น การเข้าถึงระบบประกันสังคมโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่นอกระบบ รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสมทบเงิน 100 บาทต่อเดือนเข้าระบบประกันสังคม การแก้ปัญหาค่าครองชีพโดยเฉพาะปัญหากองทุนน้ำมัน ยกเลิกการตรึงราคา LPG ในภาคอุตสาหกรรม แต่ยังคงตรึงราคาภาคครัวเรือนและขนส่งต่อไป เป็นต้น

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทย (พ.ศ. 2550) ได้ประกาศนโยบายที่มุ่งสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วยคำมั่นสัญญาต่างๆ นโยบายดังกล่าวมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนระดับรากหญ้า ได้แก่ คนยากจนในชนบทและในเมือง ทำให้พรรคได้รับเสียงข้างมากในสภาและจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลเน้นนโยบาย

ประชาชนิยมในประเด็นที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่ 1) พักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อยอย่างน้อย 3 ปี 2) ให้แรงงานมีรายได้ไม่น้อยกว่าวันละ 300 บาท ผู้ที่จบระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท 3) ให้เบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุตั้งแต่ 60 - 1,000 บาท ตามช่วงอายุ 4) ให้มีมาตรการภาษีเพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับบ้านหลังแรกและรถยนต์คันแรก 5) ปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือร้อยละ 23 และ 20 ในปี พ.ศ.2555 และ 2556 ตามลำดับ 6) เพิ่มเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนอีกแห่งละ 1 ล้านบาท 7) จัดตั้งกองทุนพัฒนาสตรีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท 8) จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) จำนวน 300,000 - 500,000 บาทตามลำดับขนาดหมู่บ้าน 9) นำระบบรับจำนำสินค้าเกษตรมาใช้โดยเฉพาะข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกิน 15 ที่ราคาเกี่ยวละ 15,000 บาท และ 20,000 บาทตามลำดับ เป็นต้น (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554, น. 8-9 ) ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางให้แก่หน่วยงานในภาครัฐและทิศทางการพัฒนาของประเทศไทยภายใต้รัฐบาลที่มีพรรคเพื่อไทยเป็นแกนนำ

## 2) ฝ่ายข้าราชการ

นโยบายสาธารณะ เป็นกลไก/เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานจำนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด นโยบายของรัฐบาลอาจกำหนดไว้ในลักษณะต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบ กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ด้านนโยบายหนึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม/เฉพาะเจาะจง ปฏิบัติได้และวัดได้ จะช่วยให้ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจแนวทางในการดำเนินงาน และเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ได้ง่าย และสอดคล้องตรงกัน อันจะส่งผลให้นโยบายนั้นบรรลุสัมฤทธิ์ผลที่ต้องการได้ ในการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐของประเทศไทย รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแนวทางการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้จะช่วยให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ และทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการเกิดขึ้นในจังหวัดต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้นโยบายทุกด้านที่ข้าราชการ/ผู้ปฏิบัติงานนำไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

## 3) ฝ่ายประชาชน

นโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งในเวลาต่อมาอาจกลายเป็นนโยบายของพรรครัฐบาล เมื่อพรรคนั้นได้รับการเลือกให้จัดตั้งรัฐบาล ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถ

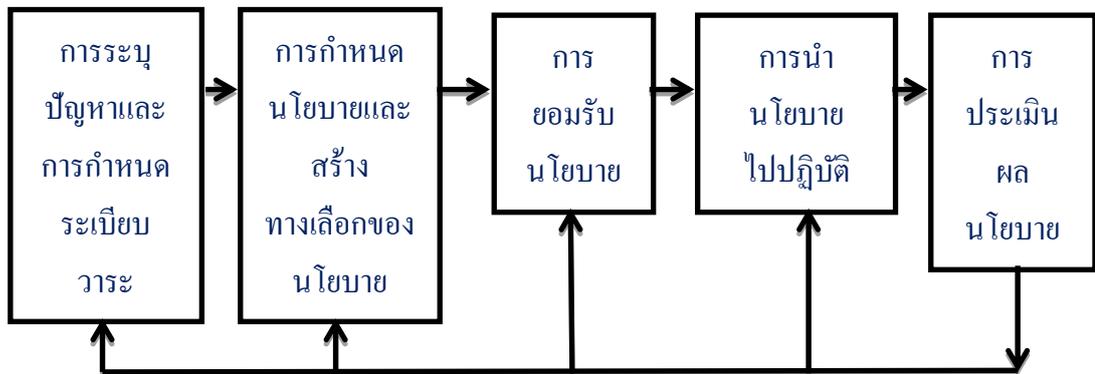
ตัดสินใจเลือกผู้สมัคร/พรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดได้ง่ายและสะดวกมากขึ้นกว่าเปรียบเทียบกับพิจารณาเฉพาะคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะในปัจจุบันประเทศที่นิยมให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองต่างให้ความสำคัญกับการกาเสียงเลือกตั้ง โดยเน้นนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดแทนคำมั่นสัญญา ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ไว้กับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งดังเช่นในอดีต นโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยในเวลาต่อมา มุ่งเน้นที่จะดึงคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในชนบทและในเมืองระดับรากหญ้า โดยจัดสรรเงินและผลประโยชน์จากรัฐในรูปแบบต่างๆ ที่จับต้องได้ไปถึงมือประชาชนโดยตรง ประชาชนรู้สึกว่าคุณค่าและความสำคัญที่รัฐบาลให้ นโยบายที่ตอบสนองความต้องการของคน เช่น นโยบายแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรพร้อมฟื้นฟูอาชีพ ซึ่งประกอบด้วย 1) พักชำระหนี้แก่เกษตรกรรายย่อย 3 ปี 2) ลดภาระหนี้สินให้แก่เกษตรกรรายย่อยผ่านสถาบันเกษตรกร 3) แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร 4) จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน 5) จัดตั้งธนาคารประชาชนและแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย และพรรคเพื่อไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ทำให้เกิดการแข่งขันชิงนโยบายอย่างแท้จริง เพื่อหวังคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การที่พรรคการเมืองชูประเด็นนโยบายประชานิยมของพรรคมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทในการกำหนดนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานราชการอื่นๆ ไปเป็นเพียงส่วนเสริม รัฐบาลเป็นผู้ขับเคลื่อนหรือนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตนเองมากกว่าที่จะหวังพึ่งข้าราชการประจำ

#### 4) สำหรับผู้ที่สนใจศึกษานโยบายสาธารณะต่างๆ

ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนใดๆ ก็ตามของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายหรือการสืบต่อและยุตินโยบาย ผู้ที่ศึกษาโยบายสาธารณะจะได้รับความรู้เกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์ฯ สาเหตุและผลลัพธ์/ผลกระทบของนโยบาย ความเข้าใจเหล่านี้มีประเด็นเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะ การเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย/รัฐบาล เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายที่ดี และเมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จนสัมฤทธิ์ผล และเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน/องค์กร/สังคม

### 2.1.5 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551) ได้แบ่งกระบวนการของนโยบายสาธารณะ เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้



ภาพที่ 2.1 แผนภาพกระบวนการนโยบายสาธารณะ

แหล่งที่มา: เรื่องวิทยุ เกษสุวรรณ (2551, น. 108).

#### 2.1.5.1 การระบุปัญหาและกำหนดระเบียบวาระ (Problem Identification and Agenda Setting)

นโยบายสาธารณะเริ่มจากการรับรู้ปัญหาและผลักดันปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นระเบียบวาระ ซึ่งแน่นอนว่าในสังคมมีปัญหามากมายซึ่งไม่ใช่ทุกปัญหาจะถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระเพราะผู้อำนาจไม่ได้หยิบยกขึ้นมา จึงอาจกล่าวได้ว่าหากไม่มีการระเบียบวาระก็ไม่สามารถพัฒนานโยบายไปสู่ขั้นอื่นได้

ซึ่ง Cobb and Elder (1986 อ้างถึงใน เรื่องวิทยุ เกษสุวรรณ, 2550, น. 109) ได้แบ่งระเบียบวาระแห่งนโยบายเป็น 2 ประเภท คือ 1) ระเบียบวาระเชิงระบบ (System Agenda) และ 2) ระเบียบวาระเชิงสถาบัน (Institutional Agenda) ซึ่งระเบียบวาระเชิงระบบ (System Agenda) หมายความว่า เป็นประเด็นที่สังคมเห็นตรงกันว่ารัฐบาลต้องสนใจและเข้าไปแก้ปัญหา (ปัญหาเสียดิจ) ส่วนระเบียบวาระเชิงสถาบัน (Institutional Agenda) เป็นระเบียบวาระที่อยู่ในดุลยพินิจซึ่งยากที่ยากที่จะเห็นพ้องต้องกันทั้งหมด อีกทั้งยังมีอีกหลายสถาบันที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งระเบียบวาระทั้ง 2 นี้ อาจเปลี่ยนไปมาได้หากเกิดเหตุการณ์ในสังคมขึ้น อาทิ สังคมอาจไม่เห็นด้วยกับการพกพาอาวุธในที่สาธารณะ แต่ในเวลาต่อมาได้มีการชี้แจงทรัพย์สินบ่อยครั้ง ประชาชนก็อาจเปลี่ยนแปลงความต้องการในการพกพาอาวุธ

#### 2.1.5.2 การกำหนดนโยบายและสร้างทางเลือกนโยบาย (Policy Formulation and Policy Alternative)

เมื่อปัญหาถูกนำเสนอเป็นวาระเรียบร้อยแล้วยังต้องยังขึ้นอยู่กับการจูงใจให้ผู้มีอำนาจ (รัฐบาล) เชื่อว่าสามารถนำมาปฏิบัติได้จริงจึงต้องอธิบายและเสนอทางเลือกให้กับผู้มีอำนาจ

ในการตัดสินใจว่าทำโดยมีจุดมุ่งหมายอย่างไร อะไรเป็นทางเลือกของเป้าหมาย และได้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายอย่างไร มีผลทางบวกและทางลบอย่างไร โดยมีหลักการพิจารณาตามหลักเหตุผล (Rational Analysis) คือพิจารณาปัญหาใหม่หมดและแสวงหาทางเลือกทุกๆ ทาง และวิเคราะห์ส่วนเพิ่ม คือ วิเคราะห์เฉพาะส่วนที่แตกต่างไปจากที่เคยทำมา

#### 2.1.5.3 การยอมรับนโยบาย (Policy Adoption)

การพัฒนาจากขั้นกำหนดนโยบายไปสู่ขั้นยอมรับนโยบายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากเนื่องจากแน่นอนว่านโยบายที่เกิดขึ้นทุกนโยบายมีทั้งผลบวกและผลลบซึ่งหากประชาชนนโยบายที่ถูกลำเสนอ มีผลลบต่อคนส่วนมาก นโยบายนั้นก็จะถูกต่อต้านไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

#### 2.1.5.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

เป็นขั้นตอนที่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้อาจให้ความสนใจ เพราะในข้อเท็จจริงของการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลหลายๆ นโยบายมักไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย (นโยบายด้านยาเสพติดเป็นหนึ่งในนโยบายที่ไม่ประสบความสำเร็จ) ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่าเกิดจากเหตุปัจจัยใด

#### 2.1.5.5 การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย คือการประเมินผล ซึ่งแน่นอนว่าในการใช้จ่ายงบประมาณที่มาจากภาษี ความคุ้มค่าเป็นเรื่องที่สำคัญ ดังนั้นการมีเกณฑ์หรือมาตรฐานกำหนดจึงเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจว่านโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่ เป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ จากทุกขั้นตอนที่ผ่านมาล้วนเป็นการมองไปข้างหน้าแต่ในกระบวนการของการประเมินผลเป็นการมองย้อนหลัง เพื่อปรับปรุงนโยบาย และปรับแก้จุดผิดพลาดในขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุม ติดตามการทำงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อีกด้วย

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการที่นโยบายสาธารณะ เป็นดังกลไกหลักในการดำเนินงานของรัฐบาล และหน่วยงานราชการ เพื่อกำหนดแนวทางในการทำงานแก้ไขปัญหา แต่ในเวลาที่ผ่านมา กลับพบว่ากลับมีนโยบายจำนวนมากไม่น้อยที่ไม่สามารถประสบผลสำเร็จยังความสิ้นเปลืองทั้งด้านงบประมาณ และทรัพยากรบุคคล ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อที่จะนำผลที่ได้ไปปรับปรุงการปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน ต่อไป

### 2.2.1 ที่มาของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ นับว่าเป็นสาขาวิชาที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ราวทศวรรษ ที่ 1970. Hill and Hupe (2002) เมื่อเทียบกับการศึกษาด้านนโยบายอื่นๆ ซึ่งหากมองในแง่ความสนใจในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแล้ว จะพบว่าในอดีตมุ่งเน้นหนักไปที่การศึกษาระบวนการของการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย เสียเป็นส่วนใหญ่ การศึกษาที่มุ่งเน้นการหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างกำหนดยโยบาย และการประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้นโยบายหรือโครงการที่ได้รับการยอมรับในขั้นกำหนดนโยบายว่าดี แต่เมื่อปฏิบัติจริงไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือบรรลุเป้าประสงค์ได้

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสาขาวิชาเมื่อทศวรรษ 1970 โดยได้รับอิทธิพลในทางทฤษฎีและการวิจัยมาจากรัฐประศาสนศาสตร์ และทฤษฎีระบบ (Nagamura & Smallwood, 1980) ได้อธิบายว่าการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) แบ่งได้เป็น 2 ยุคคือ ยุคคลาสสิก และยุคหลังคลาสสิก

### 2.2.2 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

William (1971) ให้ทัศนะว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ความพยายามที่จะตัดสินความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง (A Cohesive Organizational Unit) และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งจากความคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า William (1971) ให้ความสำคัญต่อทฤษฎีขององค์การ โดยเน้นความสามารถขององค์การที่จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยชี้ให้เห็นถึงลักษณะ 2 ประการคือ

1) ประการที่หนึ่ง องค์การต้องมีความสามารถในการรวมคนและทรัพยากรขององค์การให้มีเอกภาพ ซึ่งจะปรากฏก็ต่อเมื่อผู้นำองค์การมีภาวะผู้นำสูง (Leadership) และเข้าใจถึงความสำคัญของพลังในการร่วมมือกันของบุคลากรในองค์การ เพื่อจุดมุ่งหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ประการที่สอง ความพยายามในการกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งหมายถึงว่าผู้นำองค์การจะต้องชี้ให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งองค์การรับมาเป็นวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างชัดเจน โดยใช้ปัจจัยต่างๆ ในการกระตุ้น รวมทั้งกำหนดสิ่งจูงใจ (Incentive) แก่ผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีขวัญกำลังใจ

Pressman and Wildavsky (1984) ได้ให้ทัศนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

Bardach (1977) ได้ให้ทัศนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง เกมส์ของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเห็นว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย

จึงเห็นได้ว่า Bardach (1977) มีความเห็นต่างจาก William (1971) ตรงที่ การนำนโยบายไปปฏิบัติของ Bardach (1977) ให้ความสำคัญในเรื่องนโยบาย และชี้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง และสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรม ที่สามารถวัดระดับความสำเร็จได้ สิ่งที่น่าสนใจจากทัศนะของ Bardach (1977) คือ

1) ประการที่หนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติคือเกมส์ของกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนถึงความต่อเนื่องในการตัดสินใจเลือกนโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในบางครั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีผู้เล่นหลายคนเพื่อช่วงชิงการรับผิดชอบ

2) ประการที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดเชิงทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ มุ่งที่จะหาคำตอบถึงปัจจัยที่มีบทบาทต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ประการสุดท้าย การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมทางสังคมและเป็นไปตามข้อกำหนดนโยบาย ภายใต้แนวคิดนี้ แสดงถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมให้เป็นไปตามเป้าหมายของนโยบาย

### 2.2.3 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องสลับซับซ้อน เนื่องจากมีองค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายฝ่าย ซึ่งล้วนมีความคาดหวัง ผลประโยชน์และเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน และปฏิสัมพันธ์กันระดับใดระดับหนึ่งด้วยบทบาทและอิทธิพลที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกัน องค์การและผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ได้แก่

1) ฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ กำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณ พิจารณาหน่วยงานที่มีสมรรถนะที่จะเป็น

ผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุง สนับสนุน ยุตินโยบาย เมื่อได้มีการนำนโยบายนั้นๆ ไปดำเนินการเป็นระยะเวลาหนึ่ง

สำหรับคณะรัฐมนตรีของไทย ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ โดยรัฐมนตรีริเริ่มนโยบายผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อนำไปประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นจึงมอบหมายความรับผิดชอบให้หน่วยงานในกำกับ หรือมอบความรับผิดชอบให้แก่กระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง อาจกล่าวได้ว่าถ้าฝ่ายการเมืองให้ความเห็นชอบ ดูแลติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสนใจจะให้ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่บทบาทของฝ่ายการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะน้อยกว่าฝ่ายบริหาร/ระบบราชการ

2) หน่วยงานต่างๆของรัฐในระบบราชการ ได้แก่ หน่วยงานต่างๆของรัฐ กล่าวได้ว่า ระบบราชการมีความสำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการสามารถรองรับฝ่ายการเมืองได้เพราะระบบราชการเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้แก่ฝ่ายการเมืองจากการที่ข้าราชการมีความชำนาญและอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ทางการบริหารนาน โดยเฉพาะมีหน้าที่กำหนดแผนงานและโครงการต่างๆ

เนื่องจากระบบราชการผูกขาดการให้บริการสาธารณะ และมีความได้เปรียบภาคเอกชนที่ไม่มีคู่แข่งในการดำเนินงาน จึงไม่ประสบปัญหาล้มละลายหรือขาดทุนในการดำเนินงาน แต่อาจมีหนี้สาธารณะเกิดขึ้นได้เมื่อบริหารงานผิดพลาด

โดยทั่วไปนโยบายที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของความอยู่รอดของระบบราชการจะส่งผลให้มีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เช่น นโยบายปฏิรูประบบราชการไทย เริ่มต้นขึ้นในสมัยพระบรมไตรโลกนาถและในสมัยรัชกาลที่ 5 และนโยบายของทรูรัฐบาล ตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 จนปัจจุบัน นโยบายปฏิรูปนี้ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเนื่องมาจากระบบราชการมีอำนาจมากและควบคุมได้ยาก โดยปกติระบบราชการจะเลือกเฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์กับตนเองเพื่อนำไปปฏิบัติ ขณะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานอาจจะไม่ร่วมมือ/ประสานกัน ทั้งๆที่เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์/เป้าหมายของนโยบาย นอกจากนี้อาจมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งเกี่ยวกับวิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมาย ทั้งนี้เนื่องมาจากผลประโยชน์ วัตถุประสงค์และค่านิยมของหน่วยงานแตกต่างกัน

3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ และผู้ให้บริหารตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมต่างกัน มีผลทำให้พฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้แตกต่างกัน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันคือ ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การสนับสนุนและผูกพันกับนโยบายที่ตนต้อง

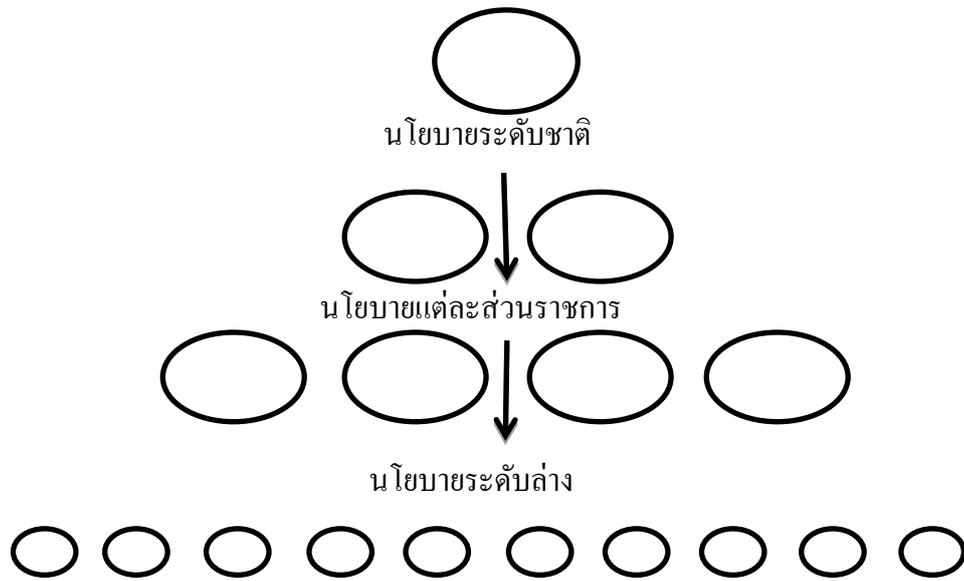
รับผิดชอบ ส่วนผู้บริหารโครงการคือผู้นำข้าราชการ ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินโครงการให้สัมฤทธิ์ผล ขณะที่ผู้ให้บริการตามโครงการคือข้าราชการระดับปฏิบัติซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับผู้บริการ ผู้ให้บริการตามโครงการมี อิสระ/อำนาจ/วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจที่ผู้บริหารระดับสูงควบคุมไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการตีความกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติของนโยบายในลักษณะที่แตกต่างกันไป

วัตถุประสงค์ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่ไม่ชัดเจน หรือวัตถุประสงค์ที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของข้าราชการ/หน่วยงานตน ทำให้ข้าราชการหลีกเลี่ยง เพิกเฉยหรือตีความวัตถุประสงค์ใหม่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ข้าราชการยังสามารถบิดเบือนและไม่เปิดเผยข้อมูลที่ควรถวายให้ผู้รับบริการได้ทราบ และสามารถสกัดกั้นข้อมูล ความต้องการ และข้อเสนอของผู้บริหารโครงการ เพื่อไม่ให้ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานได้รับทราบ

4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียผลประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึงทั้งแง่ของบุคคล กลุ่ม หน่วยงานเอกชน และภาคหน่วยงานที่มีได้มุ่งหากำไร ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่มาติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่มีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตาม หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น

#### 2.2.4 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Berman (1978, p. 175) ได้ศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกได้ 2 ขั้นตอนหลักๆ คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค

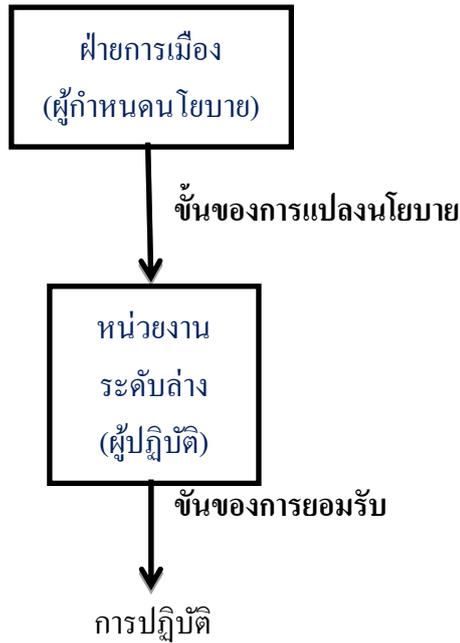


ภาพที่ 2.2 แผนภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค คือหน่วยงานระดับสูงที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาคด้วย แต่สิ่งที่มีปัญหาคือหน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติสามารถปฏิบัติตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy Intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการดำเนินนโยบาย

Berman and McLaughlin (1977) ได้ศึกษาปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคล้มเหลว มี 4 ปัจจัย ได้แก่ 1) ความขัดแย้งของเป้าหมาย 2) การให้การสนับสนุนหรืออำนาจในการปฏิบัติที่ต่างกัน 3) การขาดทรัพยากร และ 4) อุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างองค์กร นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความต่อเนื่อง (Continuation) และที่สำคัญการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่จะต้องมีการบูรณาการการปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้น หน่วยงานระดับมหภาคต้องเป็น ผู้ส่งผ่าน (Passages) ซึ่ง Berman (1978) พบว่า ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเท่าไร ก็ยังมีปัญหามากเท่านั้น

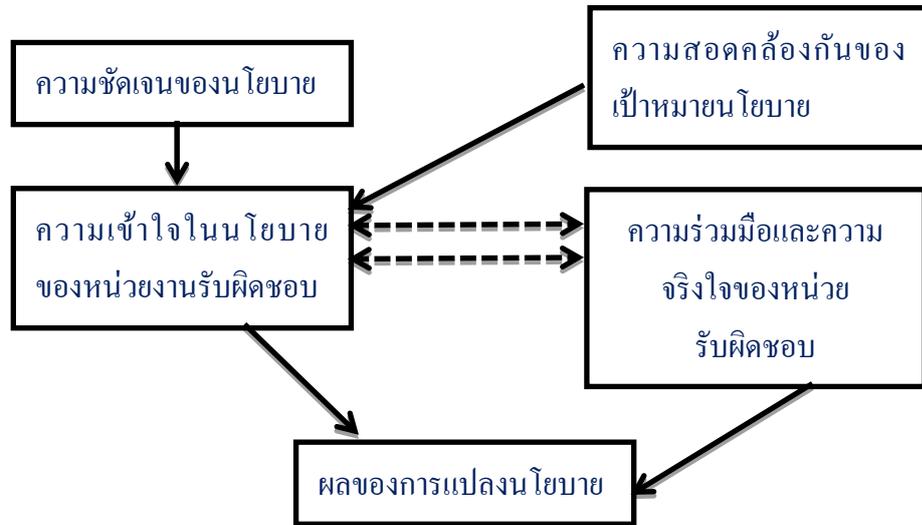
นอกจากนี้ ในระดับมหภาคยังสามารถแบ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อีก 2 ขั้นตอน ได้แก่



ภาพที่ 2.3 แผนภาพขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

(1) ขั้นตอนการแปลงนโยบาย เมื่อผู้กำหนดนโยบาย (ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร) ได้กำหนดนโยบายออกมาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และมอบหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งหน่วยงานนั้นจะต้องเป็นผู้แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแผนงาน โครงการ (ในประเทศไทยเป็นกระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยแปลงนโยบาย) ซึ่งขั้นตอนนี้มีความสำคัญอย่างมากเพราะหากการแปลงนโยบายผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้วย่อมเกิดความล้มเหลว ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร (2548) ได้เสนอถึงปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายถูกแปรไปจากวัตถุประสงค์เดิมได้แก่ 1) ความคลุมเครือของนโยบาย 2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย 3) ระดับความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบมี 4) ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมี

โดยสรุปปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายได้ตามแผนภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการเปลี่ยนนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(2) ขั้นตอนการยอมรับ เป็นขั้นตอนถัดไปจากการเปลี่ยนนโยบายคือการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งการที่จะทำให้หน่วยงานระดับล่างนั้นยอมรับนโยบายนั้นมีหลายวิธีการอาจทำได้ด้วยการสร้างแรงจูงใจ ด้วยเงินพิเศษ หรือรางวัลอื่นใด นอกจากนี้สิ่งที่จำเป็นต่อการที่จะทำให้นโยบายสำเร็จคือความร่วมมือร่วมใจของคนในองค์กร ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

#### 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจุดเริ่มจากหน่วยงานระดับล่างที่รับเอานโยบาย แผนงาน โครงการ มาจากหน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย โดยมีสิ่งสำคัญที่ Berman เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากัน” ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการและองค์กรระดับล่างซึ่งกระบวนการปรับตัวต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างซึ่งเรียกว่า “Path of Micro – Implementation”

สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างประกอบด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่

(1) ขั้นตอนของการระดมพลัง ในขั้นตอนนี้หน่วยงานระดับล่างต้องดำเนินใน 2 กิจกรรมคือ 1) การพิจารณารับนโยบาย คือการพิจารณานโยบายจากส่วนกลางว่ามีความเหมาะสม มีความสำคัญสามารถตอบสนองเป้าหมายได้หรือไม่ หากหน่วยงานระดับล่างพิจารณาแล้วเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันต่อ

นโยบายก็จะน้อย และ 2) แสวงหาการสนับสนุน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เป็นนัยยะสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) ขั้นการปฏิบัติ ขั้นนี้จะเกี่ยวข้องกับต่อผู้ปฏิบัติโดยตรงที่จะตัดสินใจหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือที่คิดว่าเหมาะสมมาใช้ ดังนั้นพฤติกรรมในการปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละคน ดังนั้น ปัจจัยที่จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จคือการแสวงหาการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับบุคลิกของผู้ปฏิบัติและสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่

ซึ่ง Sorg (1983) ได้ศึกษารูปแบบพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง เนื่องจากเห็นว่าบุคคลเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดลักษณะของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ และพบพฤติกรรม 4 มิติคือ

#### ประเภทของพฤติกรรมที่ได้จากการสังเกต

	การยินยอมทำตาม	การไม่ยินยอมทำตาม
พฤติกรรมด้าน ความตั้งใจ	ตั้งใจทำตาม และทำตามสำเร็จ	ตั้งใจทำตาม แต่ทำตามไม่สำเร็จ
	ตั้งใจไม่ทำตามและ ทำไม่ทำตามสำเร็จ	ตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ

#### ภาพที่ 2.5 แผนภาพประเภทของพฤติกรรมผู้ปฏิบัติระดับล่าง

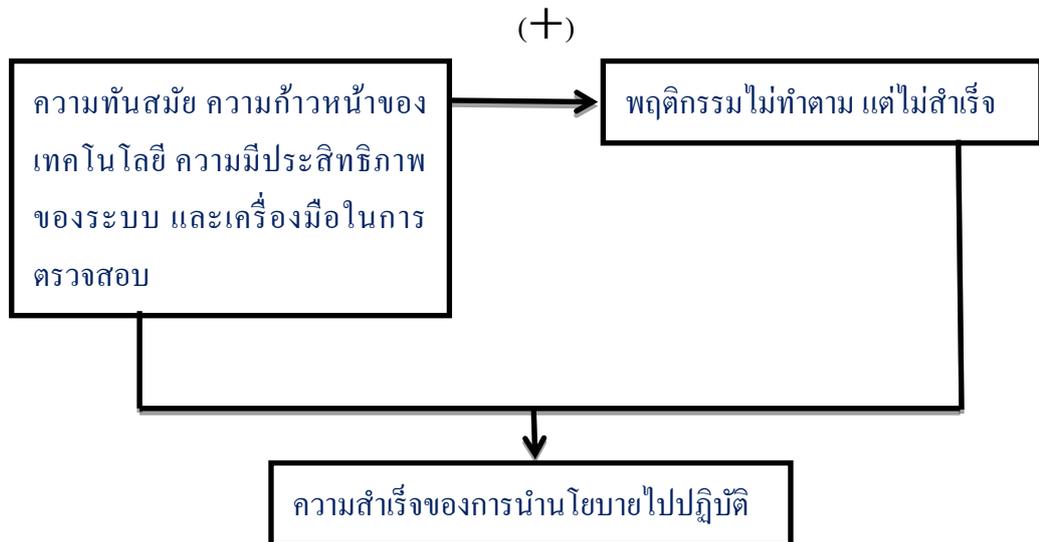
1) พฤติกรรมประเภทแรก คือประเภทตั้งใจทำตามและทำตามสำเร็จคือ ผู้ปฏิบัติพยายามปรับตัวเข้ากับนโยบาย และเห็นด้วยกับนโยบายอย่างเปิดเผย

2) พฤติกรรมประเภทที่สอง คือ ประเภทตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จสามารถเกิดขึ้นจากสาเหตุหลายประการ เช่น นโยบายขาดความชัดเจนทางด้านวัตถุประสงค์ จึงทำให้เกิดพฤติกรรม “ทำเกิน” และพฤติกรรม “ทำขาด” หรือเกิดจากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ซึ่งสามารถแก้ไขด้วยการทำให้ นโยบายมีความชัดเจนและพัฒนาตัวผู้ปฏิบัติงาน

3) พฤติกรรมประเภทที่สาม คือ ประเภทตั้งใจไม่ทำตาม และทำตามไม่สำเร็จ หรือเรียกว่า“พฤติกรรมเบี่ยง” มีสาเหตุหลักจากความต้องการในการหาผลประโยชน์ หรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายตั้งแต่ต้น

4) พฤติกรรมประเภทที่สี่ คือ ประเภทตั้งใจไม่ทำตามแต่ไม่สำเร็จ เป็นพฤติกรรมที่บุคคลไม่ให้ความร่วมมือแต่ทำไม่สำเร็จสะท้อนถึงความแข็งแกร่งของระบบที่สามารถตรวจสอบและป้องกันพฤติกรรมไว้ได้

จากการศึกษาวิจัยของ Sorg (1983) จึงสามารถสรุปได้ว่า ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีความมีประสิทธิภาพของระบบ และเครื่องมือในการตรวจสอบ สามารถช่วยให้นโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ ดังนี้



ภาพที่ 2.6 แผนภาพปัจจัยที่ทำให้พฤติกรรมไม่ทำตาม ไม่สามารถสำเร็จ

(3) ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่น/ต่อเนื่อง แนวทางของนโยบายจะถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำของผู้ปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติเต็มใจที่จะดำเนินการตามนโยบายฝนลักษณะงานประจำ ในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับนโยบาย ผู้บริหารต้องใช้แนวคิดการพัฒนางานประจำ การสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม จูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับโครงการ

### 2.2.5 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเปรียบเสมือน “กรอบความคิด (Conceptual Models)” ในการอธิบายความคิดของผู้กำหนดนโยบายที่มีต่อกระบวนการนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติจริงให้มีความชัดเจน โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะนำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่นิยมอ้างถึงได้แก่

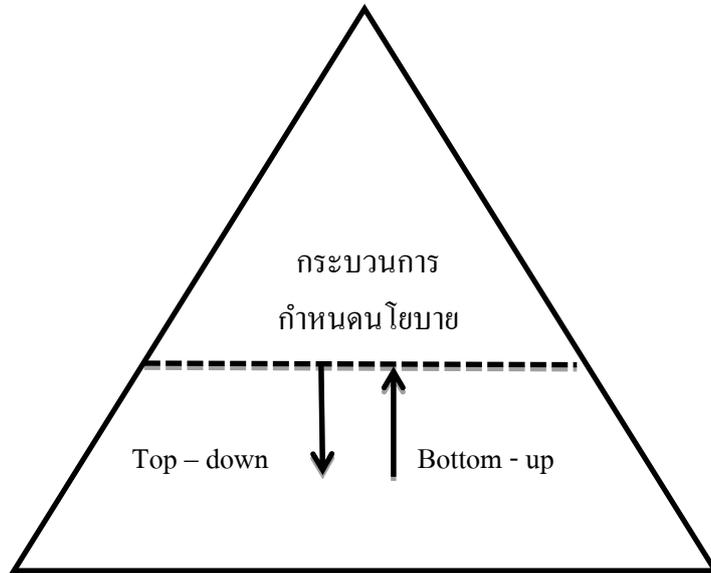
#### 2.2.5.1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Hambleton

Hambleton (1982) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และได้เสนอแนวคิดระบบการวางแผนนโยบาย (Policy Planning System) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดย Hambleton (1982) ได้เสนอรูปแบบการวิเคราะห์แนวคิดเรื่องระบบการวางแผนนโยบายโดยใช้ 3 ทฤษฎีคือ 1) ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างมีขั้นตอน 2) ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร 3) ทฤษฎีวิฤทธิการณ์ทางการเงิน ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าว Hambleton (1982) ได้เสนอปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาพิจารณา 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านการสื่อสารของนโยบาย 2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ 3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านทรัพยากร 5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ				
การสื่อสารของนโยบาย	ความหลากหลายของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ	มุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ	ทรัพยากร	การเมืองที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย

ภาพที่ 2.7 แผนภาพตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Hambleton

Hambleton (1982) ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ของการวางแผนนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมองกระบวนการทั้งสองเป็น Top – Down และ Bottom – Up โดยเห็นว่านโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน โดยการวางแผนนโยบายนั้นเป็นกระบวนการที่อยู่ในระดับบน (ฝ่ายบริหาร) และการปฏิบัติเป็นเรื่องระดับล่าง (ผู้ปฏิบัติ) ที่ต้องทำให้สำเร็จ ในการวิเคราะห์นโยบายและกระบวนการจึงเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องระหว่าง Top – Down และ Bottom – Up ที่มีปฏิสัมพันธ์และการต่อรองระหว่างกันตลอดเวลา



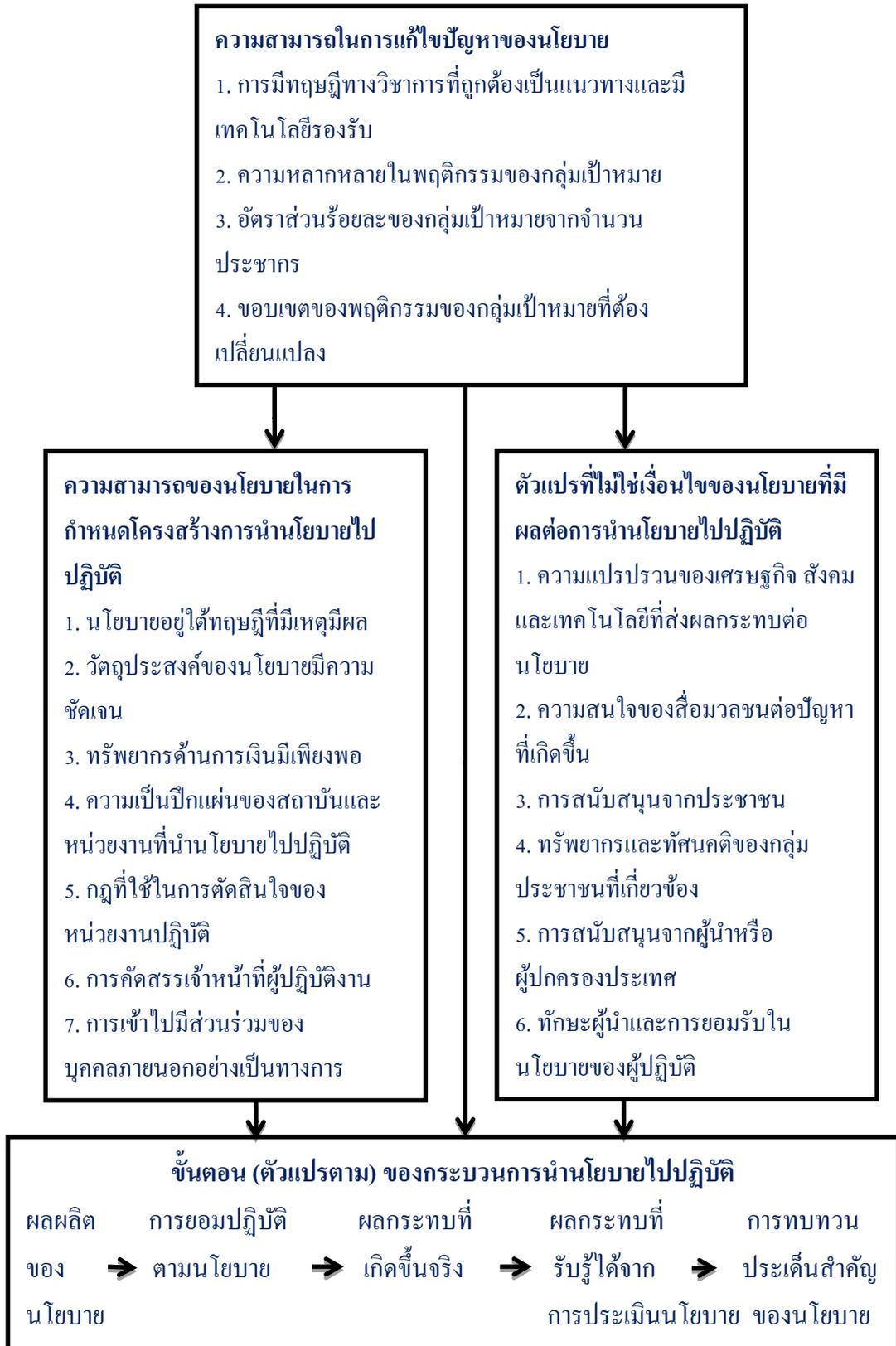
ภาพที่ 2.8 แผนภาพความสัมพันธ์ของการวางแผนนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Hambleton

#### 2.2.5.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Mazmanian and Sabatier (1980)

Mazmanian and Sabatier (1980) ได้ให้นิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็น การนำการตัดสินใจเบื้องต้นมาปฏิบัติ ซึ่งการตัดสินใจนั้นจะต้องมีการระบุถึงปัญหาแล้วแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือแนวทางต่างๆ และเกิดเป็นโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการระบุปัจจัยที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นตลอดทั้งกระบวนการ โดยวิเคราะห์เป็น 3 จำพวกใหญ่คือ

- 1) ความสามารถในการแก้ปัญหของนโยบาย
- 2) ความสามารถของนโยบายที่ช่วยกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานให้เกิดการบรรลุผลสำเร็จที่ตั้งไว้
- 3) ผลกระทบโดยการรวมตัวแปรด้านอื่นๆ ที่มีต่อการสนับสนุนในการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์

Mazmanian and Sabatier (1980) ได้กำหนดให้ขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม ซึ่งประกอบด้วยผลผลิตของนโยบาย การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ และการทบทวนประเด็นของนโยบายดังนี้

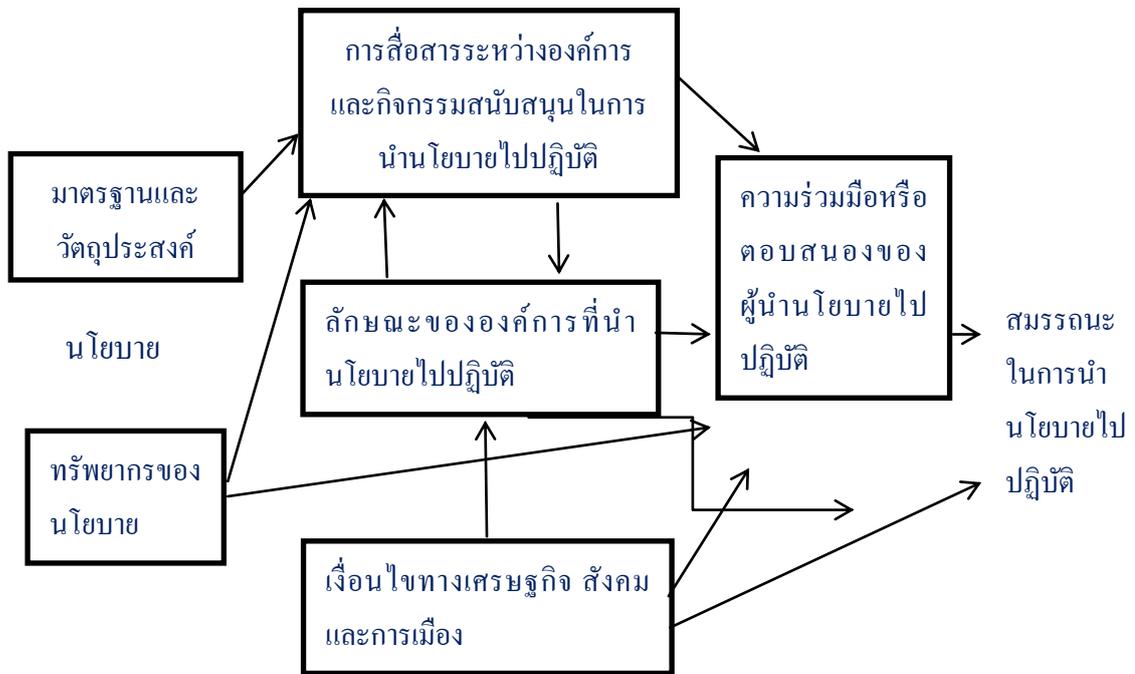


ภาพที่ 2.9 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Mazmanian and Sabatier

### 2.2.5.3 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn

Van Meter and Van Horn (1975) ได้นิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง “การกระทำต่างๆ ทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มุ่งให้เกิดการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้พิจารณาไว้แล้วก่อนหน้านี้”

โดยกรอบทฤษฎีที่ Van Meter and Van Horn (1975) คิดค้นประกอบด้วยตัวแปรทั้งสิ้น 6 ตัวแปรซึ่งเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย (Policy) และสมรรถนะ (Performance) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ ที่มีต่อกัน และความสัมพันธ์ที่ตัวแปรอิสระมีต่อตัวแปรตาม ซึ่งได้รับการพิสูจน์เชิงประจักษ์แล้ว ตัวแปรอิสระที่อยู่ในตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปรต่อไปนี้



ภาพที่ 2.10 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn

#### 1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินว่านโยบายมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใดการกำหนดตัวชี้วัดของสมรรถนะของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำเป็นลำดับแรก นั่นคือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องสอดคล้องกับ “ความเป็นจริง” ในบางกรณีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจสังเกตและวัดได้ง่าย เช่น ในกรณีของนโยบายการสร้างงานในเมืองโอ๊คแลนด์ที่ศึกษาโดย Pressman and Wildavsky (1984) อาจสังเกตว่า

นโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่จากจำนวนงานที่ได้สร้างขึ้น หรือหาหลักฐานจากผู้ที่ได้ถูกว่าจ้างหรือดูจากความก้าวหน้าของโครงการหรืองานที่เกี่ยวข้องก็ได้ สมรรถนะของนโยบายก็อาจทำได้ยากเช่นกัน หากนโยบายนั้นมีมาตรฐานหรือวัตถุประสงค์ที่คลุมเครือหรือขัดแย้งกันเอง โดยสรุปแล้ว มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นตัวแปรที่จะต้องกำหนดขึ้นอย่างชัดเจน เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทราบได้ว่าจะสำเร็จหรือล้มเหลวหากปราศจากเป้าหมายและข้อกำหนดที่ชัดเจน

## 2) ทรัพยากรของนโยบาย

นอกจากนโยบายจะต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานแล้ว นโยบายยังประกอบไปด้วยทรัพยากร ซึ่งหมายความรวมถึงเงินงบประมาณและแรงกระตุ้นสนับสนุนอื่นๆ เพื่อช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Derthick (1972, น. 87) ในนโยบายการสร้างเมืองใหม่ ได้พบว่า ปัจจัยสำคัญมากที่สุดที่ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จคือ การช่วยเหลือและการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ มากกว่าการให้งบประมาณที่เพียงพอ

## 3) การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยการสื่อสารของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในทุกลำดับชั้นขององค์การ เนื่องจากการสื่อสารเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนในตัวอยู่แล้ว และผู้สื่อสารเองก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าว การสื่อสารที่สร้างให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความชัดเจน ความเที่ยงตรง และสม่ำเสมอในระหว่างกระบวนการสื่อสาร

การสื่อสารระหว่างองค์การมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก อันประกอบด้วยกิจกรรมกระตุ้นและสนับสนุนที่สำคัญ 2 ลักษณะคือ 1) การให้คำแนะนำด้านเทคนิคและความช่วยเหลือโดยหน่วยงานระดับบนเพื่อช่วยเหลือให้หน่วยงานระดับล่างดำเนินการตามความต้องการ และ 2) หน่วยงานระดับบนอาจพิจารณาให้การสนับสนุนได้หลายรูปแบบ ทั้งเป็นผลด้านลบ และบวกต่อหน่วยงานระดับล่าง Van Meter and Van Horn (1975) ได้นำแนวคิดของ Etzioni เกี่ยวกับเรื่องอำนาจมีอยู่สามชนิด คือ อำนาจในการใช้กฎระเบียบเป็นตัวบังคับ (Coercive Power) อำนาจในการให้รางวัลตอบแทน (Remunerative Power) และอำนาจที่มาจากมาตรการที่เป็นบรรทัดฐาน (Normative Power) มาใช้ในการกระตุ้นผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ การสื่อสารดังกล่าวอาจมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือนโยบายด้วยกันเลย หรือในรูปของการที่ผู้กำหนดนโยบายสร้างให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องกับทุกระดับโดยใช้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการบริหาร หรือให้บริการด้านเทคนิค บุคลากร หรือการวิจัย

#### 4) ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter and Van Horn (1975) ได้ให้ข้อสังเกตถึงลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมี 2 องค์ประกอบ คือ 1) ลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นทางการขององค์การ 2) ลักษณะอย่างไม่เป็นทางการของบุคลากรในองค์การ ทั้งสองยังได้เสนอลักษณะของหน่วยงานที่ส่งผลต่อสมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย

- (1) ปริมาณและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน
- (2) ระดับของการควบคุมที่เป็นลำดับชั้นในการตัดสินใจและการดำเนินการ
- (3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน เช่น แรงสนับสนุนจากผู้บริหารหรือนักการเมือง
- (4) ความสามารถในการยืดหยุ่นของหน่วยงาน
- (5) ระดับของการสื่อสารแบบเปิด เช่น การมีเครือข่าย การสื่อสารที่เป็นอิสระ
- (6) การเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 5) เจื่อนใจและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

Van Meter and Van Horn (1975) กล่าวว่า สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่เมื่อก่อนไม่ได้มีผู้ให้ความสนใจ แต่ก็เป็นที่น่าทึ่งอย่างกว้างขวางว่ามีเจื่อนใจและทรัพยากรด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

#### 6) ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญและถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากที่สุดปัจจัยหนึ่ง องค์ประกอบของปัจจัยนี้เน้นไปที่ตัวผู้ปฏิบัติ ซึ่งมี 3 ประการ คือ 1) การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย 2) ทิศทางการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ และ 3) ระดับการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ ซึ่งทั้งสามประการเป็นเจื่อนใจที่มีอยู่ในตัวผู้ปฏิบัติทุกคน นโยบายนั้นจะไม่ประสบความสำเร็จได้ถ้าหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้รับการปฏิเสธจากผู้ปฏิบัติตั้งแต่ต้น สาเหตุอาจมาจากการที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นขัดต่อค่านิยมในตัวผู้ปฏิบัติ หรือขัดแย้งต่อประโยชน์หรือความสนใจของ

ผู้ปฏิบัติ ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการให้ผู้ปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น

ตัวแบบที่ Van Meter and Van Horn (1975) พัฒนาขึ้นนี้เมื่อพิจารณาถึงตัวแปรทั้ง 6 ตัวแปรแล้ว จะดูเป็นตัวแบบที่คงที่ (Static) แต่ในความเป็นจริงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเป็นกระบวนการที่มีความเคลื่อนไหว (Dynamic) ตลอดเวลา ดังนั้นหากต้องการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องทำการศึกษาในทุกขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในหลายช่วงเวลา

Van Meter and Van Horn (1975) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแปรของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้มากมาย ได้แก่ ตัวแปรมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ถึงแม้จะไม่ใช่ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับสมรรถนะของนโยบาย แต่ก็เป็นตัวแปรที่สำคัญในกระบวนการสื่อสารระหว่างองค์กรและผู้ปฏิบัติ ซึ่งหากผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจและให้การยอมรับในวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจทำให้นโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างราบรื่นก็ว่าได้ นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายอาจนำกิจกรรมเพื่อกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือใช้อำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามที่ต้องการ

ชนิดและทรัพยากรที่มีอยู่ของนโยบายนั้นจะส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการสื่อสารและกิจกรรมการส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการให้บริการอื่นๆ อาจสามารถทำได้แต่ในช่วงต้นของการตัดสินใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของทรัพยากรทางการเงิน แลทรัพยากรอื่นๆ จะสร้างให้เกิดความต้องการในการทำให้นโยบายเกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองจะส่งผลไปยังลักษณะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติ การยอมรับของผู้ปฏิบัติ และตัวสมรรถนะของนโยบายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่เหมาะสมจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งจะให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตาม โดยไม่ต้องได้รับการยอมรับจากตัวผู้ปฏิบัติเองมากนัก นอกจากนี้ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมยังมีผลกระทบโดยตรงต่อการให้บริการสาธารณะด้วย

ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานเพราะหน่วยงานจะมีเครือข่ายของการสื่อสาร ระดับของการควบคุมเป็นลำดับขั้น และรูปแบบของผู้นำ ซึ่งใช้อำนาจในการทำให้ผู้ปฏิบัติดำเนินงานไปยังทิศทางที่ตนต้องการต่างกัน

โดยสรุปแล้ว Van Meter and Van Horn (1975) ได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญในการนำตัวแบบไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 ประการคือ 1) กระบวนการสื่อสาร ถือว่าเป็นตัวเชื่อมระหว่างมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการยอมรับ

ในตัวผู้ปฏิบัติ โดย Van Meter and Van Horn (1975) ได้ยกตัวอย่างการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาในปี 1965 ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำให้เกิดการเข้าถึงของนโยบายไปยังโรงเรียนต่างๆ จึงประสบความสำเร็จได้ 2) ปัญหาด้านความสามารถ Van Meter and Van Horn (1975) ได้กล่าวว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ ปัญหาด้านความสามารถนี้เกี่ยวข้องกับตัวแปร 4 ประการ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยทั้งสองได้ยกตัวอย่าง การศึกษาของ Derthick (1972) ในนโยบายการสร้างเมืองใหม่ของประธานาธิบดีจอห์นสัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หน่วยงานไม่สามารถที่จะนำที่ดินที่เหลือไปขายในราคาถูกได้เนื่องจากขัดต่อกฎหมาย และยังไม่สามารถนำทรัพยากรและแรงสนับสนุนที่มีอยู่มาดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จได้ 3) ความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับในสิ่งที่ต้องทำปัญหานี้จะเกี่ยวข้องกับตัวแปรต่างๆ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดย Van Meter and Van Horn (1975) ได้ยกตัวอย่างกรณีของความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีเคนเนดีและกองทัพเรือเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ด้านอาวุธในคิวบา ซึ่งเกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย (Allison, 1971)

#### 2.2.5.4 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Edward

Edward (1980) ได้ตั้งคำถามต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาปัจจัย 4 ประการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ การสื่อสารข้อความ (Communication) ทรัพยากร (Resource) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition or Attitudes) และ โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งปัจจัยทั้งสี่นั้นล้วนมีส่วนส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง Edward เห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัต (Dynamic Process) ซึ่งเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรมากมาย Edward (1980) จึงศึกษาและให้แนวคิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1) ประการแรก การสื่อสารข้อความ (Communication) เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ ผู้ที่รับผิดชอบในการนำการตัดสินใจไปปฏิบัติจะต้องรู้ว่าตนกำลังทำอะไร คำสั่ง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องถูกถ่ายทอดไปสู่บุคลากรอย่างเหมาะสม โดยต้องมีความชัดเจน เทียงตรง และคงเส้นคงวา ซึ่งหากนโยบายไม่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติจะเข้าใจผิดต่อคำสั่งของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อไม่ปฏิบัติตามนโยบายต่อไป

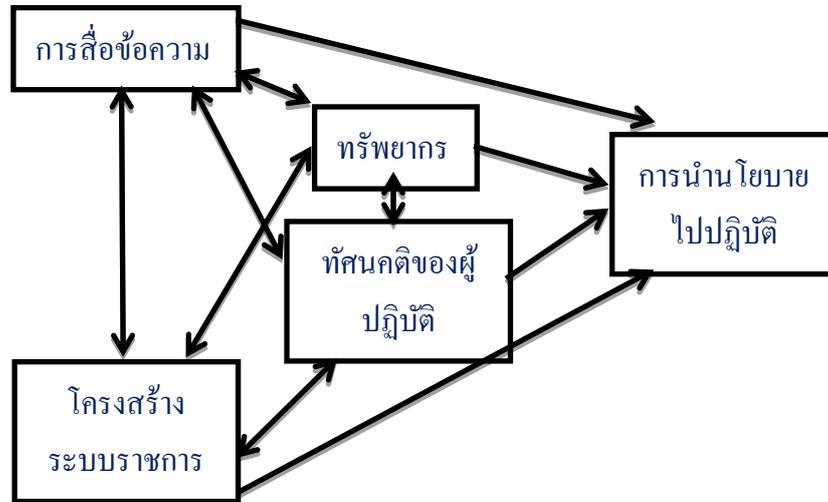
2) ประการที่สอง ทรัพยากร (Resource) หากผู้ปฏิบัติไม่มีทรัพยากรที่จำเป็น การทำงานปฏิบัตินโยบายย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ นอกจากนี้ ทรัพยากรที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติก็หมายรวมถึงบุคลากรที่พอเพียง ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรจัดหาทรัพยากรที่เพียงพอเพื่อสนับสนุนการทำงานของผูปฏิบัติให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิผลสูงสุด

3) ประการที่สาม จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition or Attitudes) เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง เพราะไม่เพียงผู้ปฏิบัติรู้ว่าต้องทำอะไรเท่านั้นยังต้องมีความตั้งใจ และปรารถนาที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เนื่องจากเหตุผลสำคัญประการที่ว่า ผู้ปฏิบัติเป็นผู้ที่เป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งแน่นอนว่าการใช้ดุลพินิจขึ้นอยู่กับจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติแต่ละคนที่มีต่อนโยบาย

กล่าวโดยสรุป ผู้ปฏิบัติมีโอกาสในการใช้ดุลพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะการซื้อข้อความจากผู้กำหนดนโยบายมักไม่ชัดเจนและคงเส้นคงวา และผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่พอใจที่จะเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชา นโยบายบางนโยบายอาจขัดกับจุดยืนหรือทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น จุดยืนหรือทัศนคติอาจเป็นอุปสรรคหรือโอกาสต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4) ประการสุดท้าย โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucracy) หากโครงสร้างของระบบราชการไม่สอดคล้องกับตัวนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมากเนื่องจาก ผู้ปฏิบัติซึ่งอยู่ในโครงสร้างของระบบราชการที่มีภารกิจประจำอยู่แล้ว และมีแบบแผนการดำเนินงานที่ปฏิบัติประจำ หากการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งผลกระทบต่อตัวผู้ปฏิบัติย่อมส่งผลให้เกิดการต่อต้านนโยบายนั้นๆ

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างระบบราชการมีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลักการพื้นฐานประการหนึ่งของโครงสร้างองค์การทุกองค์การคือ มาตรฐานของระเบียบปฏิบัติขององค์การ ซึ่งมีคุณค่าในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติก่อให้เกิดแบบแผนในการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งจากความสัมพันธ์เชิงตรรกะที่กล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นชัดว่าปัจจัยต่างๆ ล้วนส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังตารางด้านล่าง



ภาพที่ 2.11 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ Edward

#### 2.2.5.5 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Cheema และ Rondinelli

Cheema and Rondinelli (1983) ได้พัฒนาตัวแบบเพื่อศึกษาการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กร ได้ผลการศึกษามี 4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำแผนงานกระจายอำนาจไปปฏิบัติ ได้แก่ เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทรัพยากรขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ

1) เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (Environmental Conditions) ปัจจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมที่สำคัญ ประกอบด้วย

- (1) รูปแบบทางการเมือง
- (2) โครงสร้างการกำหนดนโยบาย
- (3) ข้อจำกัดทางทรัพยากร
- (4) ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม
- (5) ผลประโยชน์ของแผนงานต่อองค์กร
- (6) ความพอเพียงของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ได้แก่ การ

ติดต่อสื่อสาร ความเชื่อมโยงระหว่างองค์กร และการจัดการเชิงบูรณาการ

2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Relationships) ประสิทธิภาพของความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้

(1) ความชัดเจนและความแน่นอนของวัตถุประสงค์ของแผนงาน  
 (2) การจัดสรรหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ  
 (3) การกำหนดระเบียบและมาตรฐานในการวางแผน การจัด  
 งบประมาณ การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย  
 (4) ความเที่ยงตรงและความแน่นอนในการสื่อข้อความระหว่าง  
 องค์กร

(5) ประสิทธิภาพของการเชื่อมโยงในการสนับสนุนกิจกรรมของ  
 แผนงาน

3) ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ (Organizational Resources for Program Implementation) ปัจจัยสำคัญของทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติประกอบด้วย

(1) ขอบเขตขององค์การในการควบคุมงบประมาณ  
 (2) ความพอเพียงของงบประมาณต่อกิจกรรมของแผนงาน  
 (3) ความสามารถในการจัดหาทรัพยากรขององค์การ  
 (4) อำนาจในการพิจารณาเพื่อเพิ่มรายได้และรายจ่ายขององค์การต่อ  
 แผนงานต่างๆ

(5) การสนับสนุนจากผู้นำการเมืองระดับชาติ  
 (6) การสนับสนุนจากผู้นำการเมืองระดับท้องถิ่น  
 (7) พันธะสัญญาทางราชการจากส่วนกลางที่มีต่อการนำแผนงานไป  
 ปฏิบัติของท้องถิ่น

4) คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics and Capabilities of Implementing Agencies) ปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

(1) ทักษะทางการเมือง การจัดการและเทคนิคของผู้ปฏิบัติความสามารถ  
 ในการประสานงาน การควบคุมและการตัดสินใจเชิงบูรณาการของผู้ปฏิบัติ

(2) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยปฏิบัติและสนับสนุนจาก  
 ผู้บริหารจากผู้นำทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ระดับชาติ

(3) ลักษณะและธรรมชาติของการสื่อข้อความภายในองค์กร

(4) ความเกี่ยวข้องของหน่วยปฏิบัติกับกลุ่มเป้าหมาย

(5) ประสิทธิภาพของการเชื่อมโยงขององค์กรกับองค์กรนอกระบบ  
 ราชการและองค์กรในเขตเลือกตั้ง

- (6) คุณภาพของภาวะผู้นำในหน่วยปฏิบัติ
- (7) การยอมรับและพันธะผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของแผนงานของผู้ปฏิบัติ
- (8) ตำแหน่งที่ตั้งของหน่วยปฏิบัติภายในระบบบริหาร โดยพิจารณาจากลำดับชั้นการบริหาร (Hierarchy)
- (9) ผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน (Performance and Impact)

#### 2.2.5.6 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร

วรเดช จันทรศร (2548) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานนักวิชาที่มีชื่อเสียง และทำการศึกษานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ตัวแบบ ได้แก่

- 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
- 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)
- 3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)
- 4) ตัวแบบทางด้านการระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Model)
- 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)
- 6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

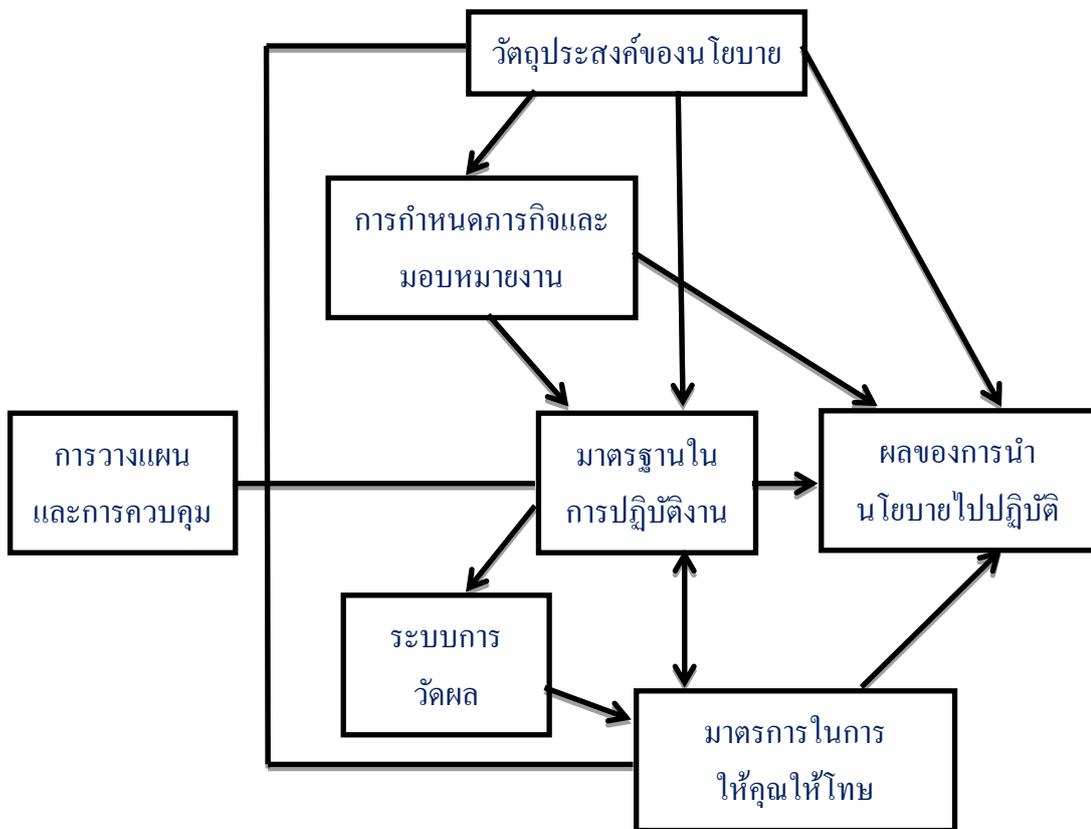
วรเดช จันทรศร (2548) ได้นำเสนอตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 6 ตัวแบบ เพื่อที่จะแยกประเด็นความสนใจในการศึกษานโยบายไปปฏิบัติออกไปอย่างกว้างๆ ไม่ได้ให้ความสำคัญพิเศษแก่ตัวแบบใด เพราะวรเดช จันทรศร เห็นว่าผลการศึกษายังไม่เพียงพอที่จะหาข้อสรุป ในการยึดตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งเป็นหลัก ในการอธิบายกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติ

การศึกษาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้ง 6 ตัวแบบของวรเดช จันทรศร จึงมีตัวแปรอิสระที่แตกต่างกัน และมีตัวแปรตามคือผลที่ได้จากกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่ง วรเดช จันทรศร (2548) ได้ค้นพบว่าตัวแบบแต่ละตัว มีตัวแปรอิสระที่ต่างกัน

- 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้ยึดฐานคติ (Assumptions) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้กับหน่วยย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเริ่มจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่

ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าสิ่งใดคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงาน หรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปอย่างราบรื่น นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างต่อเนื่อง และระบบการประเมินผลงานที่ดีจะช่วยให้การให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เป็นการสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สูงยิ่งขึ้นอีกด้วย



ภาพที่ 2.12 การนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล (Rational Model)

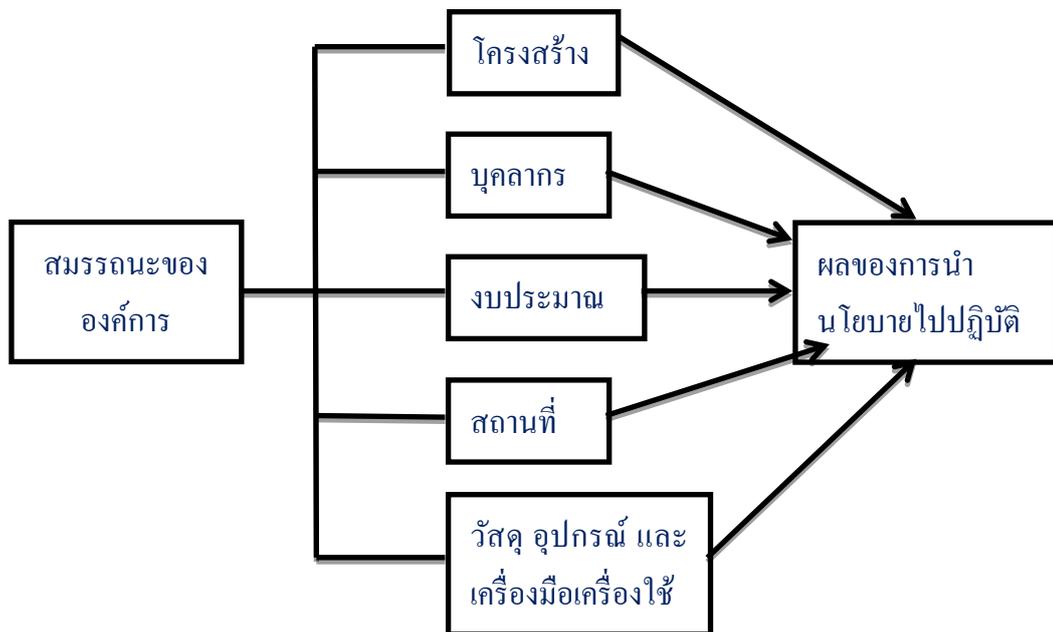
วรเดช จันทรศร (2548) ได้ทำการพิสูจน์ตัวแบบนี้ โดยการศึกษาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของการนำนโยบายด้านต่างๆไปปฏิบัติ เช่น การนำนโยบายวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีไปปฏิบัติในช่วงปี 1962 ถึง 1971 พบว่านโยบายประสบความสำเร็จเนื่องจากการ

กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนในแง่ของการมุ่งอัตราการเกิดของประชากร กำหนดเป้าหมายย่อยที่ง่ายต่อการติดตาม ประเมินผล

สรุปคือ ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติชี้ให้เห็นถึงการส่งประโยชน์ของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล โดยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนชัดเจน มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อย ได้รับความรับผิดชอบเฉพาะเพื่อสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผล

## 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบทางด้านการจัดการ(Management Model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การที่มุ่งความสนใจไปที่ สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถเพียงพอหรือไม่ จึงต้องอาศัยโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การมีความรู้ความสามารถ และความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ ตัวแบบนี้จึงมีความต้องการในการแก้ไขอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการแก้ที่ตัวองค์การ อาทิ งบประมาณ บุคลากร สถานที่ เป็นต้น



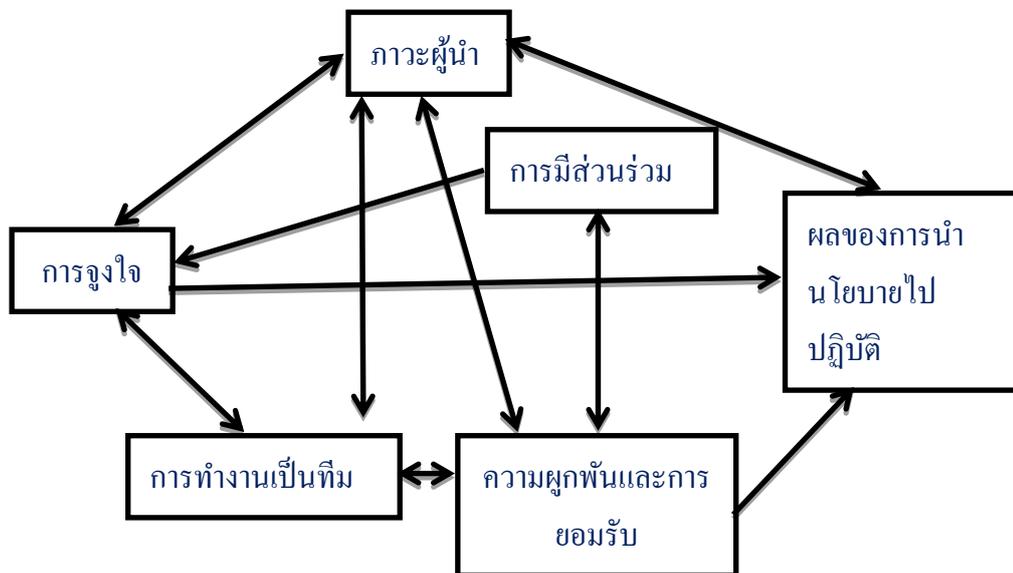
ภาพที่ 2.13 การนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

วรเดช จันทรศร (2548) ได้หาข้อสรุปของตัวแบบทางด้านการจัดการโดยทำการเปรียบเทียบถึงประสบการณ์ของประเทศไทยกับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ และยกตัวอย่างกรณี

การปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจในปี พ.ศ. 2519 ที่ได้มีการตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมถึงกว่า 71 หน่วยงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ในข้อเท็จจริงกลับประสบปัญหาเนื่องจากกรมตำรวจไม่ได้มีแผนงานการปฏิบัติและการวางแผนกำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ จึงทำให้เกิดความชะงักงัน ซึ่งต่างกับนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศเกาหลีใต้ที่มีการเตรียมการสำหรับหน่วยงานรับผิดชอบที่มีความพร้อมทั้งบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้จึงทำให้แผนนโยบายประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

### 3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

สำหรับตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร วรเดช จันทรศร ได้เน้นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการด้านจิตวิทยาและสังคม จึงเป็นเรื่องของตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กรมาประยุกต์โดยตรง เป็นตัวแบบที่เน้นการมีส่วนร่วม ที่จะนำพานโยบายไปสู่ความสำเร็จโดยเน้นการจูงใจ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม มีความผูกพัน มากกว่าสายการบังคับบัญชา เน้นให้มองว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนร่วมทุกคน



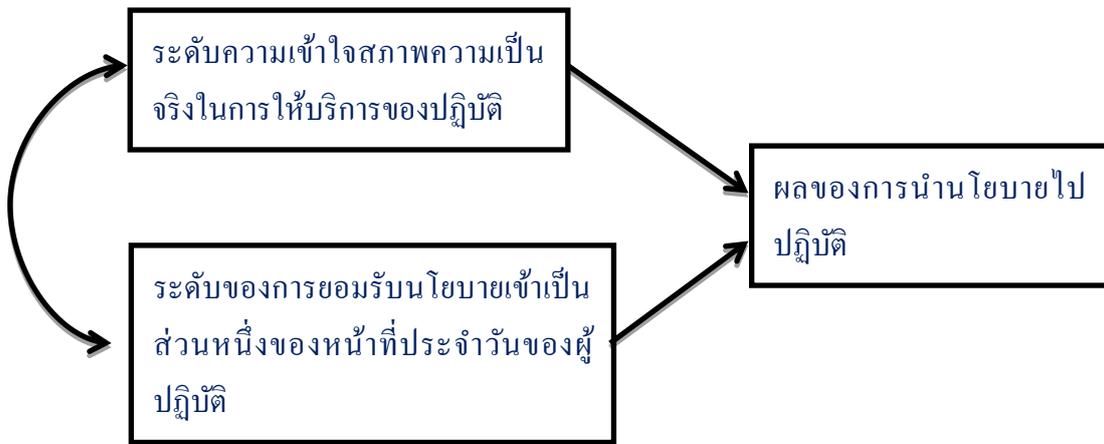
ภาพที่ 2.14 การนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

เพื่อเป็นการทดสอบตัวแบบนี้ วรเดช จันทรศร ได้ศึกษานโยบายส่งเสริมให้โรงเรียนของรัฐบาลริเริ่มนำเทคนิควิธีการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ภายใต้ทุนการอุดหนุนจาก

รัฐบาลกลางของสหรัฐ พบว่าผลลัพธ์ที่ได้มีประสิทธิผล จากการที่ครูยอมรับและนำเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่ไปใช้ โดยการให้ภาวะผู้นำของครูใหญ่และการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม มีการพบปะหารือกันอยู่เสมอ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ครูเป็นผู้ที่สามารถพัฒนาเทคนิคการเรียนการสอนได้โดยใช้ความถนัดของแต่ละคน จึงทำให้มีการยอมรับนโยบายมากขึ้น เกิดความต่อเนื่องของนโยบายแม้ไม่มีการสนับสนุนงบประมาณแล้วก็ตาม

4) ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Model)

ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ เป็นการพัฒนาแนวคิดมาจาก นักสังคมวิทยา ที่พยายามจะสร้างกรอบในการหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (Social Reality) ในองค์กร สำหรับตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่รูปนัย แต่กระจายในตัวองค์กร นั่นหมายถึงสมาชิกทุกคนขององค์กรล้วนมีอำนาจในแง่ของวิจารณ์ โดยเฉพาอย่างยิ่งในชั้นผู้ปฏิบัติ ที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ การมอบนโยบายใหม่ๆ ที่ไปกระทบการปฏิบัติประจำของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากว่าข้าราชการจะยอมรับหรือปรับตัวตามนโยบาย นั่นคือผู้กำหนดนโยบายควรเข้าใจสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติ



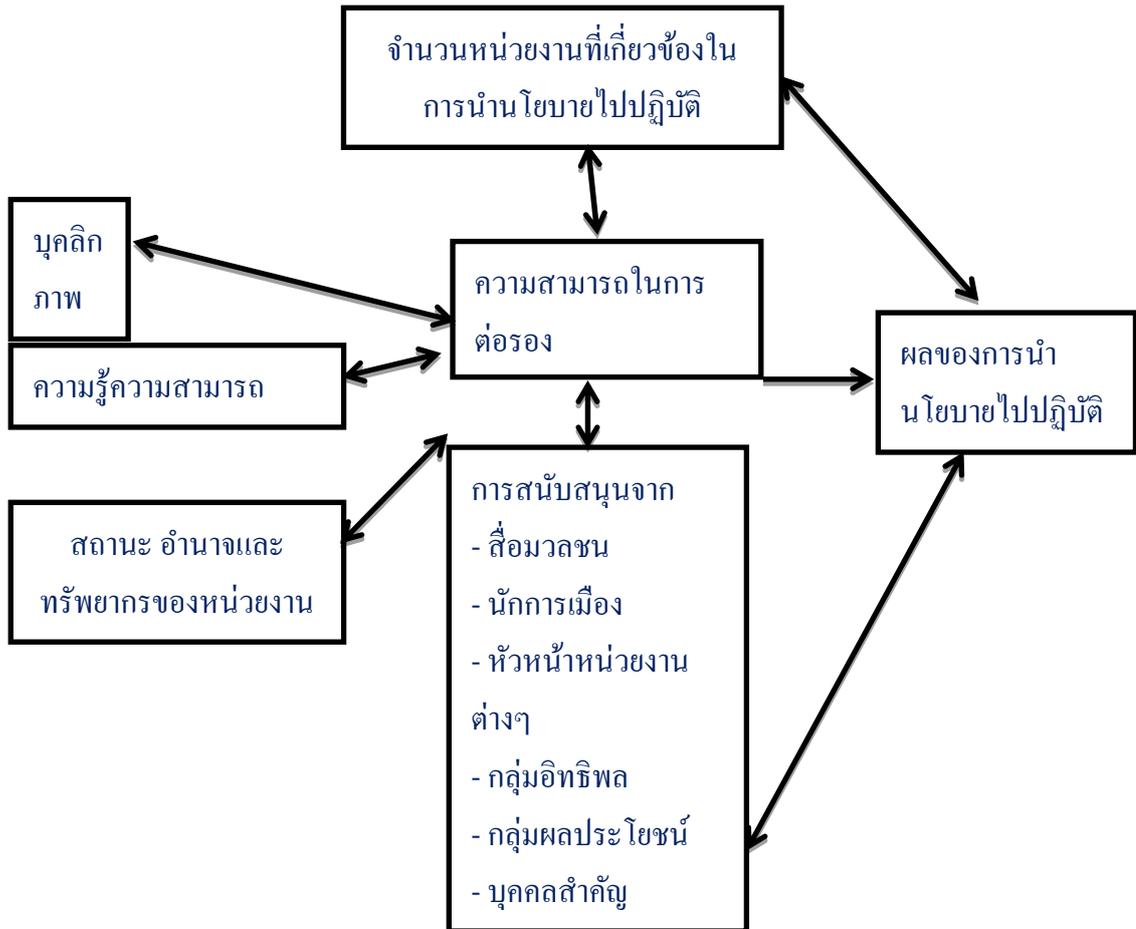
ภาพที่ 2.15 การนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Model)

วรเดช จันทรศร (2548) ได้อาศัยข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนตัวแบบนี้ จึงสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหากปราศจากข้อเท็จจริงในระดับปฏิบัติก็ยากที่จะบรรลุวัตถุประสงค์

5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ตัวแบบทางการเมือง เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Player) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทน กลุ่ม องค์กร สถาบัน และ

ความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอก ตัวแบบนี้เชื่อว่า การสร้างการยอมรับ (Concensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในสังคมทั่วไป จึงยากที่ทุกคนจะเห็นตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องนโยบาย ที่เป็น เรื่องของการจัดสรรทรัพยากรและคุณค่าให้แก่สังคม ต้องมีผู้ได้และเสียประโยชน์



ภาพที่ 2.16 การนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องการต่อรอง เผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง แสวงหาผู้สนับสนุน การโฆษณา การสร้างเจือใจ ในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม

วรเดช จันทรศร (2548) จึงได้ทำการศึกษาประสบการณ์ในการพัฒนาจากหลายๆประเทศพบว่า 1) ไม่มีนโยบายใดเลยที่จะประสบความสำเร็จหากไม่ได้รับการสนับสนุน

จากผู้นำระดับสูงในระบบการเมืองนั้นๆ ดังเช่น นโยบายปรับปรุงท่าเรือของเมืองโอซากา ประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ.1967 ที่ได้รับความร่วมมือจากนักเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจเต็มที่ 2) หากบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ (Player) ที่มีความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อหาการสนับสนุนก็จะทำให้นโยบายมีความต่อเนื่องและประสบความสำเร็จ 3) การที่นโยบายจะสำเร็จหรือล้มเหลวในระยะยาวจะขึ้นอยู่กับ การยอมรับจากสื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และ 4) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง Pressman and Wildavsky (1973) ได้ศึกษานโยบายการสร้างงานให้กับคนผิวดำในเมืองโอ๊คแลนด์ พบว่า ยิ่งมีองค์การเข้ามาเกี่ยวข้องมากเท่าไรโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จยิ่งน้อยลง

#### 6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

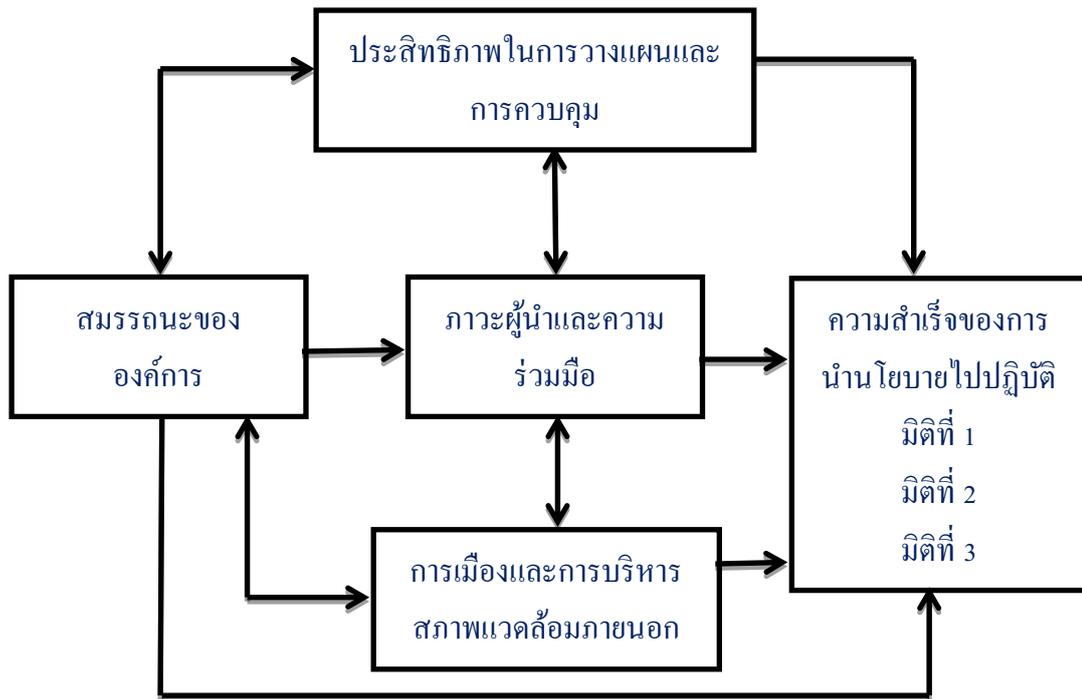
ตัวแบบเชิงบูรณาการเป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดทั้ง 5 ไว้ โดยมุ่งหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่

มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น

มิติที่สอง เป็นการวัดผลถึงผลกระทบของนโยบาย

มิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมหรือไม่

ส่วนตัวแปรอิสระประกอบด้วย 4 ปัจจัยคือ สมรรถนะองค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก



ภาพที่ 2.17 การนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบเชิงบูรณาการ  
(Integrative Model)

#### 2.2.5.7 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2554) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Policy Implementation) จะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน และ โครงการ มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการเป็นผลมาจากความเฉื่อยชาของผู้นำและผู้ปฏิบัติ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนแผนงานและโครงการ การขาดความพยายามที่เพียงพอ การขาดการสนับสนุนจากผู้นำ การขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงาน และการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of the Policy) ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of the Policy) การสนับสนุนนโยบาย (Support for the Policy) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of the Administration) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (Incentives for

Implementors) และการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและเพียงพอ ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องหลายประการ อาทิเช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการพิจารณาตามหลักเหตุผลของระบบราชการ เป็นต้น โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดของปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1) แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of Policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา โดยอาจจำแนกให้เห็นชัดเจนได้ดังนี้

(1) ประการแรก การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะของนโยบายประเภทนี้อาจกระทำในรูปของการประกาศแถลงการณ์หรือมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนจะถึงขั้นตอนนี้ นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) การพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternative Development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy Decision Making) เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น แถลงการณ์หรือประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Public Problems) จึงเป็นผลผลิต (Output) ของระบบการเมืองซึ่งมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ในการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลแม้จะมีเงื่อนไขว่าจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย และผ่านการตัดสินใจนโยบายตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว นโยบายที่ดีจะต้องมีความชอบธรรมด้วย (Legitimacy) กล่าวคือ จะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้อง (Rightness) สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (Social Values) และเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่ได้คำนึงถึงความชอบธรรมด้วย อาจจะประสบความล้มเหลวได้ง่ายเมื่อนำไปปฏิบัติ เพราะอาจจะได้รับการคัดค้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในการประกาศขึ้นภาษีสรรพสามิต สำหรับน้ำมันทุกประเภทในอัตราลิตรละ 1 บาท ซึ่งจะมีผลให้ราคาน้ำมันต้องปรับตัวสูงขึ้นทันทีลิตรละ 1.21 บาท ปรากฏว่าการประกาศมติดังกล่าว ซึ่งมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ประชาชนที่กำลังทุกข์ยากอย่างแสนสาหัสจากสภาพเศรษฐกิจที่วิกฤตและเสื่อมโทรมอย่างรุนแรง ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการที่รัฐบาลนอกจากจะไม่พยายามแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนแล้ว ยังพยายามซ้ำเติมประชาชนให้ได้รับความเดือดร้อนหนักขึ้นไปอีก ประชาชนจึงส่งเสียงคัดค้านอย่างกว้างขวางและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงในการเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการประกาศมติดังกล่าวยิ่งขึ้น จนอาจถึงขั้นการชุมนุมขับไล่รัฐบาล หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตาม จนในที่สุดนายกรัฐมนตรีต้อง

ประกาศยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อตอบสนองการเรียกร้องของประชาชน เป็นการแสดงให้เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแม้จะมีความถูกต้องตามกฎหมายแต่ขาดความชอบธรรม เพราะเป็นนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(2) ประการที่สอง เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย กฎหมายคือรูปธรรมของนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจนโยบายและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายจึงเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ เป็นผลผลิตจากการประนีประนอม (Compromise) ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายอย่างน้อยที่สุดจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น เนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายจะต้องประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มาตรการในการดำเนินการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หากเนื้อหาสาระสำคัญดังกล่าวมีความครอบคลุมต่อประเด็นปัญหา นโยบายต่างๆ ที่ต้องการจะแก้ไข การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะมีความเป็นไปได้สูง ตรงกันข้ามถ้าหากเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีข้อบกพร่องมาก และไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการนำไปปฏิบัติ จะนำไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้มาก ดังนั้นเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันดับต้นๆ ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) ประการที่สาม ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความร่วมมือกันตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือนโยบายใดๆ ของฝ่ายบริหารที่จำเป็นจะต้องประกาศเป็นกฎหมาย จะกระทำได้อีกต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้รับความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารมีโอกาสจะตกไปได้มาก

(4) ประการที่สี่ ข้าราชการระดับสูง โดยปกติหน่วยราชการและองค์การราชการต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการประชาชน โดยนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ แต่บทบาทหน้าที่ขององค์การราชการมิใช่มีแค่เพียงการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการพัฒนาทางเลือกนโยบายอีกด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำองค์การจะมีบทบาทมากในการกำหนดปัญหา นโยบายและการพิจารณาเสนอทางเลือกนโยบายต่อฝ่ายการเมือง ในกรณีนี้จึงกล่าวได้ว่าค่านิยมส่วนตัวของผู้นำองค์การจึงมีอิทธิพลต่อการพิจารณาปัญหา

นโยบาย และการนำเสนอทางเลือกนโยบายเพื่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายด้วย ดังนั้น ถ้าผู้นำองค์กรราชการกำหนดปัญหา นโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และการเสนอทางเลือกนโยบายเป็นทางเลือกที่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ โอกาสที่ผู้กำหนดนโยบายจะผลักดันให้เป็นนโยบายโดยถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นไปได้สูง และในทางปฏิบัติผู้นำองค์กรราชการเป็นผู้ที่สัมผัสกับปัญหาของประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองตลอดเวลา ถ้าผู้นำองค์กรราชการเหล่านี้มีความสนใจต่อปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่าผู้นำองค์กรราชการจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการนำเสนอ นโยบายที่ดีแก่ผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้แก่กลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง

(5) ประการสุดท้าย การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล โดยทั่วไปคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดและถือเป็นที่สุด คือ นโยบายสาธารณะที่สำคัญของทุกสังคม เพราะคำพิพากษาดังกล่าวจะเป็นมาตรฐานสำหรับผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีปัญหาในทางกฎหมายและศาลฎีกาได้พิพากษาไว้อย่างใด คำพิพากษานั้นคือบรรทัดฐานที่หน่วยราชการจะต้องปฏิบัติตาม

2) ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of Policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีนี้วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงตกเป็นของผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเอง ซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ ลักษณะดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายใดก็ตามมีเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็จะต้องส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ Berman (1978) เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน” (Programmed Implementation)

ดังนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาความแตกต่างระหว่างความมุ่งหมายและนโยบายให้ชัดเจน กล่าวคือ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการให้เกิดขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอยู่ให้บรรลุผล ในขณะที่ทางด้านนโยบายนั้นจะต้องประกอบด้วยแผนงานและโครงการต่างๆ ที่ได้ออกแบบเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามความต้องการ

ผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงส่วนใหญ่จะกำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ มีลักษณะทั่วไป และมีความเป็นนามธรรมสูง จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าจะต้องดำเนินนโยบายอย่างไร มีข้อกำหนดอะไรบ้าง เพราะในทางปฏิบัตินั้น หากมีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานมากเกินไป (Overspecification) หรือมุ่งเน้นการจัดการในจุดย่อย (Micromanagement) มากเกินไป จะเป็นการสร้างเงื่อนไขผูกมัดที่ไม่มีความยืดหยุ่น ทำให้การบริหารนโยบายไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป ซึ่งจะเป็นการบั่นทอนมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด อาจทำลายความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของผู้ปฏิบัติได้เช่นกัน หรือความไม่สมดุลระหว่างศักยภาพของนโยบายและทรัพยากร กล่าวคือ นโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจนและมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาสูง แต่ไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) การสนับสนุนนโยบาย (Support for Policy) เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์กรราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น

4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of Administration) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวราบ (Horizontally) และแนวตั้ง (Vertically) ควบคู่กันไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด (ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีขนาดหวัง มีผลประโยชน์และมีมุมมองที่แตกต่างกันไป) ก็จะยิ่งทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย (Greenwood et al., 1988)

โดยปกติ ถ้าผู้กำหนดนโยบายยังเห็นห่างจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ได้รับผลกระทบมากเพียงใด ทั้งในแนวราบ ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งแยกกันกำหนด

นโยบาย หรือในแนวคิด ได้แก่ การควบคุมการติดตามและกำกับดูแลการทำงาน หรือการประสานงานภายในองค์กร เป็นต้น โอกาสที่นโยบายนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจเดิมของผู้กำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นตามไปด้วย

สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติของการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ นั้นอาจพบว่าตัวแทนของแต่ละองค์กรอาจมีการเพิ่มวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของตนเองเข้าไปด้วย จึงทำให้นโยบายมีโอกาสที่จะเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้มาก ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ Levine (1972) กล่าวว่า “อุปสรรคที่สำคัญในการบริหารนโยบายก็คือ การกระจายกระจายของกระบวนการตัดสินใจโดยผ่านหน่วยปฏิบัติต่างๆ อย่างมากมาย”

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์กรที่มีความซับซ้อนสูง หรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป และมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไป เพราะลักษณะต่างๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for Implementors) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (Work and Motivation) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าในระบบราชการเป็นระบบที่ขาดการรับรู้เรื่องข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ “สัญญาณด้านการตลาด” (Market Signals) ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะเข้าใจว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งที่ปรากฏเสมอในแผนงานของรัฐบาลจำนวนมากคือ แผนงานที่ไม่ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะแผนงานดังกล่าวไปขัดผลประโยชน์ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหรือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ต้องตระหนักเสมอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่คาดหวังต่อความสำเร็จสูงนั้น อย่างน้อยจะต้องไม่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติรู้สึกถึงความสูญเสียประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตน มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน และนำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด

ลักษณะของสิ่งจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติ อาจกระทำได้หลายกรณี อาทิเช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษในกรณีที่ทำให้งานล้มเหลว อาจกระทำได้หลายกรณีเช่นกัน อาทิเช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดเงินรางวัลประจำปี การโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ควรจะประกาศให้ผู้ปฏิบัติทราบชัดเจนล่วงหน้า พร้อมทั้งการจัดระบบการประเมินผลงานที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติอย่างเสมอภาค อย่างไรก็ตาม การจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณ (Budget Allocation) เพื่อการสนับสนุนแผนงานหรือโครงการสำคัญ

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในด้านธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าบุคคลโดยทั่วไปนั้นย่อมประสงค์จะได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจ และการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอุทิศเสียสละของตน ดังนั้น หากผู้ตัดสินใจและผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำ และเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจ และสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติ การกระทำเหล่านี้จะส่งเสริมขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าปัจจัยสิ่งจูงใจต่อผู้ปฏิบัติมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติ

6) การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือแผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

สำหรับทรัพยากรเรื่องเวลานั้น กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากปฏิทินการทำงานโดยทั่วไปจะระบุวันสิ้นสุดของแผนงานและโครงการไว้ด้วย (Deadline) ทำให้ผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบถูกบังคับด้วยกรอบเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่กรอบเวลายืดหยุ่นไป อาจเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการน่านโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะมีเวลาน้อยเกินไป เป็นต้น

ส่วนปัจจัยเรื่องบุคลากรนั้น นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สิ่งที่ได้รับผิดชอบการน่านโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงอยู่เสมอคือจะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงานและเป็นบุคคลที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง คุณสมบัติเหล่านี้อาจเป็นคุณสมบัติที่หาได้ยาก แต่ผู้รับผิดชอบก็ควรจะใช้ความ

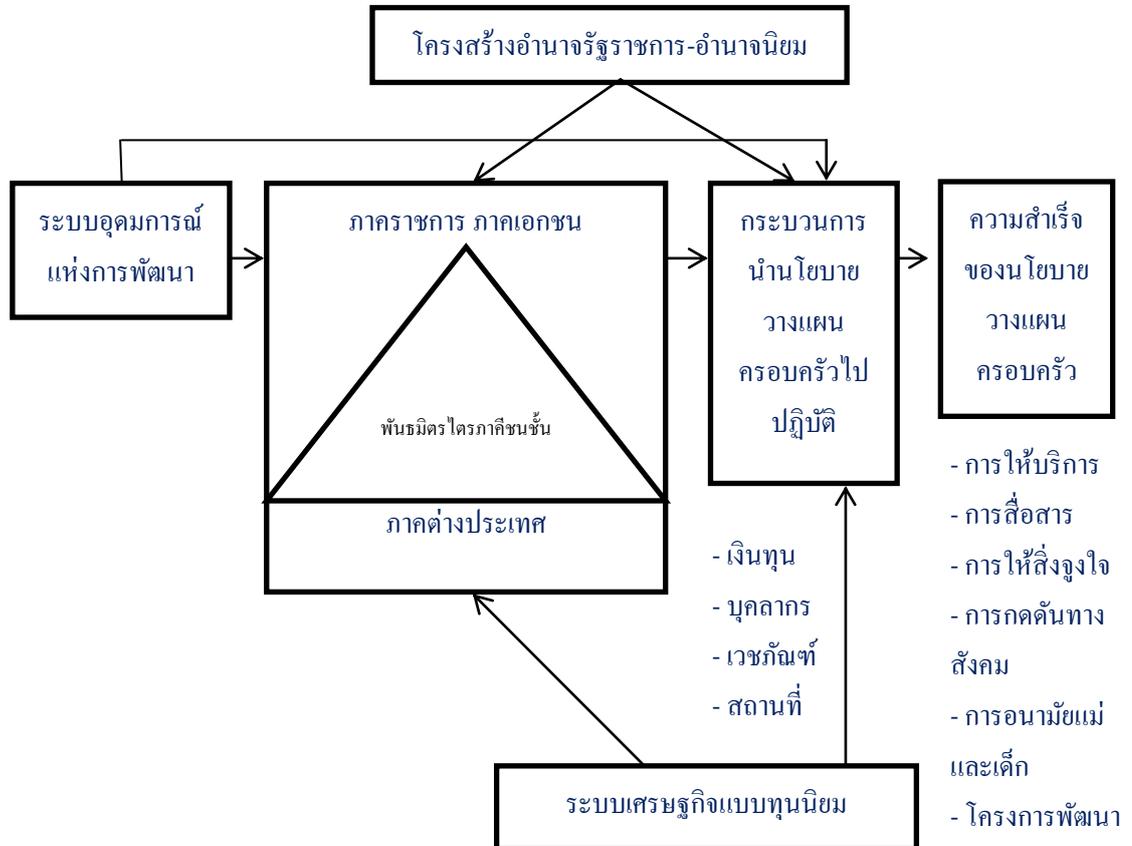
พยายามในการแสวงหาให้มากที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ความมั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นศาสตร์ที่ต้องอาศัยองค์ความรู้แบบสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ดังนั้น ผู้สนใจจะต้องศึกษากระบวนทัศน์ (Paradigms) ต่าง ๆ ในทางสังคมศาสตร์ให้มีความครอบคลุม เพื่อที่จะสามารถนำความรู้มาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้

### 2.3 ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ด้วยความคาดหวังในการที่จะก่อให้เกิดพลวัตของการพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชชนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ จึงได้ทำการวิพากษ์ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร โดยนำกรณีศึกษาการนำนโยบายวางแผนครอบครัวของไทยมาเป็นแนวทางการอธิบาย ผ่านบทความ ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A Political Economic Model of Policy Implementation)

จากการศึกษาพบว่า การนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติที่ผ่านมา (พ.ศ.2513 – 2533) ถือได้ว่าประสบความสำเร็จเมื่อพิจารณาผลงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายของจำนวนผู้มารับบริการวางแผนครอบครัวที่ตั้งไว้ และมีผลให้สตรีไทยที่เคยมีบุตร โดยเฉลี่ย 6-7 คน ในปี พ.ศ.2503 มามีบุตรเพียง 2 คน ในปีพ.ศ.2534 จนได้รับการยกย่องว่าเป็นเพียง 1 ใน 4 ของประเทศต่างๆทั่วโลกที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ และสามารถสรุปเป็นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองจากฐานราก (Grounded Theory) บนฐานของวิธีวิทยาแบบท้องถิ่นศึกษา ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.18 ความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบคลุมเกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยผู้กระทำเชิงนโยบาย

จากภาพในข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบคลุมเกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและปัจจัยผู้กระทำเชิงนโยบาย ปัจจัยโครงสร้างที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายวางแผนครอบคลุม ได้แก่ โครงสร้างอำนาจราชการ ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และอุดหนุนแห่งการพัฒนา ส่วนปัจจัยด้านผู้กระทำเชิงนโยบายที่เป็นพลังผลักดันกระบวนการนโยบาย ได้แก่ ผู้กระทำในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคต่างประเทศ โดยมีผู้กระทำหลัก คือ กระทรวงสาธารณสุข สมาคมวางแผนครอบครัว เอกชน และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ผู้กระทำการดังกล่าวได้รวมพลังในรูปแบบพันธมิตรของชนชั้นนำ ในการผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จ

โครงสร้างอำนาจราชการ ระบบทุนนิยม และอุดหนุนแห่งการพัฒนา มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายวางแผนครอบคลุม โดยสร้างเงื่อนไขให้การมีลูกมากเป็นภาระทางเศรษฐกิจ จนทำให้ประชาชนเกิดความต้องการในการจำกัดขนาดครอบครัว ดังนั้น ประชาชนจึงให้

การยอมรับโครงการวางแผนครอบครัวในเวลาต่อมาอย่างกว้างขวาง การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างจากกรณีศึกษามีสาระสำคัญ ดังนี้

โครงสร้างอำนาจรัฐราชการมีผลต่อการสร้างเงื่อนไขให้ชาวบ้านต้องการจำกัดขนาดครอบครัว เนื่องจากตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐราชการสามารถขยายตัวเข้าแทรกแซงโครงสร้างอำนาจชุมชนบนฐานระบบเครือข่ายได้สะดวกขึ้น จากเงื่อนไขการสร้างถนนและการคมนาคมสื่อสารที่เชื่อมระหว่างเมืองกับหมู่บ้าน ดังนั้น สถาบันของรัฐจึงสามารถเข้าไปกีดกีดกร่อน หรือแทนที่สถาบันเดิมของหมู่บ้านได้ เช่น โรงเรียนเข้าไปแทนบทบาทของสถาบันครอบครัวในการให้ความรู้เรื่องอาชีพ สถานีอนามัยเข้าไปแทนที่แพทย์พื้นบ้านการทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นคนของราชการ

การพัฒนาของระบบทุนนิยมในยุคแห่งการพัฒนามุ่งเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมในเมือง โดยการสะสมทุนจากการดูดซับส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรมในชนบท ดังนั้น ระบบทุนนิยมจึงได้ผนวกหมู่บ้านเข้ากับวงจรความสัมพันธ์เชิงสินค้าและทำให้เศรษฐกิจเงินตราแพร่หลายในหมู่บ้านมากขึ้น

โครงสร้างวัฒนธรรม ได้แก่ อุดมการณ์แห่งการพัฒนามีผลต่อการสร้างภาระในการมีลูกมากขึ้นจากการแพร่กระจายของลัทธิบริโภคนิยม กล่าวคือ การใช้จ่ายเพื่อบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยกระจายสู่วิถีชาวบ้าน โดยเฉพาะผ่านสื่อต่างๆ เป็นความต้องการในการบริโภคเชิงสัญลักษณ์ ดังนั้นชาวบ้านจึงต้องแสวงหาเงินตราเพิ่มขึ้นเพื่อซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย

ส่วนผู้กระทำเชิงนโยบายในรูปพันธมิตรไตรภาคีระหว่างระบบราชการ ภาคเอกชนในประเทศและกลุ่มพลังนอกประเทศเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัว โดยกลุ่มพันธมิตรได้ดำเนินการเคลื่อนไหวผลักดันให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จตามที่ได้ตั้งไว้ ผ่านอุดมการณ์การคุมกำเนิด เป็นเหตุผลในการสร้างความชอบธรรมให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการสร้างวาทกรรมประชากรศึกษาและและวาทกรรมเพื่อการสื่อสารการวางแผนครอบครัว (IE & O) ซึ่งตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มพันธมิตรไตรภาคี 2 รูปแบบหลักคือ ผลประโยชน์เชิงโครงสร้างและผลประโยชน์โดยตรง

ผลประโยชน์เชิงโครงสร้างของนโยบายวางแผนครอบครัวเกิดจากการที่นโยบายจะสนับสนุนการระดมทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมถึงการพัฒนาคุณภาพแรงงานด้วย นอกจากนี้ยังช่วยให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาสังคม อีกด้วย

ในขณะที่ภาคเอกชนของประเทศไทยจะมีบทบาทในการสื่อสารให้วางแผนครอบครัวและเสริมการให้บริการของรัฐ เช่น การดำเนินงานด้านการสื่อสารการวางแผนครอบครัว (IE & O) ของสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการเผยแพร่อุดมการณ์

คุมกำเนิดตามวาทกรรม “ลูกมากจะยากจน” โดยการดำเนินงานสามารถทำให้การคุมกำเนิดซึ่งถือเป็นเรื่องส่วนตัว (Private Sphere) กลายเป็นเรื่องส่วนรวม (Public Sphere) และทำให้การคุมกำเนิดกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของคนทั่วไป

ในส่วนภาครัฐ โดยการนำของกระทรวงสาธารณสุขจะมีบทบาทหลักในการบริการควบคุมกำเนิดตามโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ

จากความร่วมมือที่กล่าวมา พันธมิตรไตรภาคีจึงสามารถใช้ทรัพยากรด้านเงินทุน อุปกรณ์ คุมกำเนิด บุคลากร และสถานที่ให้ตอบสนองกลยุทธ์ในการกระจายบริการวิธีควบคุมการคุมกำเนิดสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการอื่นเป็นตัวเสริม ได้แก่ การจูงใจ การกดดันทางสังคม

### 2.3.1 วิพากษ์ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติกระแสหลัก

จากกรณีศึกษาการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติชี้ให้เห็นว่าตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติกระแสหลักไม่เพียงพอต่อการอธิบายกรณีศึกษาดังกล่าว รองศาสตราจารย์ ดร.ชัชยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ จึงได้วิเคราะห์จุดอ่อนของตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 6 ตัวแบบของศาสตราจารย์ ดร.วเรศ จันทรร (2548) ดังนี้

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) มีจุดอ่อนตรงที่เน้นการวิเคราะห์เฉพาะปัจจัยภายในองค์กรไม่ได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมในการดำเนินนโยบายเลย นอกจากนี้ ยังมีลักษณะของการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยชนชั้นนำ (Top-Down Approach) อย่างเด่นชัด

2) ตัวแบบการจัดการ (Management Model) มีจุดอ่อนตรงที่ละเลยปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่างๆ ในอุดมการณ์ ผลประโยชน์ และการให้คุณค่าแตกต่างกันในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือแม้แต่นโยบายที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคโดยตรง และยังพบว่าการดำเนินนโยบายนั้น การต่อสู้หรือพันธมิตรระหว่างกลุ่มหรือชนชั้นต่างๆ เพื่อช่วงชิงผลประโยชน์หรือคุณค่าเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ ตัวแบบนี้จึงเป็นเพียงการนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อขยายหน่วยงานหรือกลบเกลื่อนความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายได้ตรงกับสภาพที่เกิดในระบบราชการไทย

3) ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มีจุดอ่อนตรงการละเลยปัจจัยเชิงโครงสร้างทางสังคมซึ่งเป็นปัจจัยพลังกำหนดในเชิงโครงสร้าง (Structural Capacity) ต่อการขับเคลื่อนดำเนินนโยบาย นอกจากนี้ พื้นฐานทางทฤษฎีการพัฒนาองค์กรที่เน้นเชิงปทัสถาน (Normative Theory) ทำให้นำไปใช้ในการวิเคราะห์สภาพความจริงไม่ถี่ถ้วน เนื่องจากสังคมในความเป็นจริงนั้นมีความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งและร่วมมือ

4) ตัวแบบกระบวนการระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) มีจุดอ่อนตรงที่เมื่อนำมาใช้กับบริบทสังคมไทยจะพบว่าระบบราชการของไทยมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางและข้าราชการมีพฤติกรรมอำนาจนิยมในการดำเนินนโยบายโดยทั่วไป

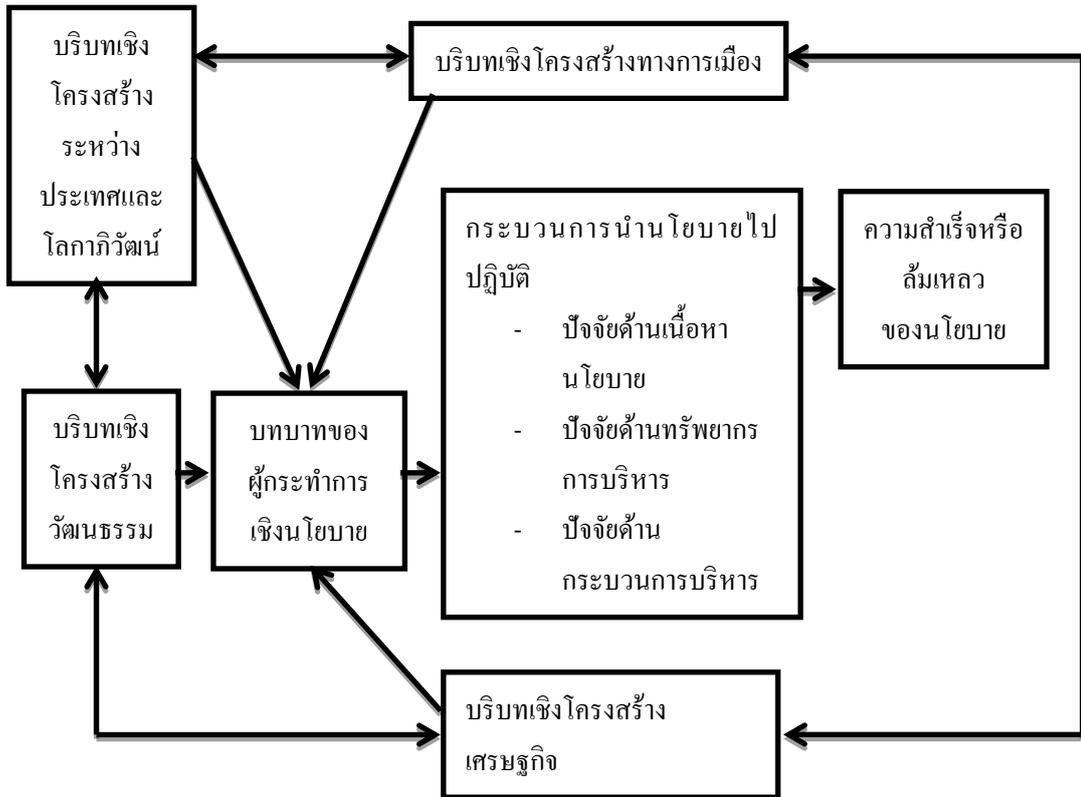
5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) มีจุดอ่อนเนื่องจากไม่สอดคล้องกับสังคมไทยที่กระบวนการสร้างความหลากหลายทางสังคมเป็นไปอย่างเชื่องช้า และการผูกขาดทางเศรษฐกิจและการเมืองยังเป็นพื้นฐานสำคัญของสังคม

6) ตัวแบบทั่วไป (General Model) มีจุดอ่อนตรงที่มีลักษณะของการวิเคราะห์ให้เห็นภาพตัดขวางและเป็นการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างหยุดนิ่ง ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จล้มเหลว นั้น ตัวแบบทั่วไปยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ ปัจจัยภายในของตัวแบบเองก็มาจากการรวมตัวแบบบางส่วนจากที่กล่าวมาจึงทำให้ตัวแบบทั่วไปติดจุดอ่อนนั้นมาด้วย

โดยสรุปจุดอ่อนร่วมกันของตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว ในบริบทสังคมไทยก็คือ ละเอียดปัจจัยภายนอกประเทศที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยภายใน ในขณะที่เดียวกันก็ละเอียดปัจจัยภายในประเทศที่มาจากรากเหง้าของระบบไพร่ในสังคมไทย คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ซึ่งจากการที่ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 6 ตัวแบบ ตั้งอยู่บน ญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยม วิธีวิทยาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ และกรอบทฤษฎีในเชิงหน้าที่นิยม ที่เชื่อว่าธรรมชาติของสังคมมีลักษณะสม่ำเสมอ การวิเคราะห์จึงมุ่งสร้างทฤษฎีที่เป็นกฎสากล โดยผ่านการทดสอบให้เห็นจริงได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์ ญาณวิทยาแบบนี้จึงกำหนดกรอบการวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลักซึ่งทำให้การวิเคราะห์นโยบายไปปฏิบัติเป็นภาพตัดขวาง เสมือนการถ่ายภาพนิ่ง มากกว่าคุณภาพย่นตรึง และนำเสนอทางออกของปัญหาโดยไม่พิจารณาถึงรากเหง้าของประวัติศาสตร์ของปัญหา

รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ จึงได้เสนอตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้



ภาพที่ 2.19 ตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติของรองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยงค์ ประดิษฐศิลป์

ซึ่งเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้อยู่ในกระแสการศึกษาแนวโครงสร้างและผู้กระทำการ (Structure and Agency) ของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองในสายที่เรียกว่า ประวัติศาสตร์เชิงโครงสร้าง ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้จึงเป็นการศึกษาว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น จะขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์เชิงวิภาษระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการเชิงนโยบายเป็นสำคัญ

โครงสร้างในที่นี้ หมายถึงบริบทของนโยบายที่เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกลุ่มต่างๆ ดังนั้น โครงสร้างทางสังคมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่ต่อเนื่องคงทนกว่าความสัมพันธ์อื่นๆ โครงสร้างทางสังคมนี้จะเป็นทั้ง โครงสร้างจะเป็นทั้งเงื่อนไข (Condition) และผลผลิต (Product) ของการกระทำทางสังคม

สำหรับตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติของรองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยงค์ ประดิษฐศิลป์ ให้ความสำคัญต่อบริบทเชิงโครงสร้างและปัจจัยผู้กระทำการ

ปัจจัยเชิงโครงสร้าง ได้แก่ บริบทโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (เช่นระบบทุนนิยม) บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง (เช่น โครงสร้างอำนาจรัฐ ราชการ) บริบทโครงสร้างเชิงวัฒนธรรม (เช่นอุดมการณ์แห่งการพัฒนา) และบริบทโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ (เช่น อิทธิพลของทุนนิยมโลก) ส่วนปัจจัยผู้กระทำเชิงนโยบาย (Policy Actor) ได้แก่ กลุ่มสังคม ชนชั้นทางสังคมหรือขบวนการทางสังคม เป็นต้น

บริบทเชิงโครงสร้างและผู้กระทำเชิงนโยบายมีผลกำหนดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กระทำเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องจะมีการต่อสู้และร่วมมือกัน เป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งมีปัจจัยที่มีผลต่อการขับเคลื่อนกระบวนการ 3 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระนโยบาย (Policy Content) เช่น ความชัดเจนของนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากรการบริหาร (Management Resource) เช่น เงิน บุคลากร อุปกรณ์ สถานที่ และปัจจัยด้านกระบวนการบริหาร (Management Process) เช่น การวางแผน ภาวะผู้นำ การติดตามประเมินผล ให้สอดคล้องคล้อยกับความต้องการของประชาชน

## 2.4 เอกสารและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ทำการศึกษาวิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไม่พบว่ามีผู้ใดเคยศึกษาวิจัยในหัวข้อ “การนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม “ จึงได้นำผลงานทางวิชาการดังต่อไปนี้มาศึกษามาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

ธันภัทร โคตรสิงห์ (2556) ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการนำโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ 2) ศึกษาเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชนและเงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนสหกรณ์บ้านคลองโยงจำกัดและชุมชนสหกรณ์การเกษตรโฉนดชุมชนบ้านป่าวางจำกัดได้รับโฉนดชุมชน โดยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วยคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน คณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลืองานคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานโฉนดชุมชน ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของกลุ่มชุมชนเป้าหมาย และสมาชิกในชุมชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับโฉนดชุมชน

จากการศึกษาสามารถสรุปกระบวนการนำโฉนดชุมชนไปปฏิบัติได้เป็น 5 ขั้นตอนได้แก่ การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบนโยบาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ การสร้างการยอมรับนโยบาย

การดำเนินงานเพื่อให้มีโฉนดชุมชน และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน โดยพบว่ามีเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อผลผลิตของนโยบายโฉนดชุมชน แบ่งเป็น 6 ด้าน 19 เงื่อนไขประกอบด้วย

- 1) ด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย มี 2 เงื่อนไข ได้แก่ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย ความชัดเจนในเนื้อหาสาระของนโยบาย
- 2) ด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 2 เงื่อนไข ได้แก่ โครงสร้างในการดำเนินงาน และทรัพยากรในการดำเนินงาน
- 3) ด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดิน มี 3 เงื่อนไข ได้แก่ กฎระเบียบกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน และความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ด้านพฤติกรรมผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 เงื่อนไข ได้แก่ การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย การหลีกเลี่ยงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การถ่วงเวลา และการยึดถือกฎหมายแบบกั๊กคัมภีร์
- 5) ด้านการเมืองและระบบราชการ มี 5 เงื่อนไข ได้แก่ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย ระบบราชการและกระบวนการทางกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล อำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ และสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง และ
- 6) ด้านกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มี 3 เงื่อนไข ได้แก่ ประเภทและลักษณะที่ดินของชุมชน ความพร้อมของชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชน ส่วน

เงื่อนไขที่ส่งผลให้ชุมชนได้รับโฉนดพบว่ามี 5 เงื่อนไข คือ การต่อสู้ที่ยาวนาน การมีสมาชิกเข้มแข็ง การเข้าร่วมกับเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย การมีหน่วยงานรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมาย และการหนุนช่วยของนักวิชาการ

แนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้มีนโยบายโฉนดชุมชนสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ

- 1) การสร้างความชัดเจนของนโยบาย โดยจำกัดขอบเขตเป้าหมาย
- 2) การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน
- 3) การจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง
- 4) การกำหนดกฎหมายขึ้นมารองรับการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ
- 5) สร้างแรงจูงใจในการทำงาน และสร้างความผูกพันในเป้าหมายของนโยบาย

ชูชาติ ปุษยะนาวิน (2554) ได้ศึกษา “การนำนโยบายเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการของการนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร ใช้ระเบียบการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 25 คน ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า

- 1) กระบวนการนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

- (1) การแปลงนโยบายไปสู่แผนงาน
- (2) การจัดทำโครงการสนับสนุนแผนงาน
- (3) การนำโครงการไปปฏิบัติ

2) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า การนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร ยังไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เนื่องจาก

(1) ปัจจัยมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในประเด็นการกำหนดมาตรฐานในการวัดผลงานต่างกัน บุคลากรไม่เพียงพอ เลื่อน ปลดย้าย ข้าราชการยังไม่โปร่งใส กระทบต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน

(2) ปัจจัยการประชาสัมพันธ์ล้มเหลว ส่งผลให้การรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบายมีน้อย

(3) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกโดยเฉพาะการเมืองที่วุ่นวาย ส่งผลให้เกิดการชะลอตัวของนโยบาย และปัจจัยสังคม ที่ประชาชนติดกับกระแสบริโภคนิยมจึงไม่มีแนวโน้มที่จะนำนโยบายปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ ซึ่งมาเข้าร่วมโครงการด้วยความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์แต่มินำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ

(1) ขยายผลนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ครอบคลุมทุกยุทธศาสตร์

(2) ปรับกระบวนการติดตามและควบคุมการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนมีมาตรฐาน

(3) ปรับตัวชี้วัดเชิงยุทธศาสตร์ วิธีการจัดเก็บและรายงานผลการปฏิบัติงานควรปรับตัวชี้วัดให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์นโยบาย

4) ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติคือ

(1) ปรับหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณให้มีความคล่องตัวเหมาะสมกับลักษณะโครงการ

(2) จัดสรรอัตรากำลังให้เหมาะกับปริมาณงานที่เพิ่ม

(3) จัดระบบการให้ทุนให้โทษแต่งตั้งโยกย้ายให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ ผู้บังคับบัญชาสร้างขวัญกำลังใจให้ลูกน้อง มีการมอบหมายงานที่เป็นธรรม

(4) จัดโครงการให้ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานและมีการทบทวนเป็นระยะ

(5) ปรับปรุงกระบวนการและวิธีการประชาสัมพันธ์นโยบายให้สามารถเข้าถึงประชาชนให้มากขึ้นทั้งเพิ่มช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย ให้มีการ

ศึกษาวิจัยซ้ำในเรื่องเดิมแต่ใช้วิธีต่างกันเพื่อทดสอบตัวแปรต่างๆ ทั้งในระยะเดียวกับงานวิจัยนี้และช่วงเวลาต่อมาเพื่อให้เห็นความเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าของนโยบาย

สัททภวิชัย มากช่วย (2538) ได้ทำการศึกษา “ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด” การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ 2) ความคิดเห็นและเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) วิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากการสัมภาษณ์ พบว่า

1) ปัจจัยด้านการประกอบกำลังของแต่ละหน่วยงาน พบว่า การขาดการประสานงานที่ดี ขาดการฝึกอบรมและทบทวนยุทธวิธีร่วมกัน

2) ปัจจัยด้านปัญหากำลังพล พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. เนื่องจากมีปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ต้องทำงานหลายหน้าที่ ในบางเรื่องก็ขาดประสบการณ์

3) ปัจจัยด้านศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดความสามารถในการสืบสวนติดตามคดียาเสพติดที่มีความสลับซับซ้อน

4) ปัจจัยด้านการจัดทำฐานข้อมูลผู้เสพ ผู้ค้า ผู้ผลิต พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. เนื่องมาจากปัญหาขาดบุคลากรในการวางแผนระบบการจัดทำฐานข้อมูล

5) ปัจจัยด้านการประเมินสถานการณ์การผลิตและการค้ายาเสพติด พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. เนื่องจากมีการประเมินสถานการณ์ผิดพลาดทั้งด้านการผลิตและการค้ายาเสพติด เพราะขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการค้ายาเสพติดที่ชัดเจน

6) ปัจจัยด้านสืบสวนหาข่าวโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ พบว่า พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. เนื่องมาจากปัญหาขาดวัสดุอุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการสืบสวน

7) ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. มีปัญหาจากการกำหนดเป้าหมายของนโยบายไม่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติขาดความใส่ใจที่จะปฏิบัติตามแผน

8) ปัจจัยด้านงบประมาณ พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. เนื่องจากมีปัญหางบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานจริง ขาดงบประมาณในการจัดซื้ออาวุธยุทธโปกรณ์

9) ปัจจัยด้านการดำเนินคดีกับผู้ร้ายสำคัญ พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. เนื่องจากมีปัญหาด้านข้อกฎหมายในเรื่องพยานหลักฐานเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดี เจ้าหน้าที่ชุดจับกุมขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายลักษณะพยาน

10) ปัจจัยด้านการสกัดกั้นยาเสพติดในเส้นทางสำคัญ พบว่า มีความเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. มีสาเหตุมาจากปัญหาด้านโครงข่ายการคมนาคมของประเทศมีลักษณะซับซ้อน ทำให้การตรวจสอบควบคุมทำได้ยาก

พรรณพัทธ์ ศิริพันธ์ (2560) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานครของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด” พบว่าปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานครมี 8 ปัญหาได้แก่ 1) ความไม่ชัดเจนของนโยบาย 2) โครงสร้างองค์กรที่ซับซ้อน 3) ขาดการร่วมมือและประสานงาน 4) สภาพพื้นที่กรุงเทพมหานครยากต่อการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด 5) ขาดงบประมาณที่เพียงพอ 6) การมีบุคลากรไม่เพียงพอและขาดทักษะการปราบปราม 7) วัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้ล้าสมัยและไม่เพียงพอ 8) กฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับยังมีช่องโหว่

กล้า ทองขาว (2534) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา นโยบายบรรณรักษ์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ 1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ 2) การมอบหมายงานและภารกิจที่ชัดเจน 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น 5) มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม 6) การเห็นประโยชน์ของนโยบายจากผู้เกี่ยวข้อง

## บทที่ 3

### กรอบแนวคิดและวิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เน้น ถึงการศึกษาสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน ศึกษาบริบทโครงสร้างทางสังคมและ รายละเอียดปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่

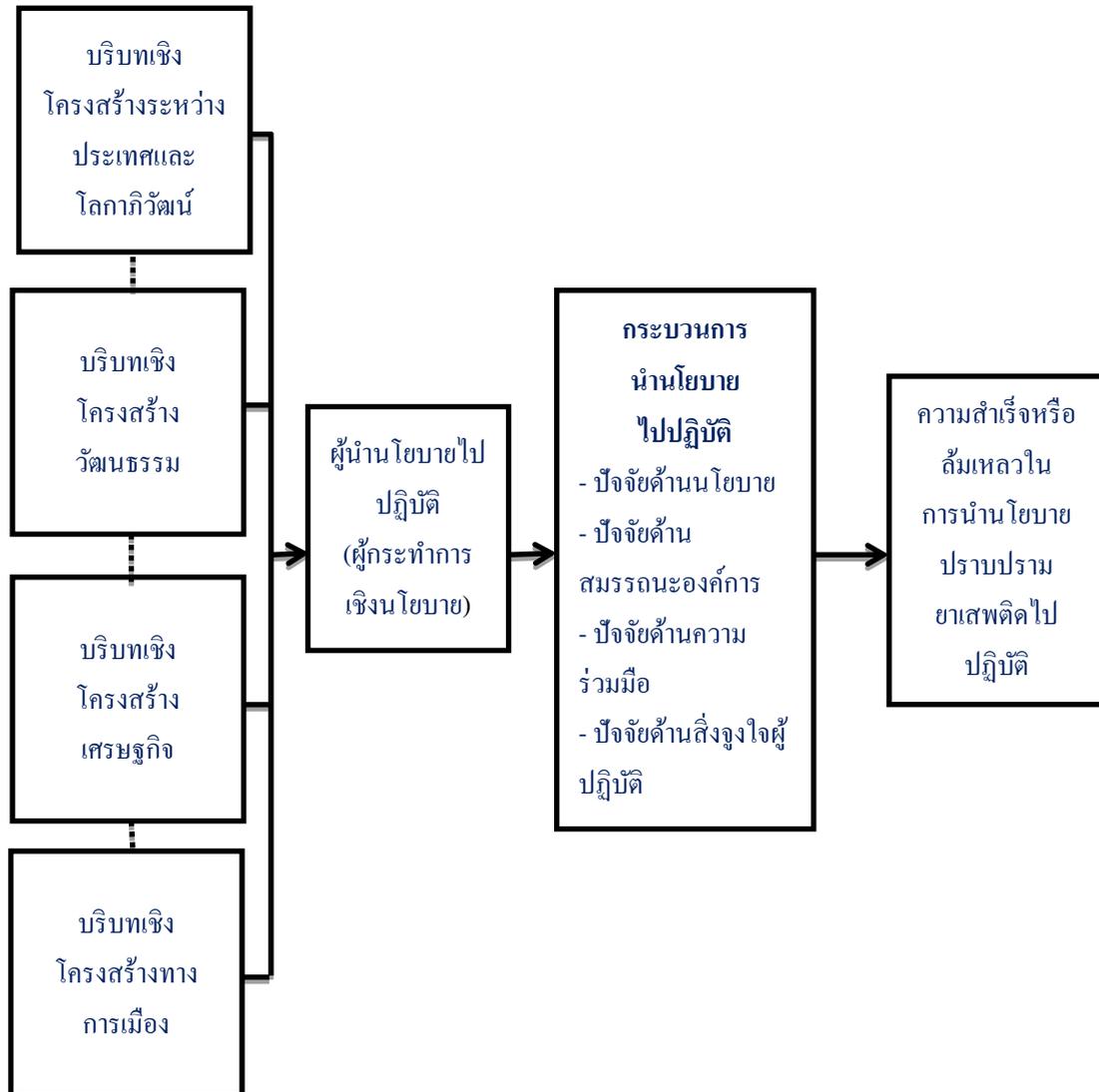
ซึ่งในบทนี้ ผู้วิจัยได้เสนอกรอบแนวคิดและวิธีดำเนินการศึกษาวิจัย กระบวนการศึกษาและ การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตีความการนำนโยบายไปปฏิบัติของ นักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ผสมกับตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติหลักคือ (Theoretical Models) 6 ตัวแบบ ของ วรเดช จันทรศร (2548) ร่วมกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Policy Implementation) ของ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2554) โดยที่เลือกเฉพาะที่เป็นปัจจัยสำคัญ (Critical Success Factor) และให้ความสำคัญต่อตัวแบบ เศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติของรองศาสตราจารย์ ดร.ชัยนนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ มาใช้ในการกำหนดกรอบในการศึกษา เพื่อให้เกิดการศึกษาที่ครอบคลุมทั้งในระดับปรากฏการณ์ และปัจจัยที่อยู่เบื้องหลัง (Lying Factor) ซึ่งเป็นสิ่งที่วัดไม่ได้ในเชิงประจักษ์ แต่สามารถวิเคราะห์ ได้จากปรากฏการณ์ของการกระทำของผู้กระทำทางสังคม ซึ่งสามารถกำหนดเป็นกรอบ แนวคิดการศึกษาวิจัยได้ ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (IV)

(ตัวแปรตาม (DV)



ภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

### 3.2 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาในหัวข้อวิจัย “การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยเพื่อ

3.2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

3.2.2 เพื่อศึกษาบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

3.2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้คำตอบของการศึกษาวิจัยที่ครอบคลุมการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ โดยใช้การพรรณนาเชิงตรรกศาสตร์ แล้วทำการสรุปเพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการ ต่อไป

### 3.3 กระบวนการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล

กระบวนการศึกษาที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 กระบวนการ คือ

1) การศึกษาเชิงเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรม ศึกษาเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือ ตำราทางวิชาการต่างๆ กฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ เพื่อค้นหาข้อมูลทั่วไปในเรื่องนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล และในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เพื่อหาโครงสร้างและการบริหารจัดการให้ได้ตัวผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่ที่จะศึกษาวิจัย และค้นหาแนวคิดทฤษฎีผลงานการศึกษาวิจัย ปัจจัยตัวแปรที่เกี่ยวข้องมากำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน โดยใช้คำถามกึ่งโครงสร้างที่ครอบคลุมตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ให้ข้อมูลสามารถให้ข้อมูลได้อย่างอิสระเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกของผู้ปฏิบัติในพื้นที่ เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเอกสารทางวิชาการที่ได้รวบรวมไว้ และประสบการณ์จริงในการปฏิบัติงานจากผู้ทำการศึกษาวิจัยเอง เพื่อสร้างข้อเสนอแนะทางวิชาการ ต่อไป

### 3.4 กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ศึกษาวิจัยจะทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ได้แก่ นายอำเภอกำแพงแสน ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรกำแพงแสน ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรกระต๊อบ หัวหน้าชุดรักษาความสงบเรียบร้อยกรมการสัตว์ทหารบก ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง พัฒนาการอำเภอกำแพงแสน

สาธารณสุขอำเภอกำแพงแสน เจ้าหน้าที่สมาชิกกองอาสารักษาดินแดนอำเภอกำแพงแสน กำนันผู้ใหญ่บ้าน

2) กลุ่มผู้เคยเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในพื้นที่ได้แก่ ผู้เสพและผู้ค้ายาเสพติด (พื้นที่โทษแล้ว) ที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

### 3.5 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยเชิงคุณภาพดังนั้นเครื่องมือที่สำคัญในการศึกษาวิจัย คือ ตัวผู้ทำการศึกษาวิจัยเองที่จะเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล และเก็บข้อมูลจากคำถามถึงโครงสร้างตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดการวิจัย ให้ครอบคลุมมากที่สุด โดยกำหนดประเด็นที่จะสัมภาษณ์ไว้ก่อน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและตรงตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย โดยให้ผู้ให้ข้อมูลสามารถให้ข้อมูลโดยอิสระ และตั้งคำถามให้เกิดความชัดเจนและครอบคลุมประเด็นที่ศึกษา

### 3.6 การตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การตรวจสอบเชิงคุณภาพของข้อมูล ผู้วิจัยจะยืนยันความเชื่อถือได้ (Reliability) ของข้อมูลด้วยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยเก็บข้อมูลในเรื่องเดียวกันแบบต่อเนื่องและเป็นเหตุเป็นผลกัน จากข้อมูลหลายแหล่ง เพื่อให้เกิดความถูกต้อง และจะวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมๆกับการเก็บข้อมูลเพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือและทบทวนกรอบแนวคิดทฤษฎี ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามข้อมูลที่ได้พบโดยวิเคราะห์ตามหลักตรรกศาสตร์ เชื่อมโยงข้อมูลเข้าหากัน และพรรณนาเป็นข้อสรุปของคำถามในการศึกษาวิจัย

## บทที่ 4

### ผลการศึกษาวิจัย

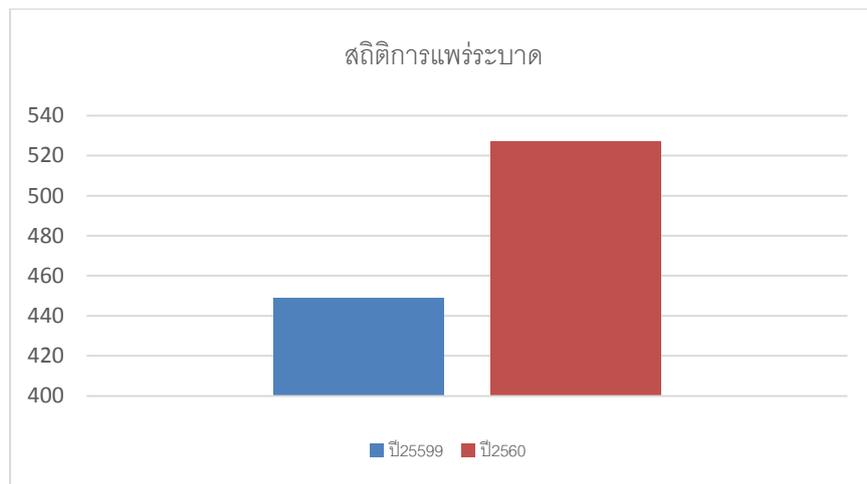
การศึกษาวิจัย การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เน้นศึกษาถึงสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ศึกษาบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนรายละเอียดปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของ การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่

โดยผู้ศึกษาวิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่ตีพิมพ์ เผยแพร่ หนังสือและเอกสารทางราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษา และเก็บข้อมูลภาคสนามโดยการลงพื้นที่ สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indept-interview) ที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ยินดีให้ข้อมูลใน 2 กลุ่มคือ 1) กลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ และ 2) กลุ่มผู้เคยมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม โดยใช้กรอบการศึกษาวิจัยในบทที่ 3 ที่กำหนดขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 มากำหนดเป็นแนวทางในการเก็บข้อมูล ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 2 กลุ่ม มาประกอบกับการสังเกตแบบมีส่วนร่วมของผู้ศึกษาวิจัยที่เป็นผู้ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม แล้วนำข้อมูลที่ได้มาจัดหมวดหมู่และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เพื่อตอบคำถามการศึกษาวิจัยที่ได้ตั้งไว้ สำหรับในบทนี้ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอผลการศึกษาโดยกำหนดหัวข้อ ดังนี้

- 4.1 สถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 4.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- 4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

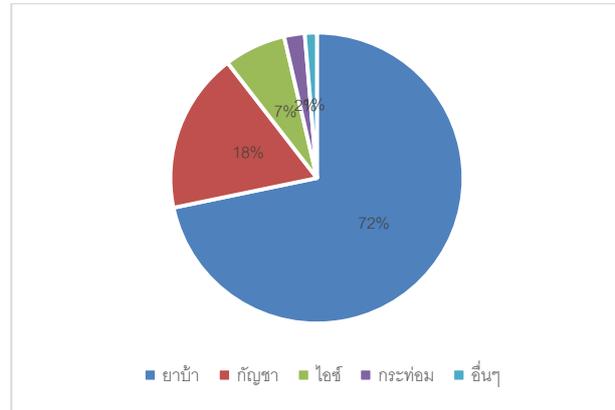
#### 4.1 สถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม พบว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดสำคัญได้แก่ ยาบ้า โดยมีแนวโน้มการเสพยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น จากรายงานสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนโดยศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน ในปี พ.ศ. 2561 พบว่าการแพร่ระบาดของยาเสพติดมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี จากข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสนพบว่า ผู้ถูกจับกุมในคดียาเสพติดในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวน 449 ราย และในปี พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมามีสถิติการจับกุมคดียาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน ถึง 527 ราย เพิ่มขึ้นถึง ร้อยละ 18 ดังภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 สถิติการจับกุมดำเนินคดียาเสพติด

ซึ่งเมื่อแบ่งตามประเภทของยาเสพติดที่สามารถจับได้ในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม พบว่ามีสัดส่วนดังนี้ ยาบ้า (ร้อยละ 72) กัญชา (ร้อยละ 18) ไอซ์ (ร้อยละ 7) กระทั่งอม (ร้อยละ 2) อื่นๆ (ร้อยละ 1) ตามลำดับ



ภาพที่ 4.2 ข้อมูลการจับกุมคดียาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน

โดยการที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เป็นอำเภอที่มีพื้นที่ติดกับ 3 จังหวัดได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดราชบุรี ประกอบด้วยเขตการปกครอง 15 ตำบล 204 หมู่บ้าน 1 เทศบาลตำบล 15 องค์การบริหารส่วนตำบล มีประชากรถึง 127,699 คน จึงทำให้อเภอกำแพงแสน มีผู้ใช้แรงงานและเกษตรกรจำนวนมาก จึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดจำนวนมาก

#### 4.1.1 รูปแบบการค้ายาเสพติดและแหล่งที่มาของยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

กลุ่มผู้ค้ายาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เป็นกลุ่มผู้ค้ารายย่อยเป็นส่วนใหญ่ โดยซื้อยาเสพติดมาจากจังหวัดกาญจนบุรีเป็นส่วนใหญ่ โดยการซุกซ่อนในยานพาหนะ กระเป๋าเดินทาง เช่น บริเวณกล่องคอนโซลด้านหน้ารถยนต์ รถจักรยานยนต์ ฝาน้ำมัน เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ดังนี้

“รูปแบบการขายยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน นั้นจะเป็นการจำหน่ายของผู้ค้ารายย่อยโดยรับของมาจากหลายที่ แต่ที่สำคัญคือพื้นที่ตำบลทุ่งลูกนก ตำบลหนองกระทุ่ม ซึ่งติดกับจังหวัดกาญจนบุรี ตำบลกระต๊อบที่ติดกับจังหวัดสุพรรณบุรี แล้วนำมากระจายเพื่อแบ่งขายกันในกลุ่มผู้เสพ”

ศุภเกียรติ เทิดตระกูล (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2561)

“ในตอนที่ผมขายยาเสพติดก็ไปซื้อจากเพื่อนที่อยู่อำเภอเมืองนครปฐมบ้าง ที่ตำบลสนามแย้ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรีบ้าง โดยส่วนใหญ่จะสั่งทางโทรศัพท์มือถือแล้วโอนเงินเข้าบัญชีไปก่อน คนขายถึงจะมาส่งตามจุดที่นัดกัน”

ผู้ค้ายาเสพติด 1 (สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2561)

“ยาบ้าส่วนใหญ่ผมจะขอซื้อมาจากเพื่อนที่เคอร์รี่จักกัน ในค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ซื้อมาครั้งละเม็ดสองเม็ด เวลาโดนจับจะได้เป็นผู้เสพสามารถเข้าค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้”

ผู้เสพ 1 (สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2561)

จากการให้สัมภาษณ์ข้างต้นจึงทำให้เห็นว่าผู้เสพยาเสพติดได้มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดี ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 108/2557 เรื่อง การปฏิบัติผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อเข้าสู่อำนาจบำบัดฟื้นฟู และการดูแลผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟู ที่หากมีปริมาณยาบ้าไม่เกิน 5 เม็ดจะสามารถขอเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูในค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมได้

#### 4.1.2 ผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ และผู้ค้ายาเสพติดผู้เสพยาเสพติด ล้วนให้ข้อมูลไปในทางเดียวกัน ดังนี้

“กลุ่มผู้ค้าในอำเภอกำแพงแสน ส่วนใหญ่เป็นผู้ค้ารายย่อย ขายกันในปริมาณไม่มากเพื่อหลบเลี่ยงช่องว่างของกฎหมาย ดังนั้นเมื่อทำการจับกุมก็ไม่สามารถสืบสวนไปถึงผู้ค้ารายใหญ่ และปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ยาเสพติดยังแพร่ระบาดคือ การเข้าไปข้องเกี่ยวกับเรื่องยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักการเมือง ผู้นำในท้องถิ่น ท้องที่ ที่ยังมีการคอร์รัปชัน แม้ในทางการข่าวจะรู้ตัวว่าเป็นใครแต่จากการค้ายาที่ส่งต่อกันเป็นทอดๆ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ขยายผลไม่ได้ ในบางครั้งประสานงานกันทั้งฝ่ายปกครอง ทหาร ตำรวจ เพื่อออกปราบปรามยาเสพติด ผู้ค้ากลับรู้ตัวก่อนเนื่องจากมีคนคอยส่งข่าว”

เกียรติศักดิ์ ธนาวรรณ โอภาส (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

“กลุ่มผู้มีอิทธิพลในพื้นที่เป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลต่อการค้ายาเสพติดเนื่องจากกลุ่มผู้ค้าหรือผู้เสพยาเสพติดส่วนใหญ่มักจะเป็นลูกน้องติดตามผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมือง ซึ่งเป็น

การยากที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างเฉียบขาดเนื่องจากหากหลักฐานไม่เพียงพอก็จะส่งผลให้เกิดแรงกระเพื่อมในพื้นที่ การเอามวลชนมากกดดันการทำงานของเจ้าหน้าที่”

ศุภเกียรติ เทิดตระกูล (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2561)

“การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ก็เหมือนกันทุกที่ มีการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ ผมเองสมัยก่อนที่ยังค้ายา มีเจ้าหน้าที่มาจับผมตอนนั้นมีของกลางอยู่ร้อยกว่าเม็ด เจ้าหน้าที่เรียกเงินผม 40,000 บาท ลดยาเสพติดให้เหลือสิบเม็ด เป็นใครก็ยอมจ่ายเพราะได้ลดโทษตั้งเยอะ”

ผู้ค้ายาเสพติด 2 (สัมภาษณ์, 15 สิงหาคม 2561)

“การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่แล้วแต่คนครับ ผมเองสมัยเสพยาเสพติดก็เคยโดนจับกุม ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ขอเงิน 3,000 บาทเพื่อแลกกับการไม่โดนดำเนินคดี ”

ผู้ค้ายาเสพติด 2 (สัมภาษณ์, 15 สิงหาคม 2561)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่ และผู้ที่เคยมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนนั้นไม่ได้จำกัดวงอยู่ในผู้ค้าและผู้เสพเท่านั้นยังเกี่ยวข้องไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านยาเสพติดเองที่มีการทุจริต เรียกรับผลประโยชน์

#### 4.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

การศึกษาการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เพื่อให้สามารถตอบคำถามการศึกษาวิจัย และสะท้อนถึงความจริงจากการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ ผู้ทำการศึกษาวิจัยจึงได้นำแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติของรองศาสตราจารย์ ดร.ชัยยงค์ ประดิษฐ์ศิลป์ มาเป็นหลักในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ร่วมกับการเก็บข้อมูลและการสัมภาษณ์ที่เกิดขึ้น ดังนี้

#### 4.2.1 บริบทเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์

จากการค้นคว้าเอกสารและข้อมูลสรุปการจับกุมผู้ค้ารายสำคัญในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน ในปี พ.ศ. 2560 พบว่ายาเสพติดจำนวน 100 % ล้วนมีที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีประเทศเมียนมาร์เป็นประเทศหลักในการผลิตยาเสพติด ที่แม้รัฐบาลของประเทศเมียนมาร์จะได้มีความพยายามในการเจรจาหยุดยั้งกับชนกลุ่มน้อยต่างๆ เพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในประเทศตลอดจนมีกระบวนการประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ยาเสพติดในประเทศเมียนมาร์มากนักเนื่องจากกลุ่มว้า (ผู้ผลิตยาเสพติดรายใหญ่) มักจะไม่เข้าร่วมการเจรจา นอกจากนี้หากประเทศเมียนมาร์จะกวาดล้างแหล่งผลิตยาเสพติดต้องใช้งบประมาณ อาวุธ และกำลังพลจำนวนมาก นโยบายปราบปรามยาเสพติดจึงยังไม่ใช่ นโยบายสำคัญในลำดับแรกของเมียนมาร์ และรัฐบาลเมียนมาร์เองก็ไม่มียกงบประมาณเพียงพอในการดูแลชนกลุ่มน้อยที่ขาดรายได้จากยาเสพติด ด้านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ยังคงเป็นประเทศที่ผลิตกัญชาแล้วกระทบต่อประเทศไทยมากที่สุด รวมทั้งในปัจจุบันในพื้นที่ทางเหนือก็มีการปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้นทุกปี สะท้อนถึงความต้องการฝิ่นดิบมาเพื่อส่งโรงงานผลิตเฮโรอีน นอกจากนี้ยังเป็นประเทศทางผ่านยาเสพติดที่สำคัญมายังไทย เวียดนาม กัมพูชา ก่อนที่จะลำเลียงไปยังประเทศต่างๆ และทางด้านประเทศกัมพูชา ยังคงมีการผลิตไอซ์ และจะยังเป็นฐานการค้าของนักค้ายาชาวแอฟริกาซึ่งกระจายยาเสพติด ทั้งไอซ์และโคเคน ไปยังประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ซึ่งเป็นไปตามข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

“บริบทเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์มีผลต่อการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติโดยตรงเนื่องจากยาเสพติดที่นำมาจำหน่ายในอำเภอกำแพงแสน หรือทั่วทั้งประเทศ ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะไปบังคับใช้กฎหมาย และยิ่งในยุคที่เป็น โลกาภิวัตน์ ทุกประเทศ ทุกทวีปมีการติดต่อค้าขายกัน จึงเป็นการยากมากที่จะปราบปรามยาเสพติด ยังมีการเปิดอาเซียนด้วย การไปมาหาสู่กันจะง่ายยิ่งขึ้น มันเลยเป็น โอกาสของพ่อค้ายาเสพติด”

ฐิพาพรรณ ใจช่วง (สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2561)

และด้วยการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นที่ทางบก ทางน้ำ ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางที่ยาวมาก จึงทำให้มีภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการลักลอบนำเข้ายาเสพติด ซึ่งพื้นที่ลักลอบหลัก (เกินร้อยละ 80) ยังคงเป็นพื้นที่ชายแดนภาคเหนือ โดยเฉพาะ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เนื่องจากอยู่ใกล้กับแหล่งพักเก็บยาของกลุ่มผู้ผลิต และ

เป็นเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อย ซึ่งในจังหวัดชายแดนเช่นกาญจนบุรีก็เป็นพื้นที่หนึ่งในการลำเลียงยาเสพติดจึงทำให้อำเภอกำแพงแสนเองก็เป็นพื้นที่ทางผ่านและที่พักเก็บยาเสพติดก่อนที่จะส่งต่อไปยังกรุงเทพมหานคร และในอนาคตอันใกล้การพัฒนาเส้นทางคมนาคมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนจะยิ่งเป็นการเพิ่มความสะดวกต่อการขนย้ายยาเสพติดเข้ามาในประเทศ ซึ่งจะกระทบต่ออำเภอกำแพงแสนอย่างแน่นอนเนื่องจากมีพื้นที่ติดกับจังหวัดกาญจนบุรีที่มีการพัฒนาถนนที่สำคัญ อาทิ โครงการมอเตอร์เวย์สายกาญจนบุรี - ชายแดนไทยเมียนมาร์ (บ้านพุน้ำร้อน)

“บริบทเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ นั้นสำคัญอย่างมากต่อสถานการณ์ยาเสพติดในประเทศ จากการศึกษาในปัจจุบันการติดต่อทางการค้าและการสื่อสารสะดวกสบาย กลุ่มผู้ค้าเองก็ปรับตัวตามกระแสโลกาภิวัตน์ มีการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยในการค้ายาเสพติด ตัวอย่างเช่น การโอนเงินข้ามประเทศ การใช้อินเทอร์เน็ต เฟซบุ๊ก ไลน์ ในการสั่งซื้อยาเสพติด ซึ่งยากต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่”

ชุมพร ดอนเทียงพวง (สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2561)

#### 4.2.2 บริบทเชิงโครงสร้างวัฒนธรรม

สำหรับพื้นฐานทางโครงสร้างวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม นั้น สิ่งสำคัญคือ พื้นฐานความสัมพันธ์เชิง “อุปถัมภ์” และสังคม “เครือญาติ” ที่มีความเป็นมาอย่างยาวนาน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้เสพและผู้ค้ายาเสพติดทุกคน พบว่าทุกคนเคยจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ และเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดจะถูกนำไปใช้ในการสินค้านเปลื้องอาทิ โทรศัพท์มือถือ รถยนต์ มอเตอร์ไซด์ซึ่งเกิดจากวัฒนธรรมในการ “บริโภคนิยม” ความอยากได้ อยากมี ซึ่งสิ่งที่จะมาเติมเต็มสิ่งเหล่านั้นได้ทางหนึ่งคือการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด

“ผู้ค้ายาเสพติดส่วนใหญ่นำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดไปใช้ในการซื้อสินค้าฟุ่มเฟือย กินเที่ยว ตามประสาวัยรุ่น ซึ่งเป็นไปตามกระแสที่คนอื่นมีก็อยากมีบ้าง ”

นัยฤทธิ์ จำเล (สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2561)

“ผู้ค้าผู้เสพยาเสพติดในพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเครือข่ายของนักการเมืองท้องถิ่นที่ถูกเลี้ยงไว้  
เพื่อใช้งานสร้างอิทธิพล เป็นหัวคะแนนในช่วงที่มีการเลือกตั้ง”

ศุภเกียรติ เทิดตระกูล (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2561)

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าบริบทเชิงโครงสร้างวัฒนธรรมส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการนำนโยบาย  
ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากบริบทเชิงโครงสร้างทางวัฒนธรรม  
จะกำหนดการกระทำ ค่านิยม และการปฏิบัติของคนในสังคม

#### 4.2.3 บริบทเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ

ในภาวะปัจจุบันที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นระบบ “ทุนนิยม” จึงทำให้ค่าที่สนคติของ  
การใช้ชีวิตของพลเมืองในสังคมเปลี่ยนไป การบริโภคเชิงสัญลักษณ์เข้ามามีอิทธิพลต่อทุกคนจาก  
การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่ารายได้จากการค้ายาเสพติดจะถูกนำไปใช้ในการซื้อสิ่งอำนวยความสะดวก  
ความสะดวกตามกระแสนิยมไม่ว่าจะเป็น รถยนต์ โทรศัพท์มือถือ ในสถานะโลกในยุคโลกาภิวัตน์  
ทุกปรากฏการณ์ได้เชื่อมถึงกัน การเปลี่ยนแปลงทางของเศรษฐกิจโลก วิฤติการณ์ทาง  
เศรษฐกิจโลกล้วน ไม่ว่าจะอยู่มุมไหนของโลกก็ล้วนแล้วแต่จะได้รับผลกระทบ สิ่งก็ตามมาคือการ  
คั่นรันทึ่งจะเลี้ยงปากเลี้ยงท้องของประชาชน ยิ่งสถานะเศรษฐกิจไม่ดีเท่าไรยิ่งต้องคั่นรันทิววิธีให้  
ได้มาซึ่งเงินในการดำรงชีวิต ซึ่งการค้ายาเสพติดก็เป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ที่ต้องการได้เงินแม้จะ  
รู้ว่าสิ่งที่ทำอยู่ไม่ถูกต้องทั้งทางจริยธรรมและกฎหมาย

“สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดเรื่องปากท้องก็สำคัญครับ ยิ่งช่วงไหน  
เศรษฐกิจไม่ดี หางานทำยาก พวกค้ายาจะยิ่งเยอะ เพราะอาชีพค้ายาเสพติดเป็นอาชีพที่  
สบาย ไม่เหนื่อย ซื้อมาขายไปกำไรเยอะ”

มานะศักดิ์ ดาวทอง (สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2561)

“ผมใช้เงินจากการขายยาเสพติดในการซื้อรถยนต์ และจับจ่ายทั่วไป เงินมันได้มาง่ายผมซื้อ  
มาเม็ดละ 80 บาท ขายต่อเม็ดละ 150 บาท วันหนึ่งขายได้เป็นร้อยเม็ด ดีกว่าทำงานวันละ  
300”

ผู้ค้ายาเสพติด 1 (สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2561)

“ปัญหาสำหรับการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติของโรงเรียนคือ ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาสภาพแวดล้อม ครับ เพราะนักเรียนมาโรงเรียนอยู่กับครูแค่ 8 ชั่วโมง ต่อวัน แต่เหลือจากนั้นวันเสาร์-อาทิตย์ ปิดเทอม นักเรียนอยู่ที่บ้าน อยู่กับสิ่งแวดล้อมที่ดีบ้างไม่ดี บ้างหากมีเพื่อนบ้าน มีครอบครัวที่อยู่เกี่ยวกับยาเสพติดก็ยากที่จะป้องกันให้นักเรียนเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด การดำเนินโครงการ TO BE NUMBER ONE ก็ไม่ค่อยเหมาะกับนักเรียนที่นี่เพราะการทำกิจกรรม TO BE NUMBER ONE ต้องใช้เวลาฝึกซ้อม แต่นักเรียนที่นี่ส่วนใหญ่มีฐานะยากจนเรียนเสร็จก็ต้องไปช่วยพ่อแม่ทำงานจึงไม่มีเวลาทำกิจกรรม”

สุชาติ ศรีแดงบุตร (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

จากการสัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงแรงจูงใจเกี่ยวกับรายได้ (Incentive Inducement) การลักลอบค้ายาเสพติดจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้จำนวนมากได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ก่อให้เกิดการผลิต การค้า นำเข้า และแพร่ระบาด การลักลอบค้ายาเสพติดตั้งอยู่บนพื้นฐานการเปรียบเทียบความเสี่ยงกับค่าตอบแทน ดังนั้นหากสภาพทางเศรษฐกิจบีบคั้นก็จะทำให้การตัดสินใจง่ายขึ้น

#### 4.2.4 บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง

จากการศึกษาข้อมูลพบว่าจากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีภาคราชการขนาดใหญ่ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม จากผลการศึกษาพบว่านโยบายคือผลผลิตทางการเมือง ดังนั้นในแต่ละยุคซึ่งมีสภาพการเมืองที่ต่างกันย่อมทำให้การออกแบบนโยบายมาต่างกัน เช่น นโยบายด้านยาเสพติดในช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่มีความเข้มแข็งของรัฐบาลถือว่าเป็นรัฐบาลพรรคเดียวจึงสามารถกำหนดนโยบายที่แข็งแกร่งอย่างนโยบาย “ประกาศสงครามกับยาเสพติด” ได้ ซึ่งต่างจากในยุคหลังที่การเมืองไม่มีเสถียรภาพการกำหนดนโยบายจึงเน้นไปที่การประสานประโยชน์มากกว่า ดังการให้สัมภาษณ์ ต่อไปนี้

“บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง มีผลอย่างชัดเจนต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ เพราะแน่นอนว่าในแต่ละยุคสมัยมีสภาพทางการเมืองที่ต่างกันในยุคที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งก็แบบหนึ่ง รัฐบาลมาจากทหารก็อีกแบบหนึ่ง ข้าราชการต้องปรับตัวและดำเนินการตาม แต่สิ่งที่เปลี่ยนไปให้เห็นได้ชัดในช่วงหลายปีที่ผ่านมามีคือ การปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของข้าราชการทำได้ยากขึ้น

เนื่องจากมีองค์กร NGOs ที่เรียกร้องสิทธิเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกระบวนการทำงานมากขึ้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่เองก็ต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง ไม่ละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา ซึ่งในบางครั้งก็ส่งผลให้ปัญหาเสียดสีไม่หมดไปเสียที เพราะไม่มีใครอยากโดนฟ้องร้อง”

เชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“สำหรับโครงสร้างทางการเมืองนั้น ในยุคนี้ต้องยอมรับว่าเป็นยุคที่ฝ่ายข้าราชการประจำหรือทหารเข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายทุกนโยบาย ซึ่งการที่รัฐบาลเองไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็ย่อมทำให้การออกนโยบายต่างๆต้องไปในแนวการประสานประโยชน์ การออกนโยบายที่ส่งผลในการลบต่อคนจำนวนมากจึงไม่ค่อยมีให้เห็น เช่นเดียวกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่รัฐบาลเองก็ให้ความสำคัญกับกระทรวงสาธารณสุขเป็นหลักจึงเน้นการบำบัดรักษา การป้องกัน มากกว่าการออกไปปราบปรามดังเช่นอดีต”

เกียรติศักดิ์ ธนาวรรณ โอภาส (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

“ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีใช้ระบบราชการในการบริหารประเทศเป็นหลัก เราให้ความสำคัญกับข้าราชการมาเป็นลำดับต้น ดังนั้นหากถามว่าการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติส่วนเกี่ยวข้องกับบริบทเชิงการเมืองที่ข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะนักการเมืองส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการประจำมาก่อน ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายก็ยังไม่พ้นข้าราชการ”

นัยฤทธิ์ จำเล (สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2561)

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นล้วนเป็นผลจากการผลักดันนโยบายของผู้มีอำนาจซึ่งก็คือ ภาคราชการ ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย หากรัฐบาลมีเสถียรภาพน้อยนโยบายที่ออกมา ก็จะเป็นไปในรูปของการประสานประโยชน์ จึงทำให้เป็นช่องว่างของผู้ค้ายาเสพติดที่จะฉวยโอกาสในการดำเนินธุรกิจ

### 4.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ประกอบกับการค้นคว้าหาข้อมูล และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อหาข้อเท็จจริงในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ผู้ทำการศึกษาวิจัยพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติของอำเภอกำแพงแสน มีจำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านนโยบาย 2) ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร 3) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม และ 4) ปัจจัยด้านสิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกันกับกรอบแนวคิดการวิจัยของผู้ทำการศึกษาวิจัยที่ได้ตั้งไว้

#### 4.3.1 ปัจจัยด้านนโยบาย

ปัจจัยด้านนโยบาย เป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่เนื่องจาก ตัวนโยบายเองที่เป็นจุดเริ่มของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่จะสำเร็จหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความชอบธรรมของนโยบาย ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบายการกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติ และมีการวัดผลและติดตามนโยบายอย่างจริงจังจึงจะทำให้ผู้ปฏิบัติเห็นถึงความสำคัญและนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติตามเป้าหมายของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งตัวนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติพิจารณาได้จากองค์ประกอบย่อย ดังนี้

##### 4.3.1.1 ความชอบธรรมของนโยบาย (Legitimacy)

สิ่งที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือที่มาของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัตินั้นมีความชอบธรรมหรือไม่หากเป็นนโยบายที่ไม่ได้รับการยอมรับยอมยกที่จะสำเร็จต่อการนำไปปฏิบัติ โดยนโยบายปราบปรามยาเสพติดที่นำมาปฏิบัติในปัจจุบันนี้นับเป็นนโยบายที่มีความชอบธรรมสูงเนื่องจากมีที่มาจากกำหนดนโยบายของรัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ที่ได้แถลงนโยบายอย่างชัดเจนต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดนั้นจะเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลจะปฏิบัติ นอกจากนี้ นโยบายด้านยาเสพติดนั้นเป็นนโยบายที่มีกระบวนการก่อรูป (Policy Formation) การพัฒนาทางเลือก (Policy Alternative Development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy Decision Making) มาอย่างยาวนาน ซึ่งประจักษ์ได้จากกรมกฎหมายรองรับการปฏิบัติตามนโยบายอยู่มาหลายกฎหมาย

อาทิ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2559 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 และอื่นๆ มีการตั้งคณะกรรมการในระดับต่างๆ เพื่อมารองรับการทำงานทั้งในรูปแบบของภารกิจ(Function) และพื้นที่ (Area) และที่สำคัญคือความชอบธรรมที่มาจากการเป็นพื้นที่นโยบายด้านยาเสพติดนั้นเป็นนโยบายที่คนส่วนใหญ่ของประเทศ มีความเห็นตรงกันว่าเป็นปัญหาหลักของคนทั้งประเทศ สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (Social Values) จึงทำให้นโยบายด้านยาเสพติดเป็นนโยบายที่มีความชอบธรรมสูง

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งในส่วนของหัวหน้าส่วนราชการของอำเภอ กำแพงแสน และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติของอำเภอกำแพงแสนล้วนมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า นโยบายด้านยาเสพติดที่ถูกนำมาปฏิบัติในพื้นที่ เป็นนโยบายที่มีความชอบธรรม ซึ่งตรงกับแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ชำรงชัญญ์ ที่ว่านโยบายของรัฐแม้จะมีเงื่อนไขว่าจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย และผ่านการตัดสินใจนโยบายตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่นโยบายที่ดีจะต้องมีความชอบธรรมด้วย นั่นคือนโยบายมีความถูกต้อง มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายกำหนดนั้น หากคำนึงถึงเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมายแล้ว อาจประสบความสำเร็จได้ เมื่อนำไปปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในการประกาศขึ้นภาษีสรรพสามิตร สำหรับน้ำมันทุกประเภท 1 บาท ซึ่งมีผลให้น้ำมันราคาสูงขึ้นลิตรละ 1.21 บาท ในทันที ซึ่งเป็นการประกาศที่มีผลชอบด้วยกฎหมาย แต่ประชาชนที่กำลังเดือดร้อนจากปัญหาเศรษฐกิจอยู่แล้ว จึงเกิดเสียงคัดค้านจากประชาชนในทันที จนอาจเกิดการชุมนุมขับไล่รัฐบาล ทำให้ นายกรัฐมนตรีต้องยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวในเวลาต่อมา เป็นต้น (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2554)

“นโยบายปราบปรามยาเสพติดที่ถูกนำมาปฏิบัติในพื้นที่ในปัจจุบันล้วนเป็นผลพวงมาจากการที่ คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้มีคำสั่งจัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ.2557 และต่อมาได้บรรจุอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ.2558 – 2562 ซึ่งแผนประชารัฐร่วมใจ ปลอดภัยยาเสพติด พ.ศ.2561 ก็อยู่ในนั้น และยังมี “โครงการไทยนิยมยั่งยืน” ที่ทำกันอยู่ในปัจจุบันก็ครอบคลุมประชารัฐร่วมใจ ปลอดภัยยาเสพติด พ.ศ.2561 อีกด้วย”

ฐิพาพรรณ ใจช่วง (สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2561)

“นโยบายด้านยาเสพติดเป็นนโยบายที่มีความชอบธรรมสูงนโยบายหนึ่ง เพราะในทุกๆ รัฐบาลไม่ว่ารัฐบาลไหนก็ไม่เคยทิ้งนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเลย เพราะมันกระทบคนส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ อีกมากมายไม่ว่าจะเป็นการลักเล็กขโมยน้อย การฆ่าตกรรม ปัญหาครอบครัว”

เชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“ชอบธรรมครับ เพราะนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นนโยบายหนึ่ง นโยบายสำคัญที่ท่านเจ้ากรมการสัตว์ทหารบก และกองทัพบก ให้ความสำคัญ ที่ต้องเร่ง กวาดล้างให้หมดไปจากสังคม”

ชุมพร ดอนเทียนพวง (สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2561)

“นโยบายด้านยาเสพติด ที่เราทำชอบธรรมครับ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ชาวบ้านอยากให้เห็น เวลาลงพื้นที่หรือเดินในตลาดพอรู้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ เขาก็มาแจ้งให้ช่วยจัดการที่ บางครั้งลูก เสพยา ข้างบ้านขายยา ก็อยากให้เจ้าหน้าที่เข้าไปแก้ไขดูแล”

สุชาติ คงมา (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

จากการให้สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั้งหมดได้ให้คำตอบไปในทางเดียวกันว่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดนั้นเป็นนโยบายที่มีความชอบธรรม

#### 4.3.1.2 ความชัดเจนของนโยบาย ความเป็นไปได้ของนโยบาย และมาตรการในการปฏิบัติ

ความชัดเจน ความเป็นไปได้ของนโยบายและมาตรการในการปฏิบัติ มีความสำคัญอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะหากผู้ปฏิบัติเห็นว่านโยบายไม่มีความชัดเจน ขาด มาตรการในการปฏิบัติ และมีความเป็นไปได้ยากที่จะสำเร็จ ผู้ปฏิบัติก็ไม่อยากที่จะปฏิบัติเพราะทำ ไปก็เสียแรงเปล่า

จากการค้นคว้าหาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่าการนำนโยบายป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม นั้น เป็นการปฏิบัติในระดับพื้นที่โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ได้กำหนดให้ “แผนพระราชรัฐ ร่วมใจ ปลอดภัยยาเสพติด พ.ศ. 2561” เป็นแผนหลักในการดำเนินนโยบายด้านยาเสพติดในพื้นที่ โดยกำหนดจุดมุ่งหมายในการลดปริมาณผู้เข้าสู่การกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด นำผู้มีส่วน เกี่ยวข้องออกจากวงจรการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้เห็นอย่างชัดเจน เพื่อให้สังคมและประชาชนปลอดภัยจากยาเสพติด โดยมีเป้าหมายการดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ

1) เป้าหมายผลลัพธ์ภาพรวม คือลดปัญหายาเสพติด สังคมปลอดภัยจากยาเสพติดด้วยประชารัฐร่วมใจป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

2) เป้าหมายพัฒนาการมาตรการ 3 มาตรการ ได้แก่

(1) พัฒนาการดำเนินการตามมาตรการปราบปรามยาเสพติดให้มีขีดความสามารถในการสกัดกั้นยาเสพติด ความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมการผลิตในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ การจำแนกผู้ค้าออกจากผู้เสพยาเสพติด และการสืบสวนปราบปรามดำเนินคดีกับผู้ผลิต ผู้ค้า ตัวการรายสำคัญ และเครือข่ายยาเสพติด

(2) พัฒนาการดำเนินการตามมาตรการบำบัดรักษายาเสพติด ให้มีมาตรฐานตามเกณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ผู้เสพยาเสพติดสามารถเข้าถึงและเข้ารับบริการโดยง่าย และพัฒนาระบบข้อมูลผู้เสพยาเสพติด รวมทั้งถ่ายโอนภารกิจการบำบัดรักษาให้กระทรวงสาธารณสุขดูแลรับผิดชอบ มาตรฐานการบำบัดรักษาร่วมกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง

(3) พัฒนาการดำเนินการตามมาตรการป้องกันยาเสพติด โดยการสร้างภูมิคุ้มกันและป้องกันยาเสพติดเชิงรุกในเด็กและเยาวชน กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มประชาชนทั่วไป

3) เป้าหมายการบูรณาการเชิงพื้นที่ คือมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ซึ่งมีสภาพปัญหาและวิธีการในการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดในบริบทที่ต่างกันในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์การดำเนินนโยบายตาม 4 แผนหลัก ได้แก่

(1) เพื่อป้องกันอันตรายจากการใช้ยาในทางที่ผิดและควบคุมสภาพแวดล้อมที่จะเป็นปัจจัยเสี่ยงที่จะส่งผลต่อสุขภาพ คุณภาพชีวิตของประชาชน

(2) เพื่อปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสมกับพฤติกรรมการกระทำความผิด และสามารถควบคุมสถานการณ์ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) เพื่อให้ผู้เสพยาเสพติดเข้าถึงบริการสาธารณสุข สามารถตระหนักถึงพิษภัยยาเสพติด เข้าใจปรับสภาพการดำรงชีวิต และลดอันตรายที่จะเกิดขึ้นต่อตนเองและบุคคลอื่นในสังคม

(4) เพื่อบูรณาการการดำเนินงานตามแผนประชารัฐร่วมใจปลอดภัยยาเสพติดด้วยการวางระบบอำนาจการ ระบบสารสนเทศ ระบบติดตามและประเมินผล และสร้างการรับรู้ให้เกิดเอกภาพในการทำงาน

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งกลุ่มหัวหน้าส่วนราชการของอำเภอกำแพงแสน และกลุ่มผู้ปฏิบัติของอำเภอกำแพงแสน เป็นไปในทางเดียวกันคือวัตถุประสงค์ของนโยบายด้านยาเสพติดที่กำหนดมาค่อนข้างชัดเจนแต่ในระดับโครงการที่กำหนดมาไม่ตอบโจทย์

การแก้ปัญหาหรือเป็นโครงการที่ยังไม่เข้ากับบริบทในพื้นที่ จึงทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ประสบความสำเร็จหากแต่กระบวนการในการมอบนโยบายนั้นลงมาในรูปของการสั่งการจากเบื้องบนลงมาในระบบราชการ ในบางครั้งผู้ปฏิบัติจึงทำไปเพราะเป็นหน้าที่ ไม่ได้มีความรู้สึกร่วมต่อนโยบาย เพียงทำให้จบตามกระบวนการจนขาดการพัฒนาวิธีการทำงานที่สร้างสรรค์ ดังการให้สัมภาษณ์ต่อไปนี้

“ผมว่านโยบายด้านยาเสพติดที่เราทำกันส่วนกลางก็กำหนดนโยบายมาอย่างชัดเจนว่าต้องการอะไร ให้ทำอะไร แต่ในตัวโครงการที่ทำเป็นไปได้อ่อนข้างยาก เช่น โครงการค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ให้อำเภอส่งตัวผู้เสพยาเข้าไปบำบัดในความเป็นจริงเป็นการสร้างเครือข่ายให้กับผู้เสพยา หรือผู้ค้าได้รู้จักกันเสียมากกว่า ผมจึงคิดว่านโยบายมีความชัดเจนวัตถุประสงค์ชัดเจน แต่ไม่ตรงกับการแก้ปัญหาจริงในพื้นที่ และเป็นไปได้ยาก”

เชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“นโยบายด้านยาเสพติดวัตถุประสงค์มันชัดเจนอยู่แล้วว่ามีความต้องการในการป้องกันปราบปรามและบำบัดผู้เสพยาให้เลิกยาเสพติด แต่โครงการบางโครงการที่คิดโดยส่วนกลางยังไม่สมเหตุสมผล เช่น การมองผู้เสพยาเป็นผู้ป่วย จึงทำให้ผู้ที่ค้ายาเสพติดในอำเภอเห็นช่องว่างของกฎหมายในจุดนี้ แทนที่จะพยายามสกัดกั้นก็แบ่งมาน้อยๆ พกติดตัวเมื่อโดยจับ ก็โดนแค่คดีเสพยา การเอาผู้เสพยาไปเข้าค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมก็เช่นกันที่เป็นการสร้างเครือข่ายเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ”

เกียรติศักดิ์ ชนาวรรณโอภาส (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

ซึ่งเป็นการให้สัมภาษณ์ในข้างต้น ตรงกับข้อมูลที่ฝ่ายความมั่นคงอำเภอกำแพงแสน ได้ทำการสุ่มตรวจผู้เสพยาเสพติดที่ออกมาจากค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมจังหวัดนครปฐมจำนวน 10 คน ภายหลังจากจบการอบรม 1 สัปดาห์ พบว่าผู้เสพยาที่เข้ารับการบำบัดแล้ว 8 ใน 10 คน กลับมาเสพยาเสพติดทันที

“ในส่วนของสาธารณสุขอำเภอนั้นนโยบายที่เกี่ยวกับยาเสพติดส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปการบำบัดรักษา จึงมีความชัดเจนของนโยบายว่าเราเป็นหมอ โดยมีผู้เสพยาเสพติดเป็นคนไข้แต่ในความเป็นจริงของโครงการอย่างเช่น โครงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้สมัครในโรงพยาบาลหรือ ค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่สาธารณสุขเข้าไปให้

ความรู้ น้อยมากหรือแทบจะไม่มีผู้เสพรายใดสนใจเลย อีกตัวอย่างคือ ช่วงที่ผ่านมา มีนโยบายให้ตรวจคนที่ไปเกณฑ์ทหารทั่วประเทศ และเจอให้มาบำบัดรักษาที่โรงพยาบาล อำเภอกำแพงแสนพบมีผู้เสพบประมาณ 40 กว่าคน มีมารายงานตัวบำบัดจริงๆแค่ 3-4 คน โรงพยาบาลก็ไม่รู้จะไปตามยังไง นโยบายมีความชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติจริงความเป็นไปได้ที่นโยบายจะสำเร็จก็ไม่ไปด้วยกันเนื่องจากมีตัวแปรอื่นๆในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น สภาพแวดล้อมของผู้เสพ”

ไพบุลย์ มลกล้า (สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2561)

“นโยบายมีความชัดเจนดีครับ แต่ปัญหาคือโครงการที่กำหนดมาในบางครั้งต้องใช้ทุน เวลา และการสนับสนุนครับ อย่างโครงการ TO BE NUMBER ONE ที่โรงเรียนทำอยู่เวลาประกวดก็สู้โรงเรียนใหญ่ๆไม่ได้เพราะเขามีกำลัง”

สุชาติ ศรีแดงบุตร (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

และสำหรับอีกส่วนที่สำคัญคือการกำหนดมาตรการในการปฏิบัติ เนื่องจากการกำหนดมาตรการ แนวทางปฏิบัติ หน่วยงานรับผิดชอบเป็นการสร้างความชัดเจนในการทำงานให้กับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ทำให้ทราบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น “ใคร ทำอะไร ที่ไหน และอย่างไร” ซึ่งจากการสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการและผู้ปฏิบัติพบว่าให้คำตอบไปในทางเดียวกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐมนั้น มีการกำหนดมาตรการและแนวทางไว้อย่างดีแล้ว ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างโครงการกองทุนแม่ของแผ่นดินของอำเภอกำแพงแสน ที่มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติจากส่วนกลางมาอย่างชัดเจน

“การปฏิบัติงานด้านยาเสพติดของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอกำแพงแสน เป็นการทำงานด้านการป้องกัน ผ่านโครงการ “กองทุนแม่ของแผ่นดิน” ซึ่งมาตรการและแนวทางการปฏิบัติ 9 ขั้นตอนนั้นกำหนดมาจากส่วนกลางอยู่แล้ว เราเพียงแต่เป็นผู้ปฏิบัติ”

เพทาย ศรีใจมั่น (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

จากการให้สัมภาษณ์ในข้างต้นผู้ทำการศึกษาวิจัยจึงได้ทำการสืบค้นข้อมูลเอกสารจากโครงการกองทุนแม่ของแผ่นดินเพื่อยืนยันข้อมูลของพัฒนาการอำเภอกำแพงแสนพบว่าโครงการแม่ของแผ่นดินได้กำหนดมาตรการและแนวทางไว้อย่างชัดเจนไว้ 9 ขั้นตอนสู่ชุมชนเข้มแข็ง ดังนี้

### ขั้นตอนที่ 1 สืบสภาพชุมชน

1) จัดทำแผนออกพบปะพูดคุยกับผู้นำในชุมชน ประชาชน เพื่อ  
รับทราบสภาพปัญหาทุกด้าน

2) จัดบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ พูดคุย

### ขั้นตอนที่ 2 พบปะแกนนำ/ผู้นำธรรมชาติ

ประชุมปรึกษา ผู้นำชุมชน ผู้นำทางธรรมชาติ วางแผนดำเนินงาน

### ขั้นตอนที่ 3 ประกาศวาระหมู่บ้าน/ชุมชน (เวทีประชาคมครั้งแรก)

1) จัดประชุมชาวบ้าน ผู้นำชุมชน/อสม./ ผู้นำธรรมชาติ

2) ชี้แจงความเป็นมาของการดำเนินงาน

3) จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งประกอบด้วยผู้นำด้านต่างๆ ใน

ชุมชน

4) กำหนดวาระการแก้ไขปัญหาเสพติดของชุมชน ติดประกาศเป็นลาย

ลักษณ์อักษรให้ชุมชนทราบ

5) ร่วมกำหนดมาตรการ กติกาของชุมชนให้ชัดเจน

6) บูรณาการกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน เช่น

โครงการ TO BE NUMBER ONE กองทุนแม่ของแผ่นดิน เป็นต้น

### ขั้นตอนที่ 4 ธรรมนูญประชาสัมพันธ์

1) จัดให้มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบทั่วคราวเรือน ทั้งสื่อ  
บุคคล สื่อสาธารณะ สื่อสังคมออนไลน์

2) สนับสนุนสื่อในการเผยแพร่ความรู้ ป้ายประชาสัมพันธ์ บทความหอ  
กระจายข่าว สื่อสังคมออนไลน์

3) ประชาสัมพันธ์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในงานประเพณี

ท้องถิ่น

4) จัดทำผังการแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน ผังคณะกรรมการ

5) ประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าของการดำเนินการทุกสัปดาห์

6) ดำเนินการโดยผู้นำชุมชน /อสม. โดยชุดปฏิบัติการประจำตำบล (ครู ข)

สนับสนุนด้านสื่อประชาสัมพันธ์บางส่วน เช่น สื่อบทความ สปออดประชาสัมพันธ์ สื่อสังคม  
ออนไลน์

7) ด้านงบประมาณขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กองทุน

ในชุมชน

8) การประชาสัมพันธ์สามารถทำพร้อมๆกับทุกขั้นตอนได้

ขั้นตอนที่ 5 คัดแยกผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด (เวทีประชาคมครั้งที่ 2)

1) ประชุมคณะกรรมการชุมชนเข้มแข็ง และให้กรรมการกรอกรายชื่อ ผู้เสพ-ผู้ค้า-ผู้ผลิต หย่อนในกล่อง

2) นำรายชื่อมาพิจารณาร่วมกัน จัดทำทะเบียนผู้มีพฤติกรรมยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดในชุมชน

ขั้นตอนที่ 6 แนวทางการป้องกันยาเสพติด

1) เป็นการจัดกิจกรรมบูรณาการการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน สถานศึกษาและสถานประกอบการ

2) ส่งเสริมกิจกรรมเชิงป้องกัน เช่น การจัดตั้งชมรม TO BE NUMBER ONE ในชุมชน สถานศึกษา สถานประกอบการ เช่น ส่งเสริมกิจกรรมแสดงออกในทางที่สร้างสรรค์ คนตรี กีฬา ศิลปวัฒนธรรม เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันแก่เยาวชน

ขั้นตอนที่ 7 การรับรองครัวเรือน (เวทีประชาคมครั้งที่ 3)

1) การประชุมเพื่อรับรองครอบครัวเข้มแข็ง

2) การประกาศเกียรติคุณครอบครัวที่ปลอดยาเสพติด โดยการมอบธงขาว มอบเกียรติบัตรครอบครัว TO BE NUMBER ONE (หน่วยงานสาธารณสุขจัดทำ)

ขั้นตอนที่ 8 ใช้มาตรการทางสังคม

1) ใช้มาตรการสังคมเพื่อสร้างเงื่อนไข ตามกติกาของชุมชนที่ประกาศเป็นวาระหมู่บ้าน โดยนำผู้ที่มีพฤติกรรมยุ่งเกี่ยวมาทำความเข้าใจและทำข้อตกลงกับคณะกรรมการชุมชนเข้มแข็ง

2) คณะกรรมการชุมชนเข้มแข็งติดตามการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย

3) ดำเนินการตามกฎหมาย กติกา ของชุมชนต่อผู้ละเมิด

4) ประสานความร่วมมือในการจัดกิจกรรมต้นการบำบัดในกลุ่มผู้เสพกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 9 รักษาสถานะชุมชนเข้มแข็ง

1) คณะกรรมการชุมชนเข้มแข็งติดตามสถานการณ์และรายงานสถานการณ์อำเภอทุกเดือน

2) ประกาศให้ชุมชนรู้ทุกเดือน

3) ดำเนินการตามมาตรการของชุมชนอย่างจริงจัง

“แนวทางมาตรการมาในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศครับ จึงค่อนข้างชัดเจนนอกจากนี้ยังมีการควบคุมนโยบายหรือการปฏิบัติจากจังหวัดอีกครั้งหนึ่งจึงทำให้มาตรการและแนวทางการทำงานค่อนข้างชัดเจน”

เชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“ผมในฐานะทหารซุรรักษาความสงบเรียบร้อยกรมการสัตว์ทหารบก ได้รับมอบหมายจากท่านเจ้ากรม ในการลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่โดยประสานงานกับหน่วยงานในพื้นที่ ดังนั้นการปฏิบัติงานของผมจึงเป็นไปตามการร้องเรียนและ

ชุมพร ดอนเทียนพวง (สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2561)

แต่จากการสัมภาษณ์และข้อมูลเชิงสถิติผู้ทำการศึกษาวิจัยก็ได้พบข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ในการกำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นทางเดียวกันทั้งประเทศนั้นในความเป็นจริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า นโยบายที่ได้ผลดีในที่หนึ่งอาจไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ผลดีในที่หนึ่งได้ เนื่องจากความต่างของบริบททางสังคม ซึ่งกองทุนแม่ของแผ่นดินก็เป็นหนึ่งในนั้น ที่การเชิญประชาชนมาร่วมประชาคมเพื่อดำเนินการ 9 ขั้นตอนชุมชนเข้มแข็งนั้นสำหรับหมู่บ้านที่ยังมีบรรยากาศของความชนบทจะสามารถเชิญประชาชนมาร่วมประชาคมได้อย่างคับคั่ง ในขณะที่หมู่บ้านใดที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือชุมชนเมืองจะมีผู้มาร่วมประชาคมเพียงเล็กน้อยเนื่องจากประชาชนต้องทำงานหาเช้ากินค่ำ มีการบังคับด้วยเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ดังข้อมูลการให้สัมภาษณ์พัฒนากร ของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอกำแพงแสน ต่อไปนี้

“แนวทางชัดเจนครับ อย่างกองทุนแม่ของแผ่นดินที่ผมดูแลอยู่ส่วนกลางได้กำหนดขั้นตอนที่ชัดเจนว่าให้ทำอะไรบ้างครับ แต่มีปัญหาที่ว่ายังเป็นชุมชนเมืองมากเท่าไรยังทำงานยากมากขึ้นครับ จะเชิญชาวบ้านมาประชาคมแต่ละครั้งจึงยากมากครับ ดังนั้นเวลาที่มีการประกวดที่ไหนเป็นเมืองหลายๆจะยังทำงานยากครับ”

เพทาย ศรีใจมั่น (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

#### 4.3.1.3 การวัดผลและติดตามนโยบาย

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น การวัดผลและติดตามนโยบาย เป็นสิ่งที่จะควบคุมให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามมาตรการและแนวทางที่ผู้กำหนดนโยบายหรือหัวหน้าส่วนราชการสั่งการ ซึ่งจากการศึกษาเอกสาร และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมของผู้ทำการศึกษาวิจัยพบว่าการวัดผล

และติดตามการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนนั้น แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

1) การวัดผลและติดตามการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในรูปแบบของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน ซึ่งในทุกเดือนต้องมีการประชุมเพื่อรายงานความหน้าในการปฏิบัติงาน และติดตามการดำเนินงาน โครงการที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพื่อสรุปผลไปนำเสนอในการประชุมศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จังหวัดนครปฐม เพื่อรายงานผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดนครปฐม ยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับติดตามผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดลงมาตรวจติดตามในทุก 6 เดือน

2) การวัดผลและติดตามการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติภายในหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งเป็นการรายงานผลการปฏิบัติงานขึ้นไปตามต้นสังกัดและที่มาของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

สำหรับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าทั้งหัวหน้าส่วนราชการ และผู้ปฏิบัติมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่าการวัดผลและติดตามนโยบายด้านยาเสพติดยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสนเองก็ใช้ตัวชี้วัดตามแผนประชารัฐร่วมใจ ปลอดภัยยาเสพติด พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ทางหน่วยงานคือสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกำหนดขึ้น โดยไม่มีการวัดผลจริงในพื้นที่และกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นไปได้ยาก จึงทำให้ปัญหายาเสพติดในพื้นที่ไม่หมดไป ตัวอย่างเช่น ตัวชี้วัดในแผนบำบัดรักษายาเสพติด คือ ร้อยละ 90 ของผู้ป่วยที่ใช้ยาหยุดเสพยาเสพติด 3 เดือน จากจำหน่ายจากระบบบำบัดรักษาในทุกระบบ เป็นต้น

“การติดตามการทำงานก็มีในช่วงเดือนเมษายนที่ผ่านมา มีคณะกรรมการกำกับติดตามผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดลงมาตรวจติดตามในพื้นที่ เพื่อมารับข้อเสนอแนะไปเสนอต่อ สำนักงาน ป.ป.ส. ต่อไป”

ไพบุลย์ มลคล้ำ (สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2561)

“การวัดผลกองทุนแม่ของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอกำแพงแสน จะเป็นไปได้ในรูปแบบการส่งหมู่บ้านกองทุนแม่เข้าประกวดหมู่บ้านกองทุนแม่ดีเด่น โดยมีคณะกรรมการเข้ามาประเมินและให้รางวัล”

เพทาย ศรีใจมั่น (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“การวัดผลและติดตามไม่ดีครับ เพราะผู้เสพยาเสพติดที่อำเภอกำแพงแสนส่งตัวไปค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมจังหวัดนครปฐม หลังจากกลับมาาก็กลับไปเสพยาทันที”

สุชาติ คงมา (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

“การติดตามยังไม่ดีครับเพราะในหมู่บ้านของผม มีคนทั้งเสพทั้งขายยาเสพติดถูกจับดำเนินคดี ไม่นานก็ออกมาจากคุก ยังอยู่ในช่วงคุมประพฤติแต่ก็ยังขายยาเสพติดอยู่”

มานะศักดิ์ ดาวทอง (สัมภาษณ์, 4 กรกฎาคม 2561)

โดยสรุปคือในการการวัดผลและติดตามนโยบาย ของการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติของอำเภอกำแพงแสนนั้นยังเป็นไปในลักษณะการติดตามโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเท่านั้น โดยไม่ได้มีการพิจารณาวัดผลหรือติดตามไปยังกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง การวัดผลก็เพียงเป็นไปในการวัดผลจากโครงการ/กิจกรรม (Out Put) แต่ไม่มีการประเมินผลลัพธ์ (Out Come) จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ

#### 4.3.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน พบว่าสมรรถนะขององค์กรมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีองค์ประกอบ ดังนี้

##### 4.3.2.1 ภาวะผู้นำ

นายเชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ นายอำเภอกำแพงแสน ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน ได้รับความเคารพจากหัวหน้าส่วนราชการและผู้ปฏิบัติงานด้านยาเสพติดที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างดีเยี่ยมเนื่องจากนายเชาวเนตร ยิ้มประเสริฐได้มาดำรงตำแหน่งนายอำเภอกำแพงแสน อย่างเข้าปีที่ 4 จึงทำให้มีความสนิทคุ้นเคยกับหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน ประกอบกับบุคลิกความเป็นผู้นำที่มีลักษณะเรียบง่าย ไม่ถือตัว แต่มีความเด็ดขาดในการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดตัวอย่างเช่น เมื่อมีผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด นายอำเภอกำแพงแสนจะสั่งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำการลงโทษทางวินัยในทันที และในส่วนที่เป็นการติดตาม ควบคุม ประเมินผลงานของการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่นั้น นายอำเภอกำแพงแสนจะสั่งการให้หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นเจ้าของเรื่องติดตามความคืบหน้าและรายงานเป็นระยะๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเบิกจ่ายงบประมาณที่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่ทางจังหวัดนครปฐมกำหนด

“ในการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่นั้น ผมให้ความสำคัญเป็นต้นๆ เนื่องจากปัญหาเสพติดนั้น เป็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการปฏิบัติของฝ่ายความมั่นคงในระยะหลังๆ ที่พบว่ากลุ่มของผู้เสพยาเสพติดมีอายุน้อยลงเรื่อยๆ เด็กสุดที่เคยเจออายุ 14 ปี ผมจึงยอมไม่ได้ที่จะให้ปัญหานี้แพร่ระบาดในอำเภอกำแพงแสน และที่ผมเน้นย้ำเป็นพิเศษคือการห้ามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดของข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หากพบว่ามีพฤติกรรม ผมจะดำเนินการทางวินัยอย่างเด็ดขาดในทันที”

เชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“ท่านนายอำเภอกำแพงแสน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในการปฏิบัติงานของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน ท่านเป็นนายอำเภอที่ให้เกียรติหัวหน้าส่วนราชการทุกคนอย่างดีเยี่ยม แต่เด็ดขาด โดยเฉพาะในเรื่องยาเสพติดที่ท่านสั่งการอย่างเด็ดขาดว่าห้ามมีข้าราชการคนใดเข้าไปเกี่ยวข้อง และในเรื่องการปฏิบัติงานท่านก็ให้ผมดำเนินการอย่างอิสระ แต่ให้รายงานท่านเป็นระยะหากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ”

ศุภเกียรติ เทิดตระกูล (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2561)

“นายอำเภอท่านนี้เป็นคนเก่ง และเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ปกครองพวกเรากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วยความให้เกียรติ มีภาวะผู้นำสูงมาก ใครๆ ก็รักท่าน ในส่วนของผมเองหากท่านมอบหมายภารกิจอะไรผมจะทำอย่างเต็มที่ ด้วย 1 เป็นหน้าที่ และ 2 เพราะต้องการปฏิบัติตามที่นายสั่งการ”

นัยฤทธิ์ จำเล (สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2561)

“นายอำเภอมีกภาวะผู้นำสูงครับ ขยันทำงาน ใครเชิญไปร่วมงานในพื้นที่ไหนท่านก็ไปถ้าไม่ติดธุระ ในเรื่องการทำงานท่านเป็นคนเก่ง ใจดีครับ มักจะถามสารทุกข์สุกดิบ อส. ตลอด ตั้งแต่อูมาไม่เคยเจอนายน่ารักเท่านี้เลยครับ”

ศุชาติ คงมา (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

#### 4.3.2.2 โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างขององค์การในการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอ กำแพงแสน จังหวัดนครปฐมนั้น มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ทั้งแนวตั้งและแนวราบ มีการบูรณาการการทำงานในรูปของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอ กำแพงแสน ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลการทำงานจริงและการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอ กำแพงแสน เป็นไปในลักษณะของการใช้ระเบียบ กฎหมายของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบที่ทำให้ทุกหน่วยงานสามารถดำเนิน โครงการที่ถูกมอบหมายได้ทันทีเนื่องจากมีความชำนาญ ยกตัวอย่าง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจของ สภ.กำแพงแสน สภ.กระดืบ มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีอาญาทุกประเภท ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็สามารถจับกุมผู้เสพยาเสพติดในพื้นที่ได้ทันที สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ กำแพงแสนที่มีภารกิจหน้าที่ในการให้ความรู้อบรมส่งเสริมอาชีพให้กับราษฎรในพื้นที่เมื่อมีโครงการแม่ของแผ่นดินก็สามารถนำกิจกรรมที่เคยปฏิบัติสอดคล้องไปได้ทันที จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จสูง

และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งระดับหัวหน้าส่วนราชการและระดับผู้ปฏิบัติที่ให้ความเห็นไปในทางเดียวกันว่าการจัดโครงสร้างการนำนโยบายด้านยาเสพติดค่อนข้างชัดเจน และมีความเหมาะสม โดยส่วนกลางได้มอบหมายโครงการ/กิจกรรมตามภารกิจหน้าที่ที่มีอยู่แล้วให้เข้ากับแผนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

“โครงสร้างองค์การของการนำนโยบายไปปฏิบัติของอำเภอ กำแพงแสนอยู่ในรูปของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอ กำแพงแสน ที่มีหัวหน้าส่วนราชการ เป็นคณะกรรมการ มีหน้าที่ควบคุมติดตามการดำเนินงานด้านยาเสพติดตามที่ได้รับมอบหมาย”

เชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“โครงสร้างปัจจุบันเราทำงานในลักษณะของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด อำเภอ กำแพงแสน แต่งานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจริงๆ ของหน่วยงานผมก็เป็นงานที่กระทรวง และกรม สั่งมาโดยตรง งบประมาณมาทางกรมเอง”

เพทาย ศรีใจมั่น (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“ผมว่าจริงๆเราก็ทำงานตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานมอบหมายกันมากกว่ารับศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดก็มีเพื่อมาใช้ให้เกิดการประสานงานกันในระดับพื้นที่ตามนโยบายประชารัฐเท่านั้นครับ”

ไพบูลย์ มลกล้า (สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2561)

“ผมว่าการมีศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน เป็นเรื่องที่ดีครับเพราะจะทำให้เราได้มีการประสานการปฏิบัติกันในพื้นที่ แลกเปลี่ยนข่าวสาร และมีกำลังในการออกปฏิบัติการ”

ชุมพร ดอนเทียนพวง (สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2561)

#### 4.3.2.3 ทรัพยากรของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ทุน เวลา บุคลากร เทคโนโลยี)

ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการนำนโยบายด้านยาเสพติด ไปปฏิบัติคือเรื่องของ ทรัพยากรของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นทุน เวลา บุคลากร ที่จะสนับสนุนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล จากการที่ผู้ทำการศึกษาวิจัยและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าในการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนนั้น ขาดทั้งทุน เวลา และบุคลากร เนื่องจากการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์นั้นต้องใช้งบประมาณ เวลา และบุคลากรจำนวนมาก ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในปีพ.ศ. 2560 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณในการบริหารจัดการถึง 591,857,424 บาท (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2561) เพื่อเป็นงบในการบริหารจัดการ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทั้งประเทศ ซึ่งงบประมาณดังกล่าวยังไม่รวมที่ได้รับจัดสรรผ่านกระทรวงต่างๆจำนวนหลายล้านบาท

“งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรยังไม่ค่อยเพียงพอครับ จะจัดสรรมาในรูปของวัสดุอุปกรณ์สำหรับการดำเนินโครงการเป็นส่วนใหญ่ งบที่จัดสรรให้สำหรับใช้อำนวยกาณ์ที่ได้รับการจัดสรรในหลักพันบาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อการทำงานครับ ควรมีการจัดสรรงบประมาณเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าล่วงเวลาให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานครับ สำหรับเรื่องเวลาที่เป็นธรรมดาสำหรับงานที่ปฏิบัติประจำก็ค่อนข้างเยอะอยู่แล้วครับ ช่วงไหนมีงานที่เกี่ยวกับยาเสพติดเข้ามาก็ต้องทำงานกันดึก หรือถึงเช้ากันเลยทีเดียว สำหรับเรื่องวัสดุอุปกรณ์ก็เท่าครับ ไม่ทันสมัยพอที่จะใช้ในการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดอย่างจริงจัง รถยนต์แต่ละคันอายุ 20 ปีขึ้นไปคงใช้ไล่จับผู้ค้ายาเสพติดไม่ไหว บุคลากร ของ

อำเภอที่มีฝ่ายความมั่นคงที่ทำงานด้านยาเสพติด ซึ่งบางคนที่อายุพอสมควรแล้ว มีกันแค่ 7-8 กำลังไม่พอเพราะปกติจะมีงานที่อยู่ในสำนักงานด้วย”

เชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“วัสดุอุปกรณ์สำหรับการนำนโยบายด้านยาเสพติดไม่เพียงพอครับ ยกตัวอย่างเช่นชุดตรวจหาสารเสพติด ในแต่ละ สภ. ได้รับจัดสรรเพียงไม่กี่ชุด ทำให้เวลาออกปฏิบัติหน้าที่ต้องใช้อย่างประหยัดและคุ้มค่าที่สุด และการตรวจหาสารเสพติดก็มีหลายประเภทครับ หากจะตรวจกันจริงๆต้องใช้ถึง 3 ชุด ไม่ว่าจะเป็นการตรวจยาบ้า กัญชา ยาเค มีค่าใช้จ่ายเยอะครับการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดเรื่องเวลาที่ก็ไม่เพียงพอครับ เพราะงานในหน้าที่ปกติก็เข้าจรดคืออยู่แล้ว ดังนั้นการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดบางอย่างต้องใช้วันหยุด สำหรับบุคลากรไม่เพียงพอครับอำเภอกำแพงแสนมี 204 หมู่บ้านซึ่งใหญ่มากจึงทำให้ดูแลยากครับ ”

เกียรติศักดิ์ ธนาวรรณ โอภาส (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

“งบประมาณไม่เพียงพอครับ อย่างโครงการครู D.A.R.E มีการจัดสรรงบประมาณในการบรรยาย 300 บาทต่อชั่วโมง สอนสัปดาห์ละ 1 ชั่วโมง ค่าน้ำมันก็หมดแล้ว ยังต้องมีนมไปดูแลน้องๆนักเรียน และที่ขาดมากๆเลยคือเรื่องเวลา เพราะตำรวจมีหน้าที่ประจำกันทุกนาย สวมหมวกหลายใบเวลาจึงสำคัญมากๆ”

ศุภเกียรติ เทิดตระกูล (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2561)

“งบประมาณ ไม่เพียงพอครับ ในส่วนของชุดรักษาความสงบเรียบร้อยปัจจุบันการออกมาทำงานในพื้นที่ ช่วงเช้าต้องเข้ากรมก่อนเพื่อรับนโยบาย ช่วงสายจึงเข้าพื้นที่ ค่าน้ำมันจากอำเภอเมืองมากำแพงแสน เบิกได้ไม่พอกับค่าใช้จ่ายจริงครับ เรื่องบุคลากรก็เช่นกันครับชุดรักษาความสงบเรียบร้อยที่ดูแลพื้นที่อำเภอกำแพงแสนมีเพียง 3 นายเท่านั้นครับ ไม่เพียงพอครับ หากจะใช้กำลังจริงๆ ต้องประสานไปที่กรมครับ”

ชุมพร ดอนเทียนพวง (สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2561)

จึงสามารถสรุปได้ว่าจากการขาดแคลนทรัพยากร เวลา และบุคลากร เช่นนี้ทำให้การปฏิบัติงานด้านยาเสพติดในพื้นที่ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญในการออกปฏิบัติงาน และไม่

สามารถปฏิบัติงานได้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ 15 ตำบล 204 หมู่บ้าน ส่งผลให้การนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่ไม่สำเร็จเท่าที่ควร

#### 4.3.3 การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมนับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติเนื่องจากหากนโยบายใดเปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือบุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมก็จะทำให้นโยบายนั้นมีแรงสนับสนุนทั้งด้านทรัพยากรและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่าปัญหาสาเหตุที่นั้นไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาด้วยองค์การใดองค์การหนึ่งหากต้องเป็นความร่วมมือในทุกๆส่วน

4.3.3.1 การมีส่วนร่วมขององค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่านโยบายด้านยาเสพติดนั้น เป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (Top-Down) ซึ่งถูกกำหนดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผ่านศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในระดับชาติ กระทรวง กรม จังหวัดและมาถึงอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น โดยไม่ได้มีการสะท้อนปัญหาหรือนโยบายกลับไปยังผู้กำหนดนโยบาย หรือแผนงาน โครงการ จึงสังเกตได้ว่าแม้นโยบายจะมีความชัดเจนแต่ในระดับโครงการกลับไม่ตอบโจทย์ในการแก้ปัญหายาเสพติด การปฏิบัติงานจึงแก้ปัญหในระดับกระทันหัน ไม่ไปถึงแก่นแท้ของปัญหา ผู้ปฏิบัติงานจึงไม่มีความยอมรับ หรือผูกพันต่อนโยบาย เพียงเป็นการปฏิบัติให้ครบกระบวนการเท่านั้น

“การปฏิบัติงานในพื้นที่ทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือกันดี มีการบูรณาการการทำงานกันตลอด แต่การกำหนดการปฏิบัติหรือโครงการเป็นเรื่องในระดับนโยบาย กระทรวง กรม เป็นคนกำหนด ว่าต้องทำอะไรเท่าไร เราไม่มีส่วนร่วมครับ”

ไพบุลย์ มลคล้ำ (สัมภาษณ์, 18 มิถุนายน 2561)

“โครงการไม่ได้มาจากปัญหาในพื้นที่ เป็นแนวปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนดมาเสียเป็นส่วนใหญ่บางโครงการเวลาประชุมเคยแจ้งปัญหาไปแล้วก็ยังเหมือนเดิม”

เกียรติศักดิ์ ชนาวรรณ โอภาส (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติของอำเภอ กำแพงแสน เนื่องจากไม่ว่าจะเป็นด้านการป้องกัน ปรามปราม หรือ บำบัดรักษาประชาชนในพื้นที่ ไม่มีการช่วยเหลือการปฏิบัติงานเลย

4.3.3.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จากการสังเกตแบบมีส่วนร่วมของผู้ ทำการศึกษาวิจัยและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการ นำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติยังน้อยมากเนื่องด้วยการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติใน พื้นที่ยังขาดการประชาสัมพันธ์ เนื่องจากการไม่มีงบประมาณที่เพียงพอ และโดยประชาชนเองก็ไม่ ต้องการที่จะยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการด้านยาเสพติดเนื่องจากกลัวอันตราย และ ไม่ยังไม่ไว้ใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ในส่วนของผู้ที่ไม่มีคนในครอบครัวยุ่งเกี่ยวกับ ยาเสพติดก็มองว่ายาเสพติดเป็นเรื่องไกลตัว ไม่เกี่ยวกับตน จึงไม่ให้ความสำคัญ

“ประชาชนให้ความร่วมมือต่อการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติ น้อยมาก ของสภ. กระต๊อบเองก็มีการออกพื้นที่ประชาคมให้ความรู้ชาวบ้านเรื่องพิษภัยของยาเสพติด คนมา กันน้อย เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่หาเช้ากินค่ำ เวลาว่างเบาะแสข้างๆบ้านค้ายาก็ไม่แจ้ง เบาะแสดำรวจเพราะกลัวมีปัญหา”

สรนทัตต์ ตั้งสิทธิ์เสวีวงศ์ (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2561)

“ผมว่าปัญหาอยู่ที่การไม่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของประชาชนครับนี้แหละครับ เวลา เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ไปปฏิบัติงานจับกุมผู้เสพยาเสพติด ประชาชนมักไม่ให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือผู้เสพผู้ค้า เพราะบางคนเป็นญาติ เป็นเพื่อนกัน ผมเคยคุยด้วยบางคนที่ไม่ให้ ความร่วมมือเพราะคิดว่าเจ้าหน้าที่มาหาผลประโยชน์ จับแล้วเรียกเงินแล้วก็ปล่อยตัว”

สุชาติ คงมา (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

“เป็นการยากที่จะทำให้ประชาชนมาร่วมในเรื่องการแจ้งเบาะแสยาเสพติดครับ เพราะ ชาวบ้านมองว่าไม่ใช่เรื่องของเขา บางครั้งทำไปก็โดนกลั่นแกล้ง ยิ่งอำเภอกำแพงแสนเลี้ยง กุ้งเยอะ ลูกเหมีนลูกเดียวกุ้งก็ตายทั้งบ่อ ปลูกอ้อยก็กลัวจะโดนเผา ชาวบ้านเขาถึงไม่อยากจะ ยุ่ง ผมทำงานด้านนี้ค่อนข้างยากครับ”

นายฤทธิ์ จำเล (สัมภาษณ์, 3 กรกฎาคม 2561)

จึงสามารถสรุปได้ว่าการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัตินั้น การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความขาดแคลนทรัพยากรสิ่งจำเป็นจึงเป็นการมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ เป็นเหตุเป็นตาของประชาชนในพื้นที่ แต่ในข้อเท็จจริงพบว่าหน่วยงานระดับนโยบายยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติหรือประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาความต้องการหรือร่วมแก้ไขโครงการที่เกี่ยวข้องทำให้โครงการ/กิจกรรมที่นำมาปฏิบัติในพื้นที่ไม่ต้องกับบริบทความจริง

#### 4.3.4 สิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติ

จากการศึกษาวิจัยพบว่าปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จคือการการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติให้กับผู้ปฏิบัติ ซึ่งประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องต่อการทำงานและปัจจัยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งจากการเก็บข้อมูลการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าสิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติ 2 ประเภท คือ

1) บำเหน็จความชอบกรณีพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านยาเสพติด (ชั้นยาเสพติด) เป็นรางวัลที่มอบให้กับผู้ปฏิบัติงานด้านยาเสพติดทางตรงและช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ได้รับคัดเลือกจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนอีกร้อยละ 1 ของฐานในการคำนวณต่อหนึ่งรอบการประเมิน หากแต่จากข้อมูลกลับพบว่ารางวัลนี้กระจุกตัวในระดับจังหวัด เนื่องจากการพิจารณาเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

2) เงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ.2537 (กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส., 2550)

เป็นรางวัลให้กับผู้แจ้งเบาะแสหรือเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมคดียาเสพติดซึ่งจากการศึกษาวิจัยในรูปเอกสารและข้อกฎหมายพบว่าขั้นตอนในการขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติดยังมีความยุ่งยากและกระบวนการหลายขั้นตอน จึงทำให้ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ไม่เคยขอรับเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด

“คือจริงๆสิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติในการปฏิบัติงานก็มีนะ นั่นคือบำเหน็จความชอบกรณีพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านยาเสพติด (ชั้นยาเสพติด) ที่จัดสรรให้กับผู้ปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แต่มันมีอยู่จำกัด ของจังหวัดนครปฐมได้รับการจัดสรร 90 คน การพิจารณาอยู่ในรูปคณะกรรมการระดับจังหวัดซึ่งมีท่านผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ดังนั้นในส่วนของอำเภออาจจะได้หรือไม่ได้อยู่ที่การพิจารณาของคณะกรรมการฯ”

ฐิพาพรรณ ใจช่วง (สัมภาษณ์, 1 กรกฎาคม 2561)

“ก็ไม่มีนะครับสำหรับโรงเรียนเอง ผอ. หรือครูที่ปฏิบัติงานในการรณรงค์ป้องกันยาเสพติดก็ไม่ค่อยได้รับชั้นยาเสพติด เพราะทราบว่ามีการให้มาตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม มาจังหวัดแต่ก็มาไม่ถึงในระดับโรงเรียน”

สุชาติ ศรีแดงบุตร (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2561)

“ปัญหาคือการให้รางวัลหรือสิ่งจูงใจต่อผู้ปฏิบัติงานครับ เพราะเจ้าหน้าที่ทุกคนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ล้วนมีครอบครัว การปฏิบัติงานด้านยาเสพติดมีความเสี่ยง ดังนั้น หากไม่มีรางวัลหรือสิ่งตอบแทนผู้ปฏิบัติงานเลยก็ไม่มีใครอยากทำ เพราะมองว่าไม่ใช่ภารกิจโดยตรงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือ ป.ป.ส. เสียมากกว่า”

เกียรติศักดิ์ ธนาวรรณโอภาส (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

“พวกผมก็ทำงานในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาครับ ไม่ได้มีชั้นเงินรางวัล หรืออะไรเพิ่มเติมจากการทำงานปกติ แถมตอนออกปฏิบัติงานหัวหน้ายังต้องควักเงินจ่ายค่าน้ำ ค่าข้าวเองครับ”

สุชาติ คงมา (สัมภาษณ์, 19 มิถุนายน 2561)

จากข้อมูลในข้างต้นจะเห็นได้ว่าในการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติยังขาดแรงจูงใจ ผู้ปฏิบัติเนื่องจากสิ่งหนึ่งที่ระบบราชการยังขาดอยู่คือ “สัญญาณด้านการตลาด” ทำให้ยากที่จะเข้าใจว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคือรางวัลหรือการลงโทษสำหรับผู้ปฏิบัติที่ดีและไม่ดี ซึ่งลักษณะของการจูงใจอาจทำได้กรณีเช่น การเลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ (ขั้นยา) การเลื่อนตำแหน่ง พร้อมทั้งจัดการระบบการประเมินที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นธรรม ซึ่งการจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวจะเป็นไปได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณ หรืองบประมาณที่มี เพื่อสนับสนุนแผนงานโครงการ ซึ่งองค์ประกอบของต้นทุนได้จัดสรรสิ่งนี้ไว้แล้ว การให้สิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติถึงจะสามารถทำได้

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย “การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม” มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม 2) เพื่อศึกษาบริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม และ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

ผู้ศึกษาวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบกึ่งโครงสร้าง โดยกำหนดประเด็นคำถามตามกรอบแนวคิดที่ได้จากการสังเคราะห์กรอบแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการต่างๆ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน และการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสังเกตแบบมีส่วนร่วมจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีการตรวจสอบเชิงคุณภาพของข้อมูล ผู้ศึกษาวิจัยจะยืนยันความเชื่อถือได้ (Reliability) ของข้อมูลด้วยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) โดยเก็บข้อมูลในเรื่องเดียวกันแบบต่อเนื่องและเป็นเหตุเป็นผลกัน จากข้อมูลหลายแหล่ง เพื่อให้เกิดความถูกต้อง และจะวิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมๆ กับการเก็บข้อมูลเพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือและทบทวนกรอบแนวคิดทฤษฎีซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามข้อมูลที่ได้พบ โดยวิเคราะห์ตามหลักตรรกศาสตร์ เชื่อมโยงข้อมูลเข้าหากัน และพรรณนาเป็นข้อสรุปของคำถามในการศึกษาวิจัย

## 5.1 สรุปผลการศึกษา

### 5.1.1 สถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

สถานการณ์ด้านยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ยังมีการแพร่กระจายอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น แม้ว่าจะมีผลการจับกุมคดียาเสพติดเพิ่มขึ้นแต่สถานการณ์ยาเสพติดกลับมีการแพร่ระบาดเพิ่มขึ้น ยาเสพติดที่มีการแพร่ระบาดหลักคือยาบ้า (เมทแอมเฟตามีน) โดยยาเสพติดส่วนใหญ่เป็นไปในกลุ่มผู้ค้ารายย่อยนำมาจากจังหวัดกาญจนบุรี โดยผู้ที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปเรียกรับผลประโยชน์ จากขบวนการยาเสพติดจึงทำให้การแพร่ระบาดของพื้นที่อำเภอกำแพงแสนยังไม่หมดไป

### 5.1.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อกระบวนการนำนโยบายป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

5.1.2.1 บริบทเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ พบว่าการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศไทยและพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ทำได้ยากเนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยไม่ว่าจะเป็นเมียนมาร์ ลาว เวียดนาม กัมพูชา ยังไม่ให้ความสำคัญกับการปราบปรามการผลิตยาเสพติดในประเทศ ประกอบกับแนวเขตชายแดนของไทยและเมียนมาร์ยังมีชนกลุ่มน้อยซึ่งผลิตยาเสพติดเป็นสินค้าหลัก นอกจากนี้โลกาภิวัตน์ยังทำให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปได้ง่ายทำให้กลุ่มผู้ค้ามีการปรับตัวใช้เทคโนโลยีในการทำธุรกรรมการค้ายาเสพติดซึ่งยากต่อการตรวจสอบ

5.1.2.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางวัฒนธรรม พบว่า “ระบบอุปถัมภ์” และ “ระบบเจ้าขุนมูลนาย” ยังส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้เสพและผู้ค้ายาเสพติดทุกคนพบว่าทุกคนเคยจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ และเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดจะถูกนำไปใช้ในการสินค้าสิ้นเปลือง อาทิ โทรศัพท์มือถือ รถยนต์ มอเตอร์ไซด์ซึ่งเกิดจากวัฒนธรรมในการ “บริโภคนิยม” ซึ่งสิ่งที่จะมาเติมเต็มสิ่งเหล่านั้นได้ทางหนึ่งคือการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด

5.1.2.3 บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ พบว่าสภาพเศรษฐกิจส่งผลต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม หากเศรษฐกิจหรือสินค้าทางการเกษตรตกต่ำจะทำให้ประชาชนหันไปค้ายาเสพติดมากขึ้นเนื่องจากการลงทุนที่ได้ผลตอบแทนดี โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบจากการค้ายาเสพติด ประกอบกับพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม มีที่ตั้งติดกับจังหวัดชายแดนเช่น จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัด

สุพรรณบุรี จังหวัดราชบุรี จึงเป็นการง่ายในการที่จะซื้อขายยาเสพติดและเป็นทางผ่านของยาเสพติดไปยังพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

5.1.2.4 บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง พบว่า หากการเมืองไม่มีเสถียรภาพจะทำให้เห็นนโยบายที่ออกมาขาดความเข้มข้น การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดก็ไปไปอย่างไม่มีเต็มที่ นอกจากนี้การที่ประเทศไทยเป็นรัฐราชการที่นโยบายมาจากราชการส่วนกลางเป็นหลัก จึงทำให้เห็นนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงในระดับพื้นที่ นโยบายที่ออกมาจึงไม่ตอบ โจทย์การแก้ปัญหาอย่างแท้จริงยากต่อการที่จะทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดหมดไป

### 5.1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

#### 5.1.3.1 ปัจจัยด้านนโยบาย มีปัจจัยย่อย 3 ประการ ดังนี้

##### 1) ความชอบธรรมของนโยบาย

นโยบายด้านยาเสพติดที่ถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนนั้นมีความชอบธรรมสูง เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีกระบวนการก่อรูปอย่างยาวนาน มีการพัฒนาทางเลือกและตัดสินใจในเชิงนโยบายในหลายรัฐบาล มีกฎหมายและหน่วยงานที่เป็นทางการรองรับ นอกจากนี้ยังมีความชอบธรรมจากความยินยอมพร้อมใจ และเห็นพ้องต้องกันของพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศว่าต้องแก้ไขปัญหายาเสพติด และกำหนดแนวทางในการดำเนินการอย่างเร่งด่วน

##### 2) ความชัดเจนของนโยบาย ความเป็นไปได้ของนโยบาย และมาตรการในการปฏิบัติ

นโยบายด้านยาเสพติดที่ถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนนั้นมีความชัดเจนของนโยบาย และมาตรการในการปฏิบัติสูง เนื่องจากรัฐบาลโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้กำหนด “แผนประชารัฐร่วมใจ ปลอดภัยยาเสพติด” เป็นแผนหลักในการดำเนินนโยบายด้านยาเสพติดในพื้นที่ โดยแบ่งเป็น 4 แผน ได้แก่ 1) แผนการป้องกัน 2) แผนการปราบปราม 3) แผนการบำบัดรักษา และ 4) แผนบริหารจัดการอย่างบูรณาการ โดยแต่ละแผนงานได้กำหนดตัวชี้วัดและโครงการไว้อย่างชัดเจน หากแต่ในส่วนของความเป็นไปได้ของนโยบายนั้นยังไม่ตอบ โจทย์การพัฒนาในพื้นที่เนื่องจากการกำหนดแผนงาน/โครงการ ที่นำมาปฏิบัติในพื้นที่เป็นแผนงานโครงการที่กำหนดมาจากส่วนกลาง ซึ่งเมื่อนำมาปฏิบัติกับสภาพแวดล้อมหรือบริบทจริงในพื้นที่พบว่าไม่สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์สูงสุดตามเป้าหมายของนโยบาย

### 3) การวัดผลและติดตามนโยบาย

นโยบายด้านยาเสพติดที่ถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนนั้นยังไม่ มีประสิทธิภาพในการวัดผลและติดตามนโยบายอย่างเพียงพอ เนื่องจากการดำเนินแผนงาน/ โครงการเป็นการวัดผลเพียงแค่ระดับผลผลิต (Out Put) ทำโครงการให้เสร็จตามเป้าหมายครบถ้วน แต่ไม่มีการติดตามในระดับ ผลลัพธ์ (Out Come) จึงทำให้ไม่ปฏิบัติตามผลสุดท้ายของนโยบายที่ รัฐบาล ได้ตั้งไว้

#### 5.1.3.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรมีปัจจัยย่อย

##### 3 ประการ ดังนี้

##### 1) ภาวะผู้นำ

ในด้านภาวะผู้นำนายอำเภอกำแพงแสนในฐานะผู้อำนวยการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน มีภาวะผู้นำสูง ได้รับการยอมรับจากหัวหน้า ส่วนราชการและผู้ปฏิบัติงานในทุกๆระดับ เนื่องจากมีความสนิทคุ้นเคย ไม่ถือตัวและมีความเสียสละ ในการทำงาน โดยในการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดนายอำเภอกำแพงแสนได้มอบหมายงานตาม ภารกิจและติดตามการดำเนินแผนงาน/โครงการเป็นระยะ ก่อให้เกิดบรรยากาศของการมีส่วนร่วม และบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

##### 2) โครงสร้างองค์กร

ในด้าน โครงสร้างองค์กรของการน่านโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่อำเภอ กำแพงแสนนั้น อยู่ในรูปของคณะทำงานต่างๆ ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาตั้งแต่ระดับศูนย์อำนวยการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดชาติ ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกระทรวง ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกรม ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยา เสพติดจังหวัด จนมาถึงศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน ซึ่ง องค์กรประกอบของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นักการเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้นำในพื้นที่จึงเป็น โครงสร้างที่ทำงานได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีความถนัดในการทำงานของตนอยู่แล้ว จึงเป็นการบูร ณาการงานในพื้นที่อย่างแท้จริง

##### 3) ทรัพยากรในการดำเนินโครงการ (ทุน เวลา บุคลากร เทคโนโลยี)

จากการศึกษาข้อมูลในพื้นที่ปรากฏว่าการน่านโยบายด้านยาเสพติดนั้นยัง ขาดทรัพยากรในภาพรวมทั้งหมด การน่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติใน พื้นที่ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ องค์กรส่วนใหญ่มีภารกิจหน้าที่ประจำที่เยอะอยู่แล้วจึง ทำให้การปฏิบัติงานด้านยาเสพติดไม่ได้ผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร และด้วยการที่อำเภอกำแพงแสนเป็น

อำเภอที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ทำให้การเข้าไปดูแลปัญหาเสพติดไม่ทั่วถึง วัสดุอุปกรณ์ที่มีก็ไม่ทันสมัยที่จะเอื้ออำนวยให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.1.3.3 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมมีปัจจัยย่อย 2 ประการ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมขององค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนนั้น เป็นไปในระดับดีมาก เนื่องจากการปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาในระบบราชการ และมีผู้บังคับบัญชาคือ นายอำเภอที่มีความเป็นผู้นำสูง

2) ความร่วมมือและการรับรู้ของประชาชนในพื้นที่

ความร่วมมือและการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนเป็นไปในระดับน้อยมาก เนื่องจากนโยบายยาเสพติดนั้นถูกกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลาง แผนงาน/โครงการที่ออกแบบมาจึงยังไม่ตอบสนองสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ ประกอบกับหน่วยงานผู้ปฏิบัติในพื้นที่ยังขาดงบประมาณในการประชาสัมพันธ์ และปัญหาการมีส่วนร่วมหลักคือความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และเกรงกลัวต่อผู้เสพ ผู้ค้ายาเสพติดหากมีการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่

5.1.3.4 ปัจจัยด้านสิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติ

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า สิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติงานด้านยาเสพติดในพื้นที่ มี 2 ประเภท คือ 1) บำเหน็จความชอบกรณีพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านยาเสพติด (ชั้นยาเสพติด) และ 2) เงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พบว่าการปฏิบัติงานของผู้นำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติยังขาดสิ่งจูงใจเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าการให้ความดีความชอบเป็นไปอย่างไม่ยุติธรรม (การวัดผลไม่ชัดเจน) และในการขอรางวัลสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติดมีกระบวนการที่ยุ่งยากไม่คุ้มต่อการนำไปปฏิบัติ

## 5.2 การอภิปรายผลการศึกษาวิจัย

### 5.2.1 สถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

จากการศึกษาวิจัย พบว่าสถานการณ์ด้านยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ยังมีอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ถึงแม้ทั้งฝ่ายปกครอง ทหาร ตำรวจ จะสามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้มากขึ้น แต่ปริมาณการกระทำผิดก็มิได้ลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแพร่กระจายของยาบ้าในกลุ่มเกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน ที่มีอัตราการจับกุมมาเป็นอันดับ 1 ซึ่งก็เป็นไปในแนวทางเดียวกับที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สรุปไว้ว่าในพื้นที่ภาค

กลางนั้น กลุ่มผลิตอัดเม็ดยาบ้ายังคงสร้างตัวแทนใหม่ทดแทนบุคคลในเครือข่ายที่ถูกจับกุมไปแล้วอย่างต่อเนื่อง การค้ารายสำคัญระดับภาค ระดับจังหวัด แม้จะมีปฏิบัติการและจับกุมไปแล้วหลายราย แต่เครือข่ายการค้าก็ยังสามารถจัดหายาเสพติดทุกชนิดได้จากพื้นที่ชายแดน ชุกช่อน ลำเลียง และพักยาเสพติดในพื้นที่ปริมาตร เพื่อนำส่งปลายทางได้อย่างต่อเนื่องโดยพบว่าส่วนใหญ่เชื่อมโยงกับกลุ่มนายทุน ทุกภาค ยาบ้ายังคงเป็นตัวยาคู่ที่แพร่ระบาดหลัก และมีปริมาณมากทำให้ผู้เสพยาซื้อได้ไม่ยากและมีราคาไม่สูงขึ้น เด็กและเยาวชนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดมีแนวโน้มมากขึ้น

### 5.2.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อกระบวนการน่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

ตามที่คุณศึกษาวิจัยได้สรุปถึงบริบทเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อกระบวนการน่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐมว่าประกอบด้วยปัจจัยเชิงโครงสร้าง 4 ประการ ได้แก่ บริบทเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ บริบทเชิงโครงสร้างวัฒนธรรม บริบทเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ และ บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง นั้น สอดคล้องกับตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองของการน่านโยบายไปปฏิบัติของชัยยันต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ที่ได้ให้ทัศนะไว้ว่าการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น จะมีพื้นฐานอยู่ที่โครงสร้างเศรษฐกิจที่มีความสัมพันธ์แบบ “เหลื่อมล้ำต่ำสูง” และมีลักษณะเชิง “บูตริค” ในการแลกเปลี่ยนอย่างไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มคนในสังคม นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการปกครองรวมถึงการให้ความสำคัญต่อโครงสร้างวัฒนธรรมในรูปอุดมการณ์ที่ใช้เป็นเหตุผลในการกระทำการด้วย ดังนั้นจึงสามารถอธิบายผลที่เกิดจากโครงสร้างทางสังคมที่ส่งผลต่อการน่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน ได้ดังนี้

1) บริบทเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ ในยุคที่ทุกประเทศมีการติดต่อสื่อสาร การค้าขาย และเชื่อมโยงกันตลอดเวลา ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทำได้ยากขึ้น เพราะทุกประเทศเองล้วนมีระเบียบกฎหมายและแนวการปฏิบัติเฉพาะ และประเทศแต่ละประเทศไม่ได้มีอำนาจเหนืออีกประเทศ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจึงเป็นแค่ในระดับความร่วมมือที่ขาดรูปธรรม

2) บริบทเชิงโครงสร้างวัฒนธรรม จากการศึกษาประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเป็นมาอย่างยาวนานระบบอุปถัมภ์และระบบครอบครัวได้ฝังรากลึกส่งผลต่อการตัดสินใจกระทำต่าง ๆ อยู่เสมอ ดังนั้นการมีกลุ่มอิทธิพล และการคอร์รัปชันในพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่ไม่เคยจางหายไปจาก

สังคมไทย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้ได้ผลจึงมีอุปสรรคใหญ่คือปัญหาการปกป้องและช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา เป็นเครือข่าย ตลอดจนการเรียกรับผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่

3) บริบทเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ ในยุคที่เป็นทุนนิยมสถานะทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการกระทำของมนุษย์ ซึ่งหากเกิดปัญหาเศรษฐกิจหรือสินค้าทางการเกษตรตกต่ำก็จะส่งผลให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการของยาเสพติดมากขึ้น เพื่อดำรงชีวิต หรือมาใช้ในการบริโภคนิยม เนื่องจากตัวเลขผลตอบแทนจากการค้ายาเสพติดเป็นสิ่งจูงใจที่มีมูลค่าสูงสำหรับผู้ที่มีต้นทุนชีวิตไม่สูงมาก

4) บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง การออกแบบโยบายนั้นเป็นผลผลิตทางการเมืองที่จัดขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ในยุคที่การเมืองขาดเสถียรภาพย่อมทำให้โยบายที่ออกมานั้นขาดความเด็ดขาด และเน้นไปที่การประสานประโยชน์และความพึงพอใจของทุกฝ่าย ดังนั้นการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติจะไม่ได้ผลอย่างเต็มที่หากถูกแทรกแซงโดยนักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

### 5.2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

#### 5.2.3.1 ปัจจัยด้านนโยบาย

##### 1) ความชอบธรรมของนโยบาย (Legitimacy)

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญล้วนมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่ถูกนำมาปฏิบัติในพื้นที่ เป็นนโยบายที่มีความชอบธรรม เนื่องจากเป็นนโยบายที่เกิดจากความต้องการของประชาชนและมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ซึ่งตรงกับแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ที่ว่านโยบายของรัฐแม้จะมีเงื่อนไขว่าจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย และผ่านการตัดสินใจนโยบายตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่นโยบายที่ดีจะต้องมีความชอบธรรมด้วย นั่นคือนโยบายมีความถูกต้อง มีความสอดคล้อง กับค่านิยมของสังคม และเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายกำหนดนั้น หากคำนึงถึงเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมายแล้ว อาจประสบความสำเร็จได้เมื่อนำไปปฏิบัติ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554)

2) ความชัดเจนของนโยบาย ความเป็นไปได้ของนโยบาย และมาตรการในการปฏิบัติ

ในส่วนความชัดเจนของนโยบาย ความเป็นไปได้ของนโยบาย และมาตรการในการปฏิบัติ อำเภอกำแพงแสนมีความชัดเจนดีหากแต่ในระดับโครงการ/กิจกรรมนั้น ไม่สะท้อนความเป็นจริงในพื้นที่ และเป็นไปได้ยาก ผู้ปฏิบัติจึงสามารถคาดเดาผลของการปฏิบัติล่วงหน้าได้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จเป็นแน่ จึงส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งตรงกับการศึกษาของ Van Meter and Van Horn ที่ได้ให้นิยามไว้ว่ามาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standard and Objective) เป็นปัจจัยที่จะตัดสินว่านโยบายมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใด การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นนโยบายและวัตถุประสงค์ต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงและมีความชัดเจน เพราะปราศจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะทราบได้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย (Van Meter & Van Horn, 1975) และสอดคล้องกับทฤษฎีของ Mazmanian and Sabatier (1980) ที่ว่านโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจนแน่นอนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะส่งผลให้การนำไปปฏิบัติมีทิศทางและประเมินผลได้ง่าย โดยหากนโยบายนั้นมีความชัดเจน (Clarity of Policy) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2554) จะเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งมั่นของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งในบางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อปัญหาในทางปฏิบัติได้ เหมือนเช่นการศึกษาของพรณพักต์ ศิริพันธ์ (2550) ที่พบว่าปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้แก่ ความไม่ชัดเจนของนโยบาย

### 3) การวัดผลและติดตามนโยบาย

ในการการวัดผลและติดตามนโยบาย ของการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติของอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐมนั้นยังเป็นไปในลักษณะการติดตามโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเท่านั้น โดยไม่ได้มีการพิจารณาวัดผลหรือติดตามไปยังกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง การวัดผลก็เพียงเป็นไปในการวัดผลผลิตจากโครงการ/กิจกรรม (Out Put) แต่ไม่มีการประเมินผลลัพธ์ (Out Come) จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาตรงกับแนวคิดของ Pressman and Wilddavsky (1973) การติดตามและประเมินผลเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากทำให้ผู้ควบคุมนโยบาย (ในที่นี้คือหัวหน้าส่วนราชการของอำเภอกำแพงแสน) ทราบว่าการปฏิบัติอยู่ในขั้นใด และสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของ กล้าทองขาว (2534) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัย “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ” ผลการศึกษาพบว่าตัว

แปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายคือ มาตรการควบคุมประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม กล่าวคือ การตรวจสอบควบคุมและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง มุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพ การมีระบบการประเมินผลอย่างสมบูรณ์ จะส่งผลให้ระบบการให้ข้อมูลที่โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรม และเห็นว่าจะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าในการปฏิบัติและสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา และตรงกับที่ วรเดช จันทรศร (2548) สรุปไว้ว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นสามารถวัดจากผลรวมในมิติต่างๆ 3 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 คือการมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ผลผลิต 2) ผลลัพธ์ และ 3) ผลสุดท้ายหรือผลลัพธ์สุดท้าย มิติที่ 2 คือผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่น และมิติที่ 3 คือผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลในการพัฒนาประเทศ ที่พึงปรารถนา นั้นแสดงว่าการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติ ยังไปถึงเพียงมิติที่ 1 (1) ผลผลิตเพียงเท่านั้น

#### 5.2.3.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในพื้นที่อำเภอ กำแพงแสน พบว่าสมรรถนะขององค์กรมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดไปปฏิบัติมีองค์ประกอบย่อย ดังนี้

##### 1) ภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน นั้นเป็นการทำงานในลักษณะของศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่มีนายอำเภอกำแพงแสนเป็นประธานโดยผู้ทำการศึกษาวิจัยมองว่าการปฏิบัติงานในรูปของคณะกรรมการเช่นนี้เป็นการแก้ไขจุดอ่อนของระบบราชการในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนรูปในการกระจายอำนาจมากขึ้น ดังทัศนะของ ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร ที่ว่า การแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายควรเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง ดังนั้น ท่านจึงได้เสนอตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ขึ้นเพื่อชี้ให้เห็นว่าภาวะผู้นำของผู้นำองค์กรจะกระตุ้นและจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมและบรรยากาศที่ดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังผลการศึกษาวิจัยของ ทองใบ สุขาริ (2535) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้” ผลการศึกษาพบว่าแนวทางที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จข้อหนึ่งคือ องค์กรประกอบภายในโครงสร้าง องค์กรควรประกอบด้วยบุคลากรจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีการคัดเลือกผู้บริหาร โครงการที่มีภาวะผู้นำสูง และมีระบบให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติ

## 2) โครงสร้างองค์การ

การจัดโครงสร้างองค์การของการนำนโยบายด้านยาเสพติดในพื้นที่อำเภอ กำแพงแสนนั้นสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้คือ หากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีสมรรถนะหรือขีดความสามารถที่เหมาะสมกับนโยบายก็จะทำให้ให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับแนวคิดตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ของศาสตราจารย์ ดร.วเรช จันทรสร (วเรช จันทรสร, 2548) ที่ได้มองถึงความเป็นทฤษฎีองค์การ โดยให้ความสำคัญที่สมรรถนะขององค์การ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม โดยการยกตัวอย่างความล้มเหลวจากนโยบายการปรับปรุงส่วนราชการกรมตำรวจ ที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมเพื่อปฏิบัติภารกิจเพิ่มประสิทธิภาพการดูแลประชาชน แต่ปรากฏว่าความไม่พร้อมของวัสดุ อุปกรณ์ บุคลากรจึงทำให้เกิดสถานะชะงักงัน สำหรับจุดแข็งของโครงสร้างองค์การของการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติของพื้นที่อำเภอกำแพงแสนตรงตามแนวคิดของ Edward (1980) ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ประการคือ 1) การสื่อความ 2) ทรัพยากร 3) จุดยืน ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน และ 4) โครงสร้างระบบราชการ ซึ่ง Edward (1980) ได้สรุปเรื่องโครงสร้างระบบราชการไว้ว่าหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของโครงสร้างองค์การทุกองค์การ คือมาตรฐานของระเบียบปฏิบัติขององค์การ ซึ่งมีคุณค่าในการประหยัดเวลาของผู้ปฏิบัติมาก สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับประจำวันหรือทำงานได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากมีความชำนาญ ซึ่งโครงการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนก็เป็นเช่นนั้นเป็นการมอบหมายงานตามความถนัดของแต่ละหน่วยงาน

## 3) ทรัพยากร (ทุน เวลา บุคลากร เทคโนโลยี)

จากการที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐมขาดแคลนทรัพยากร เวลา และบุคลากรทำให้การปฏิบัติงานด้านยาเสพติดในพื้นที่ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญในการออกปฏิบัติงาน และไม่สามารถปฏิบัติงานได้ครอบคลุมทั้งพื้นที่ 15 ตำบล 204 หมู่บ้าน ส่งผลให้การนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่ไม่สำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Cheema and Rondinelli (1983) ที่ว่าปัจจัยหนึ่งของสภาพแวดล้อมหนึ่งนี้อาจสนับสนุนหรือขัดขวางความสำเร็จของแผนงานคือ ข้อจำกัดทางทรัพยากร ซึ่งสมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2554) ก็ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่นๆ โดยอาจกล่าวได้ว่าถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรแผนงานหรือโครงการนั้นก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวตั้งแต่ไม่เริ่มลงมือปฏิบัติ ซึ่ง

ทรัพยากรในที่นี่รวมทั้งทุน เวลา บุคลากร และเทคโนโลยี และอุปกรณ์อื่นๆที่จำเป็น แต่แน่นอนว่าทุกสังคมล้วนมีทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากรจึงมีความสำคัญ หากมีทุน เวลาที่ และบุคลากรที่เพียงพอเหมาะสม การนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ สันทกวิชัย มากช่วย (2558) ที่ศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาเสพติดไปปฏิบัติของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด พบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาเสพติดไปปฏิบัติของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติดได้แก่ ด้านการขาดงบประมาณและการขาดกำลังพล

### 5.2.3.3 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม

การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัตินั้น การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความขาดแคลนทรัพยากรสิ่งจำเป็นจึงเป็นการมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ เป็นเหตุเป็นตาของประชาชนในพื้นที่ แต่ในข้อเท็จจริงพบว่าหน่วยงานระดับนโยบายยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติหรือประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาความต้องการหรือร่วมแก้ไขโครงการที่เกี่ยวข้องทำให้โครงการ/กิจกรรมที่นำมาปฏิบัติในพื้นที่ไม่ตรงกับบริบทความจริง สอดคล้องกับแนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2554) ที่ว่า การสนับสนุนนโยบาย (Support for Policy) มีความสำคัญเนื่องจากนโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการปฏิบัติหรือไม่ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนนโยบายของผู้ปฏิบัติ (องค์การของราชการที่เกี่ยวข้อง) และผู้ได้รับผลการปฏิบัติตามนโยบาย (ประชาชน) หรืออาจพิจารณาในอีกแง่มุมคือมีกลุ่มใดเกี่ยวข้องบ้าง อาจกล่าวได้ว่าไม่มีแผนงานหรือ โครงการใดที่ผู้กำหนดไม่คำนึงถึงกลุ่มผู้สนับสนุนหรือต่อต้าน ปัจจัยที่นำมาประกอบการพิจารณาเรื่องการสนับสนุนนโยบาย คือระดับความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งระดับความสนใจขึ้นอยู่กับ 1) ระยะเวลาในการเอาใจใส่ของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความสนใจนี้อาจเบี่ยงเบนได้ โดยมีเป้าหมายอื่นเข้ามาแทรก อาจทำให้ผู้กำหนดนโยบาย ล้มความมุ่งมั่นความตั้งใจเดิมไปได้ 2) อำนาจของผู้กำหนดนโยบายที่มีเอกภาพ และความยินยอมอย่างเต็มใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นพลังสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ดังเช่น ผลการศึกษาของ กล้า ทองขาว (2534) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัย “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ” ผลการศึกษาพบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อความสำเร็จของนโยบายเพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติคือ ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม โดยการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างอิสระ เป็นคนละส่วนกับอิทธิพลของข้าราชการที่ดำเนินโครงการการสนับสนุนหรือคัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการตัดสินใจของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ยังพร้อมที่จะเข้าไปตรวจสอบข้าราชการที่เข้าไปทำงานในท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกับการศึกษาของ ธันภัทร โคตรสิงห์ (2556) ที่ศึกษาวิจัย “การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ ที่ผลการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

#### 5.2.3.4 ปัจจัยด้านสิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติ

การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติยังขาดแรงจูงใจผู้ปฏิบัติเนื่องจากสิ่งหนึ่งที่ระบบราชการยังขาดอยู่คือ “สัญญาณด้านการตลาด” ทำให้ยากที่จะเข้าใจว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคือรางวัลหรือการลงโทษสำหรับผู้ปฏิบัติที่ดีและไม่ดี ซึ่งลักษณะของการจูงใจอาจทำได้กรณีเช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ (ขั้นยา) การเลื่อนตำแหน่ง พร้อมทั้งจัดการระบบการประเมินที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นธรรม ซึ่งการจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวจะเป็นไปได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณ หรืองบประมาณที่มี เพื่อสนับสนุนแผนงาน โครงการ ซึ่งองค์ประกอบของต้นทุนได้จัดสรรสิ่งนี้ไว้แล้วการให้สิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติถึงจะสามารถทำได้ ซึ่งจุดนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศไทยยังขาด(ขาดงบประมาณ) ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2554) มีความเห็นเนื่องจากสิ่งจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์การในการจัดสรรสิ่งจูงใจ (Organizational Intensive) เพื่อส่งเสริมความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มากขึ้น ซึ่งตรงกันกับตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ของศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรศร ที่ให้ความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายที่ต้องมีการประเมินผลที่สมบูรณ์เพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรมในการให้คุณให้โทษต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัย “การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม” ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ประเทศไทยควรมีการประสานความร่วมมือและมีมาตรการต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่จริงจังและชัดเจนต่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเพื่อเป็นการทำลายแหล่งผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน

2) ในการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบายควรปรับปรุงโครงการแผนงานให้เข้ากับบริบทของสภาพแวดล้อมและพื้นที่ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดผลสำเร็จสูงสุด

3) ในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัตินั้น ผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานบังคับบัญชาระดับสูง ควรมุ่งเน้นเป้าหมายผลลัพธ์ (Out Come) และผลลัพธ์สุดท้าย มากกว่าผลผลิต (Out Put) เพื่อให้การนำนโยบายเป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของนโยบายมากกว่าการทำให้เสร็จตามการสั่งการ

### 5.3.2 ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

1) หน่วยงานผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานระดับบริหารควรเพิ่มการจัดสรรอัตรากำลังให้กับหน่วยงานที่นำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับปริมาณงานในพื้นที่ พร้อมจัดสรรข้าราชการจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมาประจำที่อำเภอเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน ติดตาม วัตถุประสงค์ดำเนินงานตามนโยบาย

2) ควรมีการจัดอบรมพัฒนาผู้ปฏิบัติงานการนำนโยบายด้านยาเสพติดในพื้นที่ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ ความสามารถ รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงเทคนิควิธีการของผู้ค้ายาเสพติด

3) ควรจัดสรรงบประมาณ ทรัพยากรที่ทันสมัยและเพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

4) ควรมีการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นธรรมให้กับผู้ที่นำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติ เพื่อเป็นเกณฑ์ในการให้คุณให้โทษสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ต่อไป

### 5.3.3 ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาวิจัย

เพื่อให้การศึกษาวิจัยในประเด็น “การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม การศึกษาวิจัยในเชิงปริมาณ โดยมีจุดเน้นไปที่ประชาชนในพื้นที่อำเภอกำแพงแสนเพื่อที่จะตอบคำถามในภาพรวมถึงความต้องการของประชาชนที่มีต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ

## บรรณานุกรม

- กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายการณรงค์เพื่อการหนังสือแห่งชาติ (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. (2550). สิทธิประโยชน์ตอบแทนผู้ปฏิบัติงานช่วยเหลือทางราชการในการปราบปรามยาเสพติด. กรุงเทพมหานคร: กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส.
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (2559). ยุทธศาสตร์กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2560 - 2564. กรุงเทพมหานคร: กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร.
- คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ. (2560). ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579). กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2561). แผนประชารัฐร่วมใจ ปกป้องภัยยาเสพติด พ.ศ.2561. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.
- ชูชาติ ปุຍะนะนาวิน. (2554). การนำนโยบายปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไทยรัฐออนไลน์. (19 มีนาคม 2557). สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/410946>
- ธันภัทร โคตรสิงห์. (2556). การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พรหมพักตร์ สิริพันธ์. (2560). ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายด้านการปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในกรุงเทพมหานครของสำนักงาน ป.ป.ส. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2556). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรสร. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA).

- สุกชัย ขาวะประกาย. (2554). *แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2554). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สันตทวิชัย มากช่วย. (2558). ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหา ยาเสพติด ไปปฏิบัติของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 5(2), 176-187.
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ. (2 ธันวาคม 2552). สืบค้นจาก <http://www.thaihealth.or.th/Content/21632>
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2561). *ผลการดำเนินงานแผนประชารัฐร่วมใจสร้างหมู่บ้าน/ชุมชนมั่นคงปลอดภัยยาเสพติด ปี 2560*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.
- สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอกำแพงแสน. (4 ตุลาคม 2559). สืบค้นจาก <http://district.cdd.go.th/kamphaengsaen/about>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). *การสำรวจความต้องการของประชาชนในปี 2556*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- อำเภอกำแพงแสน. (2560). *ประวัติศาสตร์และเขตการปกครอง*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0%B9%80%E0%B8%A0%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%B3%E0%B9%81%E0%B8%9E%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%AA%E0%B8%99>
- Allison, G. (1971). *Essence of decision*. Boston: Little, Brown and Company.
- Anderson, J. E. (1994). *Public policy - making : Introduction* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Houghton Mifflin.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes law*. Massachusetts: MIT Press.
- Berman, P. (1978). The study of macro and micro - implementation. *Public Policy*, 26(2), 157.
- Berman, P., McLaughlin M. W., & Bass, G. (1977). *Federal programs supporting educational change, Vol. VII: Factors affecting implementation and continuation*. Santa Monica, Calif.: The Rand.

- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1983). *Implementation decentralization programmes in Asia : Local capacity for rural development*. Nagoya: United Nations Center for Regional Development.
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (1995). *Public policy: Perspectives and choices*. New York: McGraw-Hill.
- Derthick, M. (1972). *New town in-town*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Dye, T. R. (1984). *Understanding public policy* (5<sup>th</sup> ed). New Jersey: Prentice - Hall.
- Easton, D. (1953). *The political system: An inquiry in to the state of political science*. New York: Alfred A. Knorf.
- Edward, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Eulau, H., & Prewitt, K. (1973). *Labyrinths of democracy: Adaptations, linkages, representation, and policies in urban politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Frohock, F. M. (1979). *Public policy: Scope and logic*. Englewood Cliffs: Prentice - Hall.
- Greenwood, W. T., Judd, R., & Becker, W. F. (1988). *Prepared under the auspices of the policy studies organization*. New York: Greenwood.
- Hambleton, R. (1982). Planing systems and policy implementation. *Journal of Public Policy*, 3(4), 397-418.
- Hecl, H. (1972). Policy analysis. *British Journal of Political Science*, 2(1), 83 - 108.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London: SAGE.
- Hjern, B., & Porter, D. D. (1981). Implementation structures : A new unity of administrative analysis. *Organization Studies* 2/3, 211-227
- Hugh H. (1972). Policy analysis . *British Journal of Political Science*, 2(1), 82-103.
- Lasswell, H. D., & Lerner, D. (1951). *The policy sciences*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Levine, R. A. (1972). *Public planning: failure and redirection*. New York: Basic Books.
- Lineberry, R. (1983). *Government in America: People, politics, and policy* (2<sup>nd</sup> ed). Boston Little: Brown and Company.

- Lowi, T. (1964). American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677 - 715.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1980). The implementation of public policy : A Framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-550.
- Nagamura, R. T., & Smallwood, F. (1980). *The policy of implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Peters, B. G. (1986). *American public policy: Promise and performance*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. California: University of California Press. .
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rose, R. (1969). *Policy making in Great Britain*. London: MacMillan.
- Sorg, J. D. (1983). A typology of implementation behavior of street - level bureaucrats. *Public Studies Review*, 2(3), 391 - 406.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process : A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-487.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1976). *The implementation of intergovernmental policy*. California: Sage.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power : The art of policy analysis*. Boston: Little Brown.
- Williams, W. (1971). *Social policy research and analysis: The experience in the Federal social agencies*. New York: American Elsevier.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก

### ประเด็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (กลุ่มข้าราชการ)

การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่

อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ของว่าที่ร้อยตรีศิริระ บุญแทน นักศึกษาหลักสูตรการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงสถานการณ์ยาเสพติดและการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ศึกษาถึงบริบทโครงสร้างทางสังคมและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม โดยแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 5 ส่วนได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล

ส่วนที่ 2 สถานการณ์ยาเสพติดและการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

ส่วนที่ 3 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

ส่วนที่ 4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

\*\*\*\*\*

ว่าที่ร้อยตรีศิริระ บุญแทน

นักศึกษาหลักสูตรการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล

- ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง
- อำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่

อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

### ส่วนที่ 2 สถานการณ์ยาเสพติดและการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

- รูปแบบและแหล่งที่มาของยาเสพติด
- ผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด
- หน่วยงานของท่านมีแผนงาน/โครงการที่ข้องกับการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอะไรบ้างที่นำมาปฏิบัติในพื้นที่

### ส่วนที่ 3 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

- บริบทเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติหรือไม่
- บริบทเชิงโครงสร้างวัฒนธรรมมีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติหรือไม่
- บริบทเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจมีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติหรือไม่
- บริบทเชิงโครงสร้างทางการเมืองมีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติหรือไม่

### ส่วนที่ 4 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายด้านยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

#### 4.1 ด้านนโยบายยาเสพติด

- ความเป็นมาของนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่นำมาปฏิบัติ
- ท่านคิดว่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่นำมาปฏิบัติมีความชอบธรรมหรือไม่
- ท่านคิดว่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่นำมาปฏิบัติมีความชัดเจนของมาตรการ และแนวทางปฏิบัติหรือไม่
- ท่านคิดว่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่นำมาปฏิบัติสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่หรือไม่

- ท่านคิดว่านโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่นำมาปฏิบัติมีมาตรฐานในการวัดผลและติดตามหรือไม่

#### 4.2 ด้านสมรรถนะขององค์กร

- ท่านคิดว่านายอำเภอกำแพงแสนในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอกำแพงแสน มีภาวะผู้นำเป็นเช่นไร

- โครงสร้างองค์การของการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เป็นเช่นไร

- ท่านคิดว่าทรัพยากรของการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เป็นเช่นไร (ทุน เวลา บุคลากร เทคโนโลยี)

#### 4.3 ด้านการมีส่วนร่วม

- ท่านคิดว่าความร่วมมือในหน่วยงานของท่าน และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน เป็นเช่นไร

- ท่านคิดว่าความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม เป็นเช่นไร

#### 4.4 ด้านสิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติ

- การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม มีสิ่งจูงใจผู้ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไรบ้าง

#### ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

- ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมหรือไม่

\*\*\*\*\*

## ภาคผนวก ข

### ประเด็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด)

#### การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์การนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ของว่าที่ร้อยตรีศิริระ บุญแทน นักศึกษาหลักสูตรการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงสถานการณ์ยาเสพติดและการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ศึกษาถึงบริบทโครงสร้างทางสังคมและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม โดยแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล

ส่วนที่ 2 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

\*\*\*\*\*

ว่าที่ร้อยตรีศิริระ บุญแทน

นักศึกษหลักสูตรการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล**

ท่านชื่อ-สกุล และอายุเท่าไร เคยเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอย่างไร

**ส่วนที่ 2 บริบทเชิงโครงสร้างทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม**

- ท่านนำยาเสพติดมาจากที่ใด มีกระบวนการในการสั่งซื้อ สั่งขาย และรับส่งอย่างไร
- ท่านมีทัศนคติต่อการเสพยาเสพติด การจำหน่ายยาเสพติดอย่างไร ขณะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด
  - โครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือสถานะทางการเงินของท่าน เกี่ยวข้องกับการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดของท่านหรือไม่ และท่านนำเงินจากการขายยาเสพติดไปทำอะไร
  - สภาพการเมือง การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีผลกระทบต่อ การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดของท่านหรือไม่
  - ท่านคิดว่าประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือไม่ อย่างไร

**ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม**

- ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมหรือไม่

\*\*\*\*\*

## ภาคผนวก ค

### รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ			
ลำดับ ที่	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	ว/ด/ป ที่สัมภาษณ์
1	นายเชาวเนตร ยิ้มประเสริฐ	นายอำเภอกำแพงแสน	20 มิ.ย.61
2	พ.ต.อ.ศุภเกียรติ เทิดตระกูล	ผู้กำกับการ สภ.กำแพงแสน	15 มิ.ย.61
3	พ.ต.อ.สธนทัต ตั้งสิทธิ์เสีรวงศ์	ผู้กำกับการ สภ.กระต๊อบ	15 มิ.ย.61
4	ร.ต.ชุมพร คอนเทียนพวง	หัวหน้าชุดรักษาความสงบ เรียบร้อย กรมการสัตว์ทหารบก	22 มิ.ย.61
5	นายเกียรติศักดิ์ ธนาวรรณ โอภาส	ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง อำเภอกำแพงแสน	19 มิ.ย.61
6	นางสาวฐิพาพรรณ ใจช่วง	นักวิเคราะห์แผนและนโยบาย ชำนาญการ สำนักงาน ป.ป.ส.ภาค 7	1 ก.ค.61
7	นายเพทาย ศรีใจมั่น	พัฒนาการอำเภอกำแพงแสน	20 มิ.ย.61
8	นายไพบูรณ์ มลคล้า	สาธารณสุขอำเภอกำแพงแสน	18 มิ.ย.61
9	นายสุชาติ ศรีแดงบุตร	ผู้อำนวยการร.ร.กำแพงแสนวิทยา	20 มิ.ย.61
10	ม.ต.สุชาติ คงมา	สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน อำเภอกำแพงแสน	19 มิ.ย.61
11	นายณัฏฐ์ จำเ	กำนันตำบลทุ่งลูกนก	3 ก.ค.61
12	นายมานะศักดิ์ ดาวทอง	ผู้ใหญ่บ้าน	4 ก.ค.61

กลุ่มผู้เกี่ยวข้องภัยพิบัติ			
ลำดับ ที่	กลุ่มผู้ให้ข้อมูล	จำนวน (คน)	ว/ค/ป ที่สัมภาษณ์
1.	ผู้เสียหายเสพติด (ผ่านการบำบัดแล้ว)	2	5 ส.ค.61
2.	ผู้ค้ายาเสพติด (พ้นโทษแล้ว) จำนวน 2 คน	2	5.ส.ค.61

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

ว่าที่ร้อยตรีศิริระ บุญแทน

ประวัติการศึกษา

รัฐศาสตร์บัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2555

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ.2560 - 2561  
ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง  
ที่ว่าการอำเภอกำแพงแสน  
จังหวัดนครปฐม 73140