

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง การนํานโยบายปราบปรามยาเสพติดไปสู่การปฏิบัติของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ตามความคิดเห็นของประชาชน ผู้เขียนได้ดำเนินการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. บริบทของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลมจังหวัดเพชรบุรี
6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ไว้หลายความหมายที่สำคัญ ๆ ได้แก่

ฟรีวิท และเวอร์บรา (Prewit and Verbal, 1983 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2543 : 10) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ พันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด ประชาชนเข้าใจต่อนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างชัดเจน ประชาชนจะต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้ในการนํานโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงในกรณีเฉพาะของกฎหมายแต่ละกรณี ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น

ฮอกวูด และกันน์ (Hogwood and Gunn, 1984 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2543 : 20) ให้ทัศนะเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจว่า นโยบายสาธารณะมี

ความหมายกว้างกว่า การตัดสินใจ นโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจมากกว่า การตัดสินใจเฉพาะเรื่องและนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจำนวนมาก โดยจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจไม่มากนักน้อย แนวความคิดของ Hogwood และ Gunn จึงให้สาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการจำแนกความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

ดาย (Dye, 1984 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2543 : 6) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ จะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์ (อ้างถึงใน สมคิด ศรีชัย, 2547 : 6) กล่าวถึงคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) นอกจากจะช่วยให้ทราบความหมายของงานที่เรียกว่า “งานนโยบาย” ซึ่งโดยปกติเป็นภารกิจหลักของฝ่ายการเมืองแล้ว ยังช่วยให้เข้าใจว่ามีความแตกต่างไปจาก “งานประจำหรืองานที่ไม่ใช่นโยบาย” ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการกำหนดบทบาทหรือภาระหน้าที่ของฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำกระทำได้ง่ายและชัดเจนยิ่งขึ้น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำก็จะเบาบางหรือลดลง

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (อ้างถึงใน สมคิด ศรีชัย, 2547 : 7) กล่าวถึงความหมายของ “นโยบาย” และ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ไว้หลากหลายต่าง ๆ กัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์ของแต่ละบุคคล

จกฤกษ์ นรนิติผดุงการ (อ้างถึงใน สมคิด ศรีชัย, 2547 : 7) ได้ศึกษาความหมายของคำว่า “นโยบาย” จากตำรารัฐศาสตร์และสาธณบริหารศาสตร และได้นิยามความหมายของนโยบายไว้ว่า คือ “แนวทางการดำเนินงาน (Course of Action) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากหนทางที่จะกระทำได้หลาย ๆ หนทาง และกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนและข้าราชการ ผู้ได้บังคับบัญชาถือปฏิบัติ”

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550 : 21) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำโดยใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยม ของสังคมมีผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ

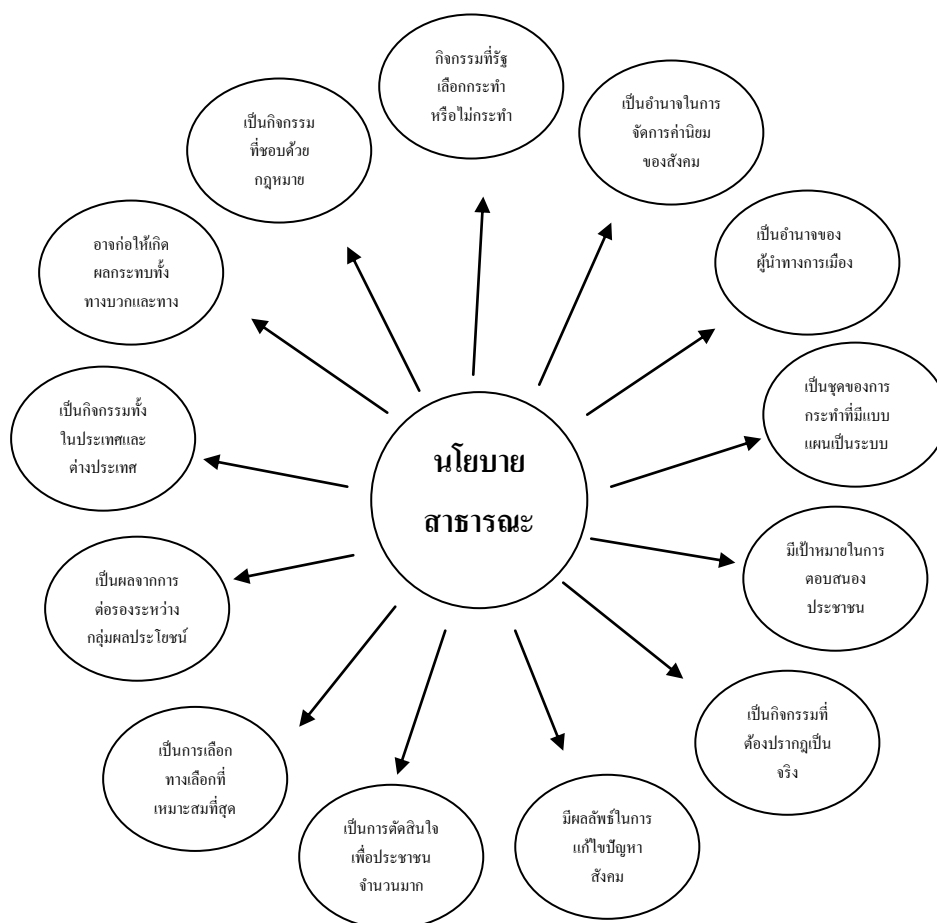
จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำก็โดยมุ่งถึงค่านิยมและประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543 : 22) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ไว้ดังนี้

1. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
2. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
3. ที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผนกิจกรรมระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
4. กิจกรรมเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ ต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคมทั้ง ปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมในประเทศและระหว่างประเทศ
12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
13. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

ภาพที่ 2.1 แสดงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ



(สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2543 : 23)

การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นคำที่มีชื่อเรียกต่างๆ มากมายหลายชื่อ และชื่อที่เรียกนั้นสามารถบอกช่วงระยะเวลาในการประเมินผลได้ อาทิ การประเมินผลระหว่างการดำเนินการ (Formative Evaluation) การประเมินผลสรุปรวบยอด (Summative Evaluation) การประเมินผลย้อนหลัง (Retrospective Evaluation) การประเมินผลล่วงหน้า (Prospective Evaluation) การประเมินความสามารถประเมินผล (Availability Assessment) และการประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) ลักษณะเช่นนี้ทำให้การศึกษาเรื่องนี้มีความกว้างขวางและมีความหลากหลาย แต่เราก็สามารถเลือกศึกษาเฉพาะประเด็นที่สำคัญหรือมีความเกี่ยวข้อง โดยเรียกการศึกษานั้นว่า “การประเมินผลนโยบาย” ความหมายของการประเมินผลตามที่นักวิชาการต่างๆ ได้ให้คำนิยามไว้สรุปได้ดังนี้ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540 : 123-125)

1. อีมิล เจโพซาวัค และ เรย์มอนด์ จี แคร์รี (Emil J. Posavac & Raymond G. Carey) การประเมินผลนโยบายเป็นการใช้วิธีการหลายวิธีและทักษะหลาย ๆ ด้าน เพื่อที่จะตกลงใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นหรือไม่ ควรใช้หรือไม่ ดำเนินการไปตามที่วางไว้หรือไม่ ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือไม่ ในความเห็นของคนทั้งสอง การศึกษาเรื่องนี้พัฒนามาจากแนวความคิดทางจิตวิทยา สังคมวิทยา การบริหาร นโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ ธรรมชาติของการศึกษาเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปมาจนกระทั่งไม่มีลักษณะที่เหมือนศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งโดยเฉพาะ

2. เจมส์ อี แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) การประเมินผลนโยบายว่า เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ การเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในทุกขั้นตอนนโยบาย ในการประเมินผลนโยบายนั้นอย่างน้อยที่สุด ผู้ประเมินจะต้องทราบในประเด็นต่อไปนี้คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายกำหนดไว้อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นอย่างไร

3. ชาลส์ โอ โจนส์ (Charles O. Jones) การประเมินผลนโยบายเป็นการกระทำที่มีระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบายโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้กับผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อปัญหาของสังคมที่เป็นเป้าหมายที่นโยบายนั้นมุ่งแก้ไข การกระทำดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ประจำอย่างหนึ่งของรัฐบาลในทุกกระบวนการเมือง เป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ทบทวน ตรวจสอบและประเมินความก้าวหน้าในการทำงานของตนเองนั่นเอง

4. อี อาร์ เฮาส์ (E. R. House) การประเมินผลโดยแท้จริงเป็นเพียงกิจกรรมชักชวน (Acts of Persuasion) ซึ่งมุ่งหวังให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจถึงผลของนโยบายหรือกิจกรรมที่ประเมินนั้น การประเมินผลไม่ใช่กิจกรรมที่พยายามทำให้คนปักใจเชื่อ ไม่ใช่กิจกรรมที่บังคับหรือกำหนดขึ้นเพื่อครอบงำความคิดเห็นของใคร แต่เป็นกิจกรรมที่มุ่งชักชวนให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจและยอมรับถึงผลของนโยบายที่เกิดขึ้น ทรรศนะของเฮาส์จึงค่อนข้างจะเป็นนามธรรมและเน้นจุดหมายของการนำเอาการประเมินผลไปใช้เป็นสำคัญ

5. วิลเลียมส์ เอ็น ดันน์ (William N. Dunn) การประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย โดยเป็นขั้นตอนที่มุ่งผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผลของการดำเนินงานตามนโยบาย และแก้ไขปัญหาดังที่เป็นเป้าหมายของนโยบายได้หรือไม่ ดังนั้นการประเมินผลนโยบายจึงมุ่งตอบปัญหาที่ว่า “หลังจากดำเนินการตามนโยบายแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้นในสังคมหรือไม่”

6. วอร์ธิน และแซนเดอร์ (Worthen and Sanders) การประเมินผลคือ การให้คุณค่าหรือการเลือก การประเมินผลในธรรมชาติของทั้งสองคนจึงมีความหมายกว้างมาก เป็นกิจกรรมที่มีอยู่กับมนุษย์มานานแล้ว และมนุษย์ทุกคนจะเป็นผู้ประเมิน ไม่โดยทางใดก็ทางหนึ่ง กิจกรรมที่เรียกว่าการประเมินผลนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือก โดยทั่วไปมนุษย์จะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกที่มีอยู่ โดยอาศัยการรับรู้ (Perception) ของตนเอง ตราบใดที่กิจกรรมการเลือกกระทำอย่างเป็นระบบมากที่สุด มีการนิยามเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้พิจารณา มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ อย่างถูกต้อง การให้คุณค่าที่แท้จริงของทางเลือกย่อมกระทำได้

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการเรียนรู้วิธีการดำเนินงานตามแผน ว่าตอบสนองความต้องการหรือตรงตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานหรือไม่ และมีคุณค่าเพียงใด

จุดมุ่งหมายและความจำเป็นของการประเมิน

การตอบคำถามนี้ย่อมมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ต้องการรู้ผลหรือนำไปใช้เพื่ออะไร หลายเหตุผลค่อนข้างเป็นเหตุผลทางการเมือง เนื่องจากว่านโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยรัฐบาล ดังนั้นการประเมินผลนโยบายจึงอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลได้ ซึ่งการประเมินผลนโยบาย มีจุดมุ่งหมายต่อไปนี้ (สมพร เฟื่องจันทร์, 2539 : 195)

1. ในหลายกรณีผู้อำนาจตัดสินใจได้พยายามหาทางชะลอการตัดสินใจของตนเอง โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อประเมินผลนโยบายนั้นๆ เพื่อยืดระยะเวลาของการตัดสินใจ ทั้งนี้ เพราะการประเมินผลอาจใช้เวลาดำเนินการนานไปกว่าการตั้งคณะกรรมการศึกษาเสียอีก

2. บางครั้งการประเมินผลถูกมองว่าเป็นวิธีใช้ประชาสัมพันธ์ให้กับโครงการหรือหน่วยงานนั้น เมื่อผู้บริหารมองว่าการดำเนินงานบรรลุผล การประเมินผลก็จะกลายมาเป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ไป

3. การประเมินผลโครงการในหลายกรณี จัดทำขึ้นตามเงื่อนไขของหน่วยที่อนุมัติงบประมาณ โครงการนำร่อง (Pilot Project) หรือ โครงการที่ทำขึ้นเพื่อพัฒนารูปแบบ ส่วนมากแล้วต้องการให้มีการประเมินผลเมื่อโครงการสิ้นสุด เพื่อเป็นหลักฐานว่าการดำเนินงานได้เสร็จสิ้นแล้ว

4. เพื่อให้โครงการเป็นที่ยอมรับจากประชาชน หรือเพื่อให้การบริหารจากหน่วยงานเป็นที่ยอมรับจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ

5. เป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ความสามารถในการดำเนินการตามนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายต่างๆ ด้วย นอกจากนี้ยังสามารถนำผลการประเมินที่ได้รับมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อไป ให้มีความรัดกุมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศสูงสุด

การประเมินผลนโยบายนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างหลากหลายแล้ว ยังมีความจำเป็นในการประเมินผลที่แตกต่างกันออกไปด้วย ในบางครั้งอาจจะต้องทำการประเมินผลเนื่องจากอยู่ในสภาพที่เป็นเงื่อนไขบังคับ แต่ในบางครั้งก็อาจจะมาจากความสมัครใจของบุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง กล่าวคือ (Nachmias, 1979 อ้างถึงใน คาริน คงสัจวัฒน์, 2547 : 11-12)

1. เพื่อเป็นการสร้างความยอมรับด้านมาตรฐานของการดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ดังจะเห็นได้จากการที่สถาบันต่างๆ ของภาครัฐต้องทำการประเมินผลเป็นครั้งคราวและรายงานต่อหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไป ซึ่งบางหน่วยงานอาจจะทำการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายทุกปี และจัดทำเป็นรายงานผลการดำเนินงานประจำปี

2. เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสม และสัมฤทธิ์ผลของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามแผนงาน โครงการต่างๆ ต่อทางรัฐสภา ส่วนนโยบายที่ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนด้านการเงินมาจากแหล่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล มูลนิธิ หรือองค์กรระหว่างประเทศก็มักจะต้องทำการประเมินผลเพื่อแสดงผลงานต่อเนื่องต่อแหล่งทุนดังกล่าว

3. เพื่อเป็นการให้ข้อมูลที่ถูกต้องจากผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอาจจะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนต่อไป

4. เพื่อทำการตัดสินใจ โดยเฉพาะการตัดสินใจในเชิงนโยบายว่าควรจะทำต่อเนื่อง การขยายหรือสิ้นสุดตัวนโยบายนั้นหรือไม่ อย่างไร

5. เพื่อทำการพัฒนาตัวนโยบาย เนื่องจากการปฏิบัติงานต่างๆ ตามนโยบายนั้นมักจะไม่ค่อยสมบูรณ์หรือเกิดมีปัญหายุ่งยากในการปฏิบัติงานขึ้น และบางครั้งก็อาจจะไม่ได้รับผลตรงตามที่ต้องการ

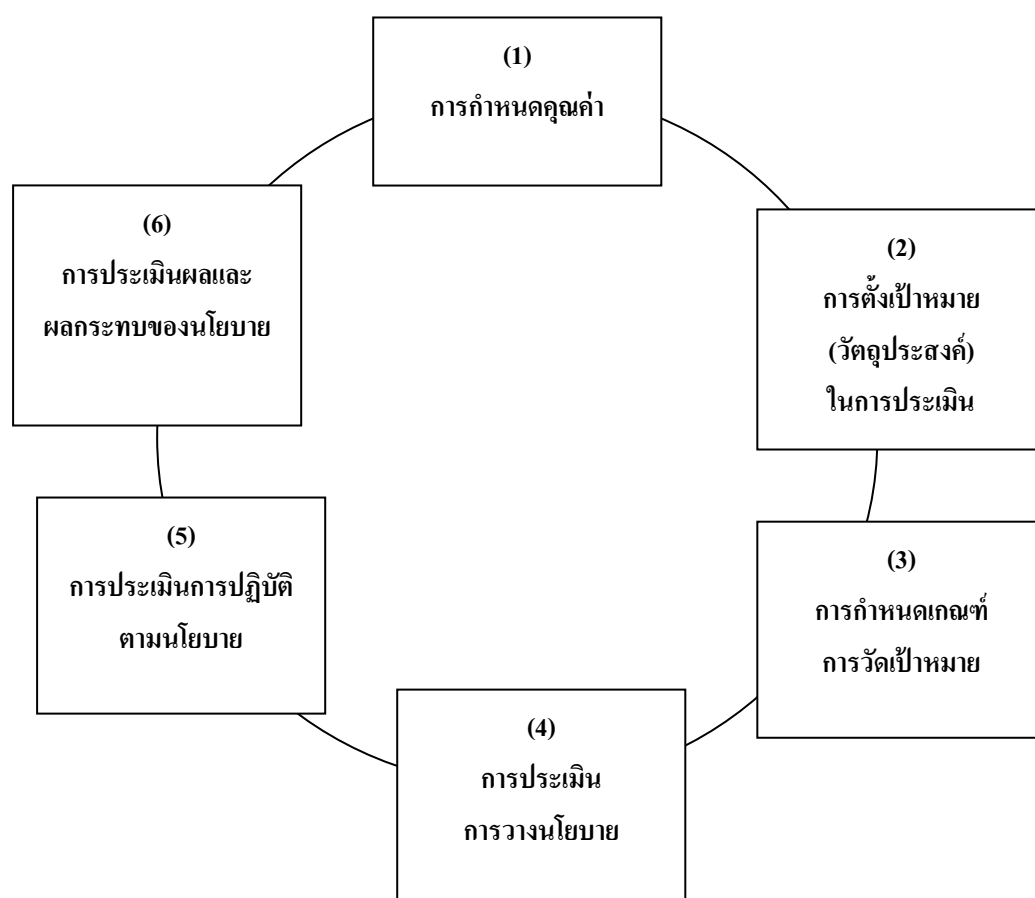
6. เพื่อเรียนรู้ถึงผลกระทบต่างๆ ที่มีได้คาดคิดเอาไว้ โดยเฉพาะผลเสียข้างเคียงของนโยบายที่เกิดขึ้นต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า จุดมุ่งหมายและความจำเป็นในการการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพื่อใช้เป็นดัชนีชี้วัด ในการตัดสินใจว่าโครงการต่าง ที่ดำเนินการนั้นบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และมุ่งผลที่ความถูกต้องเหมาะสม และนำไปพัฒนาตัวนโยบายให้สามารถปฏิบัติได้

วงจรการประเมินผล

เพื่อให้เห็นภาพของการประเมินนโยบายว่ามีขั้นตอนที่จะปฏิบัติได้อย่างไรบ้าง จึงขอนำวงจรการประเมินนโยบายมาอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น ดังแผนภาพต่อไปนี้ (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2539 : 249-250)

ภาพที่ 2.2 วงจรการประเมินผลนโยบาย



(จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2539 : 249)

ขั้นตอนที่ 1 เริ่มจากการกำหนดคุณค่าซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของการประเมิน จากความหมายของการประเมินย่อมชี้ชัดว่าการประเมินก็คือการกำหนดคุณค่าของสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือการกำหนดคุณค่าของผลการปฏิบัติงานนั่นเอง ดังนั้น เมื่อมีความคิดที่จะทำการประเมิน ไม่ว่าจะเป็นการประเมินนโยบายหรือการประเมินโครงการก็ตาม ขั้นตอนแรกจะต้องศึกษาให้ทราบถึงคุณค่าของนโยบายที่จะทำการประเมินเสียก่อน คือ จะต้องมีการศึกษานโยบายนั้นมีลักษณะอย่างไร มีคุณสมบัติที่สำคัญอย่างไรบ้าง จึงจะทำการกำหนดคุณค่าเพื่อใช้ในการประเมินต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อสามารถกำหนดคุณค่าของนโยบายที่จะทำการประเมินได้แล้ว ขั้นตอนต่อมา ก็ทำการตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการประเมินว่า ต้องการทราบเรื่องอะไร แต่ละเรื่องมีขอบเขตกว้างเพียงไร การประเมินต้องการข้อมูลข่าวสารละเอียดลึกซึ้งเพียงไร

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อทราบเป้าหมายในการประเมินแล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไปคือ การที่จะทราบว่าเป็นไปโดยสอดคล้องกับคุณค่าที่ต้องการหรือไม่ การใช้เกณฑ์ (Criteria) อะไรเป็นเครื่องชี้วัด

ขั้นตอนที่ 4 หลังจากการทราบเกณฑ์ในการประเมินนโยบาย ให้พิจารณาเรื่องการวางนโยบายว่าเป็นไปโดยสอดคล้องกับคุณค่าที่ต้องการหรือไม่ การตั้งเป้าหมายเหมาะสมหรือไม่ เกณฑ์การประเมินที่จะใช้วัดนั้นสามารถใช้กับนโยบายนั้นหรือไม่เพียงไร

ขั้นตอนที่ 5 นอกจากพิจารณาประเมินกระบวนการวางนโยบายแล้ว ต้องพิจารณาว่าการประเมินการปฏิบัติว่าเป็นไปตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ มีการเบี่ยงเบนหรือมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือไม่ เมื่อประเมินการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว

ขั้นตอนที่ 6 ขั้นตอนสุดท้าย คือการประเมินผลและผลกระทบของนโยบาย โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบว่า นโยบายที่ปฏิบัติไปแล้วนั้นมีคุณค่าตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลจากการประเมินในขั้นนี้จะช่วยให้ทราบว่านโยบายนั้นมีผลสำเร็จมากน้อยเพียงไร จะต้องมีการแก้ไขหรือปรับปรุงคุณค่าของนโยบายนั้นใหม่หรือไม่ ขั้นตอนนี้ยังมิใช่เข้าใจว่าหมายถึงการประเมินนโยบายซึ่งที่จริงแล้วหมายถึง ขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น การประเมินนโยบายจะต้องหมายความรวมถึงการประเมินระหว่างการดำเนินการและหลังการดำเนินการตามนโยบายด้วย

จากวงจรประเมินผลนโยบายดังกล่าว สรุปได้ว่า ทุกขั้นตอนดำเนินการเพื่อต้องการทราบถึงคุณค่าว่านโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้น ลักษณะเป็นเช่นไรมีความละเอียดลึกซึ้งแค่ไหน วัตถุประสงค์และกระบวนการที่วางไว้นั้นเมื่อปฏิบัติแล้วจะมีความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ลักษณะของการประเมินผลนโยบาย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย เราต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของลักษณะของการประเมินผลนโยบายด้วย ซึ่งประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ (สุภชัย ยาวะประภาส, 2540 : 126-131)

โจเซฟ ดี กองตัวส์ (Joseph D. Comtois) ได้อธิบายลักษณะของการประเมินผลนโยบายในอุดมคติว่า ควรประกอบด้วยลักษณะสำคัญต่อไปนี้

1. เป็นสหวิชา นั่นคือ ดึงเอาความรู้จากศาสตร์ต่างๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เข้าใจลักษณะและคุณค่าของผลการดำเนินการตามนโยบายอย่างถ่องแท้ชัดเจน
2. เป็นที่ยอมรับทั้งผู้ประเมินเองและผู้มีอำนาจตัดสินใจ นั่นคือผู้ประเมินและผู้รับผิดชอบนโยบายเห็นพ้องต้องกันในเรื่องลักษณะและวิธีการประเมิน
3. นำยุทธวิธีต่างๆ มาผสมผสานกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้เข้าใจผลของนโยบายอย่างชัดเจนขึ้น
4. กระทำอย่างเป็นกลางให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

5. ในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ต้องเน้นการติดต่อกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน

6. วิธีการที่ใช้ต้องยืดหยุ่น และเปิดกว้างเพียงพอที่จะยอมรับระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย ทั้งเชิงปริมาณ ซึ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการทางสถิติ และเชิงคุณภาพซึ่งเน้นการใช้เหตุผล และประสบการณ์

ในเรื่องลักษณะสำคัญของการประเมินผลนโยบายนี้ โรเบิร์ต เอฟ คลาก (Robert F. Clakr) เสนอว่า โดยทั่วไปแล้วลักษณะร่วมที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการว่าเป็นลักษณะของการประเมินผลนโยบายที่ดีมี 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้วิธีการของการวิจัยเชิงทดลองในการประเมินผล (Experimental Design Research) สาระสำคัญของวิธีการนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องมีการกำหนดกลุ่มทดลอง และกลุ่มควบคุม

ประการที่สอง ใช้วิธีการสุ่มเพื่อกำหนดว่าผู้ใดจะต้องอยู่ในกลุ่มทดลองหรือกลุ่มควบคุม ไม่ใช่วิธีที่ตามความสมัคร หรือกำหนดตามอำเภอใจ

ประการที่สาม การเลือกกลุ่มผู้ถูกศึกษามาจากมวลประชากรต้องใช้วิธีการสุ่ม เช่นเดียวกัน

ประการที่สี่ ผู้ทำการประเมินต้องสามารถควบคุมตัวแปรต้นและตัวแปรตามในการประเมินผลได้ การประเมินผลโดยการทดลองนี้เป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิทยาศาสตร์มากที่สุด ผลที่ได้ถูกต้องและเที่ยงตรงกว่าการประเมินผลโดยวิธีอื่น

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลโดยการทดลอง เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ เรื่องเวลา และเรื่องความเหมาะสมทางการเมืองและสังคม

2. การเปิดโอกาสให้ผู้รับผิชอบนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่การเริ่มวางแผนการประเมิน การกำหนดยุทธวิธี การออกแบบวิธีการประเมิน ไปจนถึงการลงมือเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และตีความข้อมูล อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติปัญหาที่มักเกิดขึ้น คือ การเปิดโอกาสดังกล่าวมักเป็นไปได้ลำบากและมักนำมาซึ่งความล่าช้าในการประเมินผล เนื่องจากการเข้ามามีส่วนในทุกขั้นตอนของผู้รับผิชอบนโยบายเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและนำมาซึ่งความยุ่งยากในการดำเนินการต่างๆ

3. ผลที่ได้จากการประเมิน มีผลกระทบต่อนโยบายหรือโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยเฉพาะ นั่นคือ ผู้ปฏิบัติยอมรับผลการประเมินผล และนำผลที่ได้ไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขนโยบายหรือโครงการที่ตนรับผิดชอบอยู่ ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปแล้วการประเมินผลมักไม่มีผลกระทบในทางปฏิบัติต่อนโยบายหรือโครงการใดๆ ผลการประเมินเป็นเพียงข้อมูลที่รวบรวมทำ

เป็นหนังสือไว้ แต่ผู้ปฏิบัติไม่สนใจที่จะนำข้อสรุปหรือความเห็นต่างๆ ที่ได้จากการประเมินไปใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ตามแม้จะไม่มีผู้สนใจต่อผลการประเมินมากนัก ผลที่ได้เมื่อสะสมมากขึ้นจะพอกพูนเป็นความรู้ เป็นข้อคิดเห็นที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาและการปฏิบัติในโอกาสต่อไป

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งคือ วิลเลียมส์ เอ็น ดันน์ (William N. Dunn) ได้อธิบายว่า ประเมินผลนโยบายนั้นมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การผลิตข่าวสารที่เกี่ยวกับคุณค่าของผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และชี้ว่าการประเมินผลไม่ได้มุ่งแสวงหาข้อเท็จจริงหรือข่าวสารที่อธิบายว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง หรือ ข่าวสารที่อธิบายว่าควรทำอะไร อย่างไร แต่มุ่งแสวงหาข่าวสารที่แสดงคุณค่า ที่บ่งบอกว่าผลของการดำเนินการตามนโยบาย มีคุณค่าหรือไม่เพียงไร ลักษณะหรือธรรมชาติของการประเมินผลในความเห็นของดันน์ มี 4 ประการใหญ่ๆ คือ

1. การเน้นคุณค่า (Value-Focus) การประเมินผลเน้นการตัดสินใจว่านโยบายที่ดำเนินการไปนั้นมีคุณค่าสนับสนุนต่อไปหรือไม่เพียงไร การประเมินผลไม่ใช่เป็นเพียงการพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และผลที่เกิดขึ้นตามที่คาดการณ์ไว้เท่านั้น แต่รวมไปถึงการให้คุณค่าแก่ผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นว่ามีค่าต่อ สังคมหรือไม่เพียงไร

2. ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงและคุณค่า (Fact-Value Interdependence) การสรุปผลการประเมินต้องอาศัยข้อเท็จจริงและคุณค่า การที่จะสรุปว่านโยบายหนึ่งๆ ประสบความสำเร็จมากหรือน้อยนั้น ต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายนั้นก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งจริงหรือไม่ จากนั้นต้องกำหนดคุณค่าลงไปว่า ผลที่เกิดขึ้นนั้นมีประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือไม่มากนักน้อยเพียงไร

3. ความเกี่ยวเนื่องทั้งปัจจุบันและอดีต (Present and Orientation) การประเมินผลนโยบายไม่ได้มุ่งเน้นการหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจุบันกับอนาคต ดังเช่นการเสนอนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย แต่มุ่งเน้นการหาความเกี่ยวพันระหว่างปัจจุบันกับอดีต และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว จากผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลจะมองย้อนกลับไปหาอดีตเพื่อเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวังซึ่งกำหนดไว้ในรูปวัตถุประสงค์ของนโยบายและสิ่งที่เกิดขึ้นจริง

4. ความมีคุณค่าซ้อน (Value-Duality) คุณค่าที่เป็นพื้นฐานของการสรุปผลการประเมินต่างๆ มักเป็นวิธีการและเป้าหมายในตัวของตัวเอง ตัวอย่างเช่น ความมั่นคงของชาติเป็นคุณค่าที่สำคัญของนโยบายสาธารณะมากมายหลายนโยบาย นั่นคือ เป็นเป้าหมายที่สำคัญโดยตัวเองอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็อาจนำไปสู่คุณค่าอื่นที่สำคัญ เช่น การเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุน การเสริมสร้างบรรยากาศการท่องเที่ยว เป็นต้น ความมั่นคงของชาติจึงเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมายในตัวเอง นั่นคือมีลักษณะเป็นคุณค่าซ้อน

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า ลักษณะของการประเมินนั้นประกอบด้วยนโยบาย วิธีการประเมิน และผลการประเมิน ว่าโครงการนั้นดำเนินการแล้วสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร

ช่วงเวลาการประเมินผลนโยบาย

มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอถึงช่วงเวลาการประเมินผลนโยบาย ซึ่งแต่ละช่วงเวลาก็มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปภาพรวมได้ดังนี้ (สมพร เฟื่องจันทร์, 2539 : 198-200)

1. การประเมินในระหว่างวางแผนและวิเคราะห์โครงการ (Ex-ante Evaluation) เป็นการกระทำเพื่อให้แน่ใจว่าการวางแผน หรือวางนโยบาย มีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และครอบคลุมตามที่ต้องการ ดังนั้นการประเมินจึงเริ่มจากการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) ด้านเทคนิค เงินทุน ระบบการบริหาร หรือความพร้อมทางสิ่งแวดล้อมและสังคม การประเมินในลักษณะนี้มีประโยชน์โดยตรงต่อการวางนโยบายเป็นหลัก อาจไม่เข้าข่ายการประเมินผลที่เกิดขึ้น

2. การประเมินผลในช่วงระหว่างโครงการ (On-going Project Evaluation) การประเมินผลในลักษณะนี้มีประโยชน์ต่อการบริหารนโยบายเป็นอย่างดี โดยทั่วไปแล้วเป็นการประเมินความก้าวหน้า ติดตามงานและควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผน ถ้ามีปัญหาในการดำเนินงานในช่วงนี้ก็พร้อมแก้ไขได้ทันที นักวิชาการหลายคนนิยมเรียกว่า เป็นการประเมินผลครึ่งทางของแผนงานหรือโครงการ (Mid-term Evaluation) ทั้งนี้ จะนำเอาเอกสาร รายงานความก้าวหน้า รายงานข้อมูลด้านต่างๆ มาประกอบกับการสำรวจหรือรายงานประจำปีของแผนงานหรือโครงการนั้นๆ ผู้ประเมินงานในช่วงนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหรือโครงการนั้นๆ แต่ไม่ได้ลงมือดำเนินงาน หรือเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในสนาม เจ้าหน้าที่เหล่านี้มักเป็นนักวิชาการฝ่ายวางแผนหรือนักวิชาการในส่วนกลาง การประเมินผลในช่วงนี้มีประโยชน์ต่อผลสำเร็จของโครงการมาก เพราะข้อมูลจากการประเมินผลจะนำไปใช้ปรับปรุงแผนหรือโครงการต่อไป ถ้าขาดการประเมินในช่วงนี้อาจส่งผลกระทบต่องานในช่วงสุดท้ายได้เช่นกัน

ดังนั้น จำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลในระหว่างดำเนินการไว้ตลอดเวลา โดยการสร้างระบบควบคุมกำกับ (Monitoring System) การควบคุมกำกับจะเป็นส่วนช่วยใช้ปัญญาหรือแนะแนวทางแก้ไขในขณะที่ดำเนินงานอยู่ ตัวอย่างเครื่องมือใช้ควบคุมกำกับ เช่น เครื่องวัดปริมาณน้ำมันในรถยนต์ ซึ่งจะมีแผงหน้าปัดบอกถึงปริมาณน้ำมันโดยใช้เข็มชี้วัด

3. การประเมินผลหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ (Post-project Evaluation) เป็นการประเมินผลภายหลังจากที่โครงการเสร็จสิ้นไปแล้วหรือใกล้จะสิ้นสุด โดยที่ผู้กำหนดนโยบาย จะให้ความสนใจเกี่ยวกับผลกระทบต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะเป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมาย

ต้องการดูว่า ประสิทธิภาพโดยรวมของแผนงานหรือโครงการเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ หรือเมื่อประเมิน ประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบของโครงการตั้งแต่สองโครงการขึ้นไป จะส่งผลอะไรออกมาบ้าง

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า การประเมินนั้น สามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ต้น เริ่มจากการวางแผน ระหว่างการดำเนินโครงการ และหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

หลักการในการประเมินผลนโยบาย

วิลเลียม ดันน์ (William N.Dunn) ได้แบ่งเกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายเป็น 6 เกณฑ์ด้วยกันดังต่อไปนี้ (จินดาลักษณ์ ยาวะประภาส, 2539 : 254-257)

ประสิทธิผล (Effectiveness) ประสิทธิภาพ คือ การพิจารณาว่าผลของนโยบายนั้นบรรลุ วัตถุประสงค์หรือไม่เพียงไร ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้เหตุผลทางเทคนิควิชาการ (Technical Rationality) นิยมวัดออกมาในรูปของหน่วยสินค้าและบริการ หรือในรูปของจำนวนเงิน

1. ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพวัดจากกำลังงานหรือความพยายามหรือพลัง (Effort) ที่ใช้ไปในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในระดับของประสิทธิภาพเป็นเรื่องของหลักเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Rationality) คือ แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลกับความพยายาม หรือพลังที่ต้องใช้ไป ซึ่งนิยามวัดออกมาในรูปของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของสินค้าหรือ บริการ นโยบายที่มีประสิทธิภาพคือ นโยบายที่ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

2. ความพอเพียง (Adequacy) ความพอเพียง หมายถึง ความพอใจที่ นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการ โดยพิจารณาจากประสิทธิผล เกณฑ์เกี่ยวกับความพอเพียงนี้จะบ่งชี้ถึงความคาดหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทางเลือกต่างๆ ของนโยบายกับผลได้จากลักษณะ ความสัมพันธ์ของค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

แบบที่ 1 ต้องการประสิทธิผลสูงสุดในงบประมาณ (ค่าใช้จ่าย) ที่มีอยู่จำกัด ลักษณะเช่นนี้จะพบมากในนโยบายหรือโครงการของทางราชการ คือ มีงบประมาณให้จำนวนจำกัดเท่ากัน ผู้บริหารจะต้องหาทางเลือกที่จะเกิดประโยชน์สูงสุด การวิเคราะห์ความพอเพียง (ในการสนองตอบความต้องการ) เช่นนี้ เรียกว่า การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่เท่ากัน (Equal-cost Analysis)

แบบที่ 2 มีลักษณะตรงข้ามกับแบบที่ 1 คือ กำหนดระดับของประสิทธิผลไว้คงที่ เช่น ต้องวางแผนนโยบายหรือโครงการขนส่งสาธารณะสำหรับคน 1 แสนคน เกณฑ์ความพอเพียงก็คือ จะต้องจัดการเรื่องขนส่งสาธารณะสำหรับคน 1 แสนคน ซึ่งอาจจะใช้ รถเมล์ รถราง รถใต้ดิน ใดๆอย่างหนึ่ง เป็นต้น แต่ละแบบจะมีค่าใช้จ่ายผันแปรต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับว่าจะเลือกนโยบายในการบริหารอย่างไร กรณีเช่นนี้วิเคราะห์ประสิทธิผลที่เท่ากัน (Equal-effectiveness Analysis)

แบบที่ 3 การวิเคราะห์แบบนี้ให้ทั้งค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลแปรผันได้ ตัวอย่าง เช่น บางหน่วยงานจะกำหนดงบประมาณไว้ให้มากพอเพื่อให้มีนโยบายต่างๆบรรลุวัตถุประสงค์ของ

หน่วยงาน เนื่องจากทั้งค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลเปลี่ยนแปลงได้ ความพอเพียงในที่นี้ก็คือการที่อัตราส่วนระหว่างประสิทธิผลกับค่าใช้จ่ายเป็นอัตราส่วนที่ดีที่สุด การวิเคราะห์แบบนี้เรียกว่า การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลแปรผัน (Variable-cost, Variable Effectiveness Analysis)

แบบที่ 4 การวิเคราะห์แบบนี้ให้ทั้งค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลคงที่ นโยบายที่ถูกกำหนด เช่นนี้ยากในการปฏิบัติ ซึ่งจะเกิดขึ้นเสมอในประเทศที่ยากจน ขาดแคลนงบประมาณ การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายจะประสบปัญหาอยู่เสมอ เพราะนโยบายที่ออกมาจะกำหนดว่า มีงบประมาณให้เท่าไร และต้องการประสิทธิผลในระดับใด ตัวอย่างเช่น นโยบายจัดการขนส่งสาธารณะสำหรับประชาชน 1 แสนคน แต่มีงบประมาณให้ไม่เพียงพอ ผู้บริหารจะต้องหาทางเลือกที่จะแก้ไขข้อจำกัดทั้ง 2 ประการให้ได้ (ข้อจำกัดเรื่องค่าใช้จ่ายและประสิทธิผล) การวิเคราะห์แบบนี้เรียกว่า การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายเท่ากัน (Equal Cost, Equal-effectiveness Analysis)

3. ความเป็นธรรม (Appropriate) ความเป็นธรรม เป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเหตุผลทางด้านกฎหมายและสังคม ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระจายผลของนโยบายและความพยายามของกลุ่มต่างๆ ที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการตามนโยบาย นโยบายที่ให้ความเป็นธรรมคือ นโยบายที่คำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการต่างๆ อย่างเป็นธรรม เช่น นโยบายกระจายรายได้ นโยบายเปิดโอกาสทางการศึกษา และนโยบายการให้บริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงการประเมินนโยบายในแง่ของความเสมอภาค นโยบายหรือโครงการบางอย่างอาจมีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ และความพอเพียง เมื่อพิจารณาจากอัตราส่วนของต้นทุนผลประโยชน์หรือผลประโยชน์สุทธิ อาจได้รับการประเมินว่าไม่เหมาะสมที่จะนำมาปฏิบัติ ถ้านโยบายหรือโครงการนั้นจะนำมาซึ่งการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม ตัวอย่างเช่น นโยบายหลายอย่างที่ผู้ได้รับผลประโยชน์มากไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการเลย หรือเสียให้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม นโยบายบางอย่างผู้เสียค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการให้มากกลับได้รับประโยชน์น้อย เป็นต้น

4. การตอบสนองความต้องการในบางนโยบายแม้มีประสิทธิผล มีประสิทธิพอเพียง ให้ความเป็นธรรมแต่ก็มีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอว่านโยบายนั้นสนองตอบต่อความต้องการ ความพึงพอใจในคุณค่าของกลุ่มต่าง ๆ หรือไม่ เกณฑ์การสนองตอบต่อความต้องการ พิจารณาในหลักการว่าการสนองตอบนั้นตรงกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือไม่

5. ความเหมาะสม ซึ่งจะพิจารณาถึงหลักเหตุผลในด้านที่เกี่ยวกับหลักการหรือสาระของนโยบาย เป็นที่ยอมรับว่า ความเหมาะสมของนโยบายใดนโยบายหนึ่งนั้นมิใช่อยู่นับเกณฑ์การประเมินเกณฑ์ใดโดยเฉพาะ แต่ต้องอาศัยหลายเกณฑ์ประกอบกัน เกณฑ์ความเหมาะสมจะต้องพิจารณาถึงคุณค่าของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความมีเหตุผลสนับสนุนสมมุติฐานต่างๆของ

วัตถุประสงค์นั้น ในขณะที่เกณฑ์การประเมินอื่นๆจะถือว่าวัตถุประสงค์เป็นเรื่องที่ยอมรับกันแล้ว เช่น เกณฑ์การประเมินเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ไม่เคยตั้งคำถามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ แต่เกณฑ์ความเหมาะสมจะต้องถามว่าวัตถุประสงค์นั้นเหมาะสมหรือไม่ การที่จะตอบคำถามนี้ได้ จะต้องพิจารณาเกณฑ์ต่างๆ ในการประเมินร่วมกัน คือ จะต้องใช้หลักเหตุผลหลายด้าน

การใช้เกณฑ์ในการประเมินนโยบายนั้น มิได้หมายความว่าจะต้องใช้เกณฑ์ทุกเกณฑ์ให้ครบถ้วนจึงจะกระทำการประเมินนโยบายได้ ในทางปฏิบัติมักจะใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเป็นหลัก เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดเน้นหนักหรือเพื่อแสดงให้เห็นทราบว่าการประเมินนโยบายนั้นให้ความสำคัญในเรื่องใด เช่น การใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพหรือเกณฑ์ความเป็นธรรมเป็นหลัก เป็นต้น ถ้าหากนโยบายสาธารณะใดสามารถใช้เกณฑ์การประเมินได้ทุกเกณฑ์ย่อมแสดงว่านโยบายสาธารณะนั้นมีคุณค่าอย่างยิ่ง ในทางปฏิบัติ ผู้ทำการประเมินนโยบายจะใช้เกณฑ์ต่างๆ มากกว่าเกณฑ์หนึ่งเกณฑ์ใด โดยเฉพาะในการประเมินนโยบาย เช่น อาจใช้เกณฑ์ความเป็นธรรมร่วมกับเกณฑ์ประสิทธิภาพ หรือใช้เกณฑ์อื่นๆ นอกจากที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น เช่น เกณฑ์ด้านจริยธรรม หรือเกณฑ์ด้านค่านิยมของสังคม หรือแม้กระทั่งมีการพิจารณาคุณสมบัติอื่นๆ เป็นพิเศษว่าใคร คือ บุคคลที่ควรได้รับประโยชน์จากนโยบาย เราสามารถใช้เกณฑ์อื่นๆ ร่วมกับเกณฑ์ของค่านิยม เพื่อให้การประเมินผลนโยบายประสบความสำเร็จมากที่สุด

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า หลักที่ดีในการประเมินนโยบายนั้น จะต้องประกอบไปด้วยประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ของโครงการ ความพอเพียงและมีความเป็นธรรม มีการตอบสนองของโครงการและความเหมาะสมเมื่อดำเนินการแล้วเป็นที่ยอมรับของสาธารณะชน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ความหมายของประสิทธิภาพ

ในการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเพชรบุรี ผู้วิจัยได้นำแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ มาประกอบการศึกษาดังต่อไปนี้

ตุลา มหาพสุธารนัท (2545 : 42-43) กล่าวว่าประสิทธิภาพ หมายถึง วิธีการจัดสรรทรัพยากร เพื่อ

1. ความสามารถในการผลิตผลลัพธ์ที่ต้องการด้วยการใช้พลังงาน เวลา เงิน วัสดุ หรือปัจจัยอื่นๆต่ำสุด

2. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่นำเข้า (Input) และผลลัพธ์ที่ออก (Output) เพื่อสร้างให้เกิดต้นทุนต่ำสุด

กล่าวคือ เป็นการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ มีประสิทธิผล หรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด เป้าหมายด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Goal) คือ จุดมุ่งหมายขององค์กรที่มุ่งที่ความเหมาะสมในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประหยัดความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า เพื่อการบรรลุเป้าหมายประสิทธิภาพจึงมักถูกวัดในรูปของต้นทุน หรือจำนวนทรัพยากรที่ใช้ไป เมื่อเทียบกับผลงาน หรือผลผลิตที่ได้ เช่น ต้นทุน แรงงาน เวลาที่ใช้ อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน สะท้อนถึงคำนิยามของปีเตอร์ ดรักเกอร์ที่ว่าการทำงานด้วยวิธีการที่ถูกต้อง ซึ่งทำให้เกิดการประหยัดต้นทุนได้มากกว่าเมื่อเทียบกับคู่แข่ง

แสวง รัตนมงคลมาศ (อ้างถึงใน กชกร เอ็นดูราษฎร์, 2547 : 9) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพจากทัศนของบุคคลต่าง ๆ พบว่า มีองค์ประกอบร่วมตรงกันอย่างหนึ่ง คือ ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุด

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (อ้างถึงใน กชกร เอ็นดูราษฎร์, 2547 : 10) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ (Mean) ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่สิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ประสิทธิภาพ หรือให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้สูงสุด

มิลเลท (Millet, 1954 : 4) ได้ให้ความหมายของ ประสิทธิภาพ ว่าหมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้นด้วย (Human Satisfaction and Benefit Produced)

ธงชัย สันติวงษ์ (อ้างถึงใน ก้องเกียรติ ทองอ่วม, 2549 : 6) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง กิจกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ ซึ่งหน่วยงานพยายามที่จะกำหนดให้ทราบแต่ชัดว่า พนักงานของตนสามารถปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

ดิน ปรัชญพฤทธิ (อ้างถึงใน ก้องเกียรติ ทองอ่วม, 2549 : 6) ได้ให้ความหมายไว้ในหนังสือ “ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์” ว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นก็คือ การลดค่าใช้จ่ายด้านวัตถุ และบุคลากรลง ในขณะที่พยายามเพิ่มความเร็วและความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น คำว่าประสิทธิภาพนี้ จะมีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่าประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ระดับคนที่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายงานให้บรรลุเป้าหมาย ได้มากน้อยเพียงใด

ไซมอน (Simon, 1960 : 180-181) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ในเชิงลักษณะของการจัดการวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) โดยเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้ คือ

$$E = (O-I) + S$$

E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลผลิตหรือผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรในการบริหารที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

เซอร์โต (อ้างถึงใน ชันติรักษ์ ตันติเฉลิม, 2549 : 6) ได้ให้นิยามของประสิทธิภาพและประสิทธิผลว่า ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ประสิทธิผลจึงมุ่งทำให้เกิดการ “ทำสิ่งที่ถูกต้อง (Doing the Right Things) ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุดในกระบวนการผลิต โดยสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ เป็นการใช้โดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ประสิทธิผล หรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด อาจเรียกว่า “ทำสิ่งต่าง ๆ ให้ถูกต้อง (Doing Things Right)”

เวเบอร์ (Weber, อ้างถึงใน กชกร เอ็นดูราษฎร์, 2547 : 10) ได้กล่าวไว้ในแนวคิด Ideal Type Bureaucracy ได้กล่าวถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้ปฏิบัติต้องมีทักษะ (Skill) ดังนั้น การที่จะเน้นส่งเสริมพัฒนา การแบ่งงานและการฝึกงานเฉพาะงาน จะช่วยให้เกิดการประหยัดทั้งทรัพยากร และเวลาในการปฏิบัติงาน และขั้นตอนการบังคับบัญชา รวมทั้งระเบียบวินัย ข้อบังคับของงานที่เห็นเด่นชัด

สมพงษ์ เกษมสิน (อ้างถึงใน กชกร เอ็นดูราษฎร์, 2547 :10-11) ได้นำแนวคิด Harring Emerson ที่เกี่ยวกับหลักการทำงานให้มีประสิทธิภาพ 12 ประการ ดังนี้

1. ทำความเข้าใจและกำหนดแนวความคิดในการทำงานให้กระจ่าง
2. ให้หลักสามัญสำนึกในการพิจารณาความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
3. คำปรึกษาแนะนำต้องสมบูรณ์และถูกต้อง
4. รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
5. ปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม
6. การทำงานต้องเชื่อถือได้ มีความลับพลัน มีสมรรถภาพและมีการลงทะเบีย่นไว้เป็นหลักฐาน
7. งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง
8. งานสำเร็จทันเวลา

9. ผลงานได้มาตรฐาน

10. การดำเนินงานสามารถยึดเป็นมาตรฐานได้
11. กำหนดมาตรฐานที่สามารถเป็นเครื่องมือ ในการฝึกสอนงานได้
12. ให้บำเหน็จรางวัลแก่พนักงานที่ดี

ปีเตอร์สัน และ โพลวแมน (Peterson and Plowman, อ้างถึงใน กชกร เอ็นดูราษฎร์, 2547 :11) ได้ให้แนวคิดไว้ดังต่อไปนี้

1. คุณภาพของงาน (Quality) จะต้องมีคุณภาพสูง คือ ผู้ผลิตและผู้ใช้ได้ประโยชน์ คุ่มค่าและมีความพึงพอใจปริมาณงาน (Quantity) งานที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นไปตามความคาดหวังของหน่วยงาน

2. เวลา (Time) คือ เวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน จะต้องอยู่ในลักษณะที่ถูกต้องตาม หลักการเหมาะสมกับงานและทันสมัย

3. ค่าใช้จ่าย (Costs) ในการดำเนินการทั้งหมด จะต้องเหมาะสมกับงาน และวิธีการ คือ จะต้องลงทุนน้อยและได้ผลกำไรมากที่สุด

พิชญ อรุณรัตน์ (2547 : 9-11) ได้สรุปแนวคิดขององค์การที่มีประสิทธิภาพ ไว้ว่า องค์การมีลักษณะเหมือนสิ่งมีชีวิต คือ มีเกิด มีความเจริญเติบโต มีแก่ มีดับสูญ ดังนั้นรูปแบบ องค์การต้องกำหนดตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ในองค์การขึ้นอยู่กับผู้ที่รู้ข้อมูลดีที่สุด องค์การจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้้องค์การ มีชีวิตที่สมบูรณ์และมีชีวิต ที่คงอยู่ยาวนาน ในการพัฒนาองค์การ ควรจะมีการพัฒนาทุกส่วนของ องค์การ มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกในองค์การได้ใช้ศักยภาพ หรือสติปัญญาอย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้ ลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

การพัฒนาองค์การจะต้องสอดคล้อง กับสภาพแวดล้อมภายนอก และกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งทำให้องค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุตาม จุดมุ่งหมายขององค์การ ลักษณะองค์การที่มีประสิทธิภาพหรือองค์การที่มีสุขภาพที่ดี จะมีลักษณะ ที่ทุกคนต่างทำงานโดยมีเป้าหมาย

การพัฒนาองค์การ มีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงแก้ไขเทคนิค และกรรมวิธีในการ ปฏิบัติงาน ระบบการวินิจัยสั่งการ การจูงใจ การสื่อข้อความ และระบบในการให้รางวัล ซึ่งถ้า ผู้บริหารในองค์การได้มีการตระหนักถึงความต้องการนี้อย่างแท้จริงแล้ว องค์การก็อยู่ในสภาพ พร้อมสำหรับการพัฒนาพัฒนาองค์การ

ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การใช้ทรัพยากรขององค์การให้บรรลุเป้าหมาย ขององค์การ ส่วนคำว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง วิธีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดความ

สิ้นเปลืองน้อยที่สุด หรือสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด โดยประสิทธิภาพรวมขององค์กร ให้ความสำคัญที่โครงสร้างและเป้าหมายขององค์กร (Organization's Structure and its Goals) ซึ่งกำหนดหลักประสิทธิภาพไว้ 12 ประการ ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการบริหารจัดการที่มีระบบ โดยมุ่งที่การทำงานให้เหมาะสมและง่ายขึ้น ซึ่งจะลดความสิ้นเปลืองในด้านต่าง ๆ มีรายละเอียดดังนี้

กำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน (Clearly Defined Ideal) ผู้บริหารต้องทราบถึงสิ่งที่ต้องการ เพื่อลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน

1. ใช้หลักเหตุผลทั่วไป (Common Sense) ผู้บริหารต้องพัฒนาความสามารถ สร้างความแตกต่างโดยค้นหาความรู้ และคำแนะนำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
2. คำแนะนำที่ดี (Competent Counsel) ผู้บริหารต้องการคำแนะนำจากบุคคลอื่น
3. วินัย (Discipline) ผู้บริหารควรกำหนดองค์การเพื่อให้พนักงานเชื่อถือตามกฎและวินัยต่าง ๆ
4. ความยุติธรรม (Fair Deal) ผู้บริหารควรให้ความยุติธรรมและความเหมาะสม
5. มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ เป็นปัจจุบัน ถูกต้อง และแน่นอน (Reliable, Diate, Accurate , and Permanent Records) ผู้บริหารควรมีข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
6. ความฉับไวของการจัดส่ง (Dispatching) ผู้บริหารควรใช้การวางแผนตามหลักวิทยาศาสตร์ สำหรับแต่ละหน้าที่เพื่อให้องค์การทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่นและบรรลุจุดมุ่งหมาย
7. มาตรฐานและตารางเวลา (Standards and Schedules) ผู้บริหารต้องพัฒนาวิธีการทำงาน และกำหนดเวลาทำงานสำหรับแต่ละหน้าที่
8. สภาพมาตรฐาน (Standardized Conditions) ผู้บริหารควรรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี
9. การปฏิบัติการที่มีมาตรฐาน (Standardized Operations) ผู้บริหารควรรักษารูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่ดี
10. มีคำสั่งการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานระบุไว้ (Written Standard – Practice Instructions) ผู้บริหารต้องระบุการทำงานที่มีระบบถูกต้องและเป็นลายลักษณ์อักษร
11. การให้รางวัลที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency Reward) ผู้บริหารควรให้รางวัลพนักงานสำหรับการทำงานที่เสร็จสมบูรณ์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2545) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ไว้ดังนี้ มาตรา 3/1 ของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอน

การปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึง ความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

องค์ประกอบ

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

ของรัฐ

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

หมวด 9 บทเบ็ดเตล็ด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

กำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไว้ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (Customer-driven)
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ (Result-based Management)
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (Efficiency and Value for Money)
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (Business Process Reengineering)
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (Strategic Vision Management)
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ (Quality Service)
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (Result-oriented)

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดประโยชน์สุขของประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ โดย มาตรา 45 กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ ส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้กำหนด กรอบหลักเกณฑ์แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่ง เชื่อมโยงกับการสร้างแรงจูงใจ เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างเป็นระบบ เพื่อนำ ผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาให้แรงจูงใจเพื่อเสริมภาพ สร้างการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีต่อไป โดยแนวทางการบริหารหรือจัดสรรสิ่งจูงใจที่จะได้รับ ประกอบด้วย สิ่งจูงใจที่ เป็นทั้งตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือ ร่วมใจ ในการปฏิบัติงาน ให้เกิด ประสิทธิภาพ และมุ่งสู่เป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ให้ความสำคัญการสร้างจูงใจทั้ง ระดับองค์กร และระดับบุคคล และมีการนำมาตรการเชิงลบมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ เพื่อผลักดันให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อผลงานและบริหารราชการแบบมืออาชีพ ประกาศให้ ประชาชนทราบเกี่ยวกับข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการ ผลการประเมินตามข้อตกลง และสิ่งจูงใจที่ ส่วนราชการได้รับเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ทรัพยากรในการ ดำเนินงานใดๆ และผลสำเร็จของงานนั้นได้มาโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

ด้านโครงสร้าง

เอ็ดเวิร์ด และชาร์กานสกี Edwaeds and Sharkansky (อ้างถึงใน วิรคต ทับทิมดี, 2546 : 23) ได้กล่าวว่า โครงสร้างของระบบราชการ (Bureaucratic Structure) และขั้นตอนมาตรฐานใน การทำงาน (Standard Operating Procedures) ปัจจุบันนี้มีความสำคัญมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นกรอบที่คอยบังคับ มิให้ข้าราชการดำเนินงานออกนอกแนวทางที่กำหนด เป็นกลไกที่ ช่วยให้ข้าราชการสามารถจัดการกับปัญหา และงานที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องคิดและวิเคราะห์ เพื่อ ค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน เพราะวิธีการทำงานถูกกำหนดเป็นขั้นตอนตามลำดับขั้นตอน ตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา ประกอบไปด้วย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางราชการ

ด้านบุคลากร

แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น Van Meter and Van Horn (อ้างถึงใน วิรคต ทับทิมดี, 2546 : 21) ได้กล่าวว่า คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่ สำคัญ จะมีอิทธิพลหรือมีผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. ความรู้ ความชำนาญทางเทคนิคและทักษะทางการเมือง
2. ทักษะการตัดสินใจของผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ
4. ค่านิยมของผู้ปฏิบัติ
5. อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ

ด้านงบประมาณ

วรเดช จันทรศร (อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ จันทรโชติ, 2549 : 39) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่เกี่ยวกับเงินทุน เป็นปัญหาที่สำคัญค่อนข้างมาก หากหน่วยงานถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขการสนับสนุนเงินทุน ไม่ว่าจะเป็นด้วยจำนวนเงินทุนหรือระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับต่าง ๆ ย่อมจะส่งผลทำให้การปฏิบัติ เกิดความไม่คล่องตัวไม่สามารถตอบสนองต่อนโยบายได้อย่างที่กำหนดไว้ ซึ่งปัจจัยนี้ จะสามารถแก้ไขก็ตรงที่หน่วยงานกลางจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญหา เช่น การจัดสรรงบประมาณการแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับ เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวต่อการปฏิบัติงาน

การมีงบประมาณที่เพียงพอ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะนโยบายดังกล่าวจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย จึงจะมีส่วนช่วยให้หน่วยปฏิบัติ สามารถนำงบประมาณที่มากพอไปจัดสรรที่เพียงพอได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ จะทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ดียิ่งขึ้น

ด้านสถานที่

วรเดช จันทรศร (อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ วงศ์รักไทย, 2548 : 22) สถานที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากความเหมาะสมของสถานที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นประสบความสำเร็จได้

ด้านวัสดุอุปกรณ์

วรเดช จันทรศร (อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ วงศ์รักไทย, 2548 : 22) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลนั้น หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจะต้องมีวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ เครื่องใช้ที่เพียงพอและมีคุณภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเอาไว้ สำหรับในส่วนนี้จะขอเสนอความหมายของนักวิชาการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทางการศึกษาหรือกรอบแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะและประโยชน์รวมทั้งโครงสร้างของทฤษฎีนักวิชาการให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

วรเดช จันทรศร (2543 : 5-3) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ “ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าเอาไว้” ความครอบคลุมหรือขอบเขตของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจแยกออกเป็นคำถามได้หลายคำถาม เช่น

1. นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรและทำไมจึงได้มีการนำไปปฏิบัติในลักษณะเช่นนั้น
2. มีใครหรือองค์กรใดบ้างที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายความว่าอะไร
4. เราควรทำอย่างไรจึงจะสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. มีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. มีกลยุทธ์ใดบ้างที่สามารถนำมาใช้ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แมคลาฟลิน (McLaughlin อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2543 : 5-3) มีความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัตร ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ให้สำเร็จลุล่วงกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบายโดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

วิลเลียมส์ (William อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2543 : 5-3) ชี้ว่า กริยาที่เรียกว่าการนำไปปฏิบัติ (Implement) มีความหมายหลักอยู่ 2 ประการ

1. การจัดหาหรือเตรียมวิธีการทั้งหลายทั้งปวงที่จะทำให้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงให้พร้อม

2. การดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง การนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงานหนึ่งสามารถเกี่ยวข้องกับความหมายทั้งสองประการในขณะเดียวกันนั่นคือในทฤษฎีของวิลเลียม การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินการเพื่อให้นโยบายสำเร็จลุล่วง

เพรสแมนและวิลด์ฟัสกี (Pressman and Wildavsky อ้างถึงใน สุขชัย ยาวะประภาส, 2544 : 87) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดไว้ และการนำไปปฏิบัติเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการที่มุ่งสู่การกระทำให้บรรลุผล

มีเตอร์และฮอร์น (Meter and Horn อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2548 : 208) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำของข้าราชการและประชาชนมีผลเป็นการส่งเสริมหรือขัดขวางความพยายามของรัฐในการบรรลุเป้าหมาย

แบร์เรตต์และฟัดจ์ (Barrett and Fudge อ้างถึงใน สุขชัย หยกชัย, 2546 : 14) ได้ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นหรือถูกกระทำให้เกิดขึ้นและหาคำอธิบายถึงการเกิดปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้นพร้อมทั้งตรวจสอบระดับของการกระทำมีความสัมพันธ์กับตัวนโยบาย

ควอด (Quade อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2544 : 405) ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่เกิดขึ้นของนโยบายเป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนหลังจากตัดสินใจยอมรับวิธีการปฏิบัติ

มยุรี อนุมานราชชน (2548 : 208) ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

เอดวาร์ดส์ (George, 1980 อ้างถึงใน เศรษฐ์สุดา ตระกูลทอง, 2547 : 7) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า คือ ขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบาย (การออกพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มติของฝ่ายบริหาร และคำตัดสินของฝ่ายตุลาการ) กับผลที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากตัวนโยบายนั้น

ซาบาเทียร์ และ แมซมานเนียน (Mazmanian and Sabatier, 1989 อ้างถึงใน เศรษฐ์สุดา ตระกูลทอง, 2547 : 7) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การนำเอาผลการตัดสินใจพื้นฐานทางนโยบายซึ่งอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ มติของฝ่ายบริหาร หรือคำตัดสินของฝ่ายตุลาการไปดำเนินการให้บรรลุผล

ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นภายหลังจากการประกาศใช้นโยบายและถูกนำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานของทางราชการ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีผลอย่างต่อเนื่อง ตรงเท่าที่นโยบายนั้นยังมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย วิมเมอร์ และ รินนิง (Weimer and Rinning, 1992 อ้างถึงใน เศรษฐสุดา ตระกูลทอง, 2547 : 8) อาทิเช่น นโยบายการเกณฑ์ทหาร นโยบายประกันสังคม และนโยบายการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้กำหนดนโยบายไปดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐและเอกชน เพื่อมุ่งให้เกิดความสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์

องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2543 : 201) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งครอบคลุมกับองค์การและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ องค์การและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้น ต่างก็มีบทบาทและมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไปแล้วไม่มีใครที่จะควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมดองค์การและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นได้แก่

1. ฝ่ายการเมือง
2. ระบบราชการ
3. ข้าราชการ
4. ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ฝ่ายการเมือง มีความสำคัญมากในกระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นโยบายที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแลเอาใจใส่ ติดตามผลอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็จะให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

ระบบราชการ ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไปทุกหน่วยงานราชการมักจะวางแผนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบจะไม่ยอมให้ราชการอื่นมาช่วงชิงเอาไป ระบบราชการมีแนวโน้มจะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ดังนั้นความร่วมมือของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้าราชการ ในฐานะบุคคลก็ถือได้ว่า มีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของข้าราชการ ในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ จะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระดับของข้าราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ ตลอดจนผู้ปฏิบัติการหรือข้าราชการในระดับล่าง

ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย จะมีทั้งในแง่ของบุคคลและในฐานะกลุ่มในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ จะเป็นผู้ที่ติดต่อและมีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง บทบาทของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ หากมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม จะมีความสำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2543 : 197) ได้พัฒนาแนวความคิด (Concepts) ตัวแบบ (Models) และทฤษฎี (Theories) ขึ้นมากมายเพื่อเป็นกรอบในการศึกษา และการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ และองค์ประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนโยบายได้แก่

1. ตัวแบบชั้นนำ (Elite model)

หลักการของตัวแบบชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจ ในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด โดยชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (Preferences) หรือ ค่านิยม (Values) ของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ดาย และ ซิกเลอร์ (Dye & Zeigler, 1981 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543 : 199) ถึงแม้โดยทั่วไปแล้ว นโยบายสาธารณะจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน สิ่งนี้อาจเป็นการแสดงออกของความเชื่อมากกว่าความเป็นจริง โดยเฉพาะในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยม ประชาชนถูกผู้ปกครองนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายของตนเองอยู่เสมอ หลักการของตัวแบบชนชั้นนำ ถือว่าประชาชนส่วนใหญ่ จะไม่สนใจกิจการทางการเมืองและไม่ได้รับข้อมูลที่ดีพอเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ชนชั้นนำ จึงมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าการที่ประชาชนจะกำหนดความคิดเห็นของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง ด้วยเหตุนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความพอใจหรือค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นนำโดยตรง ข้าราชการทำหน้าที่เพียงนำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นนำไปสู่ประชาชนเท่านั้น

2. ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

ในสังคมประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะพื้นฐานเป็นสังคมพหุ (Pluralis Society) จะประกอบด้วย กลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups) และกลุ่มประโยชน์ (Interest Groups) มากมาย ซึ่งอาจจัดตั้งในรูปของชมรม สมาคม สหภาพแรงงาน องค์การนักศึกษา หรือสภวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ลักษณะกลุ่มอิทธิพลจะมุ่งในการเรียกร้องและพิทักษ์ความเป็นธรรมของสังคม ส่วนกลุ่มผลประโยชน์จะมุ่งในการรักษาสถานีและผลประโยชน์ของตนเพื่อป้องกันมิให้กลุ่มอื่นเข้ามาละเมิดการแสดงบทบาทของกลุ่มต่างๆ ทั้งกลุ่มอิทธิพลและกลุ่ม

ผลประโยชน์ จึงมีลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงความได้เปรียบในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล ให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน ลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงดังกล่าวเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยกลุ่มที่มีพลังมากกว่าจะเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบ ส่วนกลุ่มที่มีพลังน้อยกว่าจะเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบ แต่ถ้าแต่ละกลุ่มมีพลังผลักดัน (Forces) และแรงกดดัน (Pressure) ใกล้เคียงกัน ผลของการต่อรองจะปรากฏออกมาในลักษณะของการประนีประนอมนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลผลิตของดุลยภาพระหว่างกลุ่มโดยตรง แนวความคิดสำคัญของตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มถือว่า นโยบายสาธารณะคือ ผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ความสมดุลเหล่านี้เกิดขึ้น จากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลงประนีประนอมกันการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดจะคาดหมายได้ว่า จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง นโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์

3. ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

กรอบความคิดเชิงระบบมีฐานคติ (Assumption) ที่สำคัญว่าชีวิตจะดำรงอยู่ได้ องค์ประกอบของสิ่งมีชีวิตจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบ (Systematic Function) กล่าวคือ ระบบจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะและองค์ประกอบเหล่านี้จะต้องทำงานสอดคล้องประสานกัน ระบบจึงจะดำรงอยู่ได้ ถ้าหากองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งทำหน้าที่บกพร่อง หรือได้รับความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของระบบทั้งหมด ผลกระทบที่มีต่อสมรรถนะของระบบจะมากน้อยหรือรุนแรงเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์ประกอบที่ได้รับ ความเสียหายจากแนวความคิดดังกล่าว เอสตัน (Easton, 1957 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2543 : 219) ได้นำมาประยุกต์ในการอธิบายการเมืองว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือน “ชีวิตการเมือง” (Political Life) ดังนั้น ชีวิตการเมืองจึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง (Political System) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง ความต้องการของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ได้แก่ ความต้องการบริการด้านการศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ บริการโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและการสื่อสาร เป็นต้น ส่วนการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย การชำระภาษีอากร และการปฏิบัติตามการตัดสินใจนโยบายของรัฐ ระบบการเมืองจะดำรงอยู่ไม่ได้ หากปราศจากการสนับสนุนของประชาชน และประชาชนจะให้การสนับสนุนต่อระบบการเมือง มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลว่าจะสนองตอบตรงความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด ดังนั้น การตัดสินใจนโยบายของระบบการเมือง จึงได้รับอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลจากความต้องการ

และการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งระบบการเมืองจะต้องตัดสินใจให้เกิดผลผลิตคือ นโยบายสาธารณะที่มีเหตุผลและน่าพึงพอใจ

4. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

การวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้กรอบความคิดของตัวแบบสถาบัน ยึดฐานคติที่สำคัญว่า นโยบายสาธารณะคือผลผลิตของสถาบันทางการเมือง (Political Institutional Outputs) ทั้งนี้เพราะว่ากิจกรรมทางการเมืองโดยทั่วไปล้วนมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันทางการเมืองทั้งสิ้น สถาบันทางการเมืองที่สำคัญเหล่านี้ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดนำไปปฏิบัติ และใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและสถาบันราชการดำเนินไปอย่างใกล้ชิดกล่าวคือ นโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะ จนกว่านโยบายนั้น จะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติ และใช้บังคับโดยสถาบันราชการที่รับผิดชอบ สถาบันราชการมีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะ (Characteristics) ของนโยบายสาธารณะ 3 ประการได้แก่ ดาย (Dye, 1984 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2543 : 224)

ประการแรก สถาบันราชการเป็นผู้รับรองความชอบธรรม (Legitimacy) ของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลถือว่าเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามกลุ่มต่างๆ ของประชาชนอาจจะมียุทธศาสตร์หลากหลายต่างกันไป แต่มีเฉพาะนโยบายของรัฐบาลเท่านั้นที่มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อประชาชน

ประการที่สอง นโยบายสาธารณะมีลักษณะของความครอบคลุมทั้งสังคม (Unibersality) ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะมีผลต่อประชาชนทั้งสังคม ส่วนนโยบายของกลุ่ม หรือองค์การอาจมีผลเฉพาะบางส่วนของสังคมเท่านั้น

ประการสุดท้าย รัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ (Coercion) ในสังคม กล่าวคือมีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนนโยบายหรือกฎหมายของรัฐได้ ส่วนการแซงชั่น (Sanction) โดยกลุ่มหรือองค์การต่างๆ ในสังคมจะกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัด

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

กรอบความคิดของตัวแบบกระบวนการมีฐานคติสำคัญว่า นโยบายสาธารณะ คือ ผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้โดยถือว่า กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง คือ ศูนย์กลางของการศึกษา นโยบายสาธารณะ วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาดังกล่าวก็ เพื่อต้องการจะจำแนกรูปแบบของกิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Processes) โดยพยายาม ที่จะจัดกลุ่มของกิจกรรมและพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบาย

สาธารณะโดยกำหนดชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้เป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้ ดาย (Dye, 1984 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 : 229)

ประการแรก การจำแนกลักษณะปัญหา หมายถึง การพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขว่า เป็นปัญหาลักษณะใด อาทิ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความยากจน ปัญหาเกี่ยวกับการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาเกี่ยวกับขาดแคลนสินเชื่อ ในการลงทุน ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการว่างงาน ปัญหายาเสพติด และปัญหาโสเภณีเด็ก เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหา ระดับความรุนแรงของปัญหา และผลกระทบของปัญหาที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อจัดลำดับความสำคัญสำหรับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ประการที่สอง การจัดทำทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) หรือข้อเสนอ นโยบายเมื่อนำข้อมูลปัญหานโยบายจากการวิเคราะห์ในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากลำดับความสำคัญแล้วในขั้นตอนนี้ สิ่งที่จะต้องกระทำก็คือการกำหนดวาระสำหรับการอภิปรายนโยบาย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหามาให้ได้ผล ในการพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหามา นำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายอาจจำเป็นต้องพิจารณาทางเลือกไว้หลาย ๆ ทางเลือก เพื่อนำทางเลือกแต่ละทางมาวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน ตลอดจนความคุ้มค่าในด้านต้นทุนและผลประโยชน์ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนำทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่สาม การให้ความเห็นชอบนโยบาย (Policy Adoptions or Approvals) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด โดยจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกว่าจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ และจะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงใด และจำเป็นจะต้องแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองใดบ้าง เพื่อให้ทางเลือกนโยบายได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การประกาศใช้บังคับกฎหมายต่อไป

ประการที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementations) ได้แก่ การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นใหม่ในกรณีที่ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ก่อน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ และบริการที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

ประการสุดท้าย การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluations) ได้แก่ การศึกษา การดำเนินงานของโครงการ การประเมินผลสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า การประเมินผลกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลผลิต

ของนโยบาย การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายหรือโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มนอกเป้าหมายในสังคม รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

5. ตัวแบบหลักและเหตุผล (Rational Model)

กรอบความคิดตามหลักเหตุผลแตกต่างจากทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผล (Atonal Choice Theory) กล่าวคือ ทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลประกอบด้วยสัจพจน์ที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก ผู้ดำเนินบทบาททางการเมือง (Political Actors) ดำเนินการอย่างมีเหตุผลในการแสวงหาหนทางตอบสนองความต้องการส่วนตัว เช่นเดียวกับปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อาทิเช่น ผู้เลือกตั้งก็มีความปรารถนาซึ่งอาจจะแตกต่างกันในแต่ละบุคคล การเป็นผู้มีเหตุผล (Being Rational) จะแสดงออกโดยการจัดลำดับความพอใจของตนเองจากสิ่งที่ต้องการมากที่สุดไปสู่ที่ต้องการน้อยที่สุด และในการตัดสินใจต่าง ๆ จะถูกกำหนดโดยความพึงพอใจของตน โดยมุ่งการบรรลุผลประโยชน์สูงสุดที่ตนเองจะได้รับ (Self-Interest) มากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่พลเห็นโดยทั่วไปของปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจทางการเมือง เลวิน (Levin, 1986 : 941 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2543 : 234)

ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับด้านระเบียบวิธีการตัดสินใจของแต่ละบุคคล (Methodology Goal Individualism) การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลแต่ละคนเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ของทฤษฎีนี้ ค่านิยมหรือความพึงพอใจของแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญกว่าค่านิยมใด ๆ ทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลได้เสนอว่าการกระทำขององค์การหรือกลุ่มใด ๆ สามารถอธิบายได้โดยการศึกษาถึงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลในองค์การนั้น ฟารินา (Farina, 1977 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2543 : 234)

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งเห็นว่าตัวแบบเหตุ (Rational Model) คือ ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ดาย (Dye, 1984 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2543 : 234) กล่าวคือ นโยบายที่ยึดหลักเหตุผล คือ นโยบายที่มุ่งผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม หมายถึง การตัดสินใจ นโยบายใด ๆ รัฐบาลควรที่จะเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนทางสังคมมากกว่าต้นทุนที่ใช้จ่ายไป เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม และรัฐบาลควรที่จะยกเลิกหรือหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายที่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงกว่า ผลตอบแทน

6. ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Model)

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกรอบความคิดของตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน อยู่บนฐานคิดว่า นโยบายสาธารณะมีลักษณะของการกระทำกิจกรรมของรัฐบาลที่ต่อเนื่องมาจากอดีต โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพียงบางส่วนหรือเพียงเล็กน้อยเท่านั้นต้นกำเนิดของแนวความคิดนี้ มาจากข้อเสนอของ ลินด์บลอม (Lindblom, 1959 อ้างถึงใน

สมบัติ ชำรงรัฐวงศ์, 2543 : 198) ซึ่งในเบื้องต้น ลินด์บลอม (Lindblom) เรียกแนวความคิดนี้ว่า “Disjointed Instrumentalism” คำว่า “Disjointed” ในบริบทนี้หมายถึงการวิเคราะห์และการประเมินผล เงื่อนไขและทางเลือกต่าง ๆ เพื่อที่จะตอบสนองต่อสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม ส่วนคำว่า “Instrumentalism” หมายความว่า การเลือกเฉพาะทางเลือกของนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อย่างจำกัดเท่านั้น

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น ควรเลือกให้เหมาะสมกับนโยบายของแต่ละโครงการนั้น ๆ

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2543 : 64) ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะเป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่าง ๆ หลายปัจจัย นับตั้งแต่ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น

2. ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติ ของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ปัญหาในด้านการควบคุมจะมีมากขึ้นอยู่กับ (1) ความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย (2) ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย และ (3) ความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ

3. ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิก ในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น

4. ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อย ๆ หลาย ๆ ประการ นับตั้งแต่ (1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว (2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังพา หรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ และ (3) ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาทางด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญ เป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุน ทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วง หรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับ บุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ การจัดกิจกรรม รวมถึงการควบคุมให้โครงการนั้นสามารถดำเนินได้ตามนโยบาย

ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากการนำปัญหาสาธารณะที่เป็นปัญหาระดับชาติและเป็นปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขให้ประสบความสำเร็จถ้าไม่ได้รับการแก้ไขจะส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม (สมบัติ ชำรงชัญญ์, 2540 : 410) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังต่อไปนี้

1. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย
2. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง
3. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อหน่วยปฏิบัติ

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติความคุ้มค่าของทรัพยากร

5. ความก้าวหน้าของการพัฒนาประเทศ

6. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะประสบปัญหาในระดับมหภาคและระดับจุลภาคระดับมหภาค พบว่า นโยบายบางเรื่องในระดับจุลภาคกำหนดไม่สามารถทำให้หน่วยงานในท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ต้องการได้ ระดับจุลภาค รัฐบาลสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นยอมรับนโยบายแต่ไม่ได้แสดงว่าหน่วยงานเหล่านั้นสามารถจะปฏิบัติตามนโยบายได้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบายการสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหาร สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากร

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติอันได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สุภชัย ยาวะประภาส, 2550 : 101) ได้แก่

1. ลักษณะของนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุดเมื่อนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูงระหว่างฝ่ายปฏิบัติ และฝ่ายผู้กำหนดนโยบายหรือระหว่างฝ่ายประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายกับฝ่ายรัฐผู้กำหนดนโยบาย สาธารณชนสามารถรับรู้และเปรียบเทียบได้ว่านโยบายที่กำหนดมีประโยชน์สอดคล้องกับค่านิยม ประสพการณ์ และความต้องการของผู้ที่จะรับผลกระทบจากนโยบาย มีความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ มีข้อมูลย้อนกลับสะท้อนความสำเร็จหรือล้มเหลวจากการปฏิบัติ
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องมีความชัดเจน สอดคล้องกันง่ายแก่การเข้าใจของผู้ปฏิบัติ มีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน
3. ความเป็นไปได้ทางการเมืองได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายทั้งฝ่ายการเมือง ชนชั้นนำ สื่อมวลชน และประชาชน
4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี นโยบายจะต้องไม่ยุ่งยากในการเข้าใจ และการปฏิบัติต้องมีความชัดเจนในขั้นตอนการปฏิบัติ มีการวางแผนที่ดีทั้งแผนหลักในการปฏิบัติและแผนสำรองเพื่อป้องกันความล้มเหลว มีการปรับใช้เทคโนโลยีให้เหมาะสมกับพื้นที่และงาน
5. ความเพียงพอของทรัพยากร ด้านงบประมาณ บุคลากรที่มีคุณภาพ การบริการทางวัสดุอุปกรณ์และสถานที่
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนนโยบายทั้งงบประมาณและกำลังคน มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย การสื่อสารมีประสิทธิภาพ ผู้นำมีภาวะความเป็นผู้นำ
7. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีทักษะที่ดีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายต้องไม่ขัดแย้งกับการปฏิบัติงานเดิม ๆ ค่านิยม ตลอดจนอำนาจ ผลประโยชน์ และศักดิ์ศรีของผู้ปฏิบัติ
8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนจุดที่ตัดสินใจในการดำเนินงานไม่มาก มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและไม่มี การแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบน

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตรงตามเป้าหมายที่ต้องการแล้วแต่อาจยังไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่วางไว้บางกรณีก่อให้เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมายไว้

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า บทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทต่าง ๆ ของนโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ข้าราชการในแต่ละระดับรวมถึงผู้ให้บริการ ผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้เสียประโยชน์ในรายละเอียดบทบาทขององค์กร และผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ยังมีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทของนโยบาย อีกด้วย สำหรับในประเภทของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล หรือของภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม จะมีลักษณะที่เด่นโดยเฉพาะ กล่าวคือ ไม่มีกลุ่มเสียประโยชน์นอกจากฝ่ายที่ถูกควบคุม เช่น นโยบายการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ประชาชนทุกคน ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้โดยเท่าเทียมกัน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น

คำว่า ความคิดเห็น (Opinion) กับทัศนคติ (Attitude) มักจะถูกสลับกันได้เสมอ ความคิดเห็นเป็นเพียงความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่ตั้งอยู่ที่จิตใจ ความคิดเห็น และการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่เห็นว่าจะน่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้ ส่วนทัศนคติ มักจะหมายถึง ความพยายามที่จะทำ (Intention to Act) ซึ่งจะเกี่ยวข้องอย่างมากกับอุปนิสัย และพฤติกรรมมีนักวิชาการทั้งของไทย และต่างประเทศ ได้ให้ความหมายไว้น่าสนใจดังนี้

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2549 : 246-247) ให้ความหมายไว้ว่า “ความคิดเห็นเป็น ☐ น ☐ อพิจารณาเห็น ☐ เป ☐ นจริงจากการ ☐ ป ☐ ญญา ความคิดประกอบ ถึง ☐ แม ☐ ว ☐ จะไม่ ☐ อาศัยหลักฐานพิสูจน์ ☐ ยืนยัน ☐ ไค ☐ เสมอไปก็ตาม” และอีกความเห็นหนึ่งก็คือ “ทัศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับ ☐ ญหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

ออลพอร์ต (Allport, 1986 อ้างถึงใน พรทิพย์ สัมปิตตะวณิช, 2537 : 10) กล่าวว่า ทัศนคติ คือ ความโน้มเอียง (Predisposition) ที่เกิดจากการเรียนรู้เพื่อที่จะตอบสนองต่อวัตถุใด วัตถุหนึ่ง อาจจะออกมาในลักษณะที่พึงพอใจ หรือไม่พึงพอใจ ต่อวัตถุนั้นก็ได้

โคลาซา (Kolasa อ้างถึงใน กาญจนรัตน์ ลิริพูนทอง, 2547 : 11) มีความเห็นไว้ว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของแต่ละคนในอันที่จะพิจารณาถึง ☐ อเท็จ

จริงอย□างใดอย□างหนึ่ง หรือเป□านการประเมินผล (Evaluation) สิ่งใดสิ่งหนึ่งจาก สภาพแวดล้อม
□อมต□าง ๆ หรือความคิดเห็น เป□านการตอบสนองสิ่งเร□าซึ่งถูกจำกัด แต่เป□านสิ่งเร□
าที่ใด□รับอิทธิพลมาจากความโน□มเอียง และความโน□มเอียงนี้เองที่ทำให้□คนปฏิบัติตาม

โคสนิก (Kolesnik อ□างถึงใน กาญจนรัตน์ □ สิริพูนทอง, 2547 : 15) กล□าวว□า
ความคิดเห็น เป□านการแปลความหมาย (Interpretation) หรือการลงความเห็นที่เกิดจากข□อเท็จ
จริง (Facts) ซึ่งแต่□ละบุคคลคิดว□าถูกต□องแต่□คนอื่น ๆ อาจไม่□เห็นค□วก็ได□

ปภาวดี คุลยจินดา (2540 อ้างถึงใน รวินกร วิยะรันดร์, 2547 : 7) ให้ความหมายว่า
ทัศนคติ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่คาบเกี่ยวระหว่างความรู้สึกและความเชื่อหรือการรับรู้ของบุคคล
กับแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมโต้ตอบในทางใดทางหนึ่งต่อเป้าหมายทัศนคตินั้น

บุญเรียง ขจรศิลป์ □ (2543 : 121) กล□าวว□า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทาง
วาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล□าวว□าเขามีความเชื่อหรือรู□สึกอย□างไรนั้น เป□านการแสดง
ความคิดเห็นของบุคคลนั้น ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้น เป□านสิ่งที่เป□านไปได□

ความคิดเห็น เป□านการแสดงออก ในรูปแบบหนึ่ง ของทัศนคติ ดังนั้นการศึกษาป□
จจัย ที่มีผลต□อความคิดเห็นจึงได□พิจารณาถึงการเกิดทัศนคติ (Attitude Formation) ซึ่งเป□
นเสมือนที่มาหรือ ผลต□อความคิดเห็นจึงได□พิจารณาถึงการเกิดทัศนคติ (Attitude Formation)
ซึ่งเป□นเสมือนที่มาหรือ ป□จจัยที่มีผลต□อความคิดเห็นของบุคคล

ถวิล ธาราโกชน □ (2548 : 128-137) กล□าวถึงการเกิดทัศนคติว□าเกิดจากประสบ
การณ□ การอบรมเลี้ยงดู อิทธิพลของสื่อมวลชน เหตุการณ์□ที่ประทับใจ บุคลิกภาพของบุคคล
ความต□องการที่จะบรรลุผลตามที่ปรารถนา และอื่นๆ อีกหลายประการ ซึ่งมนุษย์□จะเรียนรู้□
หลังเกิด อย□างไรก็ตามสาเหตุสำคัญที่ทำให้□บุคคลมีทัศนคติต□อสิ่งหนึ่งสิ่งใดแตกต□างกัน
นั้นมี 4 ประการ คือ

1. ประสบการณ์□เฉพาะอย□าง (Specific Experience) เป□านประสบการณ์□ที่
บุคคลใด□พบกับเหตุการณ์□นั้นค□วตนเองและการไปพบนั้นทำให้□เกิดความฝ□งใจกลาย
เป□านทัศนคติของบุคคลนั้น

2. การติดต□อสื่อสารกับบุคคลอื่น (Communication From Others) โดยปกติใน
ชีวิตประจำวันคนเราค□องเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ดังนั้นจึงรับเอาทัศนคติหลายๆ อย□
□างไว□โดยไม่□ตั้งใจเพราะการเกี่ยวข้อง□กันนั้นเป□านลักษณะที่ไม□มีแบบแผน โดยจะเป□
□นกล□มครอบครัว เครือญาติ หรือผุ□ที่สนับสนุนกัน ส□วนตัวกลางที่เป□านสื่อสำคัญและมี
อิทธิพลในการสร□างทัศนคติ คือ โทรทัศน์□ วิทยุ หนังสือพิมพ์□ หนังสือและวารสารต□างๆ

3. รูปแบบ (Models) บ่อยครั้งที่ทัศนคติพัฒนามาจากการเลียนแบบ กลัวคือ เป
 การมองบุคคลอื่นว่ากระทำการหรือปฏิบัติสิ่งใด อยางไร แลวกก็จำเอาเป
 นรูปแบบปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบนั้นจะก่อให้เกิดทัศนคติใดมากหรือน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับ
 กับว่าผู้เปนั้นแบบนั้นเปบุคคลที่เขายอมรับนับถือเพียงใด

4. องค์ประกอบของสถาบัน (Institutional Factors) อันได้แก่ ครอบครัว
 โรงเรียน วัด หน่วยงาน สมาคม องค์การต่าง ๆ เปนต้น ซึ่งสถาบันเหล่านี้มีส
 วนในการสร้างทัศนคติแก่บุคคล

จากข้อความดังกล่าว สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อ
 เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง มีผลมาจากความเชื่อหรือค่านิยม ต้องอาศัยความรู้พฤติกรรม เป็น
 เครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจ แสดงออกมา การลงความเห็นเป็นไปในลักษณะเห็น
 ด้วยหรือไม่เห็นด้วย ซึ่งอาจจะเป็นการถูกต้องหรือไม่ก็ตามซึ่งอาจมีปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น
 ต่าง ๆ ประกอบด้วย ความรู้ อารมณ์ ประสบการณ์ตลอดจนสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐาน

บริบทสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

วิสัยทัศน์ ตำรวจภูธรบ้านแหลม เป็นต้นธารแห่งความยุติธรรมที่เชื่อถือได้

พันธกิจ ป้องกันเป็นหลัก พิทักษ์คุณธรรม ผู้นำบริการ

สถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี (หลังเดิม) สร้างเมื่อปี พ.ศ. 2477 ตั้งอยู่
 บริเวณท้องทุ่งริมแม่น้ำสายเพชรบุรี-บ้านแหลม โดยอาศัยที่ดินของวัดต้นสน หมู่ที่ 2 ตำบลบ้านแหลม
 อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ จำนวน 3 งาน 14 วา ตัวอาคารสร้างด้วยไม้ หลังคามุงกระเบื้อง
 ขนาดของตัวอาคารที่ทำการ กว้าง 8 เมตร ยาว 12 เมตร ไม่มีห้องน้ำ ห้องสุขา มีหัวหน้าสถานีตำรวจ
 เท่าที่ทราบ จำนวน 14 นาย สถานีตำรวจภูธรอำเภอบ้านแหลม ได้สร้างเมื่อ ปี พ.ศ. 2520 ที่ตั้งเลขที่
 20/14 ถนนสายเพชรบุรี-บ้านแหลม (ฝั่งตะวันออก) หมู่ที่ 4 ตำบลบ้านแหลม อำเภอบ้านแหลม
 จังหวัดเพชรบุรี เป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก 2 ชั้น ชั้นบนเป็นไม้ มีห้องน้ำ ห้องสุขา มีบ้านพักของ
 นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร จำนวน 2 หลัง เรือนแถว 10 ห้อง จำนวน 3 แถว มีหัวหน้าสถานีตำรวจ
 จนถึงปัจจุบัน 14 นาย

สถานที่ตั้ง

สถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ตั้งอยู่เลขที่ 20/14 ถนนสายเพชรบุรี-
 บ้านแหลม (ฝั่งตะวันออก) หมู่ที่ 4 ตำบลบ้านแหลม อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ที่ตั้งของ
 สถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี มีพื้นที่ 7 ไร่

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม

ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลหาดเจ้าสำราญ ตำบลหนองโสน อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี

ทิศตะวันออก จดทะเลอ่าวไทย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอเมือง อำเภอเขาชัยวัน จังหวัดเพชรบุรี

สภาพภูมิประเทศทั่วไป

พื้นที่เขตรับผิดชอบของอำเภอบ้านแหลมจังหวัดเพชรบุรี เป็นพื้นที่ราบลุ่มและที่ราบชายทะเล มีป่าชายเลนริมทะเล ลักษณะภูมิประเทศแบบมรสุม มี 3 ฤดู อากาศโดยทั่วไปค่อนข้างอบอุ่น

การคมนาคม

ถนนเส้นทางสายหลัก 3 สาย ดังนี้

1. ถนนสายเพชรบุรี – บ้านแหลม (ฝั่งตะวันออก) ระยะทางห่างจากตัวจังหวัดเพชรบุรี ถึงที่ว่าการอำเภอบ้านแหลม 13 กิโลเมตร

2. ถนนสายเพชรบุรี – บ้านแหลม (ฝั่งตะวันตก) ระยะทางห่างจากตัวจังหวัดเพชรบุรี ถึงที่ว่าการอำเภอบ้านแหลม 14 กิโลเมตร

3. ถนนชลประทานกั้นน้ำเค็มสายบ้านแหลม – หาดเจ้าสำราญ ระยะทาง 29 กิโลเมตร

4. มีแม่น้ำสายเพชรบุรี – บ้านแหลม ยาวถึงปากอ่าวบ้านแหลม ระยะทางยาวประมาณ 15 กิโลเมตร

เขตการปกครอง

พื้นที่เขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี มีประมาณ 169,140 ตารางกิโลเมตร พื้นที่เขตรับผิดชอบมี 8 ตำบล 60 หมู่บ้าน จำนวนประชากรในพื้นที่เขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลมจังหวัดเพชรบุรี มี 56,991 คน ชาย 27,335 คน หญิง 29,656 คน ประชากรแฝง (คนต่างด้าวประมาณ 3,000 คน)

1. เทศบาลตำบลในพื้นที่เขตรับผิดชอบ มี จำนวน 1 แห่ง

2. องค์การบริหารส่วนตำบล มี จำนวน 8 แห่ง

3. โรงพยาบาลชุมชน มี จำนวน 1 แห่ง

4. สถานีอนามัย มี จำนวน 8 แห่ง

5. โรงเรียนมัธยมศึกษา มี จำนวน 24 แห่ง

6. วัดพุทธศาสนา มี จำนวน 22 แห่ง

7. มัสยิดอิสลาม มี จำนวน 7 แห่ง

8. ชนากา มี จำนวน 3 แห่ง

9. ร้านจำหน่ายทองคำ มี จำนวน 2 แห่ง
10. สถานที่จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง มี จำนวน 8 แห่ง
11. คลังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงของบริษัทสยามกัลฟ์ปิโตรเคมีคัล จำกัด มี จำนวน 1 แห่ง
12. โรงงานอุตสาหกรรม มี จำนวน 1 แห่ง
13. ตู้ต่อเรือประมงทะเล มี จำนวน 3 แห่ง

วัฒนธรรมประเพณีและการนับถือศาสนา

ในพื้นที่เขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม มีชาวไทยมุสลิมซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่เขตรับผิดชอบ ตำบลท่าแร่ ตำบลท่าแร่แฉ่ง และตำบลบางขุนไทร ประมาณร้อยละ 15 ของประชากรทั้งหมดในพื้นที่ นอกนั้นนับถือศาสนาพุทธ

ปัญหาต่างๆ ในพื้นที่เขตรับผิดชอบ

1. ปัญหายาเสพติดให้โทษ
2. ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย
3. ปัญหาการลักลอบจับสัตว์น้ำในทะเลในระยะเขตหวงห้าม
4. ปัญหาการก่อสร้างโรงแยกก๊าซคอนเดนเสท หมู่ที่ 2 ตำบลปากทะเล อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ปัจจุบันทางราชการได้อนุมัติให้ทำการก่อสร้างแล้ว กลุ่มบุคคลผู้คัดค้านอาจก่อความไม่สงบขึ้นได้

สถานีตำรวจในปกครอง

มีสถานตำรวจภูธรตำบล ขึ้นต่อการบังคับบัญชา จำนวน 1 แห่ง คือ สถานีตำรวจภูธรบางตะบูน อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ตั้งอยู่เลขที่ 1/13 ถนนสายเพชรบุรี – บางตะบูน หมู่ที่ 3 ตำบลบางตะบูนออก อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี

สถานภาพกำลังพล

มีกำลังพลทั้งหมด 66 นาย แยกเป็นตำรวจชั้นสัญญาบัตร จำนวน 17 นาย ชั้นประทวน จำนวน 49 นาย (อัตราอนุญาตชั้นสัญญาบัตร 17 นาย ชั้นประทวน 51 นาย ข้าราชการตำรวจในสังกัดไปช่วยราชการยังสังกัดอื่น ชั้นประทวน จำนวน 2 นาย เหลือแล้วตำรวจ 1 นาย ต้องรับผิดชอบพื้นที่ 2.32 ตารางกิโลเมตร ต่อประชากร 652 คน

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลในสังคมทุกระดับ การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งติดยาเสพติดหรือ

ลักลอบค้ายาเสพติดทำให้ผู้คนในชุมชน หรือในสังคมละแวกนั้นต้องระมัดระวังอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับตนเองหรือคนในครอบครัวทั้งในรูปแบบของการถูกชักชวนให้เป็นทาสของยาเสพติด และอาจไม่ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สำหรับครอบครัวที่มีสมาชิกติดยาเสพติด และรวมทั้งผู้ติดยาเสพติดเองนั้น จะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนทั้งกายและใจโดยตรง ซึ่งเป็นสภาพที่ไม่มีใครต้องการให้เกิดขึ้นกับตนเองและครอบครัว หรือแม้กระทั่งคนรอบข้างในสังคมทั่วไป แต่ความเป็นจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ในสังคมปัจจุบันคือการที่มีผู้เห็นแก่ตัวแสวงหาผลประโยชน์ และใช้อิทธิพลทางทุจริตเพื่อการลักลอบผลิตและค้ายาเสพติด และขณะเดียวกัน ก็ยังมีกลุ่มคนที่มีความเข้มแข็งไม่เพียงพอต่อการเผชิญปัญหาต่าง ๆ ในสังคมต้องพึ่งพาอาศัยยาเสพติด จึงทำให้สภาพปัญหาเสพติดยังคงมีอยู่ในสังคม ดังที่เป็นข่าวสะท้อนผ่านสื่อมวลชนต่างๆ เป็นประจำทุกวัน

การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด จึงเป็นเรื่องที่ต้องมองในมิติทางสังคมวิทยาด้วย ผู้วิจัยให้ความสำคัญทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับชุมชนหรือสังคม ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังชุมชนหรือสังคมของตนเองให้พ้นภัยจากยาเสพติด ทั้งนี้เพราะปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่ผู้เสียหายโดยตรงมิได้ร้องทุกข์แจ้งความเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่บ้านเมืองผู้มีหน้าที่ต้องกระทำการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายมาลงโทษ การปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ก็ทำได้ยาก เพราะเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะการไม่สามารถเข้าไปในกลุ่มของผู้ใช้อิทธิพลทางทุจริตแสวงหาผลประโยชน์จากการลักลอบผลิต และค้ายาเสพติด ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเฝ้าระวังปัญหายาเสพติดในชุมชนด้วยการรวมตัวของประชาชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบดำเนินการด้วยจะเป็นการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดได้อย่างกว้างขวางและได้ผลมากขึ้น เพราะประชาชนเป็นเจ้าของพื้นที่ ย่อมรู้จักพื้นที่และมีโอกาสติดตามความเคลื่อนไหวในพื้นที่ได้ดีกว่า การรวมตัวของประชาชนในรูปแบบขององค์กรชุมชนนั้นจะเป็นการสร้างพลังในการตรวจสอบและดำเนินการเพื่อการแก้ไขปัญหาได้ดีกว่า อย่างไรก็ตามการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วยองค์กรชุมชนนั้น น่าจะให้ความสำคัญในการสร้างความพร้อมในกลุ่มบุคคลในชุมชนทั้ง 3 ระดับคือ (เอนก นากะบุตร, 2537 : 35-37 อ้างถึงใน ธวัชชัย วรรณดิลก, 2547)

1. ระดับปัจเจกบุคคล แต่ละบุคคลต้องพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด คือมีความพร้อมทั้งทางร่างกายและจิตใจ มีสุขภาพดี ไม่มีโรคภัยเบียดเบียนจนต้องหันไปพึ่งยาเสพติด ทางด้านจิตใจก็ต้องสมบูรณ์ไม่อ่อนไหวต่อปัญหาต่าง ๆ และไม่เบี่ยงเบนไปใช้ยาเสพติด มีจิตสำนึกต่อการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และพร้อมที่จะร่วมแก้ไขปัญหายา
2. ระดับครอบครัว ชุมชน และสังคม ซึ่งมีสถาบันทางศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติดด้วย จึงจำเป็นต้องใช้มิติทางสังคม เข้ามาปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางสังคม

โดยมีความเชื่อมั่นว่าไม่มีใครรู้ปัญหาของบุคคลหรือชุมชน ได้ดีเท่ากับบุคคลในชุมชนของตนเอง การแก้ไขปัญหายาเสพติดจะประสบผลสำเร็จได้ยาก หากบุคคลและชุมชนไม่ต้องการแก้ไข

3. ระดับรัฐ องค์การภาครัฐบาลต้องเข้าไปกระตุ้นไม่ใช่ครอบงำเพื่อให้บุคคลหรือชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหายาเสพติด และสร้างภูมิความรู้ ความสามารถที่จะต่อต้านหรือเผชิญปัญหา ขณะเดียวกันรัฐก็ต้องเข้าไปมีบทบาท ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วย ทั้งนี้ เพราะปัญหายาเสพติดนั้น เกี่ยวข้องกับอิทธิพลและผลประโยชน์ในทางทุจริต ซึ่งอาจต้องเสริมสร้างอำนาจให้กับชุมชน ให้มีการควบคุมดูแลการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกฎหมายหรือบรรทัดฐานของสังคมโดยรวม

การดำเนินงานใน 3 ระดับดังกล่าวจะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กัน ซึ่งอาจจะต้องมีการเข้าไปกระตุ้นให้บุคคลและชุมชนได้ตระหนักถึงปัญหา และขณะเดียวกันก็ต้องศึกษาและเรียนรู้ถึงศักยภาพของบุคคลและชุมชนที่มีอยู่ ตลอดจนแสวงหาคุณค่าที่มีอยู่ อาจนำมาสู่การตั้งกฎระเบียบเพื่อการควบคุมภายในชุมชน เช่น การให้ความเคารพเชื่อฟังผู้อาวุโสในชุมชน เป็นต้น

รัฐบาลในยุคปัจจุบัน เป็นรัฐบาลภายใต้การนำของ นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนในทุก ๆ ด้าน โดยกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์และกลไกป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาลโดยได้กำหนด “ยุทธศาสตร์ 5 รื้อป้องกัน” เพื่อเป็นเกราะในการป้องกันภัยยาเสพติดในแต่ละระดับ ตลอดจนหยุดยั้งและลดระดับปัญหายาเสพติดให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำว่า “รื้อ หมายถึง การสร้างภูมิคุ้มกัน สร้างกิจกรรมสร้างกระบวนการทำงาน เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนได้ดำเนินการร่วมกันแบบบูรณาการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รัฐบาลตั้งเป้าแผนที่จะปฏิบัติครั้งนี้มีกรอบเวลา 6 เดือน ต้องเห็นเป็นรูปธรรม เพราะปัญหายาเสพติด เป็นปัญหาหนึ่งที่ยืดเยื้อมานาน และจะเห็นว่าระยะหลังนี้ปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ก็มักเชื่อมโยงกระบวนการค้ายาเสพติด และจากสถิติปี 46 มีผู้เสียชีวิต 4.6 แสนคนทั่วประเทศ ปี 50 เพิ่มขึ้น 5.7 แสนคน ปี 51 เพิ่มขึ้น 6.05 แสนคน แสดงว่ามีผู้เสียชีวิตรายใหม่เพิ่มขึ้น 1.5 แสนคนในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาทั้งที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ปัญหายาเสพติดมาโดยตลอด (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2552)

หลังจากนายกรัฐมนตรีลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เรื่องกลไกการแก้ไขปัญหายาเสพติดตามยุทธศาสตร์ “5 รื้อป้องกัน” คือ

1. รื้อชายแดน ใช้วิธีการสกัดกั้นการนำเข้ายาเสพติดตามแนวชายแดน จากการลาดตระเวนตามแนวชายแดน ทางเรือในทะเล ตามด่าน/จุดตรวจ
2. รื้อชุมชน มีการจัดประชาคม อบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อการเฝ้าระวังและการอบรมให้ความรู้ รวมถึงการจัดกิจกรรมแก้ไขยาเสพติดร่วมกันอย่างเป็นระบบ ด้วยการดึงความร่วมมือ

จากการปกครองทุกระดับในท้องถิ่น รวมถึงได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐกิจในการมีส่วนร่วมในงานด้านเสพติดอย่างพร้อมเพียง

3. รัฐสังคม เน้นการจัดระเบียบสถานบันเทิง สถานบริการ หอพัก ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ ร้านเกมส์/อินเทอร์เน็ต โต๊ะพนันบอล แหล่งมั่วสุมยามวิกาล ขณะเดียวกันก็จัดกิจกรรมสร้างสรรค์เพื่อเยาวชน ทางด้านกีฬา ดนตรี และการบำเพ็ญประโยชน์ หรือเข้าค่ายคุณธรรม เพื่อให้เยาวชนหันมาตระหนักถึงอันตรายจากการติดยาเสพติด

4. รัฐโรงเรียน ทางสถานศึกษาต้องมีการสำรวจพฤติกรรมนักเรียนที่เข้าข่ายเสพติด ก่อนจะเข้าสู่ระบบการบำบัดรักษาโดยสมัครใจ นอกเหนือจากการเฝ้าระวัง โดยอาศัยกลุ่มเพื่อนในการปรึกษาและบำบัด

5. รัฐครอบครัว มีเป้าหมายในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

นอกจากนี้ยังเพิ่มประสิทธิภาพโครงการ 5 รัฐป้องกันยาเสพติด ด้วยการเตรียมโครงการปราบปรามยาเสพติดเพื่อลดความเดือดร้อนของประชาชน ไปพร้อม ๆ กับการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้เสพติดด้วย (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2552)

ปัจจุบันปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้นในสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปรากฏการณ์การแพร่ระบาดของยาบ้าที่ระบาดเข้าไปในโรงเรียน ชุมชนและสถานประกอบการ ทำให้การกำหนดมาตรการที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถใช้มาตรการป้องกันยาเสพติดเพียงมาตรการเดียวได้อีกต่อไป จำเป็นต้องมีประยุกต์ใช้มาตรการเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะที่ป้องกันและแก้ไขไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้น สถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้รับนโยบายรับผิดชอบ “โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนประชาชน” จึงมีแนวคิดในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยจัดตั้งโครงการ “เสพรักษา คำติดุข” มีผู้กำกับสถานี พันตำรวจเอกบัญญัติ เพ็ชรสวัสดิ์ อนุมัติโครงการหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี มีหลักการและเหตุผล ปัจจุบันปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดได้ทวีรุนแรง และแพร่ระบาดเข้าไปในทุกสังคมของประเทศ จากสถานการณ์ยาเสพติดของประเทศไทยพบว่า ยาบ้าเป็นยาเสพติดที่แพร่ระบาดมากเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาเป็นยาไอซ์ จากสถิติข้อมูลการจับกุมคดีเกี่ยวกับยาเสพติดทั่วประเทศปี พ.ศ. 2551 พบว่ามีผู้เสพยาบ้าจำนวน 11,482 ราย ผู้ค้ารายย่อยจำนวน 4,482 ราย เครือข่ายรายย่อยจำนวน 645 ราย และเครือข่ายรายใหญ่จำนวน 131 ราย โดยคนไทยต้องสูญเสียสุขภาพและเสียเงินจากยาเสพติดและติดยา ในคดียาเสพติดนี้มากถึง 70 เปอร์เซ็นต์ของนักโทษที่อยู่ในกรมราชทัณฑ์ (กองบัญชาการตำรวจนครบาล, 2551)

สถานการณ์ยาเสพติดของพื้นที่อำเภอบ้านแหลม ภายใต้ความรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม ได้มีการดำเนินการรวบรวมข้อมูลสถิติการจับกุมยาเสพติดในปี พ.ศ. 2551 พบว่ามีผู้เสพยาบ้าจำนวน 55 ราย ครอบครองยาบ้าจำนวน 13 ราย จำหน่ายยาบ้าจำนวน 16 ราย และครอบครองกัญชาจำนวน 13 ราย ซึ่งสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม ได้ดำเนินการป้องกันปราบปรามปัญหาเสพติดอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ปัญหาเสพติดยังคงมีอยู่ในเขตพื้นที่และมีแนวโน้มที่จะแพร่ระบาดมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจ และปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้น

จากกรณีดังกล่าวทางสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม และคณะติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม (กต.ตร.) ได้มองเห็นความสำคัญของปัญหา จึงได้ร่วมกันจัดทำโครงการนี้ขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการกดดันให้ผู้ที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม เลิกยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นผู้เสพ หรือผู้ค้า จะต้องลดลง และหมดไปในที่สุดโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตำรวจ และเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของตำรวจมากยิ่งขึ้น สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจคุ้มครองประชาชนให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากอาชญากรรมที่ผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดก่อให้เกิดขึ้น กดดันให้ผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เลิกและไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดอีกต่อไปเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและตัวแทนของชุมชนร่วมตรวจสอบ และสร้างภูมิคุ้มกันป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพ และอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น มีผู้กระทำผิดเกี่ยวกับคดียาเสพติดลดลง เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของประชาชนชาอำเภอบ้านแหลม ที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจบ้านแหลมในความจริงจังต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด ส่งเสริมภาพลักษณ์โดยรวมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

โดยมีเป้าหมาย ครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ทั้ง 8 ตำบลคือ ตำบลบ้านแหลม ตำบลท่าแร่ ตำบลท่าแร่เอก ตำบลบางครก ตำบลบางขุนไทร ตำบลปากทะเล ตำบลบางแก้ว และแหลมผักเบี้ย

แนวทางในการดำเนินการจัดประชุมแต่งตั้งชุดคณะทำงานป้องกันปราบปรามยาเสพติดตามโครงการฯ โดยมีคณะทำงาน 3 ชุด คือ ชุดมวลชนสัมพันธ์ ชุดหาข่าวและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น และชุดสืบสวนเฉพาะกิจ ประชาสัมพันธ์ไปยังประชาชนในพื้นที่ให้ความรู้เกี่ยวกับภัยร้ายของยาเสพติด แจ้งให้ผู้ติดยา ซึ่งมีความประสงค์ที่จะเลิกยา แจ้งรายชื่อเพื่อสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา และให้ผู้มีพฤติกรรมแอบลักลอบจำหน่ายยาเสพติดหยุดการกระทำเสีย จัดเก็บรวบรวมข้อมูลในทางลับว่ามีบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใดเกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำจำหน่าย ผู้ครอบครอง และผู้เสพ ขอความร่วมมือไปยังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน และองค์กร

ภายนอก และจัดตั้งแนวร่วมอาสาสมัครให้ช่วยป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยเฉพาะข้อมูลด้านการข่าว นำข้อมูลที่ได้จากการสืบสวนมาวิเคราะห์หาข้อมูลที่ต้องเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ตำรวจร่วมกันตรวจปัสสาวะกลุ่มวัยรุ่นกลุ่มที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพื่อหาสารเสพติด และส่งตัวเข้ารับการบำบัดรักษาดำเนินการปราบปรามระดมกวาดล้าง จับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามข้อมูลเป้าหมายดำเนินคดีตามกฎหมาย ส่งเสริมการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้เสพให้ลด ละ เลิก ยาเสพติด ใช้มาตรการชุมชนปลอดยาเสพติด ขอความร่วมมือร่วมใจและผนึกกำลังกันอย่างแท้จริง ทั้งฝ่ายตำรวจหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไปปรองดองป้องกัน ปลุกฝังดูแลเอาใจใส่เด็กและเยาวชนไม่ให้เข้าใกล้ยาเสพติด ใช้หลักมาตรการทางการปกครองบังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจตามคำสั่ง 43/2552 ของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม ให้ผู้บังคับบัญชา ในแต่ละกลุ่มตรวจสอบสารเสพติดในปัสสาวะของข้าราชการทุกคน เพื่อมิให้ข้าราชการตำรวจสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ข้าราชการตำรวจสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม และประชาชนปฏิบัติงาน ไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดและตรวจหาสารเสพติดในปัสสาวะของข้าราชการตำรวจทุกคน ระยะเวลาดำเนินการ เริ่มต้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 – 26 มิถุนายน 2552งบประมาณดำเนินการ ใช้เงินอุดหนุนฝ่ายสืบสวนและสอบสวน และเงินสนับสนุนจากภาคเอกชนการติดตามประเมินผล ภายหลังสิ้นสุดโครงการโดยสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม และคณะ กต.ตร. สถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี ผลที่คาดว่าจะได้รับ การจับกุมคดีเกี่ยวกับยาเสพติดเพิ่มขึ้นจากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 มีผู้เข้ารับการบำบัดรักษาไม่ต่ำกว่า 50 คน ปัญหายาเสพติดในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลมลดลง และหมดสิ้นไปจากพื้นที่ในที่สุด ประชาชนรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากยิ่งขึ้น เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ สร้างแนวร่วมในการแก้ปัญหา ยาเสพติดในพื้นที่ร่วมกับภาคประชาชน ไม่มีข้าราชการตำรวจสถานีตำรวจภูธรบ้านแหลม ผู้ใดเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ชุดคณะทำงานตามโครงการ เสพรักษา คำติดคุก แบ่งออกเป็น 3 ชุด รายละเอียดดังนี้

1. ชุดมวลชนสัมพันธ์ประกอบด้วย

- | | | |
|-----------------------------------|------------------------|---------------|
| 1.1 พ.ต.ท.เฉลิมพล จิตบรรจง | สวป สภ.บ้านแหลม | หัวหน้าชุด |
| 1.2 ร.ต.ต.ปทีป ภัทรวิสิทธิ์เศรษฐ์ | รอง สวป.สภ.บ้านแหลม | รองหัวหน้าชุด |
| 1.3 ค.ต. เกรียงไกร บุญธรรม | ผบ.หมู่(ป) สภ.บ้านแหลม | เจ้าหน้าที่ |
| 1.4 ค.ต. บวร จันทรสุข | ผบ.หมู่(ป) สภ.บ้านแหลม | เจ้าหน้าที่ |
| 1.5 ค.ต. พินิจ ปิยะเวชณ์ | ผบ.หมู่(ป) สภ.บ้านแหลม | เจ้าหน้าที่ |
| 1.6 จ.ส.ต. ชลอ พูลสวัสดิ์ | ผบ.หมู่(ป)สภ.บ้านแหลม | เจ้าหน้าที่ |

- 1.7 ศ.ต.อ. สนธยา นิลกัน ผบ.หมู่(ป)สภ.บ้านแหลม เจ้าหน้าที่
 2. ชุดหาข่าว และรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น ประกอบด้วย
 - 2.1 พ.ต.ต.ประเสริฐ ศรีผ่าน สว.สป.สภ.บ้านแหลม หัวหน้าชุด
 - 2.2 ร.ต.ท. สุเทพ รุ่งมณี พงส.(สบ1)สภ.บ้านแหลม รองหัวหน้าชุด
 - 2.3 เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ยามสายตรวจตำบล สภ.บ้านแหลม ทุกนาย เจ้าหน้าที่
 - 2.4 เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดสายตรวจรถยนต์และรถจักรยานยนต์จราจรของเจ้าหน้าที่
- สถานีตำรวจภูธรบ้านแหลมยกเว้นที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ในชุดอื่นแล้ว
3. ชุดสืบสวนเฉพาะกิจ
 - 3.1 พ.ต.ต.ศักดิ์ จำปาทอง สว.สส.สภ.บ้านแหลม หัวหน้าชุด
 - 3.2 ร.ต.ท.เสกสรร บุญเลิศ พงส.(สบ1)สภ.บ้านแหลม รองหัวหน้าชุด
 - 3.3 ร.ต.ท.ธรรมวุฒิ วิเชียรมณีโชติ พงส.(สบ1)สภ.บ้านแหลม รองหัวหน้าชุด
 - 3.4 ด.ต. วิญญา พงษ์กุลวิวัฒน์ ผบ.หมู่(ป)สภ.บ้านแหลม เจ้าหน้าที่
 - 3.5 ด.ต. ยวดศักดิ์ ไทยสงฆ์ ผบ.หมู่(ป)สภ.บ้านแหลม เจ้าหน้าที่
 - 3.6 ศ.ต.อ.ศราวุธ บุญมาก ผบ.หมู่(ป)สภ.บ้านแหลม เจ้าหน้าที่
 - 3.7 ศ.ต.อ.สุขสันต์ กลิ่นเมือง ผบ.หมู่(ป)สภ.บ้านแหลม เจ้าหน้าที่
 - 3.8 ศ.ต.ต.สนธยา ลำเภาแก้ว ผบ.หมู่(ป)สภ.บ้านแหลม เจ้าหน้าที่
 - 3.9 เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดสืบสวนของ สภ.บ้านแหลมทุกนาย เจ้าหน้าที่

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิเชียร สว่างแจ้ง (2545) ศึกษาปัญหาการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของสถานีตำรวจนครบาลร่มเกล้าและสถานีตำรวจนครบาลพระโขนงไปปฏิบัติ พบว่าเจ้าหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับสูงและปานกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างคุณสมบัติส่วนบุคคลกับการประเมินปัญหาการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และ 0.05 ระหว่างตัวแปรอิสระ 2 ตัว จากการศึกษาทั้งหมด 7 ตัว ได้แก่ ระดับชั้นและสถานีตำรวจที่สังกัด ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยอื่น ๆ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อัตราเงินเดือน และระยะเวลาการปฏิบัติงานนั้น ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมศักดิ์ โพธิ์ศรีทอง (2545) ศึกษาการนำนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด ไปปฏิบัติ กรณีศึกษาอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ และประชาชนมีความเห็นสอดคล้องกันว่า อำเภอมีการนำ

นโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง รวมทั้งมีการระดมความคิดเห็นและจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกัน เพื่อให้ประสบความสำเร็จตามนโยบาย การแก้ไขปัญหาเสพติดเป็นนโยบายที่ดี สมควรที่จะทำอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง และการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอ โดยมี นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และรัฐบาลควรให้การสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอ

เชษฐัฐดา ตระกูลทอง (2546) ศึกษาการนำนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติดไปปฏิบัติ ศึกษากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชลบุรี พบว่า ได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคลากรในองค์กรและต่างองค์กร รวมทั้งภาคประชาชนเป็นอย่างดี เพราะรัฐบาลมีการสั่งการที่เป็นขั้นตอนให้แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำตามขึ้นนโยบายของรัฐบาล โดยใช้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรภาครัฐอื่น ๆ รับผิดชอบในท้องถิ่นนั้น ๆ และองค์กรทำปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งงบประมาณของตนเองขึ้นมาเพื่อใช้ในการปฏิบัติการทำให้ผลของการนำนโยบาย นับว่าประสบความสำเร็จโดยการร่วมมือกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมที่สำคัญที่สุดในการที่จะทำให้การแก้ปัญหายาเสพติดประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน

ณรงค์กร พรหมประสิทธิ์ (2546) ศึกษาการนำนโยบายการป้องกันอุบัติเหตุจราจรไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการเมาไม่ขับในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการนำนโยบายการป้องกันอุบัติเหตุจราจรตามโครงการเมาไม่ขับไปสู่การปฏิบัติ ลำดับแรกคือ ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือ รองลงไปที่การขาดแคลนงบประมาณ และการขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ตามลำดับ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากร โครงสร้างขององค์กร สถานที่ งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือเครื่องใช้

วิรต ทับทิมดี (2546) ศึกษาการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 ผลการศึกษา พบว่า เพศ อายุ อาชีพ ระดับชั้นยศ อัตราเงินเดือนที่แตกต่างกัน มีความรู้ความเข้าใจต่อปัจจัยในการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติไม่แตกต่างกัน มีเพียงภูมิหลังด้านระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีความรู้ความเข้าใจต่อปัจจัยในการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติแตกต่างกัน ความรู้ความเข้าใจต่อปัจจัยในการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติด้าน โครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ มีความสัมพันธ์กับผลการนำนโยบายป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดไปปฏิบัติ

บรรพต สันเจริญ (2546) ศึกษาการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า การนำนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ ไม่มีความแตกต่างกันตาม เพศ และ รายได้ต่อเดือน แต่แตกต่างกันตาม อายุ การดำรงตำแหน่ง ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และระดับการศึกษา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วิภา ทองรัตน์ (2546) ศึกษาการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ กรณีศึกษา ตำบลสตึงหม้อ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการใช้เงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพ/พัฒนาอาชีพ อยู่ในระดับมาก ความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนฯ ของตนเอง อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการมีรายได้เพิ่มขึ้น อยู่ในระดับน้อย ตามลำดับ สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติคือ 1) ไม่มีวัสดุอุปกรณ์ ขาดความรู้ด้านบัญชีในการบริหารจัดการกองทุน มีความรับผิดชอบ ความเสียสละและอุทิศตนเพื่อส่วนรวมน้อยไม่เปิดโอกาสให้กรรมการท่านอื่น ๆ ได้แสดงความคิดเห็น 2) มีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนน้อย และ 3) สมาชิกกองทุนฯ ขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับกรรมการกองทุนฯ

สมคิด ศรีชัย (2547) ศึกษาการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติของสถานีตำรวจภูธรตำบลโพธิ์กลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา พบว่าประชาชนมีความเห็นโดยรวม อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า 3 ด้าน อยู่ในระดับมาก ด้านความรู้ความเข้าใจ ด้านนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และด้านสมรรถนะขององค์กร ส่วนด้านประสานความร่วมมืออยู่ในระดับมากที่สุด ประชาชนเพศหญิง เห็นว่าการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในด้านความรู้ความเข้าใจมากกว่าประชาชนเพศชาย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และประชาชนที่ระยะเวลาอาศัยอยู่ในท้องถิ่นต่างกันเห็นว่าการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกันความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนเกี่ยวกับการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติของสถานีตำรวจภูธรตำบลโพธิ์กลาง อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนา ปรับปรุงให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงานต่อไป

ชิน ไทยยิ่ง (2547) การศึกษาการนำนโยบายการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีนครินทร์ ผลการวิจัย พบว่า การนำนโยบายป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีการปฏิบัติอยู่ระดับมากทุกด้าน คือ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้านการส่งผ่านนโยบาย

ด้านการดำเนินงานตามนโยบาย และด้านประสิทธิผลของนโยบายตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบการนำนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดไปปฏิบัติระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล พบว่า ระดับการปฏิบัติไม่แตกต่างกันที่ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 และเมื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกัน คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก พบว่า มีระดับการปฏิบัติไม่แตกต่างกันที่ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 ข้อเสนอแนะ ควรมีการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสม

อารมภ์ จันทนา (2547) ศึกษาการปฏิบัติตามนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล ฯพณฯ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ศึกษากรณีสถานีตำรวจภูธร อำเภอบ่อทอง จังหวัดชลบุรี พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลด้านระดับงานระเบียบคำสั่ง ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการทำงานไม่เข้าช้อนยุ่งยากต่อการปฏิบัติงาน ด้านกำลังพล พนักงานสอบสวน เมื่อเทียบกับปริมาณงานในสถานีตำรวจ พบว่า มีปริมาณเพียงพอต่อการให้บริการ ด้านเครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะ พบว่า อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ใช้ในงานสอบสวนมีไม่เพียงพอ

ทวีศักดิ์ จันทรโชค (2549) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษา กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 43 พบว่า ด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ ของนโยบายมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านทรัพยากรสนับสนุน ด้านสมรรถนะของหน่วยงาน และด้านความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดสู่การปฏิบัติ โดยเฉลี่ยมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดสู่การปฏิบัติอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และเมื่อพิจารณาในปัจจัยแต่ละด้าน พบว่า ปัจจัยด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านความร่วมมือและสนับสนุนจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดสู่การปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนปัจจัยด้านทรัพยากรสนับสนุนและด้านสมรรถนะของหน่วยงานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดสู่การปฏิบัติอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

โกศล ทองนพแก้ว (2550) ได้ศึกษางานวิจัยเรื่อง การศึกษาการดำเนินงานและปัญหาการป้องกันปราบปรามยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรจังหวัดอ่างทอง ผลการวิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรจังหวัดอ่างทองที่มีประสบการณ์การปฏิบัติงาน การเข้ารับการอบรมและพื้นที่ปฏิบัติงานต่างกัน มีการดำเนินงานการป้องกันปราบปรามยาเสพติดแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญ

ทางสถิติที่ระดับ .05 อายุ ชั้นยศ ประสบการณ์การปฏิบัติงาน และพื้นที่ปฏิบัติงานต่างกัน มีปัญหาการดำเนินงานการป้องกันปราบปรามยาเสพติด แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

พิทยา ศรีวิเรือน (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลนโยบายสาธารณะของเทศบาลนครเชียงใหม่ กรณีศึกษา “เชียงใหม่เมืองน่าอยู่” ผลการวิจัย พบว่า ด้านประสิทธิผลของการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ “เชียงใหม่เมืองน่าอยู่” ในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่า บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้ง และมีประสิทธิผลในระดับปานกลาง ด้านความพึงพอใจต่อการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ “เชียงใหม่เมืองน่าอยู่” ในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่มมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ “เชียงใหม่เมืองน่าอยู่” ในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จ พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่มมีความเห็นว่าปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญในระดับปานกลางเท่านั้น

สรุปจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ในทุก ๆ ด้าน การนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติยังคงมีปัจจัยที่จะทำให้นโยบายมีผลสำเร็จ ดังนี้

1. ความร่วมมือจากประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย
2. บุคลากรมีความพร้อม
3. งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์สนับสนุนเพียงพอ
4. ความชัดเจนของนโยบาย
5. ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง