

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ “การศึกษาปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก” โดยใช้แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาจากเอกสารวิชาการ วิทยานิพนธ์ คู่มือการปฏิบัติงาน ข้อเสนอแนะและเอกสารอื่นๆ เพื่อกำหนดกรอบแนวความคิด โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวคิดนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. แนวคิดการบริหารการพัฒนา
4. แนวความคิดเชิงบูรณาการ
5. แนวความคิดทฤษฎีประสานงาน
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. เอกสารที่เกี่ยวข้อง
8. ข้อมูลศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก (ศตส.พล.)

มีรายละเอียดในการนำเสนอ ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับนโยบาย

1.1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

จากนโยบายการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน ด้านการป้องกันปัญหาเสพติด ที่ผู้ศึกษาวิจัยสนใจนั้น เป็นนโยบายสาธารณะที่ต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการต่างๆ จากทางภาครัฐ ฝายการเมือง เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจพื้นฐาน รวมทั้งแนวความคิดต่างๆ ของนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยจึงขออ้างอิงข้อมูลที่ได้ศึกษาค้นคว้า ดังต่อไปนี้

Ira Sharkansky. (จุมพล หนิมพานิช, 2547. หน้า 11) ได้ให้คำนิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิ การศึกษา การจัดสวัสดิการ การรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุม การจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น”

David Easton. (จุมพล นิคมพานิช, 2547. หน้า 12) ได้ให้ความหมายว่า “นโยบายสาธารณะ คือ การแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมส่วนร่วม” นั่นก็คือ รัฐบาลและสิ่งทีรัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” หรือ “การจัดสรรคุณค่าของสังคม”

Robert Eyestone. (มยุรี อนุมานราชธน, 2548. หน้า 6) ได้ให้ความหมายว่า “นโยบายสาธารณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ” ซึ่งเป็นความหมายกว้าง ยากที่จะเข้าใจเพราะการตีความสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจรวมถึงสิ่งแวดล้อมหลายด้าน

James E. Anderson. (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548. หน้า 12) ได้ให้คำนิยามว่า “นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำสำเร็จ เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจัดการกับปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ”

Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan. (จุมพล นิคมพานิช, 2547. หน้า 15) ให้ความหมายว่า “นโยบายสาธารณะ คือ การกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) และแนวปฏิบัติ (Practice) ของโครงการของรัฐ นั่นคือ กิจกรรมที่เป็นแผนงาน หรือโครงการ จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม”

Thomas R. Dye (จุมพล นิคมพานิช, 2547. หน้า 11) ได้ให้ความหมายที่กว้างว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลทำ” นั่นหมายความว่า สิ่งทีรัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำล้วนเป็นนโยบายสาธารณะตามทรรศนะของ Dye ทั้งสิ้น

Charles Jacop (มยุรี อนุมานราชธน, 2548. หน้า 5) ได้ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่างๆ

ทินพันธ์ นาคะตะ (มยุรี อนุมานราชธน, 2548. หน้า 6) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะหมายถึง โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม

อมร รักษาสัตย์ (2526 : 19) หมายถึง “หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้” ส่วนในความหมายกว้างหมายถึง “การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง”

กล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่ภาครัฐและหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายหนึ่งๆ ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งออกมาในหลายรูปแบบ ได้แก่ กฎหมาย ยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ โครงการ มาตรการ คำสั่ง มติ เป็นต้น เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

1.2. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาครั้งเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ว่านโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร ใครเป็นผู้กำหนดมีปัจจัยอะไรบ้างที่นำไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตลอดจนผลกระทบจากนโยบายสาธารณะ จึงต้องนำเอาตัวแบบ (Model) มาช่วยในการวิเคราะห์ ซึ่งจะทำให้เข้าใจโลกของความจริงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น

ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สำคัญ (ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, 2538 . หน้า

3) สามารถแบ่งได้ ดังนี้

1) **ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)** ตัวแบบนี้มีลักษณะสำคัญคือ เน้นสถาบันสำคัญที่มีอำนาจเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย อันได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ (ระบบรัฐสภา ซึ่งบางประเทศมีสภาเดียว บางประเทศมีสภาคู่ คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ หรือจะกล่าวได้ว่า “นโยบายสาธารณะในฐานะเป็นผลผลิตของสถาบันหลักในระบบอบประชาธิปไตย” หรือ “สถาบันทางการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ” ตัวแบบนี้ เน้นโครงสร้าง (Structure) ของกฎหมายและกฎระเบียบโดยไม่สนใจหน้าที่และพฤติกรรม (Function / Behavior) ของคนที่กำหนดนโยบายสาธารณะ

2) **ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)** มองนโยบายในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการเมือง มีลักษณะสำคัญคือ เน้นขั้นตอนและพฤติกรรมที่สำคัญในการกำหนดนโยบายว่ามีอะไรบ้าง เน้นเรื่องขั้นตอนและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่เน้นโครงสร้างของสถาบันที่กำหนดนโยบาย จุดด้อย คือ ละเลยเนื้อหาหรือสาระของนโยบาย ที่ถือเป็นหัวใจของนโยบายสาธารณะ

3) **ตัวแบบกลุ่ม/ ทฤษฎีกลุ่ม (Group Model)** คือ นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการสู้ หรือการกำหนดนโยบายมาน้อยเพียงได้ขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม ความเหนียวแน่นของกลุ่ม ผู้นำกลุ่ม ความใกล้ชิดกับผู้กำหนดนโยบาย นโยบายจะมีลักษณะประนีประนอมมากกว่า เอาแพ้เอาชนะ ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่เพียงตอบสนองข้อตกลงของกลุ่มเท่านั้น

4) **ตัวแบบ/ ทฤษฎีผู้นำ (Elite Model)** ลักษณะที่สำคัญของตัวแบบนี้เน้นผู้นำเป็นผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น ผู้นำมองว่าประชาชนขาดความสนใจเรื่องการเมืองหรือการกำหนดนโยบาย จุดเด่นของตัวแบบนี้สะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมปัจจุบันที่ยอมรับความคิดของผู้นำ ไม่ยอมรับความคิดเห็นของข้าราชการประจำและประชาชน ดังจะเห็นจาก ทิศทางของการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางในแนวตั้ง (vertical) จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการประจำและประชาชน ซึ่งขัดต่อหลักประชาธิปไตย

5) **ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)** แนวคิดนี้มีฐานคิดว่า องค์ประกอบของสิ่งมีชีวิตต้องทำงานเป็นระบบ (Systematic function) จึงจะดำรงอยู่ได้ หากองค์ประกอบใดทำหน้าที่บกพร่อง ย่อมส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของระบบทั้งหมด แนวคิดนี้ David Easton ได้นำมาประยุกต์ในการอธิบายทางการเมือง หรือ “ชีวิตของการเมือง” ว่าจะดำรงอยู่ได้จะต้องดำรงอยู่เป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง (Political System) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง จึงกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะ คือ “ผลผลิตของระบบการเมือง” ซึ่งเมื่อระบบการเมืองได้รับข้อมูลจากความต้องการ (Demand) และการสนับสนุน (Supports) จากสิ่งแวดล้อมในรูปของปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่กระบวนการทางการเมือง (Process) และระบบการเมืองในสภาพก็จะใช้อำนาจในการตัดสินใจ (Decision) เพื่อตอบสนองความต้องการและการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งมีผลก่อให้เกิดผลผลิต (Output) คือนโยบายสาธารณะ

จากตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าวในข้างต้นนั้น แต่ละตัวแบบจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ในการศึกษาวิจัยจากข้อมูลและบริบทต่าง ๆ ครั้งนี้พบว่า “การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด” มีความสอดคล้องกับตัวแบบผู้นำ (Elite Model) เนื่องจากในช่วงนั้นกลุ่มผู้นำ คือ พรรคไทยรักไทยนำโดย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติดขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมผู้วิจัยพบว่า “กระบวนการของตัวแบบผู้นำ (Elite Model)” มีความสอดคล้องกับปัจจัยนำเข้า (Input) ของการดำเนินงานด้านบริหารจัดการของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก (ศตส.จ.พิษณุโลก) ด้วยเช่นกัน คือ กรอบนโยบายและงบประมาณนั้นกำหนดโดยกลุ่มผู้นำ กำหนดโครงสร้างออกเป็น 5 ฝ่าย เพื่อให้การอธิบายชัดเจนยิ่งขึ้นผู้วิจัยแสดงเป็นแผนภูมิภาพ

แผนภูมิ 2 : แสดงกระบวนการกำหนดนโยบาย



ประยุกต์จาก : จุมพล หนิมพานิช , 2547. หน้า 104

2. แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (จุมพล นิมพานิช, 2547. หน้า 137)

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) เป็นองค์ประกอบด้านหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) คำว่า “Implementation” หรือ Policy Implementation หมายถึง การแสดงถึงเป้าหมายที่พึงปรารถนาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ของกฎหรือของนโยบายที่เวลาได้มีการดำเนินการจริงๆ และจากการศึกษาวิจัยจากนักรัฐศาสตร์อย่างกว้างขวาง ในการหากระบวนการที่สามารถนำมาอธิบายได้ว่า ทำไมนโยบายบางนโยบายจึงประสบความสำเร็จและนโยบายบางนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ และจากจุดนี้ทำให้มีการสร้างผลงานด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติออกมาหลากหลาย ซึ่งเป็นการช่วยทำให้เข้าใจถึงกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น

2.1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่นำเอามาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานนโยบายที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปแปลงเป็นกิจกรรมต่างๆ หลังจากนโยบายได้รับความเห็นชอบให้นำไปปฏิบัติ (มยุรี อนุমানราชธน, 2548. หน้า 207) ซึ่งมีผู้ให้นิยามไว้มาก ดังนี้

Pressman และ Wildavsky (สมบัติ อัจฉริยวงศ์, 2548. หน้า 399) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือ การดำเนินงานให้ลุล่วง ให้ประสบความสำเร็จ ให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิต และให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่

Dennis A. Rondicelli (ถวัลย์ วรเทพพิพิพษ์, 2539. หน้า 282) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย”

Eugene Bardach (สมบัติ อัจฉริยวงศ์, 2548. หน้า 399-400) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า คือ เกมส์ของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎีและการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเห็นว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2539: 297) ได้กล่าวว่า “การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่นั้นเพียงใด”

กล่าวสรุปความหมายของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ได้ว่า คือ เป็นกระบวนการแปลงนโยบายโดยการกำหนดเป็นแผนงานและโครงการ/กิจกรรมการในการปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดไว้ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น และในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทาง เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก ศตล.จ. พิษณุโลก ซึ่งกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้มีอยู่หลายขั้นตอนและหลายตัวแบบ ดังนี้

2.2. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (จุมพล หนีมพานิช, 2547. หน้า 164)

กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับมหัพภาคและระดับจุลภาค ในระดับมหัพภาคจะมีขั้นตอนของการดำเนินการอยู่ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผน(Plan) แผนงาน (Program) และโครงการ (Project) และขั้นตอนที่สองเป็นการดำเนินงาน โดยทั่วไปขั้นนี้เริ่มขึ้นเมื่อมีการกำหนดนโยบายในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวง ในรูปใดรูปหนึ่ง

2.3. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาควรจะมีแนวคิด/กรอบ/ตัวแปรในการมอง เพื่อที่จะทำให้ผลการศึกษาศึกษาสามารถเข้าใจได้ถึงแนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตัวแบบที่ใช้ในการมองในชั้น “การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ” สามารถแบ่งได้ ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2538. หน้า 214)

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) ตัวแบบนี้เน้นที่ประสิทธิภาพของระบบการวางแผนงานและการควบคุมผลงาน (planning & controlling system) กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารนโยบายจะต้องมีการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน พร้อมทั้งทำการมอบหมายงานแก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างระบบในการวัดผลการดำเนินงาน การให้รางวัลตอบแทนและการลงโทษที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ซึ่งทั้งหมดดังกล่าวนี้จะเป็ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้เน้นที่ขีดสมรรถนะภายใน (internal capacity) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารนโยบายว่ามีจุดแข็ง และจุดอ่อนในด้านต่างๆ หรือไม่อย่างไร เช่น โครงสร้างองค์การ บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่ หน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างสูงจะมีโอกาสที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ในทางตรง

ข้าม หน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างต่ำจะส่งผลทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) ตัวแบบนี้เน้นที่พฤติกรรมและวัฒนธรรมองค์การ โดยเฉพาะภาวะผู้นำ การสร้างแรงจูงใจ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน และการสร้างความผูกพันยอมรับร่วมกัน โดยมองว่าปัจจัยที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ คือ การทำให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งและมีความสำคัญต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) ตัวแบบนี้มองว่า การใช้อำนาจดุลพินิจ (discretion) ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (street-level bureaucrat) จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเกิดการต่อต้านไม่ยอมรับเอานโยบายมาแปลงสู่ภาคปฏิบัติในฐานะเป็นงานประจำของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเพิกเฉยในการปฏิบัติตามหรืออาจจะใช้อำนาจของตนเองตัดสินใจในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อด่วนโยบาย

5) ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เน้นที่ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ทั้งนี้บุคคลฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับตัวนโยบายจะเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเอง เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากขึ้นหรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการใช้ความสามารถ เพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรม การโฆษณาประชาสัมพันธ์ชวนเชื่อ การสร้างพลังมวลชน เพื่อก่อให้เกิดแรงกดดัน เป็นต้น ดังนั้นความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอมแสวงหาแรงสนับสนุนจากภายนอก ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติกับบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

6) ตัวแบบทั่วไป (general model) ตัวแบบนี้มองว่า ปัจจัยที่จะทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ อาทิ ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ความชัดเจนของตัวนโยบาย และกระบวนการในการติดต่อสื่อสาร การให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น นอกจากนี้ตัวแบบนี้ยังให้ความสำคัญต่อบัณฑิตสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมว่า การเปลี่ยนแปลงของบัณฑิตสภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้ไม่มากนัก

จากการศึกษาของผู้วิจัยในครั้งนี้ โดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่พบว่า “ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Policy Implementation) สามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยได้เลือก “ตัวแบบด้านการจัดการ (management model)” มาเป็นกรอบใน “การศึกษาปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก” ในขั้นตอนของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งเน้นในเรื่องของสมรรถนะขององค์กร และยังสอดคล้องกับเป้าหมายและจุดเน้นของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ (Management) ศตล. คือ “การเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรในทุกระดับ” (แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดระดับจังหวัด , 2549 .หน้า 3) ซึ่งสมรรถนะขององค์กร ได้แก่ บทบาทหน้าที่ของบุคลากร ความเข้าใจชัดเจนและยอมรับในนโยบายด้วยรูปแบบองค์กร เป็นต้น ดังนั้นการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของ ศตล.จ.พิษณุโลกให้ประสบความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับขีดความสามารถ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ ถ้าคณะทำงานที่รับผิดชอบมีขีดความสามารถสูง การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็ย่อมที่จะประสบความสำเร็จด้วย

2.4. องค์กรที่เป็นกลไกการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2539. หน้า 219)

องค์กรที่เป็นกลไกการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มี 2 ระดับ คือ ระดับมหัพภาค กับระดับจุลภาค รายละเอียดดังนี้

1. องค์กรระดับมหัพภาคที่สำคัญ ได้แก่ องค์กรทางการเมือง หมายถึง รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสององค์กรมีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางการปฏิบัติ จัดหางบประมาณ สนับสนุนนโยบาย แปลงนโยบาย เพื่อให้องค์กรฝ่ายประจำรับไปปฏิบัติ โดยไม่ลงรายละเอียดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก แต่จะทำหน้าที่กำกับ ควบคุมการปฏิบัติงานและพิจารณาปรับปรุงนโยบาย

2. องค์กรระดับจุลภาค ได้แก่ องค์กรภาครัฐ ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญที่สุดในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาคสนามขององค์กรของภาครัฐในระดับจุลภาคนั้นการแบ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 แบบ ดังนี้

2.1. การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานเดียว

จากบริบทของสังคมหน่วยงานของรัฐจัดเป็นองค์กรระบบเปิด ซึ่งต้องมีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมภายนอกเสมอ เพราะเป้าหมายขององค์กรภาครัฐในปัจจุบัน มุ่งเน้น

ที่จะให้บริการเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งให้สอดคล้องกับชีวิตของประชาชนในพื้นที่และพร้อมกันต้องสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ แผน วัตถุประสงค์ ที่อยู่ในความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่เฉพาะของแต่ละองค์กรที่เชื่อมต่อกับนโยบายระดับชาติ เมื่อมีการแปลงนโยบายมาปฏิบัติจะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละองค์กร ซึ่งอาจไม่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรอื่น

2.2. การนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันหลายหน่วยงาน

กระบวนการนำนโยบายของประเทศไปปฏิบัติ เช่น การแก้ไขปัญหาสุขภาพจิต เป็นต้น ซึ่งทุกฝ่ายที่เป็นกลไกของรัฐจำเป็นต้องบริหารจัดการนโยบายร่วมกัน ข้อควรคำนึงของการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันหลายหน่วยงาน เพื่อให้มีแนวทางการปฏิบัติสู่ความสำเร็จ มีอยู่ด้วยกัน 5 ข้อ ดังนี้

- 1) โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กรการบริหารงานสู่การปฏิบัติ ในระดับชาติจนถึงระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ควรจัดให้ประสานสอดคล้อง เพื่อให้มีการประสานการปฏิบัติและการแลกเปลี่ยนข่าวสารการปฏิบัติงานมีทิศทางทั้งในลักษณะแนวดิ่งและในแนวราบ เพื่อป้องกันปัญหาความเลื่อมล้ำทางความคิดและความต้องการของฝ่ายต่างๆ ที่เข้าร่วมบริหารงานแผนและโครงสร้างองค์กรบริหารงานแผนจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบด้วย ในเรื่องความสอดคล้องระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการกับแบบแผนความสัมพันธ์ของบุคคลอย่างไม่เป็นทางการ ที่อยู่ภายใต้ระบบนโยบาย (Policy delivery systems) และการบริหารงานแผนร่วมกันกับหน่วยงานอื่นควรมีสายสัมพันธ์อันดีกับหน่วยที่มีอำนาจควบคุมหรือมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร เช่นหน่วยงานด้านงบประมาณหรือทรัพยากรการบริหาร คือปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมศักยภาพ ความสามารถและความพร้อมของหน่วยงานที่นำนโยบายและแผนไปปฏิบัติให้เข้มแข็ง นโยบายที่รัฐประกาศใช้โดยทั่วไปมักจะมีข้อมูลเกี่ยวพันกับการจัดสรรงบประมาณของประเทศ จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญมากส่วนหนึ่งต่อความสำเร็จ (Critical success factors) และผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key actors) จากหน่วยงานที่ร่วมโครงการ ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดเสมอไป อาจจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในองค์กรที่เข้าร่วมโครงการที่เข้าใจภาพรวมและสามารถเข้าใจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะสามารถสนับสนุนนโยบายและแผนได้เป็นอย่างดี ส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ (Practitioner specialist) ที่เข้าใจปัญหาตามกรอบภารกิจขององค์กรแท้จริงจะช่วยทำประโยชน์แก่องค์กรในด้านการเป็นพลังความคิด ช่วยให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในกระบวนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติได้

2) การทำความเข้าใจเป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางการปฏิบัติให้ตรงกัน ระหว่างหน่วยงานที่ร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น ควรจัดเวทีสร้างความเข้าใจให้ตรงกันระหว่างหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบนโยบาย เกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวนโยบายและกลยุทธ์ เนื่องจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน คือ เส้นใยกี่กำหนดให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทำเพื่อมุ่งไปสู่การบรรลุผล ดังนั้นความชัดเจนและเข้าใจถึง เรื่องวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กรอบการดำเนินงานจะช่วยลดความสงสัย ความคับข้องใจของส่วน ต่างๆ ที่ต้องดำเนินงานร่วมกัน

3) การจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (guideline) เป็นการ กำหนดลักษณะ ขอบข่าย มาตรฐานของแต่ละงานที่แต่ละฝ่ายจะต้องนำไปปฏิบัติ คู่มือแนว ปฏิบัติงานต้องได้รับความเห็นชอบระหว่างหน่วยงานที่เข้าร่วมดำเนินนโยบายหรือโครงการสาระ ของคู่มือจะใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องระบุบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเรื่องต่างๆ ให้ ชัดเจนแล้ว ควรกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน กำหนดตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติในแต่ละ มาตรฐานงาน และควรกำหนดเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติให้สามารถชี้้นำการปฏิบัติแก่ หน่วยงานหรือบุคคลที่รับมอบหมายได้จริง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อ หน่วยงานนำไปใช้แล้วเกิดปัญหา ก็สามารถปรับปรุงแก้ไขร่วมกันได้

4) การจัดการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินการนำนโยบายปฏิบัติไว้เป็น ส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์การบริหารงาน เป็นกลไกที่จะทำให้งานบริการของรัฐไม่ถูกบิดเบือน ไป (distorted) การกำกับงานมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาข้อมูลที่เกิดขึ้นในกระบวนการของ ปฏิสัมพันธ์ต่าง ในการดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งส่งผลทั้งทางบวก คือ เป็นการกระตุ้นให้ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรรู้สึกว่าการเอาใจใส่ การชมเชย การยกย่องให้เกียรติกัน กลไกกำกับ ตรวจสอบ ควรจัดเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างการบริหารองค์กร ที่นำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของ คณะกรรมการหรืออนุกรรมการ ให้มีการปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส

5) การบริหารแผนโดยหลายหน่วยงานมักมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการ ปฏิบัติมาก เช่น แบบแผนของวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ต่างกัน พฤติกรรม เป็นต้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องโครงสร้าง ปัญหาเชิงกระบวนการ และปัญหาในเชิง พฤติกรรม จะต้องศึกษาและแก้ไขควบคุมมิให้กระทบการปฏิบัติ ควรมีเวทีทางสังคมให้มีการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมการทำงานระหว่างกัน ใช้องค์กรแห่งการเรียนรู้ในการ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อจะจัดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการ

ปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กร และเสริมสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “จากการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันหลายหน่วยงาน” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกระดับจุลภาคดังกล่าวข้างต้นนั้น ประกอบกับข้อมูลผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้านั้น พบว่า มีความสอดคล้องตรงกับการดำเนินงานของ ศตส.จ. พิษณุโลก เนื่องจากการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านนั้น ต้องอาศัยหน่วยงานหลายหน่วยงานในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ดังนี้คือ

1. ด้านปราบปรามผู้ค้า (Supply) ได้แก่ ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก
2. ด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ-ผู้ติด (Demand) ได้แก่ สาธารณสุขจังหวัดพิษณุโลก
3. ด้านป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด (Potential Demand) ได้แก่ กรมการปกครองจังหวัดพิษณุโลก
4. ด้านการอำนวย และบริหารจัดการ (Management) เป็นหน้าที่หลักของ คณะอนุกรรมการฝ่ายอำนวยการ การบริหารจัดการของ ศตส.จ. พิษณุโลก ดังนั้นการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของ ศตส.จ. พิษณุโลก เป็นการดำเนินงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน อาจทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของ ศตส.จ. พิษณุโลกขึ้นได้ ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การทบทวนการดำเนินการสร้างคู่มือแนวปฏิบัติในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Guideline) เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานเป็นไปตามเป้าหมายและมีทิศทางเดียวกัน และส่งผลให้สามารถลดปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการได้

3. แนวความคิดการบริหารพัฒนา

จากคำว่า “การบริหาร” (Administration) หรือ “การจัดการ” (Management) นั้นมีลักษณะไม่แตกต่างกัน สามารถใช้แทนกันได้ โดยสรุปได้กว้าง ๆ คือ เป็นกิจกรรมที่ทำร่วมกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายโดยอาศัยทรัพยากรในการบริหาร และกระบวนการบริหารจัดการที่เหมาะสม โดยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

3.1. ความหมายของการบริหารการพัฒนา

พิทยา บวรวัฒนา (จารุพงศ์ พลเดช : 2549. เว็บไซต์) ได้ให้ความหมายการบริหารว่า “เป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผลซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจ ด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้”

สุธิ สุทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสียกฤษฎ์ (จารุพงศ์ พลเดช : 2549. เว็บไซต์) ได้ให้ความหมายการบริหารว่า “เป็นการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่ง การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น”

รุ่งนภา เฟื่องรุ่งเรืองวงศ์ (2547 : 3) ให้ความหมายการบริหาร (Administration) หมายถึง “กระบวนการอย่างหนึ่งที่มีคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น”

ติน ปรัชญพทุทธิ (2528 : 163) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหารงานพัฒนา (Development administration, administration of development [A of D]) หมายถึง การนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการพัฒนาประเทศจริง ๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และเพื่อนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนที่อยู่ในองค์การ(ข้าราชการ) และที่อยู่นอกองค์การ (ประชาชน)”

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 :14) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ เป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administrative) ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน”

3.2. ลักษณะของการบริหารการพัฒนาที่สำคัญ มี 4 ประการ ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2548. หน้า 23-24)

1) การบริหารการพัฒนา คือ “การบริหารงานรัฐ” มีแนวทางหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในความหมายเดียวกับคำว่า “การบริหารงาน” หรือ “การบริหารจัดการ”

2) การบริหารการพัฒนา คือ “การบริหารเพื่อพัฒนา” (administration of development) เป็นการบริหารที่เกี่ยวกับกิจกรรมการพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการหรือกิจกรรม (action or activity oriented) อาทิ การพัฒนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การพัฒนาเมือง เป็นต้น

3) การบริหารพัฒนา คือ “การพัฒนาการบริหาร” (development of administration) เป็นการพัฒนา หรือการปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงาน อาทิ ปรับปรุงโครงสร้าง การกระบวนกร และตัวบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย

4) การบริหารพัฒนา คือ การให้ความสำคัญกับ “การมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทาง (goal oriented) เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ” ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น ไม่ใช่เพื่อการรักษาสถานภาพเดิม (status quo)

3.3. ความสำคัญของการบริหารพัฒนา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2548. หน้า 28) ดังนี้

- 1) เป็นวิธีการหรือแนวทางของการบริหารภาครัฐ
- 2) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ โดยมีหลักดังนี้
 - เป็นระบบ คือ มีการบริหารงานที่สอดคล้องกัน
 - เป็นวิชาการ คือ มีหลักการทางด้านวิชาการรองรับ
 - มีทิศทางที่ชัดเจน เช่น มีกระบวนกรดำเนินงานทำได้กำหนดเป้าหมายไว้

ล่วงหน้า

กล่าวสรุปได้ว่า “การบริหาร” หรือ “การบริหารจัดการ” หรือ “การบริหารการพัฒนา” มีแนวความคิด และความหมายที่คล้ายคลึงกันเป็นการดำเนินงานโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่ออกมาด้วยว่าไปช่วยลดปัญหาทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้อย่างไร ซึ่งในการทำงานของหน่วยงานของภาครัฐในปัจจุบัน มุ่งเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานให้มากขึ้น โดยการอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยงานมาบริหารร่วมกัน แต่จะมีลักษณะจุดเน้นหรือส่วนที่เพิ่มเติมต่างออกไปบ้าง วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548: 29) ได้กล่าวว่ “การบริหารการพัฒนาเป็นแนวทางหรือการหนึ่งที่มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ” ดังกล่าวในข้างต้น เนื่องจากการศึกษาวิจัยในเรื่อง “การศึกษาปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงานในด้านการบริหารจัดการของศตส.จ.

พิษณุโลก” โดยมุ่งเน้นศึกษาในเรื่องการบริหารจัดการของหน่วยงาน ซึ่ง ศตส.จ.พิษณุโลก มีลักษณะการบริหารงานที่อาศัยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประกอบกับหน้าที่หลักของฝ่ายอำนวยการ บริหารจัดการ (Management) ระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับแนวความคิดเชิงบูรณาการในการดำเนินงานของศตส.จ.พิษณุโลก (คำสั่งจังหวัดพิษณุโลก ที่ 3752/2548) ดังนั้นผู้วิจัยจึงนำได้ “แนวความคิดเชิงบูรณาการ” มาใช้ในการศึกษาค้นคว้าด้วย ดังต่อไปนี้

4. แนวความคิดเชิงบูรณาการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

มีรายละเอียด ดังนี้ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, จากเอกสารวิชาการเรื่องการพัฒนาประเทศของคณะรัฐศาสตร์ 2549. เว็บไซต์)

1) การพัฒนาแบบบูรณาการ เป็นการพัฒนาที่เน้นความสมดุลของการพัฒนาในทุกด้านอย่างเท่าเทียม ทั้งในด้านของ การพัฒนาคน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง สุขภาพอนามัย การศึกษาของคนในประเทศ และยังเป็นการพัฒนาให้อยู่บนพื้นฐานของความเป็นไทย ภูมิปัญญาของไทยอีกด้วย

2) การเริ่มให้มีการใช้กระบวนการพัฒนาแบบใหม่ที่เป็นองค์รวม คือการมองภาพของสังคมทั้งหมดในการพัฒนา และในแนวความคิดแบบองค์รวม เราก็จะพบวิธีการพัฒนาในรูปแบบที่เรียกว่า “การพัฒนาแบบบูรณาการ”

4.1. ความหมายของการบูรณาการ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.เว็บไซต์) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “การบูรณาการ” ดังนี้

ความหมายของคำว่า “บูรณาการ” (Integrate) ไว้ว่า คำว่า Integrate มักจะหมายถึงการ “ผสมผสานเอาส่วนต่าง ๆ เข้ามารวมกันจนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นตัวตนหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งมีลักษณะเด่นต่างหากจากสิ่งอื่นหรือตัวตนอื่น”

ความหมายที่ 1 บูรณาการ ถูกแปลมาจากภาษาอังกฤษ คือ Integrated ซึ่งก็คือ “การนำเอาสิ่งต่างๆ ที่แยกย่อย หรือนำสิ่งต่างๆ เข้ามาเชื่อมโยงกันเพื่อกลายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน”

ความหมายที่ 2 บูรณาการ หมายถึง “การนำสิ่งต่างๆ มาเชื่อมโยงกัน เพื่อให้เกิดสิ่งใหม่ที่มีพื้นฐานมาจากความหลากหลาย แต่ก็ยังเป็นอันหนึ่งอันเดียวในเวลาเดียวกัน และความหลากหลายนั้นสามารถนำไปสู่สิ่งที่ดีกว่า”

ความหมายที่ 3 บูรณาการ “จะไม่หมายถึงเฉพาะแต่การรวมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความสัมพันธ์ ความกลมกลืนไปด้วย”



ความหมายที่ 4 บรูณาการ หมายถึง “การจัดในสิ่งย่อยๆ เล็กๆ ระบบเล็กๆ ให้เป็นสิ่งเดียวกัน เรื่องเดียวกัน หรือระบบเดียวกัน”

ไพฑูรย์ แสงพุ่ม (2549 : 7) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “การบูรณาการ” ดังนี้ Longman Dictionary ให้ความหมาย integrate (v) หมายถึง “to join to something else so as to form a whole, to join in society as a whole.”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า “บูรณาการรวมหน่วย คือ การนำหน่วยที่แยก ๆ กันมารวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน”

ท่านพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) นิยามคำว่า “บูรณาการ” ว่า “การทำให้หน่วยงานย่อย ๆ ทั้งหลายที่สัมพันธ์หรืออาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามารวมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว”

คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น นิยามคำว่า “บูรณาการ” ว่า “การผสมผสานการพัฒนาในพื้นที่โดยกระบวนการประสานความร่วมมือของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในด้านแผนงาน แผนเงิน บุคลากรและการปฏิบัติตามแผนร่วมกันในพื้นที่เป้าหมาย หรือกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด ตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกภาคีวางไว้”

4.1.1. หลักการการบูรณาการ มีดังนี้คือ

- 1) เพื่อผนึกกำลังของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ และ 00099
กลุ่มเป้าหมายเดียวกันอย่างเป็นระบบและสามารถเห็นผลได้จริง 17 AUG 2007
- 2) เพื่อประสานการทำงานในเรื่องเดียวกัน ไม่ให้ซ้ำซ้อนและเป็นการประหยัดเวลา
กำลังงานและงบประมาณ

กล่าวโดยสรุปความหมายของ “การบูรณาการ” หมายถึง การประสานและการระดมความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ร่วมกันพัฒนาในทุกระดับการทำงาน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือพันธกิจใดพันธกิจหนึ่ง เพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างสอดคล้องและกลมกลืน โดยที่ต่างหน่วยต่างใช้สรรพกำลังและขีดความสามารถที่ตนเองมีอยู่อย่างเต็มที่ และลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

4.2. ความหมายของการบริหารงานแบบบูรณาการ

จารุพงศ์ พลเดช (2549 : 2-3) ให้ความหมายของ “การบริหารงานแบบบูรณาการ” ไว้ว่า เป็นการจัดสรรและระดมสรรพกำลังของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาค

ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิธีการปฏิบัติงานทางการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ รวมทั้งการประสานงานและวิธีการบริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ประมวล รุจนเสรี (2549 : 3) ได้ให้ความหมายของ “การบริหารงานแบบบูรณาการ” ไว้ว่า การบริหารที่เน้นระบบมากกว่าบุคคล รูปแบบจัดการที่เกิดจากการระดมความคิดเห็น ร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน การระดมทรัพยากร ความร่วมมือ ร่วมใจ มุ่งไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งไปสู่ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการทำงานร่วมกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “การบริหารแบบบูรณาการ” คือ การบริหารการทำงานแบบองค์รวม มีการบูรณาการตั้งแต่ เป้าหมาย แนวคิด และวิธีการทำงาน ข้อมูล แผนงาน/โครงการ ทรัพยากร งบประมาณ บุคลากร และเวลาการบริหารงาน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จร่วมกัน

จากการทบทวนวรรณกรรม รวมทั้งข้อมูลและบริบทต่าง ๆ นั้นผู้วิจัยพบว่า “การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของศตส.จ.พิษณุโลก” ได้ยึดหลักการดำเนินงานตามหลักการและวิธีการแบบบูรณาการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งมีการกำหนดไว้ใน “หน้าที่ของฝ่ายอำนวยการบริหารจัดการ (Management)” (คำสั่งจังหวัดพิษณุโลก ที่ 3752/2548) เป็นการตอบสนองต่อ “นโยบายในการปรับเปลี่ยนการบริหารงาน” และมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดว่า “ให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดและใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ” (มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 28 เมษายน 2546)

แต่อย่างไรก็ตาม การบูรณาการแผนและงบประมาณที่ได้กำหนดขึ้นตอนไว้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า อาจเกิดปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของ ศตส.จ.พิษณุโลก ในช่วงระยะเวลา “การปฏิรูปการพลั้งไทยทั้งชาติ ขจัดยาเสพติด (1 มีนาคม – 31 สิงหาคม 2549)” ไม่สอดคล้องกับหลักของการบริหารงานแบบบูรณาการ เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ภาค 6 จะได้ในเดือนเมษายน 2549 จึงทำให้การบูรณาการแผนและงบประมาณ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายอำนวยการเกิดปัญหาขึ้น

5. แนวความคิดทฤษฎีประสานงาน

ชูป กาญจนประการ (2508 : 67-68) ได้กล่าวว่า “การประสานงานเป็นการขอความร่วมมือ เป็นภาวะผูกพันทางจิตใจ เป็นข้อตกลงปลงใจขึ้นพื้นฐานของการประสานงาน คือ เป็นการจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานให้ซ้ำและซ้อนกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปตามนโยบายขององค์กรนั้นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ”

จุมพล สวัสดิยากร (2520 : 94-97) ได้กล่าวถึงเรื่องการประสานงานไว้ว่า “กรอบแนวความคิด ทฤษฎีดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่างานจะบรรลุเป้าหมายร่วมขององค์กรไม่ว่าองค์กรเล็กหรือใหญ่จะต้องมีการรวมประสานกำลังคน หน่วยงานย่อยเข้าด้วยกัน ในหลักการบริหารเรียกว่า การประสานงาน ดังนั้นการประสานงานจึงมีความสำคัญในแง่การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย เป็นการประหยัดเวลา ลดการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานนั้น”

จุมพล สวัสดิยากร (2520 : 94-97) การประสานงานสามารถแบ่งออกตามเรื่องที่จะดำเนินงานประสานกัน แบ่งออกเป็น 4 เรื่อง ได้แก่

- 1) ประสานนโยบายหรือวัตถุประสงค์ ซึ่งแยกเป็นวัตถุประสงค์ทั่วไป (Main Purpose) ในการจัดตั้งองค์กรขึ้น และวัตถุประสงค์เฉพาะ (Specific Purpose) เช่น วัตถุประสงค์ทางการบริหาร
- 2) ประสานเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานด้วยการแบ่งคน แบ่งงานให้ชัดเจนและให้ทุกคนเข้าใจแผนและวัตถุประสงค์
- 3) ประสานการเงินและวัสดุ เตรียมให้พร้อมเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานอยู่เสมอ เพื่อเป็นการไม่ให้เกิดการถ่วงงาน และไม่ให้เกิดสิ้นเปลืองเงิน เวลา
- 4) ประสานงานกระบวนการปฏิบัติ เช่น การจัดวางรูปงาน แบ่งงาน มอบงาน เพื่อความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “การประสานงาน” หมายถึง กระบวนการในการแลกเปลี่ยนระหว่างข่าวสารขององค์กรและบุคลากรทุกระดับ รวมทั้งภายนอกองค์กร ถ้าการประสานงานมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเข้าใจในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ขององค์กรตรงกัน และส่งผลถึงการดำเนินงานขององค์กรเป็นไปได้อย่างราบรื่น ช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง ทำให้องค์กรบรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพด้วย

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นวรรตน์ วัฒนาชอบ (2535) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประสานงานป้องกันยาเสพติดระดับจังหวัดในเขตภาคกลาง 24 จังหวัด” และพบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน คุณภาพของระบบการติดต่อสื่อสารและการฝึกอบรมวิทยากรด้านการป้องกันยาเสพติด มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการประสานงานป้องกันยาเสพติด ปัญหาอุปสรรคที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับจังหวัดเรียงลำดับความสำคัญ คือ การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน ขาดการฝึกอบรมเพื่อเสริมความรู้ในการปฏิบัติงานขาดการประชาสัมพันธ์งานและข้อมูลข่าวสารด้านการป้องกันยาเสพติดให้กับประชาชนและเจ้าหน้าที่ภายในจังหวัด การประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่ชัดเจน การขาดการประชุมอนุกรรมการ ป.ป.ส. อย่างต่อเนื่อง การกำหนดบทบาทหน้าที่ในฐานะของผู้ประสานงานน้อยเกินไป จึงเสนอแนะให้สำนักงาน ป.ป.ส. และหน่วยงานต้นสังกัดระดับกรม ควรพิจารณาหาทางเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ให้มากขึ้น พัฒนาระบบการติดต่อสื่อสารให้มีความสะดวกรวดเร็ว มีความคล่องตัวที่จะสามารถติดต่อถึงกันได้ตลอดเวลา จัดให้มีการฝึกอบรมด้านการป้องกันยาเสพติดและได้เสนอแนะว่าควรปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานของ คณะอนุกรรมการ ป.ป.ส. จังหวัดเสียใหม่ให้มีความเหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ โดยมีโครงสร้างที่แคบและชัดเจนมากขึ้น ควรจะมีการจัดตั้ง คณะอนุกรรมการ ป.ป.ส. ระดับอำเภอ โดยมีหน้าที่ เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการ ป.ป.ส. จังหวัด เพื่อกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเพิ่มเติมให้จังหวัด เพื่อเพิ่มบทบาทให้กับอนุกรรมการ ป.ป.ส. จังหวัด

บัณฑกร อ่อนดำ และคณะ (2535) ผลการศึกษาสรุปว่า บทบาทขององค์กรชุมชน และระบบกลไกของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่เื้อออำนาจต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชนได้เสนอว่า การแต่งตั้งอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับจังหวัด ควรจะมีผู้แทนจากองค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำงานด้านนี้ในพื้นที่มาร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย และองค์กรของรัฐควรเปิดกว้างให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน

พะยอม วงศ์รากศรี (2539) ผลการศึกษาสรุปว่า บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหายาเสพติด กรณีศึกษากระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ในพื้นที่ 27 จังหวัด ทั่วทั้งประเทศ พบว่าบทบาทที่เหมาะสมของกระทรวงมหาดไทยในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในระดับจังหวัด คือ ทำหน้าที่สร้างชุมชนให้เข้มแข็งโดยไม่มองว่าเป็น

งานฝาก ต้องมีการจัดโครงสร้างขององค์กรให้มีหน่วยงานด้านนี้โดยเฉพาะ เพื่อจัดบุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน โดยบุคลากรต้องมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องยาเสพติดอย่างดี

โกวิท พวงงาม (2541) การศึกษาเรื่อง “การวิจัย รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดที่เหมาะสมในระดับจังหวัด : กรณีศึกษา พื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ” และพบว่า ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานตามโครงสร้างองค์กรป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับจังหวัดที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนใหญ่ติดขัดอยู่กับโครงสร้างองค์กรแบบราชการ ที่มีคำสั่งกำหนดบุคคล หรือกำหนดตำแหน่งที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการเข้าร่วมเป็นกรรมการเป็นหลัก การจัดโครงสร้างองค์กรฯ จึงเป็นแบบแนวดิ่งหรือเป็นแบบแนวปิรามิด ที่มีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยมีกรอบความคิดสั่งการมาจากส่วนกลาง ซึ่งปัญหาอุปสรรคที่ตามมา คือ ขาดการมีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะองค์กรเอกชน กับโครงสร้างองค์กรราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นกรรมการ ส่วนมากไม่มีเวลาจะทุ่มเทอย่างเต็มที่ให้กับเรื่องการแก้ไขปัญหายาเสพติด เพราะมีงานประจำของตนเองเป็นหลัก ลักษณะการทำงานจึงมักเป็นการทำตามคำสั่งของทางราชการ ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้มีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในราชการ ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้มีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในด้านความคล่องตัว การประสานงาน การฝึกกำลัง และการมีจิตสำนึกร่วมในการแก้ไขปัญหายา

จริยา สมวันดีและคณะ (2548) การศึกษาเรื่อง “ระดับการดำเนินงานในการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษา อบต. เขตอำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร” ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เน้นศึกษาสภาพการดำเนินงานในการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข ของผู้บริหารอบต. และเพื่อทราบความสัมพันธ์ของปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับการดำเนินงานในการบริหารจัดการ ด้านสาธารณสุขของผู้บริหาร อบต.ในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอลานกระบือ วิธีการดำเนินการวิจัย คือ เลือกประชากรที่ใช้ในการวิจัย รวม 49 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามระดับดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร จำนวน 6 ด้าน โดยการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ผลที่ได้จากการวิจัย พบว่า มีการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละด้านไม่แตกต่างกัน โดยอยู่ในระดับมากทุกด้าน ยกเว้นด้านการบริหารและการจัดการองค์การ และด้านการบริหารบุคคล และยังพบว่า ประสิทธิภาพในการทำงานการบริหารไม่มีผลกระทบต่อระดับการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข

อำนาจ มากทรัพย์และคณะ (2549) การศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดตาก” โดยในการศึกษานี้เน้นถึงการศึกษาประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติและการศึกษาปัญหา อุปสรรครวมทั้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติในโอกาสต่อไป วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้าได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นกลุ่ม ๆ มีจำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษา รวม 15 คน โดยอาศัยเครื่องมือได้แก่ แบบสัมภาษณ์และได้จัดแบ่งแบบสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ชุด ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และแบบสัมภาษณ์องค์กร/บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานต่างด้าวในจังหวัดตาก ร่วมกับการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร งานวิจัย สารนิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการสังเกตจากภาคสนาม นำมาวิเคราะห์ร่วมกับทฤษฎี โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ร่วมกับการใช้เหตุผลในการเชื่อมโยงและอธิบายข้อมูล และนำเสนอผลการวิเคราะห์โดยการพรรณนา

ผลที่ได้จากการศึกษา ชี้ให้เห็นว่า ในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัตินั้น ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถลดผลกระทบหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดตาก คือไม่สามารถผลักดันคนต่างด้าวที่ไม่ได้ขออนุญาตทำงานออกนอกราชอาณาจักรและสกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวได้ เป็นต้น ประกอบกับข้อจำกัดด้านสมรรถนะของหน่วยงาน ขาดอัตรากำลังที่เหมาะสม ขาดงบประมาณที่เพียงพอ ขาดวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่เหมาะสม ขาดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ขาดความร่วมมือและจริงจังของนายจ้างผู้ประกอบการ รวมทั้งปัจจัยภายนอก คือด้านพรมแดนภูมิประเทศ ความผูกพันทางด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ตลอดจนความไม่สงบภายในประเทศมาปัญหา อุปสรรคเหล่านี้จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติลดลง

7. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

7.1. แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 (มติคณะรัฐมนตรี.12 เมษายน 2548)

จากมติคณะรัฐมนตรี “เห็นชอบตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 และให้ส่วนราชการนำแผนการบริหารราชการแผ่นดินไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี” ซึ่งการแก้ไขปัญหายาเสพติดก็ปรากฏอยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์การ

พัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ ด้านการเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคม มีรายละเอียด ดังนี้

1. เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ เน้นให้สังคมไทยมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมที่ดี สงบสุข ปลอดภัยจากอบายมุขและสิ่งเสพติด
2. ตัวชี้วัด จำนวนคดีด้านประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ชีวิต เพศ และยาเสพติดลดลง
3. เป้าหมาย ปี 2548-2551 สัดส่วนคดียาเสพติดเหลือ 70 ต่อประชากรแสนคน
4. กลยุทธ์หลัก ป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลโดยใช้มาตรการทางสังคม และกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายและบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข
5. แนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด (Roadmap) คือ การเฝ้าระวังและสร้างความยั่งยืนในการเอาชนะยาเสพติด พ.ศ. 2549-2551

7.2. มติคณะกรรมการ ศตส. ที่ประชุม ครั้งที่ 5/2548 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2548 ได้ให้ความเห็นชอบกรอบนโยบาย วิสัยทัศน์ เป้าหมาย กลยุทธ์หลัก ในการดำเนินงาน ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2548-2551 กำหนดวิสัยทัศน์ของการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในอีก 4 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2548-2551) คือ ประกาศให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่มีการผลิตยาเสพติด ในปี 2551 กำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานระยะต่อไป คือ จัดการกับปัญหาที่ยังหลงเหลืออยู่ เฝ้าระวังและรักษาสถานภาพไม่ให้เกิดปัญหายาเสพติดหวนกลับมารุนแรง สร้างความเข้มแข็งในการเอาชนะยาเสพติด ประชาชนเกิดความพึงพอใจ เชื่อมั่นตระหนักในปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาของสังคมและปัญหาของชาติ และเข้าร่วมการต่อสู้และเอาชนะยาเสพติดอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 4 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาดัวยาและผู้ค้ายาเสพติด (Supply)
2. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาค้าและผู้เสพ/ผู้ติด (Demand)
3. ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปใช้ยาเสพติด (Potential Demand)
4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการอย่างบูรณาการ (Management)

7.3. หลักการบูรณาการแผนในระดับจังหวัดปี 2549 มีรายละเอียดดังนี้ (ธนาคาร ดัชนี , 2549. หน้า 4)

- ความสอดคล้องและมีเอกภาพทางความคิดและยุทธศาสตร์
- ต้องสอดคล้องสถานการณ์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่

- การจัดลำดับความสำคัญ จุดเน้นในกิจกรรมให้สอดคล้องกัน
- ลดการความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน
- การมีส่วนร่วมจากทุกหน่วยงาน องค์กร

7.4. การบูรณาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด (ธนากร ตัยนันท์, 2549. หน้า

4-6)

- การบูรณาการนโยบาย เป็นการบูรณาการทางแนวความคิดในการแก้ไขปัญหายาเสพติดเชิงนโยบายยุทธศาสตร์เกี่ยวกับยาเสพติดทุกด้านในลักษณะที่เป็นองค์รวมการแก้ไขปัญหายาเสพติดแบบเบ็ดเสร็จครบวงจรและผสมผสานการดำเนินงานลงสู่พื้นที่เป้าหมาย เพื่อให้ทุกส่วนมีความคิดความเข้าใจที่ตรงกัน

- การบูรณาการแผนและงบประมาณ เป็นการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันจัดทำแผนงานและงบประมาณทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดแบบเบ็ดเสร็จ มีการบูรณาการประสานเชื่อมโยงแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกันทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและในพื้นที่ (จังหวัด อำเภอ) ทั้งนี้ต้องระดมทรัพยากรการบริหารและงบประมาณจากทุกแหล่ง เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างพร้อมเพรียงกันด้วย

- การบูรณาการองค์กรดำเนินงานเป็นการจัดองค์กรเพื่อบริหารจัดการปัญหายาเสพติดที่มีประสิทธิภาพและเกิดเอกภาพในการดำเนินงาน เช่น การจัดกลไกการดำเนินงานเพื่อครอบคลุมสถานการณ์ในแต่ละระดับของการแก้ไขปัญหายาเสพติด เช่น ศตส.ระดับชาติ ศตส.ระดับภาค ศตส. จังหวัด ศตส. ระดับอำเภอ

- การบูรณาการการดำเนินงาน การปฏิบัติการ ด้านอำนวยการ เน้นการอำนวยการการปฏิบัติการเชื่อมโยงระหว่าง หน่วยงานในพื้นที่ ด้านการประสานการปฏิบัติ เน้นเพื่อให้เกิดการกำหนดวิสัยทัศน์วิธีทำงานแบบบูรณาการ การปรับทัศนคติและวัฒนธรรมให้เกิดการทำงานในเชิงบูรณาการร่วมกันของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7.5. การบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในการอำนวยการ ประสาน สนับสนุนกับ ศตส.จ.

(ธนากร ตัยนันท์ , 2549.หน้า 6)

- ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค ต้องอำนวยการ ประสาน สนับสนุนให้เกิดการบูรณาการแผนในระดับจังหวัด ประสานงานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำ รับฟังทุกปัญหา เสมือนเป็นที่เล็งของ ศตส.จ. เนื่องจากบางพื้นที่อาจมีความเข้าใจและปัญหาในการทำงานมาก

- ต้องมีการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการที่จัดทำขึ้นและการดำเนินงานว่ามีการบูรณาการกันมากน้อยเพียงใด เพื่อให้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานให้บูรณาการมากที่สุด

7.6. การปฏิบัติการรวมพลังไทยทั้งชาติ ขจัดยาเสพติด (1 มีนาคม – 31 สิงหาคม 2549) (คำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติที่ 5/2549, 2549. หน้า 1-7) สรุปได้ ดังนี้

1) สถานการณ์ปัญหาเสพติดในปัจจุบัน หลังจากได้ดำเนินงานกวาดล้างยาเสพติด ส่งผลทำให้ลดขนาดและระดับความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหาลงได้ จนถึงระดับไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตโดยปกติสุขของประชาชนโดยทั่วไป

2) แนวความคิดการปฏิบัติ คือ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติจากสถานการณ์ของพื้นที่เป็นหลัก โดยพื้นที่ใดที่ยังคงมีปัญหาเสพติดหลงเหลืออยู่ รวมทั้งมีปัจจัยเงื่อนไขที่จะทำให้ปัญหาเสพติดหวนกลับมาให้จัดการกับปัญหา เพื่อนำไปสู่การเอาชนะยาเสพติดอย่างยั่งยืนในระยะต่อไป โดยมีระยะเวลาปฏิบัติการ ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม – 31 สิงหาคม 2549 รวม 6 เดือน

7.7. หน่วยงานอำนวยการและประสานงาน แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับชาติ ได้แก่ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) อำนวยการ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายและภารกิจที่กำหนด โดยร่วมกับ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานที่ผู้อำนวยการ ศตส. จัดตั้งขึ้นเป็นกลไกกำกับ ติดตาม ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายและรายงานให้ ศตส. ทราบ

2) ระดับภารกิจ ได้แก่ ศตส. กระทรวง กองทัพไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อำนวยการ กำกับ ติดตาม และดำเนินการตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

3) ระดับพื้นที่ ได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส.จ.) มีหน้าที่บูรณาการเป้าหมาย แผน งบประมาณและการปฏิบัติการในพื้นที่รับผิดชอบ โดยการกำหนดแผนปฏิบัติการและเป้าหมายที่ชัดเจน

3.1) การจัดทำแผนและงบประมาณของ ศตส. ทุกระดับ รายละเอียดดังนี้

1) การกำหนดเป้าหมายเน้นปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่ปรากฏชัดเจน รวมทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการปฏิบัติและระบบงานอำนวยการของ ศตส. ทุกระดับ

2) อนุมัติและปรับ/เปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติการ เป็นอำนาจของผู้อำนวยการ ศตส.จ. ให้รายงานกับ ศตส. ทราบด้วย

3) งบประมาณในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของศตส.จ. ให้ใช้งบประมาณที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาคและกระทรวง กรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตัดโอนไปให้จังหวัดใช้ ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยให้ตัดโอนเงินงบประมาณในงวดที่ 2 ให้แล้วเสร็จพร้อมเบิกจ่ายภายในเดือน มีนาคม 2549

7.8. การติดตามและประเมินผล

แผนปฏิบัติการฯ กำหนดห้วงระยะเวลา 6 เดือน (1 มีนาคม – 31 สิงหาคม 2549) โดยให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นเจ้าภาพหลักจัดระบบการติดตามผล แบบคู่ขนาน โดยคณะทำงาน / คณะอนุกรรมการฯ ที่ ศตส. ตั้งขึ้น

ศตส. ทุกระดับ กระทรวง กรม และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรายงานผลความก้าวหน้าการปฏิบัติการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายกระบวนการปฏิบัติงานนโยบายทุกมาตรการ / แผนให้ ศตส. ทราบ ทุก 15 วัน และในการประชุม ศตส. ทุกครั้ง

7.9. สรุปแนวทางการมอบนโยบายและเน้นย้ำการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด (ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด, 2549) รายละเอียดดังต่อไปนี้

จากการเน้นย้ำของ ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (นายวันมูหะมัด นอร์มะทา) และคณะผู้บริหารส่วนกลาง ได้มอบนโยบายและเน้นย้ำการดำเนินงานต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัด/อำเภอ รวม 4 ภาค สรุปเนื้อหาได้ดังนี้คือ

1) ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม – 31 สิงหาคม 2549 ให้ถือเป็น “การทำสงครามกับยาเสพติดอีกครั้ง เพื่อเป็นการเก็บตกศัตรูที่หลงเหลืออยู่ให้หมดไป” โดยจะต้องขจัดให้หมดสิ้นภายใน 6 เดือนนี้ เนื่องจากผู้ค้ายาเสพติดการกระจายตัว และรูปแบบ วิธีการแยบยลขึ้นทุกฝ่ายจึงต้องหาวิธีการจัดการกับผู้ค้า ผู้จำหน่ายให้หมดไปอย่างจริงจัง โดยไม่ต้องห่วงงบประมาณในการติดตามจับกุม

2) ปัญหายาเสพติดถือเป็นวาระแห่งชาติ ทุกภาคส่วนต้องบูรณาการในการปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่องมีเป้าหมายชัดเจน วัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยข้าราชการทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันทำงานอย่างเต็มที่ เป็นลำดับแรก เพราะเป็นภัยต่อประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐทำเต็มที่แล้วจึงขอให้ประชาชนช่วยเป็นลำดับต่อไป

3) การดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับจังหวัด มอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งรับผิดชอบงานด้านยาเสพติดและรองผู้บังคับการตำรวจฯ มีหน้าที่โดยตรงถือเป็นเจ้าภาพหลัก

4.) รมรณค้ประชาศ้มพ้ันร้ ประชาชนสามารถแจ้งข้อมูล ข่าวสาร เบาะแศ และ ร่วมเผ็าระวังบ้ญหายาเสพตติดในพ้ันที่

5) ให้ ศตส. จ้งหวัดทุกจ้งหวัด/กรุงเทพฯ ศึษาและทำควาเมเข้าใจ กับแนวทวง การปฏิบัติตาม (Road map) การเผ็าระวังและสร้างควาเมย้งยึนในการเอาชนะยาเสพตติด พ.ศ. 2549 – 2551 และแนวทวงการปฏิบัติการรวมพลังไทยท้งชาติ ขจัดยาเสพตติด (1 มีนาคม - 31 สิงหาคม 2549) เพ็ให้เกิตควาเมชัดเจนในภารกึจ และการดำเนิการ

6) ให้บูรณาการการแก้ไขบ้ญหายาเสพตติดในพ้ันที่โดย
- จัดการประชุมคณะกรรมการที่เก็ยข้องเพ็กำหนดคกลยุทธ์และแนวทวงการ ปฏิบัติเชิงรุก ในการแก้ไขบ้ญหาพ้ันที่/กลุ่มเป้าหมายบุคคล ให้ลอดคล้้องกับสถานการณบ้ญหา
- จะต้งกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดแต่ละเรื่งให้ชัดเจน และสามารถวัดผลได้ เป็นรูปธรรม

7) ให้จัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขบ้ญหายาเสพตติดระดับพ้ันที่ ร่วกับสำนัการงาน ป้องกันและปราบปรามยาเสพตติดภาค และหนวยงานที่เก็ยข้อง

8) การพัฒนาระบบอำนวยการและศูนย์ปฏิบัติการ (War Room) เพ็เป็นองค้กร สั้งการ กำกับและตติดตามการปฏิบัติงานท้งในด้านระดับจ้งหวัดและระดับอำนวย ที่มีเอกภาพ ร่วท้งบูรณาการข้อมูลจากหนวยงานที่เก็ยข้อง และดำเนิการปรับข้อมูลให้เคล็อนไหวท้น สถานการณตลลอดเวลา

9) ให้จัดประชุม ศตส.จ้งหวัด ทุกเดื่อน มีรายงานการประชุมชัดเจน

10) ประชุมคณะทำงาน เผ็าระวังจ้งหวัดทุกเดื่อน เพ็ตรวจสอบ ทบทวนข้อมูล บ้ญหา และชี้เป้าหมายอย้งแมนย้า

11) การรายงานผลปฏิบัติ ให้รายงาน ศตส. ทุกวันศุกร์ภายในเวลา 16.30 น. เริ่ม ต้งแต่ วันที่ 1 เมษายน 2549 เป็นต้นไป (รายงานครั้งแรก ศุกร์ที่ 7 เมษายน 2549)

12) การเบิกจ่ายเงิน ขอให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนด (ท้งบที่ได้รับการจัดสรรจาก สำนัการงานป้องกันและปราบปรามยาเสพตติดภาค และอื่น ๆ)

13) การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของ ศตส.จ. ให้มีศึกยภาพโดยต้งจัด บุคลากรจากส่วนราชการที่เก็ยข้องปฏิบัติงานประจำ ศตส. จ้งหวัด ให้เพียงพอในการปฏิบัติงาน โดยจะต้งมีการตรวจสอบประวัติเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำศูนย์ ซึ่งจะต้งไม่มีควาเมเก็ยข้อง กับยาเสพตติด

14) ในช่วง 6 เดือน (1 มีนาคม - 31 สิงหาคม 2549) ให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำศูนย์ตลอด 24 ชั่วโมง

15) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO สนับสนุนงบประมาณ ในการปฏิบัติงานของ ศตส.จังหวัด เพิ่มเติมจากงบประมาณของ สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแก้ไขปัญหาเสพติด

7.10. สรุปข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดพิษณุโลก (สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 6,2548)

1) ขนาด/ที่ตั้ง

พิษณุโลก เป็นจังหวัดใหญ่ ตั้งอยู่ในเขตภาคเหนือตอนล่าง ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 377 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 10,815.854 ตารางกิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศมีภูเขาและที่ราบสลับป่าไม้ในเขตตะวันออก นอกนั้นเป็นที่ราบลุ่มโดยทั่วไปและมีแม่น้ำสำคัญไหลผ่าน 2 สาย คือ แม่น้ำน่านและแม่น้ำยม

2) อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับจังหวัดอุตรดิตถ์ และประเทศลาว
ทิศใต้	ติดต่อกับจังหวัดพิจิตร
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับจังหวัดเลยและเพชรบูรณ์
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับจังหวัดสุโขทัยและกำแพงเพชร

7.11. ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาเสพติด

- เป็นศูนย์กลางในการศึกษาและการลงทุนในภาคเหนือตอนล่าง เชื้อต่อการลักลอบลำเลียงยาเสพติดไปสู่ภาคอื่น
- ถูกขนานนามจากสถานการณ์การลักลอบค้ำมาจากชายแดนด้านตะวันตก (พม่า) และตะวันออก อ.บ้านโคก จ.อุตรดิตถ์ และ อ.ด่านซ้าย จ.เลย อ.เขาค้อ จ.เพชรบูรณ์
- ไม่มีแหล่งผลิต และแหล่งพักยา ยังคงมีแต่การลักลอบนำยาเสพติดออกขายเป็นรายย่อยอยู่ในบางพื้นที่เท่านั้น พื้นที่ Heart land เขตเทศบาลนครพิษณุโลก
- เขตอำเภอเมืองมีเยาวชนกลุ่มเสี่ยงจำนวนมากมีสถานบริการ 39 แห่ง หอพัก 446 แห่ง สถานประกอบการ 3,080 แห่ง โดยเป็นเป้าหมายในการเข้าควบคุมการแพร่ระบาด
- กลุ่มเป้าหมายที่พึงระวัง คือ แรงงานในเขตเมือง แรงงานต่างด้าว วัยรุ่นไม่ทำงาน นักเรียนและนักศึกษา
- สารระเหยมีการแพร่ระบาดมากขึ้น

7.12. ข้อมูลแผนและผลการดำเนินงาน

แผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดปี 2548 มีเป้าหมายด้วยกัน 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้าน Supply มีเป้าหมาย ผู้ค้ารายสำคัญ – ราย, ผู้ค้ารายย่อย – ราย, ตำแหน่ง/จุดตรวจ – แห่ง กิจกรรมและงบประมาณ ได้รับงบประมาณ 2,228,620 บาท จำนวน 35 โครงการ ผลการดำเนินงาน
- 2) ด้าน Demand มีเป้าหมายบำบัดผู้เสพโดยสมัครใจ – ราย, ผู้เสพบังคับ – ราย, ผู้เสพต้องโทษ - ราย กิจกรรมและงบประมาณ ได้รับงบประมาณ 2,186,540 บาท จำนวน 61 โครงการ
- 3) ด้าน Potential Demand มีเป้าหมายสถานศึกษา 517 แห่ง, สถานประกอบการ 3,629 แห่ง กิจกรรมและงบประมาณ ได้รับงบประมาณ 8,273,200 บาทจำนวน 83 โครงการ ผลการดำเนินงาน
 - ขยายจำนวนผู้ประสานพลังแผ่นดินทุกหมู่บ้านจำนวน 54,737 ราย
 - ขยายจำนวนสมาชิก To Be Number One ทั้งใน และนอกสถานศึกษา 232,639 ราย
 - จำนวนสถานศึกษา 492 แห่ง โดยแยกเป็นประเภท ก 80 แห่ง ประเภท ข 362 แห่งประเภท ค 43 แห่ง ประเภท ง 7 แห่ง
 - สถานบริการ 89 แห่ง ควบคุมเดือนละ 5 ครั้ง รวม 924 ครั้ง สั่งปิด 3 แห่ง
 - หอพัก 445 แห่ง (หอพักสีเขียว)
 - สถานประกอบการ 3,180 แห่ง
 - หมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็ง ประเภท ก 1,123 แห่ง, ประเภท ข 56 แห่ง
 - วัดสงวนร่วมบารมีจัดตั้งศูนย์คุณธรรมและจริยธรรม โดยมีวิทยากรพระ "กองทัพธรรม กองทัพไทย" จัดฝึกอบรมเด็กและเยาวชน และสร้างวิทยากร
- 4) ด้าน Management มีเป้าหมายประชุม ศตส.จ. 12 ครั้ง และประเมินสถานการณ์ 2 ครั้ง กิจกรรมและงบประมาณ ได้รับงบประมาณ 1,127,982 บาท จำนวน 15 โครงการ ผลการดำเนินงาน
 - จัดตั้ง ศตส.จ.ทุกระดับ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และเทศบาล
 - จัดให้มีการประชุม ศตส.จ. ทุกเดือน
 - มีหน่วยงานหลักในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แต่ละด้าน คือ Supply ได้แก่ ตำรวจ

Demand ได้แก่ สาธารณสุขจังหวัด

P.D. ได้แก่ ที่ทำการปกครองจังหวัด

การวิเคราะห์ SWOT ANALYSIS (SWOT) ของศตส.จ.พิษณุโลก ดังนี้

1. จุดอ่อน

- ขาดการประชาสัมพันธ์ ในการทำงานด้านยาเสพติดของหน่วยงานต่างๆ
- ขาดการทำงานบูรณาการในการปฏิบัติงาน (เฉพาะด้านการปฏิบัติงานในพื้นที่)
- ศตส.จ. มีแต่โครงสร้างแต่ขาดผู้ปฏิบัติ
- เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบมีงานหลักอื่นๆ
- ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินงาน
- ผู้ประสานพลังแผ่นดินได้รับการแต่งตั้ง แต่ยังไม่ทำงานเท่าที่ควร
- กระแสการต่อต้านยาเสพติดของประชาชนลดลงจากช่วงประกาศสงคราม

2. จุดแข็ง

- ผวจ. และรอง ผวจ. ให้ความสำคัญในเรื่องยาเสพติดมาก
- จ.พิษณุโลก มีเครือข่ายประชาคมทั้งภาครัฐเอกชน จึงทำให้การจัดทำแผน/ยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหายาเสพติดได้
- มีงบประมาณมากพอที่จะดำเนินงาน
- มีการจัดทำแผน ปรับแผนอย่างสม่ำเสมอทำให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
- ลักษณะสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติเอื้อต่อการดำเนินงาน
- ด้านการปราบปราม มีชุดปฏิบัติการพิเศษ
- ด้านการบำบัด ทำงานเป็นทีม
- ด้านการป้องกัน จัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ร่วมมือบูรณาการจากทุกหน่วยงาน
- ด้านการบริหารจัดการ แผนงาน งบประมาณ เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ

3. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

- กลุ่มผู้ลักลอบค้ามีวิธีการป้องกันตัวและหลบหนีได้ซับซ้อนมากขึ้น ยากต่อการ

สืบสวนจับกุม

4. ข้อเสนอแนะ

- ควรศึกษาแผนยุทธศาสตร์เพื่อขยายผลให้มากขึ้น
- ควรจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังฯ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ จะทำให้การแก้ไขได้ตรงจุดตามกลุ่มเป้าหมาย ทั้งบุคคล สถานที่ ระยะเวลา หรือวิธีการอย่างแท้จริง

- เพิ่มการประชาสัมพันธ์ในการดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง
- ส่งเสริมการประสานงานในการดำเนินงานระดับพื้นที่
- มีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ รับผิดชอบงานด้านยาเสพติดโดยเฉพาะ
- Re-x-ray เพื่อสำรวจผู้เสพ/ผู้ติดให้เข้าสู่ระบบการบำบัด และติดตามไม่ให้กลับไปเสพซ้ำ และส่งเสริมอาชีพ

8. ข้อมูลศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก (ศตส.จ.)

จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2546) ให้มีการจัดศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก (ศตส.จ.) ขึ้น และตามคำสั่งจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง “แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (คำสั่งจังหวัดพิษณุโลก ที่ 3752/2548) ดังนี้

1) คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก (ศตส.จ.พล.) จำนวน 27 คน และเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 6 คน ประกอบด้วย

- | | |
|--|------------|
| - ผู้ช่วยป้องกันจังหวัดพิษณุโลก | จำนวน 2 คน |
| - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน | จำนวน 1 คน |
| - สารวัตร (กลุ่มงานสืบสวน) ตำรวจภูธร จังหวัดพิษณุโลก | จำนวน 1 คน |
| - นักวิชาการสาธารณสุข 7 | จำนวน 1 คน |
| - เจ้าหน้าที่ปกครอง 5 | จำนวน 1 คน |

มีหน้าที่อำนวยความสะดวก การบริหารจัดการ กำหนดแนวทางนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ ศตส. แห่งชาติ กำหนด

2) คณะอนุกรรมการฝ่ายปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ 5 ฝ่าย ดังนี้

- | | |
|---|-------------------|
| 2.1) ฝ่ายอำนวยความสะดวก การบริหารจัดการ (Management) | จำนวน 9 คน ดังนี้ |
| - รองผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก | จำนวน 1 คน |
| (ที่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลงานการแก้ไขปัญหายาเสพติด) | |
| - หัวหน้าสำนักงานจังหวัดพิษณุโลก | จำนวน 1 คน |
| - ท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก | จำนวน 1 คน |

- สถิติจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 1 คน
- หัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 1 คน
- หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
สำนักงานจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 1 คน
- หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร
สำนักงานพิษณุโลก จำนวน 1 คน
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8ว จำนวน 1 คน
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6ว จำนวน 1 คน

มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการ การบูรณาการงบประมาณ แผนงาน โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายประจำปี ตลอดจนการจัดทำระบบฐานข้อมูล และรายงานการติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก

2.2) ฝ่ายควบคุมตัวยาและปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด (Supply) จำนวน 9 คน

มีหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน หาข่าว ขยายผลปราบปรามดำเนินคดีต่อผู้ค้า-ผู้เสพ สกัดกั้นตรวจค้นการลักลอบลำเลียงยาเสพติดผ่านพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ตลอดจนการดำเนินการตามมาตรการยึดทรัพย์ อาัยทรัพย์สืบตามกฎฟอกเงิน และมาตรการตามกฎหมายอาญา

2.3) ฝ่ายบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ-ผู้ติด (Demand) จำนวน 6 คน

มีหน้าที่บริหารจัดการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติด-ผู้เสพยาเสพติด โดยค้นหาและนำผู้เสพ-ผู้ติดเข้าสู่ระบบการบำบัดรักษาทุกระดับ การติดตามช่วยเหลือผู้เสพ-ผู้ติดการจัดให้มีศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพในระบบบังคับบำบัด และการดำเนินโครงการ To Be Number One

2.4) ฝ่ายการป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด (Potential Demand) จำนวน 12 คน

มีหน้าที่ดำเนินการสร้างภูมิคุ้มกันต่อกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งในสถานศึกษา นอกสถานศึกษา การจัดทำหมู่บ้าน-ชุมชนเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติด การควบคุมแหล่งแพร่ระบาดของยาเสพติด การดำเนินการของศูนย์ประสานพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด การจัดตั้งกองทุนแม่ของแผ่นดิน การจัดทำหมู่บ้านชุมชนต้นแบบเพื่อพัฒนาเป็นศูนย์การเรียนรู้และการจัดระบบการเฝ้าระวังปัญหาเสพติด

2.5) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ จำนวน 4 คน

ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสาร การแก้ไขปัญหายาเสพติด การปลูกจิตสำนึกให้ตระหนักและเกิดการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วนในการผนึกกำลังเป็นพลังแผ่นดินต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของจังหวัดพิษณุโลก

การประเมินขีดความสามารถการดำเนินงานป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดของ ศตส.จ. ด้านการบริหารจัดการมีประเด็นการประเมิน (แบบประเมินขีดความสามารถฯ, 20 กุมภาพันธ์, 2549) ดังนี้

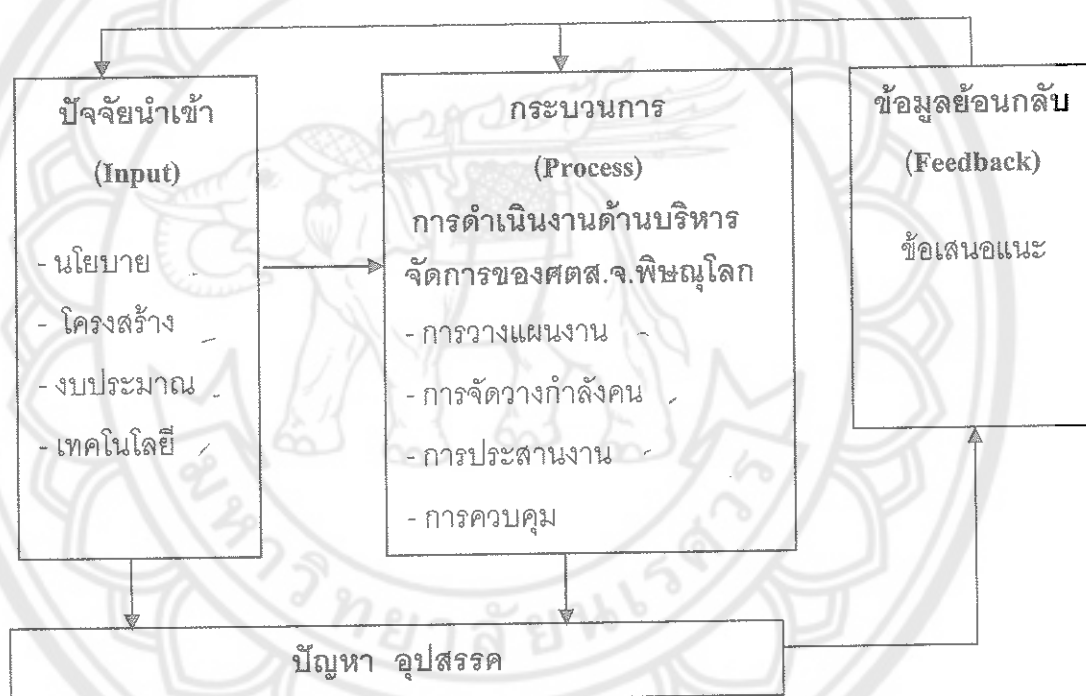
1. มีการดำเนินงานตามการจัดระบบเฝ้าระวังปัญหายาเสพติดในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และสามารถผลิตข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ ทันเวลาและเพียงพอสำหรับหน่วยงาน
2. มีศูนย์ปฏิบัติการ (Operation Center) ที่เป็นศูนย์รวมประมวลข้อมูลเพื่อเฝ้าระวังปัญหายาเสพติด และเป็นจุดรวมของการจัดทำ / ปรับแผนปฏิบัติงาน การอำนวยความสะดวกตามประเมินผลการดำเนินงานฯ มีการเชื่อมโยงกับศูนย์ปฏิบัติการอื่น ๆ ของจังหวัดและ ศตส. อย่างเป็นระบบ
3. ผู้บริหาร ศตส.จ. มีความตั้งใจ ภาวะผู้นำในการอำนวยความสะดวก กำกับติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ / ทันสถานการณ์และมีทีมงาน ศตส.จ. ที่มีคุณภาพและจำนวนเพียงพอในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหา นโยบาย และเงื่อนไขในพื้นที่
4. มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี ทั้งในด้านโครงสร้างองค์กร กลไก การบริหารจัดการและระบบงานของ ศตส.จ. ให้มีประสิทธิภาพในพื้นที่
5. มีการจัด/ปรับแผนการปฏิบัติงานด้านยาเสพติดของจังหวัดที่มีคุณภาพ ทันเวลาโดยมีการบูรณาการ แนวความคิด แผนงาน งบประมาณ/ทรัพยากร ของหน่วยงานได้อย่างดี

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า "การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก (ศตส.จ.พิษณุโลก)" ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา มีความสอดคล้องกับตัวแบบของการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) และตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแบบการจัดการ (Management Model) ซึ่งผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมจากข้อมูลและบริบทที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และนำมาสร้างกรอบแนวคิดของตนเอง โดยผู้วิจัยได้นำหลักการ แนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งผลการดำเนินงานและแบบประเมิน

ขีดความสามารถของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลกมาประยุกต์ใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดนี้ขึ้น

รายละเอียดกรอบแนวคิด “การศึกษาปัญหา อุปสรรคของการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิษณุโลก” สามารถดูจากแผนภูมิข้างล่าง

แผนภูมิที่ 3 : แสดงกรอบแนวคิด



ประยุกต์จาก : มยุรี อนุมาราชน , 2548 . หน้า 52