

บทที่ 2

เอกสาร งานวิจัย แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ตัวแบบการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามเสพติดไปปฏิบัติ กรณีศึกษา ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า เอกสาร งานวิจัย แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง โดยมีขอบข่ายการนำเสนอตามลำดับดังนี้

ตอนที่ 1 ยาเสพติดกับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

- 1.1. พัฒนาการและสาระสำคัญของนโยบายด้านยาเสพติด
- 1.2. ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส.จ.)
- 1.3. ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิจิตร (ศตส.จ.พิจิตร)

ตอนที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 2.2 การประเมินผลนโยบาย
- 2.3 การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย
- 2.4 กระบวนการและกลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 2.5 ตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ตอนที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 3.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 3.2 กรอบแนวคิดการวิจัย
- 3.2 แนวคิดองค์การสาธารณะ

ตอนที่ 1 ยาเสพติดกับนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

- 1.1 พัฒนาการและสาระสำคัญของนโยบายด้านยาเสพติด

ยาเสพติดซึ่งเป็นปัญหาของชาติอยู่ในขณะนี้ มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน บางชนิดก็ให้ทั้งคุณประโยชน์และโทษ บางชนิดก็มีแต่โทษภัยเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมียาเสพติดชนิดต่าง ๆ ในท้องตลาดมากกว่า 120 ชนิด อย่างไรก็ตามยาเสพติดชนิดแรกที่คนไทยรู้จักก็คือ ฝิ่น (<http://www.oncb.go.th>)¹⁰

¹⁰ เว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

จากการทบทวนวรรณกรรม (กัญญา ธัญมันตา 2547)¹¹ เกี่ยวกับพัฒนาการและสาระสำคัญของยาเสพติด นโยบายการแก้ปัญหายาเสพติด มีมาตั้งแต่สมัยรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ทรงปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้ทรงปรารภว่า การเสพฝิ่นเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศชาติ ราษฎรที่ติดฝิ่นแล้วก็ไม่เป็นอันทำมาหากิน ทหารที่ติดฝิ่น เมื่อไม่มีฝิ่นสูบ ก็ไม่มีกำลังรบ ทำให้พ่ายแพ้แก่ข้าศึก ดังนั้นพระองค์จึงทรงตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามฝิ่นขึ้น คือ กฎหมายลักษณะโจร พ.ศ. 1903 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ออกใช้บังคับเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ

ต่อมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แจกกฎหมายและประกาศข่าวร้องห้ามปรามผู้ขาย ผู้สูบ และผู้กินฝิ่นไปทั่วราชอาณาจักร โดยมีลักษณะกฎหมายเช่นเดียวกับกรุงศรีอยุธยา

สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย จึงได้ทรงตราพระราชกำหนดโทษให้สูงขึ้นไปอีกโดย "ห้ามอย่าให้ผู้ใดสูบฝิ่น กินฝิ่น ชี้อฝิ่นขายฝิ่น และเป็นผู้สมซื้อขายเป็นอันขาดทีเดียว ถ้ามีฟังจับได้และมีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นลัจะให้ลงพระอาญา ฝืน 3 ยก ทเวนบก 3 วัน ทเวนเรือ 3 วัน ธิราชบาทบริษัทรกรรยาและทรัพย์สินของให้สิ้นเชิง ให้ส่งตัวไปตะพุนหญ้าช้าง ผู้รู้เห็นเป็นใจมิได้เอาความมาว่ากล่าว จะให้ลงพระอาญาฝืน 60 ที"

ในรัชกาลที่ 3 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นระยะที่ตรงกับสมัยที่อังกฤษนำฝิ่นจากอินเดียไปบังคับขายให้จีนทำให้มีคนจีนติดฝิ่นเพิ่มขึ้น และในช่วงเวลานั้นตรงกับระยะที่คนจีนเข้ามาค้าขายในเมืองไทยมากขึ้น จึงเป็นการนำการใช้ฝิ่นและผู้ติดฝิ่นเข้ามาในเมืองไทย ตลอดจนมีการลักลอบนำฝิ่นเข้ามาในเมืองไทยด้วยเรือสินค้าต่าง ๆ มาก จึงเป็นเหตุให้การเสพฝิ่นระบาดยิ่งขึ้น พระองค์จึงได้ทรงมีบัญชาให้มีการปราบปรามอย่างเข้มงวดกวัดขันในปี พ.ศ. 2382 มีผลทำให้การค้าฝิ่นและสิ่งอื่น ๆ ที่ผิดกฎหมายเข้าไปอยู่ในมือของกลุ่มอั้งยี่ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ และหัวเมืองชายทะเล สร้างความวุ่นวายจากการทะเลาะวิวาทระหว่างกลุ่มอั้งยี่ต่าง ๆ จนต้องทำให้ทหารปราบปราม

ในสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า การปราบปรามไม่สามารถขจัดปัญหาการสูบและขายฝิ่นได้ และก่อให้เกิดความยุ่งยากวุ่นวายขึ้น จึงทรงเปลี่ยนนโยบายใหม่ ยอมให้คนจีนเสพและขายฝิ่นได้ตามกฎหมายแต่ต้องเสียภาษีผูกขาดมีนายภาษีเป็นผู้ดำเนินการ ปรากฏว่าภาษีฝิ่นทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยมาก ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงรวบรวมไว้ในหนังสือลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ใน "ตำนานภาษีฝิ่น" ว่าภาษีที่ได้นั้น

¹¹ กัญญา ธัญมันตา. การป้องกันปัญหายาเสพติดในชุมชน. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2547.

ประมาณว่าถึงปีละ 4 แสนบาท สูงเป็นอันดับที่ 5 ของรายได้ประเภทต่าง ๆ และได้มีความพยายามห้ามคนไทยไม่ให้เสฟฝิ่น แต่ก็ไม่ได้ผลเต็มที่

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาพของการค้าฝิ่นยังคงเป็นอยู่เช่นเดิม คือมีผู้คนจำนวนมากที่เสฟและติดฝิ่น ที่มีขายตามโรงยาฝิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมาย และภาษีฝิ่นก็ยังเป็นรายได้ใหญ่ของประเทศ ทรงแฉที่ว่าจะแก้ภาษีฝิ่นที่จะทำให้มีการสูบฝิ่นน้อยลงจนสามารถเลิกได้ในที่สุด และทรงยอมให้รัฐฯ ขาดรายได้จากภาษีฝิ่น เมื่อไม่มีผู้สูบฝิ่น ความพยายามนี้ไม่เป็นผลสำเร็จในรัชสมัยของพระองค์ แต่จากความพยายามนี้ปริมาณเงินรายได้จากภาษีฝิ่นก็ลดลงเรื่อย ๆ จนสิ้นสุดเมื่อปี 2502 ทั้งนี้ด้วยมาตรการควบคุมต่าง ๆ และรายได้ชดเชยที่รัฐฯ ได้จากภาษีอากรยาสูบแทน

ใน พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติซึ่งปกครองประเทศไทยอยู่ในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นว่า การเสฟฝิ่นเป็นที่รังเกียจในวงการสังคมและเป็นอันตรายแก่สุขภาพและอนามัยอย่างร้ายแรง ประเทศต่าง ๆ ได้พยายามเลิกการเสฟฝิ่นโดยเด็ดขาดแล้ว จึงเห็นเป็นการสมควรให้เลิกการเสฟฝิ่นและจำหน่ายฝิ่นในประเทศไทย จึงมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 37 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2501 ให้เลิกการเสฟฝิ่นและจำหน่ายทั่วราชอาณาจักร และกำหนดดำเนินการให้เสร็จสิ้นเด็ดขาดภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2502 โดยกำหนดการตามลำดับดังนี้

1. ประกาศให้ผู้เสฟฝิ่นขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เสฟฝิ่นภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2501
2. ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2502 ห้ามมิให้ร้านฝิ่นจำหน่ายฝิ่นแก่ผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้สูบฝิ่น
3. ยุบเลิกร้านจำหน่ายฝิ่นภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2502
4. ให้กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันจัดตั้งสถานพยาบาล และพักฟื้นผู้ติดฝิ่น
5. ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2502 ผู้กระทำผิดฐานเสฟฝิ่นหรือมูลฝิ่น นอกจากจะต้องรับโทษตามกฎหมายแล้วยังต้องถูกส่งไปรับการรักษา ณ สถานพยาบาลและพักฟื้นผู้ติดฝิ่นไม่เกิน 90 วันอีกด้วย

ปัจจุบัน ปัญหาเสฟฝิ่นที่ปรากฏอยู่ในหมู่คนไทยมีรูปแบบต่าง ๆ กันและลักษณะปัญหาแตกต่างกันออกไป ชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย ส่วนหนึ่งมีอาชีพหลักในการปลูกฝิ่น และมีจำนวนไม่น้อยที่สูบและติดฝิ่นด้วย ในหมู่ชาวไทยในชนบทพื้นราบ ก็มีการสูบฝิ่นใช้ใบกระท่อม กัญชา ยาม้าหรือยาขยันและยาแก้ปวด อยู่อย่างแพร่หลาย ปัญหาที่ร้ายแรงตามมา

คือการแพร่ระบาดของการติดเชื้อหลายชนิดปนกันอยู่ในขณะนี้ทั้งในต่างจังหวัดและในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะยาม้าหรือยาบ้า ได้แพร่ระบาดเข้าไปในแทบทุกชุมชน และหมู่บ้านซึ่งนับว่าเป็นปัญหาใหญ่ในขณะนี้ที่ทุกคนต้องร่วมกันแก้ไข

ประเทศไทยประสบกับปัญหายาเสพติดทั้งในด้านการเป็นพื้นที่ผลิต การเป็นพื้นที่การค้า การเป็นพื้นที่แพร่ระบาด และการเป็นทางผ่านยาเสพติด โดยมีตัวยาหลักที่ประสบปัญหาคือ ผีนเสโรอื่น กัญชา ยาบ้า สารระเหย โคเคน เฮโรอีน และสารเสพติดประเภทวัตถุออกฤทธิ์บางชนิด จากการทบทวนวรรณกรรม¹² พบว่า ประเทศไทยได้ริเริ่มการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผ่านการออกแบบ และจัดวางโครงสร้างขององค์กรเป็นครั้งแรกใน สมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยนโยบายด้านยาเสพติดในรัฐบาลสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ถูกแถลงเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519 โดยมีสาระสำคัญสั้น ๆ พอสรุปได้คือ

"...จะป้องกันและปราบปรามการผลิต และการค้ายาเสพติดให้โทษ และแก้ไขบำบัด ผู้ติดยาเสพติดดังกล่าวให้ได้ผลโดยด่วน"

จากนโยบายข้างต้นจะเห็นว่า สาระที่ปรากฏในนโยบายเป็นเพียงการกล่าวกว้าง ๆ ถึงทิศทางที่ภาครัฐ จะใช้ในการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด แต่ไม่ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลา แนวปฏิบัติหรือ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จไว้อย่างใด

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ดำรงตำแหน่งสมัยแรก) ได้แถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2520 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านสังคม ไว้ว่า

"....จะเร่งรัดและดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ควบคู่กับการรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด"

จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายข้างต้น ได้เริ่มระบุประเภทและนิยามของยาเสพติดและสารเสพติด ให้มีความชัดเจนขึ้น ในขณะที่เดียวกัน สาระของนโยบายก็ได้แสดงให้เห็นถึงความตระหนักของภาครัฐ ในมิติอื่น ๆ ได้แก่ การเริ่มให้ความสำคัญกับ การรักษาพยาบาลและการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายดังกล่าวยังคงไม่ได้ระบุถึงกรอบด้านเวลา และแนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม แต่อย่างใด

เมื่อ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เข้ามาเป็นรัฐบาลสมัยที่สอง ได้แถลงนโยบายด้านยาเสพติด เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522 ดังมีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ

"..... ในด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะป้องกันและปราบปราม การผลิต การค้า และการเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทอย่างจริงจัง ทั้งโดยทางตรงและ

¹² <http://www.oncb.go.th>

ทางอ้อม จะปราบปรามโดยใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด และให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จัดให้มีการปลูกพืชทดแทน และการพัฒนาชาวไทยภูเขา ส่งเสริมการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพและจิตใจของผู้ติดยาเสพติด รวมทั้งการสงเคราะห์ผู้ติดยาเสพติด เพื่อมิให้เป็นภาระแก่สังคมต่อไป จะร่วมมือกับนานาชาติประเทศในการควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการแพร่ระบาดของยาเสพติดทุกวิถีทาง”

จากแนวนโยบายข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้เริ่มตระหนักถึงสาเหตุและที่มาของปัญหา ยาเสพติด ในลักษณะที่เป็นองค์รวมและเชื่อมโยงกันทั้งระบบมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ได้เริ่มกล่าวถึงการนำแนวปฏิบัติมาใช้ในการควบคุมกำกับดูแลและลงโทษผู้ติดยาเสพติดและผู้ค้า นอกจากนี้ ยังมีการระบุถึงการปลูกพืชทดแทนฝิ่น ซึ่งเป็นพืชและแหล่งที่มาที่สำคัญของกระบวนการยาเสพติดประเภทอื่น ๆ การฟื้นฟูสมรรถภาพและจิตใจของผู้ติดยาเสพติด รวมทั้งการสงเคราะห์ผู้ติดยาเสพติด และเป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีการระบุถึงความร่วมมือกับนานาชาติอีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า วิสัยทัศน์และปรัชญาเชิงนโยบายที่รัฐใช้ในการแก้ปัญหา ยาเสพติดได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป อันสืบเนื่องมาจาก การก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ของประเทศไทย

สำหรับนโยบายด้านยาเสพติดในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ดำรงตำแหน่งสมัยแรก) ซึ่งได้แถลงไว้เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2523 มีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ

“.....ยาเสพติด จะดำเนินการกวาดล้างแหล่งผลิตและจำหน่ายยาเสพติดให้โทษโดยเด็ดขาด ฉบับหลัง ส่วนทางด้านผู้ติดยาเสพติดจะให้การบำบัดรักษา และอบรมให้ตระหนักถึงภัยอันเกิดจากยาเสพติด”

จากสาระสำคัญของนโยบายข้างต้น จะเห็นว่า ยังมีข้อจำกัดเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอีกเช่นกัน ถึงแม้ว่า จะได้มีการระบุถึงความสำคัญของการให้ความรู้ในรูปของการฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้และตระหนักในภัยอันตรายของยาเสพติด ซึ่งนับว่า เป็นประเด็นสำคัญในการสร้างเสริมศักยภาพของผู้ติดยาเสพติด

เมื่อ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง นโยบายด้านยาเสพติด ก็ยังคงเป็นนโยบายสำคัญของประเทศอีกเช่นเดียวกัน โดยพบว่า สาระสำคัญของนโยบายของรัฐ ที่ได้แถลงไว้เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ

..... การขจัดภัยยาเสพติด จะดำเนินการกวาดล้างแหล่งผลิตและจำหน่ายยาเสพติดให้โทษโดยเด็ดขาด ฉบับหลัง ส่วนทางด้านผู้ติดยาเสพติดจะให้การบำบัดรักษาและอบรม ให้ตระหนักถึงภัยอันเกิดจากยาเสพติด

จากสาระของนโยบายข้างต้น จะเห็นว่ามิติด้านการฝึกอบรมและการบำบัดรักษา ยังคงเป็นสาระสำคัญของนโยบาย ที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ต่อมานโยบายด้านยาเสพติดในสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ดำรงตำแหน่งสมัยที่สาม) ซึ่งได้แถลงไว้เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2529 มีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ

"อนึ่ง ปัญหาการผลิตและการค้ายาเสพติดยังเป็นปัญหาสำคัญ รัฐบาลจึงมีนโยบาย ที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามต่อไปอย่างจริงจังและเด็ดขาด ในขณะเดียวกันในด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด รัฐบาลจะร่วมมือกับภาคเอกชนโดยขยายบริการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้เคราะห์ร้ายเหล่านั้นกลับตนเป็นพลเมืองดี และเป็นกำลังของชาติสืบไป"

ในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ดำรงตำแหน่งสมัยที่สาม) จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้เริ่มให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชน และการเปิดโอกาสให้ผู้ติดยาเสพติดได้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศ แต่หากพิจารณาถึงแนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ก็ยังไม่พบว่า มีการออกแบบทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบการบริหาร อีกเช่นกัน

สำหรับนโยบายด้านยาเสพติดของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ดำรงตำแหน่งสมัยที่หนึ่ง) ซึ่งได้แถลงไว้เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2531 มีสาระสำคัญพอสรุปได้ว่า

".... ความสงบเรียบร้อยในสังคม รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติดโดยเด็ดขาด"

จากสาระของนโยบายข้างต้นจะเห็นว่า ขาดทิศทางและมิติการมองปัญหาแบบบูรณาการ และมิติทางด้านสังคมอีกครั้งหนึ่ง แต่มุ่งเน้นประเด็นด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันปราบปรามเป็นสำคัญ

แม้ว่า นโยบายด้านยาเสพติดยังคงปรากฏอยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ดำรงตำแหน่งสมัยที่สอง) ดังปรากฏหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรในคำแถลงเมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2534 ความว่า

".... นโยบายสังคม ความสงบเรียบร้อยในสังคม รัฐบาลจะป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างเด็ดขาด โดยร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการทำลายแหล่งผลิตยาเสพติด และขอความร่วมมือจากประเทศที่มีผู้ค้ายาเสพติดสูง ให้ความร่วมมือแก้ไขปัญหายาเสพติด ขณะเดียวกันจะเน้นการรณรงค์ในกลุ่มเยาวชนให้ตระหนักถึงโทษของยาเสพติด ทั้งในและนอกสถานศึกษา ทั้งจะให้มีการจัดหลักสูตรการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไปด้วย"

แต่พบว่า ได้มีการให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และได้มีการระบุกลุ่มเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนว่า ได้แก่ กลุ่มเยาวชนทั้งในและนอกสถานศึกษา และมุ่งเน้น

การจัดหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดไว้ในสถานศึกษา เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเสพติดเป็นครั้งแรก

สำหรับนโยบายด้านยาเสพติดในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ได้แถลงเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534 มีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ

".....นโยบายสังคม เร่งรัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดให้ได้ผลโดยเร็วที่สุด โดยใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างเต็มที่ในการปราบปรามการผลิต การค้า และการบริโภค ยาเสพติด ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง รวมทั้งการร่วมมือกับสหประชาชาติและมิตรประเทศอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ จะดำเนินการกวาดล้างการใช้ยากระตุ้นประสาทอย่างเข้มงวด และเร่งปราบปรามจับกุมผู้ผลิตและผู้ขายที่ผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด"

จากสาระสำคัญของนโยบายข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยมุ่งเน้นด้านการปรับปรุงกฎหมาย และการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านมากยิ่งขึ้น โดยจะเห็นการเปลี่ยนแปลงของสาระของนโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาเสพติดที่เคลื่อนไปสู่ ปัญหาในกลุ่มยากระตุ้นประสาทมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่า รัฐยังคงเน้นภารกิจด้านการปราบปราม ในรูปของการจับกุมทั้งผู้ผลิตและผู้ขาย

ต่อมาในสมัย รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นโยบายด้านยาเสพติดที่พบเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งรัฐได้แถลงเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2538 ได้ปรากฏอยู่ในส่วนของนโยบายการเมืองและการบริหาร ดังมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

"การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภทอย่างจริงจัง ด้วยการสนับสนุนปัจจัยการดำเนินงานอย่างเต็มที่ ขยายงานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ให้ความรู้ประชาชนและองค์กรประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มอาสาสมัคร และส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม รวมทั้งเร่งรัดปราบปรามการผลิตและการค้ายาเสพติด ตลอดจนแหล่งอบายมุขอันเป็นสาเหตุของการก่ออาชญากรรมอย่างเด็ดขาด"

สำหรับนโยบายสังคมและนโยบายด้านสาธารณสุข พบว่ามีสาระสำคัญดังสรุปได้คือ

"ส่งเสริมโครงการภาครัฐและภาคเอกชนที่มุ่งบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด เพื่อให้คนเหล่านั้นกลับมาเป็นกำลังของชาติต่อไป"

จากสาระสำคัญของนโยบายด้านยาเสพติดข้างต้นจะเห็นว่า รัฐได้ตระหนักถึง ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในรูปของยุทธศาสตร์มวลชนสัมพันธ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการให้ความรู้และการป้องกันปราบปรามควบคู่กันไป โดยสาระสำคัญของนโยบาย ยังได้

ระบุนโยบายเชิงพื้นที่ไว้เป็นครั้งแรก ดังพบว่า มีการมุ่งเน้นการทำลายแหล่งอบายมุขที่คาดว่าจะนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมไว้ด้วย และที่สำคัญที่สุด คือมีการออกแบบนโยบายด้านสาธารณสุข ในลักษณะที่บูรณาการกับนโยบายสังคม โดยเน้นการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพของผู้ติดยาเสพติดควบคู่กันไปด้วย ซึ่งนับว่าเป็นจุดเด่นของสาระเชิงนโยบายของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา

สำหรับนโยบายด้านยาเสพติดของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญพอสรุปได้คือ

นโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้มีการระบุสาระเชิงนโยบายไว้ว่า

"ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภทอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตและการค้ายาเสพติด ยาบ้า และสารออกฤทธิ์ต่อประสาทอื่น รวมทั้งรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงมหันตภัยและโทษของสิ่งดังกล่าว"

หากพิจารณาจากสาระเชิงนโยบายข้างต้นจะเห็นว่า รัฐได้ลดความสำคัญของภาคประชาชนและการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านลง แต่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามตลอดจนการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักในโทษภัยของยาเสพติดเป็นสำคัญ

สำหรับนโยบายด้านเสถียรภาพในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 - 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

นโยบายเร่งด่วน : การเสริมสร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ มุ่งเน้นการบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ และการบรรเทาปัญหาด้านสังคมโดย รัฐกำหนดให้

"เพิ่มประสิทธิภาพระบบงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถอำนวยความสะดวกและดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การค้า ยาเสพติด และการลดจำนวนแรงงานต่างชาตินิติกฎหมาย"

จากสาระของนโยบายข้างต้นจะเห็นว่า รัฐยังคงมุ่งเน้นด้านการปราบปรามอาชญากรรม โดยเฉพาะในส่วนของการค้ายาเสพติด แต่ที่น่าสนใจได้แก่ การที่รัฐได้ริเริ่มมิติด้านกระบวนการยุติธรรม และการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาตินิติกฎหมายควบคู่ไปด้วย แต่ปัญหาเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังคงเป็นจุดอ่อนของนโยบาย

1.2 ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด (ศตส.จ.)

สำหรับนโยบายยาเสพติดในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พบว่าเป็นนโยบายหลักที่พบในการแถลงอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐสภาตั้งแต่สมัยแรก คือเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 โดยใช้ชื่อ "นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด"¹³ ดังแถลงไว้ คือ

"...รัฐบาลจะเร่งรัดดำเนินการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายใต้นโยบายระยะเร่งด่วน โดยหลัก การป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษาผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด ดังนี้

1. เข้มงวดกับการบังคับใช้กฎหมาย และสร้างกระบวนการพิเศษ เพื่อควบคุมและปราบปรามผู้ค้าและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตและการค้ายาเสพติดอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว และเป็นธรรม พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มบทลงโทษสูงสุดกับข้าราชการการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และให้รางวัลและการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด

2. ควบคุมการนำเข้าสารเคมีที่อาจนำไปสู่การผลิตยาเสพติดอย่างเข้มงวด และเสริมสร้างกลไกของภาครัฐและมาตรการทางกฎหมาย ให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการผลิตยาเสพติด

3. สร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและนานาชาติ เพื่อควบคุมและกำจัดแหล่งผลิตและเครือข่ายการจำหน่ายยาเสพติดข้ามชาติ

4. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ารับการบำบัดรักษา และการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพยาเสพติด โดยให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเข้ารับการบำบัดและฟื้นฟูสภาพได้ทันที โดยไม่มีความผิดทางกฎหมาย พร้อมกันนี้ รัฐบาลจะจัดให้มีระบบการบริการบำบัดและฟื้นฟู การฝึกอบรมด้านอาชีพ และการปรับสภาพแวดล้อมให้แก่ผู้เสพยาเสพติดอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้เสพสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข"

เมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายเชิงรุก โดยได้จัดพิธีประกาศสงครามขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด เมื่อวันศุกร์ ที่ 31 มกราคม 2546 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จะเป็นแกนนำในการดำเนิน

¹³ สรุปประเด็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ ที่ 19 กุมภาพันธ์ 2544

นโยบายในรูปของ "การทำสงครามเพื่อการต่อสู้ขั้นแตกหัก เพื่อเอาชนะยาเสพติดให้ได้" และประกาศเจตนารมณ์และทิศทางของการดำเนินนโยบาย ไว้อย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษรว่า "โอกาสนี้ถือเป็น "วาระแห่งชาติ" ที่ชาวไทยทุกคนต้องผนึกกำลังร่วมรบชนิด "ตาต่อตา ฟันต่อฟัน" เพื่อปราบปรามยาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างเข้มงวดกวดขันและจริงจัง ประกอบกับการร่วมแรงร่วมใจของประชาชนทุกคน ทุกภาคส่วนของประเทศ ร่วมมือสนับสนุนให้เกิดเป็นพลังแผ่นดิน เพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนของสังคม ในอันที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ในสงครามที่ยิ่งใหญ่นี้ให้ได้

การทำสงคราม ข้าราชการ ฝ่ายการเมืองที่มีรายได้จากภาษีอากรประชาชนถือเป็นทหาร ประชาชนถือเป็นประชาชนของประเทศ ซึ่งประกาศสงครามประชาชนที่ค้ายาเสพติดก็ต้องถือว่าเป็นประชาชนที่ทรยศต่อชาติของตัวเอง ข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นทหารก็เสมือนหนึ่งทหารรวมทั้งการเมืองด้วย ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ถือเป็นทรยศที่หนักกว่า เพราะเป็นการทรยศต่อกองทัพของชาติที่กำลังอยู่ในภาวะสงคราม เพราะฉะนั้นผมหวังเหลือเกินว่า เราจะได้สำนึก ผู้ที่ผิดไปแล้ว ถือเป็นโอกาสสุดท้ายของการเริ่มชีวิตใหม่ ถ้าหากว่าวันนี้ทุกคนยังไม่ "ตระหนัก" เราจะชนะสงครามไม่ได้

ผมต้องขอขอบคุณท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ได้จัดงานนี้เพื่อปลุกขวัญ กำลังใจ และเพื่อให้ทุกท่านตระหนักถึงอันตรายต่อชาติ ต่ออนาคตของประเทศ การทำสงครามอาจจะดูเหมือนร้ายแรง แต่ความร้ายแรงไม่เท่ากับสิ่งที่เป็นสงครามที่เราไม่รู้ตัว เพราะการทำสงครามเรารู้ตัวเราต่อสู้ แต่การที่เราปล่อยให้ยาเสพติดรุกเข้ามาถึงครัวเรือนนั้น แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอ ที่เราผิดพลาดจากไม่รู้ตัว และไม่ตระหนักและไม่รวมพลัง การรวมพลังครั้งนี้ ถือว่าเป็นการทำสงครามที่ยิ่งใหญ่ เป็นการเริ่มต้นจัดการกับสิ่งที่เป็นความเลวร้ายของประเทศร่วมกัน

ผมขอขอบคุณทุกฝ่ายที่ได้มาร่วมกันมาประกาศสงครามในครั้งนี้ และเป็นการประกาศสัตยาบันต่อเบื้องหน้าพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบรมรูปพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถือเป็นสงครามที่มีความหมายสำคัญและศักดิ์สิทธิ์ ที่ผู้เข้าร่วมในการทำสงครามทุกคนจะต้องถือตามสัตยาบัน ผู้ละเมิดคำสัตยาบันจะประสบความวิบัติหายนะ และผู้รักษาสัตยาบันจะประสบสุขสำเร็จ รุ่งเรืองตลอดไป

บัดนี้ ได้เวลาอันเป็นมงคลแห่งการประกาศสัตยาบันเข้าร่วมสงครามขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดแล้ว ผมขอกล่าวสัตยาบันและให้ทุกคนกล่าวตาม ดังนี้

1. ข้าพเจ้า จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด หรือผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้เสพยาเสพติดทุกประเภท
2. ข้าพเจ้า จะร่วมแรงร่วมใจ กับทุกฝ่าย เป็นพลังแผ่นดิน สร้างหมู่บ้าน ชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อเอาชนะยาเสพติดให้ได้อย่างสูงสุดความสามารถ
3. ข้าพเจ้า จะฉีกก้ำกั้ว ทำสงครามขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด และธำรงไว้ซึ่งความสงบสุข ร่วมเย็น ของผืนแผ่นดินไทยสืบไป¹⁴

จากสาระเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ที่รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เลือกใช้ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่เน้นความรุนแรง เจียบขาด และรวดเร็ว ดังปรากฏว่าได้มีแนวปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ได้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจนในรูปของ การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย และกรอบเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏว่ามีการเร่งรัดให้ทุกภาคส่วนมีการดำเนินการตามนโยบายและแนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด (Roadmap) และแนวทางในการติดตามประเมินผลเป็นห้วงระยะเวลาไว้ ได้แก่ ระยะเวลาที่ 1 (1 กุมภาพันธ์ – 30 เมษายน พ.ศ. 2546) โดยมีกรอบการปฏิบัติว่า เป็นระยะของการยึดพื้นที่ แยกสลายทำลายวงจรยาเสพติด สำหรับระยะเวลาที่ 2 (1 พฤษภาคม – 2 ธันวาคม พ.ศ. 2546) เป็นระยะฟื้นฟู ดูแล พัฒนาสร้างพลังแผ่นดิน และชุมชนเข้มแข็ง และดำเนินการต่อไปในระยะเวลาที่ 3 (3 ธันวาคม 2546 – 30 กันยายน 2547) จนถึงระยะเวลาที่ 4 พ.ศ. 2548 (1 ตุลาคม 2547 – 30 กันยายน 2548) ซึ่งเป็นระยะของการดำเนินการตาม Roadmap การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

เพื่อให้การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด อย่างเป็นรูปธรรม สอดรับกับนโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง รัฐบาลได้มีคำสั่งเพื่อการนี้ 2 คำสั่งพร้อมกัน ได้แก่ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 30/2549¹⁵ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เพื่อตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานดำเนินการระดับชาติขึ้น โดยมีรองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง เป็นผู้อำนวยการ มีรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็นรองผู้อำนวยการ และเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ มีกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นกรรมการและเลขานุการ

¹⁴ การมอบนโยบายและชี้แจงนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันอังคารที่ 14 มกราคม 2546 ณ หอประชุมสถาบันราชภัฏสวนดุสิต กรุงเทพฯ ฯ

¹⁵ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 30/2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2546 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546

นอกจากนั้น ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2546¹⁶ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 เพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่าง ๆ (ภาคผนวก ก) คำสั่งนี้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด ได้แก่ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด กรุงเทพมหานคร โดยให้ชื่อว่า ศตส.กทม. ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด เรียกโดยย่อว่า ศตส.จ. และตามด้วยชื่อจังหวัด ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกองบังคับการตำรวจนครบาล 1 – 9 เรียกโดยย่อว่า ศตส.น. 1 – 9 ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เรียกโดยย่อว่า ศตส.อ./กิ่ง อ. และตามด้วยชื่ออำเภอ/กิ่งอำเภอ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดตามแนวชายแดนกองทัพภาค 1 – 4 เรียกโดยย่อว่า ศตส.ทภ 1 – 4 จึงกล่าวได้ว่าคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2546 นี้เองที่ก่อให้เกิดศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด หลายแห่งตามข้างต้น รวมถึงศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวมทั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิจิตรด้วย และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ระดับต่าง ๆ ก็ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ มาจนถึงปัจจุบัน

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศอีกครั้ง และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2548 และยังคงเน้นการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด¹⁷ อย่างต่อเนื่อง โดยกล่าวถึงผลงานที่ผ่านมา ว่าคดียาเสพติดลดลงจาก 420.7 ในปี 2543 เหลือ 116.5 ต่อประชากรแสนคนในปี 2547 เนื่องจากรัฐบาลได้เอาจริงเอาจังกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพลและผู้ค้ายาเสพติด และเน้นย้ำการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ความว่า “รัฐบาลจะดำเนินการต่อเนื่องอย่างจริงจังที่จะปราบปรามผู้มีอิทธิพลและยาเสพติดให้หมดไปจากสังคมไทย โดยยังคงยึดหลักการ “ผู้เสพ คือผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษา ส่วนผู้ค้า คือผู้ที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย และตัดช่องทางทางการเงินทุจริตของผู้มีอิทธิพลในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการค้ายาเสพติด...”

สำหรับวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติด การจัดตั้งองค์กร การเปลี่ยนแปลงบุคคลกรในการเข้ามาแก้ไขปัญหายาเสพติด ได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ คำสั่งสำนัก

¹⁶ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่าง ๆ ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2546 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546

¹⁷ คำแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 23 มีนาคม 2548

นายกรัฐมนตรี ที่ 30/2546 ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 13/2549 ลงวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2549¹⁸ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในศูนย์อำนวยการ โดยคำสั่งดังกล่าว มีการแต่งตั้งที่ปรึกษา มี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เป็นผู้อำนวยการ และมีเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นเลขาธิการเช่นเดิม

จากเหตุการณ์ยึดอำนาจ โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดย พลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ทำให้เกิดคณะรัฐมนตรี เป็นคณะรัฐมนตรีคณะที่ 56 โดยมี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 หลังจากนั้นได้แถลงนโยบายต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 หลังจากนั้น พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้มอบนโยบายด้านยาเสพติด เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 โดยใช้ชื่อว่า "รวมพลังไทย เทิดไท้องค์ราชัน"¹⁹

"รัฐบาลยังคงเน้นย้ำการต่อสู้กับยาเสพติดอย่างต่อเนื่องและความจริงจังในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติด โดยได้กำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาล..."

"...มาตรการ/แนวทางการดำเนินงาน จะเน้นแนวคิด "แก้ไขปัญหาที่คงเหลือ สถาปนาความมั่นคง และสร้างความยั่งยืน" โดยจะเน้นการพัฒนางานเชิงคุณภาพต่อเป้าหมาย และพื้นที่ที่มีปัญหาเป็นอันดับแรก ภายใต้หลักการสร้างความสมานฉันท์ ยึดหลักสันติวิธี และแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งให้ยึดหลักการ 4 ป ได้แก่ โปร่งใส เป็นธรรม ประหยัด และมีประสิทธิภาพ ..."

"... กลไกการดำเนินงานด้านยาเสพติด รัฐบาลจะให้กลไกที่มีอยู่ ในแต่ละระดับ ได้แก่ ระดับชาติ มีคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด (ป.ป.ส.) ซึ่งมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน จะเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ในส่วนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด (ศอ.ปส.) ขึ้นมา โดยมี พลเอกบุญรอด สมทัศน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้อำนวยการ ศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ในการสั่งการ กำกับ ดูแล ภารกิจนี้ ให้บรรลุเป้าหมายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 224/2549 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2549

¹⁸ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 13/2549 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ลงวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2549

¹⁹ แนวการมอบนโยบายด้านยาเสพติด "รวมพลังไทย เทิดไท้องค์ราชัน" ของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 27 พฤศจิกายน 2549 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

ระดับหน่วยงานและระดับพื้นที่ ยังคงให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่าง ๆ ที่ดำเนินการไว้แล้วเดิม ปฏิบัติการตามภารกิจนี้ต่อไปอย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง

ผู้ว่าราชการจังหวัด ถือว่าเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยร่วมคิดกับทุกฝ่าย ซึ่งนอกจากจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดแล้วยังต้องขยายความร่วมมือไปยังกลไกอื่นของพื้นที่ ในลักษณะของ 5 ประสาน ได้แก่ ภาครัฐ ประชาชน ท้องถิ่น ผู้นำศาสนา..."

จากนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ของรัฐบาลใหม่ โดยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ก็ยังคงเน้นย้ำการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาอย่างต่อเนื่อง และยังคงให้หน่วยงานพื้นที่ยังคงดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับจังหวัด ด้วย

อย่างไรก็ตามได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับชาติ กล่าวคือ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 224/2549 เรื่องตั้งศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สั่ง ณ วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 คำสั่งนี้ยกเลิกคำสั่งหน่วยงานระดับชาติของรัฐบาล ที่ผ่านมา (รัฐบาลสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) คือยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 13/2549 ลงวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2549 ตามคำสั่งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้อำนวยการ มีปลัดกระทรวงต่าง ๆ เสนาธิการทหาร อธิบดีกรมต่าง ๆ เป็นกรรมการ และมีเลขาธิการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นกรรมการและเลขานุการ

การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ที่ผ่านมามีปรากฏชัดว่าเป็นการทำงานโดยมีการแต่งตั้งจากคณะทำงานเป็นหลัก โดยมีระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับประเทศ ได้แก่

ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เรียกโดยย่อว่า ศอ.ปส. (เดิมคือ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ เรียกย่อว่า ศสส.)

ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า ศตส.กทม.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด เรียกโดยย่อว่า ศตส.จ. และตามด้วยชื่อจังหวัด

ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกองบังคับการตำรวจนครบาล 1 – 9 เรียกโดยย่อว่า ศตส.น. 1 – 9

ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เรียกโดยย่อว่า ศตส.อ./กิ่ง อ.

จากแนวนโยบายข้างต้น จะเห็นว่า ศูนย์อำนวยการ/ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด เป็นองค์กรที่ถูกต้องออกแบบ เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายด้านยาเสพติดของภาครัฐไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยรัฐได้กำหนดแนวปฏิบัติในรูปของกฎหมาย

ประกาศ และคำสั่ง เพื่อรับรองภารกิจของ ศูนย์อำนวยการ/ศูนย์ปฏิบัติการ ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ให้มีความชอบธรรม เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

1.3 ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร

ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร เรียกอย่อโดยว่า ศตส.จ.พิจิตร (ภาคผนวก ก) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2546 โดยจังหวัดพิจิตร ได้มีคำสั่งเพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง คำสั่ง อย่างต่อเนื่อง เพื่อสอดคล้องกับนโยบาย สถานการณ์ จนถึงปัจจุบัน ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร คือ คำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ 220/2548 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เรื่องจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร

โดยศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร มีองค์ประกอบของการบริหารจัดการดังนี้

- | | |
|---|----------------|
| 1. อัยการจังหวัด | ที่ปรึกษา |
| 2. ผู้ว่าราชการจังหวัด | ผู้อำนวยการ |
| 3. รองผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 2 ท่าน | รองผู้อำนวยการ |
| 4. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด | รองผู้อำนวยการ |
| 5. ปลัดจังหวัด | กรรมการ |
| 6. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด | กรรมการ |
| 7. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด | กรรมการ |
| 8. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1, เขต 2 | กรรมการ |
| 9. ประธานคณะกรรมการอาชีพศึกษาจังหวัด | กรรมการ |
| 10. พัฒนาการจังหวัด | กรรมการ |
| 11. ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด | กรรมการ |
| 12. ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด | กรรมการ |
| 13. แรงงานจังหวัด | กรรมการ |
| 14. ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด | กรรมการ |
| 15. สถิติการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด | กรรมการ |
| 16. จัดหางานจังหวัด | กรรมการ |
| 17. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด | กรรมการ |
| 18. ประชาสัมพันธ์จังหวัด | กรรมการ |

- | | |
|--|----------------------------|
| 19. ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ส. ภาค 6 | กรรมการ |
| 20. นายกเทศมนตรีเมืองทุกแห่ง | กรรมการ |
| 21. ประธานมูลนิธิร่วมพัฒนาพิจิตร | กรรมการ |
| 22. ประธานชมรมเรารักพิจิตร | กรรมการ |
| 23. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | กรรมการและเลขานุการ |
| 24. ผู้กำกับกับการอำนวยการตำรวจภูธรจังหวัด | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 25. หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนารักษาจังหวัด
สำนักงานจังหวัด | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 26. ป้องกันจังหวัด | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่

สำหรับอำนาจหน้าที่ของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร ประกอบด้วย

1. จัดวางระบบข้อมูลข่าวสารด้านยาเสพติด ติดตามและประเมินสถานการณ์ปัญหาเสพติดในพื้นที่จังหวัดและปัญหาที่เกี่ยวข้อง
2. จัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่จังหวัด รวบรวมแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติดที่กำหนดขึ้น โดยร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานภาคเอกชน หรือองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง
3. สั่งหรือมอบหมายให้ส่วนราชการและหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดดำเนินการในลักษณะบูรณาการทั้งแผนงาน งบประมาณและการปฏิบัติ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด
4. อำนวยการ ประสาน เฝ้าระวัง ตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่จังหวัด ของส่วนราชการ หน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง
5. จัดกิจกรรมรณรงค์ป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปเกี่ยวกับยาเสพติด และกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ และจัดให้มีการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในชุมชนอย่างเพียงพอ
6. กำหนดเป้าหมายในการปราบปรามและจัดชุดเฉพาะกิจเข้าปฏิบัติการในพื้นที่เป้าหมายหรือเสริมการปฏิบัติตามที่ได้รับร้องขอ
7. ประสานการปฏิบัติกับกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ตำรวจภูธรภาค และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้บังเกิดผลในการปราบปราม สืบสวน ชยายผล ตรวจยึดทรัพย์สิน และทำลายเครือข่ายยาเสพติด



8. จัดชุดสืบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือคำร้องเรียนของประชาชน และให้มีผลปฏิบัติอย่างรวดเร็ว

17 JUL 2007

9. เสนอผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้อำนวยการ ศตส. ในการพิจารณาให้คุณให้โทษเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดและที่เกี่ยวข้อง

075

10. ติดตามประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่จังหวัด และให้คำแนะนำแก่หน่วยงาน องค์กรเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงาน

11. รายงานผลการปฏิบัติงานและสถานการณ์ปัญหาเสพติดในพื้นที่จังหวัดให้ ศตส. ทราบทุกระยะ

12. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ผู้อำนวยการ ศตส. มอบหมายหรือกำหนด

สำหรับโครงสร้างของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร (ศตส.จ. พิจิตร) ถูกขับเคลื่อนด้วยการระบุนโยบายความรับผิดชอบของบุคคลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน ในคำสั่งจังหวัดพิจิตร เรื่อง แต่งตั้งผู้รับผิดชอบภารกิจงานในศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ระดับจังหวัดพิจิตร (ศตส.จ.พิจิตร) ไว้อย่างชัดเจน โดยระบุความคาดหวังเชิงเป้าหมายว่า เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดจังหวัดพิจิตรเกิดประสิทธิภาพตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งเพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ตามยุทธศาสตร์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดบรรลุเป้าหมาย ทั้งภารกิจงานด้านการป้องกัน ปราบปรามและบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ ดังนี้

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 1. ปลัดจังหวัดพิจิตร | รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกัน |
| 2. ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิจิตร | รับผิดชอบภารกิจด้านการปราบปราม |
| 3. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพิจิตร | รับผิดชอบภารกิจด้านการบำบัดรักษา
และฟื้นฟูสมรรถภาพ |

อำนาจหน้าที่

1. ประสานการดำเนินงานข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัด

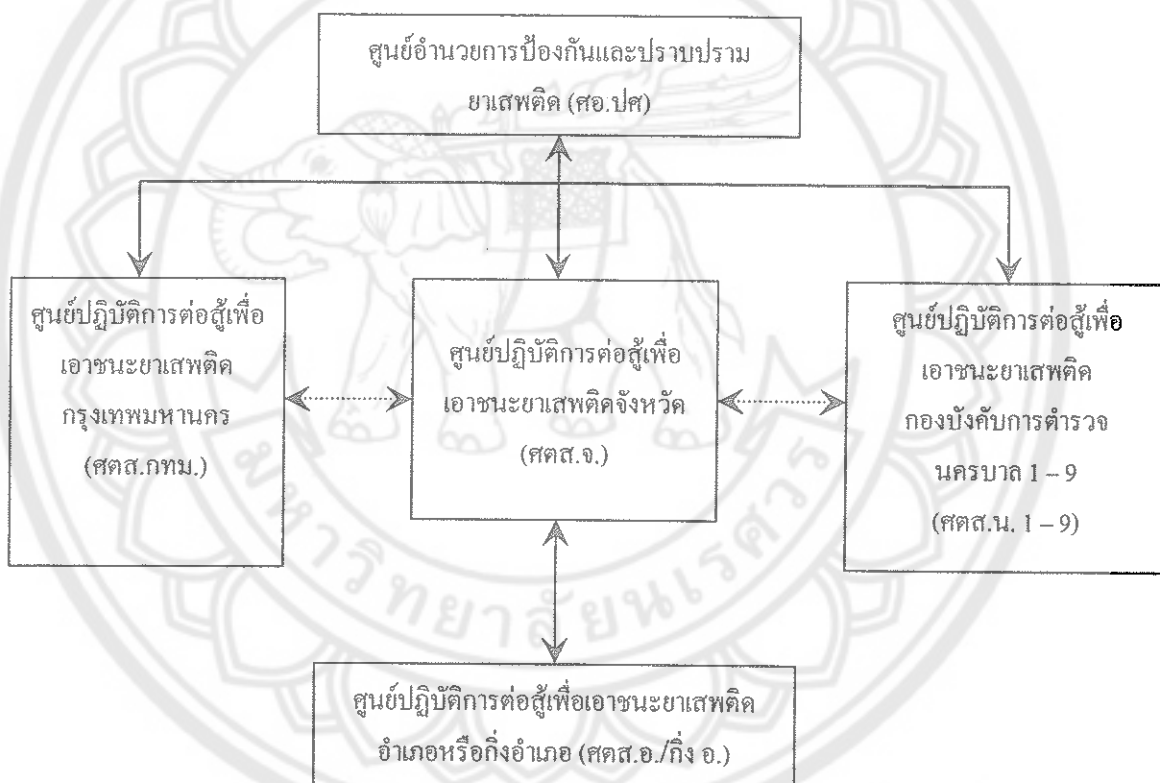
อำเภอ/กิ่งอำเภอ

2. บูรณาการการทำงานร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและตามนโยบายรัฐบาล

2. อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมายจาก ผอ.ศตส.จ.

สำหรับการดำเนินการด้านธุรการในสำนักงานศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร นั้น(ภาคผนวก ก) มีข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สังกัดสำนักงานจังหวัดพิจิตร สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย เจ้าหน้าที่สาธารณสุข สังกัดกระทรวงสาธารณสุข และเจ้าพนักงานปกครอง สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และลูกจ้างชั่วคราวตามโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด จำนวน 2 คน

ภาพที่ 1 ศูนย์อำนวยการ, ศูนย์ปฏิบัติการระดับต่าง ๆ เพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติด



ที่มา : คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่าง ๆ สั่ง ณ วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2546

โครงสร้างของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด ได้ถูกออกแบบขึ้น โดยการกำหนดแนวปฏิบัติไว้ เพื่อรองรับการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ การกำหนดเป็นคำสั่งเพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร (ภาคผนวก) และระบอบองค์ประกอบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจน

ภาพที่ 2 ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดพิจิตร (ศตส.จ.พิจิตร)



ที่มา : คำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ 220/2548 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 เรื่องจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร

ตอนที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายด้านยาเสพติด ความรู้ความเข้าใจในแนวคิดและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับผู้บริหารนโยบายและนักปกครอง เนื่องจากนโยบายสาธารณะคือแนวทางในการดำเนินกิจกรรมด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาล นโยบายสาธารณะจึงเปรียบเสมือนแผนปฏิบัติงานที่จะบอกให้ทราบถึงทิศทางการพัฒนาของรัฐ ในบทนี้ผู้เขียนได้ประมวลความรู้เบื้องต้น พัฒนาการทางความคิด กรอบการศึกษา และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบ ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายด้านยาเสพติดและสังคมต่อไป

การศึกษานโยบายสาธารณะ จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ในเชิงปริมาณที่สลับซับซ้อนเพื่ออ้างอิงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล เพราะนอกเหนือจากปัจจัยทางการเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ของกระบวนการกำหนดนโยบายแล้ว นโยบายสาธารณะยังเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์ของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเวทีนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงนำเสนอแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กระบวนการและกลไกในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และตัวแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ผู้อ่านหรือผู้ที่สนใจ เกิดความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายหรืออาจจะนำองค์ความรู้ที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์นี้ ไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกันไป²⁰

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความหมายค่อนข้างกว้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ในบทนี้ ผู้วิจัย จึงได้ทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายไว้ดังนี้

2.1.1 นิยามความหมาย (Definition)

ระบบนโยบาย (Policy System) ประกอบด้วยตัวนโยบาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย (Policy Stakeholders) และสภาพแวดล้อมนโยบาย (Policy Environment) ในการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ จึงเกี่ยวข้องกับมิติที่กว้างขวางทั้งด้านตัวนโยบาย ประชาชนหรือผู้แสดงทางสังคมต่างๆ และบริบททางสังคมวัฒนธรรม ในการทำความเข้าใจกับ

²⁰ Charles Lindblom, The Policy-Making Process, 2nd ed. (Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1980)

ระบบนโยบายสาธารณะจึงต้องใช้มุมมองที่ซับซ้อน เทคนิค วิธีวิทยา และองค์ความรู้ที่หลากหลาย

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายความว่า แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลหรือองค์กรภาครัฐ ซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา และ/หรือป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล นโยบายสาธารณะจึงมีความซับซ้อน มีขอบเขตกว้างขวางและครอบคลุมหลายระดับ การศึกษาหรือทำความเข้าใจกับนโยบายสาธารณะ จึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ซึ่งเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินนโยบายต่างๆ การทำความเข้าใจกับนโยบายสาธารณะ สามารถทำได้หลายลักษณะ ตั้งแต่การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายและแผนการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาขององค์กรในภาคส่วนต่างๆ ตั้งแต่ระดับกระทรวง ทบวง กรม เช่น แผนพัฒนาเด็ก แผนพัฒนาสตรี แผนพัฒนาชนบท เป็นต้น นอกจากนี้ ยังสามารถศึกษาได้จากมติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเอกสารดังกล่าวข้างต้น จะช่วยชี้ให้เห็นถึงแนวทางที่รัฐจะใช้ในการพัฒนาประเทศ แต่อย่างไรก็ตามพบว่า มีแนวทางการดำเนินนโยบายของภาครัฐจำนวนมากไม่น้อย ที่ไม่มีการประกาศหรือจัดบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรืออยู่ในลักษณะที่คลุมเครือขาดความชัดเจน แต่นโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเสมอมา และถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ที่ประชาชนควรให้ความสนใจเช่นเดียวกัน

Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แผนงานโครงการที่กำหนดขึ้น ประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติ ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดของ James E. Anderson (1975) ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางการดำเนินการที่มีเป้าหมายที่การดำเนินการทั้งโดยบุคคลคนเดียวหรือหลายคน ในขณะที่ Brian W. Hogwood และ Lewis A Gunn. (1991) เสนอว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทและมโนทัศน์ที่ใช้ในการพิจารณา ดังสรุปได้ดังนี้

นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่มีลักษณะที่แตกต่างกันไปจากการตัดสินใจ แต่จะเกี่ยวข้องกับลำดับของการตัดสินใจที่เฉพาะเจาะจง ดังนั้น นโยบายจึงเกี่ยวพันหรือสัมพันธ์กับบุคคล กลุ่ม หรือองค์กร แต่อย่างไรก็ตามพบว่า นักวิชาการบางคน เช่น Thomas R. Dye (1972) ได้นิยามนโยบายสาธารณะในลักษณะที่กว้างว่า นโยบายสาธารณะหมายความว่า สิ่งที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำ ในขณะที่ David Easton (1953) เสนอว่า หมายถึง การจัดสรรหรือการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ดังนั้น รัฐบาลจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทและหน้าที่โดยตรงและมีความชอบธรรมในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีค่านั้นๆ ซึ่งจะแตกต่างจาก James E. Anderson

(1975) ที่ให้ความสำคัญกับ แนวทางในการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคล คณะบุคคล เพื่อการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

สำหรับความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะที่แคบจะมุ่งที่การระบุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายไว้ด้วยกัน Abraham Kaplan (1970) เสนอทรรศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนงานโครงการที่กำหนดขึ้น โดยมีเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติระบุไว้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับทรรศนะของ Carl J. Friedrich (1963) ที่กล่าวว่า หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือของรัฐบาลที่มุ่งสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ มีทั้งในส่วนที่เป็นกระบวนการ (Process) “ลำดับ” (Sequence) หรือ แบบแผนในการตัดสินใจหรือกิจการของรัฐบาล ที่ได้รับการออกแบบขึ้น เพื่อการแก้ไขปัญหาของสาธารณชน และเอกสารทางวิชาการจำนวนมาก ได้ใช้คำว่า “นโยบาย” (Policy) สลับกับคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) แต่ในทรรศนะของผู้วิจัย นโยบายด้านยาเสพติดควรถูกระบุในมิติของนโยบายสาธารณะ เนื่องจากเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อสาธารณชน และควรถือเป็นภารกิจโดยตรงของรัฐบาลในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง อย่างมีบูรณาการและมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

2.1.2 ลักษณะและประเภทของนโยบายสาธารณะ

การพิจารณาลักษณะของนโยบายสาธารณะ นิยมพิจารณาตามกระบวนการ ตามรูปแบบ และตามผลกระทบ หากพิจารณาตามกระบวนการ นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อให้มีการกระทำในขณะเดียวกันก็เป็นแนวทางในการปฏิบัติในประเด็นที่สำคัญ เพื่อการกระทำในอนาคตโดยหน่วยงานของภาครัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

หากพิจารณานโยบายสาธารณะตามรูปแบบ นโยบายจะมีลักษณะของหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ โดยข้อความที่พบในนโยบายจะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอารมณ์ความรู้สึกของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับการพิจารณานโยบายในด้านของผลกระทบ ได้แก่ การพิจารณานโยบายในลักษณะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม นโยบายตามความหมายนี้ จึงเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น และอาจเกิดผลกระทบต่อบุคคล หรือต่อกลุ่มบุคคล และอาจนำไปสู่ความพอใจหรือไม่พอใจ ขึ้นอยู่กับว่าบุคคล กลุ่มบุคคลนั้นๆ ได้รับผลกระทบในลักษณะใด

สำหรับประเภทของนโยบายสาธารณะ ตามทฤษฎีของ Theodore Lowi (1964) มี 4 ประเภท คือ

1. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ (Regulatory Policy) ได้แก่ นโยบายที่กำหนดขึ้น เพื่อควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ที่มีของนโยบายประเภทนี้ เกิดจากความแตกต่างของผลประโยชน์และความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ดังนั้น การกำหนดนโยบายในลักษณะนี้ จึงช่วยทำให้ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นบรรเทาลง

2. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายทรัพยากร (Distribution Policy) เป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการกระจาย แจกจ่ายสินใจและบริการให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น การให้บริการด้านการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังครอบคลุมถึงการจัดสรรหรือแจกจ่ายทรัพยากรในภาวะฉุกเฉินอีกประการหนึ่งด้วย

3. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการจัดสรรทรัพยากรใหม่ในสังคม เพื่อให้เกิดการกระจายทรัพยากร เช่น นโยบายภาษีก้าวหน้า (Progressive Tax Policy) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำฐานภาษีที่มีขนาดใหญ่มาใช้จ่ายในกิจการของรัฐเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน เป็นต้น

4. นโยบายต้นแบบ (Constituent Policy) เป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในฐานะที่เป็นผู้แสดงทางการเมือง (Political Actors) โดยตรง มักกำหนดลักษณะของระบบการเมือง สถาบันทางการเมือง เช่น กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

จากการจำแนกประเภทของนโยบายของ Theodore Lowi (1964) ข้างต้นจะเห็นว่า มีความคล้ายคลึงกับการจำแนกประเภทความสามารถของระบบการเมือง (Political Capabilities) ของ Almond & Powell (1966) ในส่วนของแนวคิดเรื่องการจำแนกประเภทความสามารถของระบบการเมือง ที่กล่าวถึง นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบและกฎเกณฑ์ (Regulative Policy or Capability) และนโยบายด้านการกระจายทรัพยากร (Distribution Policy or Capability) โดยประเด็นที่แตกต่างกันได้แก่ นโยบายที่เกี่ยวกับการนำทรัพยากรในสังคมมาใช้ (Extractive Policy or Capability) นโยบายด้านการตอบสนองความต้องการของคนในสังคม (Responsive Policy or Capability) และนโยบายเกี่ยวกับสัญลักษณ์ (Symbolic Policy or Capability)

2.1.3 ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ขั้นตอนนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังพอสรุปได้ดังนี้

1. ขั้นการกำหนดนโยบาย

ประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ที่สำคัญ 6 ประการคือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเป็นธรรม ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ และความเหมาะสมตามเป้าหมายของทางเลือกที่ได้กำหนดไว้

2. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

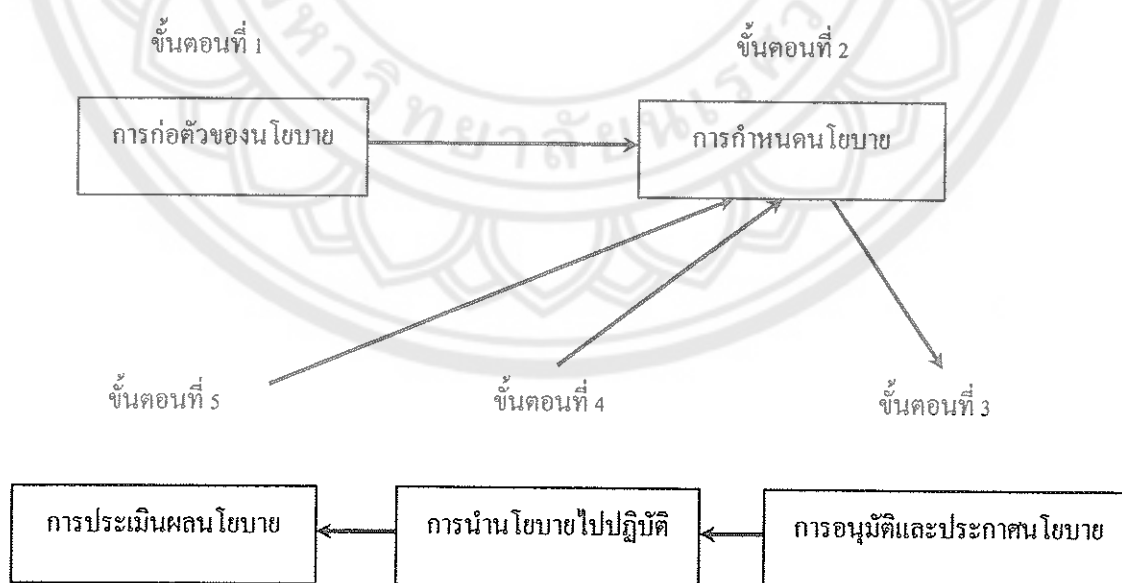
หมายความถึง การผลิตผลลัพธ์ออกมาและการทำให้สำเร็จ การนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย การแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปของแผนที่สามารถปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน

3. ขั้นการประเมินผล

ประกอบด้วย การนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งอาจนำมาสู่การยกเลิก การปรับเปลี่ยน หรือการปรับปรุงนโยบาย

เพื่อให้เกิดความชัดเจน ผู้วิจัยได้นำเสนอในรูปของแผนภูมิดังนี้

ภาพที่ 3 วงจรของนโยบาย



ที่มา : Kent E. Portney, *Approaching Policy Analysis* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1986). P. 6

2.2 การประเมินผลนโยบาย

ในปัจจุบัน ยังมีประชาชนหรือแม้แต่นักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่มีความคิดว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของรัฐ ผู้นำ หรือผู้บริหารองค์กรหรือหน่วยงานผู้มีบทบาทโดยตรงต่อการบริหารนโยบาย ดังนั้น การคิด ตัดสินใจ หรือดำเนินการตามนโยบายจึงเป็นบทบาทของผู้นำประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ไม่ควรมีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นใดๆในเชิงวิพากษ์ แต่ควรทำหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนเองไป ผู้วิจัยต้องการแสดงแนวคิดในเชิงวิพากษ์เพื่อโต้แย้งกระบวนคิดดังกล่าวว่า เป็นความคับแคบของการมองปัญหา และขาดสำนึกสาธารณะในการรับผิดชอบต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นทั้งต่อสังคมและองค์กรในภาครวม และไม่สอดคล้องกับกระบวนกรพัฒนานโยบายของประชาคมโลกในปัจจุบัน ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกชั้นตอนของกระบวนกรเชิงนโยบาย เพราะการดำเนินนโยบายใดๆก็ตามล้วนต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการ และบริบททางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมของสังคมหรือองค์กรนั้น ๆ การละเลยไม่สนใจในกระบวนกรนโยบาย จึงเป็นทั้งอุปสรรคของกระบวนกรกำหนดนโยบายและกระบวนกรพัฒนา

2.2.1 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบได้เริ่มมาประมาณ 50 กว่าปีมานี้ โดยมีแนวทางที่สำคัญพอจำแนกได้ 3 แนวทางคือ แนวอธิบายนโยบาย แนววิเคราะห์นโยบาย และแนวนโยบายศาสตร์ ดังมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวอธิบายนโยบาย

การศึกษาแนวอธิบายนโยบาย เป็นแนวทางที่นักรัฐศาสตร์นิยมใช้มากที่สุด และนับเป็นแนวทางการศึกษาแนวทางแรกๆที่ได้มีการนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ ลักษณะเด่นของแนวทางนี้ อยู่ที่การหยิบยกนโยบายหนึ่งๆขึ้นมาวิเคราะห์อย่างละเอียด เช่น นโยบายการเปิดเสรีทางการค้า (FTA) นโยบายหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล (OTOP) นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น โดยการวิเคราะห์การศึกษาแนวอธิบายนโยบาย จะเน้นการพิจารณาทรรณะของผู้กำหนดนโยบายระดับสูงเป็นสำคัญ ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี ผู้บริหารพรรคการเมือง และสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

สำหรับตัวแบบการศึกษาที่ใช้เพื่ออธิบายนโยบาย จะแตกต่างกันไปในการอธิบายนโยบายแต่ละนโยบาย เช่น ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบระบบ (Systems Models) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) และตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)²¹ โดยในแต่ละตัวแบบจะมีความเชื่อพื้นฐานที่แตกต่างกันไป

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

เป็นตัวแบบที่มีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะคือ แนวทางที่สะท้อนค่านิยมที่ผู้นำได้เลือกสรรแล้ว ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือค่านิยมของประชาชนก็ได้ เพราะตัวแบบผู้นำมีความเชื่อพื้นฐานว่า ประชาชนโดยทั่วไปส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจกับความเป็นไปของบ้านเมือง หรือเป็นกลุ่มที่คิดว่า "ธุระไม่ใช่" นอกจากนี้ ตัวแบบนี้ ยังมีข้อสมมุติว่าประชาชนเป็นผู้ขาดข้อมูลข่าวสาร และขาดความเข้าใจในเรื่องนโยบายหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ดังนั้นกลุ่มของผู้นำทางด้านนโยบายจึงเป็นผู้ที่มีความรู้และมีข้อมูลข่าวสารมากกว่า และเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายตลอดจนความเป็นไปของบ้านเมือง และทำหน้าที่หล่อหลอมทัศนคติของประชาชนให้เป็นที่ไปในทิศทางที่ตนเองต้องการ ข้าราชการและกลุ่มผู้นำขององค์กรภาคส่วนต่างๆ จึงมีหน้าที่เพียงรับความคิดตลอดจนแนวนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะตามแนวคิดนี้ จึงมีลักษณะของการพัฒนาจากบนลงล่าง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและไม่สนใจความต้องการของประชาชนหรือผู้ที่ถูกกระทำโดยนโยบาย

แนวอธิบายนโยบายตามตัวแบบผู้นำนี้ นำไปสู่ข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในประเด็นที่สำคัญดังนี้

1. นโยบายสาธารณะ เป็นเพียงภาพสะท้อนของค่านิยมที่ได้รับการเลือกสรรจากผู้นำ ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชนหรือไม่ก็ได้ ผู้นำที่ตีส่วนใหญ่จะรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน และถือเอาประโยชน์สุขของประชาชนเป็นแนวทางในการออกแบบนโยบาย ในขณะที่เดียวกัน ก็มีผู้นำจำนวนไม่น้อยที่ยึดเอาแนวคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง และกำหนดนโยบายตามที่ตนเองต้องการหรือสนใจ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายตามแนวคิดนี้ จึงเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในความคิดและค่านิยม ของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้นำส่วนใหญ่ล้วนปรารถนาที่จะดำรงสถานภาพของผู้นำตลอดไป การเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาและรูปแบบของนโยบายอย่างรวดเร็วฉับพลันจึงทำได้ยาก และต้องอาศัยเวลาค่อยเป็นค่อยไป

²¹ Thomas R. Dye. 1978. Understanding Public Policy, 3rd ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.

2. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจความเป็นไปของบ้านเมืองหรือองค์กร เชื่อยชา และสามารถถูกครอบงำได้โดยง่ายจากกลุ่มผู้นำ ดังนั้น การเลือกตั้ง การสรรหาหรือการแสดงประชามติใดๆ จึงเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่ผูกพันประชาชนเอาไว้กับกลุ่มผู้นำ บทบาทหรือการแสดงออกของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับขอบเขตและนิยามที่ผู้นำกำหนด อำนาจของประชาชนต่อนโยบายตามแนวความคิดนี้จึงมีน้อยมาก และขึ้นอยู่กับค่านิยมและความต้องการของผู้นำ

3. ผู้นำมักมีแนวความคิดสอดคล้องต้องกันหรือคล้ายคลึงกัน ในประเด็นซึ่งเกี่ยวกับแนวนโยบาย ตลอดจนแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนั้น เสถียรภาพทางการเมือง จึงขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ

ตัวแบบระบบ (Systems Models)

เป็นตัวแบบซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลของปฏิกิริยาเพื่อตอบสนองของระบบการเมืองต่อแรงกดดันต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมภายนอก ดังนั้น แรงกดดันในที่นี้ จึงเปรียบเสมือนปัจจัยนำเข้า (Input) ซึ่งได้แก่ ข้อเรียกร้อง และข้อสนับสนุนต่าง ๆ เป็นต้น โดยมีระบบการเมืองที่ถือว่าเป็นสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกลุ่มเชิงโครงสร้าง ที่มีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงกระบวนการ เพื่อจำแนกคุณค่าทางสังคมตามขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น เมื่อปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อมถูกชักนำเข้าสู่ระบบการเมือง จะถูกระบบการเมืองแจกแจงคัดสรร ก่อนส่งออกเป็นปัจจัยส่งออก ซึ่งในที่นี้หมายความว่า นโยบายสาธารณะ

ตัวแบบระบบมีฐานคิดว่า นโยบายสาธารณะ หมายความว่า ผลผลิตของระบบการเมือง คำว่าระบบ ในที่นี้จึงหมายถึง กลุ่มสถาบันและกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม ที่ทำหน้าที่เปลี่ยนรูปแบบของความต้องการจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ให้อยู่ในรูปของคำตัดสินใจที่เป็นตัวกำหนดแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ แนวคิดเรื่องระบบ จะให้ความสำคัญกับทุกส่วนประกอบในสังคม และการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น และมีความเชื่อว่าส่วนประกอบดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อแรงกดดันจากสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาความเป็นระบบเอาไว้ ระบบการเมืองจึงเป็นศูนย์รวมของความต้องการที่หลากหลายของสังคม ที่ถูกแปลงสภาพออกมาในรูปของปัจจัยส่งออก หรือนโยบายที่สามารถตอบสนองต่อทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ ความคงอยู่ของระบบจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการตอบสนองในรูปนโยบายของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

ตัวแบบสถาบัน

เป็นตัวแบบที่มีพื้นฐานความเชื่อว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตโดยตรงของโครงสร้างทางสังคมในส่วนของสถาบันการปกครอง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการปกครองจึงส่งผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น เพราะทุกนโยบายล้วนต้องได้รับการรับรอง

นำไปปฏิบัติและบังคับใช้โดยสถาบันการปกครอง ข้อจำกัดของตัวแบบนี้จึงได้แก่ การให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของของโครงสร้างสถาบันการปกครองน้อยเกินไป เพราะโครงสร้างของสถาบันดังกล่าวอาจมีทั้งที่เป็นปัญหา และที่เอื้อต่อโยบายสาธารณะแต่ละประเภทแตกต่างกันไป การนำตัวแบบสถาบันไปใช้ในการศึกษานโยบาย จึงควรตระหนักถึงข้อจำกัดในตัวแบบด้วย

ตัวแบบกลุ่ม

เป็นตัวแบบที่มีพื้นฐานความเชื่อว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตที่สะท้อนถึงดุลยภาพของการแข่งขันของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เพราะทุกกลุ่มทางการเมืองล้วนแก่งแย่งแข่งขันกันเพื่อการมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น และหน้าที่ซึ่งสำคัญที่สุดของระบบการเมืองคือ การประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ผ่านการ ตั้งกติกาการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่ม เพื่อหาสู่ทางในการประนีประนอมและประสานดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในรูปของนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติ ดังนั้น ดุลยภาพของการแข่งขันจึงเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นโดยอิทธิพลสัมพัทธ์ของแต่ละกลุ่ม กลุ่มที่มีอิทธิพลสัมพัทธ์สูงก็จะมีอำนาจในการกำหนดดุลยภาพสูงตามไปด้วย ทั้งนี้ อิทธิพลสัมพัทธ์จะขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกกลุ่ม ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม ความเข้มแข็งในการจัดองค์การ ผู้นำกลุ่ม ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และความสามัคคีในกลุ่ม จึงกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามของนโยบายสาธารณะ ล้วนเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของอิทธิพลสัมพัทธ์ของแต่ละกลุ่ม ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายในตัวแบบนี้ จึงเป็นเพียงผู้นำที่ทำหน้าที่ประสานประโยชน์และบริหารจัดการความขัดแย้ง

การศึกษานโยบายสาธารณะแนววิเคราะห์นโยบาย

แนววิเคราะห์นโยบายนับเป็นแนวทางหนึ่งของการศึกษานโยบาย ที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย และเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์นโยบายในภาพรวม ไม่เน้นการวิเคราะห์เฉพาะกรณี ให้ความสำคัญกับระเบียบวิธีวิทยาที่ใช้เทคนิค และวิธีการวิเคราะห์ในลักษณะของการผสมผสานศาสตร์หลายแขนง โดยการวิเคราะห์นโยบายในที่นี้หมายความว่า การแยกแยะและจำแนกปัญหาปัญหา นโยบายออกเป็นส่วน ๆ โดยการนำระเบียบวิธีการและเทคนิคในทุกศาสตร์ที่เกี่ยวข้องมาบูรณาการ

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวนโยบายศาสตร์

มุ่งเน้นการสร้างศาสตร์ของนโยบายสาธารณะ เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติโดยทั่วไป ได้ Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (1951) ได้นำเสนอแนวคิดไว้ในหนังสือชื่อ The Policy Sciences Recent Development in Scope and Method ว่า การศึกษานโยบาย

สาธารณะตามแนวนโยบายศาสตร์มุ่งเน้นการตอบสนองเหตุผลพื้นฐานในทางปฏิบัติ ไม่ได้มุ่งตั้งสมหรือถ่ายทอดความรู้ และมีความเชื่อว่าการสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี ควรเริ่มต้นที่การพัฒนากระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องเหมาะสม มีหลักการที่สอดคล้องเหตุผลและถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยผ่านขั้นตอนที่สำคัญ 6 ขั้นตอนคือ การรับรู้และรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การเสนอแนะให้มีการริเริ่มนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตระเตรียมและปรับปรุงกลไกของภาครัฐ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Lasswell ต่อมาได้กลายเป็นต้นแบบของนักปกครองและนักบริหารจำนวนมาก นอกจากต้นแบบของ Lasswell ยังมีต้นแบบประสานประโยชน์สูงสุด (Optimal Model) ว่าการพัฒนานโยบายควรประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ การกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicy) การกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน และการดำเนินการภายหลังที่ได้กำหนดนโยบายแล้ว ถึงแม้ว่าแนวทางดังกล่าวสามารถนำไปใช้เพื่อกำหนดนโยบายย่อยเฉพาะด้านได้อีกมากมาย แต่ก็ยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่ว่ายังต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาต้นแบบต่อไปอีก และยังเป็นที่ยกเถียงกันอย่างมากในนิยามของคำว่า "ศาสตร์"

อนึ่ง แนวการศึกษานโยบายสาธารณะทั้ง 3 แนวทางที่ได้กล่าวโดยสรุปข้างต้น มีจุดเด่นจุดด้อยและประโยชน์แตกต่างกันไป เช่น แบบอธิบายนโยบายเป็นรายการนี้มีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย จึงเป็นที่นิยมแพร่หลาย ส่วนแนวที่สองใช้ระเบียบวิธีการและเทคนิคต่าง ๆ สำหรับแนวทางที่สามเน้นการบูรณาการศาสตร์ต่างๆ ในลักษณะสหสาขาวิชา เพื่อสั่งสมองค์ความรู้เพื่อความเป็นศาสตร์ที่สามารถส่งผลในเชิงปฏิบัติการได้จริง

2.2.2 กรอบการวิเคราะห์นโยบายด้านยาเสพติด

การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) หมายถึง วิธีการใช้หลักฐาน เหตุผลและเทคนิคต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อเลือกทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุด (MacRae 1979) เพื่อการประมวลข้อเด่นข้อด้อยของทางเลือกแต่ละทางของนโยบาย (Stokey and Zeckhauser 1978) เพื่อเปลี่ยนสภาพของข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และเพื่อแก้ไขปัญหา นโยบายหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของรัฐบาล (Bardes and Dubnick 1979)

การวิเคราะห์นโยบายไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหา แต่เป็นวิธีการที่นักวิเคราะห์นโยบายใช้ในการจัดโครงสร้างของปัญหา เพื่อแสวงหาแนวทางบรรเทาปัญหาในขั้นตอนต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการเชิงเหตุผล เพื่อแปรสภาพข้อมูลข่าวสารให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอน ได้แก่ การระบุประเด็นปัญหา การชี้เป้าหมาย การพิจารณาข้อดีและข้อด้อยของแต่ละทางเลือก วิธีการที่ใช้ในการเลือกทางเลือก และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Hatry et al. 1976) จุดสำคัญที่สุดของการวิเคราะห์นโยบายได้แก่

ความสัมพันธ์ของการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเนื้อหาโยบายกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (Poister 1978)

สำหรับวิธีการที่จะได้มาซึ่งข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะแตกต่างกันไป บางข่าวสารอาจได้มาจากวิธีการเชิงประจักษ์ (Empirical Study) วิธีการเชิงประเมิน (Evaluation Method) และวิธีการเชิงปทัสฐาน (Normative Method) กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์นโยบายมีลักษณะแตกต่างกันไปตามศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้มีความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้สรุปประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายดังนี้

1. การวิเคราะห์นโยบายโดยใช้กรอบคิดสังคมศาสตร์ประยุกต์เพื่อการวิเคราะห์ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายใน 3 ระดับคือ

1.1 ข่าวสารที่เกี่ยวกับคุณค่า (Values) เป็นตัวชี้วัดสำคัญที่จะบอกถึงค่านิยมของบุคคล กลุ่ม และสังคมที่มีต่อระดับและผลของการแก้ไขปัญหานโยบาย

1.2 ข่าวสารเกี่ยวกับข้อเท็จจริง (Facts) ประกอบด้วยการปรากฏตัวของบุคคล กลุ่ม และสังคม ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ ที่อาจเป็นอุปสรรคในการบรรลุคุณค่าของการดำเนินนโยบาย

1.3 ข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำ (Actions) ประกอบด้วยข่าวสารด้านการยอมรับผลเชิงนโยบายของบุคคล กลุ่ม และสังคม

2. การวิเคราะห์นโยบายแบบหลายวิธี เป็นการผสมผสานหลายวิธีการและใช้ข่าวสารหลายระดับและหลายลักษณะ โดยวิธีการที่ใช้วิเคราะห์ปัญหานโยบายล้วนมุ่งหาคำตอบเชิงนโยบาย เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งวิธีการที่นิยมใช้ในการวิเคราะห์นโยบายมีหลายวิธี จำแนกตามระยะเวลาได้คือ หากเป็นการวิเคราะห์ก่อนการดำเนินนโยบาย (Ex ante) นิยมใช้วิธีการพยากรณ์ (Prediction Method) วิธีการประเมิน (Evaluation) และวิธีการชี้แนะแนวทาง (Prescription Method) ส่วนการวิเคราะห์หลังการดำเนินนโยบาย (Ex post) นิยมใช้วิธีการพรรณนา (Description Method) และวิธีการประเมิน

3. การวิเคราะห์นโยบายเป็นการแปรสภาพข้อมูลข่าวสารที่ใช้หลักเหตุและผล เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ โดยมีแนวคิดที่ว่าทุกเหตุผลของนโยบาย (Policy Argument) ประกอบด้วยส่วนประกอบที่สำคัญ 6 ประการคือ

3.1 ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy-relevant Information : I) ซึ่งอาจอยู่ในรูปของงานวิจัย หรือข้อเรียกร้อง ข่าวสารในลักษณะนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการพิจารณาหาเหตุผลเพื่อกำหนดนโยบาย

3.2 ข้ออ้างนโยบาย (Policy Claim : C) ได้แก่ ข้อสรุปสุดท้ายที่อยู่ในขั้นตอนของการหาเหตุผลนโยบาย อาจได้แก่ ประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ และมักได้มาจากข่าวสารนโยบาย

3.3 ข้อประกัน (Warrant : W) หมายถึง ข้อสมมติในเหตุผลของนโยบาย ซึ่งช่วยให้นักวิเคราะห์เห็นนโยบายสามารถสรุปเป็นข้ออ้างนโยบายได้ โดยใช้ข่าวสารที่มีอยู่เป็นฐานคิด ข้อประกันในที่นี้จึงอาจประกอบด้วยข้อสมมติมากมาย

3.4 ข้อสนับสนุน (Backing : B) ได้แก่ ข้อความที่ส่งเสริมน้ำหนักของข้อประกัน ซึ่งอาจได้แก่ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หลักศีลธรรม หรือกฎทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

3.5 ข้อโต้แย้ง (Rebuttal : R) ได้แก่ ข้อสรุป ข้อสมมติหรือเหตุผลที่มีต่อข้ออ้างภายใต้เงื่อนไขหนึ่งๆ ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สภาพการณ์และการคาดการณ์ข้อคัดค้านที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

3.6 ข้อตรวจสอบ (Qualifier : Q) ได้แก่ ตัวชี้วัดถึงระดับความเชื่อมั่นที่นักวิเคราะห์มีต่อนโยบาย ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของความน่าจะเป็น

4. การวิเคราะห์นโยบายเพื่อมุ่งผลิตและแปรสภาพข่าวสารนโยบายให้สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ ซึ่งข่าวสารนโยบายมี 5 ประเภทที่สำคัญได้แก่

4.1 ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหานโยบาย (Policy Problems) ได้แก่ สิ่งที่มีคุณค่า ความต้องการ ช่วงโอกาสที่สังคมยังขาดความตระหนัก แต่เป็นสิ่งที่สามารถตอบสนองหรือบรรลุได้ด้วยการดำเนินงานของภาครัฐ การค้นหาข่าวสารที่เป็นปัญหา นโยบาย จึงเป็นขั้นตอนสำคัญมากในการวิเคราะห์นโยบาย เพราะจะช่วยป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายที่ไม่ตรงกับประเด็นปัญหา

4.2 ข่าวสารที่เป็นทางเลือกนโยบาย (Policy Alternative) หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่มีศักยภาพเพียงพอ ที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ บางครั้งข่าวสารที่เป็นทางเลือกนโยบาย เกิดจากการคาดเดาสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตผ่านการคิดกระบวนการในระบบในเชิงสร้างสรรค์ การใช้จินตนาการและอภิวสัย

4.3 ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย (Policy Action) หมายถึง แนวทางหรือชุดของแนวทาง ที่ถูกเลือกมาจากทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมมากที่สุด เป็นไปได้มากที่สุด ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายจึงต้องอาศัยการประเมินและการพยากรณ์ที่แม่นยำ

4.4 ข่าวสารเกี่ยวกับผลของนโยบาย (Policy Outcome) คือ ผลสืบเนื่องที่เกิดขึ้นและสังเกตได้จากแนวนโยบาย

4.5 ข่าวสารเกี่ยวกับสัมฤทธิ์ผลของนโยบาย (Policy Performance) คือ ระดับของความสามารถในการบรรลุคุณค่าของผลนโยบาย

5. ข่าวสารนโยบายเป็นสิ่งที่ใช้เพื่อแก้ปัญหานโยบาย ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นกระบวนการทางความคิด (Cognitive Process) ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมือง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำข่าวสารนโยบายไปใช้จึงเกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ทางการเมือง ระยะเวลา ทรัพยากรและคุณลักษณะของผู้กำหนดนโยบาย เพราะนักวิเคราะห์นโยบายเป็นเพียงผู้แสดงทางสังคม (Social Actors) ผู้หนึ่งในระบบนโยบาย ดังนั้นนักวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นทั้งผู้ผลิตและผลผลิตของนโยบาย

2.2.3 ปัจจัยและดัชนีที่กำหนดผลลัพธ์ของนโยบาย

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีความหลากหลายและครอบคลุมองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ความเป็นไปได้ทางการเมืองและเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นักคิดทฤษฎีจำนวนมาก ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความสำคัญของการกำหนดดัชนีที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายไว้ ตัวอย่างเช่น Edwards (1980) เสนอว่าความเที่ยงตรงของข่าวสารนโยบายที่มีถึงผู้นำ มีความสำคัญกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ มีนักวิชาการอีกจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับความเป็นไปได้ทางการเมือง ได้แก่ การเจรจาระหว่างภาคส่วนต่างๆ ความสนับสนุนจากภาคีภาคส่วน ผลกระทบของนโยบายต่อกลุ่มผลประโยชน์ การสนับสนุนจากชนชั้นนำหรือชนชั้นที่มีอำนาจในสังคม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสื่อมวลชน

นอกจากดัชนีข้างต้น ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือความรู้เชิงทฤษฎีในเรื่องนโยบายนั้น ๆ ก็นับว่ามีความสำคัญ ทั้งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างนโยบาย ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการนำกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ถูกต้องเหมาะสมมาใช้ในการออกแบบนโยบาย ดังจะพบว่า มีนโยบายจำนวนมากที่วางอยู่บนพื้นฐานของความรู้เชิงทฤษฎีที่ไม่พอเพียง เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม ความขาดแคลนทรัพยากรและงบประมาณ กำลังคน ปัจจัยด้านการบริการ เป็นต้น

สำหรับดัชนีที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของหน่วยงานหรือองค์กร ที่จะนำไปปฏิบัติ นับว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายเช่นกัน เพราะไม่ว่าจะเป็นประเภท

ขององค์กร โครงสร้างและลำดับชั้นในการบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ และ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่กำหนดนโยบายล้วนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของนโยบายทั้งสิ้น

ดัชนีอีกประการหนึ่งที่สำคัญได้แก่ ทิศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในด้านที่ เกี่ยวข้องวัตถุประสงค์นโยบาย พฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความขัดแย้งของค่านิยม ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งอาจทำให้ผู้นำเลือกนำ นโยบายไปปฏิบัติเฉพาะในส่วนที่สอดคล้องกับทัศนคติของความสนใจของตนเอง หรือเฉพาะใน ส่วนที่ไม่กระทบต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรีหรือผลประโยชน์ที่ตนเองในฐานะผู้นำจะได้รับ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่ได้ กำหนดไว้ในนโยบายจึงมีความสำคัญ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับจำนวนจุดตัดสินใจ ความสัมพันธ์ดั้งเดิม และการแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

2.2.4 การประเมินผลนโยบาย

นโยบายด้านยาเสพติดจัดเป็นนโยบายสาธารณะ เพราะการตัดสินใจกระทำหรือไม่ กระทำจะส่งผลโดยตรงต่อสาธารณชน และถือเป็นภารกิจของรัฐในการดำเนินการตามนโยบาย อย่างต่อเนื่องและจริงจัง ดังนั้น การที่รัฐจะตัดสินใจปรับเปลี่ยน ยกเลิก หรือดำเนินนโยบาย จึง ต้องอาศัยการประเมินผลนโยบายที่เป็นระบบและปราศจากอคติส่วนบุคคล

การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) หรือ การประเมินผลสรุปรวบยอด (Summative Evaluation) การประเมินผลย้อนหลัง (Retrospective Evaluation) หรือ การ ประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) มีความหมายที่ใกล้เคียงกันและเป็นคำที่ใช้สลับกันไป มาอยู่เสมอขึ้นอยู่กับธรรมชาติของการประเมินและวัตถุประสงค์ที่ต้องการใช้ แต่โดยสรุปการ ประเมินผลนโยบาย มีความหมายถึง การผสมผสานวิธีการ กิจกรรม และการกระทำที่ต่อเนื่อง เป็นระบบ เพื่อเปรียบเทียบเป้าหมายของนโยบายกับผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบาย นั้น ๆ

การประเมินผลนโยบาย มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อผลิตข่าวสารนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อตอบสนองความต้องการและระบบคุณค่าของสังคม เกี่ยวข้องกับกระบวนการวัดคุณค่าของผลการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ การประเมินนโยบายจึงเป็นกระบวนการที่ต้องใช้องค์ ความรู้ที่หลากหลาย ในลักษณะสหสาขาวิชา ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ปราศจากอคติ และวางอยู่ บนพื้นฐานของการใช้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ยึดหยุ่น Dunn (1981) ได้เสนอว่า ลักษณะหรือ ธรรมชาติของการประเมินผลนโยบายมี 4 ประการคือ การเน้นคุณค่า (Value-Focus) ต่อสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงและคุณค่า (Fact-Value Interdependence) ความเกี่ยวเนื่อง

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (Present and Past Orientation) และควมามีคุณค่าซับซ้อน (Value-Duality) ดังนั้น ลักษณะที่สำคัญของการประเมินผลนโยบายจึงมี 3 ประการคือ

1. การวิจัยเชิงทดลองเพื่อประเมินผลนโยบาย (Experimental Research Design)
2. การใช้กระบวนการทางสังคมเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบนโยบายได้เข้ามา

มีส่วนร่วมในการวางแผนการประเมิน กำหนดยุทธวิธี ออกแบบวิธีการประเมิน เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และตีความข้อมูล

3. ผลกระทบจากการประเมินนโยบาย
ประเภทของการประเมินผลนโยบาย

การจำแนกประเภทของการประเมินผลนโยบายมีหลากหลายลักษณะ เช่น การจำแนกประเภทตามหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมินผล เช่น การประเมินผลโดยหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการประเมินผลที่จำแนกตามลักษณะการประเมิน เช่น การประเมินแบบเป็นทางการ (Formal Evaluation) ซึ่งมี 4 รูปแบบคือ การประเมินพัฒนาการ การประเมินกระบวนการย้อนหลัง การประเมินแบบทดลอง และการประเมินผลย้อนหลัง

นอกจากนี้ ยังมีการประเมินผลนโยบายแบบพิจารณาความเหมาะสม (Decision-theoretical Evaluation) ซึ่งเป็นรูปแบบของการประเมินผลที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าหรือผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่างๆที่เกี่ยวข้อง และเน้นการประเมินผลวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการ และที่แอบแฝงอยู่ตามทัศนคติของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กับวัตถุประสงค์ตลอดจนเป้าหมายที่กำหนดเป็นทางการ โดยผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งข้อดีของการประเมินผลแบบนี้ได้แก่ การสร้างความยอมรับให้เกิดขึ้นในกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง และนำมาสู่การนิยามวัตถุประสงค์ตลอดจนเป้าหมายที่กว้างให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบสำคัญของการประเมินผลแบบนี้มี 2 รูปแบบที่สำคัญคือ

1. การประเมินความสามารถที่จะประเมินได้ (Evaluability Assessment) ซึ่งประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญ 5 ประการคือ เนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ขาวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายผลของนโยบาย ความชัดเจนของตัวแบบ และการรายงานผลนโยบาย
2. การวิเคราะห์อรรถประโยชน์แบบพหุลักษณะ (Multi-attribute Utility Analysis) เป็นรูปแบบของการประเมินผลนโยบายที่มุ่งหาคำตอบในเรื่องอรรถประโยชน์ของนโยบายและผล

ของนโยบายที่จะเกิดขึ้น มุ่งเน้นการดึงคุณค่าและความต้องการของประชาชน ซึ่งแอบแฝงอยู่ ออกมาให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนโดยสรุป 10 ขั้นตอนดังนี้

- 2.1 ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- 2.2 ระบุมุมมองของกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบเชิงนโยบาย
- 2.3 แจกแจงผลของนโยบายและผลกระทบอื่น ๆ
- 2.4 แยกแยะคุณลักษณะของผลที่ได้เชิงนโยบายชัดเจน
- 2.5 จัดลำดับความสำคัญของคุณลักษณะ
- 2.6 ให้นำหนักคุณลักษณะโดยการระบุสัญลักษณ์ตามแนวคิดเชิงปริมาณ
- 2.7 กำหนดค่าน้ำหนัก
- 2.8 คำนวณความเป็นไปได้ของผลเชิงนโยบาย
- 2.9 ประเมินและรายงานผลของนโยบาย

โดยสรุป การประเมินผลแบบพิจารณาความเหมาะสมข้างต้น มีลักษณะเด่นคือ นอกจากเน้นวัตถุประสงค์ที่เป็นทางการของนโยบายแล้ว ยังมีการตั้งคำถามถึงความเหมาะสมของผลลัพธ์เชิงนโยบาย โดยการเปรียบเทียบกับความคาดหวังของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ อีกประการหนึ่งด้วย

สำหรับการจำแนกประเภทของการประเมินผลนโยบาย โดยการให้ระเบียบวิธีวิทยา มาใช้ในการประเมิน ซึ่งสามารถจำแนกออกได้ 3 ประเภทที่สำคัญคือ

1. การประเมินผลเทียม (Pseudo-Evaluation) หมายถึง การประเมินผลซึ่งใช้วิธีวิทยาเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อสร้างข่าวสารที่ถูกต้องเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยไม่ใส่ใจว่าผลที่ได้จากการประเมินจะมีประโยชน์ต่อคนหรือสังคมส่วนใหญ่หรือไม่อย่างไร โดยการประเมินผลเทียมมีข้อสมมุติพื้นฐานว่า ตัวชี้วัดคุณค่าและประโยชน์ของนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องเชื่อถือได้ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของคนในสังคม เช่น การนำรายได้ประชาชาติ อัตราเงินเฟ้อ ภาวะหนี้สินรวม และอายุขัยเฉลี่ยของประชากรมาใช้เป็นตัวชี้วัด ถึงความสำเร็จของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น การประเมินผลแบบนี้ จึงใช้วิธีการที่หลากหลายเพื่ออธิบายผลของนโยบายที่เกิดขึ้นว่ามาจากปัจจัยใดเป็นสำคัญ สำหรับรูปแบบที่นิยมใช้กันมากมี 4 รูปแบบได้แก่

- 1.1 การทำบัญชีระบบสังคม (Social Systems Accounting) เน้นการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย และการสร้างดัชนีสังคม (Social

Indicator) ซึ่งมีทั้งปรนัยและอัตนัยเพื่อแสดงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น อัตราการเพิ่ม-ลดลงของจำนวนประชากร อัตราการเพิ่ม-ลดลงของอาชญากรรมทางเพศ เป็นต้น

1.2 การทดลองทางสังคม (Social Experiment) เน้นการนำนโยบายไปทดลองใช้มีหลักการประเมินที่สำคัญ 3 ประการคือ ความสามารถในการควบคุมการดำเนินการตามนโยบาย การเปรียบเทียบกลุ่มเป้าหมายมากกว่า 2 กลุ่ม และประการสุดท้ายได้แก่ การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษา

1.3 การตรวจสอบทางสังคม (Social Auditing) จะให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินการตามนโยบายและผลของนโยบายที่เกิดขึ้น

1.4 การวิจัยสะสมทางสังคม (Social Research Accumulation) เน้นการรวบรวมสะสมข่าวสารข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายในลักษณะของการศึกษาเปรียบเทียบ ซึ่งมีจัดเด่น 2 ประการคือ ช่วยทำให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่าง และได้ทราบถึงสภาพทางสังคมทั้งที่เป็นปรนัยและอัตนัย ถึงแม้ว่าข้อจำกัดของประเภทของการประเมินนโยบายนี้ได้แก่ อดีและความน่าเชื่อถือของข้อมูลอัตนัย

โดยทั้ง 4 รูปแบบข้างต้นจะมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไป แต่โดยรวมจะเน้นการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ณ ช่วงเวลาหนึ่ง ๆ โดยการจัดกลุ่มของนโยบายตามตัวแปรและตัววัดทั้งที่เป็นปรนัย ได้แก่ จำนวนคนจน และอัตนัยซึ่งได้แก่ ความพอใจ ความสุข เป็นต้น

วิธีการและเทคนิคในการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบายมีหลายวิธี แต่ในบทความนี้ผู้เขียนยกตัวอย่างวิธีการและเทคนิคที่นิยมใช้ในการประเมินผลมาเพียง 3 วิธีเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้อ่านและผู้สนใจทั่วไปนำไปใช้เพื่อการประเมินผลนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

1. วิธีเดลไฟเชิงนโยบาย (Policy Delphi)

เป็นวิธีที่พัฒนามาจากวิธีเดลไฟทั่วไป (Conventional Delphi) ซึ่งคิดค้นขึ้นโดยบริษัทแรนดีในอเมริกาเมื่อประมาณ พ.ศ. 2491 การประเมินนโยบายแบบเดลไฟเชิงนโยบายแตกต่างจากวิธีเดลไฟทั่วไปหลายประการ โดยพบว่าวิธีเดลไฟทั่วไปซึ่งถูกคิดค้นขึ้นมานานกว่าทศวรรษแล้วเป็นวิธีเหมาะสมในการใช้ประเมินนโยบายที่ไม่ซับซ้อน มุ่งเน้นการแสวงหาฉันทามติของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน เพื่อให้ได้ผลสรุปของความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มักไม่มีความแตกแยกมากนัก วิธีเดลไฟทั่วไปเน้นหลักการประเมิน 5 ประการสำคัญ ๆ คือ

1.1. ความเป็นนิรนาม (Anonymity) ของผู้เชี่ยวชาญ

1.2. การกระทำซ้ำ (Iteration) ในส่วนของความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน โดยในรอบแรกเป็นการสรุปและนำเสนอในรูปแบบของความคิดเห็นรวม แล้วจึงแจ้งกลับให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนได้ทบทวนและปรับเปลี่ยนความเห็นตามที่ต้องการ

1.3. การควบคุมการป้อนกลับ (Controlled feedback) หมายถึงการควบคุมข้อมูลที่ป้อนกลับไปยังผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนให้อยู่ในรูปแบบของความคิดเห็นรวม ที่สรุปมาจากข้อมูลที่ได้จากการสอบถามเท่านั้น

1.4. การวิเคราะห์ทางสถิติ (Statistical Group Response) ได้แก่ การใช้วิธีการทางสถิติเพื่อสรุปเนื้อหาของความคิดเห็นรวมของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน ประกอบด้วย การแจกแจงความถี่ ซึ่งโดยทั่วไปนิยมใช้กราฟประกอบกรนำเสนอ การวัดแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลางนิยมใช้มัธยฐานในการนำเสนอ และการวัดการกระจายซึ่งนิยมใช้ส่วนเบี่ยงเบนควอไทล์

1.5. ความสอดคล้องกันของความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (Expert Consensus) หมายถึง การสรุปความคิดเห็นที่สอดคล้องต่อกันของผู้เชี่ยวชาญ ผ่านการสอบถามหลายๆรอบ โดยวิธีเดลไฟเชิงนโยบาย จะเป็นเทคนิควิธีที่เหมาะสมกับการประเมินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจัดเป็นนโยบายสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางและซับซ้อน มีผู้ได้รับส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม เกิดจากความต้องการและสภาพปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน อาจมีทั้งกลุ่มผู้สนับสนุนและผู้คัดค้าน โดยวิธีเดลไฟเชิงนโยบายจะเน้นพิจารณาที่ความเหมาะสมของนโยบาย เน้นการนำแนวคิดและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายมาประมวลและเปรียบเทียบกัน เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบาย

วิธีเดลไฟเชิงนโยบายมุ่งคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความรู้ความสามารถในทางวิชาการ จากหลายสำนักหรือองค์กร และพยายามกระตุ้นให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างและขัดแย้ง และยึดหลักการที่สำคัญ 5 ประการคือ

1. ความเป็นนิรนามในระยะแรก (Selective Anonymity) ของผู้เชี่ยวชาญ โดยการปกปิดความคิดเห็นที่ได้ จนผู้เชี่ยวชาญทุกคนแสดงความเห็นในรอบแรกเรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นจึงเปิดเผยชื่อของผู้เชี่ยวชาญให้ทุกคนได้ทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนได้แสดงความคิดเห็นโดยอิสระ

2. ผู้เชี่ยวชาญต่างสำนัก (Informed Multiple Advocacy) ที่มีจุดยืนที่ชัดเจนในนโยบายนั้น ๆ

3. การวิเคราะห์ทางสถิติแบบแยกกลุ่ม (Polarized Statistical Response) โดยเน้นความเป็นธรรมชาติของแต่ละกลุ่ม หากมีความคิดเห็นแตกแยก การแสดงค่าทางสถิติจะเน้นค่าของทั้งสองกลุ่มแทนการเสนอภาพรวมของกลุ่มเดียว

4. การจัดโครงสร้างความขัดแย้ง (Structures Conflict) ของความคิดเห็น และมีความเชื่อว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ

5. การประชุมโดยคอมพิวเตอร์ (Computer Conference) เพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นที่รวดเร็วและต่อเนื่อง ในหมู่ผู้เชี่ยวชาญ ลดอคติจากการแสดงบุคลิกภาพส่วนบุคคลและการเผชิญหน้า

วิธีการเดลไฟเชิงนโยบายมีหลายตอน ดังพอสรุปได้คือ

- การชี้ประเด็นที่ต้องการประเมิน
- การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ
- การสร้างแนวคำถามหรือแบบสอบถาม
- การวิเคราะห์ผลในรอบแรก
- การปรับเปลี่ยนแนวคำถามหรือแบบสอบถาม
- การจัดประชุมผู้เชี่ยวชาญ

2. การสัมภาษณ์เจาะลึก (In - depth interviewing)

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2544, หน้า 288 – 289) ได้อธิบายวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกโดยไม่ใช้แบบสอบถาม เป็นวิธีการเก็บข้อมูลอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยต้องการได้ข้อมูลที่ไม่ได้มีการกำหนดโครงสร้างของข้อมูลที่ต้องการเก็บไว้แน่นอนตายตัว การสัมภาษณ์โดยไม่ใช้แบบสอบถามเป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่ต้องอาศัยความสามารถพิเศษของผู้สัมภาษณ์ในการซักถามติดตามรายละเอียดเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ และติดตามประเด็นที่กำลังซักถามกันอยู่

วิธีการดังกล่าวนี้ในบางครั้งเรียกว่าการสัมภาษณ์ในแนวลึกและนิยมใช้กันในการเก็บข้อมูลจากประชากรที่มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะและเป็นประชากรขนาดเล็ก เช่น เก็บจากชนชั้นนำ นักการเมือง ผู้นำทางวิชาการ นักธุรกิจ และนักบริหารระดับสูง ซึ่งดูเป็นธรรมชาติและสร้างบรรยากาศเป็นกันเองระหว่างผู้เก็บและผู้ให้ข้อมูล ไม่เร่งรัด สามารถเก็บข้อมูลปลีกย่อยที่น่าสนใจได้มากกว่าที่จะใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยมีแบบสอบถาม

ผู้สัมภาษณ์จำเป็นจะต้องกำหนดประเด็นต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าว่าตนเองจะต้องซักถามในเรื่องใดบ้าง และจะต้องพยายามซักถามให้ได้ครบประเด็น แม้ว่าจะปล่อยให้ผู้สัมภาษณ์ให้

ข้อมูลให้รายละเอียดต่าง ๆ ที่น่าสนใจได้ตามความประสงค์ ผู้สัมภาษณ์จะต้องซักถามติดตามรายละเอียดต่าง ๆ โดยพยายามให้การซักถามดำเนินไปอย่างราบรื่นและได้ข้อมูลตรงตามประเด็นที่ต้องการ ผู้สัมภาษณ์ควรมีแนวทางการสัมภาษณ์จะลึกไปด้วยเพื่อเป็นหลักประกันที่กำกับดูแลการสัมภาษณ์จะลึกและควรทำการบันทึกข้อความหรือถ้อยคำหลัก ๆ ไว้ในที่ว่างเพื่อการบันทึก เพื่อให้จะได้กลับมาทบทวนได้ในภายหลัง

วิธีการเก็บข้อมูลดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็น หรือให้ข้อมูลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการสร้างความรู้ ความเข้าใจในทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ในเรื่องนั้น ๆ สิ่งที่สำคัญคือความยุ่งยากในการประมวลผล โดยปกติวิธีการเก็บข้อมูลเช่นนี้มักจะใช้กับการวิจัยเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณหรือหากให้ส่วนในการวิจัยเชิงปริมาณจะเป็นข้อมูลเสริมความเข้าใจและช่วยการตีความหมาย ผลที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณเมื่อจะให้วิธีการดังกล่าวอย่างเอกเทศ เป็นส่วนหนึ่งของรายงาน เพื่อเสริมการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ควรเลือกผู้ให้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นเป้าหมายของการวิจัยหรือเลือกกรณีที่สามารถชี้ประเด็นต่าง ๆ ได้ชัดเจน

ปัญหาของการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์จะลึกนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบุคคลชั้นนำในสังคม คือการนัดหมายเข้าพบเพื่อการสัมภาษณ์ ทั้งนี้เพราะบุคคลในระดับชนชั้นนำมักมีภารกิจมากมาย และมีกิจกรรมเร่งด่วนที่ต้องทำอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะบุคคลในระดับชนชั้นนำมักมีภารกิจมากมายและมีกิจกรรมเร่งด่วนที่ต้องทำอยู่เสมอ ผู้สัมภาษณ์จะต้องพร้อมเสมอในการที่จะเข้าพบในวัน เวลา ที่บุคคลเป้าหมายสะดวก ให้เข้าพบและผู้สัมภาษณ์ควรพยายามเก็บข้อมูลให้ครบในการพบปะครั้งแรกเพราะความประทับใจและความรู้สึกต่าง ๆ ของบุคคลเหล่านี้ในบางเรื่อง บางปัญหาจะเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามข้อมูลหรือข่าวสารใหม่ ๆ ที่ได้รับ นอกจากนั้นการนัดหมายในครั้งต่อ ๆ ไปอาจยากยิ่งขึ้นเมื่อผู้ให้สัมภาษณ์ทราบถึงความสนใจ หรือความไม่แน่ใจของปัญหาดังกล่าว หรือมีภารกิจอื่นที่คิดว่าสำคัญยิ่งกว่า หากเป็นการเก็บข้อมูลที่มีใช่เป็นชนชั้นนำระดับสูง แม้ปัญหาดังกล่าวจะลดลงอย่างมากแต่ก็ไม่หมดสิ้นไป เพราะทุกคนต่างมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติในแต่ละวันแม้แต่ผู้ว่างงาน

2.3 การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

นักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามความหมายของการวิเคราะห์นโยบายไว้ แต่ละแนวคิดมีความแตกต่างกันไปในประเด็นปลีกย่อย แต่มีความคล้ายคลึงกันในประเด็นหลัก ดังพอสรุปได้ดังนี้

Edith Stokey และ Richard Zeckhauser (1978) มีทรรศนะว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องของการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล โดยจะต้องมีการวางวัตถุประสงค์และใช้กระบวนการตรรกวิทยาในการค้นหาหนทางทางเลือกที่ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้²²

Edgar S. Quade (1975) เสนอว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นการใช้เทคนิควิธีการวิเคราะห์รูปแบบใด ๆ ก็ตาม ที่สามารถสร้างและนำเสนอข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนผู้กำหนดนโยบายในการตัดสินใจได้²³

David L. Weimer และ Aidan R. Vining (1989) เสนอว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องของการให้คำแนะนำแก่ลูกค้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจสาธารณะ²⁴

2.3.1 ตัวแบบการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับ

การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย (Policy Feedback Analysis) เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการตอบสนองของกลุ่มหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Gillan Dean 1981) เพื่อให้เกิดความชัดเจน ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับในมิติต่าง ๆ มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา โดยในส่วนนี้ จะนำเสนอแนวคิดที่สำคัญดังนี้

แนวคิดเรื่องตัวแบบระบบของ David Easton (1957)

เป็นแนวคิดที่กล่าวถึงตัวแบบของการกำหนดนโยบาย เนื่องจากแนวคิดของ David Easton มีข้อเด่นคือ เป็นแนวคิดที่ระบวยละเอียดของแนวทางนโยบาย และได้กล่าวถึงข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ในขณะเดียวกันแนวคิดของ David Easton ได้ส่งผลกระทบต่อแนวคิดของนักคิดในยุคต่อมาอีกหลายคน ได้แก่ Ira Sharkansky (1971) และ Thomas R. Dye (1971)

ตัวแบบเชิงระบบ (The Systems Model) ของ David Easton (1957) ได้ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้แนวคิดว่าการก่อตัวของนโยบาย ควรเกิดจากการเรียกร้องหรือการสนับสนุน ที่ได้รับการดำเนินการโดย ระบบการเมือง หรือ กลไกการแปรรูป ที่ทำหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงการเรียกร้องหรือความต้องการต่างๆ เป็นนโยบายสาธารณะ ตัวแบบของ Easton มีทรรศนะว่า การก่อตัวของนโยบาย มีปัจจัยนำเข้า ได้แก่ การเรียกร้องหรือการสนับสนุน ที่ถูกเปลี่ยนไปโดยกระบวนการของ

²² Edith Stokey and Richard Zeckhauser, A Primer for Policy Analysis (New York: WW Norton, 1978), P. 3.

²³ Edgar S. Quade, Analysis for Public Decisions (New York: American Elsevier, 1975), P. 4.

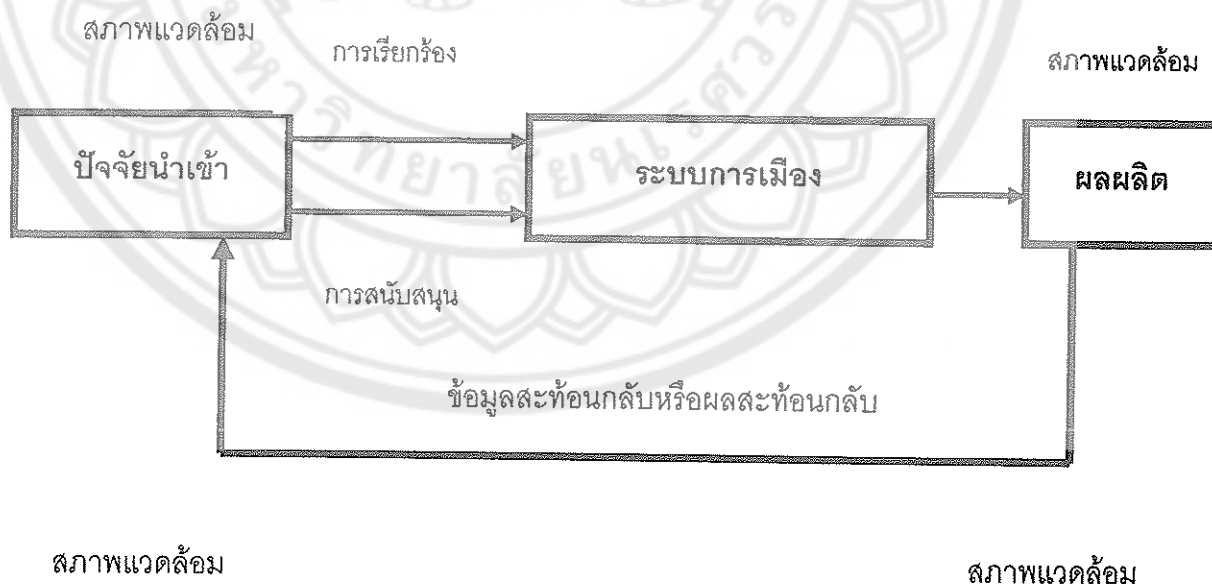
²⁴ David L. Weimer and Aidan R. Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice (Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall, 1989), P. 1.

ระบบการเมือง ซึ่งอาจได้แก่ รัฐสภา ตุลาการ เป็นต้น เพื่อเป็นผลผลิต ซึ่งได้แก่ นโยบายหรือการตัดสินใจ

ตัวแบบระบบเชื่อว่า การเรียกร่องอาจอยู่ภายใต้ระบบ เช่นพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ หรือภายนอกระบบได้แก่ บริบททางสังคมวัฒนธรรม เป็นต้น สำหรับการสนับสนุนในตัวแบบระบบของ Easton จะมีที่มาจาก การสนับสนุนจาก ประชาคมทางการเมือง (Political Community) ระบบการปกครอง (Political Regime) หรือ กฎ กติกา และจากรัฐบาลและกลไกของรัฐ (Political Authority) ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ระบบจะช่วยก่อให้เกิดการสนับสนุน โดยการตอบสนองการเรียกร่อง และโดยการขัดเกลาทางการเมือง (Political Socialisation) โดย "ผลผลิต" ของระบบได้แก่ การตัดสินใจทางการเมืองหรือนโยบายสาธารณะ สามารถนำมาสู่การสนับสนุน หากทำให้การเรียกร่องแปรเปลี่ยนเป็นความพึงพอใจได้

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยได้เขียนตัวแบบเชิงระบบของ Easton ในรูปของแผนภูมิดังนี้

ภาพที่ 4 ตัวแบบเชิงระบบ ของ Esston



ที่มา : David Easton. A Framework for Political Analysis. Chicago: The University of Chicago Press. 1979.p. 112.

จากตัวแบบของ Easton ข้างต้น จะเห็นว่า เป็นตัวแบบที่สะท้อนภาพรวมของการทำงานของแต่ละส่วนต่างๆ ของระบบการเมืองในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กันและคุณภาพของการปฏิบัติงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบการเมือง มักมีที่มาจากแรงกดดันของสภาพแวดล้อมภายในหรือภายนอกของระบบการเมือง เพื่อรักษาความอยู่รอด การปรับตัว (Adaptation) ของระบบการเมือง เพื่อสร้างความสมดุล (Equilibrium) ลักษณะดังกล่าว สภาพแวดล้อม 2 ประเภทได้แก่ สภาพแวดล้อมภายในสังคม (The Intrasocietal Environment) และสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม (The Extrasocietal Environment) จึงมีความสำคัญ

สภาพแวดล้อมภายในสังคม (The Intrasocietal Environment) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทางสังคมด้านกายภาพ (Societal and Physical Society) ที่อยู่นอกของระบบการเมือง เช่น ระบบนิเวศวิทยา (Ecological System) ระบบชีววิทยา (Biological System) ระบบบุคลิกภาพ (Personality System) ของคนในสังคมและระบบสังคม (Social System) ที่ประกอบด้วยระบบวัฒนธรรม (Cultural System) โครงสร้างของสังคม (Demographic System) และระบบย่อย ๆ อื่น ๆ

ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม หมายถึง ระบบการเมืองและสังคมอื่นๆ เช่น ระบบการเมืองระหว่างประเทศ (International Political System) ระบบนิเวศวิทยาระหว่างประเทศ (International Ecological System) ระบบสังคมระหว่างประเทศ (International Social System) ซึ่งสภาพแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ล้วนมีความสัมพันธ์กับระบบการเมือง และมีผลกระทบต่อระบบการเมืองในระดับและอัตราที่แตกต่างกันไป

จึงกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่งและสามารถส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองและการเมืองได้ ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมภายใน (Domestic Environment) และสภาพแวดล้อมภายนอก หรือสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environments)

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องทุกข้อเรียกร้องไม่สามารถถูกกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะได้ ดังนั้น การที่จะทราบว่ายโยบายที่กำหนดขึ้นเหมาะสมหรือไม่ จึงต้องศึกษาความต้องการของประชาชนจากข้อมูลย้อนกลับ (Feedback)

แนวคิดเรื่องตัวแบบกระบวนการนโยบาย

Ira Sharkansky (1978) ได้พัฒนาตัวแบบกระบวนการนโยบายจาก David Easton แต่กระบวนการนโยบายของ Sharkansky แตกต่างจากของ Easton ตรงที่ได้มีการผนวกขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย การยอมรับ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจาก Sharkansky มีความเชื่อว่า กระบวนการนโยบายมีลักษณะเป็นพลวัต และต้องสอดคล้องกับความ

ต้องการ ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับ 1) สภาพแวดล้อม 2) ปัจจัยนำเข้า 3) กระบวนการแปรรูป ซึ่งในที่นี้ หมายความว่า โครงสร้างที่เป็นทางการเมืองของหน่วยงานภาครัฐ วิธีการตัดสินใจ วัฒนธรรมการบริหาร กฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็น นโยบาย 4) ปัจจัยนำออกหรือผลผลิตหรือนโยบาย 5) ผลของการให้บริการ และ 6) ผลสะท้อนกลับ หรือข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับ หรือ ข้อมูลย้อนกลับ (Policy Feedback Analysis) จะสามารถสรุปผลได้ว่า นโยบายนั้นๆสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ได้ระบุผลกระทบจากนโยบายในลักษณะใด อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อประชาชน ตลอดจนผลสะท้อนกลับจากนโยบาย ซึ่งได้แก่ ปัจจัยนำเข้าที่มีต่อข้อเรียกร้อง ทรัพยากร การสนับสนุน หรือการคัดค้านที่มีต่อระบบการบริหารรับเข้ามา ได้แก่ กฎระเบียบข้อบังคับและความพึงพอใจของประชาชน เป็นต้น

แนวคิดเรื่องตัวแบบกระบวนการนโยบาย

Thomas R. Dye (1981) เป็นผู้พัฒนาตัวแบบกระบวนการนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย

1. ปัจจัยนำเข้านโยบาย หรือข้อเรียกร้องนโยบาย หมายถึง สิ่งที่เกิดการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น ทั้งภายในและนอกระบบการเมือง
2. กระบวนการแปรรูปนโยบาย หรือกระบวนการตัดสินใจนโยบาย หมายถึง การจัดสรรแบ่งปันที่มากกว่าการตัดสินใจประจำวันปกติ ของเจ้าหน้าที่ทางการเมืองจากรัฐบาล และกลไกของรัฐ
3. ผลผลิตนโยบาย หมายความว่า สิ่งที่ระบบได้ดำเนินการ หรือได้ตัดสินใจแล้ว และก่อให้เกิดผลผลิตหรือปัจจัยนำออกนโยบาย ซึ่งได้แก่ สินค้าและบริการ
4. ผลลัพธ์นโยบายหรือผลกระทบ หมายถึง ผลที่ตามมาทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ อันเป็นผลมาจากการดำเนินการของระบบการเมือง
5. สภาพแวดล้อม หมายถึง ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่มีอิทธิพลต่อผลผลิต ตัวแปรระบบ ผลผลิตและผลลัพธ์นโยบาย
6. ผลสะท้อนกลับหรือข้อมูลย้อนกลับของนโยบาย หมายความว่า ผลลัพธ์หรือผลที่ตามมาของนโยบาย ซึ่งได้แก่ ข้อมูลย้อนกลับของผลกระทบทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจที่ผลผลิตมีต่อประชาชน

โดย Dye มีความคิดว่า การตัดสินใจนโยบายคือ ผลผลิตและผลกระทบของการตัดสินใจ ที่มีต่อประชาชนหรือผู้รับบริการ ดังนั้น ตัวแบบกระบวนการนโยบาย ตามความหมายนี้ จึง

มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ของการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการของรัฐ นโยบายตามแนวทางนี้ จึงไม่ได้มุ่งเน้นไปที่กระบวนการ หากเน้นที่ผลลัพธ์ที่ได้รับโดยตรงจากการดำเนินการของรัฐบาล

2.3.2 ลักษณะการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย (Policy Feedback Analysis)

การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับ หรือ ข้อมูลย้อนกลับ เป็นสาขาหรือองค์ประกอบหนึ่งของการวิเคราะห์นโยบายที่ได้ถูกกละเลยไปนานกว่าสามทศวรรษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาวิจัยนโยบาย โดยการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับจะให้ความสำคัญกับการศึกษากระบวนการนโยบายอย่างละเอียด ตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่จะมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยอาศัยข้อมูลเชิงอนุกรมเวลา เพื่อเชื่อมโยงระหว่างผลกระทบของนโยบายและการปรับเปลี่ยนนโยบายในช่วงต่อมา (วรงค์ จันทร์ศร 2533)

จากแนวคิดตัวแบบของ Dye จะเห็นว่า การตอบสนองจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ล้วนมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายทั้งสิ้น ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายในลักษณะนี้ จึงมีจุดเด่นของการให้ความสำคัญกับลำดับขั้นตอนที่ก้าวหน้ามากกว่าการประเมินผลกระทบนโยบาย เพราะการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับจะให้ความสำคัญกับผลกระทบของนโยบายที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในนโยบายอีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ David Easton (1957) นักคิดคนสำคัญผู้เสนอตัวแบบเชิงระบบ ที่มีทรรศนะว่า ระบบการเมือง (Political System) ซึ่งหมายถึง กลไกการแปรรูปข้อเรียกร้องหรือความต้องการมาเป็นนโยบายสาธารณะ เป็นระบบซึ่งมีหน้าที่สำคัญสองประการคือ ตอบสนองความต้องการของสภาพแวดล้อม การธำรงรักษาระบบและหน้าที่ในการปรับตัวอย่างฉับไวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ดังนั้น สมรรถนะของระบบการเมือง จึงหมายถึงความถึง ความสามารถของระบบการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ซึ่งได้แก่ ความสามารถในการนำทรัพยากรในสังคมมาใช้ (Extractive Capabilities) ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม (Regulative Capabilities) ความสามารถในการแจกจ่ายสินค้าและบริการ และคุณค่าในสังคม (Distribution Capabilities) ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ (Symbolic Capabilities) และความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนในสังคม (Responsive Capabilities) (Ronald H. Chilcote 1981)

อนึ่ง ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร มาใช้เป็นกรณีศึกษา ในฐานะที่เป็นระบบการเมืองระบบหนึ่ง ที่เป็นกลไกสำคัญในการแปรรูปความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนต่อกรณีปัญหาเสพติด เป็นนโยบาย

สาธารณะ ดังนั้น สมรรถนะของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร จึงประกอบด้วย การออกแบบโครงสร้างตลอดจนระบบการบริหารจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ

2.4 กระบวนการและกลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เกิดขึ้นหลังจากองค์กรหรือหน่วยงาน หรือ ตัวแทนของฝ่ายบริหารตัดสินใจกำหนดนโยบายแล้ว Frank J. Goodnow (1900) เป็นนักวางแผนนโยบายยุคแรก ๆ ที่เสนอทฤษฎีว่า ระบบการปกครองมีภารกิจ 2 ประการซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้คือ การแสดงเจตนารมณ์ของรัฐ และการนำเจตนารมณ์นั้นไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งโดยทั่วไป ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการจะทำหน้าที่แสดงเจตนารมณ์หรือกำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่นำเจตนารมณ์ไปปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดของ Goodnow ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวางแผนนโยบายจำนวนมากในยุคต่อมาว่า ขาดการบูรณาการและเป็นการคิดแบบแยกส่วน ที่แยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่งขัดกับสภาพความเป็นจริง (Gulick 1933, Willoughby 1955, Whitem 1955, Levitan 1964, Appleby 1949, Dickmook 1953) โดยนักคิดในกลุ่มนี้เสนอว่า ในส่วนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะมีผู้แสดงทางการเมือง (Political Actors) จำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ข้าราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายศาล กลุ่มกดดัน องค์กรชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ และประชาสังคม เพื่อให้การบริหารงานของภาครัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินงานของผู้แสดงทางการเมืองต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำและฝ่ายกำหนดนโยบาย เพราะจะช่วยให้สามารถหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจที่ผิดพลาดของข้าราชการได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวประกอบด้วย การกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน ทั้งในส่วนของปฏิบัติตามนโยบายและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ถึงแม้ว่า งานวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากลไกของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่ผู้วิจัยก็ต้องการเน้นย้ำว่า นอกเหนือจากกลไกภาครัฐแล้ว ความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย ยังเกี่ยวข้องกับกลไกอื่น ๆ อีกมากมาย นอกเหนือจากระบบราชการและข้าราชการ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

2.4.1 ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นักวิชาการซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Public policy implementation) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน

W. Williams (1971) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุ

วัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหา/เตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

J.L. Pressman และ A. Wildavsky (1973) ได้เน้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

C.E. Van Horn และ D.S. Van Meter (1976) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

E. Bordach (1977) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จกิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งแก้ไขปัญหาลังคมนี่เป็นกิจวัตรซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

D.A. Mazmanian และ P.A. Sabatier (1989) ได้ให้ความคิดเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ การพิจารณามลลัพท์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณามลลัพท์ที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงหมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้²⁵

2.4.2 กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีอยู่ 2 ระดับคือ ระดับจุลภาคและระดับมหภาค ระดับจุลภาคนับเป็นจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะเป็นการนำนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติตามสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น มี 3 ขั้นตอนคือ

²⁵ อัครเดช ไชยเพิ่ม, เอกสารประกอบการสอน รายวิชา 2404603 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (เล่ม 2)

1. **ขั้นระดมพลัง (Mobilization)** ประกอบด้วย การพิจารณารับนโยบายของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้หากประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นให้การสนับสนุน ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ การสนับสนุนด้านวิชาการ เทคนิค การบริหารจัดการโดยภาคีภาคส่วน

2. **ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation)** เกิดขึ้นเมื่อนโยบายนั้น ๆ เป็นที่ยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องแล้ว ความสำเร็จของขั้นตอนนี้ขึ้นอยู่กับ การแสวงหาวิธีการในการปรับแผนปฏิบัติงาน แผนงานหรือโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

3. **ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือสร้างความต่อเนื่อง** เป็นขั้นที่ผู้บริหารและหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเห็นความสำคัญของนโยบาย และเป็นตัวนำในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน ก็เป็นขั้นที่ผู้ปฏิบัติมีความพร้อมและเต็มใจปฏิบัติตามนโยบายเสมือนเป็นภารกิจประจำวัน

ส่วนกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับมหภาคมีขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายออกเป็นแผน (Plan) แผนงาน (Program) และโครงการ (Project) และขั้นตอนที่สองเป็นการดำเนินงาน

1. **ขั้นการแปลงนโยบายออกเป็นแผน แผนงาน และโครงการ** จะเริ่มขึ้นได้ เมื่อมีการกำหนดนโยบายในรูปของกฎหมายหรือแนวปฏิบัติ เพื่อระบุหน่วยงานราชการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการสื่อสารเพื่อให้หน่วยงานรับทราบภารกิจ ดังนั้น ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และความจริงใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสำคัญมาก โดยในขั้นตอนนี้ ผู้บริหารนโยบายควรคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้

1.1 การจัดตั้งองค์กรและการจัดรูปแบบขององค์กรหรือหน่วยงานเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบาย การจัดตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบการรับสมัครบุคลากรใหม่ การยืมตัวบุคลากร หรือการระบุตัวผู้รับผิดชอบ

1.2 การแปลงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไปสู่การปฏิบัติ โดยเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และพัฒนารูปแบบตลอดจนวิธีการทำงาน

1.3 การประสานหน่วยงาน แหล่งทรัพยากรหรืองบประมาณ

1.4 จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

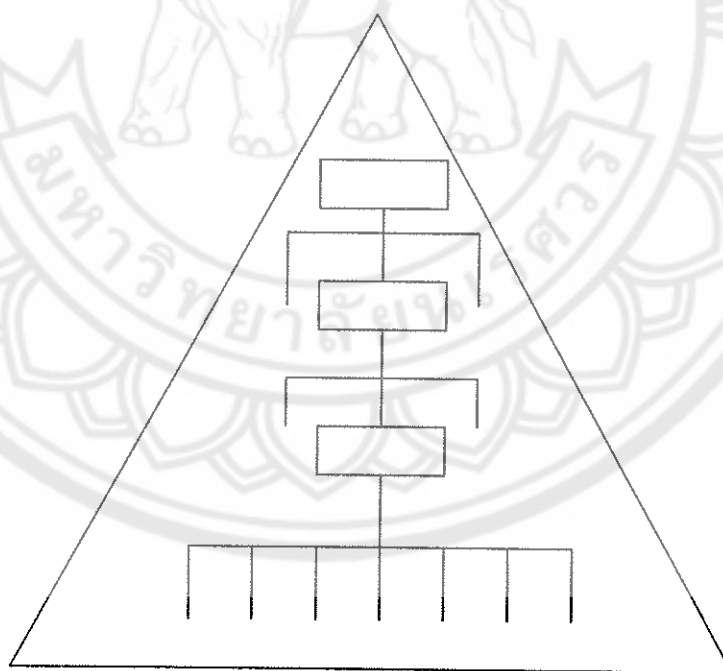
2. **ขั้นการดำเนินงานหรือขั้นการยอมรับ** ได้แก่ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง และการยอมรับให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น

2.4.2.1 รูปแบบการจัดองค์การเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับแนวคิดเรื่องการจัดรูปแบบองค์กร (Organizational Design) เพื่อเป็นกลไกในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยให้ความสนใจนั้น มีรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. การจัดรูปแบบองค์กร กลไกแบบระบบราชการ (Bureaucracy Organization) หรือการจัดรูปแบบขององค์กรในแนวตั้ง (Vertical Organization) ที่อาจมีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว (Line Organization) หรือมีหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา (Line-and Staff Organization) ตามแนวคิดของ Max Weber (Boone and Kartz 1993) เป็นรูปแบบของการจัดองค์การที่ไม่มีความสลับซับซ้อน สภาพแวดล้อมค่อนข้างนิ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาก ดังแผนภูมิข้างล่าง

ภาพที่ 5 แสดงการจัดรูปแบบองค์กร กลไกคณะกรรมการ (Committee Organization)



2. การจัดรูปแบบองค์กร กลไกแบบคณะกรรมการ (Committee Organization) เป็นรูปแบบของการจัดองค์การ กลไก ที่อำนาจหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบอยู่ที่กลุ่มมากกว่าผู้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่ง เป็นรูปแบบที่ใช้ได้ทั้งในกรณีขององค์กรภาครัฐ (Public Sector) และภาคเอกชน เช่น Microsoft ของ Bill Gates เป็นต้น โดยการทำหนดให้มี

ประธานหรือผู้บริหารสูงสุดเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย และมีสำนักประธาน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารในระดับรองลงมา 2-3 คน

3. การจัดรูปแบบขององค์กร กลไกแบบปรับตัว (Adaptive Organization) เป็นการจัดองค์การ ที่มุ่งลดข้อจำกัดขององค์การแบบระบบราชการที่มีลักษณะเทอะทะเชื่องช้า ไม่คล่องตัว เพราะมีการบริหารจัดการแบบรวบอำนาจในการตัดสินใจ เหมาะสำหรับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพื่อให้ผู้ร่วมงานมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เกิดความคล่องตัวเปิดรับกับสิ่งใหม่ๆ ตัวอย่างที่พบบ่อย เช่น การจัดองค์การแบบง่าย (Simple Structure) การจัดองค์การรูปแบบโครงการ (Project Organization) การจัดองค์การรูปแบบ Matrix (Matrix Organization)

4. การจัดรูปแบบขององค์กร กลไกในรูปของโครงการ (Project Organization) นิยมใช้เมื่อนักงานแปลงนโยบายเป็นแผน แผนงานและโครงการเรียบร้อยแล้ว เป็นรูปแบบของการมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบในการบริหารโครงการ (Project Manager) ซึ่งอาจได้มาจากการแลกเปลี่ยน ยืมตัว หรือรับสมัครบุคลากรที่มีความสามารถเหมาะสมเข้ามารับผิดชอบ รูปแบบนี้เหมาะสมกับองค์การที่ดำเนินโครงการประเภทวิชาการ และงานพัฒนา เพราะมีโครงสร้างขององค์การที่ยืดหยุ่นและปรับตัวได้ง่าย (อุทัย เลหาวิเชียร 2542)

5. การจัดรูปแบบขององค์กร กลไกในรูปของ Matrix (Matrix Organization) เป็นการนำรูปแบบขององค์กรตามหน้าที่ (Pure Functional Organization) มาผสมผสานกับการจัดรูปแบบของโครงการ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัว โดยการนำผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมทำงานในโครงการที่มีลักษณะพิเศษ หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะกิจ หรือต้องการเทคนิคสูง

2.4.2.2 กลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการเมือง ด้านความต้องการของภาคประชาชน และยังเกี่ยวข้องกับระบบราชการ ข้าราชการ และฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ เพราะหลังจากที่รัฐบาลได้ออกแบบนโยบาย รัฐสภาทำหน้าที่แปรสิ่งที่มีคุณค่าออกมาเป็นกฎหมายหรือนโยบายแล้ว ระบบราชการและข้าราชการ จึงทำหน้าที่นำกฎหมายหรือนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยมีภาคส่วนหรือกลุ่มอื่น ๆ มีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ กันไป

จากการศึกษาพบว่า ในสหรัฐอเมริกา องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ถึง 15 กลุ่มหรือองค์กร ในแต่ละกลุ่มจะประกอบด้วยกลุ่มย่อย ๆ ที่มีพลวัตเป็นจำนวนมาก ได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยราชการ องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-government Organization) และองค์กรฝ่ายตุลาการทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับท้องถิ่น

ระดับรัฐ และระดับประเทศ (Lester and Stewart 2000) ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศไทย ที่มีบทบาทหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นของระบบราชการที่มักถูกแทรกแซงอย่างกว้างขวางจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของวัฒนธรรมองค์การของไทย ที่มีกฎแผนงานโครงการใน ความรับผิดชอบของตน และเลือกปฏิบัติตามนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ตนหรือหน่วยงานของตน โดยอาศัยพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าการพัฒนากระบวนการ ประสานงานในรูปของ เครือข่าย และการสื่อสาร ส่งผลให้เกิดปัญหามากมายในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น ความล่าช้า ผลประโยชน์ทับซ้อน ทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่า ฝ่ายการเมืองซึ่งครอบคลุมตั้งแต่รัฐสภา ไปจนถึง คณะรัฐมนตรี มีบทบาทในการผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติของระบบราชการทั้งสิ้น โดยการ กำหนดขอบเขตนโยบายอาจอยู่ในรูปของการออกกฎหมาย หรือการกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้ และเมื่อนโยบายนั้นๆ ได้ดำเนินการไปห้วงระยะเวลาหนึ่ง ฝ่าย การเมืองจึงเข้ามามีบทบาททั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในการปรับปรุงนโยบายและพิจารณาการงด หรือการดำเนินการต่อไป หน่วยราชการจึงมีความสัมพันธ์ในหลากหลายลักษณะกับฝ่ายการเมือง เพื่อแสวงหาความสนับสนุนและเพื่อให้บรรลุความสำเร็จที่ได้กำหนดไว้

ในกรณีของประเทศไทย ฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุดคือ คณะรัฐมนตรีและ นายกรัฐมนตรี รองลงมาได้แก่ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ก่อนมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ นโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งโดยทั่วไป ความสำเร็จหรือล้มเหลวในระดับปฏิบัติการมีความเกี่ยวข้องกับระบบการติดตามผลและการกำกับดูแลของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของบทบาทและ หน้าที่ของระบบราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และองค์ประกอบที่สำคัญซึ่งกำหนด ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

ลักษณะพื้นฐานของโครงสร้างของระบบราชการ

Max Weber ได้พัฒนาแนวคิดเรื่องโครงสร้างระบบราชการมาจาก ระบบราชการ ของเยอรมนีปรัสเซีย และอังกฤษ (Eva Etzioni-Halevy 1983) ตามทฤษฎีของ Weber ระบบ ราชการเป็นกลไกสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น วิธีการจัดการองค์การของ ราชการจึงตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายเป็นสำคัญ (พิทยา บวรวัฒนา 2527) ซึ่ง Weber มีความ เชื่อว่าระบบราชการ เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าระบบอื่น เพราะโดยทั่วไประบบราชการมี ลักษณะพื้นฐานตามโครงสร้างดังต่อไปนี้

1. การกำหนดหน้าที่และขอบเขตอำนาจ โดยมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับ
2. การบริหารมีกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้อย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร
3. การไม่คำนึงถึงตัวบุคคลหรือความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่ยึดหลักความยุติธรรม

ไม่ใช่ผลประโยชน์ของพวกเขา

4. มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา มีช่องทางการสื่อสารและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน

5. มีระบบการให้คุณให้โทษที่ยุติธรรม โปร่งใส และมีสวัสดิการที่เหมาะสมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและมั่นคงของข้าราชการ

6. เป็นระบบที่มีความถาวร ภายใต้อำนาจหลักเพื่อให้บริการต่อประชาชน

7. ปกปิดความรู้และเจตนาบางประการ เพื่ออำรงไว้ซึ่งระบบอำนาจ

จากลักษณะพื้นฐานข้างต้น ระบบราชการตามทฤษฎีของ Max Weber เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าระบบอื่น แต่อย่างไรก็ตามพบว่า ในทางปฏิบัติ ลักษณะโครงสร้างพื้นฐานข้างต้น มักไม่สามารถดำเนินไปได้ตามหลักการทางทฤษฎี และลักษณะพื้นฐานบางประการ กลับเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น การให้ความสำคัญกับกฎระเบียบและข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างมาก การเน้นขั้นตอนการปฏิบัติงานมากกว่าเน้นความสำเร็จของผลงานตามแผนงาน โครงการ หรือตามเป้าหมายของนโยบาย หรือการรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากนี้ ระบบราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา มักมีลักษณะอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic-Polity) เพราะมักขาดการควบคุม ติดตามและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ ข้าราชการจึงมักปฏิบัติงานอย่างอิสระ ใช้อุบายพิริยเกินขอบเขต จนทำให้ระบบราชการกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจมากมาย และทำให้ล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ค่านิยมและลักษณะทางพฤติกรรมของระบบราชการ

ระบบราชการเป็นองค์การที่มีชีวิต จึงมีลักษณะนิสัย วัฒนธรรม และบุคลิกภาพขององค์การ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) หรือวัฒนธรรมบริษัท (Corporate Culture) ซึ่งในทางการบริหารองค์การ มีแนวคิดว่า องค์การที่มีวัฒนธรรมต่างกันจะส่งผลกระทบต่อผลงานขององค์การที่ต่างกันไปด้วย A.L. Kroeber และ F. Kluckhohn (1994: 61) มีทฤษฎีที่ว่า วัฒนธรรมประกอบด้วยคุณลักษณะ 5 ประการคือ 1) สามารถเรียนรู้ได้ (Learned) 2) มีลักษณะร่วมกัน (Shared) 3) ถ่ายทอดและส่งผ่านได้ (Transgenerational) 4) มีอิทธิพลต่อการรับรู้ (Influences Perception) และ 5) การ

ปรับตัว (Adaptive) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนับว่ามีความใกล้เคียงกับทฤษฎีของ Richard L. Daft (1992: 317) ที่กล่าวว่า วัฒนธรรมเป็นชุดของค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจและวิถีคิด (Way of Thinking) ที่คนในองค์กรมีส่วนร่วมและถ่ายทอดให้แก่สมาชิกใหม่ วัฒนธรรมจึงเป็นสิ่งที่ทำให้คนในองค์กรรู้สึกเป็นเจ้าของ เกิดความผูกพัน เพราะบุคคลในองค์กรล้วนตระหนักในการเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมและความเชื่อขององค์กร ซึ่ง Judith R. Gordon และคณะ (1990) ก็มีความเห็นที่สอดคล้องต้องกันเมื่อกล่าวถึงวัฒนธรรมองค์กรว่า หมายถึง ระบบค่านิยม ความเชื่อและพฤติกรรมร่วมกันของคนในองค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างบรรทัดฐานขององค์กรในการบริหารองค์กร การมีความรู้ความเข้าใจในค่านิยมและลักษณะทางพฤติกรรมของระบบราชการจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งโดยทั่วไประบบราชการมักมีวัฒนธรรมองค์กรดังนี้

1. การมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษร ระบบราชการในลักษณะนี้ จึงมักขาดความยืดหยุ่น และยึดระเบียบกฎเกณฑ์เป็นเป้าหมาย แทนการคำนึงถึงผลของการดำเนินตามนโยบาย
2. การมีเหตุผล หรือการใช้ดุลยพินิจของระบบราชการตามขอบเขตของกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่กำหนดไว้
3. การใช้หลักประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่ การมีความสามารถหรือการเพิ่มผลผลิตหรือสมรรถภาพ องค์กรที่มีประสิทธิภาพจึงหมายความว่า องค์กรที่ใช้ปัจจัยการผลิตน้อยและผลผลิตมาก ซึ่งวัดได้จากการเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างส่วนที่นำเข้ากับผลงานที่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความคิดว่า ประสิทธิภาพตามความหมายเดิม เช่นที่ปรากฏในงานเขียนของ Frederick W. Taylor (1911) มีข้อจำกัด เพราะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการทำงานที่สูญเสียทรัพยากรน้อยที่สุดหรือประหยัดที่สุด ภายใต้กฎระเบียบที่เข้มงวด เพื่อป้องกันการรั่วไหลหรือการสูญเสียของทรัพยากร จนละเลยวัตถุประสงค์ขององค์กรไป ซึ่งน่าจะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของระบบราชการในปัจจุบัน
4. การใช้หลักความสามารถและหลักความมีเสถียรภาพ
5. คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ
6. หลักความเสมอภาคทางสังคม เพราะระบบราชการมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนที่ด้อยโอกาส

คุณลักษณะของข้าราชการที่พึงประสงค์

ข้าราชการถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร

ระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ และผู้ให้บริการ ดังนั้น การสร้างแรงจูงใจ การกำหนดเป้าหมาย และค่านิยมร่วมกันของข้าราชการจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยผู้บริหารระดับสูง ควรแสดงบทบาทของผู้นำองค์กรที่สนับสนุนให้การขับเคลื่อนนโยบายดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เพื่อให้ผู้บริหารโครงการสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ผ่านการติดตามและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดสม่ำเสมอ เพื่อให้ข้าราชการในระดับของผู้ให้บริการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างสะดวก

ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

ประกอบด้วยประชาชนผู้รับบริการ ผู้ได้รับผลประโยชน์หรือผู้เสียประโยชน์ จากการพัฒนาหรือโครงการพบว่า ในสังคมที่มีลักษณะพหุนิยม (Pluralistic Society) เช่น สังคมไทย การละเลยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ อาจเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้

2.5 ตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เพื่อให้การศึกษาในครั้งนี มีกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ที่ชัดเจน ในบทนี้ ผู้วิจัยจะทบทวนและวิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 2 ประเด็นคือ พัฒนาการของแนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.5.1 พัฒนาการและตัวแบบของแนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ช่วงเวลาของพัฒนาการทางความคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมี 3 ช่วงคือ

ช่วงแรก : ช่วงการพัฒนารอบแนวคิด (ระหว่าง ค.ศ. 1975-1980)

แนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้เริ่มขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกเมื่อต้นปี ค.ศ. 1970 และขยายสู่ยุโรปในอีกทศวรรษต่อมา J. Pressman และ A. Wildavsky (1973) และ L. Gunn (1978) เป็นผู้เริ่มตั้งข้อสังเกตว่า นักวางแผนนโยบายส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) แต่ละเลยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อสังเกตดังกล่าวนำมาซึ่งการพัฒนารอบแนวคิดการจำแนกแนวทาง (Approaches) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 แนวทางคือ แบบบนลงล่าง (Top-down Approach) และแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach)

Donald Van Meter และ Carl Van Horn (1975) เป็นกลุ่มนักคิดที่เสนอแนวทางแบบบนลงล่าง โดยกล่าวว่าตัวแบบนี้มีปัจจัยที่สำคัญ 6 ประการคือ 1) วัตถุประสงค์ มาตรฐาน 2) ทรัพยากรของนโยบาย 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้จนเกิดผล

4) ลักษณะของตัวแทน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) สภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และ 6) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมี Sabatier และ Mazmanian (1983) ที่เสนอว่า ในนำนโยบายไปปฏิบัติควรสนใจกลุ่มตัวแปร 3 กลุ่ม คือ 1) ความสามารถในการแก้ปัญหา 2) แนวปฏิบัติขององค์กร และ 3) ตัวแปรอื่นๆ เช่น เทคโนโลยี ความสนใจของสื่อมวลชน การสนับสนุนของประชาชน ทักษะและทรัพยากรของกลุ่มเลือกตั้ง การสนับสนุนของผู้มีอำนาจ อิทธิปไตย และความผูกพันตลอดจนทักษะของความเป็นผู้นำองค์กร

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดของนักคิดในกลุ่มนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ในด้านที่ไม่ได้เรียงลำดับความสำคัญของตัวแปรต่างๆ และสภาพแวดล้อม และมีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), และ Benny Hjerm และคณะ (1981) ได้เริ่มพัฒนา ตัวแบบการกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เรียกว่า "ตัวแบบการให้ความสำคัญกับหน่วยงานในระดับล่าง" (Backward Mapping) เพื่อลดช่องโหว่ของนักคิดในรุ่นแรกๆ ซึ่งถือว่าเป็นยุคของการเริ่มต้นของแนวคิดที่เน้นตัวแบบจากล่างขึ้นบน ซึ่งให้ความสำคัญกับ การระบุเครือข่ายของผู้ที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การส่งมอบการให้บริการให้ท้องถิ่น และการรับฟังความคิดเห็น ด้านเป้าหมาย กลยุทธ์และกิจกรรมจากท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแนวทางจากล่างขึ้นบนนี้ ก็มีข้อจำกัด เนื่องจากไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมแบบใด และยังมีข้อจำกัดในการอธิบายพฤติกรรมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอีกประการหนึ่งด้วย

ช่วงที่สอง : ช่วงการนำกรอบแนวคิดไปปฏิบัติ (ค.ศ. 1980-1985)

Carl Van Horn (1987) เป็นผู้ริเริ่มนำกรอบแนวคิดการนำนโยบายที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์มาทดสอบ (Empirical Studies) โดย Horn พบว่า กรอบแนวคิดมีประโยชน์เพราะทำให้สามารถอธิบายผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ โดยมีช่วงระยะเวลาเป็นสิ่งสำคัญ ผ่านการพัฒนาโปรแกรมที่เหมาะสม แต่ข้อด้อยของแนวคิดในช่วงเวลานี้ได้แก่ การไม่สามารถจำแนกประเภทของผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ และยังไม่ช่วยอธิบายความถี่ของแบบแผนที่เกิดขึ้น

ช่วงที่สาม : ช่วงสังเคราะห์และปรับปรุงแก้ไขกรอบแนวคิด (ค.ศ. 1985 ถึงปัจจุบัน)

เกิดขึ้นในช่วงที่แนวคิดเชิงวิพากษ์เป็นสิ่งที่แพร่หลายในหมู่นักวางแผนนโยบาย ดังพบจากแนวคิดของ Richard Elmore เรื่องการนำโครงสร้างกลุ่มเป้าหมาย (Backward Mapping) มาบูรณาการกับ เวลากำหนดหรือดำเนินการจัดการ (Forward Mapping) ที่ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วใน

ตอนที่ผ่านมา โดยการสังเคราะห์ของ Elmore ดังกล่าว ทำให้พบว่า ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาถึงเครื่องมือของนโยบายและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะใช้ด้วย เพราะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จของโปรแกรม นอกจาก Elmore แล้ว Paul Sabatier (1993) ยังเป็นนักวางแผนนโยบายอีกคนหนึ่งที่รวมหน่วยการวิเคราะห์แบบ Bottom-uppers เข้ากับ Top-downers เพื่อสร้างกรอบแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย สำหรับ Malcom Goggin และคณะ (1990) ได้สังเคราะห์องค์ประกอบของแนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งจากแบบบนลงล่างและล่างขึ้นบน และพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบใหม่ที่เรียกว่า "ตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติระหว่างรัฐบาล" ขึ้น

จากพัฒนาการของแนวคิดทั้งสามช่วงเวลา จะเห็นว่า นักวิชาการด้านการวางแผนนโยบายได้ริเริ่ม ทดสอบผ่านวิธีวิทยาที่เป็นระบบ และสังเคราะห์กรอบแนวคิดเพื่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของผู้วิจัยในครั้งนี้ ที่พยายามนำเสนอกรอบแนวคิดด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้บริบททางสังคมและวัฒนธรรมขององค์การแบบไทย โดยใช้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร เป็นกรณีศึกษา

2.5.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ตัวแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (The Model of the Policy Implementation) มี 2 ลักษณะคือ ตัวแบบบนลงล่าง (Top-down Approach) และตัวแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) แต่เนื่องจากตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นมีมากและแต่ละตัวแบบก็เหมาะสมกับบริบทสังคมและคุณลักษณะขององค์การที่แตกต่างกันไปใน ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนารอบแนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของการวิจัยในครั้งนี้ มีความใหม่และสอดคล้องกับสภาพพื้นฐาน โครงสร้าง และระบบการบริหารของระบบราชการแบบไทย ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นที่นิยมใช้ และรู้จักกันแพร่หลาย

ตัวแบบการบริหารที่สมบูรณ์แบบหรือตัวแบบอุดมคติ (The Model of Perfect Administration)

C. Hood (1975) เป็นผู้ริเริ่มตัวแบบนี้ขึ้น โดยเสนอว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ระบบการบริหารที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน หรือ การมีสายการบังคับบัญชาสายเดียว ที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน โดยมีอำนาจบังคับ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามได้ตามหลักของการปฏิบัติงานและการควบคุมการบริหารที่สมบูรณ์แบบ โดยมีการประสานงานและมีข่าวสารข้อมูลภายในและระหว่างหน่วยงานทางการบริหารต่าง ๆ ที่สมบูรณ์แบบ ไม่

มีการกดดันด้านเวลา ขณะเดียวกันก็มีทรัพยากรเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหา ผ่านการยอมรับกัน และกันทางการเมืองเพื่อการติดตามนโยบาย

ตัวแบบของ Hood เป็นตัวแบบอุดมคติ ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่อำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชา การปฏิบัติตามคำสั่ง การควบคุมและการประสานงานที่สมบูรณ์ แต่ข้อด้อยของตัวแบบนี้ ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อนำตัวแบบนี้ไปปฏิบัติ ที่พบว่า การบังคับตามสายการบังคับบัญชาตามกฎเกณฑ์หรือเป้าหมาย มีความสำคัญน้อยกว่า การแลกเปลี่ยนและการเจรจาต่อรอง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ตัวแบบด้านการจัดการ (The Model of Management or Management Model)

Walter Williams (1975) เสนอตัวแบบที่ให้ความสนใจกับสมรรถนะขององค์การ ซึ่งได้แก่ ชีตความสามารถขององค์การในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตามทฤษฎีของ Williams ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญคือ การมีโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิค มีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ

ตัวแบบการจัดการนโยบาย (The Model of Policy Management)

เป็นตัวแบบที่เสนอว่า เงื่อนไขหรือปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จประกอบด้วย ปัจจัยด้านเทคโนโลยี วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ การมีทักษะทางนโยบายของผู้นำ เช่น ทักษะทางการเมือง การจัดการนโยบายที่พอเพียง และความผูกพันในเป้าหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ ได้แก่ ปัจจัยการสนับสนุนด้านนโยบาย และความเห็นพ้องต้องกันในนโยบาย

ตัวแบบวิวัฒนาการ (The Model of Evolution)

Wildavsky (1984) เสนอว่า การให้นิยามหรือคำจำกัดความในวัตถุประสงค์ใหม่และการตีความในผลลัพธ์ใหม่มีความสำคัญที่สุด และต้องค่อยเป็นค่อยไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการคือ การให้คำนิยามในวัตถุประสงค์ การตีความผลลัพธ์ใหม่ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องค่อยเป็นค่อยไป

ตัวแบบกระบวนการเรียนรู้ (The Model of Learning)

เป็นตัวแบบที่มีความเชื่อว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของกระบวนการเรียนรู้ที่ไม่มีสิ้นสุด ดังนั้น การแสวงหาความรู้ การพัฒนากลยุทธ์และเทคนิควิธีการที่ต่อเนื่อง

เพื่อให้การทำหน้าที่น่านโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญ และต้องอาศัยโปรแกรมที่ดี เชื่อถือได้ (Brown and Wildavsky 1984)

ตัวแบบโครงสร้าง (The Model of Structure)

Hjern และ Porter (1981) เสนอว่า ชุดหรือหน่วยของผู้ปฏิบัติหรือผู้ดำเนินการ ที่เป็นฝ่ายนำแผนหรือแผนงานไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด หากบุคคลหรือหน่วยดังกล่าวมีทัศนคติแบบบนลงล่าง (Top-down Perspectives) โดย Hjern และ Porter มีทัศนคติว่า โครงสร้างของการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ใช่องค์การ แต่ประกอบด้วยส่วนต่างๆขององค์การ ได้แก่ หน่วยดำเนินการหรือหน่วยปฏิบัติการชุดต่างๆ โดยจุดเน้นของตัวแบบนี้ได้แก่ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ตัวแบบนี้เชื่อว่า โครงสร้างขององค์การ ซึ่งหมายถึง ชุดหรือหน่วยปฏิบัติหรือผู้ดำเนินการภายในองค์การ ที่มองว่าแผนงานคือผลประโยชน์ของพวกเขา

ตัวแบบผลลัพธ์ (The Model of Result/ Outcome)

เป็นตัวแบบที่มุ่งเน้นการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ก่อให้เกิดผลหรือผลลัพธ์ โดยถือว่าการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จควรเน้นที่การทำงานให้เกิดผลมากกว่าการดำเนินตามแนวคิดที่เจาะจง จุดเด่นของตัวแบบนี้ คือความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน และผลลัพธ์หรือการปฏิบัติตามนโยบายที่ประสบความสำเร็จ (Fudge and Barrett 1981)

ตัวแบบทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (The Model of Perspective of the Practitioners)

Walter Williams (1982) เสนอว่า การน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จควรมาจากการมีทัศนคติที่แตกต่างกันของผู้ปฏิบัติ เพราะหากผู้น่านโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติเดียว และเป็นทัศนคติที่ไม่ถูกต้อง อาจนำไปสู่ความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายก็ได้

ตัวแบบการให้ความสำคัญกับหน่วยงานระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective)

เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานระดับล่างและข้าราชการที่อยู่ในท้องถิ่น ตามทฤษฎีของ Elmore (1982) การวิเคราะห์นโยบาย เพื่อการน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จในอดีต มีจุดอ่อนคือ ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่เป็นหลัก ทั้งๆที่ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ควรให้ความสำคัญกับกลุ่มบุคคลผู้รับผิดชอบการทำให้เกิดผลลัพธ์มากกว่า การวิพากษ์แนวคิดเรื่องบนลงล่าง (Top-down Approach) ของ Elmore นำมาสู่การนำเสนอแนวคิดแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) ที่ให้ความสำคัญกับ ผลรวมของการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของนโยบาย ทั้งของผู้ที่มีอำนาจ

หน้าที่ในการตัดสินใจและผู้ที่ได้รับนโยบายไปปฏิบัติ ตามทฤษฎีนี้ หน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นฐานหรือระดับท้องถิ่น คือผู้ที่มีความสำคัญต่อการสัมฤทธิ์ผลของนโยบาย

ตัวแบบสัญลักษณ์ (Implementation as Symbolism Model)

Fudge and Barrett (1982) เสนอทฤษฎีโต้แย้งกับแนวคิดของว่า Elmore (1982) ว่าผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายก็ได้ หากผู้ปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการเปลี่ยนแปลงทั้งวัตถุประสงค์และแผนงานหรือไม่ให้ความร่วมมือ โดยการตีความตามความเข้าใจของตนเอง เพราะตามความเป็นจริงแล้ว การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับการแสดงสัญลักษณ์ทางการเมือง ผ่านความพยายามที่จะแสดงถึงความตั้งใจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งอาจยังมีความไม่ชัดเจน หรือเป็นพฤติกรรมทางการเมืองแบบเทียม และการบริหารจัดการยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความไม่แน่นอนของการมีส่วนร่วม

ตัวแบบความคลุมเครือในนโยบาย (Implementation as Ambiguity Model)

ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมักเกิดจาก ระบบราชการไม่มีความสามารถที่พอเพียง หรือไม่ใช่อิสระพอ และความคลุมเครือหรือความไม่ชัดเจนในนโยบายที่กำหนดออกมา ช่องว่างของการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดหลักเหตุผล กับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ล้มเหลวหรือไม่สมบูรณ์ จึงมักเกิดจากความหย่อนคลายของนโยบาย

ตัวแบบพันธมิตร (Implementation as Coalition Model)

นักคิดจำนวนมากมีความเชื่อว่า กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วยพันธมิตรที่เกื้อกูลและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ดังนั้น ทุกตัวแสดงจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่มีความเชื่อและแสวงหาเป้าหมายร่วมกันจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ที่มาของแนวคิดตัวแบบพันธมิตรมาจาก แนวคิดเรื่องกรอบเครือข่ายนโยบาย และสมมุติฐานที่ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของการเรียนรู้ (Sabatier 1986, Meltsner, Richardsom and Jordan 1979, Brown and Wildavsky 1984) กล่าวโดยสรุป ตัวแบบพันธมิตรมีทฤษฎีว่า ความเป็นมิตรที่เกื้อกูลกันระหว่างตัวแทนจากองค์กรทุกภาคส่วน ที่ต่างมีความเชื่อและเป้าหมายร่วมกัน มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ตัวแบบทางการเมือง (The Model of Politics or Political Model)

เป็นตัวแบบที่พัฒนาขึ้นมาจากการศึกษาวิจัยของนักคิดในกลุ่มการวางแผนนโยบายจำนวนมาก เป็นตัวแบบที่มีแนวคิดพื้นฐานว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของการ

เผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และการหาข้อต่อรองในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานภาพ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน ที่จะต่อรองกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานหรือภาคีภาคส่วนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง การได้รับความสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงาน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ในการต่อรองของผู้แสดงบทบาทแต่ละคน (Allison 1978, Bardach 1977, Sabatier and Mazmanian 1980)

จากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลข้างต้น พอสรุปได้ว่า พัฒนาการของแนวคิดของสำนักคิดต่าง ๆ ได้นำมาสู่ข้อสรุปถึงปัจจัยและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย ว่าทั้งแนวคิดบนลงล่าง (Top-down Approach) และแนวคิดล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) แนวคิดใดแนวคิดหนึ่งของไม่พอเพียงที่จะผลักดันให้การดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จได้ ในขณะเดียวกัน ภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ หรือภาคประชาชน ก็ไม่สามารถทำให้การขับเคลื่อนนโยบายบรรลุตามเป้าหมายได้ ความซับซ้อนของสังคม ระบบการเมือง และระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนความหลากหลายของแนวคิด พฤติกรรม และทัศนคติของทั้งผู้ตัดสินใจนโยบาย และผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ได้นำมาสู่ข้อสรุปในเบื้องต้นว่า การบูรณาการวิธีวิชาทั้ง แนวคิดบนลงล่าง (Top-down Approach) และแนวคิดล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) เป็นสิ่งจำเป็น ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ละเลยการคิด และพฤติกรรมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากแนวคิดทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้ทบทวนและวิเคราะห์มาในเบื้องต้น ส่วนใหญ่เป็นของสำนักคิดในอเมริกาและยุโรป ซึ่งได้ชื่อว่ามีแนวทางในวิธีวิทยาและกรอบแนวคิดกว่าสำนักคิดอื่นๆ แต่เพื่อให้กรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยจะพัฒนาขึ้น เพื่อใช้ในการศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด จังหวัดพิจิตร ซึ่งเป็นบริบทของสังคมและระบบราชการแบบไทย ดังนั้น ในตอนต่อไป ผู้วิจัยจะได้ทบทวนวรรณกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานค้นคว้าวิจัยเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของประเทศไทย

ตอนที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พรเพ็ญ เพชรสุทธิ (2540. หน้า 3-4) ศึกษาเรื่อง แนวทางวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติด ในประเทศไทย²⁶ พบว่า ตลอดเวลา 20 ปีที่ผ่านมา สำนักงาน ป.ป.ส. เป็นแกนกลางสำคัญในการประสานงานและกระตุ้นให้เกิดการริเริ่มนโยบายและมาตรการใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศ ความพยายามที่จะศึกษาเพื่อพัฒนานโยบายเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดควรได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย 3 ประการ คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายที่ผ่านมาในอดีต จนกระทั่งปัจจุบัน

การกำหนดนโยบาย

ก. รัฐมักให้ความสำคัญต่อนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองมากกว่านโยบายทางสังคม การกำหนดนโยบายขาดความร่วมมือและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือองค์กรประชาชนเท่าที่ควร

ข. การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไม่ได้มองเป็นภาพรวมที่สอดคล้องกันกับนโยบายอื่น ๆ อย่างเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน

ค. การกำหนดนโยบายมักเขียนนโยบายเป็นเป้าหมายเชิงปริมาณ มากกว่าเป้าหมายเชิงคุณภาพของการปฏิบัติตามนโยบาย

ง. สำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นตัวจักรในการเสนอแนะและประสานการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ในหน่วยงานต่าง ๆ มีปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติมาก ควรจะได้รับการศึกษาหาโครงสร้างองค์กรใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหายาเสพติดที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเปรียบเทียบกับ 20 ปีที่เริ่มจัดตั้ง

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัตินอกจากจะมีปัญหาพื้นฐานโดยทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ อิทธิพลมืดของการลักลอบค้ายาเสพติดที่มีผลประโยชน์มหาศาล ฯลฯ แล้ว ยังมีประเด็นปัญหาสำคัญ เช่น

²⁶ พรเพ็ญ เพชรสุทธิ. แนวทางวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติด ในประเทศไทย (A Research Guideline on Policy Development for Problem Solving of Drug Addicts in Thailand). รายงานวิจัย . คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และ สำนักงาน ป.ป.ส.

ก. ผู้รับผิดชอบระดับสูงในคณะรัฐบาล โดยทั่วไปมักไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาเสพติดมากเท่าที่ควร เช่น เห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ มักส่งผู้แทนระดับล่างที่ไม่มีอำนาจการตัดสินใจเข้าประชุมแทน

ข. องค์กรทั้งภาครัฐ เอกชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแก้ไขปัญหาเสพติดของประเทศขาดการประสานงาน ขาดการติดต่อสื่อสารอย่างเพียงพอ

ค. หน่วยงานราชการต่าง ๆ ไม่เข้าใจบทบาทตนเองและบทบาทของสำนักงานป.ป.ส. และงานแก้ไขปัญหาเสพติดเป็นงานฝากกับหน่วยงานของตน

การประเมินนโยบาย

การวางแผนตามนโยบายและการนำนโยบายการแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติเท่าที่ผ่านมามีการประเมินผลหรือขาดการหาคุณภาพที่เพียงพอว่านโยบาย มาตรการ หรือกิจกรรมใดได้ผลดีเพียงใด เมื่อขาดการประเมินที่เชื่อถือได้ จึงขาดข้อมูลสำหรับการตัดสินใจว่านโยบายใดดีหรือไม่ ควรยกเลิกหรือพัฒนาปรับปรุงประเด็นใดบ้าง

การประเมินผลนโยบายที่พบยังมีปัญหาหรือข้อจำกัดหลายประการ เช่น การออกแบบการประเมินผลไม่ได้เตรียมเก็บข้อมูลไว้ก่อนมีโครงการหรือนโยบายเพื่อเปรียบเทียบผล จึงขาดข้อมูลฐาน (base-line data) การวิจัยมีลักษณะวิจัยแบบตั้งสมมติฐานย้อนหลัง (ex-post facto research) และความเที่ยง (reliability) มีปัญหาการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลที่ไม่เหมาะสม การประเมินผลเน้นตัวแปรปริมาณมากกว่าคุณภาพ และการให้ข้อเสนอแนะที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากปัญหาเรื่องระเบียบวิธีวิจัยแล้ว ยังพบว่ามีปัญหาทางการบริหารจัดการ คือ มีจำนวนวิจัยประเมินผลไม่มากนัก ไม่ถึง 10 ฉบับ แสดงว่าผู้บริหารไม่ค่อยให้ความสนใจในการประเมินผลความพยายามของตนเองว่าเป็นอย่างไร แสดงว่าผู้บริหารอาจคิดว่าถ้าได้ปฏิบัติตามนโยบายแล้ว มีโครงการสำเร็จแล้ว ผลจะเกิดตามมาเอง ดังนั้นโครงการการประเมินผลมักไม่ได้ให้ทุนเตรียมไปพร้อมกับโครงการ ให้ทุนวิจัยประเมินผลเป็นจำนวนเงินเป็นสัดส่วนน้อยมาก ผู้บริหารอาจไม่มีความตั้งใจให้ข้อค้นพบจากการประเมินอย่างจริงจัง เพราะไม่ต้องการพัฒนาโครงการอย่างต่อเนื่อง หรือมักริเริ่มโครงการใหม่ ๆ มากกว่า

นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด : นโยบายและทิศทาง²⁷

พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ (2540. หน้า 266-275) ได้วิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย พบว่า ตลอดระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมาสำนักงาน ป.ป.ส. ได้ปฏิบัติงานเป็นตัวจักรสำคัญในการประสานหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขณะที่การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในด้านต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการควบคุมพืชเสพติด และการปราบปรามแต่ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีมากเพราะสภาพแวดล้อมหรือธรรมชาติของปัญหายาเสพติดได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงควรมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนนโยบายหรือมาตรการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในทิศทางใหม่ให้เหมาะสมกับปัญหาในปัจจุบัน และอนาคต

แนวคิดดังกล่าวข้างต้นได้จากประชุมระดมสมองซึ่งก็มีความคล้ายคลึงกับผลการวิจัยของ ไกรสุข ลินสุข (2532) ซึ่งศึกษาข้อมูลจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติด ที่ประชุมโดยอิสระ จำนวน 41 ท่าน จากสำนักงาน ป.ป.ส. และ หน่วยงานที่ประสานงาน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้พิพากษา แพทย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร นักกฎหมาย นักหนังสือพิมพ์ ศุลกากร และอื่น ๆ เช่น นักวิชาการ ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้น มีความคิดเห็นสอดคล้องกันดังนี้ ซึ่ง ไกรสุข ลินสุข ได้สรุปไว้ในปี พ.ศ. 2532 ดังนี้

1. ปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ขณะนี้มีความรุนแรงมาก และจะทวีความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิมในทศวรรษหน้า
2. เฮโรอีน เป็นยาเสพติดที่เป็นปัญหาลังคมมากที่สุด ทั้งในปัจจุบัน และทศวรรษหน้า
3. ขณะนี้ประเทศไทยมีนโยบายในการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดให้โทษดีอยู่แล้ว แต่นโยบายการปราบปรามยาเสพติดจะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในทศวรรษหน้า
4. ในการนำนโยบายการปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัตินั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ เช่น ระบบการบริหาร บุคลากร งบประมาณ กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ ความร่วมมือของต่างประเทศ ระบบ

²⁷ พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ. แนวทางวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติด ในประเทศไทย (A Research Guideline on Policy Development for Problem Solving of Drug Addicts in Thailand). รายงานวิจัย . คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และ สำนักงาน ป.ป.ส.

ข้อมูลข่าวสาร แหล่งผลิตเส้นทางลำเลียง วิธีการชุกซอนในการขนย้ายยาเสพติดเหล่านี้ ล้วนมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปราบปรามยาเสพติด

5. ในทศวรรษหน้า จำนวนผู้เสพ ผู้ขาย ผู้ค้ายาเสพติดจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะต้องมีการปรับปรุงการลงโทษผู้กระทำความผิด กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติด องค์กรที่ทำหน้าที่การปราบปรามยาเสพติด จะต้องมีการปรับปรุง เช่นเดียวกัน

6. ผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อเสนอแนะโดยสรุป ดังนี้

6.1 การมีการแก้ไขเพิ่มเติมและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ยาเสพติด

6.2 ควรมีองค์กรกลางระดับชาติที่มีความเชี่ยวชาญระดับมืออาชีพในการศึกษาค้นคว้า จัดวางแผนปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ

6.3 การลงโทษผู้กระทำความผิดยาเสพติดต้องสูงขึ้น และให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง

6.4 สำนักงาน ป.ป.ส. ควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณปกติของหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด...
การกำหนดนโยบาย

จากการประชุมระดมสมอง (พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ, 2539: 58) ผู้เข้าร่วมประชุมล้วนมีประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายแก้ปัญหายาเสพติดต่างให้ความเห็นว่า

1. เท่าที่ปรากฏโดยทั่วไป รัฐบาลมักให้ความสำคัญกับนโยบายทางเศรษฐกิจ และการเมืองมากกว่า ดังจะเห็นได้จากการกล่าวถึง Dream team ทางเศรษฐกิจ และการปฏิรูปการเมืองในสื่อมวลชนโดยที่ทั้งรัฐบาล และนักการเมืองฝ่ายค้านยกประเด็นเศรษฐกิจและการเมือง เป็นเรื่องหาเสียงจากมวลชน ไม่มีใครกล่าวถึง Dream team ทางสังคมซึ่งปัญหายาเสพติดเป็นประเด็นหาเสียงทางการเมือง หรือพรรคการเมืองจะบรรจุเป็นนโยบายสำคัญของพรรค นอกจากนั้นการกำหนดนโยบายก็ขาดความมีส่วนร่วมหรือไม่ได้เกี่ยวกับยาเสพติดในประเทศไทย จึงเป็นเรื่องที่น่าติดตามศึกษาว่าใครเป็นคนกำหนด หรือผู้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย มีขั้นตอนกระบวนการอย่างไร และการกำหนดนโยบายโดยอาศัยข้อมูลหรือพื้นฐานความรู้จากอะไร

2. การกำหนดนโยบายการแก้ปัญหายาเสพติดยังขาดการมองนโยบายโดยภาพรวมของประเทศหรือขาดการมองในแง่การสอดคล้องประสานกับนโยบายอื่น ๆ หรือมาตรการอื่น ๆ ที่กระทรวงทบวงต่าง ๆ รับผิดชอบ เช่น การกำหนดเขตอุตสาหกรรม การป้องกันการย้ายถิ่น การกระจาย

รายได้ การกำหนดเวลาการขับรถยนต์ การรับเด็กนักเรียนใกล้บ้าน การส่งเสริมกีฬา การสร้างสวนสาธารณะ การยกระดับครู การกำหนดขนาดโรงเรียนและห้องเรียน ฯลฯ

3. การกำหนดนโยบายโดยทั่วไปมักเขียนไว้โดยมีเป้าหมายในเชิงปริมาณมากกว่าเป้าหมายเชิงคุณภาพ เช่น การขยายสถานพยาบาล เพื่อรับผู้บำบัดรักษาได้มีจำนวนแห่งมากขึ้น และรับผู้ป่วยติดยาเสพติดมากขึ้น แต่ไม่ได้ติดตามว่าคุณภาพของการบำบัดรักษาเป็นอย่างไร การมีนโยบายปราบปรามยาเสพติดโดยอาศัยหลักการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด (Law enforcement model) ได้แต่จับกุมผู้ต้องหาได้จำนวนมาก แต่ของกลางยึดได้น้อย ไม่สามารถนำของกลางออกจากตลาดการลักลอบการค้ายาเสพติดเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาบ้า

4. สำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่รัฐจัดตั้งโดยมีเป้าหมายสูงที่จะเป็นตัวจักรเสนอแนะและประสานนโยบายแก้ปัญหายาเสพติดตามมาตรการด้านต่าง ๆ ไปสู่นหน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ แต่เท่าที่ผ่านมามีปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย ตั้งแต่

4.1 ปัญหาในการกำหนดนโยบายและการวางแผนให้เหมาะสม

4.2 ปัญหาในการประสานงาน

4.3 ปัญหาการหากกลยุทธ์ในการดำเนินงานที่แก้ปัญหายาเสพติดที่ได้ผล นอกเหนือจากกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ใช้โดยทั่วไป เช่น กลยุทธ์เพื่อการแก้ปัญหาการลักลอบปลูกฝิ่น การลักลอบการนำเข้ายาเสพติด การลักลอบส่งออกนอกประเทศ การลักลอบจำหน่ายยาเสพติดภายในประเทศ และการแพร่ระบาดของยาเสพติด

ในขณะที่สำนักงาน ป.ป.ส. ก็มีปัญหายุ่งยากในการปฏิบัติตามภารกิจที่รับผิดชอบ ในประเด็นต่าง ๆ แล้วสภาพปัญหาของยาเสพติดได้เปลี่ยนแปลงไปรวดเร็ว มีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงขึ้น ดังนั้นการศึกษาเพื่อพัฒนาการนโยบายการแก้ปัญหายาเสพติดของประเทศจึงมีความจำเป็น

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติมีปัญหาพื้นฐานทั่ว ๆ ไป เช่น ปัญหาขาดแคลนงบประมาณที่เพียงพอ นอกจากจะขาดวัสดุอุปกรณ์ และขาดบุคลากรทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ อิทธิพลมืดของการลักลอบค้ายาเสพติดที่มีผลประโยชน์มหาศาล ฯลฯ ก็ยังมีปัญหาที่เป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) ผู้รับผิดชอบระดับสูงในรัฐบาล ไม่ค่อยเห็นความสำคัญหรือตระหนักว่าปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาร้ายแรง ของสังคมไทย ต้องเร่งแก้ไขมิฉะนั้น จะนำไปสู่ปัญหาทางสังคมอื่น ๆ

เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาอุบัติเหตุที่ทำให้เกิดความสูญเสียและความพิการ จนกระทั่งทำให้สังคมไทยและประเทศอ่อนแอลง

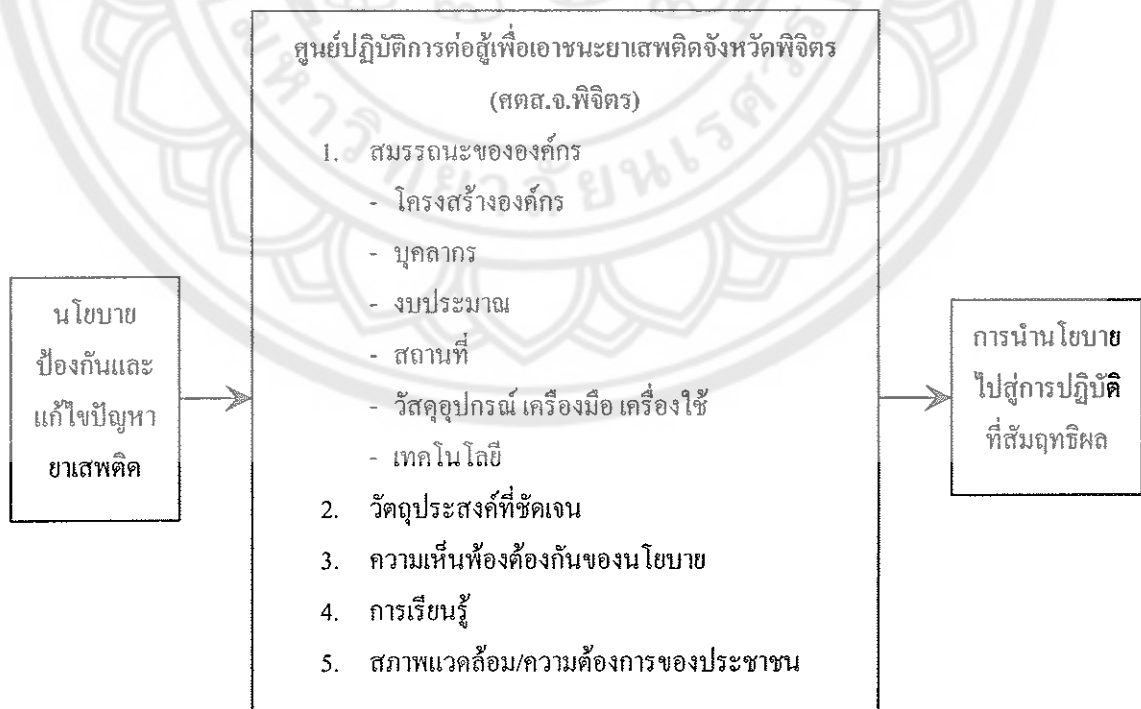
(2) ขาดการประสานงานหรือติดต่อสื่อสารกันระหว่างหน่วยงานอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

(3) หน่วยงานราชการต่าง ๆ ไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง

การประเมินผลนโยบาย

การวางแผนตามนโยบาย และการนำนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเสพติดเท่าที่ผ่านมา ไม่มีการประเมินผลหรือการหาคุณภาพที่เพียงพอว่านโยบายมาตรการ หรือกิจกรรมใดได้ผลดีเพียงใด เมื่อขาดการประเมินผลจึงยากจะสรุปได้อย่างมีความน่าเชื่อถือว่า สิ่งใดได้ผลหรือไม่ได้ผลเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องใดที่ทำให้นโยบายที่อาจจะดีอยู่แล้วแต่ไม่บรรลุผลในทางปฏิบัติ แต่ในทางกลับกันบางส่วนอาจเป็นข้อดีที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือผลกระทบที่พึงปรารถนา เมื่อขาดการประเมินผล ดังนั้นจึงขาดข้อมูลสำหรับการตัดสินใจว่านโยบายดีหรือไม่ดี ควรยกเลิกหรือพัฒนาปรับปรุงแก้ไข ประเด็นสาระใด (พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ, 2539: 60)

ภาพที่ 6 กรอบแนวคิดการวิจัย (Research Conceptual Framework)



3.2 แนวคิดขององค์การสาธารณะ

แนวความคิดขององค์การ (Organization) มีความสำคัญมาก เปรียบเสมือนเป็นหัวใจของการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจศึกษาและพยายามทำความเข้าใจเรื่ององค์การสาธารณะ (Public Organization) การศึกษาวิชาทฤษฎีองค์การของนักรัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างจากการศึกษาของนักบริหารธุรกิจตรงที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจเรื่ององค์การสาธารณะ ในขณะที่นักบริหารงานธุรกิจศึกษาเรื่ององค์การของเอกชน คำว่าองค์การสาธารณะ (Public Organization) หมายถึงหน่วยงานของรัฐบาล (Government Agencies) ทุก ๆ ประเภท สำหรับประเทศไทย องค์การสาธารณะได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เพียงแต่หน่วยงานราชการฝ่ายบริหารเท่านั้นที่เป็นองค์การสาธารณะ หากแต่ยังรวมไปถึงหน่วยงานราชการฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย (David Bresnick, 1982)²⁸

องค์การและการจัดการ

องค์การเกิดขึ้นในสังคมมานานแล้ว ธรรมชาติของมนุษย์ทำให้เกิดการรวมตัวกันในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างปิรามิด สร้างกำแพงเมืองจีน หรือการสร้างปราสาทหิน ซึ่งมีการระดมคนจำนวนมากเพื่อสร้างสิ่งเหล่านั้น โดยมีการแบ่งหน้าที่และควบคุมการทำงาน องค์การมีความสำคัญมาก เพราะโดยทั่วไปในช่วงของคนที่หนึ่ง มักใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงานภายในองค์การหรือติดต่อประสานงานกับคนองค์การอื่น

พัฒนาการของทฤษฎีองค์การ²⁹

ทฤษฎีองค์การได้เริ่มพัฒนาขึ้นเมื่อประมาณทศวรรษที่ 1990 โดยสก๊อตต์ (Scott, 1992) ได้จัดแบ่งทฤษฎีองค์การในยุคแรกจนถึงปัจจุบัน เป็น 3 สำนัก คือ สำนักเหตุผลนิยม (Rational Systems) สำนักธรรมชาตินิยม (Natural Systems) และสำนักระบบเปิด (Open Systems)

ยุคเหตุผลนิยมแบบปิด

ในช่วงทศวรรษที่ 1900 - 1930 มีแนวคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีระบบราชการ และทฤษฎีการบริหาร แนวคิดทั้งสามนี้เป็นพื้นฐานขององค์การ

²⁸ พิทยา บวรวัฒนา. 2544. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. ศักดิ์โสภากาการพิมพ์.

²⁹ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2546. ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Modern Organization Theory), พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร.

แบบเครื่องจักร แนวคิดในช่วงแรกนี้ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพการทำงาน และการควบคุม
มาก แต่ละเลยความสำคัญของมนุษย์ ดังนั้นยุคนี้จึงเป็นยุคเหตุผลนิยมแบบปิด หรือแบบคลาสสิก

ยุคธรรมชาตินิยมแบบปิด

ในทศวรรษที่ 1930 - 1960 ทฤษฎีองค์การได้ปรับเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับมนุษย์
มากขึ้น โดยเริ่มจากการทดลองที่ฮอริโธรอน ซึ่งทำให้มีการสนใจเรื่องอารมณ์ ความรู้สึก ทศนคติของ
คนมากขึ้นว่ามีผลต่อการทำงานอย่างไร แนวคิดที่เกิดขึ้นในยุคนี้ ได้แก่ สำนักมนุษยสัมพันธ์ ระบบ
ความร่วมมือ และสำนักทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานส่วนหนึ่งขององค์การแบบสิ่งมีชีวิต
นั่นเอง

ยุคเหตุผลนิยมแบบเปิด

ต่อมาในทศวรรษที่ 1960 - 1970 ทฤษฎีองค์การซึ่งเดิมไม่ได้ให้ความสนใจกับ
สิ่งแวดล้อมได้เริ่มมาพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสิ่งแวดล้อม ทฤษฎีที่ได้รับความ
นิยมในช่วงนี้คือ ทฤษฎีระบบเปิด ตัวแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผลอย่างจำกัด (Bounded
Rationality) ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ ซึ่งเน้นการปรับตัวของโครงสร้างขององค์การตาม
สภาพของสิ่งแวดล้อม

ยุคธรรมชาตินิยมแบบเปิด

ในปลายทศวรรษ 1970 ทฤษฎีองค์การได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ทั้งด้าน
แนวคิดเกี่ยวกับความหมายขององค์การหรือความหมายของปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และมีการพัฒนา
ทฤษฎีใหม่ ๆ ซึ่งมีความหลากหลายมากกว่าเดิม รวมทั้งเกิดรูปแบบขององค์การใหม่ ๆ ขึ้นด้วย
ความหมายของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทฤษฎีองค์การซึ่งเดิมกำหนดไว้ในลักษณะ
ที่ตายตัว ซึ่งทำให้มีขอบเขตจำกัดในการประยุกต์ใช้ ไม่ว่าจะ เป็นความหมายขององค์การ
เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงไป มีมุมมองใหม่ ๆ เกิดขึ้น ทฤษฎีโครงสร้าง
สถานการณ์ที่เคยได้รับความนิยมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามององค์การเป็นกลุ่มทางสังคมที่มี
ลักษณะยอมจำนน เพราะองค์การถูกจำกัดจากสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่ องค์การดูเหมือนไม่มีความ
ความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมได้เลย นอกจากนี้ทฤษฎีในยุคหลังยังมองว่าทฤษฎี
ดังกล่าวละเลยกระบวนการทางวัฒนธรรมและการเมืองภายในองค์การซึ่งมีผลต่อการออกแบบ
องค์การด้วยเช่นกัน

ทฤษฎีองค์การ

ทฤษฎีองค์การ (organization theory) เป็นหลักการศึกษาถึงโครงสร้าง และการออกแบบขององค์การ ซึ่งหลักการนี้อธิบายและกำหนดลักษณะขององค์การ โดยอธิบายว่าองค์การถูกตั้งขึ้นมาได้อย่างไร และให้ข้อเสนอแนะการสร้างองค์การในลักษณะใดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่องค์การเอง

Richard L. Daft เสนอไว้ว่าทฤษฎีองค์การไม่ใช่เรื่องของการรวบรวมความจริง แต่เป็นวิธีการมองและวิเคราะห์องค์การที่มีความถูกต้องและลึกซึ้งซึ่งมากกว่าวิธีการอื่น ๆ การมองและวิเคราะห์องค์การขึ้นอยู่กับแบบแผนและกฎเกณฑ์ในการออกแบบขององค์การและพฤติกรรม นักทฤษฎีองค์การจะค้นหากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทำกฎเกณฑ์ให้ชัดเจน และนำกฎเกณฑ์ไปใช้ประโยชน์ ผลที่ได้จากการวิจัยยังไม่สำคัญเท่ากับแบบแผนและความเข้าใจในหน้าที่ขององค์การ³⁰

B.J. Hodge และ William P. Anthony อธิบายว่าทฤษฎีองค์การเป็นแนวคิด (concepts) หลักการ (principles) และข้อสมมติฐาน (hypothesis) ที่นำมาใช้เพื่ออธิบายองค์ประกอบ (components) ขององค์การ และองค์ประกอบเหล่านี้มีการดำเนินการอย่างไร ดังนั้นทฤษฎีองค์การช่วยให้เราเข้าใจว่าองค์การคืออะไร และองค์การมีการบริหารงานอย่างไร ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ถูกกำหนดให้ มีการใช้ทฤษฎีทางการบริหาร (management theory) เข้ามาช่วยอธิบายสิ่งที่ผู้บริหารได้ปฏิบัติ สำหรับองค์ประกอบของทฤษฎีองค์การมีดังนี้³¹

- ก. สภาพแวดล้อมขององค์การ (organization environment)
- ข. การประมวลผลสารสนเทศและการตัดสินใจเลือก (information processing and choices)
- ค. การปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (adaptation and change)
- ง. เป้าหมายขององค์การ (goals)
- จ. ชนิดของงานที่จะทำให้เป้าหมายสำเร็จ (work)
- ฉ. การออกแบบขององค์การ (organization design)
- ช. ขนาดและความสลับซับซ้อนขององค์การ (size and complexity)
- ซ. เทคโนโลยีขององค์การ (organizational technology)

³⁰ Richard L. Daft, THE ORGANIZATION THEORY AND DESIGN, 4TH ed. (Republic of Singapore : Info Access & Distribution Pte Ltd, 1992), p. 18.

³¹ B.J. Hodge and William P. Anthony, ORGANIZATION THEORY : A STRATEGIC APPROACH, 4TH ed. (Massachusetts : Allyn and Bacon, Inc., 1991), pp. 9 – 18.

ณ. วัฒนธรรมองค์การ (organization culture)

ณ. อำนาจและหน้าที่ (power and authority)

โครงสร้างองค์การ (Organizational Structure)

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2547) การออกแบบโครงสร้างองค์การเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ และเนื่องจากการออกแบบโครงสร้างองค์การเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง และมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ขององค์การด้วย จึงจำเป็นต้องมีการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบองค์การที่มีอยู่ เนื่องจากไม่มีองค์การรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่จะสามารถประยุกต์ได้กับทุกองค์การในทุกสถานการณ์

ความหมายของโครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่สะท้อนอยู่ในแผนภูมิโครงสร้างขององค์การ (Organization Chart) โดยเป็นสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรมและกระบวนการทั้งหมดภายในองค์การ ดังนี้ (Daft, 1986)

1. โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่อธิบายถึงการจัดสรรงานและความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์การ
 2. โครงสร้างองค์การกำหนดความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ รวมทั้งจำนวนลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา และช่วงการควบคุม (Span of Control) ของผู้บริหารในแต่ละคน
 3. โครงสร้างองค์การจัดกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในหน่วยงาน และจัดกลุ่มหน่วยงานภายในองค์การ
 4. โครงสร้างองค์การรวมถึงการออกแบบระบบที่จะใช้เป็นหลักประกันของควมมีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และความร่วมมือทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง
- หลักการออกแบบโครงสร้างองค์การ

หลักการออกแบบโครงสร้างองค์การ ได้แก่ หลักการแบ่งงานกันทำ การแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายใน ช่วงการควบคุมและการมอบหมายอำนาจหน้าที่

1. หลักแบ่งงานกันทำ (Division of labor) เป็นหลักการในการแบ่งงานเพื่อให้ได้ประโยชน์จากความชำนาญ เฉพาะด้าน (Gibson, et al., 2000) โดยผู้บริหารจะแบ่งงานทั้งหมดขององค์การเป็นด้าน ๆ ตามความชำนาญที่ต้องใช้ในการทำงาน แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

1.1 งานจะถูกแบ่งตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคน (Personal Specialization) เช่นแบ่งตามวิชาชีพ เป็นงานด้านบัญชี วิศวกรรม และวิทยาศาสตร์

1.2 งานแบ่งตามความชำนาญเฉพาะด้านแนวนอน (Horizontal Specialization) คือ แบ่งเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการทำงานในองค์การ (Sequence or the Work) เช่น โรงงานมีการแบ่งเป็นฝ่ายจัดซื้อ ฝ่ายผลิต ฝ่ายขาย และฝ่ายจัดส่ง

1.3 งานแบ่งตามความชำนาญเฉพาะด้านตามแนวตั้งขององค์การ (Vertical Specialization) หรือตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาจากสูงไปต่ำ ง่ายฝ่ายบริหารจะต่างจากงานระดับปฏิบัติการ

2. การแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายใน (Departmentalization) มีหลายวิธี ได้แก่

2.1 การแบ่งตามหน้าที่ (Functional classification) คือการแบ่งโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ขององค์การ โดยจะเน้นความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ในโรงงานมีการแบ่งโครงสร้างตามหน้าที่ที่เป็นฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายผลิต ฝ่ายการตลาด และฝ่ายการเงิน การแบ่งโครงสร้างตามหน้าที่ที่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ที่คงที่ ลักษณะเทคโนโลยีเป็นงานประจำ การพึ่งพาอาศัยระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มีไม่มากนัก โดยมีข้อดี คือ ทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economy of scale) เพราะทำให้คนทำงานหน้าที่เดียวกันอยู่ด้วยกันเพื่อประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันและส่งเสริมให้เกิดทักษะความชำนาญ ข้อจำกัดของโครงสร้างแบบนี้ คือ การเห็นความสำคัญของวัตถุประสงค์ของหน่วยงานย่อยของตนเองมากกว่าวัตถุประสงค์รวมขององค์การทั้งหมด

2.2 การแบ่งตามผลผลิต (Product classification) การจัดกลุ่มโครงสร้างตามผลผลิต (Output) ขององค์การ โครงสร้างจำแนกตามผลผลิตจะสนับสนุนการประสานงานข้ามสายงานในหน่วยผลผลิต จึงมีความยืดหยุ่น และการปรับตัวได้ดี

2.3 การแบ่งตามพื้นที่ (Territorial classification) เป็นการจัดกลุ่มงานตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในองค์การขนาดใหญ่ หรือในองค์การที่มีภารกิจหรือตลาดในพื้นที่ค่อนข้างกว้างขวางจึงต้องการกระจายหน่วยงานของตนให้ครอบคลุมพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ การจัดการโดยอาศัยหลักพื้นที่ทางภูมิศาสตร์จะทำให้เกิดข้อได้เปรียบคือ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการตามความเหมาะสมและความต้องการของพื้นที่นั้น ๆ แต่ก็มีข้อจำกัด คือ ความเป็นเอกภาพของนโยบายโดยรวมขององค์การ เพราะแนวนโยบายของแต่ละกลุ่มพื้นที่อาจมีโอกาสดำเนินการคนละแนวทางขององค์การได้

2.4 การแบ่งตามกลุ่มลูกค้า (customer classification) การจัดกลุ่มงานตามกลุ่มลูกค้า เช่น สถาบันการศึกษา ซึ่งมีหลักสูตรการศึกษาของนักศึกษาภาคปกติที่เรียนเต็มเวลา และหลักสูตรภาคพิเศษซึ่งเป็นนักศึกษาที่เรียนไม่เต็มเวลา หรือธนาคารซึ่งมีแผนกให้เงินกู้ที่แยก

ตามกลุ่มธุรกิจ เช่น อุตสาหกรรม การเกษตรและการพาณิชย์ การจัดแบ่งโครงสร้างองค์การในลักษณะนี้ช่วยสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าได้ดีกว่า

2.5 การแบ่งแบบแมทริกซ์ (Matrix Structure) ลักษณะเด่นของโครงสร้างแบบแมทริกซ์ คือ เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกตามผลิตภัณฑ์และจำแนกตามหน้าที่ พร้อมกัน โดยนำจุดดีของแต่ละหลักการมาใช้ และขณะเดียวกันพยายามแก้ไขจุดอ่อนของแต่ละหลักการดังกล่าวด้วย ในแต่ละหน่วยงานของโครงสร้างแบบแมทริกซ์จะรายงานต่อผู้บริหารของผลิตภัณฑ์และผู้บริหารตามหน้าที่ โครงสร้างแบบแมทริกซ์ มีชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า "องค์การแบบโครงการ" (Project organization)

2.5.1 เจาะใจของโครงสร้างแบบแมทริกซ์ (McCollum & Sherman, 1991)

- มีแรงกดดันของสิ่งแวดล้อมต่อผลผลิตและหน้าที่ เช่น ต้องการเพิ่มคุณภาพของผลผลิต (โครงสร้างจำแนกตามหน้าที่) และต้องการสร้างผลผลิตใหม่ ๆ เป็นประจำ (โครงสร้างจำแนกตามผลผลิต)
- สิ่งแวดล้อมมีลักษณะซับซ้อนและไม่แน่นอน โครงสร้างแบบแมทริกซ์จะเหมาะสมกับงานที่มีความซับซ้อน และทำให้ความพอใจในการทำงานเพิ่มขึ้นด้วย (Riggio, 1990)
- ต้องการให้หลักการประหยัดจากขนาด (economy of scale) เนื่องจากองค์การมีข้อจำกัดทางทรัพยากรทางการเงินและบุคคลากร โดยเฉพาะองค์การซึ่งมีขนาดปานกลาง แต่มีจำนวนผลผลิตพอประมาณ จึงต้องการใช้บุคคลและเครื่องมือร่วมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เช่น ในองค์การอาจมีขนาดไม่ใหญ่พอที่จะมีวิศวกรพอที่จะทำงานเต็มเวลาให้กับทุกฝ่ายที่มีผลผลิตทั้งหมดได้ จึงต้องแบ่งเวลาการทำงานของวิศวกรให้ช่วยฝ่ายต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

2.5.2 ข้อดีและข้อจำกัดของโครงสร้างแบบแมทริกซ์

ข้อดี คือ

- ช่วยในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว
- เป็นวิธีการสร้างความสมดุลการดำเนินงานให้สำเร็จและการควบคุมต้นทุนจากการดำเนินงาน
- เพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติการ
- เป็นโครงสร้างที่ช่วยในการประสานกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีความซับซ้อน
- ลดความเป็นระบบราชการลง และป้องกันการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานย่อย (Robbins, 1990)

ข้อจำกัด คือ

- ผู้ปฏิบัติงานจะทำงานโดยมีผู้บังคับบัญชา 2 คน โดยผู้บริหารทั้ง 2 ฝ่ายจะมีอำนาจหน้าที่เท่ากันภายในองค์กร ซึ่งการบริหารแบบนี้ขัดกับหลักเอกภาพการบังคับบัญชาของการบริหารของพายุไล ดังนั้นปัญหาความขัดแย้งในการบริหารที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องมีการจัดการที่ดีด้วย (Laat, 1994)

- เนื่องจากความสับสนในเรื่องการบังคับบัญชาดังกล่าว จึงอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางอำนาจขึ้นได้

- อาจสร้างความเครียดในการทำงานเพิ่มขึ้น

