

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งประเด็นในการศึกษา ดังนี้

1. ประวัติความเป็นมาของยาเสพติดในประเทศไทย
2. ความหมายและประเภทของยาเสพติด
3. ลักษณะของยาเสพติดในเมืองไทย
4. นโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2544 และนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
5. สาระสำคัญของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ
6. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ
7. ปัญหาในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ประวัติความเป็นมาของยาเสพติดในประเทศไทย

ในสมัยก่อนคนไทยยังไม่ทราบว่ายาเสพติดคืออะไรและยังไม่ทราบด้วยว่าพืชชนิดใดเป็นยาเสพติด ยาเสพติดชนิดแรกที่รู้จักคือฝิ่น ดังนั้น ฝิ่น จึงเป็นยาเสพติดที่คนไทย รู้จักมาก่อนยาเสพติดชนิดอื่นในสมัยรัตนโกสินทร์ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงเห็นว่าประชาชนชาวไทย ตลอดจนข้าราชการได้สูบและขบฝิ่นมากยิ่งขึ้น จึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แจกกฎหมายป่าว่อง ห้ามปรามผู้ขาย ผู้เสพกินฝิ่น แต่ยังไม่มียผลเพราะพระราชกำหนดเดิม ยังมีโทษสถานเบาอยู่

ครั้นถึงแผ่นดินสมัยพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2) ทรงเห็นว่าการเสพฝิ่น มิได้ลดลง และการเสพฝิ่นเป็นอุปสรรคในการพัฒนาบ้านเมือง จึงได้ทรงตราพระราชกำหนดให้โทษสูงขึ้น แต่ปัญหาการค้าและการเสพฝิ่นก็ยังมีได้หมดไป

ในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) จำนวนชาวไทยและชาวจีนที่ติดฝิ่นมีเพิ่มจำนวนมากขึ้นเพราะระยเวลานั้นเป็นเวลาทีชาวอังกฤษนำฝิ่นมาจากอินเดียไปขายให้แก่ประเทศจีนอย่างเป็นทางการเป็นลำเป็นตัน อันเป็นระยเวลาก่อนหน้าสงครามฝิ่นเพียง 3 ปี คนจีนที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร ส่วนใหญ่เป็นคนที่ติดฝิ่นอยู่แล้วจึงเป็นเหตุให้การเสพฝิ่นระยาคกว้างขวางถึงแม้จะมีพระบรมราชองค์การให้มีการปราบปรามอย่างเข้มงวด เพราะฝิ่นนั้นติดแล้วเลิกได้ยาก เมื่อกฎหมายและการปราบปรามเข้มงวดและกวัดข้นขึ้น ฝิ่นยังหายากราคาจึงสูงขึ้นเป็นเหตุให้เกิดระยบอั้งยี่ขึ้นในเมืองไทย เป็นการยากในการปกครองในเวลาต่อมา การค้าฝิ่น และสิ่งเสพติดดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า การเสพฝิ่นเป็นอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตและสังคม คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้เลิกการเสพและจำหน่ายฝิ่น ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2499 (สุริยพรรณ ฅ สงขลา. 2545 : 12)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้พิจารณาเห็นว่า การเสพฝิ่นเป็นที่รังเกียจของสังคม เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยอย่างร้ายแรง ประเทศอื่นก็ได้พยายามยกเลิกการเสพฝิ่นโดยเด็ดขาด จึงเห็นสมควรให้เลิกการเสพ และจำหน่ายฝิ่นในประเทศไทย และรัฐบาลในสมัยนั้นได้ตระหนักถึงพิษภัยของยาเสพติด พยายามเร่งให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดตั้ง คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ (กปส.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2504 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอธิบดีกรมตำรวจเป็นประธาน และมีผู้แทนกลุ่มทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล คณะกรรมการชุดนี้ก็หมดสภาพลง และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้น เป็นเหตุให้การทำงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง (สุริยพรรณ ฅ สงขลา. 2545 : 12)

ต่อมาในสมัย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้เล็งเห็นว่า การปราบปรามยาเสพติดจะดำเนินงานเฉพาะทางด้านกรมตำรวจฝ่ายเดียว จะไม่สามารถแก้ไขปัญหายาเสพติดให้หมดไปได้ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ขึ้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมอัยการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และคณะกรรมการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ไม่เกิน 6 คน โดยมีเลขาธิการ ป.ป.ส. เป็นกรรมการ และเลขาธิการ พร้อมกันนี้ได้กำหนดให้มี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เรียกโดยย่อว่า ป.ป.ส. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานกลางในการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดของประเทศทำหน้าที่ประสานและดำเนินการให้เป็นไปตามมติของ ป.ป.ส. และปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ (สุริยพรรณ ฅ สงขลา 2545 : 13)

## ความหมายของยาเสพติด

ได้มีผู้ให้ความหมายและคำจำกัดความของยาเสพติดไว้ดังนี้

1. องค์การอนามัยโลกได้ให้นิยามไว้ว่ายาเสพติด คือ ยาหรือสารเคมี ซึ่งบุคคลเสพเข้าสู่ร่างกายโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง (กิน สูบ ฉีด คม ฯลฯ) ติดต่อกันชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้ว ทำให้มีผลต่อร่างกาย จิตใจของผู้ใช้ เกิดสภาพเป็นพิษเรื้อรัง ประกอบด้วยลักษณะพิเศษ 4 ประการ คือ (กระทรวงศึกษาธิการ 2520 : 29) มีความปรารถนาหรือความต้องการอย่างแรงกล้าที่จะต้องเสพยานั้นต่อไปอีก มีความโน้มเอียงที่จะต้องเพิ่มปริมาณของยาที่เสพให้สูงขึ้นทุกขณะถ้าถึงเวลาไม่ได้เสพยา จะทำให้ผู้เสพเกิดอาการอยากยาหรือขาดยาที่เสพนั้นจะทำลายสุขภาพของผู้เสพทั้งทางร่างกายและจิตใจ (สุพัฒน์ ชีรเวชเจริญชัย. 2543 : 54)

2. พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465 บัญญัติว่า ยาเสพติดให้โทษ หมายถึง “ ยาต่าง ๆ ตามบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งประกาศตามพระราชบัญญัติและยา ซึ่งรัฐมนตรี (สาธารณสุข) เห็นว่าอาจทำให้เสพติดแล้วให้โทษแก่ผู้บริโภคร ”

กัญชาตามกฎหมายว่าด้วยกัญชา

ฝิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยฝิ่น

พืชกระท่อมตามกฎหมายว่าด้วยพืชกระท่อม

วัตถุออกฤทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ตามที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นยาเสพติดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3. พ.ร.บ. ของกระทรวงสาธารณสุข ยาเสพติด หมายถึง ยาต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษา ตามบัญชีรายชื่อยาซึ่งเห็นว่าเป็นยาเสพติดให้โทษแก่ผู้เสพหรือผู้บริโภค แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ (สุพัฒน์ ชีรเวชเจริญชัย. 2543 : 54)

ยากดประสาท (Depressant) ทำให้ประสาทมึนชา สมอง จิตใจ อารมณ์ เฉื่อยชา และหย่อนคล้อยลง เช่น ฝิ่น มอร์ฟีน สุรา บาบิตูเรท ยานอนหลับ ยากล่อมประสาท

ยาหลอนประสาท (Hallucinogen) ทำให้เกิดประสาทหลอน เห็นภาพผิดไปจากปกติ รสสัมผัสเปลี่ยนแปลง ประสาททั้งห้าของร่างกายแปรปรวน มีกรียาผิดไปจากความเป็นจริงทั้งหมด เช่น L.S.D., D.M.T. กัญชา T.H.C. และ S.T.P.

ยากระตุ้นระบบประสาท สมอง (Stimulant) ออกฤทธิ์กระตุ้นเร่งเร้าประสาททำให้ตื่นตัวและกระวนกระวาย ประสาทสมองไหวตัวอยู่เสมอ เช่น โคลคาอิน แอมเฟตตามีน กระท่อม

## ประเภทของยาเสพติด

ในบรรดา ยาเสพติดที่ปรากฏแพร่หลายอยู่ในปัจจุบันนี้ มีมากมายหลายชนิด ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของยาเสพติดได้ตามลักษณะดังต่อไปนี้ (สุพัฒน์ ชีรเวชเจริญชัย. 2543 : 55)

### 1. แบ่งตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

ประเภทแรก คือ ยาเสพติดให้โทษร้ายแรง เช่น เฮโรอีน

ประเภทที่สอง คือ ยาเสพติดประเภททั่วไป เช่น มอร์ฟีน โคเคน โคเคอีน ฟีนยา

ประเภทที่สาม คือ ยาเสพติดให้โทษที่มียาเสพติดให้โทษประเภทที่ 2 คือ ยาเสพติดประเภททั่วไป ผสมอยู่ด้วย เช่น ยาแก้ไอ ผสมโคเคอีน

ประเภทที่สี่ คือ สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษประเภทหนึ่ง หรือประเภท 2 เช่น อาร์เซติกเอนไฮไดรด์ อาเซติคกลอไรด์

ประเภทที่ห้า คือ ยาเสพติดที่มีได้อยู่ในประเภทหนึ่ง ถึงประเภทสี่ เช่น กัญชาหรือกระท่อม

### 2. แบ่งตามแหล่งกำเนิดของยา มีสองประเภท คือ

2.1 ยาเสพติดธรรมชาติ ได้แก่ สิ่งที่ได้จากพืช หรือพันธุ์ไม้บางชนิดโดยตรงที่เกิดขึ้นแล้วตามธรรมชาติ เช่น กัญชา ฟีน กระท่อม โคเคอีน

2.2 ยาเสพติดที่เกิดจากสารเคมีหรือสังเคราะห์จากยาเสพติดธรรมชาติ ได้แก่ มอร์ฟีน โคเคน โคเคอีน อาร์เซติกเอนไฮไดรด์ อาเซติคกลอไรด์

3. แบ่งตามคุณสมบัติของสิ่งเสพติด ทางด้านการแพทย์จัดให้ยาและสารเคมีอีกหลายชนิดเป็นสิ่งเสพติดให้โทษ โดยแบ่งตามคุณสมบัติของสิ่งเสพติดได้ 7 ประเภท คือ (สุพัฒน์ ชีรเวชเจริญชัย. 2540 : 62)

พวกที่ 1 ฟีนหรือสารที่มีส่วนประกอบของฟีน เช่น มอร์ฟีน เฮโรอีน เพรดีนไฟแซฟโตน เป็นต้น

พวกที่ 2 ยานอนหลับชนิดต่าง ๆ เช่น ฟีนobarbital เซโคนัลโบรไมด์ พาราไฮด์กลูตาไมด์ เป็นต้น

พวกที่ 3 ยากล่อมประสาท เช่น ไดอะซีเฟม และเมโปรตามิด เป็นต้น

พวกที่ 4 ยากระตุ้นประสาท เช่น แอมเฟตมิน โคเคอีน และไบกระท่อม เป็นต้น

พวกที่ 5 ยาที่ทำให้ประสาทหลอน เช่น กัญชา L.S.D., D.M.T., S.T.P. และพวกเห็ดบางชนิด เป็นต้น

## ลักษณะของยาเสพติดที่แพร่ระบาดในเมืองไทย

ยาเสพติดที่แพร่ระบาดในประเทศไทยขณะนี้ แบ่งตามคุณลักษณะของยาเสพติดได้ดังนี้ (สุริยพรรณ ฒ สงขลา. 2545 : 16)

### 1. ยาเสพติดประเภทฝิ่น และอนุพันธ์ของฝิ่น

ฝิ่น (Opium) เป็นยาเสพติดชนิดแรก ที่แพร่หลายมาก่อนชนิดอื่นในโลก ขอบขึ้นอยู่ในพื้นที่สูงกว่าระดับน้ำทะเล ประมาณ 3,000 ฟุต ขึ้นไป ซึ่งได้แก่ทางภาคเหนือของประเทศไทย ยางที่กรีดได้จากผลฝิ่น เรียกว่า ฝิ่นดิบ เมื่อนำมาเคี้ยว จนสุก เรียกว่า ฝิ่นสุก มีรสขม มีกลิ่นเฉพาะ

มอร์ฟีน (Morphine) เป็นสารแอลคาลอยด์ที่สกัดได้จากฝิ่น สีขาวนวล ไม่มีกลิ่นรสขม ละลายน้ำง่าย ออกฤทธิ์กดประสาทแรงกว่าฝิ่นประมาณ 10 เท่า ยาเสพติดชนิดนี้ในเมืองไทยผู้ผลิตจะผลิตเป็นแท่งสี่เหลี่ยมและมีตราต่าง ๆ เช่น ตรา 999 ตราหัวไก่ ตรา O.K. เป็นต้น

เฮโรอีน (Heroin) เป็นยาเสพติดที่ร้ายแรงที่สุดในเมืองไทย ระบาดแพร่หลายทั่วโลก ทำได้จากมอร์ฟีน มีฤทธิ์เสพติดรุนแรงกว่ามอร์ฟีนประมาณ 10 เท่า และแรงกว่าฝิ่นประมาณ 100 เท่า ลักษณะ เฮโรอีนมีทั้งเป็นเกล็ดและเป็นผง ถ้าเป็นชนิดเกล็ด มีสีม่วง สีดินลูกรัง จะมีเนื้อเฮโรอีนไม่เกิน 10% ไม่มีกลิ่นแต่มีรสขม ถ้าเป็นชนิดผงสีขาวจะมีความแรงของเฮโรอีนบริสุทธิ์ถึง 80 – 90% เฮโรอีนมีชื่อเรียกในนามแฝงต่าง ๆ เช่น แคป ไข่ เฮ ผงขาว และไอระเหย เป็นต้น

### 2. ยาเสพติดประเภทยานอนหลับและยาระงับประสาท

ยาเสพติดกลุ่มนี้ออกฤทธิ์ไปกดประสาท ที่ใช้ในวงการแพทย์มีประมาณ 30 กว่าชนิด ทำให้ประสาทชา มึนเมา อารมณ์ถูกกด ซึมเศร้า บางครั้งก้าวร้าว ขาดความรู้สึกรับผัสขอบมีอาการทางจิตเหมือนคนเมาเหล้า

เชกโคนาล เป็นยานอนหลับอยู่ในแคปซูลเล็กสีแดง มีนามแฝงเรียกว่า ไข่แดง ปีศาจแดง  
อโม่บาร์บิทัล เป็นยานอนหลับอีกประเภทหนึ่งที่บรรจุอยู่ในแคปซูลสีเหลืองพวกเสพติด มักเรียกกันว่า เสือสีเหลือง

ยากล่อมประสาท เป็นยาสงบอารมณ์กล่อมประสาทให้หายกังวล หายซึมเศร้า มีผู้นำไปใช้ในทางที่ผิด ถ้าใช้บ่อย ๆ จะเสพติดเป็นอันตรายต่อประสาทสมอง ระบาดมากในหมู่วัยรุ่นขณะนี้ คือ เมโปรบาเมท

### 3. ยาเสพติดประเภทแอมเฟตตามีน

เป็นยากระตุ้นประสาท มีชื่อเรียกในผู้เสพติดว่า ยาขยัน ยาม้า ยาม้าขาว ยาบ้า นักเรียนนักศึกษานำมาใช้ในทางเข้าใจผิด เรียกว่ายาขยัน เพราะทำให้ไม่ง่วงเนื่องจากฤทธิ์ยาทำให้สมองตื่นตัวอยู่เสมอ และขณะเคี้ยวกันร่างกายกลับอ่อนล้าลงทุกที บังคับตัวเองไม่ได้นานเข้าจะมี

อาการของโรคจิตและอาจถึงคลุ้มคลั่งได้ นอกจากนี้นักเรียนนักศึกษาใช้แล้วยังมีผู้ทำงานกลางคืน เช่น ผู้ขับรถบรรทุก ชาวประมง ก็ติดยาประเภทนี้มาก

#### 4. ยาเสพติดประเภทพืชกัญชาและใบกระท่อม

4.1 กัญชา เป็นพืชล้มลุก ขึ้นง่ายในประเทศเขตร้อน เช่น อินเดีย เม็กซิโก ออสเตรเลีย และไทย ลักษณะใบเป็นแฉก ตั้งแต่ 5 – 6 แฉก สารที่ทำให้กัญชาเป็นยาเสพติดคือ เตตราไฮโดรเคนนาบินอล ซึ่งเป็นเรซิน มีมากที่ดอก เมล็ดกัญชา ออกฤทธิ์ต่อร่างกายทั้งกระตุ้นประสาท กดประสาท และหลอนประสาท ทำให้ประสาทปรวนแปร อารมณ์ความรู้สึกนึกคิดสับสน การรับรู้สภาพในประสาทสมองบิดเบือนไปจากปกติ บางครั้งคุมสติไม่อยู่ มีอาการโรคจิต จิตหลอน

4.2 กระท่อม เป็นพืชยืนต้นมีในประเทศไทย อินเดีย มี 2 ชนิดคือ ก้านใบแดงและก้านใบเขียว เสพโดยเอาใบมาเคี้ยวหรือชงกับน้ำร้อนกิน รสขม กระท่อมเมื่อเสพแล้วจะออกฤทธิ์กระตุ้นประสาทใหม่ ๆ จะรู้สึกหายปวดเมื่อย ทำงานไม่รู้สึกเหน็ดเหนื่อย แต่เมื่อเสพมาก ๆ จะเกิดกระวนกระวาย ผิวหนังแห้ง ท้องผูก และมีอาการอยากยา เช่นเดียวกับชาคฝิ่น คลุ้มคลั่ง เป็นโรคจิตง่ายเหมือนกัญชา

#### 5. ยาเสพติดประเภทหลอนประสาทและไอระเหย

ยาเสพติดประเภทนี้ใช้เพื่อให้เกิดความมึนเมาหลอนจิตประสาทตนเอง ฟันเฟือน เห็นแต่ภาพลวงตา ประสาทรับความรู้สึก การมองเห็น การรับรสกลิ่น และการสัมผัสต่าง ๆ ปรวนแปร ผิดปกติเห็นแสงสีวิจิตรพิสดารและได้ยินเสียงแปลกประหลาดขาดความควบคุมตนเอง เป็นอันตรายแก่ชีวิตตนเองและผู้อื่น

5.1 แอล. เอส. ดี เป็นสารสังเคราะห์ ได้จากเชื้อราของข้าวไร้นชนิดหนึ่ง นำมาในรูปของยาเม็ดกลม ๆ สีฟ้าอ่อน สีขาว ไม่มีกลิ่น ไม่มีรส บางครั้งก็นำมาในรูปของน้ำยา ปกติใช้กิน แต่ก็อาจใช้ฉีดได้ ชนิดนี้ครบรูปในหลอดแก้วเป็นน้ำสีน้ำเงินใส

5.2 ไอระเหยจากสารเคมี เช่น น้ำยาซักแห้ง ทินเนอร์ กาวน้ำ เบนซิน มีผู้นำมาสูดดมเพื่อให้เกิดการมึนเมา เคลิ้มฝัน ถ้าเสพติดมาก ๆ จะเกิดอาการคลุ้มคลั่งทางจิตได้ ในปัจจุบันนี้สารระเหยดังกล่าวกำลังแพร่หลายในหมู่วัยรุ่นไทยมาก

6. สุราหรือเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ผู้ที่เสพสุราจนเป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ซึ่งขณะนี้ก็มีประมาณ 5 เปอร์เซ็นต์ ของผู้ดื่มสุราจะมีอาการอดอยาก คือหยุดดื่มไม่ได้ ถ้าหยุดจะเกิดอาการไม่สบายทั้งใจและกาย ตื่นเช้าขึ้นมาต้องถอน ในที่สุดก็ตกเป็นทาสสุราอย่างชนิดถอนตัวไม่ขึ้น

## นโยบายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

### 1. นโยบายของรัฐบาล

ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดมาโดยตลอด แต่การนำนโยบายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ไปปฏิบัติเริ่มเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในสมัยของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ที่ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 141/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 เรื่อง นโยบายในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโดยได้กำหนดองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงจังหวัดและอำเภอ ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ “ราษฎร์ – รัฐ ร่วมใจ ต้านภัยยาเสพติด”

ต่อมาในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดให้นโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็น 1 ใน 3 นโยบายสำคัญของรัฐบาล นอกเหนือจากนโยบายการแก้ไขปัญหาคriminal และความยากจนและนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminal และประพฤตินิสัยในวงราชการ โดยในส่วนของนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดได้กำหนดให้มีการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ “พลังแผ่นดิน” ทั้งนี้จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้กำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไว้ในข้อ 10.3 ดังนี้

รัฐบาลจะเร่งรัดดำเนินการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายใต้ นโยบายระยะเร่งด่วน โดยใช้หลักการป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด ดังนี้

1) เข้มงวดกับการบังคับใช้กฎหมายและสร้างกระบวนการพิเศษ เพื่อควบคุมและปราบปรามผู้ค้า และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตและการค้ายาเสพติดอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว และเป็นธรรม พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มบทลงโทษสูงสุดกับข้าราชการการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และให้รางวัลและการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ที่ให้ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด

2) ควบคุมการนำเข้าสารเคมีที่อาจนำไปสู่การผลิตยาเสพติดอย่างเข้มงวดและเสริมสร้างกลไกของภาครัฐและมาตรการทางกฎหมายให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการผลิตยาเสพติด

3) สร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและนานาชาติ เพื่อควบคุมและกำจัดแหล่งผลิตและเครือข่ายการจำหน่ายยาเสพติดข้ามชาติ

4) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ารับการรักษาและการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสียหายเสพติด โดยให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเข้ารับการรักษาฟื้นฟูสภาพทันที โดยไม่มีความผิดทางกฎหมาย พร้อมกันนี้รัฐบาลจะจัดให้มีระบบการบริการบำบัด และฟื้นฟู การฝึกอบรมด้านอาชีพและการปรับสภาพแวดล้อมให้แก่ผู้เสียหายเสพติดอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้เสพสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข

นอกจากนี้ ระหว่างวันที่ 10 -11 มีนาคม 2544 รัฐบาลได้จัดให้มีการประชุมระดมความคิดกำหนดแนวทางเพื่อเอาชนะยาเสพติด ณ โรงแรมคูลิตไฮล์แลนด์ รีสอร์ท อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการประชุม ได้มีการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานมอบหมายให้หน่วยงานรับผิดชอบ ตลอดจนให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปเป็นแผนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและมีการติดตามผล สรุปได้ดังนี้

#### 1) แนวทางการดำเนินงาน

ที่ประชุมได้พิจารณากำหนดแนวทางการเอาชนะยาเสพติดด้วยการตัดวงจรปัญหา 3 วงจร ได้แก่ การควบคุมยาเสพติด แก้ปัญหาผู้เสพติด และการป้องกันการติดยา ดังนี้

1.1) ควบคุมตัวยาหรือน้ำยาเคมี สารตั้งต้น ที่จะถูกนำมาใช้ในการผลิตยาเสพติด และควบคุมยาที่ใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องหรือด้วยทดแทนภายในประเทศควบคู่กับการสกัดกั้น และปราบปรามยาเสพติดจากภายนอกประเทศและการปราบปรามการค้ายาเสพติด โดยมุ่งเน้นการค้ารายสำคัญ

1.2) ตัดวงจรผู้เสพติดออกจากวงจรการค้าด้วยการบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในทุกระบบให้สามารถรองรับจำนวนผู้ติดยาเสพติดที่มีอยู่ทั้งหมดอย่างประสานสอดคล้องกัน โดยส่งเสริมการใช้ค่ายทหารและหน่วยราชการที่มีความพร้อมเป็นสถานที่บำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรองรับ

1.3) ป้องกันไม่ให้เกิดการเสพยาเสพติด ด้วยการสร้างพลังแผ่นดินปลูกจิตสำนึกของชนในชาติให้ตระหนักถึงปัญหา ดำเนินงานในพื้นที่โดยกำหนดหมู่บ้านชุมชนเป็นเป้าหมาย ด้วยแนวทางการสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ควบคู่กับการส่งเสริมกิจกรรมทางเลือก และการสร้างความรู้ความเข้าใจในกลุ่มเยาวชน รวมทั้งการลดปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของปัญหา



## 2) การมอบหมายให้หน่วยงานรับผิดชอบ

### 2.1) การควบคุมตัวยา

2.1.1) ให้กระทรวงสาธารณสุขและสำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกันควบคุมสารตั้งต้นรวมทั้งตัวยาที่ใช้ทดแทนเป็นยาเสพติด โดยศึกษาว่ามียาชนิดใดบ้างที่เป็นยาเสพติด และจะควบคุมอย่างไร มีชนิดใดบ้างที่กำหนดไม่ให้มีการขายในร้านขายยาทั่วไป ให้ขายได้เฉพาะในโรงพยาบาลเท่านั้น

2.1.2) ให้สำนักงาน อ.ย. เผยแพร่ข้อมูลการทำลายยาเสพติดของกลาง เพื่อให้ประชาชนรับรู้โดยทั่วไปอย่างต่อเนื่อง

2.1.3) ให้กระทรวงการต่างประเทศ ทำความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านว่าประเทศไทยไม่ได้เป็นแหล่งลำเลียงนำยาเคมี และสารตั้งต้นไปยังแหล่งผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน

2.1.4) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสกัดกั้นการผลิตและนำเข้ายาเสพติดตามแนวชายแดนตามข้อสรุปในการประชุมของหน่วยงานความมั่นคงรวมทั้งมอบหมาย สมช. และสำนักงาน ป.ป.ส. นำไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

2.1.5) ให้สำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยเฝ้าติดตามความเคลื่อนไหวทางการเงินในแนวชายแดน และกำหนดมาตรการควบคุมโดยมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประสานการดำเนินการ

2.1.6) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกระบวนการดำเนินการคดียาเสพติดให้รวดเร็วและเด็ดขาดใน 3 ลักษณะ ประกอบด้วย การปรับกระบวนการบริหารและจัดการ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นปรับองค์กรดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพในลักษณะองค์กรจำลองเป็นการภายในรวมทั้ง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยประเด็นซึ่งที่ประชุมพิจารณา ได้แก่

- การแก้ไขเรื่องอำนาจการตรวจค้นจับกุมตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519

- การดำเนินการให้มีการลงโทษประหารชีวิตตามคำพิพากษา ให้สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังโดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยนำไปพิจารณากำหนดขั้นตอนการดำเนินการและมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนำเรียนประธานองคมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้

2.1.7) ให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมกับกระทรวงยุติธรรมพิจารณา รายละเอียดการดำเนินการให้ประเทศไทยเข้าเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การลักลอบ ค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988 เพื่อให้สามารถออกกฎหมายมอบอำนาจ ให้ทหารเรือควบคุมยาเสพติดทางทะเลในเขตน่านน้ำเศรษฐกิจจำเพาะ

2.1.8) ให้ สศช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาเหตุผลและความจำเป็น ในการจัดหาอุปกรณ์ตรวจค้นยาเสพติด ณ ท่าอากาศยาน และเส้นทางลำเลียง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการสกัดกั้น

## 2.2) การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ

2.2.1) ให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดแนวทางการจัดกระบวนการรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพทุกระบบให้เชื่อมโยงประสานสอดคล้องกัน โดยวิธีการจำแนกผู้ติดยาเสพติดในแต่ละกลุ่มแต่ละตัวยา และกำหนดแนวทางดำเนินการและวิธีการ บำบัดฟื้นฟูกลุ่มผู้เสพให้เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมในการบำบัดรักษาฟื้นฟูแก่หน่วยงานต่าง ๆ

เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นรูปธรรมและคล่องตัว จะตั้งมูลนิธิ เพื่อการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยมีผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุดเป็นประธาน มูลนิธิ

2.2.2) ให้สำนักงานส่งเสริมการวิจัย ศึกษาประมาณการจำนวนผู้ติดยาเสพติด ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2.3) ให้กระทรวงยุติธรรมปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการบำบัด รักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ

2.2.4) ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดการให้ความรู้ด้าน การพัฒนาอาชีพแก่ผู้เข้าร่วมการบำบัดและฟื้นฟู

2.2.5) ให้กระทรวงศึกษาธิการ จัดให้มีการศึกษาแก่ผู้ติดยาเสพติดระหว่างการบำบัดฟื้นฟู

2.2.6) ให้หน่วยงาน (บก.ทหารสูงสุด ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ กรมการปกครอง ฯลฯ) จัดเตรียมสถานที่ดำเนินการ รวมทั้งประมาณค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในการบำบัด ฟื้นฟู รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเตรียมการและค่าใช้จ่ายต่อหัว

### 2.3) การป้องกันยาเสพติด

2.3.1) ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบการดำเนินงานป้องกันและแก้ไข ปัญหาเสพติดให้ลงสู่ระดับหมู่บ้าน ชุมชน โดยจัดให้มีทีมรวมพลังระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นรูปธรรมและคล่องตัว จะจัดตั้งมูลนิธิสนับสนุนการป้องกัน ยาเสพติดในพื้นที่ โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน

2.3.2) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดให้มีกิจกรรมในวงกว้างโดยการ รมรงค์ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้กระทบต่อกลุ่มเป้าหมายและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในกลุ่มเยาวชน ดังเช่นการจัดกิจกรรมกีฬา การศึกษาศิลปวัฒนธรรม และการดนตรี เพื่อส่งเสริมการใช้เวลาว่าง ให้ เป็นประโยชน์ และสร้างสังคมการเรียนรู้ในกลุ่มเยาวชน โดยจะได้นำเรื่องนี้เสนอต่อการประชุม เรื่องการปฏิรูปการศึกษาที่จะจัดให้มีขึ้นต่อไป

2.3.3) ให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย ร่วมพิจารณามาตรการในการควบคุม และแก้ไขปัญหสถานบริการ สถานเริงรมย์ที่เป็นแหล่งมั่วสุมของเยาวชน รวมทั้งการปรับแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 120/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามแนวทางการใช้พลังแผ่นดิน เพื่อเอาชนะปัญหาเสพติด โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ นอกจากนี้มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง พาณิชย์ (นายสุวรรณ วลัยเสถียร) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวง ยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด เลขาธิการกอง อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้แทนสถาบันองค์กรเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ (ที่ประธานกรรมการเห็นสมควร) เป็นกรรมการและ เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการ ชุดนี้ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) อำนาจการสั่งการ ประสานงาน ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบ ติดตาม ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ตลอดจนหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตาม ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินและแนวทางในการเอาชนะปัญหาเสพติด

- 2) กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะปัญหาหาเสพติดให้ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์
- 3) การปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากร เพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาหาเสพติดบรรลุผล โดยเสนอความคิดเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องดังต่อไปนี้
  - 3.1) การโยกย้ายข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่
  - 3.2) การให้ความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ สำหรับข้าราชการ และประชาชน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาหาเสพติด
  - 3.3) การปกป้องคุ้มครองข้าราชการและประชาชน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาหาเสพติด
  - 3.4) การสรรหาข้าราชการที่ดี มีความสามารถไปปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาหาเสพติด
- 4) ให้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน คณะที่ปรึกษา เพื่อรับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาหาเสพติดเป็นการเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะหน้าที่ และให้คณะที่แต่งตั้งดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว
- 5) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ต่อมารัฐบาลได้มีการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 22/2544 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2544 เรื่อง แผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะหาเสพติดโดยได้กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะหาเสพติด พ.ศ. 2544 - 2545 เพื่อสั่งการมอบหมายให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและเห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนวัตถุประสงค์ของแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะหาเสพติด คือ ระดมทุกส่วนในสังคมให้เกิดเป็นพลังของแผ่นดินสำหรับต่อสู้เอาชนะปัญหาหาเสพติด ด้วยการหยุดยั้งการขยายตัวของปัญหาและการลดระดับความรุนแรงของปัญหาตามลำดับจนกระทั่งหมดไปในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่หมู่บ้านชุมชนและกลุ่มนักเรียนและเยาวชน หลังจากนั้นก็ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดได้กรอบแผนแม่บทการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2544–2549 ต่อไป แผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะหาเสพติดนี้ประกอบด้วยแผนงานรองรับ 7 แผนงาน คือ

- 1) แผนการสกัดกั้นยาเสพติดพื้นที่ชายแดน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ชายแดน จัดระเบียบและเสริมสร้างความมั่นคงของหมู่บ้านตามแนวชายแดน ควบคุมและแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่รุนแรงพิเศษบริเวณชายแดน ให้กระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน และกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงมหาดไทย กรมศุลกากร สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กรมประชาสงเคราะห์) เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบและสนับสนุน

2) **แผนการแก้ไขปัญหาคาแฟระบาดยาเสพติดในระดับพื้นที่** มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่ให้กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน) และกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตร และสหกรณ์

3) **แผนการณรงค์ป้องกันยาเสพติด** มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหยุดยั้งคนรุ่นใหม่ไม่ให้เข้าไปติดยาเสพติด สร้างจิตสำนึกและพลังประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายาเสพติด รวมทั้งควบคุมพื้นที่แพร่ระบาดของยาเสพติดทั้งในพื้นที่แพร่ระบาดรุนแรง ปานกลาง และเบาบางไม่ให้เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญให้สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมประชาสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและกระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือและกองทัพอากาศ) ทบวงมหาวิทยาลัย กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน กรุงเทพมหานคร กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การภาคเอกชน และองค์กรประชาชน เป็นหน่วยงาน ร่วมรับผิดชอบและสนับสนุน

4) **แผนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา** มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดอัตราการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดของนักเรียน นักศึกษา ในลักษณะการค้า การเสพ และการติดยาเสพติดให้เหลือน้อยกว่าร้อยละ 5 ให้กระทรวงศึกษาธิการทบวงมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร และกรมการปกครอง เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และสำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ) กระทรวงสาธารณสุข กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบและสนับสนุน

5) **แผนบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด** มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การช่วยเหลือดูแลและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและผู้ใช้ยาเสพติดให้กลับไปใช้ชีวิตอย่างปกติสุขในสังคม และตัดวงจรปัญหาการติดและการใช้ยาเสพติดมิให้ขยายตัวให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและกระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การภาคเอกชนและองค์กรประชาชน เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบ และสนับสนุน

6) **แผนการปราบปรามยาเสพติด** มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปราบปรามทำลายโครงสร้างการค้าและอิทธิพลผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ชายแดน พื้นที่รุนแรงพิเศษ พื้นที่แพร่ระบาดรุนแรงและพื้นที่แพร่ระบาดปานกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และสำนักงาน ป.ป.ส. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม (กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบและสนับสนุน

7) **แผนการบริหารจัดการ** มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานและให้มีระบบการสนับสนุนที่เพียงพอและเอื้ออำนวยต่อการนำแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติและการดำเนินงานในพื้นที่ให้สำนักงาน ป.ป.ส. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบและสนับสนุน

ทั้งนี้ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด ประกอบด้วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เสนาธิการทหารบกและเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นกรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นกรรมการและเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามแนวทางการใช้พลังแผ่นดิน เพื่อเอาชนะปัญหาเสพติดให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายโดยให้จัดตั้งสำนักงานอำนวยการแผนเพื่อรองรับภารกิจของคณะกรรมการนี้

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการ การดำเนินงาน การอำนวยการ การประสานงาน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับภาค จังหวัดอำเภอ และพื้นที่ปฏิบัติการเกิดเอกภาพ รวมทั้งมีการสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน ได้กำหนดให้มีองค์กรต่าง ๆ ดังนี้

1) **ศูนย์อำนวยการประสานการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดชายแดนระดับภาค** มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสกัดกั้นยาเสพติดในพื้นที่ชายแดน และการเสริมสร้างความมั่นคงตามแนวชายแดน โดยมีแม่ทัพภาคเป็นผู้อำนวยการทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้ การกำกับดูแล กองทัพบก

2) **ศูนย์อำนวยการปราบปรามยาเสพติดระดับภาค** มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปราบปรามการค้ายาเสพติดระดับภาค การแก้ไขปัญหายาเสพติดที่มีลักษณะเชื่อมโยง

คาบเกี่ยวกันหลายจังหวัด รวมทั้งการยุติปัญหายาเสพติดในพื้นที่สำคัญ ๆ ให้ได้โดยเร็ว โดยมีผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคเป็นผู้อำนวยการ

3) ศูนย์อำนวยการร่วมด้านการข่าวยาเสพติดในส่วนกลางและระดับภาค ให้สำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดขึ้น เพื่อบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารสำหรับดำเนินการต่อกลุ่มผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้มีอิทธิพล และผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การอำนวยการด้านข่าวกรองยาเสพติด การกำหนดมาตรการและแนวทางมีการปฏิบัติการสืบสวนปราบปรามยาเสพติด รวมทั้งการสนับสนุนการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ต่าง ๆ

4) ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกรุงเทพมหานคร (ศ.ปส.ก.) มีคณะอำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจนครบาล ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้แทนกองทัพบก ผู้แทนกองทัพเรือ ผู้แทนกองทัพอากาศ ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ส. ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนที่ปลัดกรุงเทพมหานครคัดเลือก 1 คน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักอนามัย เป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่อำนวยการ กำกับติดตามและสนับสนุนการดำเนินงานในกรุงเทพมหานคร และให้จัดสำนักงานและบุคลากรประจำฝ่ายอำนวยการรองรับการดำเนินงานของคณะอำนวยการให้บังเกิดประสิทธิภาพ

5) ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัด (ศ.ปส.จ.) มีคณะอำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดปลัดจังหวัดนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย 1 คน แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด ผู้แทนหน่วยทหารในพื้นที่ซึ่งกระทรวงกลาโหมมอบหมาย 1 คน ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ส. ภาค ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ส. มอบหมาย 1 คน ผู้แทนองค์กรภาคประชาชนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือก 1 คน เป็นกรรมการและหัวหน้าฝ่ายอำนวยการ ศ.ปส.จ. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้จัดสำนักงานและบุคลากรประจำฝ่ายอำนวยการรองรับการดำเนินงานของคณะอำนวยการ ให้บังเกิดประสิทธิภาพ

6) ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเขต (ศ.ปส.ข) และศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับอำเภอ / กิ่งอำเภอ (ศ.ปส.อ. / ศ.ปส.กอ.) ทำหน้าที่ปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ร่วมกับหน่วยงานและองค์กรประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีผู้อำนวยการเขตหรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี เป็นหัวหน้าศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

## 2. นโยบายของกระทรวงมหาดไทย

กระบวนการมหาดไทยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นนโยบายเร่งด่วน โดยกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการดังนี้

2.1 ส่งเสริมบทบาทของชุมชน ในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ตามหลักการป้องกันนำหน้าการปราบปราม ด้วยการ

2.1.1 สนับสนุนการป้องกันยาเสพติดเชิงรุกในกลุ่มเด็กและเยาวชน โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว โรงเรียน ชุมชน วัด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการจัดทำโครงการร่วมป้องกันยาเสพติดในลักษณะบูรณาการ

2.1.2 ส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการรณรงค์เพื่อให้ผู้ติดยาเสพติด และสมัครใจจะบำบัดรักษา เข้ารับการบำบัดในสถานบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดของหน่วยงานต่าง ๆ

2.1.3 ส่งเสริมบทบาทของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เพื่อลดปัญหาความต้องการยาเสพติดของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน รวมทั้งเพื่อสกัดกั้นการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่จะเข้าสู่ชุมชน

2.2 พัฒนาประสิทธิภาพงานของระบบปฏิบัติการในส่วนกลางและภูมิภาคที่จะนำนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ ทั้งในด้านของระบบฐานข้อมูล ระบบแผนงาน และระบบงบประมาณ ให้มีเอกภาพในการประสานการปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพในการทำงาน

2.3 พัฒนาศักยภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน (อส.) ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายปกครองและตำรวจในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

## 3. นโยบายของจังหวัดสงขลา

จังหวัดสงขลาได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้น และเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติด จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ “รวมพลังคนสงขลา สร้างกระแส แก้ปัญหายาเสพติด” ขึ้น เพื่อให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายาเสพติดภายใต้ปณิธานเดียวกัน คือ “ยาเสพติดเป็นภัยต่อชีวิตและทำลายความมั่นคงของชาติ เพื่อศักดิ์ศรีและเกียรติยศของชาวสงขลา เราจะไม่ค้า ไม่เสพ ไม่สนับสนุน และไม่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด”



นโยบายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของจังหวัดสงขลา มีดังนี้

- 1) สนับสนุนความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทุกองค์กรในจังหวัด ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชนในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
  - 2) สร้างกระแสสังคมเพื่อต่อต้านและกดดันการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
- ทุกรูปแบบ

3) บูรณาการมาตรการป้องกัน มาตรการปราบปราม และมาตรการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เพื่อให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดมีความเป็นเอกภาพ สามารถทำลายกระบวนการที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ทั้งการเสพ การผลิต การค้า ยาเสพติด ในพื้นที่จังหวัด ตลอดจนการสกัดกั้นการนำยาเสพติดเข้ามาแพร่ระบาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ

สำหรับเป้าหมายในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของจังหวัดสงขลา ได้กำหนดไว้ ดังนี้

- 1) จัดตั้งหมู่บ้านปลอดยาเสพติด อย่างน้อยตำบลละ 1 หมู่บ้าน/ ปี สำหรับในเขตเทศบาล จัดตั้งชุมชนปลอดยาเสพติด อย่างน้อยเทศบาลละ 1 ชุมชน / ปี
- 2) จัดตั้งตำบลปลอดยาเสพติด อย่างน้อยอำเภอละ 1 ชุมชน / ปี
- 3) ลดการแพร่ระบาดของยาเสพติด จากระดับรุนแรงให้อยู่ในระดับปานกลางหรือเบาบาง

ในการจัดองค์กรการบริหารเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดของจังหวัดสงขลาเป็นไปอย่างมีเอกภาพและสามารถบรรลุผลตามนโยบายและเป้าหมายที่ได้วางไว้ดังนี้

- 1) ระดับจังหวัด จัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ณ ศาลากลางจังหวัดสงขลา โดยขอยืมตัวข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานประจำศูนย์ฯ ในการบริหารงาน แบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายป้องกัน ฝ่ายปราบปราม และฝ่ายบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- 2) ระดับอำเภอ จัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอขึ้นทุกอำเภอ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดในพื้นที่ แบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย เช่นเดียวกับศูนย์ฯจังหวัด
- 3) ระดับท้องถิ่น ได้กำหนดรูปแบบให้มีศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในระดับท้องถิ่น คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นทุกแห่งโดยให้มีโครงสร้างและภารกิจในการดำเนินงานเช่นเดียวกับศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดและอำเภอ

## สาระสำคัญของนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

### ความหมายของนโยบาย

นโยบายเป็นกรอบสำคัญของการบริหารและการดำเนินการของหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลหรือภาคเอกชน ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ก่อนรัฐบาลจะทำหน้าที่บริหารบ้านเมืองก็จะต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในองค์กรต่าง ๆ หน่วยงานหลายแห่งหลังจากที่ผู้บริหารสูงสุดเข้ารับตำแหน่งแล้วก็จะมีการแถลงนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงานให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้ทราบ นโยบายจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหาร

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson 1975 : 3 อ้างถึงใน วันชัย สุวรรณศิริเขต 2534 : 18) ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรือแนวทางที่องค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา

คาร์ล ฟรีดริช (Carl J. Friedrich 1963 : 70 อ้างถึงใน วันชัย สุวรรณศิริเขต 2534 : 18) ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่า คือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่ง ซึ่งมีทั้งอุปสรรคและโอกาสบางประการ ด้วยอุปสรรคและโอกาสที่พึงมีนั่นเองที่ผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์และเอาชนะสภาพการณ์นั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

กุลธร ธนาพงศธร (2530 : 9 อ้างถึงใน วันชัย สุวรรณศิริเขต 2534 : 18) กล่าวสรุปความหมายของนโยบายไว้ว่า เป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่องค์กรของรัฐระดับใดก็ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางชี้แนะให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อมร รักษาสัตย์ (2520 : 20 อ้างถึงใน วันชัย สุวรรณศิริเขต 2534 : 18) ให้ความหมายนโยบายอย่างกว้าง ๆ ว่าเป็นความคิดขององค์กร จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ 2) การกำหนดแนวทางใหม่ 3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

จากความหมายของนโยบายที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า นโยบาย หมายถึงแนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานหนึ่ง เพื่อเป็นกรอบสำหรับการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

## 2. ความหมายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญมากในการชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้

วอเตอร์ วิลเลียม (Water Williams 1975 : 531-567 อ้างถึงใน วันชัย สุวรรณศิริเขต 2534 :18) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือ “การที่องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานแล้วบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้”

เวน มิเตอร์ และเวนฮอนด์ (Van Meter and Van Horn 1975 : 445-446 อ้างถึงใน วันชัย สุวรรณศิริเขต 2534 : 18) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำที่ดำเนินการโดยบุคคล/กลุ่ม ทั้งในส่วนที่เป็นทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในขั้นตอนการตัดสินใจในระดับนโยบาย

เจฟฟรีย์ แอล เพรสแมนและอารอน วิลด์ฟสกี (Jeffery L. Pressman & Aaron Wildavsky 1973 :15 อ้างถึงในวันชัย สุวรรณศิริเขต 2534 :18) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือ ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตรงตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

ส่วนนักวิชาการของไทยได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติในความหมายที่ไม่แตกต่างกันนัก คือ

สาคร บุญอาจ (2536 อ้างถึงใน ชาติชาย แดงเอี่ยม 2542 : 40 ) กล่าวไว้ว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์กรที่ต่อเนื่องเป็นพลวัตร” ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบายกับสภาพองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัดเงื่อนไขและสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

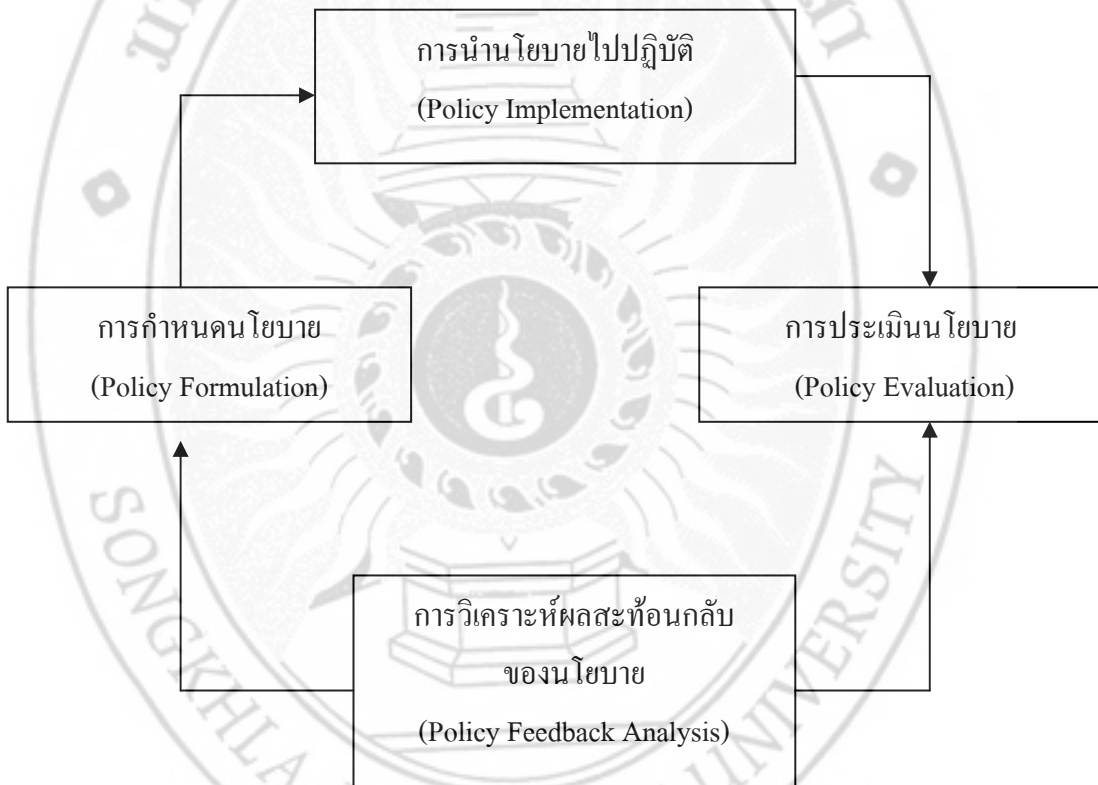
ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 90) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติน่าจะมีประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น

ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไปไม่ใช่กิจกรรมที่ชั่กชั่ตอน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา

ประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีขั้นตอนในการดำเนินการ แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กัน และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อนมีเป้าหมายหรือกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

### องค์ประกอบหลักของขบวนการนโยบายสาธารณะ



แผนภูมิที่ 2 องค์ประกอบหลักของขบวนการนโยบายสาธารณะ

(วรเดช จันทรศร 2537 :100)

## ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการต่างประเทศได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลายท่าน ดังนี้

เจมส์ ดับบลิว เฟรชเลอร์ (James W. Fesler 1980 อ้างถึงใน เจษฎา อรุณพัฒน์พงศ์. 2527 : 34 –35) ได้กล่าวถึงความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญต่อไปนี้

- สมรรถนะ (Capacity) และความจริงจัง (Commitment)
- การมีเป้าหมายในนโยบายที่ชัดเจน (Clear Objectives)
- การคิดริเริ่มที่ดี (Initiative) ของกระบวนการกำหนดนโยบาย

ส่วนนักวิชาการของไทยได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

วรเดช จันทรศร (2537 :103-105) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย 7 ปัจจัย

- บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์
- กระบวนการการติดต่อสื่อสาร
- กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล
- ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ
- ทรัพยากร
- สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- ความร่วมมือและการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ”

1) บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives) เป็นสิ่งจำเป็นที่องค์การจะต้องกำหนดให้มีขึ้นและจะต้องกำหนดให้ชัดเจนทั้งนี้เนื่องจากการมีบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนย่อมจะทำให้เข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจแล้วว่า อะไรคือความต้องการ ย่อมเป็นการง่ายที่จะทำให้อำนาจหน้าที่สามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่นและการมอบหมายงานย่อมจะทำให้ง่ายต่อการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือระบบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อผู้บริหาร โครงการ ในการควบคุมตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างต่อเนื่องและตลอดเวลาและระบบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

ย่อมส่งผลทำให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นซึ่งระบบการให้คุณให้โทษที่เป็นธรรมก็จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

- 1.1) คำนึงถึงเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของนโยบายในลักษณะที่เป็นไปได้
- 1.2) คำนึงถึงความเป็นรูปธรรมของนโยบาย ในลักษณะที่สามารถนำไปปฏิบัติและวัดได้

2) กระบวนการติดต่อสื่อสาร (Interorganizational Communication) เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องกำหนดให้มีขึ้น เพื่อเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติทราบว่า บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้มีเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติอย่างไรและผู้ปฏิบัติถูกคาดหวังจะให้ปฏิบัติอย่างไร

3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล (Enforcement Activities) เป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการต้องกำหนดให้มีขึ้น เพื่อใช้วัดความก้าวหน้าหรือวัดผลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยใช้วิธีต่าง ๆ เข้าควบคุมการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติไปตามแนวทางของนโยบายที่กำหนดไว้ เช่น การสนับสนุนหรือตัดความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ การนำผลการปฏิบัติประกอบการให้คุณให้โทษ การใช้ระบบรายงานผลการปฏิบัติ

4) ลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies) เป็นลักษณะบางประการของหน่วยงานที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการควรส่งเสริม เพราะเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ลักษณะรูปแบบของความสัมพันธ์ภายในองค์กร ระดับความเข้มงวดในการควบคุมความแข็งแกร่งขององค์กร ระบบการสื่อสารภายในองค์กร ฯลฯ

5) ทรัพยากร (Policy Resources) ในที่นี้หมายถึง เงินทุน และการช่วยเหลืออื่น ๆ โดยปัจจัยเรื่องทรัพยากรอาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดีทรัพยากรดังกล่าวนี้อาจแยกเป็นทรัพยากร ในระบบงบประมาณของหน่วยงานและทรัพยากรนอกระบบงบประมาณของหน่วยงาน

6) สภาวะทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (Economics Social and Political Conditions) เป็นปัจจัยภายนอกขององค์กรที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องของการสนับสนุนทรัพยากรในส่วนที่เป็นงบประมาณนอกระบบว่าสามารถขอรับการสนับสนุนได้หรือไม่ หรือมีพอให้ขอรับการสนับสนุนได้หรือไม่ ในด้านการเมือง ผู้ปฏิบัติจะต้องยอมรับแนวความคิดของผู้เกี่ยวข้องแล้วนำมาหาข้อสรุปเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ยากจะทำได้โดยราบรื่น ซึ่งจะต้องมีทั้งการให้ความร่วมมือหรือไม่ให้ความร่วมมือ

7) ความร่วมมือและสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ (Co-operational and Participational Implementers) เป็นปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา เพื่อให้เกิดการยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งอาจจะใช้วิธีจูงใจ โดยใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติภายในองค์กรเกิดการยอมรับและเต็มใจที่จะปฏิบัติงาน(แผนภูมิที่ 3)



แผนภูมิที่ 3 ตัวแบบ (Models) ของการวิเคราะห์การปฏิบัติตามนโยบาย

(วเรเดข จันทรศร 2537 :104)

วเรเดข จันทรศร (2539 :195-196) ได้กล่าวเพิ่มเติมถึงการวัดระดับของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า สามารถวัดได้ 3 แนวทางด้วยกัน คือ

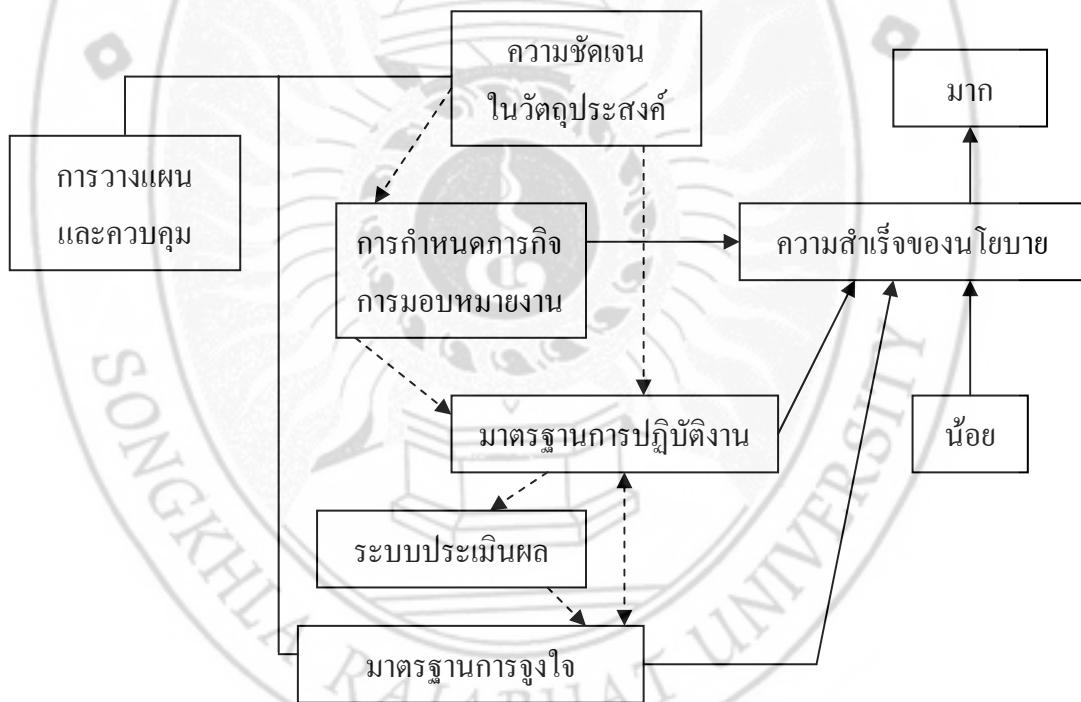
- พิจารณาจากระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะสูงตามขึ้นไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับความร่วมมือต่ำ ความล้มเหลวในการนำนโยบายออกปฏิบัติก็จะต่ำลงตามไปด้วย
- พิจารณาจากผลปฏิบัติตามนโยบายขององค์กรนั้นว่า บรรลุผลโดยปราศจากข้อขัดข้องหรือปัญหาอื่นอย่างไรหรือไม่

- พิจารณาจากการที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ในระยะสั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติอย่างไร หรือก่อให้เกิดผลกระทบพึงปรารถนาไว้อย่างไรหรือไม่

### ตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2529 : 535-553) ได้เสนอตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผลไว้ 6 ตัวแบบคือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) มีฐานคติที่ว่า โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คืนให้โทษ (แผนภูมิที่ 4)

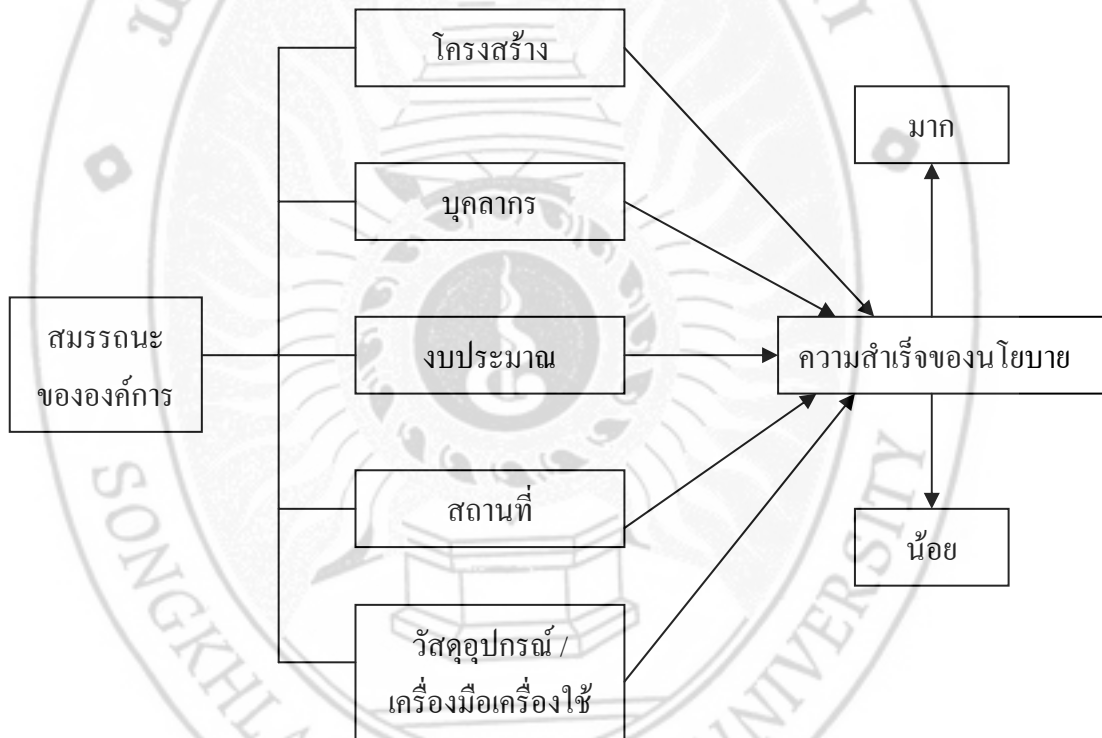


แผนภูมิที่ 4 แสดงตัวแบบด้านการจัดการและเหตุผล(Rational Model)

(วรเดช จันทรศร 2529 :535)



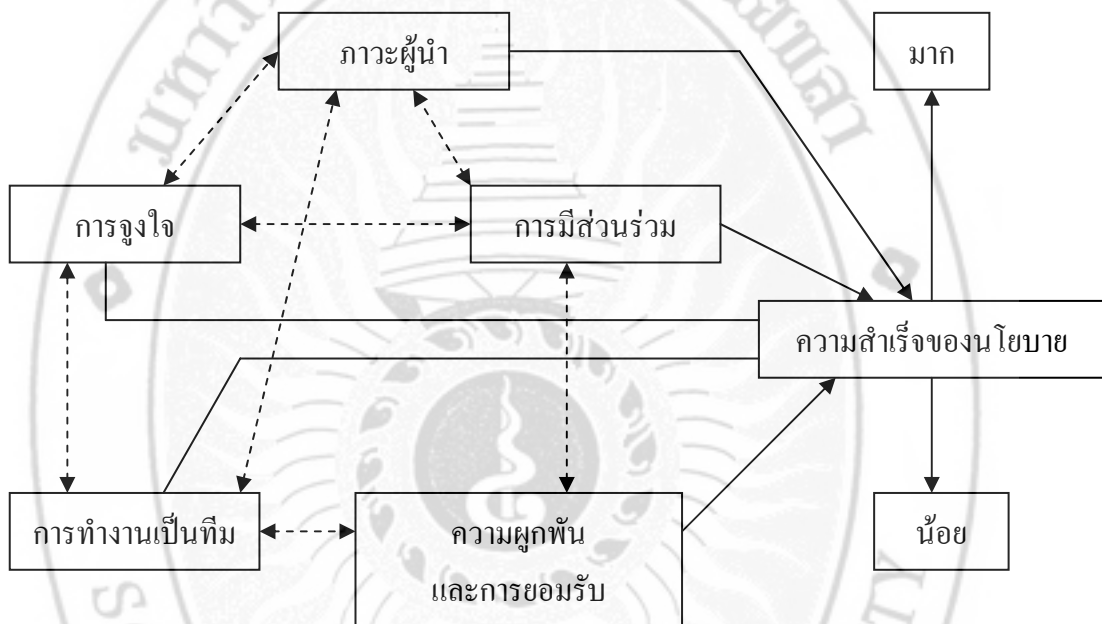
2. ตัวแบบด้านการจัดการ(Management Model) ตัวแบบนี้จะให้ความสนใจสมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถ ทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี ทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ (แผนภูมิที่ 5 )



แผนภูมิที่ 5 แสดงตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

(วรเดช จันทรศร 2529 :536)

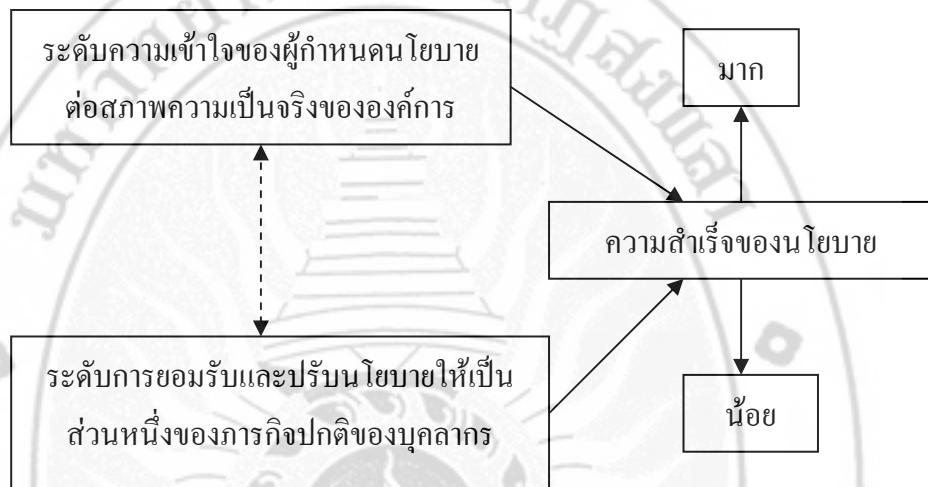
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organizational Development Model) ตัวแบบนี้ จะเน้นการมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิก ในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้ การควบคุม เป็นต้น (แผนภูมิที่ 6)



แผนภูมิที่ 6 แสดงตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organizational Development Model)

(วรรณคดี จันทรรศ 2529 :540)

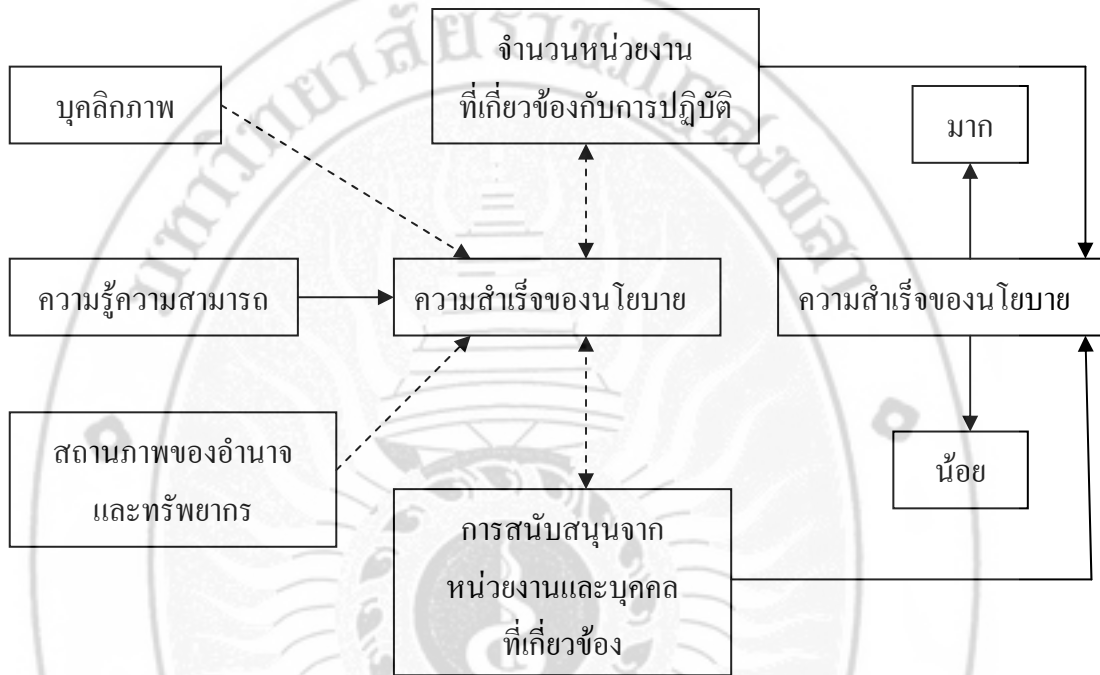
4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย ได้แก่ หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาแต่อาจจะกระจายทั้งองค์กร ข้าราชการระดับล่างที่ติดต่อกลัษิตกับประชาชนสามารถใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ โครงการนี้สำเร็จหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการระดับนี้เป็นสำคัญ (แผนภูมิที่ 7)



แผนภูมิที่ 7 แสดงตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

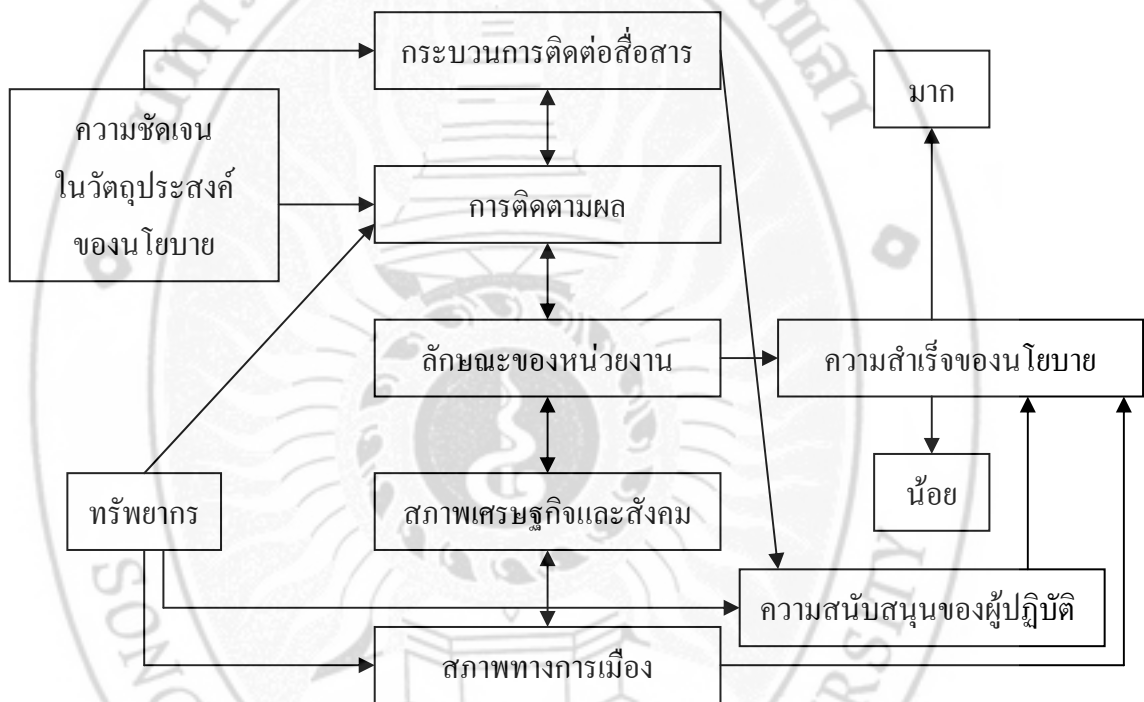
(วเรช จันทรศร 2529 :542)

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เน้นว่าการสร้างความสมานฉันท์ (Consensus) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ยากและเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง ความขัดแย้งจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้นจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (แผนภูมิที่ 8)



แผนภูมิที่ 8 แสดงตัวแบบการเมือง (Political Model) (วรเดช จันทรศร 2529 :543)

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) เป็นตัวแบบที่มีส่วนตัวแปรจาก 5 ตัวแบบข้างต้น ผสมอยู่มากพอที่จะช่วยให้เป็นตัวแบบที่มีความกว้างขวางกว่าตัวแปรอื่น ๆ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญปัจจัยหลัก 3 ตัว คือ กระบวนการสื่อข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรและความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ตัวแปรที่ใช้ศึกษาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน คือ กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรม เพื่อให้การบังคับมีผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม สภาวะทางการเมือง บรรทัดฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรความสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ (แผนภูมิที่ 9)



แผนภูมิที่ 9 แสดงตัวแบบทั่วไป (General Model) (วรเดช จันทรศร 2529 :545)

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้การบูรณาการ(Integration) จากตัวแบบต่าง ๆ โดยจะนำปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ รวม 4 ประการ คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรสนับสนุนสมรรถนะของหน่วยงาน และความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีสิ่งที่จะต้องนำมาประกอบในการพิจารณาว่านโยบายดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้อย่างไร มีปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องอย่างไร และปัญหาหรือข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นนั้น จะเกิดในระดับมหภาค หรือจุลภาคอย่างไร และสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เพียงใด

วเรช จันทร์ศร (2537 : 222-235) ได้กล่าวถึงปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ประกอบไปด้วยปัญหาสำคัญ 5 ประการคือ

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ
2. ปัญหาทางการควบคุม
3. ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
4. ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง
5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

### 1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ

1.1 ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลากรนั้นมีเงื่อนไขหลาย ๆ ประเด็นที่จะต้องพิจารณา โดยเงื่อนไขประการแรก ต้องพิจารณาว่า นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติ นั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าไร มีคุณสมบัติอย่างไร เงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถตลอดจนมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ ประการที่สาม หากหน่วยงานไม่มีบุคลากรประเภทนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะสามารถสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานได้อย่างไร ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเป็นปัญหาในขั้นเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหากหน่วยงานขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบาย จะส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นเริ่มแรกและในระยะต่อไป

1.2 ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับเงินทุน เป็นปัญหาที่สำคัญค่อนข้างมากหากหน่วยงานถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขการสนับสนุนเงินทุนไม่ว่าอาจจะเป็นด้วยจำนวนเงินทุนหรือระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับต่าง ๆ ย่อมจะส่งผลทำให้การปฏิบัติงาน เกิดความไม่คล่องตัวไม่สามารถตอบสนองต่อนโยบายได้อย่างที่กำหนดไว้ ซึ่งปัจจัยนี้จะสามารถแก้ไขได้ก็ตรงที่หน่วยงานกลางจะต้องเข้ามาแก้ไข ปัญหา เช่น การจัดสรรงบประมาณการแก้ไขระเบียบหรือข้อบังคับ เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวต่อการปฏิบัติงาน

1.3 ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บางกรณีการปฏิบัติตามนโยบายจำเป็นต้องใช้วิชาการหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่ถ้าผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องก็ย่อมส่งผลกระทบต่อปัญหาทางด้านสมรรถนะเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยทางด้านบุคลากรโดยตรงอีกส่วนหนึ่ง

## 2. ปัญหาทางด้านการควบคุม

ความสามารถในด้านการควบคุม คือ ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งสภาพปัญหาทางด้านการควบคุมก็คือ ประการแรก หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแปลงนโยบายที่ได้วางเอาไว้เป็นแนวทางปฏิบัติอันสอดคล้องต่อความต้องการของผู้กำหนดนโยบายได้ และประการที่สอง หน้าที่ปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานนั้นเพียงไร ซึ่งเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไม่ได้ หากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจว่าตนเองควรทำอะไร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ถูกต้อง แผนงาน โครงการ ตลอดจนวัตถุประสงค์ต่าง ๆ คลุมเครือ ไม่ชัดเจน

3. ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง มีเงื่อนไขที่สำคัญ อยู่ 6 ประการด้วยกันที่ทำให้สมาชิกภายในองค์กร หรือภายในหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นไม่ได้มาจากมาตรฐานความต้องการของตนอย่างแท้จริง

3.2 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นมีผลทำให้ดุลพินิจ ในการปฏิบัติ ตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนเองต้องเปลี่ยนไป

3.3 สมาชิกในหน่วยงานเห็นว่า หัวหน้าหน่วยงานไม่ได้ให้ความสนับสนุนหรือให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

3.4 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นมีผลทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างขนานใหญ่

3.5 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้น โดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน

3.6 สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจว่าจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร

4. ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กร ที่นานโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องต่อในการนานโยบายไปปฏิบัติ โดยปัญหาดังกล่าวจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้

- 4.1 ระดับของการติดต่อและสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยที่ปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4.3 ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ หมายถึง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน ซึ่งจะทำให้ความสนับสนุนเพิกเฉยหรือต่อต้าน การนานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีมากหรือน้อยเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 5.1 ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าหน่วยปฏิบัติงานที่รับผิดชอบมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนานโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร
- 5.2 บุคคลสำคัญในท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้ความสนับสนุนเพิกเฉยหรือคัดค้านการนานโยบายไปปฏิบัตินั้นมากน้อยเพียงไร

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นสองส่วน คือ งานวิจัยในประเทศ และงานวิจัยต่างประเทศ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### งานวิจัยในประเทศ

พรรณพ วงศ์มลาไสย (2537 : บทคัดย่อ) ศึกษาการนานโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการกำหนดเขตควบคุมมลพิษบริเวณเมืองพัทยา พบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนานโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านการวางแผนปฏิบัติการ ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรและคุณสมบัติของบุคลากร ปัจจัยด้านการประสานงานสำหรับหน่วยงาน ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านการเมือง การทุจริต คอร์รัปชัน การกระจายอำนาจ



อภิญา สุนทรสาธิต (2537 อ้างถึงใน กมล ศาสตรี. 2541 : 35) ศึกษาการนำนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือกนาปีของรัฐบาลชวณ หลีกภัย ไปปฏิบัติ พบว่า นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ยังขาดความชัดเจนในเรื่องเจตนารมณ์ของนโยบายว่า รัฐบาลจะช่วยเกษตรกรให้ขายข้าวได้ราคาดีหรือช่วยเหลือผู้ค้าข้าว และในทางปฏิบัติที่รัฐบาลมีนโยบายควบคุมราคาข้าวสารให้ต่ำมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติไม่ชัดเจนในนโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก เนื่องจากเป็นนโยบายที่ขัดแย้งกัน

วันชัย โอสุคนธ์ทิพย์ (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล ปัจจัยด้านการสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา และปัจจัยด้านการปฏิบัติงาน มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรของผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น

นภาพรณ สวัสดิ์มงคล (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษานโยบายโครงสร้างการบริหารงาน และปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายทะเบียนราษฎรไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีงานทะเบียนราษฎรในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร พบว่านโยบายโครงสร้างการบริหารงานและอุปสรรคในการนำนโยบายการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรในความรับผิดชอบของ กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ มีสาเหตุจากนโยบายการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร โครงสร้างและระบบการองค์กร ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายทะเบียนราษฎรไปปฏิบัติ 3 ประการ คือ ด้านความขัดแย้งของระเบียบ ข้อบัญญัติ กฎหมาย และหนังสือสั่งการกับนโยบายส่วนกลาง ด้านลักษณะงานที่ไม่เอื้ออำนวยและจิตใจผู้ปฏิบัติงาน ด้านทรัพยากร อันได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ บุคลากร สถานที่ปฏิบัติงาน และวัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี

อรรถกร ชุมวรรฐายี (2539 อ้างถึงใน กมล ศาสตรี. 2541 : 36) ศึกษาประสิทธิผลการนำนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ความเพียงพอของบุคลากร ความเพียงพอด้านงบประมาณ ความเพียงพอด้านอาคารสถานที่ ความเพียงพอด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ความร่วมมือของผู้ปกครอง การลดค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง การบริหารโครงการและส่งเสริมคุณภาพการศึกษา มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาไปปฏิบัติ

เฉลิมชัย สุวรรณรัตน์ (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายป้องกันและแก้ปัญหาค่าครองชีพที่ไม่สงบของนักเรียน นักศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ส่วนกลาง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พบว่าด้านปัจจัยส่วนบุคคลของผู้บริหารโรงเรียน ด้านปัจจัยความชัดเจนในวัตถุประสงค์นโยบายและด้านปัจจัยกระบวนการถ่ายทอดนโยบาย มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของโรงเรียน

สว่างศรี สว่างไพโร (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง พบว่า ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) การขาดการประสานงาน 2) การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

สมพงษ์ โภคศิพันธ์ (2539) ศึกษาการนำนโยบายการบังคับใช้หมวกนิรภัยสำหรับผู้ขับขี่และคนโดยสารรถจักรยานยนต์ไปปฏิบัติ : การวิเคราะห์ปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของนโยบายในเขตอำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา พบว่าในกลุ่มของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์และกลุ่มเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ สถานะทางเศรษฐกิจ ทัศนคติ มาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย สมรรถภาพของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กมล สาดศรี (2541) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัด อานาจเจริญ พบว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านกระบวนการถ่ายทอดนโยบาย มีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

สุริยพรรณ ณ สงขลา (2545) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยด้านความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นผลสำเร็จ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการศึกษาเกี่ยวกับ ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ สถานะทางเศรษฐกิจทัศนคติ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย สมรรถภาพของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยด้านความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยที่ทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ ตลอดจนปัจจัยความชัดเจนในวัตถุประสงค์นโยบายและด้านปัจจัยกระบวนการถ่ายทอดนโยบาย มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล ปัจจัยด้านการสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา และปัจจัยด้านการปฏิบัติงาน มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) การขาดการประสานงาน 2) การขาดความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) การขาด ความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

## งานวิจัยต่างประเทศ

พอล เบอร์แมน (Paul Berman 1977 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว 2534 : 25) ทำการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย นวัตกรรมที่รัฐบาลกลางได้ให้ความสนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยผู้ศึกษาเลือกเอาโรงเรียนท้องถิ่นจาก 18 ตำบล (Districts) การศึกษาครั้งนี้ได้ทำภายหลังสงครามสิ้นสุดไปแล้ว 1-2 ปี ความสำเร็จของโครงการวัดจาก 1) เปอร์เซ็นต์ของเป้าหมาย 2) ความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการ 3) จิตสำนึกของครูเกี่ยวกับการประสิทธิผล 4) ประสิทธิภาพการทำงานของครู และ 5) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดห้องเรียน เป็นต้น

การศึกษาของ พอล เบอร์แมน ครั้งนี้พบว่า ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของครูโดยการสนับสนุนจากครูใหญ่ สามารถอธิบายหรือมีอิทธิพลต่อร้อยละของเป้าหมายโครงการบรรลุผลและความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการ เช่นเดียวกับปัจจัยด้านการใช้กลยุทธ์แบบการสนับสนุนกันเป็นทีม ปัจจัยด้านจิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผลก็สามารถอธิบายหรือทำนายร้อยละของเป้าหมายโครงการบรรลุได้เช่นกัน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดห้องเรียน สามารถอธิบายผลรวมการเปลี่ยนแปลงของครูได้ ในขณะที่ประสิทธิภาพการสอนของครูนั้นมีอิทธิพลทางลบต่อร้อยละของเป้าหมายโครงการบรรลุและผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับตัวครู

ริชาร์ด เอฟ เอลมอร์ (Richard F. Elmore. 1979 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว. 2534 : 25) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความสลับซับซ้อนของนโยบายกับระบบการควบคุมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยคิดว่านักกฎหมายและนักบริหารจะเข้าไปมีอิทธิพลอย่างไรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นการศึกษาเพื่อดูว่าผู้กำหนดนโยบายจะเลือกแนวทางใด ระหว่างแนวทางที่ใช้ในการกำกับควบคุม (Regulatory Approach) ที่เน้นการควบคุมเพื่อให้การปฏิบัติตามโดยใช้สาย การบังคับบัญชา กับแนวทางการปฏิบัติตามขั้นตอนของแผนงาน (Rethinking) ในการที่จะเข้าไปควบคุม ยิ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อนมากเท่าใด การควบคุม การรวมอำนาจการดูแล โรงเรียน เช่นต้อจ้อหัน โปลีเทคนิคอย่างใกล้ชิด และการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับจะแน่นหนา (Tighten) มากยิ่งขึ้นเท่านั้น เอลมอร์ เสนอว่า ทางออกก็คือ จะเลือกทางใด ระหว่างการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ แบบให้ความซับซ้อนมากแล้วก็มีกรควบคุมตามขั้นตอนการบัญชา มาก ๆ กับกรออกแบบให้มีความสลับซับซ้อนน้อยแล้วควบคุมแบบมอบอำนาจ

จากการศึกษาทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นว่า ปัจจัยต่าง ๆ อาทิเช่น มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย สมรรถนะของหน่วยงาน ความเพียงพอของทรัพยากร การจัดสรรงบประมาณ ความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และด้านการประสานงาน มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้