

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประชาคมโลกกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตสำคัญคือปัญหายาเสพติด โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยนั้นปัญหานี้ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และคุณภาพประชากร ปัญหาเสพติดเป็นภัยคุกคามต่อสังคมไทยที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นแม้ว่าในระยะที่ผ่านมาทุกรัฐบาลจะพยายามหาทางแก้ไขปัญหามา โดยการกำหนดนโยบายและแผนงานที่ชัดเจน และถึงแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการป้องกันและปราบปรามอย่างเต็มที่แต่ก็มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ เน้นการดำเนินงานในเชิงรับและขาดความยืดหยุ่น รวมทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากนัก ประกอบกับปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดและแพร่กระจายของยาเสพติดยังคงดำรงอยู่และขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาเชิงโครงสร้างทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนแหล่งอบายมุข เช่น สถานบริการ และสถานบันเทิงเรีงมย์ต่าง ๆ ส่งผลให้ปัญหาเสพติดยิ่งขยายตัวกลายเป็นภัยคุกคามที่กัดกร่อนทำลายสังคมไทยมากยิ่งขึ้นและส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งต่อตัวบุคคลและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะกระทบต่อการพัฒนาการทางร่างกาย จิตประสาท ทำลายสมองของเด็ก เยาวชนและแรงงานที่เป็นพลังที่สำคัญในอนาคต ซึ่งเป็นยุคเศรษฐกิจใหม่ที่ต้องการสติปัญญาและความรู้เป็นฐานในการพัฒนา รวมทั้งกระทบต่อความอบอุ่น ความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และความสงบสุขของสังคม ตลอดจนกระทบถึงชื่อเสียง และเกียรติภูมิของประเทศไทย

นโยบายการปราบปรามยาเสพติด เริ่มมาจากปัญหาเสพติดให้โทษ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ ปัญหาหนึ่งในสังคม และมีส่วนทำลายความมั่นคงของชาติในด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรของชาติอย่างใหญ่หลวง (ไกรสุข ลินสุข, 2532, หน้าคำนำ) นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศ จะปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาในทุกชุดของรัฐบาลไทย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2547, หน้า 27) จนกระทั่งถึงรัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้ปัญหายาเสพติดเป็นวาระแห่งชาติ ที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการให้บรรลุผลภายในเวลาอันรวดเร็วพร้อมกับประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด และมอบนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการตามแนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้งแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2546 เป็นต้นมา จนสามารถควบคุมปัญหายาเสพติดให้อยู่ในระดับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตปกติสุขของประชาชน

และได้ประกาศชัยชนะต่อยาเสพติดเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2546 อย่างไรก็ตามปัญหาการใช้ยาเสพติดที่ผิดกฎหมายไม่ใช่ศัตรูที่จะสามารถถูกขจัดไปได้ดังเช่นในการทำสงคราม แต่เป็นปัญหาที่รุนแรงและไม่มีวันจบสิ้นไปได้ จำเป็นต้องมีการชี้แจงให้จำกัดอยู่ในขอบเขตอย่างต่อเนื่องระยะยาว หรือกล่าวโดยสรุปว่าเป็นปัญหาที่ต้องการการโต้ตอบที่เป็นพลวัตและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องด้วยพลังแผ่นดินของประชาชนทั้งประเทศ ผู้ซึ่งต้องเฝ้าระวังอันตรายต่อชนรุ่นต่อ ๆ ไปของเด็กและเยาวชน

โรงเรียนและสถาบันทางการศึกษานับว่าเป็นแหล่งที่เสี่ยงต่อการเสพติด และจำหน่ายยาเสพติดเป็นอย่างอื่นอีกแห่งหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นสถานที่รวมของนักเรียนซึ่งอยู่ในระยะวัยรุ่น ซึ่งเป็นวัยที่มีความอยากรู้อยากลอง อยากเห็น และหาประสบการณ์ใหม่ ๆ ดังเช่นจากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2536 พบว่า มีผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทยทั้งสิ้น 1,257,590 คน หรือ ร้อยละ 2.17 ของประชากรทั้งหมด และในบรรดาผู้ติดยาเสพติดมีจำนวน 71,666 คน หรือประมาณ ร้อยละ 5.66 เป็นเยาวชนในสถานศึกษา (ปรีชา วิหคโต และคณะ, 2541, หน้า 61) และจากผลการวิจัยเพื่อเฝ้าระวังรักษาคุณภาพเยาวชนไทย: กรณีศึกษาตัวอย่างนักเรียน-นักศึกษาภาคปกติในทุกสังกัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และทบวงมหาวิทยาลัย พบว่าการใช้สารเสพติดของกลุ่มนักเรียน-นักศึกษาเมื่อจำแนกออกตามสังกัดการศึกษา ปรากฏว่า นักเรียน นักศึกษาในสังกัดกรมอาชีวศึกษามีการใช้สารเสพติดมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ทางกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาจึงได้มีการกำหนดนโยบายและแผนงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในโรงเรียนขึ้น โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการกำหนดนโยบายให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้จัดทำนโยบาย แผน โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อรองรับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในส่วน of เยาวชนที่เป็นนักเรียน นักศึกษาในทุกหน่วยงาน

สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษานับว่าเป็นสถาบันการศึกษาที่มีกลุ่มผู้เสี่ยงต่อการติดยาเสพติดมากอย่างยิ่ง เพราะนักศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในช่วงวัยรุ่นที่อยากรู้อยากลอง และนักศึกษายังมีภาพลักษณ์ที่ไม่เน้นหนักในเชิงวิชาการ มีความท้าทายต่อระเบียบวินัยหรือแบบแผนต่าง ๆ และจากการที่รัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศความสำเร็จของการแก้ปัญหา ยาเสพติด ดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษาและมีประสบการณ์ใกล้ชิดกับการแก้ปัญหา ยาเสพติดในสถานศึกษาเป็นระยะเวลามากกว่า 20 ปี มีความเชื่อว่า ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่มีพลวัต ผู้มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาคงต้องตระหนักว่า ยาเสพติดนั้นมีโอกาสที่จะหวนกลับมาบ่มเพาะอย่างรุนแรงได้อีกถ้าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพิกเฉยต่อปัญหา การประกาศความสำเร็จในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของรัฐบาลนั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการแก้ปัญหา ยาเสพติดของ

ประเทศ เป็นเสมือนการส่งสัญญาณของผู้นำประเทศว่ามีความมุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง การแก้ปัญหานี้มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเข้มข้นและมีความต่อเนื่อง จากกลุ่มพลังมวลชน องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งประเทศ

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน เพื่อนำข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยนี้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานตามกระบวนการการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติ และความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน

ความสำคัญของการวิจัย

ผลที่ได้จากการวิจัยอาจเป็นข้อมูลสำหรับกระทรวงศึกษาธิการและสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดและพัฒนานโยบาย และแนวทางการแก้ปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาโดยรวมของกระทรวงศึกษาธิการ และสถานศึกษาในสังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และอาจเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหาร โรงเรียนระดับอาชีวศึกษาใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดให้กับนักเรียนหรือนักศึกษาที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

คำถามการวิจัย

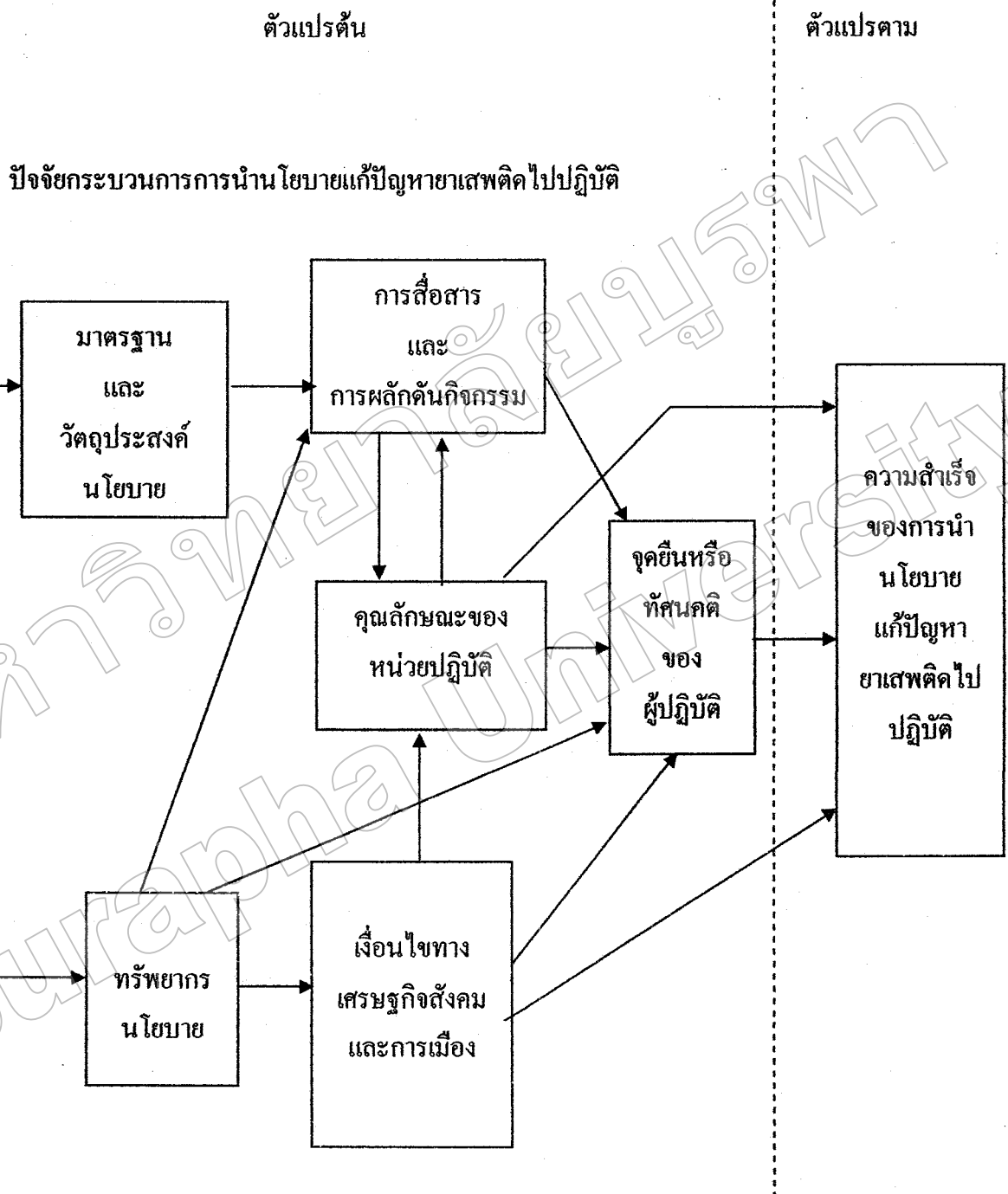
1. การดำเนินงานตามกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติและความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนอยู่ในระดับใด
2. ปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน

สมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยกระบวนการการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติ ทุกปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน

กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อสังเคราะห์ปัจจัยกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน โดยใช้กรอบแนวคิดแบบกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A Model of Policy Implementation Process) ของแวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn) และแวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter) เป็นตัวแบบในการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยปัจจัย 6 ปัจจัย ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารและการผลักดันกิจกรรม คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองและจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จ โดยผู้บริหารโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนในตำแหน่งครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการ เป็นผู้ให้ข้อมูลการวิจัยทั้งในส่วนที่เป็นปัจจัยกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังกรอบแนวคิดการวิจัยตามแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบความคิดการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้ใช้เนื้อหาแนวทางการแก้ปัญหาเสถียรภาพของกระทรวงศึกษาธิการ โดยสอดคล้องกับตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A Model of Policy Implementation Process) ตามแนวคิดของ แวน ฮอร์น และแวน มีเตอร์ (Van Horn & Van Meter, 1975, pp. 445-448) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยองค์ประกอบของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 6 ปัจจัย คือ 1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย (Policy Standards and Objectives) 2) ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) 3) การสื่อสารและการผลักดันกิจกรรม (Communication and Enforcement Activities) 4) คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics of Implementation Agencies) 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) 6) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition of Implementers) ส่วนเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสถียรภาพไปปฏิบัติ (Success of Policy Implementation) เป็นเนื้อหาความสำเร็จของการแก้ปัญหาเสถียรภาพตามดัชนีบ่งชี้และกรอบการประเมินผลการแก้ปัญหาเสถียรภาพในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการของโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน จำนวน 358 แห่งจากทั่วประเทศ

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน จำนวน 230 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัย 6 ประการในการนำนโยบายแก้ปัญหาเสถียรภาพไปปฏิบัติ ดังนี้

3.1.1 มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย

3.1.2 ทรัพยากรนโยบาย

3.1.3 การสื่อสารและการผลักดันกิจกรรม

3.1.4 คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

3.1.5 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

3.1.6 จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสถียรภาพไปปฏิบัติ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัจจัยกระบวนการการนํานโยบายแก้ปัญหาเฉพาะไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือองค์ประกอบการดำเนินงานนโยบายแก้ปัญหาเฉพาะในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ในวิจัยนี้ใช้องค์ประกอบตามรูปแบบกระบวนการการนํานโยบายไปปฏิบัติ (A Model of Policy Implementation Process) ของแวน ฮอร์น และแวน มีเตอร์ ซึ่งประกอบด้วย 6 ปัจจัย คือ 1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย 2) ทรัพยากรนโยบาย 3) การสื่อสารและการผลักดันกิจกรรม 4) คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง 6) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ โดยผู้บริหาร โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนเป็นผู้ให้ข้อมูลการดำเนินงานการแก้ปัญหาเฉพาะในแต่ละปัจจัย ดังนี้

1.1 มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย หมายถึง การดำเนินการให้นโยบาย แผน เป้าหมายการแก้ปัญหาเฉพาะ มีความชัดเจนและให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน มีความเข้าใจต่อการดำเนินการนโยบายให้เป็นไปตามมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย

1.2 ทรัพยากรนโยบาย หมายถึง การดำเนินการจัดหางบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ ข้อมูลสารสนเทศ และความร่วมมือจากผู้ซึ่งสนับสนุนการดำเนินการของนโยบาย

1.3 การสื่อสารและการผลักดันกิจกรรม หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การประชุมชี้แจงนักเรียน ผู้ปกครอง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และชุมชนให้รับทราบ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการนโยบาย

1.4 คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการจัด โครงสร้างหน่วยงาน การจัดตั้งคณะกรรมการ การมอบหมายความรับผิดชอบ และการกำหนดบทบาท หน้าที่ที่ชัดเจน เพื่อการปฏิบัติตามนโยบาย

1.5 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หมายถึง การดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ ให้มีส่วนสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบาย

1.6 จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการให้บุคลากร และ คณะกรรมการการแก้ปัญหาเฉพาะของโรงเรียน จัดทำแผนปฏิบัติการ จัดกิจกรรมการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและมีความมุ่งมั่น

2. ความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ผลการดำเนินการแก้ปัญหาเฉพาะของโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน โดยพิจารณาจากเกณฑ์และดัชนีบ่งชี้เกี่ยวกับการลดลงของนักเรียนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ความพยายามและความสำเร็จของโรงเรียนในการนํานโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล และการได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองและชุมชน เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ

3. โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน หมายถึง สถานศึกษาที่เปิดสอนในระดับอาชีวศึกษา
สังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน
พ.ศ. 2525 ซึ่งในวิจัยนี้ใช้เป็นหน่วยการกลุ่มตัวอย่าง

4. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง บุคคลในตำแหน่งครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือ
ผู้อำนวยการ ซึ่งทำหน้าที่บริหารในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนที่ได้รับการสุ่มเป็นกลุ่มตัวอย่าง
ในปีการศึกษา 2548 และเป็นผู้ให้ข้อมูลการวิจัย