

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย โดยสาระที่ศึกษาคือครอบคลุม ประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. สภาพปัญหาสาเหตุในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน
2. นโยบายการแก้ปัญหาสาเหตุของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ
3. นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 3.1 นโยบายและนโยบายสาธารณะ
 - 3.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 3.2.1 มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย (Policy Standards and Objectives)
 - 3.2.2 ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources)
 - 3.2.3 การสื่อสารและการผลักดันกิจกรรม (Communication and Enforcement Activities)
 - 3.2.4 คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies)
 - 3.2.5 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, Social and Political Conditions)
 - 3.2.6 จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition of Implementers)
4. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Success of Policy Implementation)
5. ความสำเร็จของนโยบายการแก้ปัญหาสาเหตุของกระทรวงศึกษาธิการ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สภาพปัญหาสาเหตุในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน

สำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations Office of Drugs and Crime: UNODC) ได้จัดพิมพ์เอกสารเรื่อง “แนวโน้มของปัญหาเสพติด โลกปี ค.ศ. 2003 (Global Illicit Drug Trends 2003)” ซึ่งแสดงตัวเลขผู้ใช้ยาเสพติดทั่วโลกมีประมาณ 200 ล้านคน โดยกลุ่มใหญ่ที่สุดประมาณ 163 ล้านคนเสกัญชา อันดับสองประมาณ 34 ล้านคนติดสารเสพติดประเภทยาบ้า (Amphetamine) อันดับสามประมาณ 14 ล้านคน ติดสารเสพติดประเภทโคเคน (Cocaine) อันดับสี่ประมาณ 10 ล้านคน ติดสารเสพติดประเภทเฮโรอีน (Heroin) จำนวนที่เหลือน

คิดสารเสพติดประเภทอื่น ๆ เช่น ฝิ่น และมอร์ฟีน เป็นต้น โดยผู้ใช้และคิดสารเสพติดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี เช่นปี ค.ศ. 2002 มีผู้คิดสารเสพติดประมาณ 185 ล้านคน และในปี ค.ศ. 2003 เพิ่มขึ้นเป็น 200 ล้านคน (กอบกุล จันทวโร, 2547, หน้า 10-15)

ประเทศไทยมีปัญหายาเสพติดรุนแรงกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชียอาคเนย์ เพราะเป็นประเทศที่มีพื้นที่ติดกับแหล่งผลิตยาเสพติดทางภาคเหนือของประเทศ และเป็นประเทศที่มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวก จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดเป็นไปอย่างกว้างขวางโดยประมาณการว่าในปี พ.ศ. 2544 มีผู้ติดยาเสพติดทั้งประเทศมากกว่า 1 ล้านคน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2547, หน้า 7) และสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (Thailand Development Research Institute: TDRI) ได้ทำการสำรวจผู้ติดยาเสพติดของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2536 พบว่ามีจำนวน 1,257,590 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.17 ของประชากรทั้งประเทศ และในบรรดาผู้ติดยาเสพติดเป็นเยาวชนในสถานศึกษา (ปรีชา วิหคโต และคณะ, 2541, หน้า 61)

นักศึกษาของสถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการใช้ยาเสพติดอย่างยิ่ง เพราะเป็นผู้มีอายุอยู่ในช่วงวัยรุ่นที่อยากรู้อยากลอง และบุคลิกของนักศึกษามีภาพลักษณ์ที่ไม่เน้นทางวิชาการ ทำหยาต่อระเบียบแบบแผนของโรงเรียนและสถาบัน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2547, หน้า 15) ได้รายงานข้อมูลจากการค้นพบทางการวิจัยว่าในจำนวนนักเรียนทุกสังกัดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ร้อยละ 42.4 เป็นนักเรียนระดับอาชีวศึกษาทั้งที่เป็นโรงเรียนของรัฐบาลและโรงเรียนเอกชน โดยส่วนใหญ่เสพยาบ้า กัญชา และสารระเหยประเภทต่าง ๆ ตามลำดับ และเกี่ยวข้องกับสารเสพติดทั้งในฐานะผู้เสพ ผู้นำส่ง และผู้ค้า

นโยบายการแก้ปัญหาเสพติดของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ

นโยบายการแก้ปัญหาเสพติดของรัฐบาล

รัฐบาลทุกรัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาเสพติดมาโดยตลอดโดยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายแก้ปัญหาเสพติดต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 11) ดังนี้

1. นโยบายเร่งด่วน คือ การเร่งรัดตั้งสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดควบคู่ไปกับการปราบปรามและป้องกัน
2. นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เร่งรัดดำเนินการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายใต้้นโยบายเร่งด่วน โดยหลักการป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด ดังนี้

2.1 เชื่อมโยงกับการบังคับใช้กฎหมายและการสร้างกระบวนการพิเศษ เพื่อควบคุมและปราบปรามผู้ค้าและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตและการค้ายาเสพติดอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว และเป็นธรรม พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายหรือเพิ่มบทลงโทษสูงสุดกับข้าราชการการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องและให้รางวัลและการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ที่ให้ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด

2.2 ควบคุมการนำสารเคมีที่อาจนำไปสู่การผลิตยาเสพติดอย่างเข้มงวด และเสริมสร้างกลไกของภาครัฐและมาตรการทางกฎหมายให้ก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในการผลิตยาเสพติด

2.3 สร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและนานาชาติ เพื่อควบคุมและกำจัดแหล่งผลิตและเครือข่ายการจำหน่ายยาเสพติดข้ามชาติ

2.4 แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ารับการบำบัดรักษา และฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพยาเสพติด โดยให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเข้ารับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพได้ทันทีโดยไม่มีผลทางกฎหมาย และการปรับสภาพแวดล้อมให้แก่ผู้เสพยาเสพติดอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้เสพยาสามารถกลับเข้าสู่สังคม ได้อย่างปกติสุข

3. นโยบายด้านความมั่นคงแห่งรัฐ การรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากจะขึ้นอยู่กับความมีนโยบายเศรษฐกิจที่ถูกต้องแล้ว ยังต้องพึ่งพาหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศเป็นกลไกสำคัญดังนี้คือ การสนับสนุนกองทัพในการให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ องค์กร และประชาชน เพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดให้บรรลุอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งในการสนับสนุนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

4. นโยบายพัฒนาภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร ด้านการพัฒนากรุงเทพมหานคร เร่งรัดและสนับสนุนการสร้างงานสร้างรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ด้วยการแก้ไขปัญหาในชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบ ทั้งด้านการจัดหาที่อยู่อาศัย และสร้างแหล่งงาน การจัดการศึกษาการสาธารณสุข การฟื้นฟูและรักษาสังคม การป้องกันและบรรเทาอาชญากรรมและสาธารณภัย รวมทั้งการป้องกันปราบปรามยาเสพติด

นโยบายการแก้ปัญหายาเสพติดของกระทรวงศึกษาธิการ

จากสถานการณ์ปัญหายาเสพติดในปัจจุบัน ซึ่งได้ได้แพร่ระบาดเข้าในสถานศึกษาอย่างกว้างขวาง และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการแก้ปัญหายาเสพติดของรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 27-28) ดังนี้

1. ให้สถานศึกษานำกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงห่วงใยในปัญหายาเสพติดมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ในการจัดกิจกรรมรณรงค์ และประชาสัมพันธ์ ให้นักเรียน นักศึกษา ตระหนักถึงสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาเสพติดกระตุ้นและปลูกจิตสำนึกในการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เหมาะสมกับเพศ วัยและฐานะ

2. ปฏิรูปหลักสูตรและระบบการเรียนการสอนให้เกิดกระบวนการคิดอย่างมีเหตุผล ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม สร้างทักษะชีวิต และพัฒนาศักยภาพของนักเรียนนักศึกษา

3. สร้างเสริมภูมิคุ้มกัน จัดระบบดูแล เฝ้าระวัง ป้องกัน กลุ่มเป้าหมายนักเรียน นักศึกษา ที่ยังไม่เคยใช้ยาเสพติดไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด

4. สร้างบรรยากาศที่อบอุ่นภายในโรงเรียน โดยมอบหมายให้ครูที่ปรึกษาหรือครูประจำชั้นคอยสอดส่องดูแลพฤติกรรม และให้คำปรึกษาแก่นักเรียนอย่างใกล้ชิด และดำเนินการตามระบบดูแลนักเรียน พร้อมกวดขัน กำชับให้นักเรียน นักศึกษา ไม่ออกจากเขตสถานหลังเวลา 22.00 น.

5. ปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษาให้สะอาด ร่มรื่นเป็นระเบียบ ปราศจากมุมอับ ควบคุมปัจจัยเสี่ยงบริเวณรอบสถานศึกษาและประสานงานกับชุมชนและหน่วยงานอื่นให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดอย่างจริงจัง

6. ถือเป็นนโยบายที่จะดูแลนักเรียน นักศึกษา ที่เสพยาเสพติดในฐานะผู้ป่วย โดยไม่ได้มองและส่งไปบำบัดรักษาทุกราย ตลอดจนให้ความคุ้มครองนักเรียน นักศึกษา ที่ถูกหลอกลวง หรือถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจำหน่ายยาเสพติด

7. ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติด ต้องส่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาดทั้งทางวินัยและกฎหมาย โดยให้ออกจากราชการไว้ก่อน

8. ผู้บริหารสถานศึกษาต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาอย่างจริงจัง หากทะเลาะหรือปากปิด ไม่เอาใจใส่ ขาดความรับผิดชอบ ผู้บริหารสถานศึกษาต้องได้รับการลงโทษ

9. ให้ใช้ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาเป็นเกณฑ์ในการประกอบการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการ โอนย้ายของผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

10. ผู้บริหารระดับสูง และผู้ตรวจราชการ จะต้องร่วมกันรณรงค์เพื่อลดเป้าหมายผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้หมดไป และให้กำกับติดตามการแก้ปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง สำหรับพื้นที่ที่ทำดีให้ยกย่องชมเชย

กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดยุทธศาสตร์มาตรการในการดำเนินงานป้องกันยาเสพติด ในสถานศึกษา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มอบหมายให้สถานศึกษา และหน่วยงานทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องร่วมมือกับผู้ปกครองและชุมชนปิดกั้นโอกาสการใช้ยาเสพติดของเยาวชน ทุกวิถีทาง โดยเน้นการจัดกิจกรรมเสริมสร้างทางเลือกการส่งเสริมความสามารถพิเศษ การหล่อหลอมบุคลิกภาพพึ่งตนเอง และการฝึกฝนอบรมทักษะชีวิต เพื่อการรู้จักใคร่ครวญแยกแยะ ผิดชอบชั่วดี และฝึกฝนวินัยในตนเอง เพื่อรู้จักยับยั้งชั่งใจตามยุทธศาสตร์ 9 ประการ ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 29-30)

1. จัดโครงการ “ครอบครัวเข้มแข็ง โรงเรียนอบอุ่น” เพื่อเชื่อมและหลอมรวมพลังระหว่างบ้านและโรงเรียนให้เป็นที่พึ่งแก่เด็กและเยาวชนอย่างแท้จริง
2. นำศาสนธรรมสู่เด็กและเยาวชนเพื่อเป็นหลักในการดำรงชีวิตด้วยความร่วมมือระหว่างสถาบันทางศาสนาและโรงเรียน
3. สร้างเด็กและเยาวชนให้เป็นพลเมืองที่ดีและเคารพในประ โยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตนด้วยการเข้าร่วมในกิจกรรมตามหลักสูตรและแนวทางของลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด ผู้นำเพื่อประ โยชน์และการฝึกตามหลักสูตรของนักศึกษาวิชาทหาร
4. ส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้ออกกำลังกาย และเล่นกีฬาอย่างสม่ำเสมอจนเป็นนิสัย เพื่อพัฒนาสุขภาพกายและใจ เสริมสร้างวินัยในตนเองและสามารถทำงานร่วมกันเป็นทีม
5. ส่งเสริมให้เด็กและเยาวชน ได้เล่นดนตรีเพื่อกล่อมเกลাজิตใจและเสริมสร้างสุนทรียภาพ
6. ส่งเสริมกิจกรรมด้านศิลปะเพื่อให้เด็กและเยาวชนได้ค้นพบความสามารถของตนเอง มีช่องทางในการแสดงออกและสื่อสารที่หลากหลาย และสร้างเสริมความคิดสร้างสรรค์ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับโลกแห่งอนาคต
7. ให้ความสำคัญแก่การเรียนรู้วัฒนธรรมท้องถิ่น และวัฒนธรรมไทย เพื่อให้เด็กและเยาวชนมีความภาคภูมิใจ และผูกพันต่อรากฐานทางวัฒนธรรมและสามารถเผชิญความเปลี่ยนแปลงด้วยความมั่นคงและรู้เท่าทัน
8. ถือเป็นหน้าที่สำคัญที่โรงเรียนจะต้องจัดการเรียนการสอน เพื่อให้ความรู้เสริมสร้างจิตสำนึกทักษะชีวิต และภูมิด้านทานต่อยาเสพติด และอบายมุข และจัดระบบดูแลนักเรียนทุกคนให้ทั่วถึง โดยสร้างเครือข่ายแนะแนวภายใน โรงเรียน
9. วางแนวทางที่จะร่วมมือกับผู้ปกครอง เพื่อบำบัดรักษาและฟื้นฟูเด็กและเยาวชนผู้หลงผิดยาเสพติด

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดของกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 31-34) ดังนี้

1. เน้นการปลูกจิตสำนึก และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและการดำเนินงานป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา ให้แก่บุคลากรทางการศึกษาทุกระดับทั้งผู้บริหาร สถานศึกษา ศึกษาานิเทศก์ ครู อาจารย์ และนักเรียน นักศึกษา

2. เน้นการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา โดยการสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดแก่กลุ่มนักเรียน นักศึกษา ที่ไม่มีประสบการณ์ในการใช้ยาเสพติด การให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียน นักศึกษา กลุ่มเสี่ยงและกลุ่มเสพติด การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพแก่นักเรียน นักศึกษา กลุ่มติดยาเสพติดและการใช้มาตรการทางกฎหมายแก่นักเรียน นักศึกษา กลุ่มค้า ยาเสพติด โดยอาชีพ

3. เน้นการควบคุมปัจจัยเสี่ยงและเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดัน และส่งเสริมให้นักเรียน นักศึกษาหัน ไปใช้ยาเสพติด

4. เน้นการระดมการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาจากพ่อแม่ผู้ปกครองผู้นำชุมชน องค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน ตลอดจนสถาบันทางศาสนาและสถาบันสังคมอื่น ๆ

5. เน้นการพัฒนาระบบการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา ให้มีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนากระบวนการข้อมูลสภาพปัญหายาเสพติด ระบบการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียน นักศึกษา รวมทั้งระบบการบริหารจัดการ การนิเทศ การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน

การดำเนินงานตามนโยบายแก้ปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดกิจกรรมหลัก เพื่อให้เป็นไปตามกรอบแนวทางในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดดังนี้

1. การปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักของพิษภัยยาเสพติด โดยการจัดประชุมชี้แจง และการอบรมต่าง ๆ ได้แก่การประชุมชี้แจงเกี่ยวกับแผนและยุทธศาสตร์ของการป้องกันให้กับผู้บริหารครู-อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาในสังกัด และศึกษาานิเทศก์มีการอบรมนักเรียน นักศึกษาเกี่ยวกับพิษภัยของยาเสพติดตลอดจนการประชุมชี้แจงให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง และชุมชน จัดให้มีการรณรงค์ผ่านสื่อ ได้แก่การผลิตสื่อ เช่น คัดเอาท์ วีดิโอ สิ่งพิมพ์ แผ่นพับรณรงค์ต่าง ๆ การรณรงค์ผ่านสื่อท้องถิ่น การแสดงพื้นบ้าน การจัดกิจกรรมประกวด และการแข่งขัน เช่น การประกวดคำขวัญ เรียงความ วาดภาพ เวิร์ลด์เดอร์ ดี.เจ. โรงเรียน ฯลฯ

2. การสร้างภูมิคุ้มกันและแก้ปัญหาคติของเด็กรุ่นต่อไป โดยใช้กระบวนการเรียนการสอนตามปกติ ฝึกอบรมทักษะชีวิต ฝึกอบรมนักเรียน นักศึกษาแกนนำ การจัดกิจกรรมทางเลือก การจัดกิจกรรมพัฒนาคุณธรรม การจัดกิจกรรมรณรงค์ผ่านสื่อ สำหรับเด็กกลุ่มเสี่ยงจัดให้มีการให้คำปรึกษาแนะนำ การจัดค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การตรวจปัสสาวะ การติดตามเยี่ยมบ้าน ในส่วนของเด็กกลุ่มติดยาโรงเรียนควรจัดให้มีการส่งบำบัดรักษา การจัดค่ายฟื้นฟูสมรรถภาพ การดูแล เฝ้าระวัง และการติดตามผลหลังการบำบัดรักษา และการตรวจปัสสาวะเพื่อป้องกัน การติดยา ส่วนในเด็กกลุ่มค้ายา ในกรณีเป็นผู้ติดยาและค้าด้วย ให้ส่งบำบัด และเปลี่ยนสภาพแวดล้อม ให้เหมาะสม ในกรณีเป็นนักค้ามืออาชีพร ให้ดำเนินการทางกฎหมาย

การสร้างภูมิคุ้มกันในกลุ่มบุคลากรนั้นควรจัดให้มีการอบรมครู อาจารย์ ให้มีความรู้ ในการคัดกรองและการให้คำปรึกษาในเบื้องต้นมีการอบรมครู อาจารย์ แนะนำครู อาจารย์ ที่รับผิดชอบ ให้มีความรู้ในการให้คำปรึกษาระดับลึก อบรมสารวัตรนักเรียน สารวัตรนักเรียน เครือข่าย ให้ทราบบทบาทหน้าที่ในการเฝ้าระวัง จัดให้มีวิทยากรความรู้พระภิกษุ ผู้นำทางศาสนา เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นวิทยากร และขยายผลการดำเนินงานในพื้นที่ตลอดจนการพัฒนาครู อาจารย์ ที่รับผิดชอบ จัดทัศนศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนประสบการณ์

3. การควบคุมปัจจัยเสี่ยงมีการตรวจเยี่ยมหอพักทั้งในและนอกสถานศึกษาจัดให้ หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเข้มงวดกับสถานบันเทิงในพื้นที่ มีการปรับปรุง พัฒนา สภาพแวดล้อมในโรงเรียนให้เหมาะสมตลอดจนการสร้างเครือข่ายผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน ร้านค้า นักเรียน นักศึกษา ในการช่วยกันสอดส่องพฤติกรรม

4. การประสานความร่วมมือและระดมทรัพยากร มีการประสานความร่วมมือกับองค์กร ภาครัฐและองค์กรเอกชน ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชนและผู้นำศาสนาจัดให้มีการประชุมผู้ปกครอง รายห้อง มีการรวมเครือข่ายผู้ปกครองในการแก้ปัญหาเสพติดให้ผู้แทนองค์กรภาครัฐและองค์กร เอกชน ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาในโรงเรียนและสร้างความเข้มแข็งในชุมชนโดยการ ใช้วัดเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาคุณธรรม คุณภาพชีวิต

5. การบริหารจัดการโรงเรียนควรมีการพัฒนาระบบข้อมูล ระบบนิเทศในสถานศึกษา มีการติดตามประเมินผลผู้ติดยาเสพติด สนับสนุนการวิจัย และพัฒนาการดำเนินงาน มีการประสาน ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยจัดให้ระบบเฝ้าระวังปัญหา เปิดโอกาสให้ครูและนักเรียน มีส่วนร่วมในการดำเนินงานบริหารจัดการ

นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายและนโยบายสาธารณะ

นโยบายมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการบริหารและการปฏิบัติงาน โดยนโยบายเป็นเครื่องชี้นำการบริหารในหลายประการ เช่น ช่วยให้มีการตัดสินใจในทิศทางที่ถูกต้อง (รุ่งเรือง สุชาภิรมย์, 2543, หน้า 10) ดังที่ วิจิตร ศรีสอาน (2532, หน้า 25) ได้เปรียบเทียบนโยบายว่าเสมือนดังเข็มทิศหรือทางเลือกที่จะคัดท้ายให้เรือเดินไปสู่จุดหมายปลายทางที่ตั้งความปรารถนาไว้ในกรณีที่นโยบายนั้นเป็นนโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ก็จะหมายถึงแนวทางที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเพื่อการบริหารสังคมหรือประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในประเทศหรือสังคมนั้น ฉะนั้นจึงมีนักวิชาการให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า นโยบาย และนโยบายสาธารณะ ไว้หลากหลายดังนี้

แคสท์ และ โรเซนชวีก (Kast & Rosenzweig, 1985, p. 499) อธิบายว่า นโยบายเป็นแผนของการปฏิบัติการทั่วไปที่ชี้แนะสมาชิกขององค์การให้ดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การ

ฮายแมน และสกอต (Haiman & Scott, 1974, p. 65) ให้ความหมายว่า นโยบาย คือขอบเขตของเหตุและผลที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงนโยบายในฐานะที่เป็นเครื่องมือของผู้บริหารด้วย

แอนเดอร์สัน (Anderson, 1970, p. 1) ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาดคัดค้านทางอุตสาหกรรม หรือราคาสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น

คอลลีเวลล์ (Caldwell, 1970, p. 2) เห็นว่า “นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ”

สรุปได้ว่า นโยบาย หมายถึง กรอบความคิดของผู้บริหารหรือผู้นำระดับสูงของหน่วยงานที่ต้องการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเพื่อให้เกิดความสำเร็จหรือความเจริญก้าวหน้าขององค์การหรือหน่วยงานในอนาคต

ลาสเวลล์ และแคปแลน (Lasswell & Kaplan, 1970, p. 71) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ ค่านิยม และการปฏิบัติ ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

เอลลิสัน (Allison, 1971, p. 1) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องโดยกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งใช้สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้อง

เป็นผู้รับผิดชอบในการทำความเข้าใจและการแสดงออกเกี่ยวกับค่านิยมในสิ่งต่าง ๆ ที่แต่ละสถาบัน เห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของสังคม

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์ (2540, หน้า 10) ได้สรุปว่า นโยบายสาธารณะนั้นเป็นแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา และนโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบ หรืออาจเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำก็ได้

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543, หน้า 42) ได้สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้โดยมุ่งถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยเป็นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง เอกสารที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลภายใต้กรอบของกฎหมายตามระบบการเมืองนั้น ๆ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจจะกระทำหรือไม่ต้องการกระทำ ทั้งนี้ เพื่อการแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมืองที่กลุ่มการเมืองต้องการผลักดันให้แนวคิดของตนมีความเป็นจริงตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อการได้อำนาจการปกครองหรือการบริหารประเทศ ซึ่งรูปแบบหรือกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีความแตกต่างกันตามลัทธิการปกครองหรือความเชื่อของแต่ละสังคม รวมทั้งระดับชั้นของนโยบาย การวิจัยครั้งนี้ใช้รูปแบบหรือแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A Model of the Policy Implementation Process) ของคาร์ล อี แวนฮอร์น (Carl E. Van Horn) และ โด널ด์ เอส แวนมีเตอร์ (Donald S. Van Meter) (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 462-474) โดยมีรายละเอียดกระบวนการและองค์ประกอบแต่ละองค์ประกอบพอสังเขปดังนี้

มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย (Policy Standards and Objectives)

มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายหมายถึงการระบุรายละเอียดว่าจะให้เป้าหมายในนโยบายนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างไรซึ่งมาตรฐานจะถูกบรรจุไว้ในกฎหมายและกฎระเบียบของแผนงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการปฏิบัติ โดยมาตรฐานนโยบายจะเชื่อมโยงหรือแสดงให้เห็นถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบายด้วย โดยรายละเอียดของมาตรฐานควรเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงานและอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา มาตรฐานนโยบายยังเป็นสิ่งสำคัญในการบอกกล่าวต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในทุก

ระดับทราบว่าจะมีสิ่งใดที่ผู้ปฏิบัติถูกคาดหวังให้กระทำและบ่งชี้ว่าผู้ปฏิบัติได้รับการเปิดโอกาสให้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ได้มากน้อยเพียงใด (รุ่งเรือง สุชาภิรมย์, 2543, หน้า 22) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ เป็นสิ่งที่จะต้องกระทำให้บรรลุผล ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ทำให้ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารบิดเบือนเป้าหมายได้ยาก เพราะเป้าหมายมิใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์แต่จะต้องเป็นจริง การมีเป้าหมายชัดเจนจะทำให้การกำหนดเครื่องมือการให้การสนับสนุน การให้การชี้แนะมีลำดับขั้นตอนชัดเจนแน่นอน การมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจนจะทำให้มีศูนย์อำนาจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เข้มแข็ง ทำให้ความจำเป็นในด้านการออกกฎระเบียบเพื่อการควบคุมน้อยลง

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 462-465) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของปัจจัยมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายโดยสรุปดังนี้

1. ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of Policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การกำหนดนโยบายที่ดีต้องคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความเป็นรูปธรรม มีความเฉพาะเจาะจง และมีความมั่นคงแน่นอน และเป็นไปได้ และรายละเอียดที่เหมาะสมไม่มากไม่น้อยเกินไป ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ความชัดเจนของนโยบายโดยเฉพาะในส่วน of เป้าหมาย และ วิธีดำเนินการ ก็ถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดความชัดเจนของเป้าหมายนโยบาย ซึ่งอาจจะเป็นความคลุมเครือ และ วิธีดำเนินการของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ขาดรายละเอียดที่ชัดเจนถือเป็นปัญหาสำคัญต่อขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งอาจนำไปสู่ความล้มเหลวได้

2. ระดับความซับซ้อน (Complexity) ของการดำเนินการตามนโยบาย เป็นอุปสรรคของการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย เพราะนโยบายที่คลุมเครือทำให้ยากที่จะระบุตัวชี้วัดการปฏิบัติ หรือการระบุกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน เช่น นโยบายที่กำหนดวิธีการนำไปปฏิบัติที่สลับซับซ้อน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าความง่ายของนโยบาย (Simplicity) เป็นสิ่งที่จำเป็นมาก เพราะจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ถูกต้องตรงกัน

3. มาตรฐานการควบคุมและการประเมิน ซึ่งการวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานนโยบายและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในทางตรงกันข้ามหากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความ

คลุมเครือและมีความขัดแย้งกันย่อมทำให้ยากต่อการวัดและยากต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่ง คือ ความต้องการทราบว่า นโยบายใดประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลว คือ การพิจารณาระดับที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผล หากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความชัดเจน และแสดงคุณสมบัติที่ง่ายต่อการวัด การประเมินคุณค่าของนโยบายก็จะกระทำได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายควรเลือกล้อยคำหรือข้อความในการเรียบเรียงเรื่องแนวปฏิบัติและข้อกำหนดมาใช้อย่างพิถีพิถันให้สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามนโยบายให้ชัดเจน

4. มาตรฐานของแผนงาน แผนงาน (Program) คือ ขั้นตอนในการกำหนดการแทรกแซงเฉพาะเจาะจงเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ รวมทั้งการระบุทรัพยากรที่ต้องใช้และบริบทหรือสถานที่ที่เหมาะสม

5. แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of Policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาจากหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายจนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา ได้แก่ แฉกการณหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร มติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม นโยบายที่ดีจะต้องมีความชอบธรรม กล่าวคือจะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอื่นได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ไว้ดังนี้

ซาบาเตียร์ และแมซมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 18-43) เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบาย จะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน หากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายปราศจากความชัดเจนแล้ว ก็จะมีผลทำให้วิธีการถูกเบี่ยงเบนไปด้วย วรเดช จันทรศร (2528, หน้า 535-554) ได้อธิบายอิทธิพลเกี่ยวกับความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย เห็นว่า การมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน จะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไร คือความต้องการแล้ว ก็จะทำให้เป็นการง่ายที่ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจเด่นชัด มีการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์ อันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยง่าย

เคอร์ (Kerr, 1976, p. 361) เห็นว่าช่องทางที่ทำให้นโยบายล้มเหลวประการหนึ่ง คือ เป้าหมายไม่ชัดเจนในด้านคุณค่า ทำให้ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารสามารถบิดเบือนเป้าหมายได้ ดังนั้น เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหากมีความชัดเจนจะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จที่เป็นจริง

รีน (Rein, 1983, p. 66) เห็นว่าเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เงื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะเป้าหมายไม่ใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์แต่จะต้องเป็นจริง และเป้าหมายที่คลุมเครือ จะนำไปสู่การกำหนดแผนงานและขั้นตอนการนำไปปฏิบัติที่สลับซับซ้อน แต่ถ้าหากแผนการปฏิบัติงานมีเป้าหมายชัดเจน จะทำให้การกำหนดเครื่องมือการให้ความสนับสนุน การให้การชี้แนะและอื่น ๆ มีลำดับขั้นตอนชัดเจนแน่นอน

วอร์วิก (Warwick, 1975, p. 104) เห็นว่า ความคลุมเครือในเป้าหมายเกี่ยวกับงานจะทำให้ข้าราชการหันไปยึดถือวิธีการมากกว่าการยึดถือเป้าหมาย เพราะข้าราชการจะไม่แน่ใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งให้เกิดผลอะไร หรือมุ่งให้เกิดผลคืออะไร แต่การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานของงานที่สร้างขึ้น จะช่วยให้ข้าราชการเกิดความมั่นใจว่าเขาได้ทำตามหนทางที่ถูกต้อง และถือว่าเป็นทางออกที่ดีของข้าราชการ

เคลแมน (Kelman, 1984, pp. 75-91) ได้แนะนำไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จสูง เมื่อ

1. ใช้ผลการวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ เข้าไปประยุกต์ในขั้นตอนของการวางแผนงานเพื่อการปฏิบัติในลำดับต่อไปของหน่วยปฏิบัติ จะได้ปฏิบัติงานได้ง่ายขึ้น
2. จะต้องออกแบบโครงการให้ง่ายต่อการนำไปสู่การปฏิบัติจริง
3. ต้องกำหนดขั้นตอนที่จำเป็นในการปฏิบัติให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องมีความสามารถและความพร้อม

กล้า ทองขาว (2534, หน้า 68) กล่าวว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษครั้งนี้ ได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนที่กล่าวถึงปัจจัยมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน โดยมีประเด็นสำคัญที่เป็นส่วนประกอบของปัจจัยมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนดังนี้

1. ความชัดเจนของนโยบายการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนซึ่งหน่วยงานต้นสังกัด คือ กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดไว้
2. ความชัดเจนของเป้าหมาย แผน และกิจกรรมต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียน

3. ความรู้ความเข้าใจของผู้บริหาร ครูอาจารย์และบุคลากร ต่อนโยบายและแผนงาน การแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียน

4. การมีส่วนร่วมของครูอาจารย์และบุคลากรในการกำหนดแผนและการรับรู้ของผู้ปกครองนักเรียนต่อแผนงานการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน

5. ความชัดเจนของเกณฑ์ในการกำกับหรือตรวจสอบของโรงเรียนและความสม่ำเสมอของหน่วยเหนือในการกำกับ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน

ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources)

ทรัพยากรนโยบาย หมายถึงสิ่งที่มีอยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะใช้งานหรือถูกจัดมาเพื่ออำนวยความสะดวก หรือช่วยลดความจำเป็น ซึ่งประกอบไปด้วยตัวเงิน ที่ดิน สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์ กำลังคน และข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น ไม่ว่าคำสั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงใด และไม่ว่าจะมีการถ่ายทอดข้อความที่เที่ยงตรงแค่ไหนถ้าผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องใช้ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะไม่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ทรัพยากรที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงรวมถึงจำนวนบุคลากรที่พอเหมาะและมีความชำนาญเพียงพอในการทำงาน มีระบบสารสนเทศที่สอดคล้องและเพียงพอ และได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี ผู้มีอำนาจที่จะให้ความมั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามความตั้งใจ จะต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ได้แก่ สถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือ และงบประมาณที่จำเป็นจะต้องใช้ในการทำงานให้เหมาะสม

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 465) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของปัจจัยทรัพยากรนโยบายโดยสรุปดังนี้

1. ความเพียงพอของงบประมาณ ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงทั้งเงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ สำหรับทรัพยากรเรื่องเวลานั้น กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากปฏิทินการทำงานโดยทั่วไปจะระบุวันสิ้นสุดของแผนงานและโครงการไว้ด้วย ทำให้ผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบถูกบังคับด้วยกรอบเวลาที่ชัดเจน ส่วนปัจจัยเรื่องบุคลากรนั้น นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สิ่งที่ได้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงอยู่เสมอคือจะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และเป็นผู้ที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีความรับผิดชอบสูง มีประสบการณ์และความสามารถในการทำงานที่ได้รับมอบหมาย มีระบบสารสนเทศที่สอดคล้องและเพียงพอ

2. ความเพียงพอทางกายภาพของปัจจัยพื้นฐาน คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้แก่ สถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือ เป็นต้น

3. ความทันเวลาในการจัดหา คือ ความรวดเร็วในการจัดหาทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานให้ทันกับกรอบเวลาของแผนงานหรือ โครงการหรือกิจกรรมที่จะปฏิบัติ

นักวิชาการท่านอื่นได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบด้านทรัพยากรนโยบายไว้ดังนี้

เคอร์ (Kerr, 1976, pp. 351-363) เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ได้ชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้เพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การมีกำลังคนไม่เพียงพอขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวในการปฏิบัติ

แอตเวลล์ และเกอร์สทิน (Attewell & Gerstein, 1979, pp. 311-327) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายการบำบัดยาเสพติดไปปฏิบัติ พบว่าความล้มเหลวของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติขาดการคำนึงถึงความสำคัญด้านจิตใจของคนไข้ ทำให้นำไปสู่ข้อเสนอแนะที่จะช่วยสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการรักษาผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องอาศัยการให้กำลังใจ ให้ความเห็นอกเห็นใจและให้การเสริมแรงทางบวกแก่ผู้ป่วย

คีน (Keen, 1978, p. 31) ได้ศึกษาเรื่องการนำนโยบายด้านคอมพิวเตอร์มาใช้กับระบบการเงินของโรงเรียนในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่าปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ตัวแบบแคลิฟอร์เนียประสบผลสำเร็จก็เนื่องมาจากการมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ

จีมา และรอนดินेलลี (Cheema & Rondinelli, 1983, p. 300) เห็นว่า ภายใต้กระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้ประสบผลในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะต้องพิจารณาความพร้อมของปัจจัยย่อย 4 ประการดังต่อไปนี้

1. เงิน ที่เป็นปัจจัยสนับสนุนกระตุ้นผู้ปฏิบัติ
2. เวลา ที่กำหนดนั้นจะต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน
3. ทีมงาน ซึ่งจะต้องมีทั้งจำนวนที่เพียงพอต่องานที่ได้รับมอบหมาย และความรู้ความสามารถ

4. อำนาจ ที่จำเป็นจะต้องให้มาสนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความราบรื่น การสนับสนุนด้านวิชาการและการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง

วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 540-543) ได้นำเสนอตัวแบบที่เรียกว่า ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) มาศึกษาถึงปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้ให้

ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้าง งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และบุคลากร

เอลมอร์ (Elmore, 1979, p. 32) นำเสนอว่าปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับทรัพยากรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ในระดับล่างที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงาน โดยในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมาจากฐานคติที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มที่ระดับล่าง มิใช่ระดับบน

แฮมเบิลตัน (Hambleton, 1983, pp. 397-418) มีความเห็นว่าปัจจัยตัวหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการได้รับการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร

กันนี และฮอกวูด (Gunn & Hogwood, 1984, pp. 209-217) พบว่าทรัพยากรและความทันเวลาเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อความล้มเหลวหรือความสำเร็จของนโยบาย ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้รับผิดชอบหรือมีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องจัดหาให้ทันเวลาคำนึงกิจกรรม

การศึกษารุ่นนี้ ได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนที่ กล่าวถึงปัจจัยทรัพยากรมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย แก้ปัญหาเสพติด ไปปฏิบัติใน โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน โดยมีประเด็นสำคัญที่เป็น ส่วนประกอบของปัจจัยทรัพยากร ของนโยบายแก้ปัญหาเสพติดดังนี้

1. จิตความสามารถของหน่วยเหนือในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน
2. ความเพียงพอของงบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์และเอกสารสารสนเทศที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยเหนือและของโรงเรียน
3. ความรู้ความสามารถของบุคลากรในโรงเรียนในการใช้วัสดุอุปกรณ์เพื่อปฏิบัติตามแผนงานการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน
4. ความเหมาะสมของสถานที่เพื่อดำเนินงาน โครงการแก้ปัญหาเสพติดและความสม่ำเสมอในการประชาสัมพันธ์แผนงานการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียน

การสื่อสารและการผลักดันกิจกรรม (Communication and Enforcement Activities)

การสื่อสาร หมายถึงการสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ นโยบายเพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน โครงการมีความรู้ ความเข้าใจ สอดคล้องกัน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ ความต้องการให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ควรมีกกลไกและกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานและ

วัตถุประสงค์นโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติ ซึ่งต้องอาศัยประสิทธิภาพของการสื่อสาร ซึ่งจะประกอบไปด้วย ความชัดเจน ความถูกต้อง ความคงเส้นคงวา และ ทันเวลา

กิจกรรมผลักดัน หมายถึง สิ่งจำเป็นที่ผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหาร โครงการต้อง กำหนดให้มีขึ้นเพื่อใช้วัดความก้าวหน้าหรือวัดผลการปฏิบัติตาม นโยบาย แผนงานหรือโครงการ โดยการใช้วิธีต่าง ๆ เข้าควบคุมการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามแนวทางของนโยบายที่ กำหนดไว้ เช่น การสนับสนุนหรือตัดความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ การนำผลการปฏิบัติ ประกอบการให้ทุนให้โทษ การใช้ระบบการรายงานผลการปฏิบัติ เป็นต้น

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 465-470) ได้กล่าวถึง สาธารณภาพของปัจจัยการสื่อสารและการผลักดันกิจกรรมโดยสรุปดังนี้

1. ความชัดเจนของการสื่อสาร คือการสื่อสารข้อความ (Communications) จากระดับ นโยบายต่าง ๆ ให้ผู้ปฏิบัติได้รับทราบและปฏิบัติตาม ผู้ปฏิบัติจะไม่ยินยอมทำตามถ้าไม่มี การสื่อสารข้อความให้ทราบอย่างชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องกระทำ
2. ระดับความเข้าใจตรงกัน หมายถึง ความเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และ แนวทางการปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายก่อนที่จะลงมือปฏิบัติงานซึ่งต้อง อาศัยความชัดเจนจากการสื่อสาร
3. ประสิทธิภาพของการสื่อสาร เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ รับผิดชอบในการนำการตัดสินใจไปปฏิบัติต้องรู้ว่าตนกำลังจะทำอะไร คำสั่งในการนำนโยบายไป ปฏิบัติจะต้องถูกถ่ายทอดไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติอย่างเหมาะสม โดยจะต้องมีความชัดเจน เทียบตรง และมีความคงเส้นคงวา สื่อข้อความได้สมบูรณ์ ผลกระทบของการสื่อสารข้อความต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติมีผลกระทบทั้งทางตรง และผลกระทบทางอ้อมผ่านปัจจัยทรัพยากร ทักษะของผู้ปฏิบัติ และ โครงสร้างระบบราชการ ไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย
4. การลงโทษและการเสริมแรงทางบวก เป็นมาตรฐานการควบคุม และประเมินผลการ ปฏิบัติงาน โดยการให้การกระตุ้นและการเสริมแรงทางบวก

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการท่านอื่นได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบด้าน การสื่อสารและการผลักดันกิจกรรมไว้ดังนี้

วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 494) ได้กล่าวว่า แม้จะประสบประสิทธิภาพในขั้นต้นในแง่ ของการได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภาโดยเร็วในแง่ที่สามารถชักจูงให้หน่วยราชการเข้า มาร่วมในโครงการ มีความรวดเร็วในการอนุมัติโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับแนวคิด หรือหลักการของแผนการสร้างงานในทันที แต่รายละเอียดข้อปลีกย่อยวิธีการในการดำเนินกิจกรรม ต่าง ๆ ได้ ชักนำให้มีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไป

ปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากในการที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ เข้าไปในทิศทางเดียวกันได้ ซึ่งจากข้อค้นพบดังกล่าวมีนัยที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการประสานงานว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก

แฮมเบิลตัน (Hambleton, 1983, pp. 397-418) ได้พัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการวางแผนและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเขามีความเห็นว่าการนอกเหนือจากปัจจัยในเรื่องของความหลากหลายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านวิสัยทัศน์และอุดมการณ์ และปัจจัยของการเผยแพร่ข่าวสารของนโยบายเป็นปัจจัยที่กำหนดถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สัมพันธ์กับระบบการวางแผนนโยบาย โดยเขาเห็นว่าการสื่อสารของนโยบาย (Policy Message) เป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่สัมพันธ์กับระบบการวางแผนเขาเสนอให้มีการแยกความแตกต่างระหว่างเนื้อหาของนโยบายออกจากวิธีการสื่อสารของนโยบาย โดยเห็นว่าความกำกวมในการติดต่อสื่อสารจากรัฐบาลกลางนำไปสู่ข้อสงสัยและสร้างผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในท้องถิ่นให้เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสำคัญของการสื่อสารนโยบายจะมีมากขึ้นเนื่องจากเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ในบางสาขาของนโยบายเป็นการยากที่จะระบุให้มีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนได้ ประการที่สอง ความกำกวมในการกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการเผชิญกับความไม่แน่นอนของสถานการณ์และประการที่สาม ความกำกวมในมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจเกิดจากการที่ผู้กำหนดนโยบาย ตั้งใจที่จะให้เกิดความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนั้นการให้ความสำคัญต่อการสื่อสารของนโยบายจึงเป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

การศึกษาครั้งนี้ ได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนที่กล่าวถึงปัจจัยด้านการสื่อสารและการผลักดันกิจกรรมมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน โดยมีประเด็นสำคัญที่เป็นส่วนประกอบของปัจจัยด้านการสื่อสารและการผลักดันกิจกรรมของนโยบายแก้ปัญหาเสพติดดังนี้

1. โรงเรียนกำหนดวัตถุประสงค์การแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียนสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงาน
2. หน่วยเหนือประชาสัมพันธ์นโยบายและแผนการแก้ปัญหาเสพติดให้ประชาชนได้รับทราบและโรงเรียนได้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นโยบายและแผนการแก้ปัญหาเสพติดอย่างชัดเจนทั้งบุคลากรในโรงเรียน นักเรียน และผู้ปกครอง

3. โรงเรียนได้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานการแก้ปัญหาเสพติดให้ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปได้รับทราบ รวมทั้งบุคลากรภายในโรงเรียนรับทราบกิจกรรม และแผนการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียนอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

4. รัฐบาลและหน่วยเหนือจัดสรรงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอและทำการตรวจสอบการดำเนินงาน พร้อมทั้งเสนอแนะและให้คำปรึกษาการใช้เทคนิควิธีการที่เหมาะสมในแผนการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียน

5. ผู้บริหารรับส่งจากหน่วยเหนือใช้วิธีการเสริมแรงทางบวกในแผนการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน

6. องค์กรหรือหน่วยงานในท้องถิ่นให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนแผนปฏิบัติการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียน

คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies)

ปัจจัยคุณลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ทักษะทางด้านเทคนิคการจัดการและการเมืองของทีมปฏิบัติงาน ความสามารถในการประสานงาน ควบคุมและประสานการตัดสินใจ การสนับสนุนทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน โครงสร้างองค์กร เป็นต้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ โครงสร้างระบบราชการมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลักการพื้นฐานประการหนึ่งของโครงสร้างของทุกองค์กร คือ มาตรฐานของระเบียบการปฏิบัติขององค์กร ซึ่งมีคุณค่าในการประหยัดเวลาของผู้ปฏิบัติมาก ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับงานประจำวันได้รวดเร็วยิ่งขึ้นและก่อให้เกิดแบบแผนในการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อน ในขณะเดียวกันก็จะก่อให้เกิดความยืดหยุ่น โดยบุคลากรสามารถโยกย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งได้สะดวกและมีความเสมอภาคในการใช้กฎระเบียบ ข้อเสียประการหนึ่งเกี่ยวกับมาตรฐานของกฎระเบียบการปฏิบัติขององค์กร คือ ไม่มีการประเมินผลเพื่อการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กลายเป็นอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ การออกแบบเกี่ยวกับงานกิจวัตรในอดีต อาจเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพราะระเบียบเดิมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ ๆ หรือแผนงานใหม่ ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการให้นำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 470-471) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติโดยสรุปดังนี้

นโยบายที่นำไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จ มีความจำเป็นต้องมิกลไกและกระบวนการเพื่อให้หัวหน้าและผู้ได้บังคับบัญชาได้ถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีภารกิจชัดเจนในกรณีองค์กรเดียวจะช่วยให้หัวหน้างานสามารถ แสวงหาอัตราค่าจ้างบุคลากรเข้ามาร่วมงานที่มีความรู้ ความสามารถ ให้เป็นไปตามมาตรฐานของงาน มีการสรรหา เลือกรสรร การมอบหมายงาน การเคลื่อนย้ายบุคคล รวมทั้ง การกำหนดความก้าวหน้า และการเลื่อนตำแหน่งแก่บุคลากรให้ตรงตามความต้องการของงาน นอกจากนั้น การกำหนดภารกิจของงานให้ชัดเจน การจัดสรรอำนาจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจการควบคุมการจัดสรรงบประมาณของสำนักงาน และงานภาคสนาม ในลักษณะลดหรือเพิ่มความเหมาะสมของลักษณะงานที่ปฏิบัติ และการได้รับการจัดสรรอำนาจ จะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของผู้ได้บังคับบัญชา แต่สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กร การปฏิบัติไม่ได้มาจากการสั่งการ แต่จะต้องอาศัยการกระตุ้นส่งเสริมหรือใช้กิจกรรมการติดตามผลเพื่อเป็นเครื่องมือกำกับดูแล การมีแนวทางขั้นตอนปฏิบัติ และการมอบหมายงานชัดเจนสำหรับนโยบายที่ปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กร จะช่วยป้องกันการเบี่ยงเบนเป้าหมายนโยบาย ทำให้หน่วยงานที่วางเฉยค่อนนโยบายไม่สามารถหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษในกรณีไม่ร่วมมือ

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการท่านอื่นได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ไว้ดังนี้

เคอร์ (Kerr, 1976, p. 359) ได้ชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้เพราะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การมีกำลังคนไม่เพียงพอขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถ

ชีมา และรอนดินลลิ (Cheema & Rondinelli, 1983, p. 71) ได้ศึกษาพบว่าโครงสร้างลักษณะและผู้ปฏิบัติขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น คือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ เพราะปัจจัยส่วนนี้คือส่วนที่แสดงศักยภาพในการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน การประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพ ทำหน้าที่ตัดสินใจการบริหาร การจัดการ การติดตาม และประเมิน ชีมาและรอนดินลลิ เห็นว่า คุณสมบัติขององค์กรและผู้ปฏิบัติในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนี้ จะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ ความสามารถระบุปัญหาและกำหนดโอกาสในการพัฒนาได้ สามารถกำหนดหรือริเริ่มวิธีการแก้ปัญหาการพัฒนาได้ ตัดสินแก้ปัญหาความขัดแย้งสามารถระดมทรัพยากร สามารถบริหารแผนงานและโครงการได้

อัลเทอร์แมน (Alterman, 1982, p. 76) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นกำลังคนที่
จะใช้หรือปฏิบัติในแต่ละโครงการย่อยของนโยบายเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง กล่าวคือจะต้องคำนึงถึงว่า
จะใช้คนอย่างไร ต้องการคนเพิ่มหรือไม่ คนเหล่านั้นควรจะได้รับการศึกษาอบรมอย่างไร

คอฟแมน (Kaufman, 1971, p. 104) กล่าวว่า รูปแบบวิธีการทำงานและเทคนิคการจัดการ
คือ ลักษณะความเป็นทางการและไม่เป็นทางการขององค์การมีผลกระทบต่อความสามารถในการ
ปฏิบัติตามมาตรฐานของนโยบาย ทั้งทางตรงและทางอ้อม

เพรสแมน และ วิลคอฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973) ชี้ให้เห็นว่า คุณภาพของผู้นำ
ลักษณะและความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำต้องมีทักษะในการจัดการ
มีความสามารถในการประสานงานให้กับโครงการอย่างต่อเนื่อง สามารถควบคุม และประสาน
การตัดสินใจ มีความสามารถในการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยปฏิบัติกับองค์การภายนอกได้อย่าง
สอดคล้อง สามารถสร้างความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมที่ปฏิบัติ สามารถกำหนดภารกิจและ
การมอบหมายงานได้เหมาะสมกับบุคคล มีความสามารถในการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม
การสร้างความผูกพันให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้าง
ทีมงาน

สมบัติ ชำรงค์ธัญวงศ์ (2543, หน้า 433) ได้กล่าวว่า ความสำเร็จของแผนงาน
(Programs) และ โครงการ (Projects) มีความ สัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำของ
องค์กร

บาร์แดช (Bardach, 1980, p. 60) กล่าวว่า สภาพการมีส่วนร่วมขององค์กรภายใต้
ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงความตั้งใจจริง
ของผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
วรเดช จันทรศร (2532 ก, หน้า 11) ได้กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไป
ปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไป
ปฏิบัติว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อย
เพียงใด

การศึกษาครั้งนี้ ได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนที่ กล่าวถึง
ปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ
ของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน โดยมีประเด็นสำคัญ
ที่เป็นส่วนประกอบของปัจจัยด้านคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ของนโยบายแก้ปัญหาเสพติด
ดังนี้

1. โรงเรียนมีโครงสร้างการบริหารแผนงานแก้ปัญหาเสพติดที่ชัดเจน
2. คณะกรรมการทีมงานการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียนมีคุณสมบัติที่เหมาะสม และมีความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน
3. คณะกรรมการทีมงานมีความรู้ความเข้าใจและมีความคล่องตัวในการตัดสินใจต่อการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียนและเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป
4. โรงเรียนมีความสามารถในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลเพื่อการแก้ปัญหาเสพติดกับหน่วยงานอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ
5. ผู้บริหารโรงเรียนมีภาวะผู้นำในการบริหารแผนงานการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน
6. คณะกรรมการทีมงานมีความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานและมีการผสมผสานวิธีการในการทำงานอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economics, Social and Political Conditions)

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หมายถึง การสนับสนุนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกลุ่มพลัง องค์กร หรือบุคคลที่มีอำนาจ หรือทรัพยากรที่จะช่วยผลักดันโครงการจากส่วนกลางและท้องถิ่น การสนับสนุนอาจแสดงออกทางด้านการวิชาการ การเงิน หรือด้านเทคนิคจากส่วนกลาง และการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย และการสนับสนุนด้านความสามารถของบุคคลและองค์กรทางด้านทักษะเชิงเทคนิคและการจัดการจากท้องถิ่น

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 471-472) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของปัจจัยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยสรุปว่าเมื่อส่วนกลางเป็นฝ่ายกำหนดมาตรฐานของแผนงานและแนวปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานและข้าราชการท้องถิ่นยอมปฏิบัติตามนโยบายระดับชาติ ส่วนกลางก็ต้องสนับสนุนเพื่อให้หน่วยงานและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินงานไปได้ โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคการสนับสนุนทางการเมือง สนับสนุนด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น การเข้าไปรับฟังปัญหา ให้ข้อชี้แนะ การตรวจสอบทบทวนแผนงาน และให้ความมั่นใจในด้านการสนับสนุนทางการเงินจากส่วนกลางเป็นสิ่งจำเป็น วิธีการผลักดันของข้าราชการส่วนกลางด้วยการให้ความสะดวกเพื่อให้ข้าราชการและหน่วยงานท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของส่วนกลางอาจทำได้หลายวิธีดังกล่ามาแล้ว นอกจากนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินอกจากจะได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางแล้ว ยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในท้องถิ่นด้วย เพราะประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างอิสระ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับอิทธิพลของข้าราชการที่ดำเนิน โครงการ การสนับสนุนหรือ

คัดค้านจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ จะมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ พร้อมทั้งจะเข้ามาตรวจสอบการดำเนินการของข้าราชการในท้องถิ่นด้วย นอกจากนั้นการสนับสนุนหรือคัดค้านการดำเนินงานโครงการในท้องถิ่นของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ จะมีผล กระทบต่อความตั้งใจจริงของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจส่งผลถึงกับทำให้ข้าราชการรู้สึกกระอักกระอ่วน หรือปฏิเสธเป้าหมายของนโยบายได้ ในทางตรงข้าม หากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ให้การสนับสนุนทั้งทางด้านแรงงานและกำลังทรัพย์แก่โครงการ จะทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อเป้าหมาย และมุ่งมั่นร่วมมือกับท้องถิ่นนำนโยบายไปสู่ความสำเร็จ

ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นปัจจัยภายนอกองค์กรที่มีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องของการสนับสนุนทรัพยากรในส่วนที่เป็นงบประมาณหรือระบบ ในด้านการเมืองที่ผู้ปฏิบัติจะต้องเผชิญกับกลุ่มบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งผู้ปฏิบัติจะต้องแสวงหาการสนับสนุน และในด้านสังคมผู้ปฏิบัติจะต้องยอมรับแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาหาข้อสรุปเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมถึงขอบเขตของการสนับสนุนหรือคัดค้านต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายจากบุคคลชั้นนำในองค์กร และจากปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชนมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน ความเห็นของสาธารณชนและชนชั้นนำต่อแผนงานเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะยอมรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากขึ้นถ้าปัญหาที่มีความรุนแรงที่จะต้องได้รับการแก้ไขและมีประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์เคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนแผนงานในการแก้ไขปัญหา

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการท่านอื่นได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ไว้ดังนี้

ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980, p. 550) เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จ นอกจากจะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองแล้ว นโยบายนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะด้วย อิทธิพลของสาธารณะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะแสดงออกอย่างน้อย 3 ทางคือ 1) ทางความเห็นสาธารณะ และมักแสดงผ่านทางสื่อมวลชน ความเห็นสาธารณะจะส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองทางด้านกฎหมายและอื่น ๆ 2) ทางด้านกลุ่มนักกฎหมายซึ่งมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบกฎหมาย หากกลุ่มนักกฎหมายเหล่านี้พบว่าความเห็นสาธารณะของแต่ละท้องถิ่นเป็นไปในทำนองเดียวกันพวกเขาจะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และ 3) ทางด้านผลการสำรวจความเห็นประชาชนที่นักบริหารหรือผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบาย

ชีมา และรอนดินลลี (Cheema & Rondinelli, 1983, p. 49) ได้ศึกษาโครงการสร้างงานในชนบทในประเทศไทยที่พบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงิน เทคนิคจากส่วนกลาง และสามารถจัดหาบุคคลที่มีทักษะเชิงเทคนิคและเชิงจัดการได้จากท้องถิ่น กล่าวคือการพัฒนาชนบท ของโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) จะประสบความสำเร็จได้นอกจากจะได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางแล้ว ข้าราชการในท้องถิ่นและองค์กรชุมชนมีส่วนอย่างมากในการสนับสนุนโครงการ

วรเดช จันทรศร(2532 ก, หน้า 186) พบว่า ความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย เป็นเพราะได้รับความสนับสนุนและความร่วมมือทั้งต่างประเทศและภาคเอกชนสามารถทำความเข้าใจ และได้รับการยอมรับจากประชาชน

สุรพล กาญจนจิตรรา และประภาส ศิลปรัศมี (2529) พบว่า ความสำเร็จของโครงการพัฒนากลุ่มอาชีพที่ประสบความสำเร็จสูง เพราะได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการ ทรัพยากร และงบประมาณจากหน่วยราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น

รีน (Rein, 1983, pp. 23-39) ได้เสนอแนวคิด ที่เน้นความสำคัญของการเรียกร้องในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อกำหนดหรือปรับปรุงนโยบายใหม่ เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการของนโยบาย

ชูลซ์ (Schultze, 1977) เห็นว่าการแทรกแซงของรัฐบาลสามารถทำได้ใน 3 ลักษณะ คือ ประการแรก การบังคับโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือการปกครองแบบเผด็จการ ประการที่สอง การให้สิ่งจูงใจที่เกิดประโยชน์แก่บุคคล และประการที่สาม การใช้พลังผลักดันทางด้านอารมณ์ซึ่งในแต่ละสังคมอาจใช้ทางเลือกเหล่านี้ในน้ำหนักที่แตกต่างกันไป ในแต่ละสังคมอารยธรรม การเข้าไปแทรกแซงของรัฐบาลจะประสบผลสำเร็จได้ก็โดยวิธีการใช้สิ่งจูงใจ

บาร์แดช (Bardach, 1980, p. 150) พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ชีมา และรอนดินลลี (Cheema & Rondinelli, 1983, p. 26) ได้กล่าวโดยสรุปว่าภายใต้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีเงื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จคือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ อำนาจของหน่วยงานระดับปฏิบัติ การสนับสนุนจากผู้นำชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ลักษณะวัฒนธรรมประเพณี และปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้สภาพทางภูมิศาสตร์และการเมืองข้างเคียงหน่วยงานก็มีผลต่อความล้มเหลวหรือความสำเร็จของนโยบาย

กันน์ และฮอกวูด (Gunn & Hogwood, 1984, pp. 209-217) กล่าวว่า เจื่อนใจของสังคม และเศรษฐกิจของท้องถิ่น เป็นเจื่อนใจที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ คุณภาพของประชาชน ความเชื่อและค่านิยมของคนในชุมชนหรือสังคม และความร่วมมือของประชาชน กลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น สำหรับเจื่อนใจทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนหรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย ทรัพยากรของชุมชน และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและสังคม เป็นต้น หากเจื่อนใจเหล่านี้มีลักษณะเชิงบวกจะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

การศึกษาครั้งนี้ ได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนที่ กล่าวถึง ปัจจัยเจื่อนใจทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน โดยมีประเด็นสำคัญที่เป็นส่วนประกอบของปัจจัยด้านเจื่อนใจทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ของนโยบายแก้ปัญหาเสพติดดังนี้

1. รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณชนได้สนับสนุนงบประมาณ การแก้ปัญหาเสพติดให้โรงเรียน
2. สภาพเศรษฐกิจสังคม การเมือง ความเชื่อ และค่านิยมทางสังคมโดยรวมเอื้อต่อ แผนปฏิบัติการการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน
3. กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองและประชาชนมีความสนใจในการตรวจสอบกำกับและ มีความจริงใจในการสนับสนุนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน

เจื่อยินหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition of Implementers)

เจื่อยินหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผู้ปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องรู้ว่าจะต้องทำอะไร และมีความสามารถที่จะทำเท่านั้น แต่ผู้ปฏิบัติต้องมีความปรารถนาที่จะกระทำให้สำเร็จด้วย ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่สามารถใช้ดุลพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะเหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ผู้ปฏิบัติเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และเหตุผลอื่นคือความซับซ้อนของตัวนโยบายเอง วิธีการที่ผู้ปฏิบัติใช้ดุลพินิจของตนขึ้นอยู่กับเจื่อยินหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติแต่ละคนที่มีต่อนโยบาย ในทางกลับกันทัศนคติของผู้ปฏิบัติจะได้รับอิทธิพลจากเป้าหมายของนโยบาย โดยผู้ปฏิบัติจะพิจารณาว่านโยบายมีผลต่อผลประโยชน์ขององค์กรและของบุคลากรอย่างไร

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 472-474) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของปัจจัยเจื่อยินหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ โดยสรุปดังนี้

1. ความรู้และเข้าใจในนโยบาย ผู้ปฏิบัติต้องรู้ว่าจะต้องทำอะไร มีความสามารถที่จะทำมากน้อยแค่ไหน

2. ทิศทางการตอบสนอง การตอบสนองของผู้ปฏิบัติต่อนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ผู้ปฏิบัติควรมีโอกาสในการใช้ดุลพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะการสื่อสารความจากผู้กำหนดนโยบายอาจจะไม่ชัดเจนและคงเส้นคงวา ประกอบกับผู้ปฏิบัติพอใจที่เป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชา นโยบายบางนโยบายอาจจะขัดแย้งกับจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติหรือขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ขององค์การ

3. ความตั้งใจ เป็นความปรารถนาที่จะกระทำการหรือกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จของผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความภักดีของบุคคลที่มีต่อการผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการท่านอื่นได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบด้านจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ไว้ดังนี้

ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980, p. 457) มีความเห็นว่า ตัวแปรสำคัญตัวแปรหนึ่งในกลุ่มตัวแปรความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายก็คือ ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพัน (Commitment) กับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความสนใจ ความผูกพัน และการสนับสนุนของตัวผู้กระทำหลัก (The Principal Actors) มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

รีน (Rein, 1983, pp. 118-123) เห็นว่า บทบาทของแรงบังคับเชิงเหตุผลของระบบราชการ (The Rational-Bureaucratic Imperatives) ที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากข้าราชการมีปทัสถานความเชื่อของตนเองอยู่

นากามูระ และสแมลวูด (Nakamur & Smallwood, 1980, pp. 57-59) มองว่าข้าราชการผู้นำนโยบายปฏิบัติจะมีสไตล์การทำงาน ผลประโยชน์ ความเชื่อ และปทัสถาน (Norms) ของตนเอง อาจทำให้เกิดการไม่เห็นด้วย (Disagreement) กับความเชื่อของนโยบายและมีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานได้

ซอร์ก (Sorg, 1983, pp. 391-406) ได้จำแนกข้าราชการระดับล่างออกเป็น 3 แบบคือ

1. แบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จ (Intentional Compliance) กล่าวคือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย บุคคลที่มีพฤติกรรมแบบนี้จะพยายามตีความเป้าหมายและขบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ

2. แบบตั้งใจทำแต่ทำไม่สำเร็จ (Intentional Non-Compliance) กล่าวคือ มีพฤติกรรมที่
ตั้งใจจะปฏิบัติตามนโยบายแต่ปฏิบัติไม่สำเร็จ อาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบายหรือทำงาน
บกพร่อง

3. แบบตั้งใจจะไม่ทำตาม และไม่ทำตามได้สำเร็จ (Unintentional Non-Compliance)
กล่าวคือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่ก็สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ
เบอร์แมน และแมคลาฟลิน (Berman & McLaughlin, 1977, pp. 97-110) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ
ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายนวัตกรรมที่รัฐบาลกลางได้ให้ความ
สนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ พบว่าปัจจัยด้านจิตสำนึกของครูเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมาย
สามารถอธิบายหรือทำนายร้อยละของเป้าหมายโครงการ

คีน (Keen, 1978) ได้ศึกษาถึงการนำคอมพิวเตอร์มาใช้กับระบบการเงินของโรงเรียน
พบว่ากรณีที่โครงการทดลองในมลรัฐแคลิฟอร์เนียประสบประสิทธิผลปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือ
การที่ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความตั้งใจมาจากภายในที่ต้องการเปลี่ยนแปลงและมีความผูกพัน
ในขณะที่บางโรงเรียนที่ล้มเหลวก็เนื่องจากขาดการสร้างการยอมรับของบุคลากรภายใน

อาคม ใจแก้ว (2533, หน้า 47) เห็นว่าการปรับตัวของข้าราชการระดับล่างต่อการควบคุม
การบังคับบัญชา มีความสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น และเห็นว่าข้าราชการระดับล่าง
สามารถปรับตัวได้ใน 3 ลักษณะคือ

1. ข้าราชการระดับล่าง จะพยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะความซับซ้อน
ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ การปฏิบัติงานซึ่งแต่ละคนรับผิดชอบอยู่ในแต่ละช่วงเวลา
2. ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ภายใต้การให้บริการในด้าน
ต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น และในบางครั้งก็จำเป็นจะต้องยืดหยุ่นตามสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน
ออกไป
3. การสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยเน้นว่าตนเองนั้นมี
ส่วนสำคัญต่อการสร้างสถานะความเป็นอยู่ที่ดีให้กับกลุ่มประชาชนซึ่งจะนำไปสู่ความสำคัญของ
ตนเอง

วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 543-544) เห็นว่า ความมีหรือไม่มีประสิทธิผลของการนำ
นโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้จากการใช้ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการที่มีความ
เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่แท้จริงแล้วอยู่กระจัดกระจายทั่วไปใน
องค์การหมายความว่า สมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด ดังนั้นความมีหรือไม่มี
ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ระดับความ

เข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการพัฒนา และระดับของการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

การศึกษาครั้งนี้ ได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนที่กล่าวถึงปัจจัยด้านจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหาเสพติดไปปฏิบัติในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน โดยมีประเด็นสำคัญที่เป็นส่วนประกอบของปัจจัยจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติก่อนนโยบายแก้ปัญหาเสพติดดังนี้

1. คณะกรรมการทีมงานมีทัศนคติที่ดีและมีความมุ่งมั่นในการจัดทำแผนงานแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน และมีความเป็นเอกภาพ
2. คณะกรรมการทีมงานมีความมุ่งมั่นต่อการปฏิบัติงาน และสามารถกำหนดแนวทางและกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน
3. ผู้บริหาร โรงเรียนและบุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาเสพติดในโรงเรียน

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Success of Policy Implementation)

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน (Programs) และ โครงการ (Projects) มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการเป็นผลมาจากความเฉื่อยชาของผู้นำและผู้ปฏิบัติ การขาดความสนับสนุนจากผู้นำ การขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงาน และการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและเพียงพอ

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 462-474) ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสรุปว่า ปัจจัยหรือตัวแปรหลัก 6 ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานหรือผลสำเร็จของนโยบาย ตัวแปรเหล่านั้นได้แก่

- 1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) ทรัพยากรนโยบาย 3) การสื่อสารและการผลักดัน

กิจกรรม 4) คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และ 6) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการท่านอื่นได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไว้ดังนี้

เคอร์ (Kerr, 1976, pp. 351-363) ได้เสนอกรอบการมองความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและแผน โดยให้พิจารณาจากประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ความล้มเหลวจากการนำไปปฏิบัติ (Implementation Failure) กล่าวคือ สารของนโยบายและแผนอาจดีทุกประการ แต่องค์กรที่นำนโยบายสู่การปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ ขาดความรู้ ความชำนาญ และเลือกใช้วิธีปฏิบัติไม่เหมาะสม ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ องค์กรขาดแคลนกำลังคน ความล้มเหลวของนโยบายและแผนในระดับนี้มีสาเหตุมาจากองค์กรที่นำนโยบายและแผนไปปฏิบัติไม่สามารถทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลได้

2. ความล้มเหลวจากเครื่องมือ นโยบาย (Instrument Failure) หมายถึง นโยบายและแผนที่จัดทำขึ้นไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้นจริงได้ อาจจะเป็นเพราะนโยบายหรือแผนดังกล่าวไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ บางกรณีความล้มเหลวอาจมาจากสาเหตุของตัวนโยบายและแผน คืออาจเป็นเพราะความไม่ชัดเจนของนโยบาย เช่น นโยบายการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งผู้เกี่ยวข้องมักให้ความสำคัญกับคุณภาพของการศึกษาโดยพิจารณาเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนเพียงด้านเดียว เป็นต้น

3. ความล้มเหลวจากมาตรฐานการพิจารณาคัดสินนโยบาย (Failure in Normative Justification) คือ เมื่อพิจารณาที่เป้าหมายของนโยบาย หรือสิ่งที่นโยบายมุ่งหมายกระทำให้บรรลุ อาจขัดแย้งกับค่านิยมหลักของสังคม หรือหมิ่นเหม่ต่อคุณธรรมจริยธรรม หรือศีลธรรมอันดีงามของสังคม และอาจจะส่งผลให้เกิดการทารุณกรรม หรือบางครั้งการกำหนดคุณค่าของเป้าหมายนโยบายไม่ชัดเจนอาจทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถบิดเบือนเป้าหมายนโยบายไปในทางเสียหาย

อินแกรม และมานน์ (Ingram & Mann, 1980, pp. 30-37) แสดงให้เห็นถึงข้อขัดแย้งในการพิจารณาความสำเร็จของนโยบายและแผน ดังนี้

1. พิจารณาที่กรอบเวลา และเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมของนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายที่ได้รับการตัดสินว่าประสบผลสำเร็จในเวลาหนึ่ง สถานที่หนึ่ง และเงื่อนไขหนึ่ง อาจได้รับการตัดสินว่าประสบความล้มเหลวเมื่อเวลา สถานที่ และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป เช่น นโยบายเร่งรัดการผลิตครู ส่งผลดีในระยะแรก คือทำให้โรงเรียนไม่ขาดแคลนครู แต่เมื่อสถาบันผลิตครูต่างผลิตบัณฑิตครูออกมามาก ทำให้เกิดปัญหาครูล้นงานหรือครูมีคุณภาพต่ำในเวลาต่อมา

2. พิจารณาที่ความสำเร็จของนโยบายหรือแผนหนึ่งสำเร็จ แล้วส่งผลให้นโยบายหรืออีกแผนหนึ่งล้มเหลวหรือไม่ เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศ ทำให้ผลผลิตและการส่งออกเพิ่มสูงขึ้นในภาพรวม แต่ความสำเร็จของนโยบายนี้มีผลกระทบต่อนโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย สร้างปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานชนบทเข้าสู่เมือง ก่อปัญหาอาชญากรรมในเมือง หรือกรณีนโยบายการเพิ่มผลผลิตกัญชาดำเพื่อการส่งออก ทำให้ประเทศมีรายได้จากการค้าและส่งออกสูง แต่อาจทำให้เกิดปัญหาสุขภาพแวดล้อมและธรรมชาติเสียหายเป็นอันตรายต่อการประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทำได้ยากและต้องลงทุนสูง

3. พิจารณาที่ขอบเขตของคำถามที่ใช้วัดความสำเร็จของนโยบาย การวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวหากพิจารณาเพียงว่านโยบายและแผนนำไปสู่การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นเรื่องพอเพียงหรือไม่ เพราะ โดยความเป็นจริงการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวหากมองเพียงการบรรลุผลดังกล่าวอาจไม่ถูกต้อง เพราะขอบเขตการวัดควรกว้างขวางมากกว่าการคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพียงอย่างเดียว

เบอร์แมน และแมคลาฟลิน (Berman & McLaughlin, 1977) ได้กำหนดกรอบการพิจารณาความสำเร็จของการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติจากองค์ประกอบ 3 ประการ ดังนี้

1. การเปรียบเทียบผลที่กำหนดไว้ในแผนกับผลที่เกิดขึ้นจริง
2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัติ
3. ความต่อเนื่องของกิจกรรมนโยบายในรูปของแผนงานโครงการ

ชีมา และรอนดินลลี (Cheema & Rondinelli, 1983, pp. 83-94) พิจารณาความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจาก 2 องค์ประกอบดังนี้

1. ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นการเปรียบเทียบวัตถุประสงค์แต่ละข้อกับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ
2. ผลกระทบที่ตกไปสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากผลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของนโยบาย เช่น ผลของนโยบายการสร้างงานในชนบท คือการมีอ่างเก็บน้ำ ถนน สะพาน และการมีรายได้เพิ่มขึ้นหลังฤดูเก็บเกี่ยวของเกษตรกร ชาวนา ชาวไร่ ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายนี้ต่อครอบครัวเกษตรกร คือ ลูก ๆ ของเกษตรกรอาจได้รับประทานอาหารดีขึ้นผลกระทบต่ออาชีพทำให้ประชาชนมีการออม มีรายได้จากการทำงานแล้วนำไปลงทุนเป็นอาชีพรองหลังฤดูเก็บเกี่ยว

ซักแมน (Suchman, 1967, pp. 167-180) ได้เสนอเกณฑ์ในการพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการประเมินผลโครงการไว้ดังนี้

1. เกณฑ์ความพยายาม (Effort) เป็นการประเมินจากปริมาณและคุณภาพของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (Input) หรือพลังงานที่ใช้ไปโดยไม่สนใจผลผลิต (Output)

2. เกณฑ์การปฏิบัติงาน (Performance) เป็นการประเมินจากการกระทำหรือการปฏิบัติงาน มองที่ผลลัพธ์ของความพยายาม

3. เกณฑ์ความเพียงพอ (Adequacy) เป็นการประเมินพิจารณาว่าการปฏิบัติงานทั้งหมด เพียงพอกับความต้องการหรือไม่

4. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการประเมินโดยมองในด้านค่าใช้จ่าย (Cost)

5. เกณฑ์กระบวนการ (Process) เป็นการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลว โดยดูว่า โครงการอันหนึ่งทำงานได้ผลหรือไม่ได้ผลอย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น

นากามูระ และสมอลวูด (Nagamura & Smallwood, 1980) ได้เสนอเกณฑ์ในการวัดหรือ การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 ประการดังนี้

1. เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (Policy Goal Attainment) เป็นการพยายาม วัดผลที่มองเห็นได้ว่าบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ มักจะอาศัยวิธีการเชิงปริมาณมาวัดผลผลิต (Outputs) เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย

2. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงาน เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย มักใช้กับกรณีซึ่งผลผลิตของนโยบายมีไม่ชัดเจน เช่น นโยบายด้าน ความปลอดภัย ด้านการป้องกันประเทศ

3. เกณฑ์ความพึงพอใจของผู้ลงคะแนนเสียง (Constituency Satisfaction) เป็นการ พิจารณาถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบายโดยพิจารณาจากเสียงสนับสนุนให้ดำเนินการ นโยบายนั้นว่ามีมากขึ้นหรือลดลง

4. เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของลูกค้า (Clientele Responsiveness) เป็นการ ประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการ เหมาะกับหน่วยงานประเภทให้บริการประชาชน เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน

5. เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบ (System Maintenance) จะเป็นการพิจารณาถึงความ มั่นคงภายในองค์การพิจารณาการจัดสรรการใช้ทรัพยากรขององค์การ

บาร์แดช (Bardach, 1980) พิจารณาความล้มเหลวหรือความสำเร็จของนโยบายไว้ 3 มิติ ดังนี้ 1) การบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายในเกณฑ์ค่า 2) มีความล่าช้าในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ 3) มีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานมากเกินไป

วเรช จันทรศร (2541, หน้า 149-158) ได้เสนอกรอบการวัดความสำเร็จหรือความ ล้มเหลวของโครงการพัฒนาของรัฐจากผลรวม 3 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 ผลของโครงการแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes)

มติที่ 2 ผลรวมความสำเร็จ ต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อโครงการแผนงานหรือนโยบายอื่น

มติที่ 3 ผลรวมของโครงการพัฒนาทั้งหมด ต้องก่อให้เกิดผลพัฒนาประเทศที่พึง

ปรารถนา

กล้า ทองขาว (2534) ได้ทำการสำรวจงานวิจัยการประเมินนโยบายและแผนพบว่า มีองค์ประกอบ 4 ประการที่นักวิชาการมักจะนำมาใช้ เพื่อพัฒนาเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและแผน คือ

1. ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นการพิจารณาผลผลิต (Outputs) ของนโยบายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่นโยบายกำหนดไว้ เช่น ประชากรวัยเรียนจะต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ครบร้อยละเก้าสิบในปีการศึกษา 2549 หรือลดจรัญยานยนต์ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะต้องมีการประกันภัยบุคคลที่สามทุกคัน ภายในสิ้นปี 2544 เป็นต้น
2. การได้รับประโยชน์โดยตรงของกลุ่มเป้าหมาย เป็นการพิจารณาที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบาย เช่น ผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี มีความรู้ความสามารถทางด้านวิชาชีพขั้นพื้นฐาน เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วสามารถทำมาหากินในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีความสุข หรือเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นกับบุคคลที่สามจากการขับจรัญยานยนต์แล้ว ผู้ได้รับอุบัติเหตุได้รับการดูแลรักษาพยาบาลและได้รับสินไหมทดแทนสะดวกรวดเร็ว เป็นต้น
3. ความต่อเนื่องของการปฏิบัติภายหลังนโยบายสิ้นสุด เป็นการพิจารณาความคงอยู่ของกิจกรรมที่กลายเป็นงานประจำ เช่น นโยบายส่งเสริมอาชีพเกษตรกรหลังฤดูเก็บเกี่ยว ทำให้เกิดการรวมกลุ่มอาชีพช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกันในงานอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น
4. การนำวิธีการที่ใช้ได้ผลไปใช้ในที่อื่น ๆ เป็นการพิจารณาความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นในที่อื่น เช่น กิจกรรมของโครงการประกอบอาชีพเสริมของกลุ่มแม่บ้านในชุมชน ทำให้ชุมชนมีรายได้ดี มีความเป็นอยู่ดี ผลงานความสำเร็จได้รับการเผยแพร่ ทำให้ชุมชนอื่นเข้ามาศึกษาดูงานแล้วนำไปทดลองใช้ในชุมชนอื่น ๆ ทำให้มีการแพร่กระจายและขยายผลเป็นเครือข่ายของกิจกรรมเชื่อมโยงไปสู่ที่อื่น ๆ ส่งผลให้มีการเรียนรู้ซึ่งกันและกันภายในและภายนอกชุมชน

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย อาจเกิดจากความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของทรัพยากรที่ต้องใช้ การสื่อสารนโยบาย และรวมถึงความสามารถในการตัดสินใจของผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบาย

ความสำเร็จของนโยบายการแก้ปัญหายาเสพติดของกระทรวงศึกษาธิการ

รัฐบาลได้กำหนดให้การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลโดยเร็ว โดยกำหนดให้ทุกพื้นที่ต้องไม่มียาเสพติดนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2547, หน้า 35-40) ได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด โดยได้สรุปผลการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา ประจำจังหวัดทุกจังหวัด ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 เพื่อดำเนินการจัดทำแผนงานตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และกำกับติดตามการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา โดยได้จัดประชุมผู้บริหารหน่วยงาน และผู้บริหารสถานศึกษา ครู อาจารย์ ตลอดจนทั้งเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายเพื่อชี้แจง และสร้างความเข้าใจตามนโยบายของรัฐบาลและของกระทรวงศึกษาธิการ ในการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษา

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 10 ข้อ โดยได้สั่งการ ไปยังองค์กรหลัก ผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นแนวทางปฏิบัติ

3. กระทรวงศึกษาธิการกำหนดแนวทางกำกับ ติดตาม การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลโดยเร็ว จึงได้กำหนดแนวทางกำกับ ติดตาม เพื่อให้องค์กรหลัก ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ หัวหน้าส่วนราชการ และผู้บริหารการศึกษาทั่วประเทศถือปฏิบัติในการกำกับติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงาน และสถานศึกษาตาม นโยบายและแนวทางการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

4. กระทรวงศึกษาธิการได้จัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเพื่อจัดทำรูปแบบการดำเนินงาน และแนวทางในการปฏิบัติงานป้องกันไม่ให้นักเรียน นักศึกษา บุคลากรเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเสพติดดังนี้

4.1 กำหนดยุทธศาสตร์หลัก 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การบริหารและการควบคุม ยุทธศาสตร์การป้องกัน และยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา

4.2 กำกับติดตาม เพื่อให้ระบบข้อมูลเป็นเอกภาพ และส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

4.3 กำหนดมาตรการในการให้รางวัล และการลงโทษ

5. กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับปรุงแบบสรุปรายงานสภาพการใช้สารเสพติดในสถานศึกษา เพื่อให้ข้อมูลของสถานศึกษา ผู้บริหารหน่วยงานของจังหวัด ผู้บริหารระดับองค์กรหลัก เป็นข้อมูลที่เป็นเอกภาพ สะดวกและไม่ซ้ำซ้อนในการกรอกข้อมูลในทุกระดับ จึงได้สรุปแยกนักเรียน นักศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้เสี่ยง กลุ่มผู้เสพย์ กลุ่มผู้ติดและกลุ่มผู้สงสัยว่าค้ายา

6. กระทรวงศึกษาธิการได้สั่งการให้องค์กรหลักและสถานศึกษาดำเนินการ ดังนี้

6.1 กรณีพบข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดเกี่ยวข้องกับการผลิต และการค้ายาเสพติดให้หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดรายงานต้นสังกัดให้ทราบในทันที และขอให้รายงานกระทรวงภายใน 24 ชั่วโมง

6.2 หากเกิดกรณี เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม และหน่วยงานอื่นรายงานว่ามีครู อาจารย์ และบุคลากรในหน่วยงานและสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยผู้บริหารไม่มีข้อมูลเดิมอยู่ ขอให้สืบข้อเท็จจริงว่าผู้บริหาร ได้ปล่อยปละละเลย ไม่กำกับตามนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงหรือไม่ซึ่งผู้บริหารแต่ละระดับต้องรับผิดชอบที่จะตรวจสอบ กำกับ ติดตาม อย่างใกล้ชิด และจริงจังเพื่อให้มีข้อมูลเป็นปัจจุบัน

7. โครงการประชุมปฏิบัติการจัดทำรายงานผลการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดแนวยุทธศาสตร์ และขั้นตอนการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอย่างยั่งยืน

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาเสพติดในสถานศึกษาเป็นหลายระยะ โดยเฉพาะตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมากระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ปัญหาเสพติดในสถานศึกษาโดยมีการดำเนินงานดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านผู้ค้ายา (Supply) เพื่อดำรงสภาพไม่ให้มีการเสพ การติด และการค้ายาในสถานศึกษาทุกแห่ง กิจกรรมที่ใช้ในการดำเนินงานได้แก่ 1) เฝ้าระวังสารเสพติดชนิดใหม่ที่จะเข้ามาทดแทน 2) ยุติการค้า การเสพติดในสถานศึกษา โดยเร่งรัด ประสานความร่วมมือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างเครือข่าย ครอบครัวและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

2. ยุทธศาสตร์ด้านผู้ติดยา (Demand) เพื่อช่วยเหลือพัฒนาผู้ที่เสพยาเสพติดให้สามารถใช้ชีวิตปกติสุข และดำเนินการกับผู้ที่ไม่ได้เข้าสู่การบำบัดที่เหมาะสม กิจกรรมที่ใช้ในการดำเนินงาน ได้แก่ 1) พัฒนานักเรียน นักศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่ผ่านการบำบัดฟื้นฟูให้มีความรู้ทักษะชีวิต เพื่อมิให้กลับไปใช้ยาเสพติดซ้ำอีก 2) ตรวจสอบค้นหาผู้เสพ แล้วนำเข้ารับการบำบัดบำบัด 3) สร้างเจตคติของสังคมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ยอมรับและให้ออกาสนักเรียน นักศึกษา

ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด 4) ติดตามเพื่อไม่ให้ใช้ยาเสพติดซ้ำ 5) ดำเนินการจัดตั้งคณบาศัดในสถานศึกษาก่อนเข้าสู่ระบบการส่งต่อ

3. ยุทธศาสตร์ด้านผู้มีโอกาสติดยา (Potential Demand) เพื่อพัฒนากลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปใช้ยาเสพติดให้มีภูมิคุ้มกัน และสามารถดำรงสภาพความเข้มแข็งในการต่อต้านยาเสพติดของพลังแผ่นดินและชุมชน กิจกรรมที่ใช้ในการดำเนินงาน ได้แก่ 1) ดำรงสภาพการมีส่วนร่วมของสถานศึกษาและชุมชน มิให้มีการมั่วสุมหรือเป็นแหล่งแพร่ระบาดของยาเสพติด 2) ดำรงสภาพการมีส่วนร่วมของนักเรียน นักศึกษา อันเป็นพลังแผ่นดินในการต่อต้านยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง 3) เสริมภูมิคุ้มกัน จิตสำนึกและเจตคติของนักเรียน นักศึกษา ให้เข้าใจถึงพิษภัยของยาเสพติด สามารถดูแลตนเอง เพื่อนฝูง ครอบครัว และชุมชนให้ห่างไกลยาเสพติดทุกประเภท 4) ดำรงไว้ซึ่งความเข้มแข็งของพลังแผ่นดินและเสริมศักยภาพของเยาวชนและแกนนำให้สามารถดูแลตนเอง ครอบครัว เพื่อนฝูง และชุมชนให้ปลอดภัยจากยาเสพติด

4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ เพื่อบูรณาการแก้ไขปัญหาเสพติดกับงานด้านอื่นและสร้างระบบเฝ้าระวัง กิจกรรมที่ใช้ในการดำเนินงาน ได้แก่ 1) เสริมสร้างความเข้มแข็งของศูนย์ฯ ในระดับต่าง ๆ ให้สร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง 2) เสริมประสิทธิภาพเฝ้าระวัง 3) เพิ่มศักยภาพและจัดความสามารถของบุคลากรทางการศึกษา ในทุกด้าน 4) ดำเนินงานเข้าบูรณาการด้านยาเสพติดกับงานด้านอื่น ๆ 5) ติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ผู้วิจัยจึงสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายแก้ปัญหา ยาเสพติดไปปฏิบัติโดยพิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. นักเรียนที่ติดยาเสพติดมีจำนวนลดลง
2. นักเรียนมีความรู้ ความเข้าใจต่อพิษภัยของยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น และนักเรียนที่ติดยาเสพติดได้รับการดูแลรักษาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง
3. คณะผู้บริหารโรงเรียนยอมรับและให้การสนับสนุนการแก้ปัญหา ยาเสพติด โดยมีการจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ปัญหา ยาเสพติดอย่างเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ
4. คณะผู้บริหารโรงเรียนตระหนักก่อนนโยบายการแก้ปัญหา ยาเสพติดและสามารถแก้ปัญหา ยาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. ผู้ปกครองนักเรียนให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหา ยาเสพติด เช่นการแจ้งเบาะแส ยาเสพติดให้โรงเรียนได้รับทราบ
6. หน่วยงานอื่นอำนวยความสะดวกและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการแก้ปัญหา ยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง

7. แผนปฏิบัติการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียนได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป

8. นโยบายและแผนการแก้ปัญหาเสพติดของโรงเรียนเป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนจากชุมชนและท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยต่างประเทศ

แอตต์เวลล์ และเกอร์สทิน (Attewell & Gerstein, 1979, pp. 157-161) ได้ศึกษาความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัดยาเสพติดไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ทำให้นโยบายการรักษาผู้ติดยาเสพติดประสบความสำเร็จหน่วยปฏิบัติจะต้องให้กำลังใจแก่ผู้ป่วย ให้ความเห็นอกเห็นใจ การบำบัดรักษาจะได้ผลหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการให้ความไว้วางใจของพี่เลี้ยง และผู้ให้การรักษา การรักษาต้องใช้เวลาและต้องอาศัยการเสริมแรงทางบวก ในขณะที่ระเบียบจากส่วนกลางเน้นการเสริมแรงทางลบ เช่น เมื่อผู้รับการรักษาปรับตัวได้จะหยุดการให้ยารักษาหรือในระหว่างการรักษาหากตรวจพบผู้ป่วยยังคงเสพยาจะยุติการให้การรักษา เป็นต้น

กรอสส์ และมาริลีน (Gross & Marilyn, 1971, pp. 103-105) ศึกษาสาเหตุของความล้มเหลวและความสำเร็จในการนำนโยบายการเปลี่ยนแปลงการเรียนรู้ไปปฏิบัติในห้องเรียน ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรที่เป็นสาเหตุสำคัญ ได้แก่ 1) ความชัดเจนเกี่ยวกับนวัตกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ทักษะและความรู้ที่จำเป็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ความสามารถในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ 4) ความเหมาะสมของการจัดองค์การ และ 5) ระดับการจูงใจบุคลากร เบอร์แมน และแมคคลาฟลิน (Berman & McLaughlin, 1977, pp. 41-45) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางเพื่อการพัฒนาการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จเกิดจาก 1) การบรรลุเป้าหมายของโครงการ 2) ความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการ 3) จิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผล 4) ประสิทธิภาพการทำงานของครู และ 5) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดห้องเรียน

การศึกษาของเบอร์แมน และแมคคลาฟลิน ยังพบอีกว่า ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของครู โดยการสนับสนุนจากครูใหญ่ สามารถอธิบายหรือมีอิทธิพลต่อการบรรลุเป้าหมายของโครงการและความต่อเนื่องของโครงการ ปัจจัยการใช้กลยุทธ์ในการทำงานเป็นทีม ปัจจัยด้านจิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผลก็สามารถอธิบายหรือทำนายการบรรลุเป้าหมายของโครงการ การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพการสอนของครูมีอิทธิพลทางลบต่อการบรรลุเป้าหมายของโครงการและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับตัวครู

งานวิจัยในประเทศ

วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 10-20) ได้แสดงให้เห็นว่าความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแบบของกระบวนการนโยบายซึ่งประกอบด้วย 6 ตัวแบบดังนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rationale Model) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่านโยบาย แผนงาน และ โครงการที่ประสบความสำเร็จ ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดและประเมิน และมีมาตรการในการให้คุณและให้โทษ
2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจสมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบ โครงการที่ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยองค์กรที่มีโครงสร้างเหมาะสม บุคลากรในองค์กรมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และด้านเทคนิค มีความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ และงบประมาณ
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการมีส่วนร่วมในองค์กร โดยมีฐานคิดว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีม การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จต้องการภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพัน และการสร้างการยอมรับของสมาชิกในองค์กร
4. ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มีฐานคิดว่า อำนาจองค์กร ไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่อำนาจองค์กรจะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์กร ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหาร โครงการพัฒนา และระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน
5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดขึ้นจากความสามารถของผู้กำหนดนโยบายและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร การสร้างความสมานฉันท์ภายใต้วิธีการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งยากจะเกิดขึ้น ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคม เพราะนโยบายคือ การเมือง ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และความพยายามแสวงหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร การสร้างความสำเร็จส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของการเจรจา สถานะอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงาน ซึ่งเป็นเครื่องมือการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ การสนับสนุนจาก

สื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่น กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของนโยบาย

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) เป็นตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รวมเอาตัวแปรบางส่วนจากตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ กระบวนการสื่อข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ

กล่า ทองขาว (2534) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ” ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาเอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และงานวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการนำเอาตัวแบบของ วรเดช จันทรร (2527) มาทำการทดสอบ ซึ่งได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rationale Model) และตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) โดยนำเอาปัจจัยของตัวแบบดังกล่าวมาผสมผสานเป็นแนวทางในการวิจัย โดยตัวแปรที่ทำการศึกษาได้แก่ ตัวแปรตามคือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยกลุ่มตัวแปรย่อย

4 ตัวแปรคือ 1) ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) การนำไปใช้ประโยชน์โดยตรงของกลุ่มเป้าหมาย 3) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติและ 4) การนำวิธีการเดิมไปใช้ สำหรับตัวแปรอิสระทั้งห้าตัวแปรคือ 1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 3) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น และ 5) มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม การค้นพบที่สำคัญคือ ตัวแปรอิสระทุกตัวมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามมากที่สุด และรองลงมาได้แก่ การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม และเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ทองใบ สุทธาริ (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ ศึกษา พรบ. วิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527: กรณีศึกษาสภวิทยาลัยอีสานใต้” ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และงานวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการนำเอาตัวแบบของวรเดช จันทรร มาทำการทดสอบ ซึ่งได้แก่ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และตัวแบบทั่วไป (General Model) โดยนำเอาปัจจัยของตัวแบบดังกล่าวมาผสมผสานเป็นแนวทางในการวิจัย

การศึกษาการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติเป็นการประเมินระดับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แปรเป็นภารกิจหลัก 5 ประการของวิทยาลัยครู คือ การสอนนักศึกษาภาคปกติ การสอนนักศึกษาภาค กศ.บป. การวิจัย การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการให้บริการทางวิชาการ ตัวแปรดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นตัวแปรตามโดยให้อาจารย์วิทยาลัยครูในสหวิทยาลัยอีสานใต้ในฐานะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุด ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นผู้ประเมินความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของอัตราส่วนร้อยละ ส่วนตัวแปรอิสระซึ่งเป็นตัวแปรเชิงนโยบาย 6 ตัว คือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ภาวะผู้นำ โครงสร้างของนโยบาย ทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร และการสนับสนุนทางการเมือง

ตัวแปรเชิงนโยบายที่มีอิทธิพลสูงที่สุดในการอธิบายและการทำนายความสำเร็จในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ คือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน รองลงมาคือภาวะผู้นำ ส่วนตัวแปรที่เหลือ ไม่มีนัยสำคัญต่อการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติในเชิงสถิติ

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536, หน้า ก-ค) ในปี พ.ศ. 2529 เรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร” ตัวแปรอิสระของการวิจัยเรื่องนี้มีทั้งหมด 4 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 4 มิติย่อย คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ความเสมอภาคในการให้บริการ และความเป็นธรรมในการให้บริการ

ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปร รวมกันสามารถอธิบายความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ 0.01 โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลในการอธิบายประสิทธิภาพมากที่สุด ได้แก่ ความพร้อมของทรัพยากร รองลงมาตามลำดับคือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ 0.001

ผลการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุในมิติย่อยของประสิทธิภาพ คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ พบว่า ตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปร สามารถอธิบายประสิทธิภาพในมิติของความพึงพอใจได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ 0.005 โดยตัวแปรที่มีน้ำหนักในการอธิบายจากมากไปหาน้อยตามลำดับ ได้แก่ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความพร้อมของทรัพยากร ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ส่วนผลการวิเคราะห์ถดถอยประสิทธิภาพ

ในมิติของความรวดเร็วในการให้บริการพบว่า มีเพียง 3 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความซับซ้อนของโครงสร้าง และความพร้อมของทรัพยากร ที่สามารถรวมกันอธิบายความรวดเร็วในการให้บริการได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ 0.005 ตัวแปรที่มีน้ำหนักในการอธิบายจากมากไปน้อยตามลำดับ คือ ความพร้อมของทรัพยากร ความซับซ้อนของโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ

ผลการวิเคราะห์ถดถอยประสิทธิผลในมิติของความเสมอภาคในการให้บริการพบว่า ตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปร รวมกันสามารถอธิบายประสิทธิผลได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ตัวแปรที่มีน้ำหนักในการอธิบายจากมากไปน้อยตามลำดับ ได้แก่ ความพร้อมของทรัพยากร ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความซับซ้อนของโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ และผลการวิเคราะห์การถดถอยประสิทธิผลในมิติของความเป็นธรรมในการให้บริการ พบว่า มีเพียงตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายที่สามารถอธิบายความเป็นธรรมได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ 0.01 นอกนั้นไม่สามารถอธิบายได้ ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 และสำหรับผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนจำแนกตามงานต่าง ๆ พบว่ามีเพียงตัวแปรความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และตัวแปรความเป็นธรรมในการให้บริการ ที่พบว่า งานต่าง ๆ ไม่มีความแตกต่างกัน ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 ส่วนนอกนั้นมีความแตกต่างกัน ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

บุญสนอง รัตนสุนทรกุล (2545, หน้า 1-2) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ” ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับคนพิการตามแนวทางการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการตาม พ.ร.บ. การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 โดยไม่มีรายละเอียดเพียงพอของแนวทาง และมาตรการดำเนินงาน ตลอดจนความไม่ชัดเจนของภารกิจและหน่วยงาน จึงเป็นเหตุให้อัตราการเพิ่มของการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการค่อนข้างต่ำ

2. ปัญหาที่เกิดจากมาตรการให้ทุนและ โทษ พบว่ามาตรการให้ทุนเพียงมาตรการเดียวคือด้านการลดหย่อนภาษีรายได้ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความสนใจกรณีไม่ดำเนินการหรือปฏิบัติตามนโยบายก็ไม่เกิดผลการลงโทษใด ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการกำหนดมาตรฐานของสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับคนพิการ พบว่า ไม่มีระบบมาตรฐานที่ชัดเจนสำหรับผู้พิการไทย เพียงแต่พบว่ามาตรฐานต่าง ๆ ได้นำหลักการ และรูปแบบจากต่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อคนพิการไทย โดยเฉพาะทางกายภาพระหว่างคนพิการไทยและลักษณะอาคาร

4. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการขาดองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับนโยบายฯ พบว่า มีนโยบายที่ทำหน้าที่เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์เพียงอย่างเดียว แต่ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประมวลผลของการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกตามนโยบายฯ

สุรพร เลี่ยนสลาย (2539, หน้า ก-ข) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย” ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรอิสระจำนวน 6 ตัวแปร การสนับสนุนทางการเมืองก่อนนโยบาย บทบาทของตัวการสำคัญ ความผูกพันก่อนนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความชัดเจนของนโยบาย ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้ ความเหมาะสมของราคาประเมินที่ดิน และตัวแปรแทรกซ้อนอีก 2 ตัวแปรคือ ความพึงพอใจขายที่ดินของเจ้าของที่ดิน การขยายตัวของงานปฏิรูปที่ดิน ในที่ดินของรัฐ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ

ชุติมา ไชยอำพร (2544, หน้า 1-2) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายห้ามนำเข้าสินค้าเครื่องเล่นเกมไปปฏิบัติ” ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ การนำนโยบายห้ามนำเข้าสินค้าเครื่องเล่นเกมเข้ามาในราชอาณาจักรไปใช้ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของนโยบาย ฯ ไม่มีมาตรฐาน และขาดความชัดเจน ประกอบกับข้อจำกัดของหน่วยงานปฏิบัติ อาทิ กระบวนการติดต่อสื่อสาร ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการดำเนินกิจกรรมเสริมอื่น ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และความคิดเห็นของประชาชน เยาวชน และผู้ประกอบการที่ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและไม่สนับสนุนนโยบาย ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การนำนโยบายไปใช้ประสบความสำเร็จ

เจตน์ ธนวัฒน์ (2539, หน้า 1-2) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ปัญหาการนำนโยบายของผู้ลอบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง” ผลการวิจัยพบว่า มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจาก 1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาลอบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร 3) กิจกรรมเพื่อการบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับ มีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย 4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ วัสดุ ไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย 5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมิระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานพม่า 6) งบประมาณและ

สิ่งจูงใจยังมีน้อย 7) สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตาม มาตรการตามมติ ครม. อย่างจริงจัง

กิตติ บุญนาค (2536, หน้า ก-ค) ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไป ปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม" ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบพฤติกรรม ของผู้ปฏิบัติยังไม่ได้ให้ความร่วมมือต่อก่อนนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มเท่าที่ควร และการที่ระดับความ ร่วมมือของผู้ปฏิบัติมีค่อนข้างน้อย เพราะผู้ปฏิบัติทุกกลุ่ม ต่างมีปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการ นำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติเจ้าหน้าที่สรรพากรก็พบกับปัญหาความไม่ชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความไม่เหมาะสมของการกำหนดภารกิจ และการมอบหมาย ความไม่เหมาะสมของมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมอีกทั้งสมรรถนะของ หน่วยปฏิบัติก็ยังขาดแคลนทรัพยากรทางด้านต่าง ๆ อีกด้วย ส่วนทางด้านผู้ประกอบการและ ประชาชนก็พบกับปัญหาการประชาสัมพันธ์ที่ล้มเหลวของกรมสรรพากร และขาดแรงจูงใจที่ดี สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหา และอุปสรรคอันสำคัญที่กรมสรรพากรจะต้องรับไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ต่อไป

รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการนำ นโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายการ ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญ 6 ประการที่มีความสัมพันธ์ได้แก่ ปัจจัยด้านการพัฒนาครู ความชัดเจนของนโยบาย ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ ความชัดเจนของแนวปฏิบัติ ความพร้อมของทรัพยากร และความร่วมมือ จากชุมชน

กมล สาคศรี (2541) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสารเสพติดในสถานศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัด อำนาจเจริญ พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์แบบมีนัยสำคัญ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย และ กระบวนการถ่ายทอดนโยบาย