



สรุปสำหรับผู้บริหาร
เรื่อง
ยาเสพติด : มิติเชิงการจัดการ

โดย

คณะกรรมการการทหาร วุฒิสภา
ร่วมกับ
คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

30 พฤษภาคม 2547

ISBN 974-231-595-7

รายงานการวิจัย
เรื่อง
ยาเสพติด : มิติเชิงการจัดการ

โดย

คณะผู้วิจัย

1. พล.อ.ดร.ศิริ	ทิวะพันธุ์	ที่ปรึกษาโครงการ	
2. อ.วิชัย	รูปจำดี	หัวหน้านักวิจัย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
3. อ.ดร.พีระพงษ์	มานะกิจ	นักวิจัย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
4. นางสาวสุภณิดา	พวงผกา	ผู้ช่วยนักวิจัย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
5. นางสาวกนกพันธุ์	บัวยา	ผู้ช่วยนักวิจัย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

30 พฤษภาคม 2547

ISBN 974-231-595-7

ยาเสพติด : มิติเชิงจัดการ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินโครงการการจัดการปัญหาเสพติดการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ (ป.ป.ส.) ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด แห่งชาติ (ศตส.) และ ศตส. กองทัพไทย ในการแก้ไขปัญหาเสพติด
2. เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษานี้มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะ สำหรับสภาเพื่อใช้ประโยชน์ในหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำกับตรวจสอบการจัดการการแก้ปัญหาเสพติดต่อไป

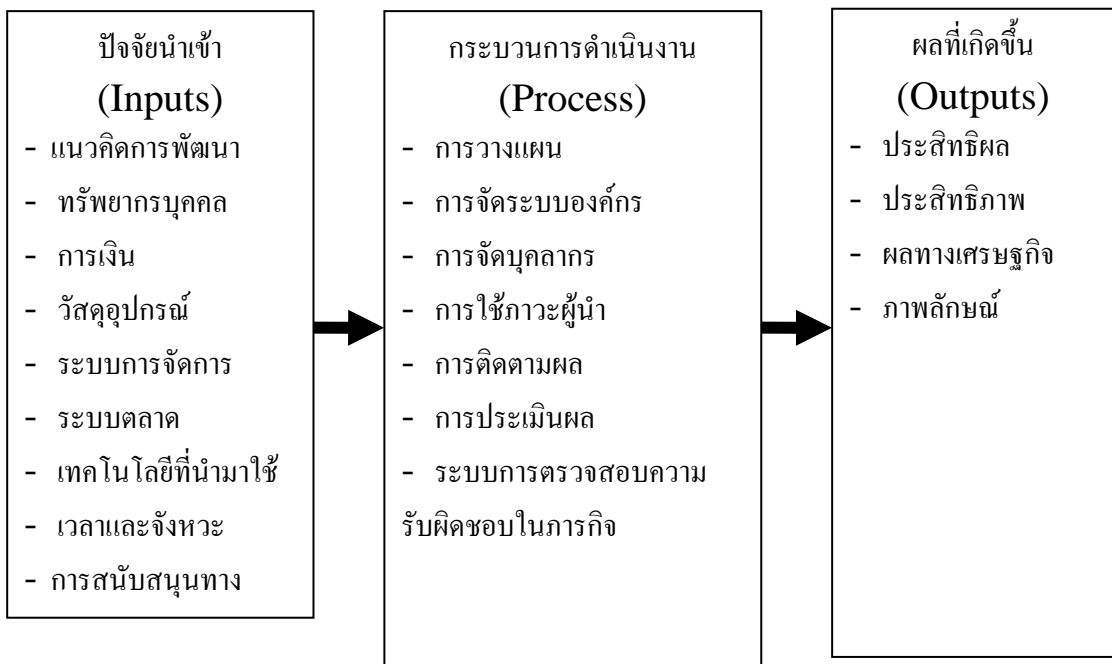
ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษาการจัดการด้านการป้องกันของรัฐบาลปัจจุบัน(พตท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร)
2. ศึกษาการจัดการปัญหาด้านผู้เสพและผู้ค้า เฉพาะกรณี กระทรวงกลาโหมในกรอบกรรมการใน ศตส.จ.
3. ด้านระยะเวลา ตั้งแต่เริ่มโครงการถึงวันประกาศชัยชนะยาเสพติด (ธันวาคม 2546)

แนวคิดทฤษฎีหลัก

1. ด้านผู้เสพ (Demand Side) การผลิตซ้ำทางสังคมวัฒนธรรม (social / cultural reproduction) เป็นปัจจัยหลักทำให้กลุ่มผู้เสพยามีวิถีชีวิตและวิถีชีวิตแบบตะวันตก นำสู่การเสพยา
2. ด้านผู้ผลิตและผู้ค้าโครงสร้างเชิงอำนาจในสังคมเป็นตัวแปรหลักคือ ปัจจัยเศรษฐกิจการเมือง และโครงการอุดหนุนการมีอิทธิพล ส่งผลซึ่งกันและกัน ดังนั้นกลุ่มผู้ผลิตและผู้ค้าต้องมองปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจ ความสัมพันธ์ของกลุ่มอำนาจเป็นปัจจัยหลักด้านการผลิตและค้าส่งยาเสพติด

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษาคือ การประเมินโครงการ โดยจะใช้กรอบการวิเคราะห์
Input-Process-Output Model ดังนี้



ผลการศึกษาวิจัย

1. พัฒนาการของนโยบาย

1.1 นโยบายดั้งเดิม (สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย)

- นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มอบหมายให้นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์เป็นผู้ดูแล
การดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- มี 5 มาตรการ คือ ป้องกัน ปราบปราม บำบัดฟื้นฟู แก้ไขกฎหมาย และ
ความร่วมมือระหว่างประเทศ
- บรรจุแผนงานแก้ไขปัญหายาเสพติดในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (2545-2549)
เพื่อนำสู่แผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบต่อไป

1.2 นโยบายใหม่ (รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ประชุม 10-11 มีนาคม 2545 ที่เชียงราย
และได้สั่งการ 18 พฤศจิกายน 2545 กำหนดยุทธศาสตร์ 3 ด้านหลัก

โดยมี รองนายกรัฐมนตรีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธรับผิดชอบบูรณาการและมีการแบ่ง
มอบหมายงานที่ชัดเจนคือ

1. ด้านการควบคุมตัวยาและผู้ค้ายาเสพติด รวบรวมกระทรวงยุติธรรมเป็น
ผู้รับผิดชอบ

2. ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้เสพ/ผู้ติด รอนายกฯ นายจตุรนต์ ฉายแสง เป็นผู้รับผิดชอบ

3. ด้านการป้องกันกลุ่มผู้มีโอกาสเข้าไปใช้ยาเสพติด รว. กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบ

มี road map แบ่งตามระดับความรุนแรงของปัญหา คือ

- ระยะยึดพื้นที่ แยกสลายทำลายวงจรยาเสพติด
- ระยะฟื้นฟูดูแลสร้างความเข้มแข็งพลังแผ่นดิน
- ระยะสร้างความเข้มแข็งของพลังแผ่นดินและชุมชน เพื่อเอาชนะยาเสพติดอย่างยั่งยืน
- กระตุ้นการรับรู้ สังคมกว้างขวาง และประกาศเป็นสงครามให้การสนับสนุนทางการเมืองอย่างสูง

2. เนื้อหาของยุทธศาสตร์

ระยะที่ 1 ยึดพื้นที่แยกสลายทำลายวงจรยาเสพติด

- กำหนดเวลาชัดเจน (1 ก.พ.-30 เม.ย.46) เป้าหมายทุกด้าน ทั้ง Demand , Supply และ Potential Demand
- ด้าน Supply เน้นการปราบปรามผู้ผลิตผู้ค้า มุ่งผู้ค้ารายย่อย ตัดวงจร กำหนดระยะเวลา และมุ่งผลสัมฤทธิ์ (ทำให้เกิดการปราบปรามรุนแรง)
- ด้าน Demand Side กดดันให้แสดงตัวและทำการบำบัดฟื้นฟูมีจำนวนผู้รับการบำบัดถึง 274,749 คน
- Potential Demand ปลุกกระแส/จัดระเบียบสังคมเปลี่ยนเจตคติ

ระยะที่ 2 ฟื้นฟูดูแลสร้างความเข้มแข็งของพลังแผ่นดิน/ชุมชน

- กำหนดระยะเวลา 1 พ.ค.-2 ธ.ค.2546
- ด้าน Supply การปราบผู้ผลิต ผู้ค้า เน้นขยายผล สืบสวน ยึดทรัพย์ใช้มาตรการทางภาษี (ผู้มีอิทธิพล) เน้นพื้นที่ Heartland / ระวังสารเสพติดที่จะมาแทนที่
- ด้าน Demand เช่นระยะที่ 1
- ด้าน Potential Demand มีการรณรงค์เชิงรุก สร้างอาสาสมัครพลังแผ่นดิน สร้างชุมชนเข้มแข็ง สร้างภูมิคุ้มกัน

วิเคราะห์เนื้อหานโยบาย

1. วิธีการสะท้อนยุทธศาสตร์วิธีการวางแผนแบบยุทธการทางทหาร

- กำหนดขั้นตอน 3 ขั้นตอน
- มีกรอบเวลาชัดเจน มีการจัดองค์กร

- มีข้อด้อย คือ ปัญหาเสพติดไม่ใช่แค่เพียงการใช้กำลังทางทหารต่อเป้าหมายรูปธรรม
- ปัญหาเสพติดมีมิติหลากหลาย (Multi Dimension) และเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจ/ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม

2. ข้อด้อยเชิงแนวคิด

ข้อด้อยด้าน Supply Side

- การทำลายผู้ค้ารายย่อย ค้าปลีก ไปไม่ถึงปัญหาโครงสร้างเชิงอำนาจ ระหว่าง ทุนและการเมือง ซึ่งในเชิงทฤษฎีกลุ่มอำนาจหลักเช่นกลุ่มทุน ผู้มีอำนาจทางราชการมักเกี่ยวคู่กันเป็นปัญหาหลักของปัญหา
- ดังนั้นวิธีการของรัฐบาลจึงไม่แตะไปถึงกลุ่มอำนาจราชการระดับสูง
- เท่ากับไม่สามารถทำลายความสัมพันธ์เชิงอำนาจได้
- ไม่สามารถแก้ปัญหาให้เกิดความยั่งยืนได้

ข้อด้อยด้าน Demand Side

- สาเหตุหลักอยู่ที่ Cultural Reproduction
- วิถีคิด ค่านิยม วิถีชีวิตที่ถูกผลิตซ้ำ เป็นปัญหาหลัก ไม่ใช่ปัญหาการขาดความอบอุ่นจากครอบครัว
- การอบรมต่อปัจเจกบุคคล (Individual) ไม่ได้ผลจริง
- นอกจากนั้นในปัจจุบันปัญหาการพัฒนาในระดับจังหวัด รัฐบาลเน้น เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ละเลย ด้านสังคม วัฒนธรรม รวมถึงปัญหาการบริโภคนิยม สุขนิยม การเสพยาเสพติดที่ถูกกฎหมาย เช่น เหล้าเบียร์ เป็นวิถีชีวิตใหม่ของคนไทยไปแล้ว

วิเคราะห์งบประมาณ

- จากการศึกษาพบว่า แผนงานกับแผนเงินไม่สอดคล้องกันเพราะช่วงแรกควรเป็นการเน้นเรื่องปราบปรามเป็นด้านหลัก แต่กิจกรรมบำบัดกลับได้รับในงบประมาณมากที่สุด
- งบประมาณไม่สอดคล้อง กับภาระหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่ง กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่และความเหมาะสมกับการป้องกัน แต่กลับได้งบประมาณ เพียง ร้อยละ 3.7 ของงบประมาณโดยรวม
- ส่วนงบด้านการปราบปราม ค่อนข้างเหมาะสมเพราะหน้าที่หลักอยู่ที่ กระทรวงยุติธรรม , ป.ป.ส และ ตร.
- ความล่าช้าของงบประมาณทำให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนหลักของ สปน. ได้ ถ้าจะกระทำได้ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยเหนือของตนหรือหาวิธีอื่น ๆ
- การทำแผนเงินไม่สอดคล้องกับงาน

- ความซ้ำซ้อนของงบประมาณ สะท้อนให้เห็นถึงการไม่วางแผนงานกับแผนเงินอย่างสอดคล้องกัน เช่นกรณีการของบประมาณสัมพันธ์ ทุกหน่วยของงบประมาณและ ป.ป.ส. อนุมัติ จึงทำให้งบกระจายไปอยู่หลายที่ ไม่สามารถรวมศูนย์ใช้งบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถสร้างผลกระทบจากการใช้สื่อได้จริง งบประมาณด้านการอบรมพัฒนาจิตใจ/สัมมนาแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนบางจังหวัดกลุ่มเป้าหมายเดียวกันคือพวก Potential Demand มีกลุ่มเดียวแต่ ถูกเกณฑ์กันมาทำกิจกรรมโดย ไม่มีบูรณาการ

ทั้งหมดสะท้อนว่าไม่สามารถบริหารงบประมาณได้ตามทฤษฎีจริง มีความซ้ำซ้อนตรวจสอบในรายละเอียดไม่ได้

การศึกษาจากปรากฏการณ์ในพื้นที่การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในพื้นที่ภาคเหนือ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาคเหนือ(สปน.)

การปฏิบัติงานของ สปน.

- เป็นองค์กรบูรณาการ/ประสาน หน่วยงานในพื้นที่ภาคเหนือ 17 จังหวัด เพื่อรายนโยบาย แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- นำยุทธศาสตร์ของ ปปส. มาแปลงเป็นยุทธศาสตร์ของ สปน.
- ปัญหาการแปลงยุทธศาสตร์ส่วนกลางมาสู่ยุทธศาสตร์ภาค
- ความสอดคล้องของปัญหาในพื้นที่ ด้าน Supply เป็นปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และ ความยากจนในประเทศเพื่อนบ้านทำให้เกิดการ อพยพมาอันเนื่องมาจากภัยสงครามหรือ ไม่ก็ใช้เงินจากยาเสพติดเพื่อสร้างชาติของตนด้วย
- อยู่ที่ความจริงใจ/ความพร้อมของเพื่อนบ้าน
- เกินระดับพื้นที่จะจัดการปัญหาด้านนี้ได้

ปัญหาด้าน Demand Side

- ความไม่สมดุลของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม
- วัฒนธรรมบริโภคนิยม วัตถุนิยม สำนักตะวันตก วิถีชีวิตที่เปลี่ยนไป
- ระดับภาคไม่สามารถวางแผนงาน โครงการ แก้ปัญหาข้างต้นได้ เป็นของระดับรัฐ

กลยุทธ์การดำเนินงานแบบยึดพื้นที่ขึ้นอยู่กับ

- เอกภาพการบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ระดับบุคคล
- ไม่มีเอกภาพทางการบริหารที่แท้จริง แม้ภายใต้จังหวัดแบบบูรณาการ
- ภาพรวมอยู่ในระดับดี เพราะความสัมพันธ์ของบุคลากรด้วยกัน
- ด้านกำลังทหารในพื้นที่ป้องกันชายแดนไม่เพียงพอ ขาดวัสดุอุปกรณ์ บางหน่วยขาดอำนาจหน้าที่
- ฝ่ายผลิต/ค้าเลี้ยง เปลี่ยนเส้นทาง วิธีการ

- การป้องกันพื้นที่ Heartlandยังไม่ชัดเจน
- ระยะเวลาต้องแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจมากกว่าแก้ที่ระดับบุคคล

ด้านงบประมาณของ สเปน.ภาคเหนือ

- มีลักษณะปัญหาเช่นในส่วนกลาง ขาดความสอดคล้องแผนงานและแผนเงิน เช่น งบฟื้นฟู ร้อยละ 45 ซึ่งถือว่ามากไป งบปราบปราม ร้อยละ 23 ที่จริงควรได้รับเป็นอันดับ 1 ในขณะที่งบป้องกัน ร้อยละ 11 คือพวกอบรมด้านจุดภาคต่าง ๆ
- ขาดความเหมาะสมเรื่ององค์กรและบทบาทหน้าที่
- สำหรับระดับภาคควรเพิ่มงบประมาณด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน
- ภาคไม่ได้งบประมาณมากองไว้สำหรับบริหาร ได้จริงแต่ต้องผ่านส่วนกลาง การบูรณาการโดย สเปน. ไม่สามารถทำได้ในแง่งบประมาณและทรัพยากรการบริหาร

ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดตามแนวชายแดนกองทัพภาคที่ 3

กองทัพภาคที่ 3

- มีเงื่อนไขความสำเร็จอยู่ที่ลักษณะองค์กร การบริหารงานแบบพื้นที่เป็นหลัก และทหารมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการรักษาชายแดน
- งานป้องกันยาเสพติดเป็นงานฝาก แต่ตรงกับบทบาทของทหารที่นิยามว่าเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่หลังสงครามเย็น เป็นหน้าที่โดยตรง
- ทหารไทยมีแนวคิดในการใช้งานพัฒนาเสริมการปราบปราม ในยุคสงครามเย็น จึงได้วิเคราะห์ว่าปัญหายาเสพติดชายแดนจากภายนอกควรใช้ Cross Border Development
- การจัดการในการรักษาชายแดนใช้การรับผิดชอบเป็นพื้นที่กับหน่วยเฉพาะกิจทำงานตลอด 24 ชั่วโมง และมีการหมุนเวียน

ปัญหาและอุปสรรค

- งบประมาณขาดแคลน
- อำนาจหน้าที่ยังไม่ครอบคลุม โดยเฉพาะ จับกุม ตั้งด่าน ตรวจค้น
- สายการบังคับบัญชาวมศูนย์ บางครั้งจำกัดเรื่องทางเลือกการพัฒนา/ทำโครงการเช่น โครงการของข้า ซึ่งเป็น โครงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกันระหว่างไทยพม่าที่ทหารในพื้นที่อยากจะทำแต่ทำได้ยากเพราะหน่วยบัญชาการที่รับผิดชอบ เช่น บัญชาการทหารสูงสุด เป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย
- ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์

- กำลังพลทำงาน 4 ด้านคือ ฝ้าตรวจชายแดน สร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน รักษาความมั่นคงภายในปราบปรามยาเสพติด แต่ลดลงเหลือ 1 ใน 3 ไม่พอเพียงกับขนาดของพื้นที่และไม่สอดคล้องกับภาระงาน

จังหวัดเชียงใหม่และเชียงราย

1. การอำนวยความสะดวกในการตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกทั้ง 2 จังหวัดเพื่อเป็นศูนย์กลาง การบริหารงาน มีสถานที่ กำลังพล การสื่อสาร การจัดประชุมในรูปแบบต่างๆ ในช่วงกุมภาพันธ์-เมษายน 2546 มักประชุมทุกวัน
2. ความเป็นจริงองค์กรและการจัดการของจังหวัดต่อหน่วยที่อยู่ในสายการแก้ปัญหา มีความสัมพันธ์กับภาวะเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด(Authority)แม้จะเป็นแบบบูรณาการ แต่ยังไม่สามารถจัดการครบวงจรได้จริงทุกหน่วย
3. ความเป็นจริงเมื่อการเมืองข้างบนไม่ลงมากำกับติดตามผลักดัน ลักษณะองค์กรของศตส.จ. จะผ่อนคลายลง
4. จังหวัดในปัจจุบันถูกมอบบทบาทหน้าที่ทุกด้านอยู่ที่รัฐบาลจะเน้นอะไร เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ หรือยาเสพติด บุคลากรในสำนักงานจังหวัดก็มีการจูงใจมาก ยกที่จะทำงานด้านยาเสพติดด้านเดียวได้สำเร็จ
5. ปราบปรามการลักลอบการปราบปรามยาเสพติดบางครั้งเกินศักยภาพเชิงอำนาจของข้าราชการระดับจังหวัด เพราะบางกรณีภายใต้ทฤษฎีโครงสร้างเชิงอำนาจทุนท้องถิ่นกลับมา มีอำนาจผูกโยงการเมืองระดับชาติไปแล้ว
6. ศตส.จ. ไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการแก้ปัญหาดังกล่าวแล้ว นอกจากนั้นยังถือว่างานด้านยาเสพติดเป็นเหมือนงานฝาก เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดเอง ที่ไม่มีหน้าที่ปราบปรามโดยตรงก็ไม่มีทักษะในเรื่องการแก้ปัญหา ยาเสพติด จึงควรให้งานยาเสพติดอยู่ภายใต้ผู้รับผิดชอบตรง เช่น สปน.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

- ปัญหาเชิงแนวคิดด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (Supply Side) ต้องวิเคราะห์และแก้ปัญหาโดยมองสมมุติฐานของแนวคิดที่ว่าปัญหา ยาเสพติดมีมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจของทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งต้องแก้ปัญหาให้ตรงจุด
- ปัญหาเชิงแนวคิดด้านผู้เสพ ต้องแยกแยะผู้เสพเป็นกลุ่มที่ติดยาแล้วและกลุ่มผู้มีแนวโน้มสามารถจะติดยาเพราะมีวิธีแก้ปัญหาต่างกันคือผู้ติดไปแล้วต้องบำบัดโดยวงจรปกติทาง

- การแพทย์ที่กระทำอยู่แล้ว ส่วนกลุ่มผู้มีแนวโน้มสามารถติดยาได้จะต้องไม่มุ่งแก้ที่ระดับจุลภาค(จิตสำนึกอย่างเดียว)แต่ต้องแก้ปัญหาที่ macro ด้วย เช่นการผลิตซ้ำทางความคิดเป็นต้น
- ปัญหาระบบการบริหารงบประมาณ
 - ปัญหาในเชิงการจัดการในระดับจังหวัด

ข้อเสนอแนะ

- ปรับปรุงแนวนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศพม่า
- การทำลายความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มทุน การเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ
- การกำกับทิศทางของสื่อ
- การควบคุมการผลิตซ้ำทางความคิดของยุคโลกาภิวัตน์
- การจัด Zoning สถานบันเทิง
- การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับยาเสพติดที่ถูกต้องกฎหมาย
- การจัดการงบประมาณควรเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน มีระบบตรวจสอบและการประเมินผลเป็นวิชาการ
- การหาทางแก้ไขปัญหาเชิงการจัดการของระบบผู้ว่าCEO
- การปราบปรามของกองทัพเรื่องการป้องกันชายแดนและการใช้กำลังกับพื้นที่เป้าหมาย