

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับปัญหายาเสพติด ทั้งในด้านการเป็นพื้นที่ผลิต พื้นที่การค้ำ พื้นที่แพร่ระบาด และเป็นทางผ่านยาเสพติด ตัวยาหลักที่พบคือ ฝิ่น เฮโรอีน กัญชา สารระเหย โคเคน เอ็กซ์ตาซี และสารเสพติดประเภทวัตถุออกฤทธิ์บางชนิด เนื่องจากประเทศไทยมีส่วนติดต่อกับพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดประเภท ฝิ่น เฮโรอีน และยาบ้าที่สำคัญของโลก จึงทำให้ประเทศไทยมีส่วนในการผลิตยาเสพติดเหล่านี้ แต่ในปัจจุบันการผลิต ฝิ่น เฮโรอีน ได้ลดปริมาณลง จนอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ แต่ยาบ้าผู้ผลิตได้ย้ายแหล่งผลิตไปอยู่ในประเทศใกล้เคียง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2546. หน้า 1) ในด้านการเป็นพื้นที่การค้ำนั้น มีการค้ำเฮโรอีนกระจายอยู่ในบริเวณพื้นที่ภาคเหนือ กรุงเทพมหานคร ภาคใต้ ซึ่งปัจจุบันเครือข่ายการค้าเฮโรอีนถูกเจ้าหน้าที่จับกุมและทำลายได้หลายเครือข่าย บางกลุ่มหยุดดำเนินการ บางกลุ่มเปลี่ยนไปค้า ยาบ้า ในส่วนของการเป็นพื้นที่ระบาด ฝิ่นมีการแพร่ระบาดในกลุ่มชาวเขา และตัวยาที่มีการแพร่ระบาดมากและมีปัญหาระดับรุนแรงคือ ยาบ้า ซึ่งแพร่กระจายเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน นักเรียน นักศึกษา ดังจะเห็นได้จากสถิติการจับกุมยาบ้าทั่วประเทศที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น 1.9 เท่า จากจำนวน 50.2 ล้านเม็ด ในปี พ.ศ. 2542 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 95.6 ล้านเม็ด ในปี พ.ศ. 2545 (สำนักปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2546. หน้า 45) ซึ่งสอดคล้องกับสถิติผู้เข้ารับการรักษาเสพติดที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น 1.15 เท่า จากจำนวน 37,500 ราย ในปี พ.ศ. 2542 เป็นจำนวน 43,310 ราย ในปี พ.ศ. 2545 (ชินุทัตย์ กาญจนะจิตรา และคณะ, 2547. หน้า 21)

การที่ปัญหายาเสพติดขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของชาติ และคุณภาพของประชาชน รัฐบาลได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่จังหวัดเชียงราย เพื่อกำหนดแนวทางเอาชนะยาเสพติด ข้อเสนอจากการประชุมได้แก่ การใช้แนวทางพลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดซึ่งประกอบด้วย 9 ประการ คือ การปลูกพลังแผ่นดินและการป้องกัน การควบคุมตัวยาและสารเคมี การปราบปราม การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ การข่าว การอำนวยความสะดวกและประสานงาน การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการ

ยุติธรรม ความร่วมมือระหว่างประเทศ การวิจัย พัฒนา และติดตามผล จากนั้นรัฐบาลได้กำหนดนโยบายสำคัญเร่งด่วนในการแก้ปัญหายาเสพติด โดยการใช้แนวทางพลังแผ่นดินตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 119/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 และกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติดตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 228/2544 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2544 อันประกอบด้วยแผนงานรองรับ 7 แผนงาน โดยระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาชน เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบและสนับสนุนใน 2 แผนงาน คือ แผนการรณรงค์ป้องกันยาเสพติด และแผนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

การนำนโยบายการใช้พลังแผ่นดินลงสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ผ่านมาพบกับปัญหาและอุปสรรค ทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดยังคงอยู่ ซึ่งพงษ์ศิริ สอนแก้ว (2545: หน้า ก) ได้วิเคราะห์นโยบายดังกล่าวในรูปของแผน มาตรการโครงการ หรือกิจกรรมตามแผนงานรองรับในแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด ทั้ง 7 แผนงาน มีปัญหาอุปสรรค ดังนี้คือ

1. เนื้อหานโยบายมีความคลุมเครือในเรื่องการไม่มีมาตรการควบคุมตัวยา และสารเคมีอย่างชัดเจนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีความไม่เท่าเทียมกันในกฎหมายที่จะระบุว่าสารใดเป็นสารเสพติด และผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวที่ไปปฏิบัติบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจ เนื้อหานโยบาย

2. วิธีการนำนโยบายแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดไปปฏิบัติ และการประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนมากเป็นการสั่งการของหน่วยงานระดับจังหวัดให้หน่วยงานระดับพื้นที่ดำเนินการในรูปแบบของแผน แต่ไม่ได้กำหนดภารกิจตามแผนไว้ชัดเจนว่าต้องทำอะไรบ้าง ผู้ปฏิบัติบางส่วนยังขาดความชัดเจนในหน้าที่เนื่องจากไม่ทราบโครงสร้างภารกิจและผลงานของศูนย์อำนวยการ จึงทำให้ไม่ทราบขีดความสามารถและขั้นตอนในการประสานงาน ขาดเทคนิคในการปฏิบัติงาน ขาดการบูรณาการกับงานปกติ องค์กรหน่วยงานต่าง ๆ มีการจัดโครงสร้างในภารกิจประจำอยู่แล้ว การดำเนินงานตามนโยบายแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด จึงเป็นการเพิ่มภาระในการดำเนินงาน มีความไม่ไว้วางใจกัน ในระหว่างหน่วยงาน การทำงานขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทำให้การปฏิบัติงานด้านยาเสพติดขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติแต่ละคน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรประชาชน ไม่มีการกำหนดมาตรการให้มีการปฏิบัติตาม และกำหนดโทษของการไม่ให้ความร่วมมือแต่อย่างใด ข้อกฎหมาย ระเบียบ ระบบสารสนเทศ การวิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลล่าช้าเกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ยังไม่มีประเมินผลอย่างเป็นระบบจริงจังและต่อเนื่อง

3. การบริหารจัดการนโยบายแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดพบว่ายังขาดการบูรณาการแผนและการปฏิบัติศูนย์ระดับภาคไม่มีโครงสร้างและผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทุกระดับในศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับจังหวัดยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายงบประมาณยังไม่มีความสัมพันธ์กับระยะเวลาดำเนินกิจกรรม และไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีกระแสพระราชดำรัส เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2545 เกี่ยวกับยาเสพติดว่าเป็นสิ่งที่ทำให้ประเทศเกิดความเดือดร้อน สิ้นเปลืองและเสียชื่อเสียง (ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดสระบุรี, 2546. หน้า 1) รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จึงได้น้อมนำเอาพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมากำหนดเป็นนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยประกาศทำสงครามขั้นแตกหักกับยาเสพติดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2546. หน้า 1) คือ

ระยะที่ 1 ยึดพื้นที่แยกสลายทำลายวงจรยาเสพติด ดำเนินการในช่วงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ – 30 เมษายน 2546

ระยะที่ 2 พื้นฟูดูแลพัฒนาสร้างความเข้มแข็งของพลังแผ่นดินและชุมชนดำเนินการในช่วงวันที่ 1 พฤษภาคม – 2 ธันวาคม 2546

ระยะที่ 3 ดำรงความเข้มแข็งของพลังแผ่นดินและชุมชนอย่างยั่งยืน ดำเนินการในช่วงวันที่ 3 ธันวาคม – 30 กันยายน 2547

หลังจากรัฐบาลประกาศนโยบายต่อปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มศักยภาพในการทำงานให้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นที่ปัญหายาบ้า ซึ่งมีการแพร่ระบาดทั่วพื้นที่ของประเทศ สถานการณ์ยาบ้า ได้ลดความรุนแรงของการแพร่ระบาดลงโดยกลุ่มผู้ค้าผู้ล่าเหยื่อ ผู้เสพ ได้ยุติบทบาทลงชั่วคราว กลุ่มผู้ค้ารายสำคัญบางส่วนหลบหนีไปต่างประเทศเพื่อนบ้าน ผู้เสพยาบ้าได้ยาก ส่งผลให้ราคายาบ้าปรับตัวสูงมากขึ้นเกือบทุกพื้นที่ อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่ภาคเหนืออยู่ในภาวะที่ควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้ผลิต กลุ่มผู้ค้ารายใหญ่ กลุ่มผู้ล่าเหยื่อ ยังไม่ถูกทำลายลงทั้งหมด

ผลการดำเนินงานระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 2 รัฐบาลสามารถควบคุมปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศให้เบาบางลงจนไม่กระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน จะเห็นได้จากสถิติการจับกุมยาบ้าทั่วประเทศไทย ปี พ.ศ. 2546 ลดลงเหลือ 64.25 ล้านเม็ด จำนวนผู้เสพปี พ.ศ. 2546 ลดลงเหลือ 16,210 ราย (สำนักปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2546. หน้า 3) รัฐบาลจึงประกาศชัยชนะต่อยาเสพติด เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2546 ดังนั้นความเข้มแข็งของพลังแผ่นดินและชุมชนจึงนับเป็นปัจจัยสำคัญในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด แต่เมื่อการดำเนินการประกาศทำสงครามครบ 3 ระยะแล้ว ปัญหายาเสพติดยังไม่หมดสิ้นไป แต่กลับมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นใหม่หากมีการเฝ้าระวังและการป้องกันที่ขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้กำหนดแผนการดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ระยะที่ 4 ในช่วงวันที่ 1 ตุลาคม 2547 – 30 กันยายน 2548 ซึ่งแผนระยะนี้มีเป้าหมายที่จะเอาชนะปัญหายาเสพติดให้ได้อย่างยั่งยืน และมีระบบเฝ้าระวังปัญหาที่มีประสิทธิภาพโดยยังเน้นความเข้มแข็งของพลังแผ่นดินเป็นฐาน (ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ, 2547. หน้า 1) ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ภิญโญ ทองชัย, 2544. หน้า 1) ที่ได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่จากเดิมเน้นการปราบปรามและดำเนินการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาเป็นการใช้แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นฐานหรือเป็นศูนย์กลางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เนื่องจากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลส่วนใหญ่อยู่ทำการระดับอำเภอ จังหวัดจะสามารถเข้าไปช่วยเหลือได้เฉพาะในส่วนที่ใกล้ชิดที่ทำการ สำหรับพื้นที่ห่างไกลออกไปมักจะถูกมองข้ามหรือไม่ได้รับการแก้ไข ประกอบกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดมี ความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง อดทน เสียสละ และใช้เวลานาน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อจำกัด เรื่องงบประมาณ กำลังคน และอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ ได้ ไม่นานก็ต้องย้ายโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่ได้เผชิญกับปัญหา หรือไม่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากปัญหานั้น ๆ จิตสำนึก ความอดทน และการทุ่มเทเสียสละ จึงไม่เพียงพอ ซึ่งต่างจากชุมชนที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา และเป็นผู้ที่ประสบความเดือดร้อนจากปัญหาโดยตรงจึงเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและทุ่มเทสรรพกำลังในการแก้ไขปัญหามากกว่า

การใช้ชุมชนเป็นฐานหรือเป็นศูนย์กลางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด นับว่าเป็นกระบวนการหนึ่งที่เป็นความร่วมมือพลังของคนในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เขาประสบอยู่ ดังเช่น ชุมชนนวลจิตในกรุงเทพมหานคร ชุมชนบ้านไผ่ขวาง ม.10 ต.ประศุก อ.อินทร์บุรี จ.สิงห์บุรี ในเขตภาคกลาง ชุมชนตำบลน้ำเกี๋ยน กิ่งอำเภอภูเพียง จ.น่าน ในเขตภาคเหนือ เครือข่าย

อ.น้ำยีน จ.อุบลราชธานี ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือและบ้านกระทุงใต้ อ.พิบูล
จ.นครศรีธรรมราช ในเขตภาคใต้ เป็นต้น (สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, ม.ป.ป. หน้า 4) สอดคล้องกับที่ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ
(2546) กล่าวไว้ว่า การรวมกลุ่มนำพาให้ผู้คนและชุมชนไปสู่จุดหมายที่วางไว้ ถ้ากลุ่มมี
ความเข้มแข็งพลังของกลุ่มจะช่วยบรรเทาความทุกข์หรือสภาพปัญหาที่แต่ละบุคคลมีอยู่
ซึ่งบางครั้งไม่สามารถแก้ไขด้วยตนเองได้

การใช้พลังงานของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดดังกล่าวยังมีข้อจำกัด
ถึงแม้ชุมชนดังกล่าวมีการรวมกลุ่มคิด มีการนำที่มีคุณภาพมีการจัดระบบการทำงานที่ดี
มีการคิดค้นพัฒนาเทคนิควิธีการแก้ไขปัญหาก็สอดคล้องกับสภาพของชุมชน รู้จักแสวงหาความ
ร่วมมือและทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาสนับสนุนการแก้ปัญหา แต่การเกิดกระบวนการดังกล่าว
ต้องอาศัยเวลา มีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ และอาศัยผู้เกี่ยวข้องเข้าไปหนุนช่วยอย่าง
เหมาะสม นอกจากนี้ชุมชนควรมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย มีการบริหารจัดการที่มีพลัง
มีทิศทาง และเติบโตขยายขอบเขตการทำงานให้กว้างขวางขึ้น รัฐต้องหนุนเสริมเปิดโอกาสให้เกิด
การรวมตัวตั้งองค์กรภาคประชาชน/องค์กรภาคเอกชนที่มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ
1) เป็นการรวมตัวของพลังชาวบ้าน 2) ต้องมีการบริหารจัดการมีการตัดสินใจภายใต้เป้าหมาย
ของฐานพื้นที่ และขนาดความรุนแรงของปัญหา 3) มีการคิดด้วยภูมิปัญญา รู้จักวางกลยุทธ์
การคิดการตัดสินใจต้องอิงข้อมูลจริงไม่คิดแต่การแบ่งผลประโยชน์อย่างเดียว (ภิญโญ ทองชัย ,
2544. หน้า 1)

การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในท้องถิ่นที่ผ่านมา มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็น
ตัวแทนของรัฐบาล คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการดำเนินงานตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 78 ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจ
ให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และ
ระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้
ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (กรมการศาสนา,
2540. หน้า 98) และตามขอบเขตที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ
หน้าที่หรือภารกิจที่เทียบเท่าภารกิจบริหารสาธารณะของรัฐบาลในการจัดให้บริการสาธารณะ
ให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นภารกิจด้านการจัดสาธารณสุขโรค และการก่อสร้างสาธารณสุขการ

การศึกษาการสาธารณสุข การพาณิชย์ และการลงทุน การส่งเสริมอาชีพ การพัฒนาสังคม การสังคมสงเคราะห์ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การกีฬา การท่องเที่ยว และการรักษาความสงบเรียบร้อย จากขอบเขตหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มิได้ระบุอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยตรง จึงทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่มีขีดจำกัดของการทำงานในด้านนี้

การดำเนินงานการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่เน้นการใช้พลังชุมชนในการขับเคลื่อนนับว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่มีข้อจำกัดในเรื่องศักยภาพการเรียนรู้ของคน ระยะเวลาการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอกชุมชน ในด้านองค์ความรู้ต่าง ๆ และงบประมาณ และในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนนั้น มีศักยภาพในเรื่องขององค์ความรู้ และงบประมาณ แต่มีข้อด้อยที่มีบุคคลในพื้นที่ไม่ได้เป็นผู้เผชิญกับปัญหาโดยตรง จึงทำให้การทุ่มเทเสียสละให้กับพื้นที่นั้นไม่เต็มที่ ส่งผลให้การปฏิบัติตามแนวนโยบายการใช้พลังแผ่นดินยังไม่ประสบผลสำเร็จถึงในระดับที่ไม่มี การแพร่ระบาดของยาเสพติด 100% ในทุกพื้นที่ของประเทศไทย

การลักลอบนำเข้ายาเสพติดพบว่า ภาคเหนือยังมีการลักลอบนำเข้ามามากกว่าภาคอื่น ๆ ร้อยละ 60 นำเข้าทางจังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 30 นำเข้าด้านจังหวัดตาก และแม่ฮ่องสอน ร้อยละ 10 นำเข้าทางด้านจังหวัดพะเยา น่าน และอุตรดิตถ์ มีการเปลี่ยนแปลงการนำเข้า ทางด้านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผ่านจังหวัดอุบลราชธานี หนองคาย และ นครพนม สำหรับภาคกลางพบการนำเข้ายาบ้าจากประเทศสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า ทางจังหวัดกาญจนบุรี จากประเทศกัมพูชา ด้านจังหวัดสระแก้ว จันทบุรี และตราด ในส่วนของ ภาคใต้ มีการนำเข้าเฮโรอีน ยาบ้า กัญชา ด้านจังหวัดระนอง และยาอี ลักลอบนำเข้าผ่านท่าอากาศยานดอนเมือง หาดใหญ่ และภูเก็ต (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2547)

ภาคเหนือตอนล่างเป็นเขตอำนาจการรับผิดชอบของตำรวจภูธรภาค 6 (กระทรวงมหาดไทย, 2539. หน้า 2) ประกอบด้วยพื้นที่ 9 จังหวัด คือ จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย ตาก กำแพงเพชร อุตรดิตถ์ พิจิตร เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ และอุทัยธานี ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับ ภาคเหนือตอนบน และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ด้านทิศตะวันตกเป็นชายแดน ติดต่อกับประเทศสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า ด้านทิศตะวันออกนั้นติดต่อกับจังหวัดในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ และทิศใต้ติดประเทศมาเลเซียดังแสดงในภาพ 1 และ ภาพ 2



ภาพ 1 แผนที่ประเทศไทย

ภูมิประเทศของเขตนี้นับเป็นภูเขาสลับกับที่ราบลุ่ม และเขตนี้อย่างเป็นศูนย์กลางการคมนาคม การติดต่อประเทศไทยในแถบอินโดจีน ซึ่งได้แก่ พม่า ลาว เวียดนาม และมาเลเซีย ซึ่งในเขต ชายแดนของประเทศดังกล่าวเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญ

จากสถิติการจับกุมยาเสพติดในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างของตำรวจภูธรภาค 6 ปี 2546 และ 2548 ตามตาราง 1 พบว่าชนิดของยาเสพติดที่ถูกจับกุมมากที่สุดคือยาบ้า และที่ไม่มี การแพร่ระบาดคือโคเคน และจังหวัดที่มีสถิติการจับกุมมากที่สุด คือ จังหวัดตาก และพบว่า จำนวนผู้เสพยาบ้าที่ถูกจับกุมในจังหวัดนครสวรรค์ และกำแพงเพชร ในปี พ.ศ.2546 มีจำนวน สูงสุด และรองลงมา คือ 4,502 คน และ 3,999 คน ตามลำดับคิดเป็นร้อยละ 21.32 และ 18.94 ของจำนวนผู้เสพยาบ้าที่ถูกจับกุมในเขตภาคเหนือตอนล่าง (ตำรวจภูธรภาค 6 , 2546) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเส้นทางสำคัญของการลำเลียงยาเสพติดจากชายแดนสู่ประเทศไทย รวมถึงเป็นจุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว และจุดผ่อนปรนทางการค้าตามแนวชายแดน นับเป็นจุดสกัดกั้นการนำเข้า - ส่งออกยาเสพติด เคมีภัณฑ์สารตั้งต้น และอุปกรณ์การผลิต ยาเสพติด และพื้นที่นี้ยังเป็นเส้นทางที่ช่วยให้สามารถจับกุมผู้กระทำความผิด หรือยึดสิ่งผิด กฎหมายได้ ประกอบกับพบว่ากลุ่มผู้เสพในพื้นที่นี้เป็นบุคคลวัยทำงาน นิสิต นักศึกษา และ เยาวชน และมีการเปลี่ยนสถานที่เสพจากสถานบันเทิง เป็นสถานที่จำเพาะ เช่น ห้องพักใน อพาร์ทเมนท์ หรือ บ้านพักทำให้การตรวจจับในชุมชนกระทำได้ยากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ปัญหา ยาเสพติดมีแนวโน้มแพร่ระบาดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะกระทบต่อสถานการณ์ปัญหาเสพติดของ ประเทศไทยโดยรวม ดังนั้นการดำเนินการป้องกันปัญหาเสพติดจึงเป็นสิ่งสำคัญที่น่าจะเกิดขึ้น อย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่ดังกล่าว

การดำเนินงานในการใช้พลังชุมชนเป็นฐานหลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่ผ่านมาในเขตภาคเหนือตอนล่าง ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน มีการทำงานในรูปของภาคี ดังข้อสรุปบทเรียนในการจัดการปัญหาเสพติดของเครือข่ายองค์กร ประชาชนภาคเหนือตอนล่างที่กล่าวว่า จากกระบวนการวิเคราะห์พบว่าสาเหตุจริงของปัญหา ยาเสพติดเกิดจากคน ดังนั้นกระบวนการปัญหาต้องเริ่มจากตัวคน ครอบครัว ชุมชน และพัฒนา เป็นเครือข่าย ซึ่งอยู่บนฐานของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี แล้วนำมาสู่การ กำหนดการเรียนรู้ร่วมบนพื้นฐานของวิถีชีวิตเพื่อกำหนดกิจกรรมการจัดการปัญหายาภายในชุมชน แต่การดำเนินงานพบอุปสรรค คือ หน่วยงานภายนอกที่เข้ามาทำงานในชุมชน ทำงานแบบ แยกส่วน ไม่มีการประสานระหว่างหน่วยงาน การสนับสนุนกิจกรรมไม่ต่อเนื่อง เปลี่ยนเจ้าหน้าที่ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2547 หน้า 10) และเมื่อพิจารณาสถิติการจับกุม

ยาเสพติดในปี 2547 (ตำรวจภูธรภาค 6 , 2547) ประกอบ พบว่ายาเสพติดยังไม่หมดไปจากพื้นที่นี้ มีผู้ถูกจับกุม 4,804 คน ในจำนวนนี้ ยาบ้ามีจำนวนผู้ถูกจับกุมมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 71.39 ของจำนวนผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมด้วยคดียาเสพติดทั้งหมด ซึ่งลดลงจากปี 2546 เพียงเล็กน้อย หากชุมชนทุกชุมชนในเขตพื้นที่นี้มีความเข้มแข็งยาเสพติดต้องหมดไปจากพื้นที่

จะเห็นได้ว่าชุมชนในเขตภาคเหนือตอนล่างมีขีดความสามารถในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับหนึ่ง และยังมีจุดด้อยของการทำงานที่แยกส่วนของหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาทำงานในชุมชน การบูรณาการนับเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าจะนำมาใช้เพิ่มความสามารถให้แก่ชุมชน และหน่วยงานภายนอกในการป้องกันปัญหายาเสพติด ซึ่งการบูรณาการเป็นการทำให้หน่วยย่อยทั้งหลายเข้าร่วมเป็นองค์กรประกอบซึ่งมีหน้าที่ประสานซึ่งกันและกัน กลมกลืนเข้าเป็นองค์กรรวม อันทำให้เกิดความสมดุลที่องค์กรนั้น สามารถดำรงอยู่และดำเนินไปได้ในภาวะที่ครบถ้วนสมบูรณ์ (Southeast Asian Ministers of Education Organization, 2000) ดังนั้น การเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันปัญหายาเสพติดในเชิงบูรณาการก็น่าจะเป็นกลไกในการป้องกันปัญหายาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนากระบวนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในพื้นที่เขตภาคเหนือตอนล่างในการป้องกันปัญหาการติดยาเสพติดเชิงบูรณาการจึงมีความสำคัญในการศึกษาวิจัย

คำถามการวิจัย

1. ขีดความสามารถของชุมชนในการป้องกันปัญหายาเสพติดเชิงบูรณาการเป็นอย่างไร
2. กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการป้องกันปัญหายาเสพติดเชิงบูรณาการเป็นอย่างไร มีองค์ประกอบ และปัจจัยที่สนับสนุนอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสำรวจระดับขีดความสามารถของชุมชนเขตภาคเหนือตอนล่างในการป้องกันปัญหายาเสพติด
2. เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนเขตภาคเหนือตอนล่างในการป้องกันปัญหายาเสพติดเชิงบูรณาการ

ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม (Participatory survey research) มุ่งที่จะสำรวจระดับขีดความสามารถของชุมชนเขตภาคเหนือตอนล่างในการป้องกันปัญหาเสฟติดและการใช้กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถ ของชุมชนในการป้องกันปัญหาเสฟติดเชิงบูรณาการโดยมีขอบเขตการศึกษาดังนี้

1. การสำรวจระดับขีดความสามารถของชุมชนเขตภาคเหนือตอนล่างในการป้องกันปัญหาเสฟติด ศึกษาจากพื้นที่เป้าหมายเป็นชุมชนในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง จังหวัดละ 1 ชุมชน เลือกแบบเจาะจงที่มีลักษณะเด่นในด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้านการป้องกันอาชญากรรม และด้านการป้องกันยาเสฟติดจากหลักเกณฑ์การพิจารณาชุดปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์ดีเด่นของตำรวจภูธรภาค 6 โดยสำรวจในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้นำชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาเสฟติดในชุมชน โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง และแบบสำรวจขีดความสามารถการป้องกันปัญหาเสฟติด

2. การใช้กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการป้องกันปัญหาเสฟติดเชิงบูรณาการ มีขอบเขตในส่วนของโครงสร้าง และการทดลองใช้กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการป้องกันปัญหาเสฟติดเชิงบูรณาการ

2.1 การสร้างกระบวนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการป้องกันปัญหาเสฟติดเชิงบูรณาการใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary research) ศึกษาสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสฟติดนโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหาเสฟติดของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขีดความสามารถของชุมชนในการป้องกันปัญหา ยาเสฟติดรูปแบบของชุมชนที่เข้มแข็งในการจัดการและป้องกันปัญหาเสฟติดประกอบกับการสำรวจ การแพร่ระบาดของยาเสฟติดเทคนิคการป้องกัน และแก้ไขปัญหาเสฟติดจากชุมชนเป้าหมายด้วยการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาเสฟติดในชุมชน

2.2 การใช้กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนในการป้องกันปัญหาเสฟติดเชิงบูรณาการ ในพื้นที่ที่เป็นชุมชนเป้าหมายเพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงของกระบวนการฯ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนเขตภาคเหนือตอนล่างในการป้องกันปัญหายาเสพติดเชิงบูรณาการ
2. เป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนเขตภาคเหนือตอนล่างในการป้องกันปัญหาเสพติด

นิยามศัพท์

1. ชุมชน หมายถึง ชุมชนในพื้นที่เขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ประกอบด้วยจังหวัด 1. ตาก 2. สุโขทัย 3. พิษณุโลก 4. อุตรดิตถ์ 5. พิจิตร 6. เพชรบูรณ์ 7. นครสวรรค์ 8. อุทัยธานี และ 9. กำแพงเพชร ซึ่งมีลักษณะเด่นในด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน ด้านการป้องกันอาชญากรรม และด้าน การป้องกันยาเสพติด จากหลักเกณฑ์การพิจารณาชุดปฏิบัติการชุมชนสัมพันธ์ดีเด่นของตำรวจภูธรภาค 6
2. ขีดความสามารถของชุมชน หมายถึง ศักยภาพหรือพลังของชุมชนที่มีอิสระในเรียนรู้ และมีส่วนร่วม บูรณาการและจัดการกับความตึงเครียดที่เกิดภายในชุมชน โดยการใช้วัฒนธรรมชุมชนและการบริหารจัดการตนเองอย่างเป็นระบบ
3. ขีดความสามารถในการป้องกันปัญหาเสพติดของชุมชน หมายถึง ระดับความสามารถของชุมชนในการจัดการเพื่อการป้องกันปัญหาเสพติดด้วยการใช้การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การเรียนรู้ของคนในชุมชน การบรรลุวัตถุประสงค์ การบูรณาการป้องกันปัญหาเสพติดของคนในชุมชน การจัดการความตึงเครียดของชุมชน วัฒนธรรมชุมชน และการบริหารจัดการตนเองอย่างเป็นระบบของชุมชนในการป้องกันปัญหาเสพติดมาเป็นสิ่งสนับสนุน
4. การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน หมายถึง การเพิ่มศักยภาพ หรือพลังให้แก่ชุมชนในด้านการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ด้านกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชน ด้านการบรรลุวัตถุประสงค์ ด้านการบูรณาการการป้องกันปัญหาเสพติดของคนในชุมชน ด้านการจัดการความตึงเครียดของชุมชนเกี่ยวกับปัญหาเสพติด ด้านวัฒนธรรมชุมชน และด้านการบริหารจัดการตนเองอย่างเป็นระบบของชุมชน

5. ยาเสพติด หมายถึง ยาหรือสารเคมีที่เสพเข้าสู่ร่างกายทางใดทางหนึ่ง แล้วก่อให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจ ทำให้ต้องพึ่งพาใช้ยาหรือสารเคมีนั้นเพิ่มขึ้น และเมื่อหยุดยาแล้วจะเกิดอาการขาดยา นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อครอบครัวและสังคมของผู้เสพ เช่น ฝิ่น เฮโรอีน ยาบ้า กัญชา โคเคน และสารระเหย

6. การป้องกันปัญหา ยาเสพติดเชิงบูรณาการ หมายถึง การดำเนินงานโดยใช้กระบวนการการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน โดยบูรณาการนโยบาย แผน องค์กร งบประมาณ กระบวนการปฏิบัติงาน และระบบอำนาจการ

