



เอกสารผลงาน
การดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาเสพติดในสถานประกอบการ
ตามแนวยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน
ศึกษากรณี : จังหวัดปัตตานี

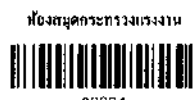
โดย

นายกิจจา ศรีเจริญ
ตำแหน่ง นักวิชาการแรงงาน 6ว

ผู้ขอรับการประเมิน เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
นักวิชาการแรงงาน 7ว
สำนักงานแรงงานจังหวัดสงขลา



1 12.05.6
06370
2547
9.2



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
08874
เอกสารผลงาน การประเมิน

๖ ๑ ๑๒

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(ก)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด	5
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ	12
2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	15
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	19
2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
บทที่ 3 ยุทธศาสตร์การดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด ของกระทรวงแรงงาน	
3.1 นโยบายยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินงานในระดับชาติ	26
3.2 ยุทธศาสตร์การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ของกระทรวงแรงงาน	36
3.3 การสร้างเครือข่ายผู้ประสานพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด ของกระทรวงแรงงาน	40
3.4 การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ในสถานประกอบการ	44
บทที่ 4 ผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ศึกษากรณีจังหวัดปัตตานี	
4.1 ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ	48
4.2 นโยบายจังหวัดปัตตานี	49
4.3 การจัดองค์กรการบริหาร	49
4.4 วิเคราะห์ผลสำเร็จ	53

(ก)

คำนำ

ปัญหายาเสพติด เป็นปัญหา ที่มีความสำคัญยิ่งและมีผลกระทบอย่างมากทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรง มีความซับซ้อนไปตามความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นนโยบายเร่งด่วน 1 ใน 3 ของนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลภายใต้หลักการดำเนินนโยบายการป้องกันนำหน้าการปราบปรามผู้เสพต้องได้รับการรักษาผู้ค้า ต้องได้รับการลงโทษอย่างเด็ดขาด

รัฐบาลตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหายาเสพติดและผลกระทบของยาเสพติดในระยะยาว ที่ทำให้ประเทศชาติขาดความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากทรัพยากรบุคคลของประเทศเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จึงมีนโยบายยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดโดยให้ทุกองคาพยพเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหายาเสพติด ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาประเทศมีความก้าวหน้าและมั่นคง โดยรัฐบาลถือเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญและเป็นนโยบายเร่งด่วนในการดำเนินงาน เพื่อควบคุมปัญหายาเสพติด

ผู้ขอรับการประเมิน จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษา เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของการก่อเกิดนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสำเร็จของการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการตามแนวยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินของจังหวัดปัตตานี บทสรุปลงและข้อเสนอแนะ เพื่อเผยแพร่ให้แก่ผู้ปฏิบัติ และผู้สนใจได้ทราบอันจะนำไปสู่แนวทางในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุง แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดในทางปฏิบัติ ต่อไป

(นายกิจจา ศรีเจริญ)

นักวิชาการแรงงาน 6 ว

สำนักงานแรงงานจังหวัดสงขลา

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการคิดยาและสารเสพติด เป็นปัญหาที่มีผลกระทบอย่างมาก ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง การท่องเที่ยว การแพทย์และสาธารณสุข ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ในประเทศไทยปัญหาสิ่งเสพติดได้เพิ่มขึ้นทั้งขนาดและความรุนแรง มีความยุ่งยากซับซ้อนซับซ้อนตามการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม โดยถูกลามเข้าสู่ ชุมชน สถานประกอบการ โรงเรียน และสถาบันการศึกษาในระดับต่าง ๆ แม้ว่าจะได้มีการปราบปราม การรณรงค์ โดยวิธีการต่าง ๆ มาโดยตลอด แต่สถานการณ์ของปัญหาเสพติดก็ยังไม่ดีขึ้น

ปัญหาการคิดสิ่งเสพติด เป็นปัญหาสาธารณสุขที่มีลักษณะระบอบต่างจากการระบอบของโรคภัยไข้เจ็บอื่น ๆ เป็นปัญหาที่มีลักษณะคล้ายกับการระบอบของอาชญากรรม คือ อาจเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือกลุ่มคนซึ่งก่อให้เกิดการเลียนแบบ หรือเรียนรู้ถึง ความประพฤตินิยมซึ่งแตกต่างไปจากบรรทัดฐานของสังคม ทำให้อาจมองได้ว่าปัญหาเสพติดเป็นปัญหาของสังคม ซึ่งในความเป็นจริงปัญหาเสพติดเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกันทั้งทางร่างกายและ จิตใจ สาเหตุของการคิดยาเสพติด มีสาเหตุผสมผสานกันหลายประการ ทั้งนี้ยังไม่สามารถสรุปได้ อย่างแน่ชัดว่าสาเหตุที่แท้จริงมาจากไหน

1.1.1 สภาพปัญหาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน

จากผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน พบว่า ผู้ใช้แรงงานทุกสาขาอาชีพใช้ยาเสพติดที่หลากหลาย จำนวนมากน้อยตามลักษณะของงานแต่ละสาขาอาชีพ ผู้ใช้แรงงานจำเป็นต้องใช้ยากระตุ้นประสาทเพื่อช่วยให้การทำงานได้ต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาอันไม่รู้สึกเหน็ดเหนื่อย ซึ่งเป็นการยอมรับกันในกลุ่มว่า ยาดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญ และจำเป็นต่อการทำงานเพื่อการดำรงชีพซึ่งปัจจุบันรูปแบบการแพร่ระบาดของยาเสพติดประเภทกระตุ้นประสาทโดยเฉพาะยาบ้าซับซ้อนขึ้น กล่าวคือนอกจากจะมีคนที่ใช้เพื่อทำงานได้มากเพื่อเพิ่มรายได้แล้ว ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่ง ใช้ยาบ้าเพื่อให้ร่างกายที่อ่อนเพลียจากการเที่ยวหาความสำราญหลังเลิกงาน สามารถฟื้นทำงานได้ตามปกติในวันรุ่งขึ้น หรือแม้แต่ใช้ยาบ้าเพื่อเอาชนะในการแข่งขันกีฬาที่มีเงินพนันเป็นเดิมพัน

1.1.2 สถานการณ์ด้านยาเสพติดในสถานประกอบการจังหวัดปัตตานี

จังหวัดปัตตานีมีสถานประกอบการ 1,549 แห่ง มีจำนวนลูกจ้างทั้งสิ้น 21,072 คน จากการสำรวจข้อมูลผู้ติดสารเสพติดในสถานประกอบการตามแบบสำรวจข้อมูลสถานการณ์ ปัญหา

ยาเสพติดในสถานประกอบการ (แบบ สร. 4) ผลการสำรวจปี 2545 ทำการสำรวจสถานประกอบการ ในจังหวัดปัตตานีทั้งสิ้น 533 แห่ง พบว่า สถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นธุรกิจบริการ จำนวน 208 แห่ง ร้อยละ 39.02 รองลงมาคือ อุตสาหกรรมประมงและต่อเนื่อง จำนวน 110 แห่ง ร้อยละ 20.64 และธุรกิจขายปลีกจำนวน 82 แห่ง ร้อยละ 15.38

จำนวนลูกจ้างในสถานประกอบการ มีจำนวนทั้งสิ้น 12,358 คน พบว่า เป็นแรงงานต่างด้าว จำนวน 949 คน คิดเป็นร้อยละ 7.68 จำแนกตามลักษณะการจ้างงาน พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานรายเดือน คิดเป็นร้อยละ 93.21 รองลงมาเป็นการจ้างแบบรายวัน คิดเป็นร้อยละ 22.14

ผลการสำรวจสภาพความเดือดร้อนของลูกจ้างและเจ้าของสถานประกอบการจากปัญหาเสพติดในจังหวัดปัตตานี พบว่า ร้อยละ 97.94 ไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาเสพติด ร้อยละ 1.50 ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งปัญหาความเดือดร้อนอันดับ 1 คือ การลักทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 50.00

จำนวนลูกจ้างผู้โช้ยาเสพติด หรือการโช้ยาในทางที่ไม่ถูก จำแนกตามประเภทยาเสพติด พบว่า มีการโช้ยาเสพติดประเภทสารระเหยมากที่สุด ร้อยละ 10.51 รองลงมาคือ ยาบ้าและแวเลียมในสัดส่วนที่เท่ากันคิดเป็น ร้อยละ 9.01 (สำนักงานสวัสดิการคุ้มครองแรงงานจังหวัดปัตตานี มิ.ย. 2545)

นอกจากข้อมูลดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเสพติด ทั้งในด้านการบำบัดรักษาและกีด และซึ่งมีข้อมูลจากศูนย์บำบัดรักษายาเสพติดจังหวัดปัตตานี และตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี ที่น่าสนใจ ดังนี้

1) ข้อมูลผู้เข้ารับการบำบัดรักษายาเสพติดจังหวัดปัตตานี

ข้อมูลจากทะเบียนผู้รับการบำบัดยาเสพติดของจังหวัดปัตตานี ปีงบประมาณ 2544 (ต.ค. 43 -ก.ย. 44) พบว่า ผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในศูนย์บำบัดรักษายาเสพติดจังหวัดปัตตานี จำนวน 1,120 คน ผู้ป่วยส่วนใหญ่มีอยู่ระหว่าง 20 - 30 ปี ร้อยละ 57.14 รองลงมาอายุ 30 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 40.98 และประกอบอาชีพรับจ้าง ร้อยละ 27.68 และพบว่าผู้ป่วยที่เข้ารับการบำบัดรักษา ส่วนใหญ่เสพยาเสพติดประเภทเฮโรอีน ร้อยละ 73.75 รองลงมาเป็นสารเสพติดประเภทยาบ้า ร้อยละ 15.09 กัญชา ร้อยละ 6.52 นอกจากนั้นเป็นสารเสพติดประเภทอื่นๆ และจากข้อมูล ผู้ป่วยที่เข้ารับการบำบัดรักษายาเสพติดจังหวัดปัตตานี ปี 2545 (ต.ค. 44 - มิ.ย. 45) พบว่า ผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในศูนย์บำบัดรักษายาเสพติดจังหวัดปัตตานี จำนวน 48 คน ผู้ป่วยส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20 - 30 ปี ร้อยละ 47.68 รองลงมาอายุต่ำกว่า 20 ปี ร้อยละ 27.64 ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 96.31 ส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ติดสารเสพติดประเภทเฮโรอีนร้อยละ 52.22 รองลงมาคือเป็นสารเสพติดประเภทยาบ้า ร้อยละ 38.19

เมื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านการบำบัดในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกัน พบว่า มีสัดส่วนไม่แตกต่างกันมากนัก แต่มีแนวโน้มของผู้ติดยาเสพติดประเภทยาบ้าเพิ่มมากขึ้น

2) ข้อมูลคดียาเสพติดของตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี

จากข้อมูลจากสถิติการจับกุมยาเสพติดในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ในปี 2544 โดยพบว่า มีผู้ถูกจับกุมยาเสพติด จำนวน 1,019 ราย ยาเสพติดถูกจับกุมสูงสุด คือ กัญชา จำนวน 520 ราย คิดเป็นร้อยละ 51.03 รองลงมาคือ ยาบ้า จำนวน 254 ราย คิดเป็นร้อยละ 24.93 สารระเหย จำนวน 104 ราย คิดเป็นร้อยละ 10.21 และเฮโรอีน จำนวน 87 ราย คิดเป็นร้อยละ 8.54 และจากสถิติการจับกุมยาเสพติดตั้งแต่เดือนมกราคม -มิถุนายน 2545 พบว่า มีผู้ถูกจับกุมคดียาเสพติดสูงสุด คือ กัญชา จำนวน 207 ราย รองลงมาคือ ยาบ้า จำนวน 108 ราย ยาแก้ไอ 46 ราย และสารระเหยอื่นๆ จำนวน 41 ราย

เมื่อเปรียบเทียบผลการจับกุมตามชนิดของยาเสพติด แต่ละช่วงระยะเวลาจะเห็นว่า ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2545 มีการจับกุมยาแก้ไอเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากยาแก้ไอเป็นยาเสพติดที่แพร่ระบาดในกลุ่มวัยรุ่นนทางภาคใต้ตอนล่าง เนื่องมีการลักลอบนำเข้ามาจำหน่ายจากประเทศเพื่อนบ้าน ราคาของยาเสพติดชนิดนี้ถูกกว่ายาเสพติดชนิดอื่น และยังหาซื้อได้ง่ายอีกด้วย

รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นนโยบายเร่งด่วน ภายใต้หลักการดำเนินนโยบาย การป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษอย่างเด็ดขาด และวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 119/2544 เรื่อง แนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด โดยใช้ หลักการป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการบำบัดรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษอย่างเด็ดขาด การดำเนินงานเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว โรงเรียน ชุมชนและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหายา โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหา และให้ความสำคัญแก่การป้องกัน โดยเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันแก่เด็กและเยาวชน เพื่อลดอุปสงค์ด้านยาเสพติดควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการบำบัดรักษา พันฟูสมรรถภาพผู้ติดยา การปราบปรามอย่างเด็ดขาด จริงจัง เพื่อลดปริมาณอุปทานยาเสพติด โดยการใช้แนวทางพลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด และเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2546 รัฐบาลได้ประกาศสงครามขั้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด โดยการรวมพลังของประชาชนทุกหมู่เหล่า ในการต่อต้านและเอาชนะยาเสพติดในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ กำหนดให้วันที่ 2 ธันวาคม 2546 เป็นวันประกาศเอาชนะยาเสพติดทั่วประเทศ เพื่อน้อมเกล้าถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม 2546

จากสภาพความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา และแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดดังกล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับภารกิจของ

กระทรวงแรงงาน จึงมีความสนใจที่จะศึกษา เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของการก่อเกิดคนโยบาย และความสำเร็จในการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการของจังหวัดปัตตานีตามแนวยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาของการก่อเกิดคนโยบายยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในจังหวัดปัตตานี
2. เพื่อ ศึกษากระบวนการ และผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการของจังหวัดปัตตานี ตามแนวยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษากระบวนการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการของจังหวัดปัตตานี
2. ขอบเขตด้านระยะเวลาศึกษาภายในปีงบประมาณ 2546 (1 ตุลาคม 2545 - 30 กันยายน 2546)

1.4 กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

ศึกษาการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดสถานประกอบการในจังหวัดปัตตานีตามแนวยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาโดยการศึกษาจากเอกสารเป็นการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จาก กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือ บทความ เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินงานการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการของหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดปัตตานี เพื่อนำมาวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยการตีความตามข้อสรุปจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามกรอบแนวคิดในการศึกษา ดูความสมบูรณ์ของข้อมูล ว่าสามารถตอบคำถามตามวัตถุประสงค์หรือไม่ นำข้อมูลมาแยกประเด็น จัดหมวดหมู่ แล้วนำเสนอในรูปการบรรยาย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของการก่อเกิดคนโยบายยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด
2. ทำให้ทราบความสำเร็จและกระบวนการนำคนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ ในจังหวัดปัตตานี
3. ทำให้สามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษา ไปปรับปรุงการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการในจังหวัดปัตตานี ในโอกาสต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลกับการนำนโยบายยุทธศาสตร์ลงสู่ปฏิบัติเพื่อเอาชนะยาเสพติดไปปฏิบัติ เพื่อนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ
- 2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด
- 2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด

ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 กำหนดความหมายของยาเสพติดให้โทษไว้ว่า คือ สารเคมี หรือวัตถุใดๆ ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกาย ไม่ว่าจะโดยวิธีรับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือวิธีการใดๆ แล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกาย และจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น

- 1) ผู้ที่เสพยาต้องเพิ่มปริมาณการเสพยามากขึ้นเป็นลำดับ
- 2) ผู้ที่เสพยาจะเกิดอาการถอนยา เมื่อหยุดใช้ยา หรือขาดยา
- 3) ผู้ที่เสพยาจะเกิดความต้องการเสพทั้งร่างกาย และจิตใจอย่างรุนแรงตลอดเวลา
- 4) ผู้ที่เสพยาจะมีร่างกายที่ทรุดโทรมลง

2.1.1 ประเภทของยาเสพติดให้โทษ

ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้แบ่งยาเสพติดให้โทษออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 ได้แก่ เฮโรอีน อีเทอร์ฟิน ฯลฯ จัดเป็นยาเสพติดให้โทษชนิดร้ายแรง

ประเภทที่ 2 ได้แก่ ฟีน มอร์ฟิน โคคาอีน โคฟีนิเอทซิเลท เอทิลมอร์ฟิน ฯลฯ จัดเป็นยาเสพติดให้โทษทั่วไป

ประเภทที่ 3 ได้แก่ ยาแก้ไอ ยาแก้ท้องเสียที่มีฝิ่น โคคาอีน หรือโคฟีนิเอทซิเลท เป็นส่วนผสม ฯลฯ จัดเป็นยาเสพติดให้โทษชนิดที่เป็นตำหรับยาที่มียาเสพติดให้โทษประเภท 2 ผสมผสมอยู่

ประเภทที่ 4 ได้แก่ อะเซติลแอนไฮโดรด์ อะเซติลคลอไรด์ ฯลฯ จัดเป็นสารเคมีที่

ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2

ประเภทที่ 5 ได้แก่ พืชกัญชา พืชกระท่อม เห็ดขี้ควาย จัดเป็นยาเสพติดให้โทษที่มีเข้า
ข่ายในประเภทที่ 1 ถึงประเภทที่ 4

นอกจากนั้น มีการจำแนกตามการออกฤทธิ์ต่อระบบประสาท เป็น 4 ประเภท คือ

1) ประเภทกดประสาท ได้แก่ ฝิ่น มอร์ฟีน เฮโรอีน โคลีนีน ขานอนหลับ ยาระงับ
ประสาท ยาแก้ลมประสาท เครื่องดื่มมีน้ำตาลทุกชนิด สารระเหย เช่น ทินเนอร์ แอลกอฮอล์ น้ำมันเบนซิน
กาว เป็นต้น มักพบว่าผู้เสพยาเสพติดมีร่างกายซูบซีด ผอมเหลือง อ่อนเพลีย ฟุ้งซ่าน อารมณ์เปลี่ยนแปลงง่าย

2) ประเภทกระตุ้นประสาท ได้แก่ ยาบ้า ยาอี กระท่อม โคลเคน มักพบว่าผู้เสพยา
จะมีอาการหงุดหงิด กระวนกระวาย จิตสับสนหวาดระแวง บางครั้งมีอาการคลุ้มคลั่ง หรือทำในสิ่งที่คน
ปกติไม่กล้าทำ เช่น ทำร้ายตนเอง หรือนำผู้อื่น เป็นต้น

3) ประเภทหลอนประสาท ได้แก่ แอลเอสดี และเห็ดขี้ควาย เป็นต้น ผู้เสพยาจะมีอาการ
หลอนประสาท ฝันเพื่อง เห็นแสงวิจิตรพิสดาร หูแว่ว ได้ยินเสียงประหลาดหรือเห็นภาพหลอนที่น่า
เกลียดน่ากลัว ควบคุมตนเองไม่ได้ ในที่สุดมักป่วยเป็นโรคจิต

4) ประเภทออกฤทธิ์ผสมผสาน คือทั้งกระตุ้น กด และหลอนประสาทร่วมกัน ได้แก่
กัญชา ผู้เสพยาจะมีอาการหวาดระแวง ความคิดสับสนเห็นภาพลวงตา หูแว่ว ควบคุมตนเองไม่ได้ และ
ป่วยเป็นโรคจิตได้

2.1.2 การสังเกตผู้ติดยาเสพติด

ยาเสพติดเมื่อเกิดอาการเสพติดแล้ว จะมีผลกระทบต่อร่างกาย และจิตใจ ซึ่งทำให้
ลักษณะ และความประพฤติของผู้เสพเปลี่ยนไปจากเดิม อาจสังเกตได้ คือ

- 1) ร่างกายทรุดโทรม ซูบผอม
- 2) อารมณ์ฉุนเฉียว หรือเจ็บบขริมผิดปกติ จึงมักพบผู้เสพยาติดชอบทะเลาะวิวาท หรือ
ทำร้ายผู้อื่น ในทางกลับกันบางคนชอบแยกตัวอยู่คนเดียว และหนีออกจากพรรคพวกเพื่อนฝูง
- 3) ถ้าผู้เสพเป็นนักเรียนมักพบว่า ผลการเรียนต่ำลง ถ้าเป็นคนทำงานมักพบว่า
ประสิทธิภาพของงานจะลดลง หรือไม่ยอมทำงาน
- 4) ใส่เสื้อแขนยาวตลอดเวลา เพื่อปกปิดรอยเข็มฉีดยาตรงท้องแขนด้านใน หรือ
รอยกรีดตรงต้นแขนด้านใน
- 5) ติดต่อกับเพื่อนแปลกๆ ใหม่ๆ ซึ่งมีพฤติกรรมผิดปกติ
- 6) ขอลเงินจากผู้ปกครองเพิ่ม หรือยืมเงินจากเพื่อนฝูงเสมอเพื่อนำไปซื้อยาเสพติด
- 7) ขโมย ฉกชิง วิ่งราวเพื่อหาเงินไปซื้อยาเสพติด
- 8) ผู้ติดยาเสพติดบางชนิด เช่น เฮโรอีน จะมีอาการอยากยา บางคนมีอาการรุนแรงขั้น

ลงแดง

2.1.3 สาเหตุที่เริ่มมีพฤติกรรมใช้สารเสพติดในประเทศไทย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2545:34) ได้รายงานไว้ว่า เมื่อสิ้นปี 2536 มีผู้ติดสารเสพติดอย่างน้อย 1.27 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 2.2 ของประชากรไทย โดยมีผู้ติดสารระเหยมากที่สุด คือประมาณ 0.41 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 32 ของผู้ติดยาเสพติดทุกประเภทยาบ้า ร้อยละ 20 หากเรียงลำดับประมาณการประเภทผู้ติดยาเสพติด จากจำนวนมากไปหาน้อย จะได้ดังนี้ สารระเหย กัญชา ยาบ้า เฮโรอีน และฝิ่น สำหรับสาเหตุที่เริ่มใช้ยาเสพติดตามที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ประมวลไว้ มีหลายประการดังต่อไปนี้

1) ครอบครัว เช่นครอบครัวแตกแยก ขาดความอบอุ่น ปัญหาสัมพันธภาพระหว่างสมาชิกในครอบครัว ผู้ติดสารเสพติด หรือติดยาในครอบครัว หรือครอบครัวค้ายาเสพติด ทำให้เกิดความกดดัน ไม่เท่าเทียมกันของพี่กับน้อง พ่อแม่ลำเอียง และแสดงกิริยารังเกียจ ตำหนิ หรือพ่อแม่มีภารกิจมาก ห่างเหิน ไม่มีเวลาดูแลลูก ทำให้เกิดความน้อยใจ ขาดความสุข จึงค้นหาคำช่วยยาเสพติด หรือครอบครัวที่ใช้ระบบรุนแรง เช่นทุบตี คุกคาม ทำร้ายร่างกาย หรือทารุณกรรมทางจิตใจ เช่นถูกประณาม ส่วนมากจะเริ่มดื่มที่วัยเด็ก จึงไม่อยากอยู่บ้าน ค้างทางออกนอกบ้าน อาจเป็นเส้นทางให้ไปพบกับเพื่อนกลุ่มที่ใช้ยาเสพติดได้ หรืออาจเป็นทางให้ตัดสินใจจับความกลุ่มด้วยยาเสพติด

2) สาเหตุทางจิตใจ เช่น รู้สึกว่าความมีคุณค่ามันคงในตนเองต่ำ บุคลิกภาพ ปัญหาทางอารมณ์ กลุ่มใจ มีปัญหาวิกฤติเฉพาะหน้า เช่นตกงาน เรียนหนังสือไม่ได้ เมื่อคิดแล้วจิตใจไม่เข้มแข็ง ไม่รู้วิธีหาทางออก หรือหาทางรับความช่วยเหลือ ไม่รู้วิธีจัดการกับปัญหาหรือมีความฝงใจกับเรื่องอารมณ์และจิตใจ หรือเกิดจากเรื่องทางจิตวิทยาสังคม คือเครือข่ายในกลุ่มเพื่อนเขาเสพติด ตนเองต้องเสพติด เพราะกลัวจะเข้ากลุ่มไม่ได้

3) ตามเพื่อน เช่นเพื่อนชวน ปฏิเสธคนไม่เป็น อิทธิพลจากเพื่อน คบเพื่อนไม่ดี อยากลองบ้างเนื่องจากความตึกคะนอง

4) สถานที่แวดล้อมและสังคม เช่นอยู่ในชุมชนที่มีผู้ติดยาเสพติด และค้ายาเสพติด มีแหล่งซื้อได้ง่าย หรืออยู่ในสถาบันการศึกษาที่มีคนในนั้นใช้ยาเสพติดกันมาก หรือทำงานในสถานเริงรมย์ที่มีบู้หรื หรือสุรามาก

5) ผู้ให้คำปรึกษา เมื่อมีปัญหาไม่มีใครรับฟัง หรือให้คำแนะนำ หรือไม่มีช่องทางหาแหล่งที่จะเข้ามาช่วย ขาดความรู้แหล่งข้อมูล หรือไม่ก็ต้องการปกปิด เพราะยังหาคนไว้ใจที่จะระบายความคับแค้นใจไม่ได้ อยากหนีสภาพปัจจุบัน มองไม่เห็นอนาคตจึงเสพยาเพื่อประชดชีวิต

6) เพื่อการทำงาน เช่นผู้ขายบริการทางเพศ ใช้ยาเสพติดในการสร้างอารมณ์ก่อนออกทำงาน หรือบังคับร่างกายไม่ให้หลับ ทำงานได้ยาวนานหลายชั่วโมงติดต่อกัน หรือให้ออกกำลังกายแบกหามให้ทนทาน จึงใช้ยาเสพติด เช่นยาบ้า หรือใช้สารกล่อมประสาท เมื่อต้องเดิน โชว์พิเศษ ในกลุ่มผู้ทำงานในสถานเริงรมย์

2.1.4 ประเภทของยาเสพติดที่แพร่ระบาด

- 1) ยาบ้าหรือแอมเฟตามีน มีการใช้ในกลุ่มของผู้ใช้แรงงาน ที่ต้องทำงานหนัก หรือทำติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน ต้องการมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันจากผลการจับกุมผู้จำหน่ายยาบ้า มีแนวโน้มการจำหน่ายยาบ้าเพิ่มสูงขึ้น
- 2) กัญชา เป็นยาเสพติดที่แพร่ระบาดรุนแรงรองลงมา มีการแพร่ระบาดอยู่ทั่วไป ทั้งในเขตชุมชนเมือง และชนบท เนื่องจากมีราคาถูก หาซื้อเสฟได้ง่าย ผู้เสฟติดกัญชาส่วนใหญ่จะไม่นิยมเข้ารับการบำบัดรักษา เพราะเห็นว่าเป็นยาเสพติดประเภทไม่ร้ายแรง
- 3) เฮโรอีน เป็นยาเสพติดที่แพร่ระบาดอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะชุมชนเมือง เขตเทศบาล และพื้นที่ใกล้เคียง บริเวณที่มีการแพร่ระบาดอย่างรุนแรงคือบริเวณท่าเทียบเรือ และชุมชนแออัด ที่เป็นที่พักของกลุ่มผู้ใช้แรงงานประมง เนื่องจากมีการลักลอบนำเข้ายาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายสะดวกกว่าที่อื่น
- 4) สารระเหย เป็นสารเสพติดที่แพร่ระบาดทั่วไป ทั้งในเมือง และชนบท โดยเฉพาะกลุ่มเยาวชนนอกสถานศึกษา แหล่งชุมชนต่างๆจะมีผู้เสฟสารระเหย เพราะมีราคาถูก หาซื้อได้ง่าย การเสฟไม่ยุ่งยาก ไม่ต้องหลบซ่อน รวมทั้งไม่ค่อยเห็นถึงอันตราย และผู้เสฟติดสารระเหยก็ไม่ค่อยสร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับผู้อื่น เพราะผู้เสฟไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเหมือนยาเสพติดชนิดอื่นๆ
- 5) ยาแอกซ์ตาจี หรือยาอี มีการแพร่ระบาดในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวในลักษณะแหล่งบันเทิงเรีงรมย์ เช่น ห้องอาหาร คิสโก้เชก คอฟฟี่ชอป ตามโรงแรมต่าง ๆ เมื่อเสฟเข้าไปแล้ว จะทำให้มีอาการมึนงงเพี้ยนเพี้ยน มีการแพร่ระบาดอยู่ในวงจำกัด

2.1.5 กลุ่มผู้ขายยาเสพติด

กลุ่มลูกเรือประมง เป็นกลุ่มที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดสูง ควบคุมปัญหาได้ยาก เพราะไม่มีหลักแหล่งที่อยู่แน่นอน ยาเสพติดที่ใช้คือ กัญชา ยาบ้า และเฮโรอีน

กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กรรมกรรับจ้าง กลุ่มรถจักรยานยนต์รับจ้าง ผู้ขับรถยนต์บรรทุก ผู้รับจ้างขนสินค้า โดยเฉพาะยาบ้าในช่วงที่งานเร่งรีบ หรือบางคนรับจ้างงานหลายที่ในคราวเดียวกัน ทั้งกลางวันและกลางคืน ซึ่งทำให้ทำงานได้นานขึ้น แต่ก็มีจำนวนไม่มากนัก

กลุ่มอาชีพหญิงบริการ จำเป็นต้องอาศัยยาเสพติดบางชนิดเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะยาเสพติดประเภทยาแก้ลมประสาทชนิดต่างๆ เช่น เหล้าแห้ง ยานอนหลับ

กลุ่มนักเรียน นักศึกษา และเยาวชนในสถานศึกษา ที่อยู่ในบ้านเช่า หอพัก ที่ขาดการควบคุมดูแล ทำให้บางคนมีโอกาสติดยาเสพติดในที่สุด ยาเสพติดที่ใช้ได้แก่ กัญชา ยาบ้า และเฮโรอีน

กลุ่มเยาวชนนอกสถานศึกษา เยาวชนที่ว่างงาน ไม่มีงานทำเป็นหลักแหล่ง หรือมีช่วงเวลาทำงานไม่เต็มวัน โดยเฉพาะตามชุมชนต่าง ๆ หรือตามชนบททั่วไป การที่ไม่ได้รับการศึกษาเล่าเรียน ทำให้มีเวลาว่าง และมักจับกลุ่มกันมั่วสุมยาเสพติดประเภทต่าง ๆ ได้แก่ สารระเหย กัญชา และเฮโรอีน

2.1.6 ผลกระทบของปัญหายาเสพติด

อริญ สุวรรณบุปผา (2533: 88) ได้กล่าวว่า ยาเสพติดเป็นปัญหาที่ “เป็นภัยคุกคาม กัดกร่อน บ่อนทำลาย “ ประเทศไทยส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งต่อปัจเจกบุคคล และสังคม ส่วนรวมในมิติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ผลกระทบต่อตัวบุคคล

ยาเสพติดทุกชนิด จะมีผลโดยตรงกับร่างกาย และจิตใจ โดยเฉพาะด้านบุคลิกภาพ และสุขภาพอนามัย กรณีผู้ใช้ยาเสพติดชนิดฉีด จะมีโอกาสติด และแพร่เชื้อเอดส์ถึงร้อยละ 50 นอกจากนี้ ตัวยาบางตัว เช่น แอมเฟตามีน หากมีการใช้ต่อเนื่องในระยะยาวจะส่งผลกระทบต่อจิตประสาทส่วนกลาง ทำให้สมองเสื่อม โดยเฉพาะเด็ก และเยาวชน ทำให้ผู้เสพยาเสพติดมีความสับสน นอนไม่หลับ รวมถึงพฤติกรรมความรุนแรงต่างๆ

- ผู้ติดยาจะ ไม่ได้รับการยอมรับ และถูกจำกัดสิทธิทางกฎหมายในการสมัครเป็น ผู้แทน หรือสมาชิกทางการเมือง รวมทั้งการเข้ารับราชการ

- ผู้ใช้สารเสพติดที่เป็นผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะกลุ่มที่จับขี้รถบรรทุก และผู้ที่ทำงาน อยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม มักปฏิบัติงานด้วยความประมาท ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ และอุบัติเหตุที่นำไปสู่ ความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สิน

2) ผลกระทบต่อครอบครัว ชุมชน และสังคม

- ครอบครัวที่มีผู้ติดยา มักได้รับความเดือดร้อนจากผู้ติดยาในทุกด้าน นำไปสู่ความ ผูกยากขัดแย้ง แยกแยก และสิ้นเปลืองในการแก้ปัญหา

- ปัญหายาเสพติดได้ก่อให้เกิดความหวาดระแวงจากประชาชน และสังคมใน วงกว้างเนื่องจากเกรงว่าบุตรหลานจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด หรือถูกประทุษร้ายจากผู้เสพยา ที่มีอาการผิดปกติทางจิต

- ผู้ติดยา มักก่อให้เกิดอาชญากรรมต่อเนื่อง ตั้งแต่การเข้าไปเกี่ยวข้องกับแหล่ง อดขามขุม การลักเล็กขโมยน้อย การประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สิน การพนัน และอาชญากรรมต่าง ๆ

- สำหรับผู้ค้าและผู้เสพยาซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัว เมื่อถูกจับกุมและถูกดำเนินการ ตามกฎหมาย จะส่งผลกระทบต่อสมาชิกในครอบครัวได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตทั้งด้าน เศรษฐกิจและสังคม

3) ผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐ

- ติดยาเสพติดที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นภาระต่องานกระบวนการยุติธรรมทั้ง ระบบตั้งแต่ในระดับตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และการคุมประพฤติ นำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย การขยายงาน ขยายอัตรากำลัง และขอผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้น และการก่อสร้างสถานที่รองรับ ล้วนแต่มี ผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายของรัฐที่เพิ่มสูงขึ้น และทำให้เกิดคดีอื่น ๆ เกิดความล่าช้า

- นอกจากนี้ปัญหาสุขภาพจิตได้ก่อให้เกิดทุจริต คอร์รัปชัน โดยเฉพาะการทุจริตต่อหน้าที่ การรับสินบน การกลั่นแกล้งริดไถ แสวงหาผลประโยชน์จากผู้ที่กระทำความคิด ซึ่งทำให้ประชาชนและสังคม เกิดความไม่ศรัทธา และเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ

- การผลิตและการค้ายาเสพติด จัดเป็นกลุ่มธุรกิจและเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิต แม้ว่าการค้ายาเสพติดบางส่วนจะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม และสร้างรายได้เมื่อมีการขาย แต่ก็ เป็นรายได้ของคนบางกลุ่มที่กระทำผิดกฎหมาย และเอารัคเอาเปรียบสังคม

- ธุรกิจการค้ายาเสพติดได้ก่อให้เกิดการสูญเสียเงินตราแก่กลุ่มผู้ผลิตที่อยู่ภายนอกประเทศจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาวิจัยศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี 2540 พบว่าเศรษฐกิจการค้ายาเสพติดมีมูลค่าระหว่าง 28,000 – 33,000 ล้านบาท

- ปัญหาสุขภาพจิตทำให้รัฐบาลต้องทุ่มเทงบประมาณจำนวนมาก เพื่อใช้ในการป้องกันปราบปราม บำบัดรักษา และฟื้นฟู แทนที่จะนำไปดำเนินการด้านอื่น ๆ ที่มีความจำเป็น เช่น การศึกษา การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ

- ปัญหาสุขภาพจิตส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ เพราะทำให้ภาครัฐ และเอกชน ต้องสูญเสียทรัพยากรในการป้องกันแก้ไขโดยไม่จำเป็น รวมทั้งกระทบต่อทรัพยากรมนุษย์ เพราะยาเสพติดมีส่วนทำลายพัฒนาการทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสมองของแรงงานที่จะเป็นพลังของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคเศรษฐกิจใหม่ที่ต้องการความรู้และพลังปัญญาเป็นฐานในการพัฒนาประเทศ

5) ผลกระทบต่อความมั่นคงและชื่อเสียงของประเทศ

- ผลการสำรวจของสำนักวิจัยเอแบค ระหว่างวันที่ 1-4 พฤศจิกายน 2542 พบว่า ประชาชนร้อยละ 31.7 เห็นว่ายาเสพติดเป็นปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ โดยมีความสำคัญเป็นอันดับ 2 รองจากปัญหาดักลอบเข้าเมืองของชาวต่างชาติ สาเหตุเนื่องจากปัญหาสุขภาพจิตได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและนอกประเทศ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นที่ตั้งของแหล่งผลิตยาเสพติด

- การแพร่ระบาดของยาเสพติด จะก่อให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียง และเกียรติภูมิของประเทศไทย ไม่เป็นที่ไว้วางใจของนานาชาติในด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินทำให้ไม่กล้าเข้ามาท่องเที่ยวหรือลงทุนทางการค้า และธุรกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้ประเทศคู่แข่งฉวยโอกาสในการโจมตีประเทศไทย

จากการติดตามผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พอจะสรุปได้ว่า แม้ว่าทุกฝ่ายจะพยายามแก้ไขปัญหาสุขภาพจิตอย่างเต็มที่ แต่มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการประสานงานอย่างจริงจัง และเน้นการทำงานในเชิงรับ หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานมีปัญหา และข้อจำกัดหลายประการ ประกอบกับสถานการณ์ด้านยาเสพติดมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทำให้

ปัญหาดังกล่าวขยายตัวอย่างรวดเร็ว กลายเป็นภัยคุกคามคนไทยและสังคมไทย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน “วิธีคิด และวิธีดำเนินงาน” ใหม่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

2.1.7 ผลกระทบของปัญหาสุขภาพจิตในสถานประกอบการ

ปัญหาสุขภาพจิตในสถานประกอบการนับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ผลอันเนื่องมาจากปัญหาการใช้ยาเสพติดของผู้ใช้แรงงานส่งผลกระทบต่อ ผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง ผู้ประกอบการ และประชาชน ผู้บริสุทธิ์

ประชาชนผู้บริสุทธิ์ จำนวนมาก ได้รับอันตรายถึงขั้นเสียชีวิต พิกار และสูญเสียทรัพย์สินจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้ยาเสพติดของผู้ใช้แรงงาน เช่น อุบัติเหตุบนถนนหลวง ส่วนมากเกิดจากคนขับรถกินยาบ้าหรือยาเสพติดบางชนิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในการขนส่งสินค้าประเภทต่าง ๆ ผู้ใช้แรงงานหรือแม้แต่ผู้บริสุทธิ์ในสถานประกอบการอาจสูญเสียชีวิตหรือพิการได้ อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุในการปฏิบัติงานของผู้ใช้แรงงาน ที่ใช้ยาเสพติดขณะปฏิบัติหน้าที่

ผู้ใช้แรงงานนอกจากจะได้รับผลร้ายทางด้านร่างกาย และจิตใจจากการใช้ยาเสพติดต่าง ๆ โดยตรงแล้ว ยังอาจถูกไล่ออกจากงานได้เนื่องจาก ไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ฝ่าฝืนระเบียบของสถานประกอบการ ครอบครัวยิ่งอยู่เบื้องหลังพลอยได้รับความเดือดร้อนอีกด้วย และที่สำคัญผู้ใช้แรงงานที่ใช้ยาเสพติดยังเป็นแบบอย่างที่ไม่เหมาะสมกับบุตรหลานในครอบครัวของผู้ใช้แรงงานเอง สำหรับเจ้าของสถานประกอบการย่อมได้รับผลเสียหายโดยตรงจากการใช้ยาเสพติดของผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการของตนเอง ดังนี้

- 1) ประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ใช้แรงงานลดลง
- 2) ผลผลิตลดลง
- 3) เกิดอุบัติเหตุในการทำงาน และความเสียหายอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการ
- 4) เพิ่มค่าใช้จ่ายในการชดเชยค่าเสียหาย
- 5) เพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอาการเจ็บป่วยทั่วไปที่เกิดจากการเสพยาเสพติด
- 6) ปัญหาความขัดแย้งในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน
- 7) ปัญหาโจรกรรมทรัพย์สินในสถานประกอบการ
- 8) ปัญหาการเพิ่มภาระการบริหารงานบุคคลอันเนื่องมาจากผู้ใช้แรงงานมีปัญหาการใช้ยาเสพติด
- 9) ปัญหาภาพพจน์ขององค์กรที่มีปัญหาสุขภาพจิต

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

2.1.1 ความหมายของการบริหาร

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการบริหารไว้มากมาย แต่ผู้วิจัยจะนำมาเสนอในที่นี้เพียงบางทัศนะ ดังนี้

วิจิตร ศรีสะอ้าน (2523 : 15) กล่าวว่า การบริหาร เป็นการบริการประเภทหนึ่งที่จะช่วยให้กลุ่มบุคคลร่วมกัน ทำภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 25) กล่าวว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อได้เอาทรัพยากรธรรมชาติมาบริหารดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

อรุณ รักธรรม (2527 : 18) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน โดยยึดหลักการประหยัด และมีประสิทธิภาพ

บาร์นาร์ด Barnard 1970 : 124 (อ้างใน อรุณ รักธรรม 2527 :12) กล่าวว่า การบริหาร คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือบางอย่างรวมกัน

จากความหมายของการบริหารที่กล่าวมาแล้ว พอจะสรุปได้ว่า การบริหารหมายถึง การปฏิบัติกิจกรรมหรือ การดำเนินงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่มีอยู่ ตามที่ภิญโญ สาธร (2517 : 5) กล่าวว่า มืองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการคือ

- 1) คน หรือ บุคคล หรือบุคลากร (man)
- 2) เงิน หรือ ทุน หรือ งบประมาณ (money)
- 3) วัสดุ อุปกรณ์ อาคาร และสถานที่ (material)
- 4) การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร (management)

ผู้บริหาร จะเป็นผู้ตัดสินใจใช้องค์ประกอบทั้ง 5 ประการ ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ แก่หน่วยงานมากที่สุด ประหยัดที่สุด และภายในเวลาน้อยที่สุด หน้าที่หลักของผู้บริหารคือ การรักษาหน่วยงานให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง และมีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

2.1.2 กระบวนการบริหาร (administrative process)

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง ได้แก่ กระบวนการที่กูลิก และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1979 ; 54 อ้างถึงใน ภิญโญ สาธร, 2517 : 25) ได้สรุปไว้ย่อๆที่เรียกกันติดปากว่า POSDCORB ซึ่งย่อมาจากอักษรตัวแรกของแนวคิด ดังต่อไปนี้

1) การวางแผน (planning) คือ การจัดทำโครงการก่อนการทำงานเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ ดำเนินไปอย่างมีระเบียบ ไม่สับสน ตรงตามเป้าหมาย

2) การจัดองค์กร (organizing) คือ การจัดหน่วยงานให้มีระเบียบ มีแบบแผนการ

ดำเนินงาน มีฝั่งตำแหน่งงานและหน้าที่การงานประจำบุคคลอันแน่นอน

3) การบริหารงานบุคคล (staffing) ได้แก่ การแสวงหา การคัดเลือก แต่งตั้ง อบรม พัฒนา บำรุงขวัญ พิจารณาความคิดความชอบ วินัย การโอนย้าย จนกระทั่งถึงการพ้นจากงาน การวินิจฉัยสั่งการหรือการควบคุมงาน (directing) เป็นการดูแลงาน โครงการ ตัดสินใจสั่งการ การตรวจสอบตามความเหมาะสม

4) การประสานงาน (coordinating) หมายถึง การติดต่อสัมพันธ์ เป็นการให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกัน

5) การรายงาน (reporting) เป็นการเสนองานงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

6) การจัดทำงบประมาณ (budgeting) หมายถึง การจัดทำรายรับรายจ่าย กำหนดยอดเงินที่ต้องจ่ายเป็นระยะๆ หรือเป็นโครงการตามลักษณะงาน

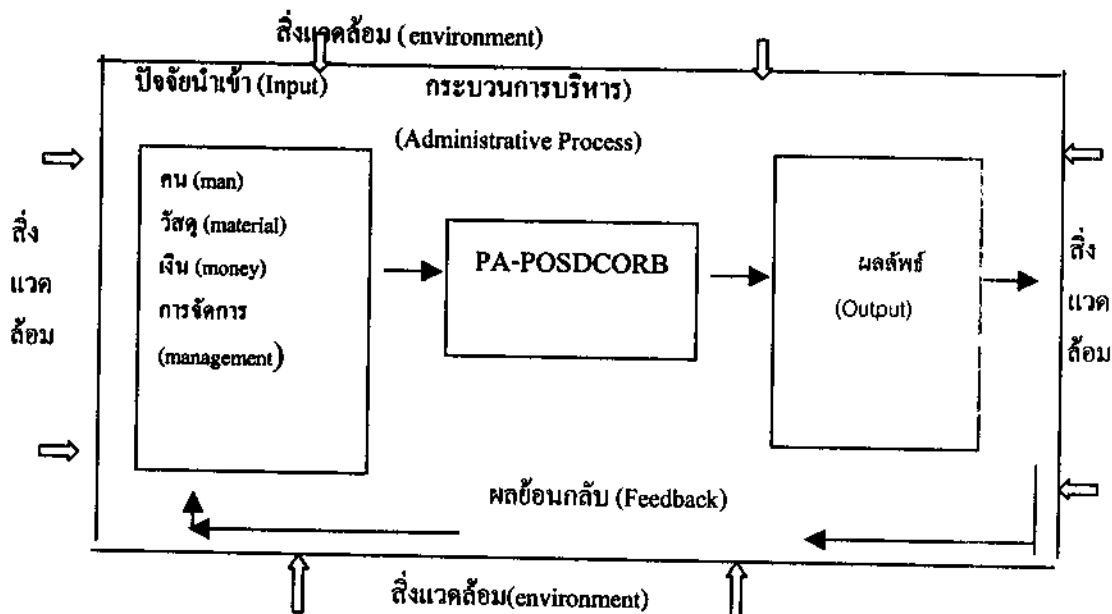
ต่อมาได้มีนักวิชาการได้เพิ่มนโยบาย (policy) และอำนาจตามกฎหมาย (authority) อีก 2 ประการ รวมเป็น PA - POSDCORB (สมพงษ์ เกษมสิน , 2526 : 25) ซึ่งส่วนที่เพิ่มขึ้น กรมประชาสงเคราะห์ (2537 : 22) อธิบายไว้ดังนี้

1) นโยบาย (policy) หมายถึง แนวทางอย่างกว้าง ๆ ในการดำเนินงาน

2) อำนาจตามกฎหมาย (authority) หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน

ซึ่งผู้บริหารต้องทราบแหล่งที่มาของอำนาจ และมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะรับผิดชอบต่อความสำเร็จตามลำดับ และผู้บริหารสามารถตอบสนองได้

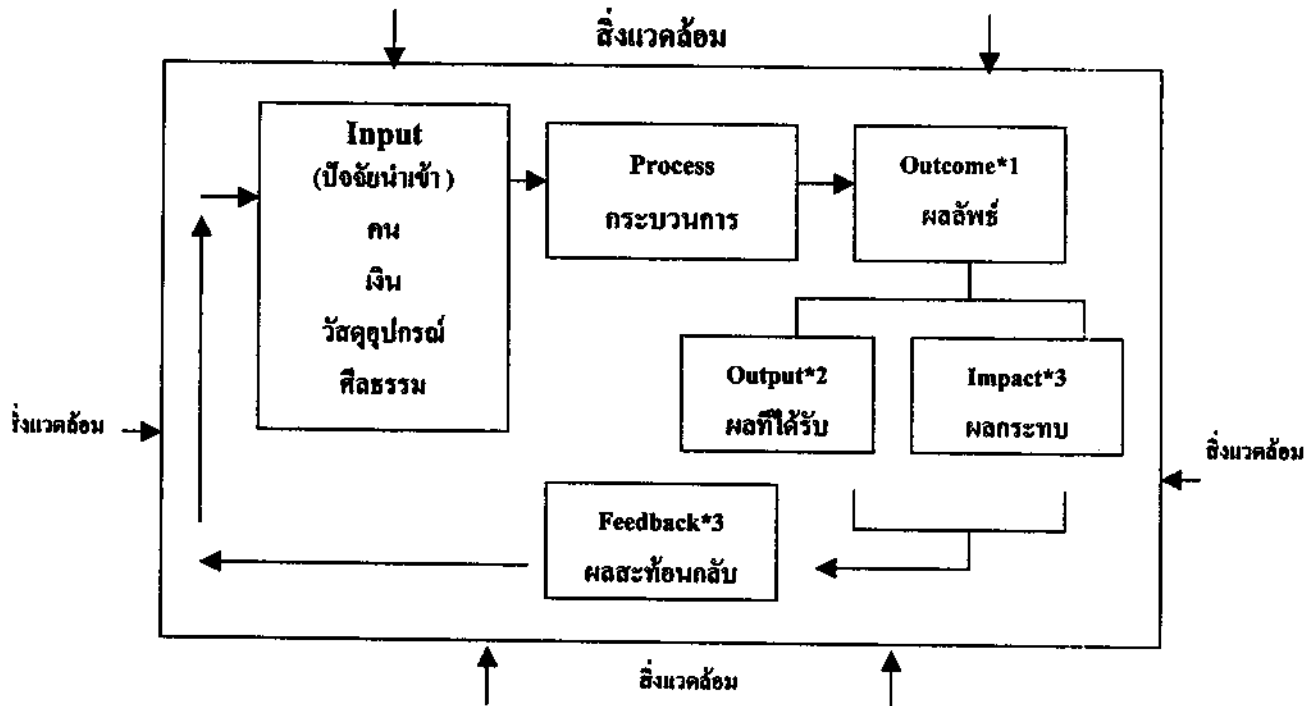
ผู้ศึกษาจะประยุกต์ใช้แนวคิดโดยนัยนี้ ในการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในสถานประกอบการ หน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นระบบย่อยหรือจุดภาคของระบบสังคมหรือมหภาคในลักษณะแยกแล้วโยงเข้าหากันในรูปขององค์รวม (holism) ดังแสดงไว้ในภาพประกอบ 1



ที่มา: ปรับปรุงจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2523 : 28

คณะกรรมการวิจัยวิสัยทัศน์ปีตธานี (2543 : 1) ได้เสนอกรอบแนวคิดการวิเคราะห์เชิงระบบ ในกระบวนการจัดทำวิสัยทัศน์ปีตธานี และการขยายผลสู่การปฏิบัติรูปธรรม ดังแสดงไว้ในภาพประกอบ 2 ดังนี้

ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์เชิงระบบ



ที่มา : คณะทำงานวิสัยทัศน์ปีตธานี, 2543 : 3

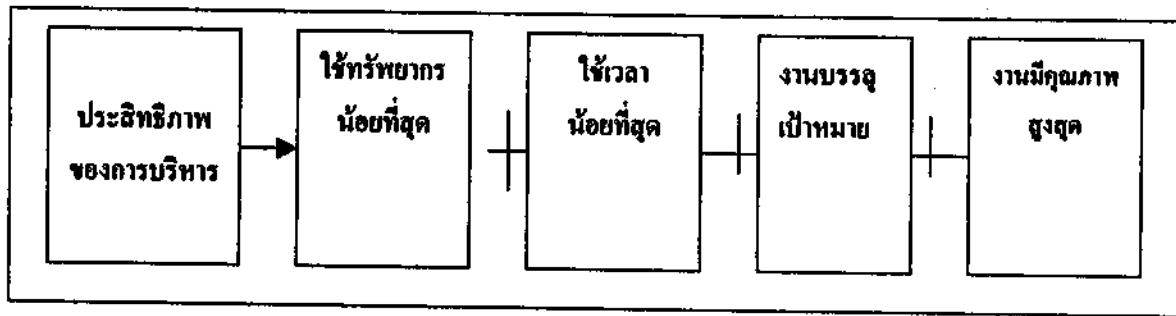
* 1 ผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน มีความสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ใช้บริการและสาธารณะ

* 2 ผลที่ได้รับ (output) หมายถึง งานบริการหรือกิจกรรมที่สำเร็จสมบูรณ์เพื่อส่งมอบให้ลูกค้าผู้รับบริการ (ประชาชน) เป็นปริมาณที่หน่วยงานทำได้

* 3 ผลกระทบ (Impact) หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นต่อสังคมหรือต่อส่วนรวม หรือผลประโยชน์ที่สังคมที่ได้รับกิจกรรม หรือการปฏิบัติงาน

จากภาพประกอบ 2 แสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบและกระบวนการบริหารที่ดีและเพียงพอ และบริหารโดยใช้ทรัพยากรการบริหารของหน่วยงาน องค์การ คือ คน งบประมาณ วัสดุ และการบริหารจัดการ มาบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด ย่อมทำให้องค์กรนั้นสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในเรื่องประสิทธิภาพการบริหารนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 ; 19) ได้สรุปเป็นแนวทางไว้ ตามภาพประกอบ 3

ภาพประกอบ 3 ประสิทธิภาพการบริหาร



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ , 2528 : 9

ผู้ศึกษาจะประยุกต์ใช้แนวคิด โดยนัยกระบวนการบริหารที่กล่าวไว้ว่า ในการศึกษาวิเคราะห์องค์กรให้เห็นว่า การจัดแบ่งหน้าที่ในองค์กรช่วยให้การดำเนินงานด้านการป้องกัน และ แก้ไขปัญหาเสถียรโดยหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดปัตตานี มีประสิทธิภาพหรือไม่ การบริหารการจัดการสอดคล้องกับ หลักการบริหารตามแนวคิดการวิเคราะห์ระบบ ดังแสดงไว้ในภาพที่ 1,2 และ 3 หรือไม่ ถ้าสอดคล้องก็จะช่วยให้การดำเนินงานสำเร็จ ถ้าไม่สอดคล้องก็จะทำให้ล้มเหลว โดยหากองค์ประกอบและกระบวนการบริหารที่ดี และเพียงพอ บริหารโดยใช้ทรัพยากรการบริหารของหน่วยงาน องค์กร คือ คน งบประมาณ วัสดุ และการบริหารจัดการ มาบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด ย่อมทำให้องค์กรนั้นสามารถดำเนินงานให้ บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุด จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไป เป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้นนับรวมกันอาจเรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life cycle) ของ นโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนนโยบาย ซึ่ง นักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ (ศุภชัย ขาวะประภา 2533 : 34-35) กล่าวคือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนการระบุประเด็น ปัญหาการพัฒนาทางเลือก

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความ นโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์กรและการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล(Policy Evaluation)เป็นการตรวจสอบผลของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาด หรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่

วเรช จันทรศร (2537 : 35) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์กรที่รับผิดชอบสามารถจะกระตุ้นทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่นั้นเพียงใด”

Charles O, Jones 1970 : 139 (อ้างใน มัชวาท สุวรรณเรือง, 2536 : 13) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดกับการปฏิบัติทั้งหลายที่มุ่ง (Graded) ไปสู่การกระทำให้บรรลุผล

Pressman & Wildalsky (อ้างใน กาญจนา ปภากัสสิ, 2541 : 22) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดกับการปฏิบัติทั้งหลายที่มุ่ง (Graded) ไปสู่การกระทำให้บรรลุผล

จากการสำรวจการนิยาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาอาจกำหนดคำนิยามในการศึกษารุ่นนี้ไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอานัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

2.3.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรวีร์ ศรีกิจการ 2545 : 10-20) ได้สรุป ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 8 ประการ ได้แก่

- 1) ลักษณะของนโยบาย สอดคล้องกับค่านิยมความต้องการของประชาชนหรือไม่ ประชาชนเห็นประโยชน์ที่จะได้รับชัดเจนหรือไม่ ความเป็นไปในทางปฏิบัติมีหรือไม่ เช่น เคยทดลองทำที่จังหวัดไหนหรือไม่
- 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความชัดเจนแค่ไหน ความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่เชื่อถือได้หรือไม่ ตัวชี้วัดความสำเร็จคืออะไร
- 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง หน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้องกับสนับสนุนมีหรือไม่ มีผลกระทบบต่อกลุ่มอาชีพผู้มีอิทธิพลอื่น ๆ หรือไม่ การเจรจาต่อรองกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำหรือไม่
- 4) ความเพียงพอของทรัพยากรการบริหาร
- 5) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติความพร้อมของคนในหน่วยงาน โครงสร้างระดับชั้นการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำหนดนโยบายกับหน่วยปฏิบัติ

6) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงาน จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากน้อยแค่ไหน จำนวนจุดต้องตัดสินใจมากน้อยแค่ไหน

7) ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะเห็นด้วยกับนโยบายนี้หรือไม่ มีผลกระทบต่ออำนาจศักดิ์ศรีหรือผลประโยชน์หรือไม่

8) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (Technologys) สามารถติดต่อข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานได้รวดเร็ว ถูกต้องหรือไม่แค่ไหน

วเรช จันทรศร (2537 : 38) ได้สรุปเกี่ยวกับบทเรียนจากการศึกษาของเพรสแมน และวิลดาวสกี พบว่า “เงื่อนไขการประกันความสำเร็จของนโยบายก็คือ นโยบายนั้น ๆ ควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound Theory) เงื่อนไขที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะต้องมีความเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย แนวทางการบรรลุเป้าหมายของนโยบายควรมีการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ควรมีการเลือกวิธีการที่หลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อน (Complexity) หรือวิธีการที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือประสานการปฏิบัติกับกลุ่ม หรือ องค์กรต่าง ๆ ให้น้อยลง กล่าวคือ กลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรตั้งอยู่บนรากฐานของวิธีการบรรลุที่ธรรมดา (Simple) เท่าที่จะเป็นไปได้ และการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติควรเริ่มต้นด้วยการเน้นหนักในการวิเคราะห์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งหน่วยการวิเคราะห์เรียกว่า โครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Structure)

2.3.2 ตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2537 : 53) กล่าวว่า ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง หรือแต่ละกรณี อาจจะใช้ตัวแบบหรือกรอบแนวคิดมากกว่าตัวแบบเดียวก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและสภาพการณ์ที่เป็นจริง เนื่องจากไม่มีตัวแบบใดที่มีความสมบูรณ์ที่สุด หรือถูกต้องมากที่สุดที่จะช่วยทำให้แสวงหาข้อสรุป หรือยึดเป็นแนวทางในการศึกษา ปัจจุบันตัวแบบที่นิยมใช้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 6 ตัวแบบ ได้แก่

1) ตัวแบบด้านหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้กำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า ในการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานหรือองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกสำคัญ ซึ่งการที่องค์กรใดจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ ๆ ประกอบกัน คือ ส่วนแรก นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปลวัตถุประสงค์ของนโยบายถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสม เป็นความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ของหน่วยงาน นั่นคือ การมีการวางแผนและการควบคุมที่ดี

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยดูที่โครงสร้างขององค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

แนวความคิดของตัวแบบนี้ ให้ความสำคัญเฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กร ตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กรเป็นสำคัญภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ มีการจงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ

4) ตัวแบบการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะเชิงการเมืองของนโยบายและไม่เชื่อว่าการแก้ปัญหาโดยเน้นที่องค์กรที่ดี บุคลากรในองค์กรก็จะเป็นปัจจัยสำคัญ ตัวแบบนี้จึงมีสมมติฐานว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ที่ความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบันซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้เล่น (Players) ในบทบาทการต่อรองชักจูงให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความเห็นร่วมกัน (Consensus) และสามารถใช้วิธีการมีส่วนร่วม (Participation) ได้ในที่สุด

5) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบนี้มีสมมติฐานว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย คือ ตำแหน่งที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ความเป็นจริงอำนาจขององค์กรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร กล่าวคือ มิใช่เพียงหัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ ทุกคนในองค์กรย่อมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ใช้วิจารณญาณของตน อันมีผลต่อการบริหารทั้งสิ้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ความพร้อมจึงเป็นผลมาจากปัจจัยย่อย 2 ประการ คือ ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงในการให้บริการขององค์กรกับระดับการยอมรับและปรับนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

6) ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากตัวแบบด้านการเมือง ผนวกกับตัวแบบด้านองค์กรเป็นความพยายามที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอย่างกว้างขวางครอบคลุมหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เพราะเห็นว่าตัวแปรจากตัวแบบแต่ละตัวแบบต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น ตัวแบบนี้มีสมมติฐานอยู่บนการให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอิสระ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กระบวนการในการติดต่อสื่อสารและประสานงาน สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

วิชัย รูปขำดี (2535 : 50-52) ได้สรุปการวิเคราะห์โดยใช้ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ว่า การวิเคราะห์ตามแนวทางนี้เกิดจากความคิดทาง

สังคมวิทยาที่มององค์กรในลักษณะที่เน้นสภาพความเป็นจริงในสังคม (Social Reality) กล่าวคือ ในองค์กรที่มีขนาดใหญ่ แม้จะมีกฎ ระเบียบกำหนดระบบคุณธรรม (Merit System) ไว้แน่นอน แต่ก็ยังมีลักษณะของความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Relation) สูง นอกจากนี้ยังมีคนจำนวนมากอยู่ในองค์กร และมีช่วงชั้นการบังคับบัญชาหลายระดับ การควบคุมติดต่อแต่ละระดับมีช่วงห่างกันมาก อำนาจขององค์กรกระจายอยู่ทั่วไปในองค์กรมิใช่เพียงหัวหน้าหรือบริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ โดยเฉพาะในระบบราชการ ข้าราชการมีหน้าที่ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชนมิใช่หัวหน้า แต่เป็นข้าราชการระดับล่างเกือบทั้งสิ้น ดังที่ ลิปสกี (Lipsy : 1976) เรียกว่า Street Level Bureaucrats ข้าราชการกลุ่มนี้จะเป็นผู้ติดต่อกับประชาชนเป็นด่านแรก และใช้วิจรรณญาของคนปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาไม่อาจติดตามไปดูแลควบคุมตลอดเวลาได้ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือล้มเหลว จึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้รับนโยบายไปปฏิบัติตนเองว่า ยินดีหรือพร้อมที่จะปฏิบัติตามหรือมีข้อจำกัดมากน้อยแค่ไหน ความพร้อมจึงมาจากปัจจัยย่อย 2 ด้าน คือ

1) ระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการขององค์กร ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจในองค์กร สภาพปัญหาข้อจำกัด เช่น ปริมาณงานเดิม ข้อจำกัดด้านบุคลากร เป็นต้น

2) ระดับการยอมรับและการปรับนโยบายใหม่ให้เข้าได้หรือสอดคล้องเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติเอง

- ทัศนคติเห็นด้วยหรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

กลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร

- กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายสาธารณะและ

ได้สรุปปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบาย หรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุนให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

ถึงแม้ว่าการดำเนินงานป้องกันปัญหายาเสพติดในประเทศไทยจะได้ดำเนินมาเป็นระยะเวลานานแล้วและผลการดำเนินงานก็นับได้ว่าประสบผลสำเร็จพอสมควรแต่แนวความคิดต่าง ๆ ที่จะใช้การดำเนินงานนั้นประเทศไทยได้นำมาจากแนวความคิดของต่างประเทศ ยังไม่มีการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังถึงรูปแบบหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันที่เหมาะสมกับสภาพสังคม กลุ่มเป้าหมาย และลักษณะปัญหาของประเทศไทยโดยเฉพาะแต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดต่าง ๆ ที่นักวิชาการจากต่างประเทศเป็นผู้คิดค้นนั้นก็สามารถนำมาปรับใช้ในการดำเนินการป้องกันยาเสพติดในประเทศไทยได้คือพอสมควร

คณะอำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานศึกษากระทรวงศึกษาธิการ (ข้อมูลการวิจัยเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ, 2525) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการป้องกันยาเสพติดที่เกี่ยวข้องกับปัจจัย 3 ประการ คือ ยา บุคคล และสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจัย และองค์ประกอบเหล่านี้ จะต้องมีการจัดการพร้อม ๆ กันไปโดยความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยแบ่งบทบาทหน้าที่ที่จะสรุปได้ดังนี้

1) บทบาทในการป้องกัน และระบาคของยา โดยอาศัยกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เช่น ตำรวจ เจ้าหน้าที่ควบคุมอาหารและยา เจ้าของหรือร้านขายยา และเจ้าหน้าที่ส่งเสริมอาชีพช่วยกัน ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย

2) บทบาทในการป้องกันสังคมหรือสิ่งแวดล้อมมิให้เป็นอันตรายต่อบุคคล โดยต้องดูแลมิให้มีแหล่งมั่วสุม ชมรม สมาคม และกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมา สภาพสังคมสงเคราะห์ต้องช่วยกัน รณรงค์มิให้ประกอบกิจกรรมที่ชักชวนประชาชนไปสู่ความเสียหาย วัตถุประสงค์มีส่วนช่วยให้บุคคลมีที่พึ่งทางใจ สื่อมวลชนต้องให้แนวคิดสร้างสรรค์แก่ประชาชน

3) บทบาทในการป้องกันด้านบุคคล โดยผู้เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงานมากที่สุด ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน นายจ้าง เพื่อนร่วมงาน

เฮเลน นาวลิส (Helen Nowlis อ้างในสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2531 : 14) นักจิตวิทยาชาวอเมริกัน ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานด้านการป้องกันยาเสพติด ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการมองปัญหาเสพติดไว้ 4 แบบ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่คำนึงถึงองค์ประกอบ 3 อย่างที่สัมพันธ์กัน คือ คน ยา และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) รูปแบบทางกฎหมาย – ศีลธรรม (The Legal – moral Model) แนวความคิดนี้มองปัญหาเสพติดโดยให้ความสำคัญกับยา ซึ่งถูกจำแนกออกเป็นชนิดที่ปลอดภัยและเป็นอันตราย คำว่าปลอดภัยในที่นี้หมายถึง กฎหมายหรือสังคมไม่ห้ามใช้ ดังนั้นวิธีการที่จะกันยาเสพติดออกไปจากคนจึงใช้วิธีการออกกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการปลูกพืชเสพติด การควบคุมการจำหน่ายยา การลงโทษผู้ค้ายา การออกคำเตือนเกี่ยวกับอันตรายของยา การเพิ่มราคาขาย ซึ่งมีผลต่อร่างกาย จิตใจและสังคมอย่างแรง แนวความคิดนี้เชื่อว่าถ้ามีการข้ายให้มากที่สุดถึงอันตรายอันเกิดจากผลของยาแล้ว ก็จะช่วยยับยั้งการข้ายได้ นอกจากนี้ยังใช้วิธีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอันตรายของยาบางชนิดที่ทำให้เกิดปัญหา การชี้แจงให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับยาในแง่กฎหมาย ตลอดจนบทลงโทษเมื่อมีการซื้อ ขาย เสพ และมีไว้ครอบครอง แนวความคิดนี้เชื่อว่าการลงโทษ และการขู่ว่าจะลงโทษช่วยให้คนกลัว ไม่กล้าทำ การที่แนวความคิดนี้แบ่งยาออกเป็น ชนิดที่ถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย คนก็เลยถูกแบ่งเป็นผู้ข้าย และไม่ใช่ข้ายด้วยเช่นกัน โดยไม่คำนึงถึงชนิดของยาที่ใช้

2) รูปแบบสุขภาพอนามัย (The Public Health Model) แนวความคิดนี้มองปัญหาเสพติดว่าเป็นเรื่องของสุขภาพอนามัย หรือเป็นโรคภัยไข้เจ็บ และมองว่ายาที่ก่อผลให้คนเกิดการติดยาได้ เป็นปัญหาที่น่าหนักใจ มากกว่าอันตรายของยา ซึ่งเป็นรูปแบบศีลธรรมกฎหมายเป็นห่วงอยู่มากแต่ทั้ง 2 รูปแบบก็เน้นเป็นอย่างมากว่ายาเป็นตัวละครสำคัญ ความแตกต่างประการสำคัญของการมอง

ปัญหาสุขภาพจิต ตาม 2 แนวความคิดนี้ ก็คือ ในแนวความคิดสุขภาพอนามัย ไม่แยกขาออกเป็นยา ถูกกฎหมายหรือยาผิดกฎหมาย ดังนั้นจึงมักจะรวมเอาแอลกอฮอล์ (เหล้า) นิโคติน และคาเฟอีนเข้าไว้ในสารเสพติดด้วย แม้ว่าแยกแยะ สิ่งเสพติดเหล่านี้ออกจากสิ่งอื่น ๆ ในแง่ที่ว่า เป็นสิ่งที่สังคมยอมรับหรือไม่ยอมรับ หาได้ง่ายและคนใช้กันทั่วไปหรือไม่

ดังนั้น การเพิ่มราคาซื้อ ขายยาเสพติดให้สูงขึ้นหรือการทำให้สังคมลดการยอมรับสิ่งเสพติดให้น้อยลงก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะลดปัญหาการใช้ยาเสพติด รวมทั้งควบคุมยาไม่ให้หาได้ง่ายทั่วไปด้วย

จากแนวความคิดนี้ ผู้ใช้ยาเสพติดจะถูกมองว่าเป็นคนอ่อนแอ หรือไม่อ่อนแอ เป็นคนที่ จะแพร่เชื้อ หรือไม่แพร่เชื้อ แต่เนื่องจากการที่จะชี้ว่า ผู้ใดเป็นคนอ่อนแอ หรือไม่อ่อนแอ เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ก็เลยเกิดความคิดที่จะสร้างภูมิคุ้มกันให้กับคนเสียก่อน โดยใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น โครงการการศึกษาเพื่อป้องกันปัญหาสุขภาพจิต ซึ่งมักจะใช้วิธีการให้ข่าวสารเรื่องภัยที่เกิดจากการใช้ยาบางประเภท อันตรายที่จะเกิดกับผู้ใช้และสังคมเมื่อไปคิดยาเหล่านี้

3) รูปแบบจิตวิทยา - สังคม (The Psycho - social Model) แนวความคิดนี้ถือว่าคน เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดใน 3 องค์ประกอบคือ คน ยา และสิ่งแวดล้อม และถือว่าการใช้ยาและผู้ใช้ ยา เป็นเรื่องสลับซับซ้อนและควรให้ความสนใจกับเหตุผลและความจำเป็นที่บุคคลต้องใช้ยาถือว่าการ ใช้ยาเป็นพฤติกรรมหนึ่งของคน เหมือนพฤติกรรมอื่น ๆ จะไม่ตำหนิหรือต่อต้านในเมื่อบุคคลมีความ จำเป็นที่จะต้องใช้นั้น แนวความคิดนี้จะคำนึงถึงความแตกต่างของจำนวนยาที่ใช้ จำนวนครั้งที่ใช้ แบบของการใช้ยา ประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะได้จากการใช้ ตลอดจนผลของยาซึ่งแตกต่างกันไปตามแบบที่ ใช้และแตกต่างกันในระหว่างบุคคลที่ใช้ด้วย แนวความคิดนี้จะไปเกี่ยวข้องกับสังคม ก็ตรงที่ว่า อิทธิพลของเจตคติ และพฤติกรรมของบุคคลอื่น ที่แสดงออกมาต่อปัญหาการใช้ยาเสพติด เป็นอย่างไร สังคมเป็นปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการใช้ ก่อให้เกิดปัญหา อันสืบเนื่องมาจากการใช้ยา ทั้งนี้โดยการที่บุคคล ในสังคมให้คำจำกัดความของยา และมีปฏิกิริยาต่อการใช้ยาและผู้ใช้ยา การที่แนวความคิดนี้เน้นที่ ตัวคน และบทบาทขององค์ประกอบทางสังคม ดังนั้น จึงเสนอว่าให้ปฏิบัติต่อการติดยาเหมือน ๆ กับการปฏิบัติต่อพฤติกรรมในด้านการทำลาย หรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนอื่น และการให้ข้อมูลข่าวสารนั้น ถือว่าเป็นอันดับรองลงมาจากการศึกษา ถึงความต้องการทางด้านส่วนตัวและด้านสังคมของบุคคล

4) รูปแบบสังคม - วัฒนธรรม (The Socio - cultural Model) แนวความคิดของรูปแบบนี้ก็คือ เห็นว่าสิ่งแวดล้อมทางสังคมมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมาก แทนที่จะแนะนำให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมหรือภาวะทางสังคมวิธีนี้ก็กลับเห็นว่าบางสิ่งบางอย่างของสังคม ควรจะได้รับการ ปรับปรุงให้เหมาะกับบุคคล และความต้องการตามธรรมชาติของมนุษย์โดยเฉพาะทางการศึกษานั้น ควรลดความเคร่งครัด และความไม่เป็นกันเองลง แต่มุ่งคำนึงถึงนักเรียนในฐานะเป็นมนุษย์ให้มากขึ้น บริการทางด้านอนามัย และบริการทางด้านสังคมอื่น ๆ ควรจะได้คำนึงถึงผู้ใช้บริการมากกว่านี้ในด้านการ ทำงานควรให้คนทำงาน ได้รับค่าตอบแทนที่น่าพอใจแทนที่จะคิดถึงเรื่องการค้า กำไรอย่างเดียว

สำหรับด้านกฎหมายที่จะออกเพื่อควบคุมพฤติกรรมนั้นถ้าใช้กฎหมายแล้วเกิดผลเสียยิ่งไปกว่าปกติควรยกเลิกเสีย

แนวความคิดต่าง ๆ ทั้ง 4 รูปแบบดังกล่าวนี้ รูปแบบจิตวิทยา – สังคม เป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันแพร่หลายมาก เพราะรูปแบบนี้มุ่งเน้นการพัฒนาที่ “ตัวคน” และ “พฤติกรรมของคน” เป็นสำคัญ การป้องกันยาเสพติดในประเทศไทยจึงได้ยึดรูปแบบนี้เป็นหลักในการดำเนินงาน ส่วนรูปแบบอื่นนั้นได้นำมาใช้ในมาตรการปราบปราม มาตรการบำบัดรักษา ซึ่งเป็นส่วนเกื้อหนุนการป้องกันยาเสพติดทั้งสิ้น

ในแง่ปฏิบัตินั้น ยุทธศาสตร์ใด ๆ ในการป้องกันที่ไม่ได้นำเอาแนวความคิด 4 รูปแบบที่ได้กล่าวมาแล้วมาพิจารณาด้วยอาจจะไม่ได้ผลเลย แล้วถ้าไปขำเรื่องคนหรือยา หรือ เรื่องของสิ่งแวดล้อมแต่เพียงประการเดียว จนเกิดไปแล้วก็ยิ่งจะทำให้ได้ผลน้อยลงไปอีก การจะแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนอื่น ๆ นั้นย่อมเป็นไปได้ เพราะคนเรานั้นแสดงพฤติกรรมออกมาจากส่วนรวมของทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ คนเราย่อมจะคิดเชื่อ รู้สึก หรือปฏิบัติคนในลักษณะของบุคคลหนึ่ง ซึ่งหลอมรวมเอาประสบการณ์ทั้งหมดที่ผ่านเข้ามาในชีวิตเข้าไว้ด้วยกัน

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรัญ สุวรรณบุปผา (2533) กล่าวถึงปัญหายาเสพติดในประเทศไทยว่า ปัญหาเสพติดไม่ใช่ปัญหาใหม่ของประเทศ เพราะยาเสพติดเริ่มแพร่ระบาดเข้าสู่ประเทศไทย ในรูปของฝิ่นตั้งแต่สมัยสุโขทัยตอนต้น คือประมาณ 700 ปีมาแล้ว และสมัยพระรามาธิบดีที่ 2 (พระเจ้าอู่ทอง) กษัตริย์องค์แรกของกรุงศรีอยุธยา ได้มีการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในปี พ.ศ. 1903 ได้ออกกฎหมายลงโทษผู้เสพ และผู้ขายฝิ่นในกฎหมายลักษณะโจร จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้ดำเนินการปราบปรามยาเสพติดมาเป็นเวลา 433 ปี มาแล้ว โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการประกาศเลิกสูบฝิ่นทั่วประเทศไทย และมีการเผาฝิ่น และอุปกรณ์การสูบฝิ่นที่ห้องสนามหลวง เมื่อปี พ.ศ. 2502 หลังจากนั้นได้มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดประเภทมอร์ฟีน และเฮโรอีน ซึ่งเป็นยาเสพติดที่ทำมาจากฝิ่นเข้ามาแทน จนถึงปัจจุบัน การแพร่ระบาดของยาเสพติดก็ยังมีได้บรรเทาเบาบางลง ไม่ว่าจะเป็นตัวยาที่เปลี่ยนไป และจำนวนผู้เสพที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (2540, : 5-11) ยังได้รายงานผลในการดำเนินงานปี 2539 และแนวโน้มปัญหาเสพติดในประเทศไทยว่า จำนวนผู้ติดยาเสพติดยังไม่สามารถให้ตัวเลขที่แน่นอน แต่มีผู้เข้ารับการบำบัดรักษามากกว่า 40,350 คน สามารถจับกุมคดียาเสพติด รวมทั้งสิ้น 148,506 คดี ผู้ต้องหาจำนวน 160,284 คน ของกลางยาเสพติดทุกประเภท มีน้ำหนักรวม 66,008.25 กิโลกรัม และสามารถทำลายไร่กัญชา รวมน้ำหนัก 78,110.30 กิโลกรัม แสดงให้เห็นถึงจำนวนผู้ติดยาเสพติดจำนวนมากมหาศาลในประเทศไทย และยังคงคาดการณ์แนวโน้มสถานการณ์ยาเสพติดในประเทศไทยว่า

พื้น การแพร่ระบาดของฝิ่นเมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้ที่เข้ารับการบำบัดรักษา พบว่า 3-4 ปีที่ผ่านมาผู้เสพยาฝิ่นที่เข้ารับการรักษามีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จึงคาดว่า ผู้เสพยาฝิ่นคงจะลดจำนวนลงทุกปี

เฮโรอีน อัตราการการเสพยาฝิ่นจะคงที่ โดยมีอัตราการแพร่ระบาดเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

กัญชา แม้ว่าผู้เสพยาฝิ่นเข้ารับการรักษามีเพียง 482 คน หรือร้อยละ 1.2 ขณะที่ผู้เข้ารับการบำบัดจำนวน 19,611 คน หรือร้อยละ 48.6 ระบุว่ากัญชาเป็นยาเสพติดที่ใช้ครั้งแรก ทั้งนี้เนื่องจาก ผู้เสพยาฝิ่นในระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่จะอยู่ในภาวะขาดยา หรืออาจเลิกเสพยาฝิ่นไปเองหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงควรให้ความสนใจต่อปัญหากัญชา เพราะเป็นปัญหาเริ่มต้นของการเสพยาฝิ่นในกลุ่มยาประเภท อื่น ๆ ต่อไป

สารระเหย เป็นสารเสพติดที่ได้รับความนิยมมากกว่ายาเสพติดชนิดอื่น การระบาดมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย เนื่องจากสารระเหย มีข้อจำกัด หลายประการ ได้แก่ กลุ่มผู้เสพยาฝิ่นเปลี่ยนไปเสพยาชนิดอื่น และมักเลิกเสพยาฝิ่นไปเองหลังจากที่เสพยาฝิ่นไปสักระยะเวลาหนึ่ง ทำให้คาดว่าช่วง 2-3 ปีข้างหน้า สภาพการแพร่ระบาดของสารระเหย น่าจะมีแนวโน้มที่ลดลง

โคเคน ปัญหาโคเคนในประเทศไทยเริ่มชัดเจนในปี พ.ศ. 2522 เครื่องขายการค้าโคเคนมีอยู่ 2 องค์ประกอบ คือ ชาวต่างชาตินำเข้ามาเสพยาในวงแรก และพัฒนาให้มีการจำหน่ายให้ผู้เสพยาในประเทศไทย และ คนไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้มีฐานะดี และได้รับการศึกษาจากต่างประเทศนำเข้ามาเสพยาเอง และเผยแพร่ในกลุ่มคนใกล้ชิด ผู้เสพยาโคเคนในประเทศไทยเป็นบุคคลในสังคมชั้นสูง ฐานะดี เนื่องจากมีราคาแพง จึงเสพยาเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ปัจจุบันแพร่ระบาดเข้าสู่สังคม สถานะสังคมชั้นสูง ทำให้สามารถแพร่กระจายในกลุ่มของผู้มีฐานะดี

เอ็คตาซี (Ecstasy) เป็นตัวยาที่ถูกควบคุมพิเศษ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องยาควบคุมพิเศษ พ.ศ. 2521 มีสภาพการแพร่ระบาดในสังคมชั้นสูง ผู้มีรายได้ และวงการบันเทิง เนื่องจากมีราคาแพง เมื่อเสพยาแล้วออกฤทธิ์หลอนประสาท ถ้าใช้ปริมาณมากจะเกิดอาการทางโรคจิตอย่างเฉียบพลัน จึงเป็นยาที่น่าเป็นห่วงทางการแพร่ระบาด และการเสพยาของประเทศไทยในอนาคต

ยาบ้า สภาพการและแนวโน้มการแก้ปัญหายาบ้ามีลักษณะการค้ำที่แตกต่างกันไปจากยาเสพติดอื่น ๆ คือความเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิต และผู้ค้ายาบ้า กลุ่มกลไกของรัฐ และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีพฤติกรรมสนับสนุนให้ความคุ้มครองการผลิต และการค้า ทำให้ขบวนการเหล่านี้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลไกการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ สร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่ม กลายเป็นเครือข่ายอิทธิพล หากยังไม่มีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ในอนาคตสภาพปัญหายาบ้า คงเป็นปัญหาสำคัญที่จะสร้างความสูญเสีย และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เดิมกลุ่มเป้าหมายผู้เสพยาบ้าจะเป็นกลุ่มผู้ใช้

แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ขับรถยนต์ประเภทต่าง ๆ และกลุ่มเกษตรกร แต่ในปัจจุบันปรากฏชัดเจนว่า ผู้เสพยาบ้าได้มีการขยายตัวไปสู่กลุ่มผู้ว่างงาน และกลุ่มของนักเรียน นักศึกษา ซึ่งพบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ระดับอาชีวศึกษา และประถมศึกษา ตามลำดับ การเปลี่ยนแปลงไปใช้วิธีการสูบ สูด และฉีดแทน ผลการยืนยันทางการแพทย์ระบุได้ว่า การเสพยาบ้าโดยวิธีดังกล่าว จะทำให้ฤทธิ์ของยาบ้ามีผลต่อร่างกายของผู้เสพยาบ้าสูงขึ้นไปสู่การคิด หาก ปรากฏการณ์เป็นไปในลักษณะดังกล่าว ในอนาคตจำนวนผู้ติดยาบ้าจะเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลกระทบต่อสังคมมากกว่าที่เป็นอยู่ หากพิจารณาการแพร่ระบาดของยาบ้าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา คงจะสามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่ามีความรุนแรงเพิ่มขึ้น โดยลำดับ ตัวชี้วัดที่ชัดเจน คือสถิติการจับกุม และจำนวนของกลางที่ยึดไว้สูงมาก แต่จำนวนผู้เข้ารับการรักษาการเสพยาบ้ามีจำนวนน้อย

ภา สารสิน (2522 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการควบคุมยาเสพติดในประเทศไทย การศึกษาเฉพาะกรณี มาตรการและยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงของชาติ พบว่า การป้องกันและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติดเป็นการควบคุมยาเสพติดอีกวิธีที่ให้ผลดีที่สุดคือ วิธีการให้การศึกษากับประชาชน โดยการป้อนข้อมูลและความรู้ให้ถึงประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งมีวิธีการหลายอย่าง โดยเฉพาะสื่อสารมวลชน เริ่มเป็นที่ยอมรับกันว่ามิชอบและมีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของคนในสังคมปัจจุบันเป็นอย่างมาก

กุลเชษฐ์ สิงหรา ณ อยุธยา (2526 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการแพร่ระบาดของยาเสพติดให้โทษในหมู่นักเรียน นักศึกษาและข้อเสนอแนะ ในการป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานศึกษา ตามที่เสนอของนายตำรวจสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธร 3 พบว่าควรจะมีมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานศึกษาหลายประการ เช่น กำจัดแหล่งผลิต ซื้อมาขาย โดยเด็ดขาด อบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้เรื่องยาเสพติดในสถานศึกษาทุกระดับ จัดตั้งชมรมป้องกันยาเสพติดให้โทษในสถานศึกษาแต่ละแห่ง ประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาในเรื่องการปราบปรามอย่างใกล้ชิดและจัดสถานศึกษาสำหรับผู้ติดยาโดยเฉพาะ

กิ่งแก้ว เกษโกวิท และคณะ (อ้างถึงใน วรวิ เวชชาภินันท์, : 2542 : 29) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาเสพติดของผู้ต้องโทษในทัณฑสถานบำบัดพิเศษขอนแก่น” พบว่า การฝึกให้บุคคลจิตใจดี เข้มแข็ง อดทน อดกลั้น มั่นใจในตัวเองและเอาชนะตนเองได้ รวมทั้งการเอาใจใส่ดูแลอย่างใกล้ชิดจากพ่อแม่ ผู้ปกครอง น่าจะเป็นทางออกที่สำคัญที่จะนำไปสู่การป้องกันการเกิดปัญหาเสพติด

ฉัตรอุมา เริ่มรุจน์ (อ้างถึงใน วรวิ เวชชาภินันท์, : 2542 : 27) ทำการศึกษาเรื่องการแพร่ระบาดของการใช้ยากระตุ้นประสาท : การศึกษาสำรวจปัจจัยปัญหา และผลกระทบต่อครอบครัวและสังคมของกลุ่มคนงาน โรงงานแล่ปลาจังหวัดสมุทรปราการ” พบว่า สาเหตุสำคัญที่คนงานแล่ปลาใช้ยากระตุ้นประสาทเนื่องจากหาซื้อได้ง่ายและราคาไม่แพง เมื่อใช้ยาดังกล่าวจะทำให้ไม่

ง่วงนอน และสามารถทำงานได้เพิ่มขึ้น หากหยุดใช้ยาจะไม่สามารถทำงานได้ หรือทำงานได้ช้าลง คนงานเหล่านี้มีความรู้อย่างผิวเผินเกี่ยวกับยากระตุ้นประสาทและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เพื่อนร่วมงานส่วนใหญ่ใช้ยากระตุ้นกันอย่างแพร่หลาย จนกลายเป็นค่านิยมของกลุ่มคนงาน ในการสอบถามกลุ่มผู้ใช้ยาถึงความคิดเห็นว่าควรใช้ยากระตุ้นประสาทต่อไปหรือไม่ มีถึงร้อยละ 85.1 ที่ให้ความเห็นว่าควรใช้ยาดังกล่าวต่อไป

สนธิ สมัยครกร และคณะ (2530 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง “พฤติกรรมและทัศนคติเกี่ยวกับยาเสพติดของคนหนุ่มสาวไทย” พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีแหล่งซื้อยาเสพติดอยู่เป็นประจำนั้นมีอยู่ 2 แหล่งใหญ่ คือ มีผู้ชายอยู่ใกล้บ้านกับมีแหล่งที่สามารถระบุชื่อได้ชัดเจน แสดงว่าการซื้อยาเสพติดในประเทศไทยนั้นค่อนข้างจะสะดวก หาง่าย ปัญหาสำคัญของผู้ติดยาเสพติด คือ สุขภาพร่างกายทรุดโทรมอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะผู้ติดยาจะต้องหาทางให้ได้ยามาเสพให้ได้ ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตามทำให้เกิดมีปัญหาทางด้านสังคม และอาชญากรรมตามมาด้วย

มันจนา ภาณุกรณ์ และคณะ (อ้างถึงใน วรา เวชชานันท์, 2542 : 27) ทำการศึกษาเรื่อง “การศึกษาปัญหาการติดยาเสพติดของผู้ใช้แรงงานในภาคใต้ พบว่า กลุ่มติดยาเสพติดมีอุปสรรคในการทำงานมากกว่า ชอบการสมาคมมากกว่า เลือกเพื่อนที่จะคบมากกว่า มีครอบครัวที่มีประวัติการฆ่าตัวตาย โรคจิต ประสาท ติดสุรา โรคพิษสุราเรื้อรัง ติดยาเสพติดและโรคเรื้อรังอื่น ๆ และมีสุขภาพไม่สมบูรณ์ อัตราการติดเชื้อโรอื่นจะสูงกว่ายาแก้ปวด การติดยาเสพติดเนื่องจากใช้ยาเป็นประจำเป็นเวลานานมากกว่าเหตุผลอื่น การกลับมาเสพใหม่เนื่องจากรู้สึกไม่สบาย

เกสร กาญจนารัตน์ บุษบา อนุศักดิ์ และนิลวรรณ ระพีพงศ์ (2544) ได้ ทำการศึกษาเรื่อง การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน พบว่า โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมฯ ได้ให้ความสำคัญและร่วมมือกับ คณะทำงาน โครงการโรงงานสีขาว โดยได้จัดกิจกรรม ตามกระบวนการหรือขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการนำไปสู่การเป็นโรงงานสีขาว ที่จะต้องปลอดยาเสพติด โดยเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐบาล และประสานความร่วมมือกับผู้ใช้แรงงานร่วมกันระหว่างนายจ้าง และผู้ปฏิบัติงาน ได้มีการกำหนดนโยบายป้องกันและ แก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการของตน ซึ่งได้ลงนามโดย ฝ่ายบริหารทั้งที่เป็นชาวไทย และชาวต่างชาติ ได้มีการสร้างนโยบาย และแจ้งสถานการณ์ยาเสพติดในโรงงานของตนให้ผู้ใช้แรงงานทราบ โดยมีการประกาศเสียงตามสาย การติดประกาศ การพิมพ์ลงวารสาร และการให้ผู้ใช้แรงงานเซ็นรับทราบนโยบายทุกคน โดยพบว่าทุก ๆ กลุ่ม ได้เข้าใจในปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนปัญหาที่พบ คือ จำนวนพนักงานที่เข้าร่วมยังน้อย เนื่องจากเวลาในการเข้าทำงาน และเลิกงานของพนักงานไม่ตรงกัน แต่พนักงานก็เกิดความตระหนัก รักสุขภาพ เกิดความภูมิใจที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

บทที่ 3

ยุทธศาสตร์การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ของกระทรวงแรงงาน

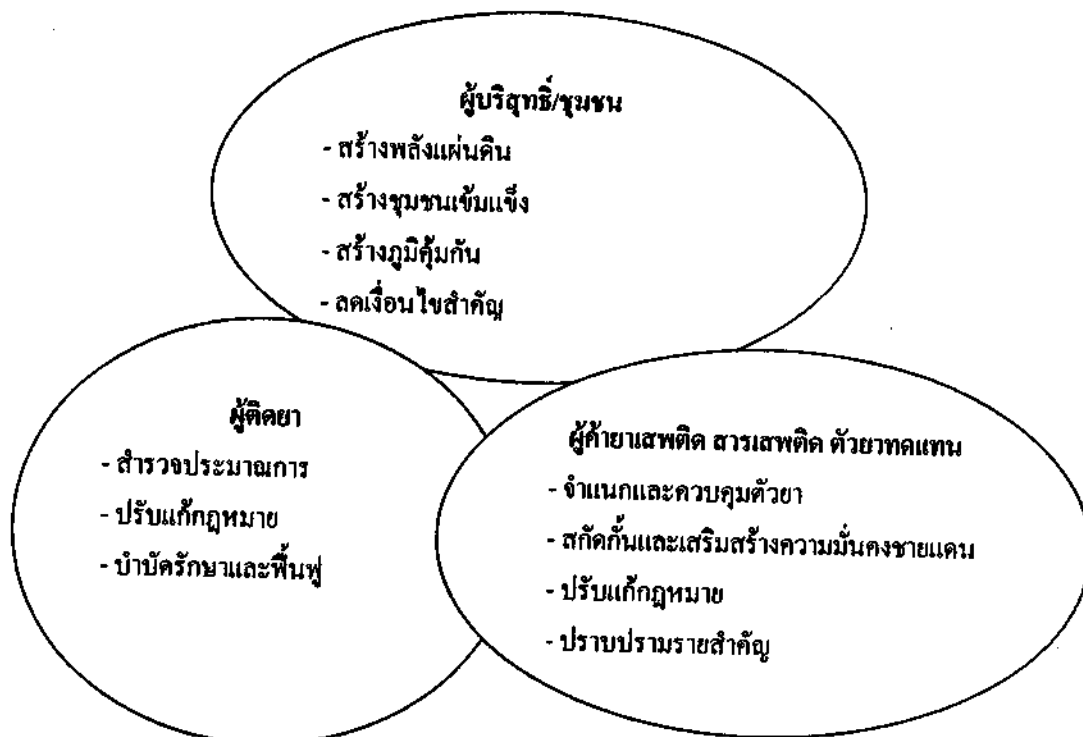
จากปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของยาเสพติดและมีการแพร่ระบาดอย่างแพร่หลายอันเนื่องมาจากสาเหตุทางสังคมและเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและค่านิยมอันเป็นผลกระทบต่อบุคคล ครอบครัว และชุมชนก่อให้เกิดการกำหนด บรรยายภาพ ยุทธศาสตร์ แนวทาง ในการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดที่กล่าวมาผู้มีปัญหาได้นำมาวิเคราะห์ตามแนวคิดและทฤษฎี และผลการศึกษาผู้ที่เกี่ยวข้องและนำเสนอผลการศึกษาทั้งในภาพรวมระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยจะนำเสนอผลการศึกษา ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 3.1 นโยบายยุทธศาสตร์และแนวทางในการดำเนินงานในระดับชาติ
- 3.2 ยุทธศาสตร์การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของกระทรวงแรงงาน
- 3.3 การสร้างเครือข่ายผู้ประสานพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติดของกระทรวงแรงงาน
- 3.4 การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ

3.1 นโยบายยุทธศาสตร์ และแนวทางในการดำเนินงานในระดับชาติ

3.1.1 การก่อเกิดและกำหนดนโยบาย

1) กรอบแนวคิดจากระบวนการกำหนดแนวทางเพื่อนโยบายยาเสพติด ณ จังหวัด เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 10 – 11 มีนาคม พ.ศ. 2544



2) คำกล่าวของนายกรัฐมนตรีในรายการนายก ฯ พูดคุยกับประชาชน

นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยในรายการนายกทักษิณคุยกับประชาชน เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2544 ว่า พระเจ้าอยู่หัวของเราทรงพระนามว่า “ภูมิพล” แปลว่า “พลังแผ่นดิน” “เราจะใช้ยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “พลังแผ่นดิน” เราจะใช้พลังตรงนี้มาช่วยทำให้บ้านเมืองหลุดพ้นจากภาวะวิกฤต และต่อมา ได้กล่าวมอบนโยบาย “ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน เพื่อเอาชนะยาเสพติด” แก่หัวหน้าส่วนราชการใน 17 จังหวัด ภาคเหนือ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2544 เท่ากับ ได้ัญเชิญ พระนามของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คำว่า “ภูมิพล” แปลว่า “พลังแผ่นดิน” มาเป็นศูนย์กลางของคนไทยทั้งชาติ ซึ่งต้องรวมใจให้เป็นหนึ่งเดียวเพื่อมาแก้ปัญหาของชาติที่ยังแก้ไขไม่ได้มาโดยตลอด และรัฐบาลจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 119/2544 เรื่อง แนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด และพลังแผ่นดินนั้นสามารถแก้ปัญหาอย่างอื่นได้อีกหลายเรื่อง ไม่ใช่เฉพาะปัญหาเสพติดได้แต่เพียงอย่างเดียว”

3) ปัจจัยแวดล้อม

3.1) ปัจจัยแวดล้อมภายในระบบการเมือง

จากการเลือกตั้ง เมื่อ พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยได้ ชูประเด็นการหาเสียงโดยให้สัญญาแก่ประชาชนว่า หากพรรคไทยรักไทย ได้รับการเลือกตั้ง มีเสียงข้างมากและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคไทยรักไทย มีนโยบายเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ คือ ปัญหาความยากจน ปัญหาคอร์รัปชัน และปัญหาเสพติดมาดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจังโดยเฉพาะยาเสพติด ต้องหมดสิ้นไปจากแผ่นดินไทยให้ได้ และเมื่อได้จัดตั้งเป็นรัฐบาลจึงได้ประกาศทำสงครามยาเสพติด โดยนำ “พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด” มาเป็นนโยบายเร่งด่วนในการแก้ปัญหาเสพติดในประเทศ

3.2) ปัจจัยแวดล้อมภายนอกระบบการเมือง

- พระนามของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คำว่า “ภูมิพล” หมายถึง “พลังแผ่นดิน” ซึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ัญเชิญมานับแรงจูงใจหลัก เพื่อสร้างศรัทธาให้คนไทยทั้งชาติได้รวมใจเป็นพลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด

- คุณภาพชีวิตของประชากร ปัญหาเสพติดมิใช่เพียงแต่จะสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และความสงบเรียบร้อยตลอดจนศีลธรรมอันดีงามของประชาชนเท่านั้น ยังบั่นทอนและทำลายสุขภาพอนามัย ร่างกายของผู้เสพให้เสื่อมโทรมลง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

- การลักลอบการนำเข้ายาเสพติด ส่วนใหญ่จะลักลอบเข้ามาทางตะเข็บชายแดนประเทศเพื่อนบ้านยากแก่การปราบปราม เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้ให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามเท่าที่ควร จึงเป็นปัญหาใหญ่ที่ประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบโดยตรง ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก

- ความมั่นคงของประเทศ เมื่อมีการผลิตยาเสพติดและลักลอบนำเข้ามาประเทศไทย ทำให้เกิดกลุ่มอิทธิพลหลายกลุ่มในเครือข่ายของผู้ค้ายาเสพติด ทำการค้าขายยาเสพติดอย่างเป็นขบวนการกระจายไปทั่วประเทศและปัจจุบันได้ขยายวงกว้างถึงสถานศึกษาและกลุ่มเยาวชน ทำให้เยาวชนจำนวนมากติดยาเสพติด แทนที่เยาวชนของชาติจะต้องเป็นกำลังสำคัญเป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาประเทศชาติในอนาคต เมื่อเยาวชนเหล่านี้กลับมาติดยาเสพติดแล้ว ก็กลายเป็นผู้ทำลายเศรษฐกิจของชาติ ทำลายสังคมวัฒนธรรมอันดี ในที่สุดกลายมาเป็นปัญหาบ่อนทำลายด้านความมั่นคงของประเทศ

- เนื่องจากปัจจุบัน การคมนาคมสะดวกขึ้น ชุมชนที่มีอาณาเขตติดต่อกับชุมชนอื่น ทำให้มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดระหว่างชุมชนได้ง่าย โดยในช่วงปี 2537 – 2538 ได้เริ่มมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชุมชน ประกอบกับค่านิยมของคนในชุมชนในขณะนั้นยังไม่ตระหนักในการต่อต้านยาเสพติดเท่าไรนัก จึง ทำให้เกิดการแพร่ระบาดของยาเสพติดทวีความรุนแรงและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเฉพาะยาบ้า (ไพรัตน์ เศรษฐินทร์ : 2527)

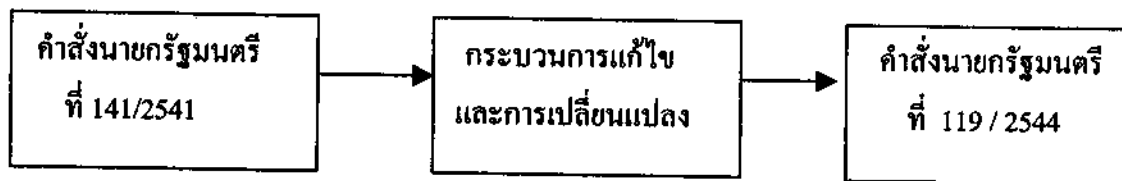
- สถิติการปราบปรามจับกุมที่ผ่านมา โดยเฉพาะยาบ้าในปี พ.ศ. 2543 สามารถจับกุมยาบ้าได้ถึง 72.4 ล้านเม็ด มีผู้ต้องหาซึ่งมีทั้งผู้ผลิตผู้จำหน่าย ผู้ครอบครองและผู้เสพถึง 211,362 คน ปี พ.ศ. 2544 ตั้งแต่เดือนมกราคมจนถึง กุมภาพันธ์ จับกุมได้ 20.7 ล้านเม็ด มีผู้ต้องหามากกว่า 60,000 คน คาดกันว่าในปี 2545 นี้จะมีการผลิตยาบ้า และทะลักเข้ามาขายในประเทศประมาณ 600 – 800 ล้านเม็ด แต่ที่ผ่านมาสามารถจับกุมได้ปีละแค่ 70 ล้านเม็ด นั่นหมายถึงว่ายังมียาบ้าเถื่อนลอดูดาเข้าหน้าที่บ้านเมืองมากกว่า 10 เท่าที่จับกุมได้ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด : 2545) รัฐบาลจึงได้ประกาศสงครามกับยาบ้า

- เป็นอาชีพที่น่าเสียดายเพราะค่าตอบแทนสูง สำหรับการลักลอบขนเคมีภัณฑ์ ซึ่งเป็นสารขั้นต้นสำหรับผลิตยาบ้า บางส่วนกลุ่มว่าแดงได้ลักลอบนำเข้ามาจากประเทศจีนบางส่วนถูกลำเลียงผ่านประเทศไทย และสามารถตรวจยึดเคมีภัณฑ์ซึ่งส่วนผสมยาบ้า เช่น สารคาเฟอีน สารคาเซีย น้ำยาอีเทอร์ น้ำยาแอมโมเนียคลอไรด์ รวมทั้งเครื่องอัดเม็ดยาบ้าได้เป็นจำนวนมาก เคมีภัณฑ์เหล่านี้ราคาไม่สูงนัก ต้นทุนการผลิตเม็ดละ 10 – 12 บาท เมื่อเข้ามาตามแนวชายแดนภาคเหนือ จะมีราคาเพิ่มขึ้นเป็นเม็ดละ 18 – 25 บาท ราคาส่งให้สายส่งทางภาคเหนือเม็ดละ 30 – 35 บาท ผ่านขี้นี้วัว ชาป๊อกว่าจะถึงผู้เสพจะมีราคาสูงเม็ดละ 100 – 120 บาท ธุรกิจการค้ายาบ้ามีกำไรงาม จึงเป็นแรงจูงใจให้คนกล้าเสี่ยงที่จะเป็นผู้จำหน่าย เพราะมีผลตอบแทนจำนวนมาก ผู้ค้า ผู้ผลิต จึงมีมากมายเป็นการบ่อนทำลายประเทศชาติและความมั่นคงของชาติ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด : 2545)

3.1.2 ตัวแบบในการวิเคราะห์การก่อเกิดนโยบาย

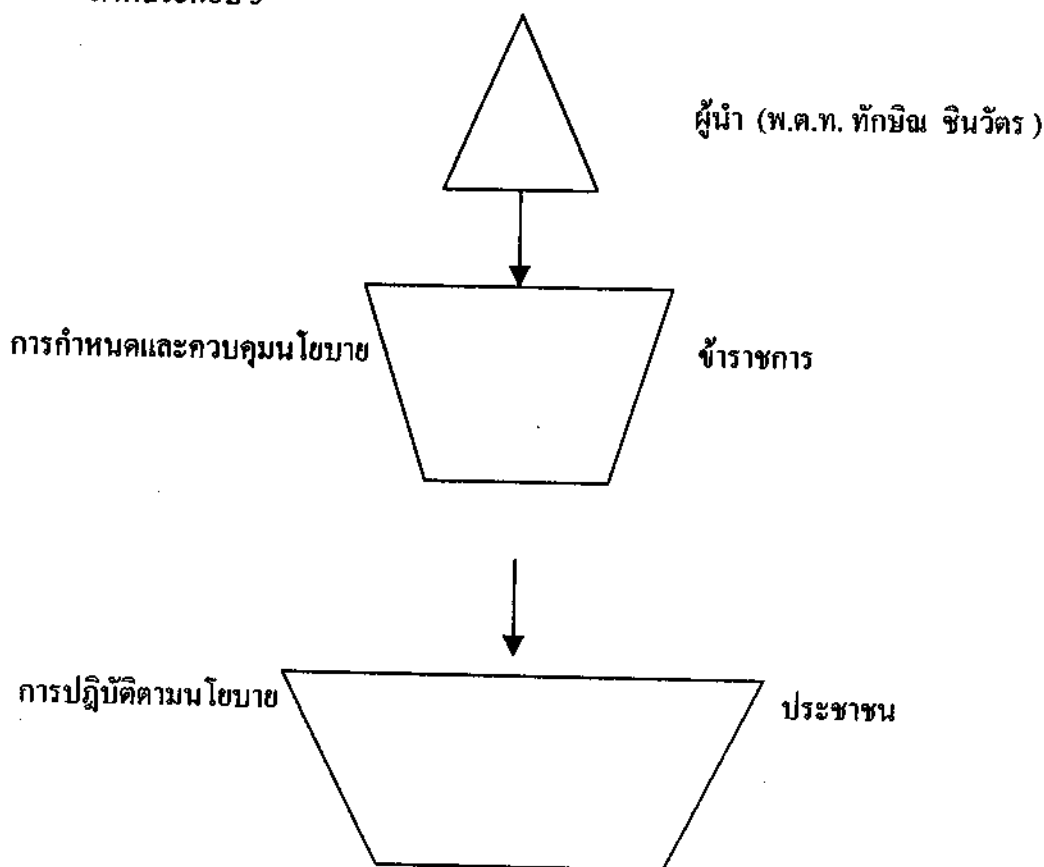
1) ตัวแบบปรับแก้ของเคิม (Incremental Model)

ตัวแบบการวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแก้ไขก่อนที่จะก่อนออกเป็นคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ 119/2544 ตามภาพประกอบ 4
ภาพประกอบ 4



2) ตัวแบบภาวะผู้นำ (Elite Model) เป็นแนวคิดของผู้นำในการกำหนดนโยบาย ซึ่งก่อเกิดเป็นแนวคิด ตามภาพประกอบ 5

ภาพประกอบ 5

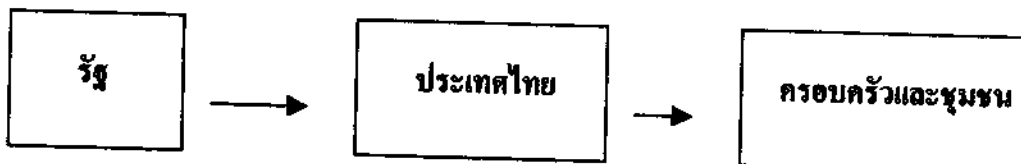


คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 141/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 เรื่องนโยบาย การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายใต้ยุทธศาสตร์ ราษฎร์ – รัฐ ร่วมใจด้านภัยยาเสพติด โดยมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กระทรวง ทบวง กรม ป.ป.ส. กรุงเทพมหานคร และป.ป.ส. จังหวัด ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการ

ดำเนินงานและองค์กรหรือหน่วยงานที่รับนโยบายและแนวทางไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติราชการยาเสพติดแห่งชาติ (ศ.ปส.ช.) ศูนย์ปฏิบัติยาเสพติดกรุงเทพฯ (ศ.ปส.ก.) ศูนย์ปฏิบัติยาเสพติดจังหวัด(ศ.ปส.จ.)และหน่วยงานของรัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาคมเครือข่ายชุมชนอาสาพัฒนาชุมชน(อ.พ.ช.) กลุ่มชุมชน และสถาบันครอบครัวเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมทำ ในการป้องกันและปราบปรามปัญหาเสพติด

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 119/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 เรื่องแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด เป็นแนวยุทธศาสตร์การดำเนินงาน โดยทุกองคาพยพในสังคมจะต้องผนึกกำลังร่วมกันให้เป็นพลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดให้ได้โดยเร็ว การดำเนินงานต้องยึดพื้นที่เป็นหลักในการดำเนินงานเน้นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน เป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหาและให้ความสำคัญแก่การป้องกัน โดยเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันแก่เด็กและเยาวชนเพื่อลดอุปสงค์ (Demand) ด้านยาเสพติด ควบคู่ไปกับการเพื่อลดปริมาณอุปทาน (Supply) ยาเสพติดเพื่อประสิทธิภาพในการบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดการปราบปรามอย่างเฉียบขาด จริงจัง รัฐบาล ซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดนโยบาย “การป้องกันและปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษอย่างเด็ดขาด”

กำหนดองค์การบริหารแผนระดับชาติ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามแนวทางใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดทำหน้าที่กำหนดแผนปฏิบัติการ ระดับพื้นที่ : ระดับภาคอำนาจการและสนับสนุนการปฏิบัติในพื้นที่และภารกิจเฉพาะเสริมการปฏิบัติของจังหวัดอำเภอได้จัดตั้งศูนย์อำนาจการประสานงานการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ภาคประชาชน เน้นคนไทยทั้งชาติต้องรวมใจให้เป็นหนึ่งเพื่อมาช่วยแก้ปัญหาเสพติด ตามแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ ระบบย่อยคือสังคมไทยได้แก่ รัฐบาล ครอบครัว และชุมชน ซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหา กล่าวคือ ปัจจัยในตัวบุคคล ได้แก่ผู้ใช้และผู้เสพ ขาดภูมิคุ้มกันและ ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย การขาดจิตสำนึก นำไปสู่ภาวะบกพร่องของระบบ (dysfunction) ทำให้ประเทศไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาเสพติดให้หมดไปได้ จึงต้องมีการปรับระบบย่อย ซึ่งได้แก่ความอ่อนแอของครอบครัวและชุมชน ด้านอาชีพและรายได้บางส่วน ประชาชนจึงหันไปใช้ยาเสพติด และก้ายาเสพติด รวมทั้งปัญหาค่านิยมเรื่องวัตถุนิยมบริโภคนิยมความฟุ้งเฟ้อ ความไม่เพียงพอ ตลอดจนระบบอุปถัมภ์ การเอื้อประโยชน์ และความมีอิทธิพลในระดับต่างๆ ล้วนส่งผลให้การทำหน้าที่ของระบบหลักบกพร่องจึงจำเป็นต้องหามาตรการแก้ไขระบบหลักไปสู่ภาวะสมดุล (equilibrium) ในที่สุดจึงเป็นนโยบายยุทธศาสตร์ “พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด” ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 119/2544 นั้นเอง



3.1.3 การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ 2 ปัจจัย คือ

1) ปัจจัยพื้นฐาน

รัฐบาลนำนโยบายยุทธศาสตร์“พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด” สู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยรวมทุกองคาพยพนั้น คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และชุมชน ร่วมแรง ร่วมมือ ร่วมใจ ทั้งนี้เป้าหมายอย่างชัดเจนว่า “ เพื่อหยุดยั้งการขยายตัวของปัญหาและลดระดับความรุนแรงของปัญหาเสพติดให้หมดสิ้นไปในที่สุด”อันจะก่อความเข้มแข็งในการพัฒนาประเทศ และนำไปสู่ความมั่นคงของประเทศสืบไป

2) ปัจจัยแวดล้อม

2.1) ปัจจัยแวดล้อมภายใน คือ เป็นนโยบายของพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลเสียงข้างมากจึงทำให้นโยบายยุทธศาสตร์ “พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด” ได้รับการผลักดันอย่างขี้นยวดและลงสู่การปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว

2.2) ปัจจัยแวดล้อมภายนอก

- อัญเชิญพระนาม “ภูมิพล” ซึ่งแปลว่า“พลังแผ่นดิน”เป็นแรงจูงใจและรวมใจของคนทั้งชาติ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึก และร่วมผนึกกำลังร่วมกันต่อต้านยาเสพติดภายใต้พระบารมี

- ปัญหาเสพติดส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย และคุณภาพ ก่อให้เกิดวิกฤตของด้านต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงต้องรีบแก้ไขปัญหายาอย่างรีบด่วน

- รายได้จากการจำหน่ายยาเสพติดคือ จึงเป็นแรงจูงใจให้กล้าเสี่ยงค้ายาเสพติดถึงแม้จะมีบทลงโทษอย่างรุนแรงก็ตาม

- ทุกภาคส่วนของสังคมยังไม่มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหายาอย่างจริงจัง

3) การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ “พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด”

จากปัจจัยทั้ง 2 ปัจจัยที่กล่าวมา ก่อให้เกิดกระบวนการและวิธีการในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ “พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด” ดังนี้

ดำเนินนโยบายการดำเนินงานโดยหลักการป้องกันและปราบปราม ผู้เสพติดต้องได้รับการบำบัด ผู้ค้าได้รับการลงโทษอย่างเด็ดขาด จากการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดที่จังหวัดเชียงราย ได้กำหนดกลยุทธ์แนวทางการเอาชนะยาเสพติด โดยตัดวงจรด้านการใช้ หรือ DEMAND หรือ SUPPLY ด้วยการควบคุมยาเสพติด และสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ตัดวงจรผู้เสพออกไปจากวงจรการค้ายาเสพติด ด้วยการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ และป้องกันมิให้มีการเสพยาเสพติดด้วยการสร้างพลังแผ่นดินให้ระดับหมู่บ้านชุมชน และการสร้างภูมิคุ้มกันให้เด็กและเยาวชน

ทุกองคาพยพในสังคมต้องผนึกกำลังให้แผ่นดิน ซึ่งหมายถึง ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ การ ภาคเอกชน ประชาชน หน่วยงาน องค์กรทุกรูปแบบ จะต้องเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยความสำนึกในหน้าที่ และความรับผิดชอบของสังคมและประเทศชาติร่วมกัน

การบริหารจัดการในลักษณะองค์กรเครือข่ายการทำงานร่วมกัน(Networking Organization) โดยการประสานงานการทำงานให้เกิดเชื่อมโยงในทุกระดับทั้งความสัมพันธ์ในแนวนอนระหว่างหน่วยงานส่วนกลางด้วยกัน หน่วยงานระดับพื้นที่ และความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างหน่วยงานองค์กรส่วนกลางกับหน่วยองค์กรในพื้นที่จนกระทั่งถึง หมู่บ้าน ชุมชน ซึ่งเป็นรากฐานของสังคม

นอกจากนี้ เพื่อสู่เป้าหมายและสามารถก่อให้เกิดกระบวนการและวิธีการในการดำเนินยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดซึ่งต้องอาศัย แนวทางตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 119/2544 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2544 เรื่อง แนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด ได้แก่

1) การปลูกพลังแผ่นดินและการป้องกัน

กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกของปวงชนในชาติให้มีความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนตระหนักถึงพิษภัยของยาเสพติดที่จะมีต่อประเทศชาติ และบังเกิดความมุ่งมั่นที่จะร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยตระหนักว่า การที่จะเอาชนะยาเสพติดได้มิใช่หน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่ทุกองคาพยพในสังคมจะร่วมกันผนึกกำลังเป็นพลังแผ่นดินเข้าต่อสู้และเอาชนะยาเสพติดให้ได้โดยเร็ว โดยใช้มาตรการป้องกันนำการปราบปรามด้วยการดูแลและสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก เยาวชน และกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมคุณธรรมให้แก่สถาบันทางสังคมต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจากสถาบันครอบครัว รวมทั้งเสริมสร้างมาตรการการป้องกันและความมั่นคงให้แก่หมู่บ้านตามแนวชายแดน

2) การควบคุมตัวยาและสารเคมี

ตรวจสอบ ควบคุม และสกัดกั้นสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ พร้อมทั้งอุปกรณ์ในการผลิตยาเสพติด ซึ่งจะออกไปสู่แหล่งผลิตที่สามารถนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งควบคุมตัวยาหรือสารอื่น ๆ ที่อาจสามารถนำมาใช้ทดแทนยาเสพติดได้

3) การปราบปราม

พัฒนาบุคลากรทั้งทางด้านความรู้ จิตสำนึกและพลังศรัทธา ควบคู่กับการพัฒนาเทคโนโลยี วิธีการและการสนับสนุนต่าง ๆ ในการสืบสวนปราบปราม ตลอดจนนำมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ใช้ตรอนและทำลายเครือข่ายการผลิต นายทุน ผู้ค้ารายใหญ่ ผู้มีอิทธิพล ผู้สมคบ ผู้ขน ผู้ค้าคนกลาง และรายย่อย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอย่างเฉียบขาด

4) การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ