

## บทคัดย่อ

รหัสโครงการ	:	RDG4710001
ชื่อโครงการ	:	การวิเคราะห์นโยบาย มาตรการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย
ชื่อนักวิจัย	:	ผศ.ดร.เดชา สังขวรรณ, รศ.ดร.สุรพล ปธานวนิช, รศ. เอกมล สายจันทร์, รศ.ดร.สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, อาจารย์ศิริรัตน์ บำรุงกรณ์, นางสาวจุฑารัตน์ พูลเกษ,นางสาวรุ่งนภา เทพภาพ,นางสาวสุจิตรา ดวงแก้ว,นายสุทธินันท์ จันทนา,นายนิเวศน์ อรุณเบิกฟ้า
E-mail Address	:	sakdecha@tu.ac.th
ระยะเวลาโครงการ	:	1 พฤศจิกายน 2546 - 28 กุมภาพันธ์ 2549

โครงการ” การวิเคราะห์นโยบาย มาตรการ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อ1) สํารวจและทบทวนมาตรการ นโยบาย และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 จนถึงปัจจุบัน 2) เพื่อสังเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพและความเหมาะสมของการบริหารจัดการตามมาตรการ นโยบาย และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด 3) เพื่อสังเคราะห์และประเมินผลกระทบจากการดำเนินตามมาตรการ นโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด และ4) เพื่อประมวลภาพรวมและสาระสำคัญของมาตรการ นโยบายและองค์กร ที่ได้จากการรวบรวม สรุปเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับการการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด และเขียนข้อเสนอ ขอบเขต แนวทางในการจัดการและพัฒนานโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก บุคคลที่เกี่ยวข้องในหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ตลอดจนการศึกษาจากเอกสาร เช่น มาตรการ โครงการ แผนงานเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยที่องค์กรและพื้นที่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาในครั้งนี้ประกอบด้วย 1) องค์กรระดับนโยบาย เช่น ศตส.ในระดับกระทรวง กรม และ 2) จังหวัดผู้ว่าราชการมีอำนาจบริหารเชิงบูรณาการ (CEO) และจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของแต่ละภูมิภาค อันได้แก่ ภาคเหนือ : จังหวัดลำปาง จังหวัดเชียงใหม่ และพิษณุโลก,ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์, ภาคกลาง : จังหวัดชัยนาท จังหวัดอยุธยา และกรุงเทพมหานคร และภาคใต้ : จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสงขลา และจังหวัดยะลา

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่าปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาเสพติดทุกระดับ คือ 1) ศักยภาพความพร้อมขององค์กรทั้งในระดับองค์กรส่วนกลางซึ่งเป็น องค์กรระดับนโยบาย องค์กรระดับจังหวัดและองค์กรชุมชนซึ่งเป็นองค์กรระดับปฏิบัติล้วนมีศักยภาพ ความพร้อมที่สำคัญอยู่ที่ความเข้มแข็งและการเอาใจจริงเอาใจในการทำงานของผู้นำองค์กร ทั้งผู้นำทาง การและผู้นำตามธรรมชาติ ตลอดจนกระแสนวัตกรรมในตัวและตระหนักในปัญหาเสพติดของคนใน สังคม และกลุ่มองค์กรทางสังคมที่เป็นทุนเดิมในการแก้ไขปัญหา 2) ระบบสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่ องค์กรภาคีความร่วมมือต่างๆ เช่น องค์กรภาครัฐ เอกชน และเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่นๆ โดย ส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณในการดำเนินงาน ตลอดจนกำลังคนช่วยหนุนในการ ทำกิจกรรม และการสนับสนุนองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน 3) นโยบายประกาศสงครามต่อสู้เพื่อเอา ชนเยาเสพติดเป็นนโยบายที่สำคัญในการเอื้อให้เกิดกระแสความร่วมมือในการทำงานเพื่อแก้ไข ปัญหาเสพติดในทุกระดับ แต่อย่างไรก็ตามในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในชุมชนในแง่หนึ่งนโยบายดัง กล่าวสนับสนุนการทำงานของคณะทำงาน ในอีกแง่มุมหนึ่งนโยบายดังกล่าวก็บ่อนทำลายพลังในการ ทำงานของชุมชน เช่น การขึ้นบัญชีดำรายชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

กระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ ประกอบด้วย 1) การส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ในหลายรูปแบบ เช่น การจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การอบรมสัมมนา การจัดกิจกรรมรณรงค์ การจัด ตั้งศูนย์การเรียนรู้ โดยที่องค์กรในระดับนโยบายจะเน้นการเรียนรู้ในลักษณะของประชุม อบรม สัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนตามแนวนโยบายดังกล่าว ส่วนองค์กรชุมชนจะ เน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการทำงานจากประสบการณ์จริงในพื้นที่เป็นสำคัญ 2) การ ประสานพลังร่วมในการทำงาน ซึ่งองค์กรทุกระดับมีการประสานงาน/ประสานพลังร่วมกับภาคความ ร่วมมืออื่นๆในการดำเนินงาน 3) การจัดการแบบรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยส่วนใหญ่หน่วยงานใน ทุกระดับให้ความสำคัญกับการบริหารงานอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ เช่น มีการทำงานบันทึกรายรับ รายจ่าย บันทึกการประชุม แต่การให้คำอธิบายในเรื่องของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทำงาน โดยเฉพาะในเรื่องของจำนวนผู้เสียชีวิตจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวขององค์กรระดับนโยบายและ องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงยังไม่สามารถให้คำอธิบายที่ชัดเจนกับสังคมได้ และ 4) การ กระจายอำนาจ โดยเฉพาะองค์กรในระดับนโยบาย เน้นการกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์ คือ เป็น ลักษณะการทำงานที่ยึดนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นแกนกลาง จากนั้นก็มีการส่งนโยบาย ดังกล่าวไปสู่องค์กรในระดับจังหวัด อำเภอ และชุมชน/หมู่บ้าน โดยในการทำกิจกรรมเพื่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่างๆในระดับพื้นที่นั้น เกิดจากความคิดริเริ่มของพื้นที่เอง แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบทิศ ทางที่ถูกต้องไว้

ผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย 1) ทูทางสังคมที่ขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและแก้ไข ปัญหายาเสพติด โดยที่ทูทางสังคมสำคัญที่เกิดขึ้นได้แก่ การเกิดโครงสร้างใหม่ในการแก้ไข ปัญหา เช่น การเกิดขึ้นของ ศตส.ในทุกระดับ หรือการเกิดของของมาตรการทางสังคมในการควบคุม แก้ไข ปัญหาเสพติดในชุมชน รวมทั้งการสร้างให้เกิดผู้นำใหม่ในการดำเนินงานในระดับชุมชน เช่น การ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายาของกลุ่มเยาวชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของทูทางสังคม เดิม เช่น โรงเรียนพอเหมาะ ระบบการเคารพผู้อาวุโส 2) การบูรณาการ/ความเชื่อมโยงของมาตรการ นโยบายและองค์การในการแก้ไขปัญหาเสพติดและด้านอื่นๆ ในส่วนของผลการดำเนินงานในส่วนนี้ ยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก เนื่องจากมุ่งแก้ไขปัญหาเสพติดให้ได้ผลในระยะสั้นเป็นสำคัญ โดยไม่ได้ มองอย่างเชื่อมโยงในการแก้ไขปัญหายาซึ่งเป็นผลกระทบจากการดำเนินงานอย่างเพียงพอเหมาะสม 3) การเปลี่ยนแปลงจำนวน ผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้เสพยาเสพติด โดยภาพรวมพบว่าผู้ผลิต ผู้ค้า และผู้เสพยาเสพติดมีจำนวนลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามพบว่ามีผลกระทบจากการดำเนินงานตามนโยบายในลักษณะ ของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการเสพยาและประเภทของสาร/ยาเสพติด เช่น หันมาดื่มสุรามากขึ้น อย่างแพร่หลาย และ4) การขยายภาคีความร่วมมือ โดยภาพรวมองค์กรทุกระดับให้ความสำคัญกับการขยายภาคีความร่วมมือในการทำงาน แต่ก็ต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลากหลายจึงทำให้รูปธรรมของ การขยายภาคีความร่วมมือที่พลังในการขับเคลื่อนงานไม่เข้มแข็ง เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ สนับสนุน ความต่อเนื่องของกระบวนการทำงาน ความรุนแรงของปัญหาเสพติดในพื้นที่ เป็นต้น

นอกจากนี้ผลการศึกษพบว่าประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายและกระบวนการทำงาน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในสังคมไทยนั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหายาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัด เช่น การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เพียงพอที่จะ ทะลายล้างแหล่งผลิตขนาดใหญ่ และเครือข่ายยาเสพติดในระดับสูงลงได้ , ความไม่ต่อเนื่องของการ ปฏิบัติงานอย่างจริงจังหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศ “ชัยชนะ” จากการทำสงครามกับยาเสพติด , กระบวนการบำบัดฟื้นฟูบนสมมติฐานเกี่ยวกับกลุ่มผู้ติดและเสพยาเสพติดว่าเป็น“เสพติด”ทางด้าน ร่างกายเป็นหลัก กระบวนการบำบัดแก้ไขจึงเน้นไปที่กระบวนการถอนพิษยา และการบำบัดฟื้นฟูทาง ด้านร่างกายเป็นสำคัญซึ่งไม่เพียงพอ เพราะละเลยการวิเคราะห์ถึง ปัจจัยสำคัญของการเข้าสู่ อากาศ “ติด” และ “เสพยา” ของ “ผู้ป่วย” , ความสูญเสียในด้านชีวิตของผู้คนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดและ ครอบครัวญาติพี่น้องที่ได้รับผลกระทบจากการเสียชีวิตของบุคคลที่มีสาเหตุมาจากการดำเนินการตาม นโยบาย และกลไกของรัฐ คือ ระบบงานยุติธรรมทางอาญา ไม่สามารถแก้ไขปัญหายาที่เกิดขึ้นอย่างมี ประสิทธิภาพ และการลดศักยภาพด้านอุปสงค์ (Potential Demand) ในตัวสารเสพติดของกลุ่มเสี่ยง (Risk Groups) ต่างๆ ยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจนและยังไม่สามารถทำให้กลุ่มเป้าหมายเห็นภาพรวมของ

โครงการในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความสนใจและดึงดูดการเข้าร่วมโครงการด้วยความตั้งใจและสมัครใจอย่างแท้จริง ผลจากการศึกษาได้นำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับการการป้องกัน และแก้ไขปัญหาเสพติด และเขียนข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการและพัฒนานโยบายการป้องกัน และแก้ไขปัญหาเสพติดในประเทศ

**คำหลัก** : วิเคราะห์นโยบายยาเสพติด

## Abstract

**Project Code** : RDG4710001

**Project Title** : Analysis of drug control policy aims to survey and review measures, policies, and organizations concern drug prevention and suppression in Thailand

**Investigators** : **Decha Sungkawan**, Suraphon Patanawanich, Aekamon Saichan, Somsak Srisuntisuk, Sirirat Bumrungskorn, Jutarat Phulkate, Rungnapa Thepparp, SujiraDuangkaew, Sutinun Chantana, Niwet Arunbergpha

**E-mail Address** : sakdecha@tu.ac.th

**Project Duration** : 1 November 2003 – 28 February 2006

The purpose of the project is to synthesize and assess the effectiveness and appropriateness of drug control policy implementation, to synthesize and assess the impacts of drug control policy, and to summarize the essential elements of measures, policies and organizations of drug control policy. The results of this study are expected to set the implications for drug prevention and suppression policy in Thailand. Organizations and areas included in this study are those centers for drug control at both the ministry and the departmental levels, the centers of drug control in the provinces that the provincial governors are assigned to function as the Chief Executive Officers (CEO) and the other provinces in four regions; Lampang, Chiang Mai, and Phitsanuloke in northern region; Sri Saket, Khon Kaen, and Kala Sin in northeastern region; Chainat, Ayuthaya, and Bangkok in central region; and Narathiwat, Songkla, and Yala in southern region.

The results of the study indicate the important effective policy inputs at different levels; central, provincial, and community include 1) the leadership in each organization are found to be the positive asset for policy implementation 2) the supporting systems; partner organizations in public, private as well as civil sectors are well coordinated in policy

implementation 3) the specific drug prevention and suppression policy is well response by public as an urgent agenda.

On the implementation process, drug control policy has encouraged 1) the diverse learning process through different activities include knowledge exchange forum, training and seminar, drug prevention campaign, setting of drug prevention centers, 2) the integration of collaborative organizations and networks in policy implementation, 3) the public accountability management where transparency is an important objective in policy implementation, and 4) the decentralization with the specific policy guidelines and procedures to the practical organizations at the provincial, district, and community levels.

Policy outcomes include 1) the initiatives of drug prevention and suppression structure that have been created under the social asset such as the community drug prevention measures and networks that are used to support the existing structures, 2) the integration of policy, measures, and organizations in drug control for long term period is not well perceived as the policy implementation focus on short term effect, 3) numbers of drug offenders; producers, trafficker, addicts are generally reduced after policy implementation with some unintended consequences such as rising in other types of substance abuse, 4) the extension of policy partnerships and networks at different levels has faced with some limitations such as on budget allocations and policy continuity.

The study suggests that the policy impact on drug situation up to certain level. While the supply of drug has been drastically decreased and subside as the subversive measures have been strongly enforced through the comprehensive counter-narcotics strategies and the integrating suppressive networks at the beginning of the implementation of policy, the strategic policy and practice to reduce the demand of drug or the the substance abuse problem through both the newly apply community-based drug treatment programs and the protection of the potential demand on drug presents rather subtle results at least within a period of a few years after the war on drug has been declared. As the minors of drug suppliers are more tackled than the major ones, the hidden supply of drug and its top level networks remain intact. The overarching goal of demand reduction or the substance abuse

problems have not yet been well managed and solved by the policy and practice measures. As demand on drug stays sustain, the balance of supply tend to revive particularly when the subversive measures of suppression of drug policy came into the state of relaxation.

At the policy level, the drug control policy need to be understood and implemented under the socioeconomic and cultural context of the society. It is obvious that drug trafficking has been organized with the economic incentive that draws a large scale of participants to join in. The majority of Thai population is living under economic stress from either poverty or artificial demand. Socioeconomic factors such as high level of social and economic structure that enforce of more equal opportunity among the citizen need to be taken into account for the next possible drug control policy formulation.

At the implementation level, the subversive measures that have been claimed as the focal point of the current drug control policy have been forcefully implemented in order to tackle the drug links that result in the reduction of supply. The measures were found to be lax untimely thus top networks of drug links still remain in the business. The subversive measures need to be consistently enforced within the entire period of implementation to the point that the main drug networks are disrupted. The policy continuity is also need for the strategies on demand reduction and the protection of the potential demand.

It is clear that legal mechanism and the criminal justice system are of important in drug control policy but the top networks of drug links are usually well protected by their wealth and powerful links. Thus, the drug control policy needs to be formulated and implemented through the effective legal measures and criminal justice procedures. The policy implementation at the practice level also need the unity in data on drug within the areas where such data could be used effectively in drug prevention and drug addict treatment programs. The community and local partnership networks on drug prevention need to be consistently encouraged to involve in the drug prevention and treatment programs through effective policy continuity.

**Keyword** : Drug Policy Analysis