วารสารดำรงราชานุภาพ
DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

ปีที่ ๑ เล่มที่ ๓ เดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ISSN 1513-6884

บำบัดทุกข์ บำรุงสุข

เนื้อหาสาระสำคัญในเล่ม

ยาเสพย์ติด

- ยาบ้าตัวร้าย อันตรายกว่าที่คิด — นายแพทย์จรูญ จิตติวุฒิการ
- ผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแอมเฟตามีน — สำนักงาน ป.ป.ส.
- กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซ้ำซ้อน ขัดแย้งหรือเป็นมาตรการเสริมการริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด — อรรณพ สิชิตจิตถะ
- "พลังแผ่นดิน" - พลังของปวงชนชาวไทย — อัครเดช บุนนาค
- ยาเสพย์ติด.....ปัญหาของใคร — สุรางค์ เอกโชติ
- บทบาทแม่บ้านมหาดไทยกับปัญหายาเสพย์ติด — คุณหญิงมานิดา ยุวบูรณ์
- การรณรงค์ต่อต้านยาเสพย์ติดในเยาวชนของกองทัพอากาศ — คุณหญิงพรรณทอง มณีศิลป์

ความมั่นคง

- พื้นฐานของปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่า — รศ. ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์

การพัฒนาชุมชน

- เรียนรู้งานพัฒนาชุมชนจากมุมมอง "ทฤษฎีใหม่" — ผศ. ดร. มณีวรรณ ฉัตรอุทัย

การบริหารการปกครอง

- แบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล — กองราชการส่วนตำบล
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบเครือข่ายแบบพหุภาคีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม — สาธิต ภิรมย์ไชย
- กระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและไทยในกระแสการกระจายอำนาจ — รักกิจ ศรีสรินทร์
- GOOD GOVERNANCE AND PUBLIC SECTOR REFORM IN AUSTRALIA — ALICE LING

วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
กระทรวงมหาดไทย

วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของสถาบันดำรงราชานุภาพ

คณะที่ปรึกษา นายชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์
นายไพโรจน์ พรหมสาส์น
นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร
นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์
นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์
นายบัญญัติ จันทน์เสนะ
นายวรวิทย์ เลิศลักษณา

บรรณาธิการ นายสนธิ เตชานันท์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ นางสดุดีพร กระนกภิรักษ์
นางสาวสุดา กาเดอร์

กองบรรณาธิการ นางมิศรา สามารถ
นางหยาดทิพย์ สุนทรศารทูล
นางสาวอัจฉรา ไชยาภินันท์
นายประสิทธิ์ การกลาง
นายขจร วีระใจ
นายรักกิจ ศรีสรินทร์
นายสาธิต ภิรมย์ไชย
นายกฤษฎา วงศ์พรหมเมศร์
นายปิ่นสกุล มุกสิกาวัน

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 02-2224153, 02-2224157
โทรสาร 02-2224157

" บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสารดำรงราชานุภาพเป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ สถาบันดำรงราชานุภาพและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย "

บทบรรณาธิการ

วารสารดำรงราชานุภาพ ได้ออกเผยแพร่สู่สายตาผู้อ่านทั่วประเทศรวมฉบับนี้นับเป็นฉบับที่สามแล้ว โดยได้กำหนดเนื้อหาสาระหลักของแต่ละฉบับตามประเด็นที่น่าสนใจในแต่ละช่วงเวลาเป็นสำคัญ และกองบรรณาธิการได้พยายามสรรหาบทความเชิงวิชาการด้วยนานาสาระมาเพื่อเสริมและเติมความรู้ตลอดจนประสบการณ์แก่เพื่อนข้าราชการและประชาชนผู้สนใจ รวมทั้งเพื่อเป็นสื่อกลางความรู้ความเข้าใจอันดีร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน

สำหรับสาระของวารสาร ฯ ฉบับนี้เน้นหนักเกี่ยวกับปัญหายาเสพย์ติด ซึ่งสถานการณ์ปัจจุบันมีความรุนแรงอย่างมากในกลุ่มคนทุกระดับอาชีพ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ซึ่งรัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ได้กำหนดให้นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดเป็นนโยบายเร่งด่วนที่สำคัญ เนื้อหาสาระจึงมีทั้งเชิงหลักการและเชิงปฏิบัติการรวมทั้งการเสริมสร้างด้วยความรู้จากนักวิชาการในรั้วมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับพื้นฐานปัญหาชายแดนไทย-พม่าและงานพัฒนาชุมชนจากมุมมองของ “ทฤษฎีใหม่” รวมทั้งแบบอย่างที่ดีของการจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล กองบรรณาธิการจึงขอขอบคุณผู้สนับสนุนบทความทุกท่านมา ณ โอกาสนี้ด้วย

นอกจากนี้ กองบรรณาธิการ ต้องขอขอบคุณผู้อ่านจากทุกสารทิศที่ให้ความสนใจ ทั้งยังได้แสดงความชื่นชมใน “วารสารดำรงราชานุภาพ” และแสดงความจำนงขอรับวารสารเป็นประจำ ทั้งที่เป็นวาจาและลายลักษณ์อักษร ทำให้เรามีกำลังใจที่จะสรรหานานาสาระความรู้มานำเสนอท่านต่อไป หากท่านประสงค์จะให้เราแสวงหาความรู้ในสาขาใดแขนงวิชาใด หรือจากผู้ทรงคุณวุฒิท่านใด กรุณาแจ้งให้เราทราบเพื่อจะได้แสวงหาสาระ เหล่านั้นมานำเสนอท่านได้ตรงใจมากยิ่งขึ้น

เราหวังว่า “วารสารดำรงราชานุภาพ” จะได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่บทความและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เพื่อให้สื่อกลางนี้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องต่อไป

กองบรรณาธิการ

สารบัญ
"วารสารดำรงราชานุภาพ" ฉบับที่ 3
เดือน สิงหาคม–พฤศจิกายน 2544

หน้า

ยาเสพย์ติด

- พระราชเสาวนีย์ สมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ		6
- ยาบ้าตัวร้าย อันตรายกว่าที่คิด	นายแพทย์จรูญ จิตติวุฒิการ	7
- ผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแอมเฟตามีน	สำนักงาน ป.ป.ส.	12
- กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซ้ำซ้อน ขัดแย้งหรือเป็นมาตรการเสริมการริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด	อรรณพ ลิขิตจิตถะ	28
- "พลังแผ่นดิน" - พลังของปวงชนชาวไทย	อัครเดช บุนนาค	34
- ยาเสพย์ติด.....ปัญหาของใคร	สุรางค์ เอกโชติ	40
- บทบาทแม่บ้านมหาดไทยกับปัญหายาเสพย์ติด	คุณหญิงมานิดา ยุวบูรณ์	46
- การรณรงค์ต่อต้านยาเสพย์ติดในเยาวชนของกองทัพอากาศ	คุณหญิงพรรณทอง มณีศิลป์	48

หน้า

ความมั่นคง

- ฟื้นฐานของปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่า — รศ. ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์ — 56

การพัฒนาชุมชน

- เรียนรู้งานพัฒนาชุมชนจากมุมมอง "ทฤษฎีใหม่" — ผศ. ดร. มณีวรรณ ฉัตรอุทัย — 70

การบริหารปกครอง

- แบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการองค์การบริหาร-ส่วนตำบล (อบต.) — กองราชการส่วนตำบล — 80
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบเครือข่ายแบบพหุภาคีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม — สาธิต ภิรมย์ไชย — 84
- กระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และไทยในกระแสการกระจายอำนาจ — รักกิจ ศรีสรินทร์ — 104
- GOOD GOVERNANCE AND PUBLIC SECTOR REFORM IN AUSTRALIA — ALICE LING — 127

พระราชเสาวนีย์
สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ
วันที่ 22 พฤศจิกายน 2543
ณ จังหวัดร้อยเอ็ด

"ยาเสพย์ติด ตอนนี้เข้าทุกทางสู่ประเทศไทย ข้าพเจ้าคิดว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่เราจะต้องร่วมกันต่อสู้ต่อสู้ด้วยจิตสำนึก ด้วยเหตุด้วยผล เพราะคนเรานี่ เวลานี้ชาวไทยมีพระพุทธศาสนา มีศาสนาต่างๆ ที่สอนให้คนเป็นมนุษย์ที่ดี มีความนึกคิดที่ดี ที่ถูกต้อง แต่พอยาเสพย์ติดนี่เข้ามา ยาเสพย์ติดนี่ทำให้มนุษย์กลายเป็นสัตว์ ปราศจากความคิดใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากจะทำไปเหมือนอย่างที่สัตว์ป่าทำ ทำไมเล่าเราถึงจะทำตัวเราให้ลดลงจากมนุษย์ผู้มีความเจริญลงไปเป็นสัตว์ป่า" ทำไมเล่าเราถึงจะทำให้มอมเมา ถูกมอมเมาอย่างนี้ จากคน จากมนุษย์กลายเป็นสัตว์ อันนี้น่าเศร้ามาก ทำให้ประเทศชาติก็สิ้นอนาคต เพราะฉะนั้นท่านทั้งหลาย ข้าพเจ้าก็ขอสนับสนุนในเจตนารมณ์อันสูงส่งของท่านที่จะพูดและช่วยกันทำให้ทุกๆ คน รุ่นเด็ก รุ่นลูก รุ่นหลานของเราเข้าใจ ว่าเหตุไรเราจึงไม่สนับสนุนและต้องต่อสู้เรื่องยาเสพย์ติด เพราะว่ามันทำให้คนเป็นสัตว์อันนี้ร้ายกาจมากไม่ดีเลย เมื่อคนไทยทั้งหลายถูกลดตัวกลายเป็นคนที่ดุร้าย กลายเป็นคนที่ไม่มีความคิด ไม่มีสมอง ไม่มีสติ บ้านเมืองเราจะไปได้อย่างไร ข้าพเจ้าชื่นชมในท่านทั้งหลายที่มีความมุ่งมั่นอย่างยิ่งที่จะเชิดชูชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ เป็นอุดมการณ์ที่ยิ่งใหญ่จริงๆ ซึ่งไม่ใช่ของง่าย จะต้องฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ แต่ท่านทั้งหลายก็ยอมแล้วและมั่นที่จะทำเช่นนั้นด้วยจิตที่มั่นคงจงรักภักดีต่อชาติ

ข้าพเจ้าขอให้ท่านทั้งหลาย ประสบความสุข ความเจริญ ความสำเร็จ ในกิจการที่ดีที่ท่านมุ่งหมายที่จะทำ ขอให้มีความสุขความเจริญโดยทั่วกัน

ยาบ้าตัวร้าย อันตรายกว่าที่คิด

นายแพทย์จรูญ จิตติวุฒิการ *

เป็นที่ทราบกันดีว่าสารกระตุ้นประสาทในกลุ่มแอมเฟตามีน (Amphetamine Type Stimulants หรือ ATS) มีการใช้ในประเทศไทยมานานกว่า 40 ปี แต่ในช่วง 30 กว่าปีแรกนั้น จะเป็นการใช้โดยการรับประทาน เพื่อหวังผลในแง่

1. การเพิ่มพลังในการทำงาน เช่นคนงานก่อสร้าง แรงงานภาคเกษตรในช่วงการเก็บเกี่ยวที่ต้องเร่งงาน ได้แก่ คนงานตัดอ้อย เก็บลำใยหรือเกี่ยวข้าว เป็นต้น

2. แก้ง่วง เช่น คนขับรถบรรทุกหรือรถโดยสารทางไกล นักเรียนที่เร่งอ่านหนังสือก่อนสอบ คนงานที่ทำงานผลัดกลางคืน หรือธุรกิจบันเทิงต่างๆ เป็นต้น

ในช่วงเวลากว่า 40 ปีนั้น เราไม่ค่อยได้ยินข่าวผลกระทบจากยากระตุ้นประสาทดังกล่าวมากนัก จนกระทั่งเมื่อประมาณ 6-7 ปีที่ผ่านมาเริ่มได้ข่าวเกี่ยวกับอันตรายของยาบ้ารุนแรง และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายในหมู่นักเรียนในโรงเรียน ตัวเลขการสำรวจของเอแบคโพลเมื่อปี พ.ศ.2542 ประมาณว่าเด็กนักเรียนตั้งแต่ชั้น ป.6 ถึงระดับมหาวิทยาลัย มีประสบการณ์ในการใช้ยาบ้าถึง 380,565 คน และส่วนใหญ่เป็นการใช้โดยการสูบ จึงไม่น่าแปลกใจที่มีข่าวคนสูบยาบ้าแล้วคุ้มคลั่ง จับแม่ค้าหรือเด็กเป็นตัวประกันหรือทำร้ายผู้อื่นเกิดขึ้นถี่มาก ตัวเลขของโรงพยาบาลจิตเวชที่เชียงใหม่ (โรงพยาบาลสวนปรุง) แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของคนไข้โรคจิตอันเกี่ยวเนื่องกับการใช้ยาบ้าเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ.2539, 2540 และ 2541 เป็น 421, 1459 และ 2667 คน ตามลำดับ

เนื่องจากความเคยชินในอดีตว่า ยาบ้าไม่ค่อยอันตรายเหมือนฝิ่นหรือเฮโรอีน แพทย์ส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งรุ่นอาวุโส มักจะเข้าใจว่ายาบ้าไม่ค่อยเสพย์ติด และไม่ค่อยมีอันตรายมากนัก ประกอบกับผลงานวิจัยใหม่ ๆ ด้านการแพทย์เกี่ยวกับอันตรายของยาบ้า ยังไม่ค่อยได้รับการเผยแพร่ จึงทำให้ความเข้าใจเรื่องนี้ยังไม่ตรงกัน เมื่อญาติผู้ป่วยสอบถามจากแพทย์ต่างคนก็จะมีคำตอบที่แตกต่างและขัดแย้งกัน และในระดับผู้กำหนดนโยบายด้านการแก้ปัญหายาเสพย์ติด ทั้งด้านป้องกัน ปราบปราม และการบำบัดรักษา ก็ดูเหมือนจะมีข้อมูลไม่ตรงกัน และเสนอทางออกสำหรับการแก้ปัญหายาบ้าในแนวทางที่ยังขัดแย้งกันอยู่

ผู้เรียบเรียงจึงขอเสนอข้อมูลจากงานวิจัยของนักวิทยาศาสตร์ที่ได้ทุนจาก NIDA (National Institute on Drug Abuse, USA) ซึ่งตีพิมพ์ในวารสารทางการแพทย์มาแล้วหลายฉบับ เช่น Neurology ปี 2000, Synapse ปี 1997, Neuro Science ปี 1999, Brain Research, NIDA NOTE, Research Report Series on Meth-Amphetamine และหนังสือ Treatment Improvement Protocol No.33 by CSAT SAMHSA USA.

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา การศึกษาเกี่ยวกับสารเสพย์ติด ทำให้เราเข้าใจสรีระวิทยาและพื้นฐานของพฤติกรรมของมนุษย์ได้มากขึ้น การค้นพบหลักฐานว่าชีววิทยาและพันธุกรรมเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการติดยา ทำให้มุมมองต่อผู้ติดยาเปลี่ยนไปจากเดิม คือแทนที่จะมองว่าผู้ติดยาเป็นคนจิตใจอ่อนแอไม่เข้มแข็ง เรากลับมามองด้วยความเห็นอกเห็นใจมากขึ้นว่าเขาเป็นโรคเกี่ยวกับสมอง

* ผู้อำนวยการศูนย์บำบัดรักษายาเสพย์ติดภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่

เป็นโรคเรื้อรัง ที่กลับมาเป็นซ้ำได้อีก คล้าย ๆ กับโรคฝ่ายกายหลายโรคที่ไม่หายขาด เช่นเบาหวาน หรือโรคภูมิแพ้ เป็นต้น

การศึกษาทางวิทยาศาสตร์พื้นฐานของสมอง ทำให้สามารถเข้าใจวงจรการทำงานของระบบประสาท และเข้าใจมากขึ้นว่าสารเสพย์ติดแต่ละชนิดเข้าไปมีผลต่อเซลล์ของระบบประสาทส่วนใด อย่างไร อันจะนำไปสู่การให้การรักษาทั้งในแง่ของยา และพฤติกรรมบำบัดที่เหมาะสมกับคนไข้ที่ติดยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสารกระตุ้นประสาทได้ดีขึ้น

ดร.อลัน เลชเนอร์ ผู้อำนวยการของ NIDA กล่าวว่าการที่เราจะแก้ปัญหาสารเสพย์ติดใด ๆ เรามีความจำเป็นต้องเข้าใจว่า สารเสพย์ติดนั้นมีผลต่อผู้ใช้อย่างไร เมื่อเราพูดคุยกันถึงเรื่องปัญหายาเสพย์ติดทีไรเราก็มักจะพูดถึงปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ซึ่งมีผู้รวบรวมได้มากกว่า 70 อย่าง เช่น ครอบครัวแตกแยก ขาดความอบอุ่น ขาดการศึกษา สังคมอ่อนแอและอื่นๆ มากมาย แต่ถ้าเรามาดูให้ดีเราจะเห็นว่าปัจจัยเสี่ยงนั้นทำให้คนเริ่มต้นใช้ยา แต่หลังจากนั้นแล้วคนกลับไปใช้ยาซ้ำอีก เพราะเกิดความชอบในฤทธิ์ของยานั้น เพราะยานั้นเข้าไปปรับเปลี่ยนอารมณ์ ความรู้สึกต่าง ๆ ทำให้เกิดความพึงพอใจ โดยการออกฤทธิ์ที่เซลล์ในระบบต่าง ๆ ของสมองนั่นเอง

ก่อนที่สารเสพย์ติดใด ๆ จะมีผลต่อสมอง ก็ต้องเกิดจากการนำสารนั้นเข้าสู่ร่างกาย ซึ่งมีเส้นทางหลักอยู่ 4 เส้นทางคือ การกิน การนัตถุ์ การสูบ และการฉีดเข้าเส้นเลือด ถ้าใช้วิธีกินเข้าไปต้องผ่านการย่อยในกระเพาะ สารเสพย์ติดบางชนิดก็จะถูกย่อยหรือแปรรูปไปทำให้เหลือน้อยลง แต่ถ้าใช้วิธีนัตถุ์ สูบ หรือฉีดเข้าเส้นเลือดดำ สารเหล่านั้นก็จะเข้าสู่กระแสเลือดโดยไม่ผ่านการย่อยสลาย หรือแปรรูปไป เมื่อเข้าสู่กระแสเลือดแล้วก็จะถูกส่งไปยังอวัยวะต่าง ๆ ทั่วร่างกายรวมทั้งสมองด้วย โดยสารที่จะผ่านเข้าสมองต้องมีโมเลกุลขนาดเล็ก ซึ่งโคเคนหรือยาบ้าสามารถผ่านได้โดยง่าย

สมองเป็นศูนย์บัญชาการใหญ่ของร่างกาย มีส่วนที่รับข้อมูลเข้ามาและสั่งงานออกไปยังกล้ามเนื้อและอวัยวะต่าง ๆ รวมทั้งเป็นส่วนที่ควบคุมอารมณ์ ความรู้สึก ความจำ ความคิดสร้างสรรค์ต่าง ๆ จึงเป็นเหมือนส่วนที่ควบคุมนิสัยใจคอและพฤติกรรมของมนุษย์เรานั่นเอง

หน่วยใหญ่ของสมอง มีการศึกษาและแยกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามหน้าที่ เช่น ส่วนที่รับความรู้สึก ส่วนที่สั่งงานของกล้ามเนื้อ แขน ขา ใบหน้า ส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานของกล้ามเนื้อต่าง ๆ เพื่อทรงตัวได้อย่างสมดุลย์ เป็นต้น ในแต่ละส่วนก็จะมีการประสานงานภายใน และประสานงานกับส่วนอื่น ๆ ภายนอกด้วย ในสมองจึงประกอบด้วยวงจรต่าง ๆ มากมายคล้ายกับวงจรไฟฟ้าต่าง ๆ ในระบบของคอมพิวเตอร์ วงจรเหล่านี้จะประกอบด้วยหน่วยย่อยที่เล็กสุด เรียกว่าเซลล์ประสาท (Neurone) ซึ่งมีส่วนประกอบสำคัญที่ต้องกล่าวถึงคือ Dendrite คือส่วนที่รับสัญญาณเข้ามาในเซลล์ประสาท กับส่วนที่ส่งสัญญาณประสาทออกจากเซลล์ไปยังเซลล์ประสาทตัวอื่นที่อยู่ถัดไปเรียกว่า Axon จุดสัมผัสระหว่างปลายของ Axon ที่จะส่งสัญญาณประสาทไปยัง Dendrite ของเซลล์ประสาท

ตัวถัดไปเป็นส่วนที่เรียกว่า Synapse ความจริงแล้วผิวของเซลล์ประสาททั้งสองตัวไม่ได้สัมผัสกันโดยตรงที่ Synapse แต่เป็นช่องว่างเล็ก ๆ ซึ่งการส่งสัญญาณผ่านไป ต้องอาศัยสื่อเคมีที่เรียกว่า Neurotransmitter ซึ่งปัจจุบันมีการค้นพบมากกว่า 50 ชนิด สื่อเคมีแต่ละตัวจะไปมีผลต่อเซลล์ตัวถัดไปได้อย่างจำเพาะเจาะจง คล้ายกับลูกกุญแจที่จะสวมกับแม่กุญแจ และกระตุ้นเซลล์นั้นให้ส่งเป็นกระแสไฟฟ้าไปยังปลาย Axon ของเซลล์นั้น และกระตุ้นสื่อเคมีให้ส่งสัญญาณประสาทต่อไปเป็นทอด ๆ คล้าย ๆ กับการส่งไม้วิ่งพลัดให้คนถัดไปเรื่อย ๆ

สารสื่อประสาทที่หลั่งจากปลายของเซลล์ประสาทตัวหนึ่งไปยังอีกเซลล์หนึ่งมีผลได้ 2 แบบ คือ Excitatory effect คือกระตุ้น หรือ Inhibitory effect คือลดการตอบสนองต่อสัญญาณที่เข้ามา ขึ้นอยู่กับว่าสารสื่อประสาทนั้นไปจับกับ Receptor หรือตัวรับสื่อประสาทแบบไหน บทบาทของเซลล์ประสาทแต่ละตัวมีผลต่อการรับ การแปล และการสังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่ผ่านเข้ามา และในที่สุดมีผลต่อร่างกายและพฤติกรรมของบุคคลนั้น ดังนั้นการทำงานอย่างถูกต้องของสารสื่อประสาท หรือ Neurotransmitter

จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานอย่างเป็นปกติของสมอง

ระบบลิมบิค – วงจรสมองของการได้รับรางวัล

วงจรสมองที่เกี่ยวกับการได้รับรางวัลหรือความสุขใจ อาจเรียกว่า Limbic reward system หรือ Dopamine reward system วงจรนี้อยู่ระหว่าง Ventral Tegmental Area (VTA) กับ Nucleus Accumbens สารเสพย์ติดทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นฝิ่น กัญชา ยาบ้า หรือเหล้า บุหรี่ จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับ Limbic Reward System โดยการกระตุ้นให้หลั่งสารสื่อประสาท Dopamine ออกมาในบริเวณ Nucleus Accumbens หลั่งออกมามาก จะมีความสุข และพอใจ นอกจากนี้ Dopamine ยังเกี่ยวกับเรื่องของความจำ การเรียนรู้ และการเคลื่อนไหวเพิ่มขึ้น

การศึกษาทั้งในสัตว์และในคน พบว่าถ้ากระตุ้นบริเวณของ Limbic Reward System แล้วจะมีความสุข ความพึงพอใจ ทำให้อยากกระตุ้นให้เกิดความสุข ความพอใจเพิ่มขึ้นอีก จึงเป็นที่เชื่อตรงกันจากนักวิจัยหลายท่านว่า Dopamine น่าจะเป็นตัวกลางที่ทำให้เกิดความสุข ความพึงพอใจ และเป็นสาเหตุของการเสพย์ติดสารต่างๆ ที่มีผลมากระตุ้นการหลั่งของ Dopamine ใน Limbic Reward System

Dopamine ที่หลั่งออกมา บางส่วนจะไปจับกับตัวรับสื่อประสาท (Receptor) ส่วนที่มากเกินไปและอาจถูกย่อยสลายหรือแปรรูปไป บางส่วนจะถูกดูดกลับไปในปลายประสาทเดิม เมื่อสาร Dopamine ได้ทำหน้าที่กระตุ้น Receptor ผ่านไปแล้ว และถูกดูดกลับไปยังปลายประสาทเดิม เซลล์ประสาทก็กลับสู่ภาวะเดิมที่เตรียมพร้อมสำหรับทำหน้าที่เดิมอีกครั้งหนึ่ง

สารกระตุ้นประสาทโดยเฉพาะ Meth-Amphetamine มีผลรบกวนการทำงานของสารสื่อประสาท Dopamine (Snyder 1986 , Cooper et al 1991) โดย 2 วิธี คือ

1. การกระตุ้นให้ปลายประสาทหลั่งสาร Dopamine ออกมามากผิดปกติ โดยการทำลายถุงเล็กๆ (Vesicle) ที่เป็นที่เก็บสาร Dopamine ทำให้มีการกระตุ้นที่ Receptor ของประสาทที่อยู่ถัดไปอย่างรุนแรง

2. ขัดขวางกระบวนการดูดกลับคืนของ Dopamine ที่หลั่งออกมาแล้วกลับไปยัง Vesicle เหมือนเดิม จึงมีปริมาณตกค้างอยู่ในบริเวณ Synapse มากและนาน จึงกระตุ้น Receptor ของเซลล์ประสาทถัดไปมากและนาน

การใช้ยาบ้าในระยะสั้นก็กระตุ้นสาร Dopamine ในสมองทำให้เพลิดเพลินใจและมีความสุข แต่เมื่อยาหมดฤทธิ์ก็กลับไปสู่สภาวะปรกติตามเดิม แต่ถ้าใช้ต่อเนื่องนาน ๆ ก็จะไปมีผลต่อ Limbic Reward System มีนักวิจัยหลายท่านได้พบการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและหน้าที่ของเซลล์ประสาททั้งในสัตว์ทดลองและในคน ในสัตว์ทดลองมีหลักฐานชัดเจน แต่ในคนต้องพึ่งการศึกษาวิจัยด้วยเครื่องมือที่ทันสมัย เช่น PET Scan (Positron Emission Tomography) ประกอบเครื่องมืออื่น ๆ เช่น EEG เพื่อศึกษาลักษณะของคลื่นสมองในสภาวะที่มีการใช้ยาหรือหยุดยาเป็นระยะเวลาต่าง ๆ กันเป็นต้น

บทบาทของ Brain Imaging Technology ในการศึกษาผลของยาเสพย์ติดต่อสมอง

เนื่องจากสมองเป็นอวัยวะที่สลับซับซ้อนมาก การศึกษาในอดีต ส่วนมากต้องอาศัยการศึกษาในสัตว์ทดลอง แต่ปัจจุบันมีเครื่องมือใหม่ ๆ เข้ามาช่วย เช่น PET Scan หรือ Positron Emission Tomography , MRI หรือ Magnetic resonance imaging , Phosphorus magnetic resonance spectroscopy, EEGs หรือ Electro encephalogram เครื่องตรวจคลื่นสมองและอื่นๆ อาจใช้เครื่องมือ 2-3 ชนิดมาประกอบในการศึกษา ทำให้ได้ความรู้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับพิษภัยของ ATS โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาบ้าที่มีผลต่อสมอง เช่น

1. การศึกษาของ Dr.Thomas Emst และ Dr.Linda Chang at Harber - UCLA Medical Center,CA. พบสารเคมีที่ผิดปรกติในผู้ป่วยที่ใช้ยาบ้า

ซึ่งความผิดปรกติมากหรือน้อย จะสัมพันธ์กับปริมาณความถี่ และระยะเวลาที่ใช้ยา

นักวิจัยดังกล่าวใช้วิธีวัดสาร N-aectyl-aspartate (NAA) ซึ่งจะพบในบริเวณที่มีเซลล์ประสาทหนาแน่น หากเซลล์ประสาทถูกทำลายจะพบในปริมาณที่ลดลง เช่น ในโรคสมองเสื่อม (Alzheimer 's Disease) สมองตายจากการขาดเลือด โรคลมชัก เป็นต้น ในคนที่ใช้ยาบ้าก็จะมีลักษณะเดียวกัน อันแสดงถึงว่าสารยาบ้าน่าจะทำให้เซลล์ประสาทถูกทำลายไป

นอกจากนั้นคณะนักวิจัยยังวัดสาร Myoinositd (MI) ซึ่งจะพบในภาวะที่เซลล์ถูกทำลาย แล้วร่างกายพยายามสร้าง Glial cell เข้ามาช่วยซ่อมแซม ในคนที่ใช้ยาบ้าจะพบภาวะที่มีการซ่อมแซม แสดงว่าเซลล์ประสาทถูกทำลาย

2. การศึกษาโดยวิธี Human imaging โดย Dr.Jean Lud Cadet ผู้อำนวยการของโครงการ Intramural Research Program, NIDA พบว่าปลายของเซลล์ประสาทโดยเฉพาะเซลล์ที่ผลิตสาร Dopamine จะถูกทำลายและคงสภาพนั้นอยู่เป็นเวลานานไม่น้อยกว่า 3 ปี แม้ผู้ติดยานั้นจะหยุดการใช้ยาไปแล้วก็ตาม สำหรับเซลล์ที่อยู่ในส่วนของสมองที่เรียกว่า Striatum จะมีลักษณะการถูกทำลายที่คล้ายกันในโรค Pakinson's Disease.

Dr. Cadet ยังเปิดเผยเพิ่มเติมว่า เมื่อทดลองในเซลล์สมองของหนูทดลอง พบว่า Meth-Amphetamine ไม่ได้ทำลายเฉพาะปลายของเซลล์ประสาทที่ผลิต Dopamine เท่านั้น หากแต่ยังฆ่าเซลล์อื่นในวงจรอื่นของสมองด้วย โดยขบวนการที่เรียกว่า Apoptosis ซึ่งเป็นวิธีการที่สมองทำลายเซลล์ที่ไม่แข็งแรง โดยจะเกิด DNA Fragmentation และ Disintegration of cell bodies.

มีการศึกษาเพิ่มเติมและพบว่า ขบวนการทำลายเซลล์สมองดังกล่าวจะเกิดในบริเวณ Striatum, Hippocampus , Frontal cortex. ของหนูทดลอง ซึ่งหากเกิดการทำลายในลักษณะเดียวกันในสมองของผู้ใช้ยา จะเกิดการเสียหน้าที่ในเรื่อง ความจำ การเรียนรู้ การติดสินใจ และเกิดการเคลื่อนไหวที่ผิดปกติ คล้ายกันในโรค Huntington Chorea

สืบเนื่องจากความรุนแรงของการแพร่ระบาดของยาบ้าในเยาวชน ทำให้มีการออกมาตรการด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล ทั้งด้านกฎหมาย ด้านการปราบปราม แต่ดูเหมือนว่าปัญหายังไม่ลดลง ประกอบกับการรักษาก็ทำได้ในขอบเขตที่จำกัด อีกทั้งมีโอกาสกลับไปติดซ้ำได้สูง (เพราะการติดยาเป็นโรคที่เกี่ยวข้องกับกาย จิต สังคม) ทำให้มีความพยายามจากผู้หวังดีต่อส่วนรวมหลายท่านเสนอให้มีการแก้กฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขสามารถผลิตและจำหน่ายยาบ้าในราคาถูก โดยอยู่ในความควบคุมของแพทย์ โดยมองว่าเป็นการแทรกแซงราคาตลาด ทำให้ผู้ค้าไม่มีกำไร และหมดแรงจูงใจในการลักลอบค้า ปัญหายาบ้าจะลดลง

แนวคิดดังกล่าวข้างต้นอาจจะได้ผลก็ได้ แต่ก่อนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ คงต้องตอบคำถามต่อสังคมทุกระดับว่า

1. Meth-Amphetamine มีการศึกษาในสัตว์ทดลองและในคน มีหลักฐานชัดเจนว่ามีอันตรายต่อสมอง จะนำมาใช้รักษาโรคได้หรือไม่ ? องค์กรที่ควบคุมเรื่องยา เช่น อย. จะอนุญาตให้ใช้ได้หรือไม่ ?

2. มียาอื่นที่ใช้รักษาผู้ติดยาบ้าและมีอันตรายน้อยกว่าหรือไม่ ? (ตอบได้ว่า มี และทุกวันนี้ก็ใช้อยู่แล้ว)

3. การติดยาเป็นโรคที่เกี่ยวข้องกับ กาย จิต สังคม การแก้ด้วยการลดราคายาบ้า เป็นมาตรการด้านเศรษฐกิจสังคมด้านเดียว จะแน่ใจได้มากน้อยอย่างไรว่าจะประสบความสำเร็จได้จริง ?

4. ปัญหาการติดยามีการเปลี่ยนแปลงของตัวยาตลอดเวลา เช่น จากฝิ่นเป็นเฮโรอิน แล้วเป็นสารระเหยและยาบ้า หากเราลดราคายาบ้าลงมา ขาดแรงจูงใจต่อผู้ค้า ผู้ค้าอาจนำเสนอยาอี (Ecstasy) ซึ่งมีฤทธิ์รุนแรงกว่า ในราคาที่สูงกว่าได้หรือไม่ ? และหากยาอีมาระบาดแทนยาบ้า เราจะคิดแก้ปัญหากันต่อไปอย่างไร ?

5. หากในที่สุด เราอนุญาตให้แพทย์จ่ายยาบ้าแก่ผู้ป่วยในราคาถูก เราจะควบคุมปริมาณการจ่ายอย่างไร ? แพทย์คงมีความพยายามที่จะจ่ายน้อย ๆ ส่วนคนใช้ที่ติดยาบ้าคงจะหาวิธีที่จะซื้อมาก ๆ เพราะราคาถูกดี โดยคนใช้คงจะพยายามบอกว่าติดยามาก

ใช้วันละ 15 เม็ด แพทย์อาจจะต่อรองจ่ายเพียง 3-5 เม็ด หากไม่เพียงพอ ก็อาจต้องหาซื้อจากตลาดมืดอยู่ดี ซึ่งคงจะราคาถูกลง แต่ซื้อหามาใช้ในปริมาณเพิ่มขึ้นแล้วในที่สุด ก็จะนำไปสู่อันตรายต่อสมองของเยาวชนมากขึ้น และจะมีคนเป็นโรคจิตเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ ?

- การวางนโยบายและแก้ปัญหาของประเทศชาติในด้านเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา ล้วนแต่อาศัยผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก แต่ผลที่ปรากฏออกมาทำให้ประเทศชาติมีหนี้สิน และส่วนรวมมีความลำบาก เพราะมีความรู้แต่ขาดปัญญา หรือเพราะความประมาทหรือความโลภของบางพรรค บางพวก

- ผู้เขียนจึงอยากเสนอให้ผู้กำหนดนโยบายในเรื่องของยาเสพย์ติดได้พิจารณาให้รอบคอบ อย่าให้ความหวังดีของท่านทำลายมันสมองของเยาวชนโดยไม่ได้ตั้งใจ และหากเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบได้เหมือนเศรษฐกิจของประเทศชาติเวลานี้

Reference

1. Evidence for Long term Neurotoxicity Associated with MA. Use in Humans: Neuroimaging studies โดย Ernst et al, Neuro logy 2000; 54: 1344-1349.

2. MA.induces apoptosis in immortalized neural cells โดย Cadet, J.L. et al Synapse 25: 176-184, 1997.

3. Null mutation of E-fos exacerbation of MA induced neurotoxicity J of neuroscience 19 (22): 10107-10115, 1999.

4. Recovery form MA induced long-term nigrostriatal dopaminergic deficits without substantia nigra all loss Brain Research, in press.

5. Treatment Improvement Protocol No.33 by CSAT, SAMHSA , USA.

6. NIDA Notes, Volume 15 , number 3 and 4.

7. Research Report series on Meth-Amphetamine abuse and Addition (Printed April, 1998.

ผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแอมเฟตามีน

สำนักงาน ป.ป.ส. *

บทนำ

แม้หน่วยงานต่าง ๆ จะได้ทุ่มเทความพยายามในการแก้ไขปัญหาแอมเฟตามีนด้วยการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ แผนงานโครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ หลายประการมาอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตาม การแพร่ระบาดของแอมเฟตามีนยังคงมีความรุนแรงอยู่

การปรับเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแอมเฟตามีนและอนุพันธุ์จากวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ไปเป็นยาเสพย์ติดตาม *พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522* ถือเป็นนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการด้านปราบปรามที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้มีการลงโทษที่รุนแรงมากขึ้นสำหรับยับยั้งการกระทำความผิดในระยะยาว

ผลจากการปราบปรามทำให้จำนวนคดีแอมเฟตามีนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นประเด็นปัญหา ราคาแอมเฟตามีนสูงขึ้นจนกลายเป็นแรงจูงใจให้มีการลักลอบผลิตและค้าสูงขึ้น หน่วยงานบางหน่วยงาน นักวิชาการบางคน และสื่อมวลชนบางกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์ว่าน่าจะสืบเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนประเภทของแอมเฟตามีน และได้เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนในเรื่องนี้เสียใหม่

ต่อมาวันที่ 12 เมษายน 2543 สำนักงาน ป.ป.ส. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนประเภทแอมเฟตามีนขึ้นมา เพื่อศึกษาหาข้อมูลจากทุกแง่มุม และฟังความเห็นโดยรอบด้าน พร้อมทั้งวิเคราะห์เสนอทางเลือกเชิงนโยบายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

คาดว่ารายงานสรุปการศึกษาผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแอมเฟตามีนฉบับนี้ จะสร้างความชัดเจนได้พอสมควรและเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

1. พัฒนาการของปัญหาแอมเฟตามีนในประเทศไทย

หลังสงครามโลกครั้งที่สองเริ่มมีการนำแอมเฟตามีนมาใช้ในการบำบัดรักษาโรคในประเทศไทย เกิดการแพร่ระบาดของแอมเฟตามีนที่มีตราเป็นรูปหัวม้าหมากรุก แอมเฟตามีนและอนุพันธุ์ได้เป็นภัยเงียบมาหลายปี จนกระทั่งถูกควบคุมเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2498 โดยกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศกระทรวงเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2498 ให้ยากระตุ้นเมตัลลาที่ได้มาจากการสังเคราะห์ทุกชนิดเป็นยาอันตรายตามพระราชบัญญัติการขายยา พ.ศ. 2493 แต่มาตรการทางกฎหมายที่มียังไม่สามารถยับยั้งการแพร่ระบาดได้ ตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา การแพร่ระบาดของแอมเฟตามีนเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งแอมเฟตามีนซัลเฟต ต่อมาวันที่ 4 มีนาคม 2512 ได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขระบุให้แอมเฟตามีนและเมทแอมเฟตามีนเป็นยาเสพย์ติดให้โทษ ตาม*พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2465* ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย*พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479* หลังจากปี 2514 ได้มีการแพร่ระบาดของเมทแอมเฟตามีนไฮโดรคลอไรด์มากขึ้น

---

* โดย คณะทำงานศึกษาผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนประเภทแอมเฟตามีน *สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด* สำนักนายกรัฐมนตรี เสนอผลการศึกษาเมื่อเดือนมิถุนายน 2543.

หมายเหตุ : คำที่ใช้ตัวเอนคือชื่อเฉพาะ

หลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971(พ.ศ.2514) ต่อมาในวันที่ 9 มกราคม 2518 ได้มีพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518 ขึ้นมาบังคับใช้ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2520 ได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขระบุชื่อและจัดแบ่งประเภทให้กลุ่มแอมเฟตามีนและอนุพันธุ์ทั้งหมดเป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภท 2

ผลจากการควบคุมโดยกฎหมายในระหว่างปี 2523 - 2530 ทำให้เกิดยาม้าเทียมในตลาดมืด โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนผสมของคาเฟอีนและอีเฟดรีน ในปี 2530 ได้มีการจับกุมทำลายแหล่งผลิตหัวเชื้อเมทแอมเฟตามีนและแหล่งผลิตอัดเม็ดแอมเฟตามีนจำนวน 11 แห่งด้วยกัน

วันที่ 9 ตุลาคม 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ *สำนักงานปราบปรามยาเสพติด* (สปส.ตร.) ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ส. จัดชุดเฉพาะกิจเร่งรัดดำเนินการปราบปรามแหล่งผลิต แหล่งจำหน่าย และกำหนดมาตรการตรวจสภาพร่างกายของพนักงานขับรถขนส่งและรถโดยสาร

ปี 2537 เกิดการสู้รบระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดน ไทย-พม่า กับทหารพม่าอย่างรุนแรง สร้างภาวะกดดันในการผลิตและค้ายาเสพย์ติดอย่างมาก ปี 2538 ชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่าเริ่มทำการผลิตแอมเฟตามีน จนกระทั่งปี 2539 เฮโรอีนเริ่มขาดแคลน หลังจากนั้น จึงได้มีการหันมาผลิต ค้าและเสพแอมเฟตามีนเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัญหาแอมเฟตามีนในประเทศไทยเกี่ยวข้องกับ บุคคล 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

1. กลุ่มผู้ผลิต ปัจจุบันฐานการผลิตที่สำคัญอยู่ในเขตประเทศเพื่อนบ้าน แต่ก็ยังมีการลักลอบตั้งแหล่งผลิตแอมเฟตามีนในพื้นที่ที่เอื้ออำนวยต่อการค้าและการกระจายผลผลิตไปสู่ผู้บริโภคเป็นครั้งคราวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี นครปฐม ราชบุรี และเพชรบุรีมีการนำเข้าเอาหัวเชื้อเมทแอมเฟตามีนมาทำการผลิตอัดเม็ดในลักษณะ Kitchen lab กระจายตัวไปยังหลายจังหวัด ในรอบปี 2542 ได้มีการจับกุมทำลายแหล่งผลิตเมทแอมเฟตามีนรวม 18 แห่ง โดยเป็นแหล่งผลิตหัวเชื้อ 2 แห่ง แหล่งผลิตอัดเม็ด 6 แห่ง และแหล่งผลิตในลักษณะ kitchen lab อีก 10 แห่ง

2. กลุ่มผู้สนับสนุนเคมีภัณฑ์ และอุปกรณ์การผลิตสารเคมีที่จำเป็นต้องใช้ในการลักลอบผลิตยาเสพย์ติดนั้นมีอยู่มากมายหลายชนิด และสารตั้งต้นที่ใช้ผลิตยาเสพย์ติดหลายชนิดเป็นเคมีภัณฑ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถลักลอบ หรือยักย้ายหรือ เปลี่ยนแปลงนำไปผลิตยาเสพย์ติดได้ นอกจากนี้ยังมีการลักลอบนำเข้าสารตั้งต้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งอีเฟดรีนจากต่างประเทศเพื่อจัดส่งไปยังกลุ่มผู้ลักลอบผลิตมาโดยต่อเนื่อง

3. กลุ่มการค้า นอกจากจะมีกลุ่มการค้ารายเก่าแล้ว ปัจจุบันเกิดมีกลุ่มการค้าแอมเฟตามีนรายใหม่แตกตัวออกไปอย่างกว้างขวางทุกพื้นที่ รวมทั้งยังมีการจัดส่งไปจำหน่ายให้แก่แรงงานไทยที่ไปทำงานอยู่ในต่างประเทศด้วย ปริมาณการจับกุมเมทแอมเฟตามีนในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2530 - 2542 ก็มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมหลายเท่าตัว โดยในปี 2542 มีการจับกุมยึดของกลางแอมเฟตามีนได้ 4,487.19 กิโลกรัม

จากสถิติผลการจับกุมคดีเมทแอมเฟตามีนจำแนกรายจังหวัดตั้งแต่ปี 2530- 2542 ปรากฏว่าจังหวัดที่มีการจับกุมมากได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครราชสีมา นครปฐม สุพรรณบุรี ราชบุรี ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ ปทุมธานี สระบุรี และชัยภูมิ และเมื่อวิเคราะห์อายุผู้ต้องหาคดีเมทแอมเฟตามีนตั้งแต่ใน 2530 - 2542 ก็พบว่าในขณะที่ผู้ต้องหาส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 21 - 30 ปี และผู้ต้องหาที่มีอายุระหว่าง 31 -40 ปี และอายุ 41 ปี ขึ้นไปมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ นั้น แต่ผู้ต้องหาที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีกลับเพิ่มขึ้นแบบทวีคูณ สำหรับในปี 2542 มีผู้ต้องหาอายุระหว่าง 21 -30 ปีจำนวน 62,338 คน(ร้อยละ 42.53) อายุต่ำกว่า 20 ปีจำนวน 39,826 คน(ร้อยละ 27.17) อายุระหว่าง 31 -40 ปีจำนวน 28,870 คน (ร้อยละ 19.70) และอายุ 41 ปีขึ้นไปจำนวน 15,532 คน

(ร้อยละ 10.6) (รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1)

4. กลุ่มการแพร่ระบาด กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อปัญหายาเสพย์ติดได้ขยายตัวออกไปในวงกว้างมากยิ่งขึ้น เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มเยาวชน และกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น เมื่อพิจารณาสถิติเมทแอมเฟตามีนที่มีผู้เข้ารับการบำบัดรักษาจำแนกรายพื้นที่ตั้งแต่ปี 2535- 2542 ปรากฏว่า พื้นที่ที่มีผู้เข้ารับการบำบัดรักษามาก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นครสวรรค์ นนทบุรี สมุทรปราการ นครปฐม เพชรบูรณ์ ราชบุรี ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และสระบุรี และเมื่อวิเคราะห์ถึงอายุของผู้ติดเมทแอมเฟตามีนที่เข้ารับการบำบัดรักษาตั้งแต่ปี 2535 - 2542 พบว่าผู้ติดเมทแอมเฟตามีนส่วนใหญ่อายุระหว่าง 15 -19 ปี โดยในปี 2542 มีผู้ติดเมทแอมเฟตามีนที่เข้ารับการบำบัดรักษาอายุระหว่าง 15 -19 ปีจำนวนสูงถึง 7,232 คน (ร้อยละ 45.85) อายุระหว่าง 20 -24 ปีจำนวน 4,430 คน (ร้อยละ 28.08) อายุระหว่าง 25 -29 ปี จำนวน 1,746 คน (ร้อยละ 11.07) อายุระหว่าง 30 -40 ปีจำนวน 878 คน (ร้อยละ 5.57)อายุต่ำกว่า 15 ปีจำนวน 736 คน (ร้อยละ 4.67) อายุระหว่าง 35 - 39 ปีจำนวน 436 คน (ร้อยละ 2.76) และอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไปจำนวน 316 คน (ร้อยละ 2) (รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2)

2. จุดแข็งของการผลิต การค้า และการแพร่ระบาดของแอมเฟตามีน

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า ในการผลิต การค้า และการแพร่ระบาดของ แอมเฟตามีนมีจุดแข็งอยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

2.1 จุดแข็งของการผลิตแอมเฟตามีน

(1) สามารถสร้างกำไรสูง เนื่องจากเมื่อหักค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนต่าง ๆ ในกระบวนการผลิตออกไปแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการลักลอบผลิตแอมเฟตามีนได้ผลตอบแทนเป็นกำไรที่สูงมากเมื่อเทียบกับยาเสพย์ติดชนิดอื่น ๆ อย่างกรณีเมทแอมเฟตามีนที่แหล่งผลิตในเขตประเทศพม่านั้น ต้นทุนการผลิตเพียงประมาณเม็ดละ 8-12 บาท แต่เมื่อนำมาจำหน่ายในพื้นที่จังหวัดเชียงรายแล้วจะมีราคาสูงถึงเม็ดละ 18 - 22 บาท

(2) ความต้องการของตลาดยาเสพย์ติดสูงโดยต่อเนื่อง จึงเป็นทั้งปัจจัยแรงดึงและแรงดันที่สำคัญต่อการลักลอบผลิตแอมเฟตามีนทำให้เกิดองค์กรการผลิตแอมเฟตามีนรายใหม่ตลอดเวลา

(3) กระบวนการผลิตกระทำได้ง่ายและเคลื่อนย้ายสะดวก สภาพการลักลอบผลิตแอมเฟตามีนจากเดิมที่มีลักษณะใหญ่โตคล้ายโรงงานได้เปลี่ยนแปลงไปมาก กระบวนการผลิตที่เคยยุ่งยากซับซ้อนในระยะหลังได้ถูกตัดตอนให้สั้นลง สามารถนำส่วนผสมสำเร็จรูปไปทำการอัดเม็ดด้วยเครื่องขนาดเล็กในพื้นที่ใด ๆ ก็ได้ตามที่ต้องการ

(4) โดยปรกติแล้วองค์กรการผลิตแอมเฟตามีนจะมีความระมัดระวังตัวสูงมาก พฤติการณ์จะปิดลับอำพราง และความเคลื่อนไหวด้านยาเสพย์ติดจะซ่อนเร้นร่องรอยการกระทำความผิด ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กรจะมีเฉพาะในแวดวงจำกัด ทำให้ยากที่จะเข้าถึง

(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่บางคนได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการผลิตแอมเฟตามีนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทำให้องค์กรการผลิตมีโครงสร้างที่เข้มแข็งและหยั่งรากลึกขยายตัวไปสู่กลุ่มผู้มีอิทธิพลระดับท้องถิ่น

(6) มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจแก่องค์กรการผลิตแอมเฟตามีนด้วยมาตรการริบทรัพย์สินนั้นขึ้นอยู่กับผลของคดีอาญาด้านยาเสพย์ติด กล่าวคือ ในชั้นการจับกุม ถ้าไม่มีการจับกุมคดียาเสพย์ติด คดีริบทรัพย์สินก็เกิดขึ้นไม่ได้ ในชั้นการฟ้องคดี ถ้าพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี คดีเกี่ยวกับทรัพย์สินก็ไม่อาจดำเนินการได้และในชั้นการพิจารณาคดีของศาล หากศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ยกฟ้องการริบทรัพย์สินก็สิ้นสุดลง คดีเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินจึงถูกจำกัดไปด้วย ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการค้ายาเสพย์ติดจึงสามารถนำกลับมาใช้หมุนเวียนได้อีกไม่รู้จบ

(7) เท่าที่ผ่านมา ที่ตั้งแหล่งผลิตแอมเฟตามีนมักจะเป็นที่รโหฐาน มีรั้วรอบมิดชิด หรือไม่ก็เป็นพื้นที่ไร่ นา สวน หรือป่าเขา โดยสภาพของที่ตั้งทางภูมิประเทศจึงเอื้ออำนวยต่อการลักลอบ

ทำการผลิต ในทางกลับกันก็กลายเป็นสิ่งที่สร้างความยากลำบากให้แก่เจ้าหน้าที่ด้านปราบปรามในการตรวจสอบ ติดตาม และเข้าถึงพื้นที่ตั้งของแหล่งผลิตแอมเฟตามีน

(8) องค์กรการผลิตและบุคคลที่เกี่ยวข้องมักจะอาศัยเล่ห์เหลี่ยมสร้างเรื่องอำพรางเพื่อมิให้ผู้อื่นล่วงรู้ถึงภูมิหลังที่แท้จริงของตน พยายามที่จะฟอกประวัติที่เปื้อนด้วยยาเสพย์ติดของตนเอง และอาจจะเลยเถิดไปถึงการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาสาธารณะด้วย

(9) เพื่อหลบหลีกการเป็นเป้าหมายในการสืบสวนปราบปรามของเจ้าหน้าที่ ในระยะหลังองค์กรการผลิตแอมเฟตามีนเริ่มปรับเปลี่ยนการผลิตไปยังบริเวณนอกพื้นที่ประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น

(10) ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้มีความพยายามที่จะผลิตยาเสพย์ติดชนิดใหม่ออกมาแพร่หลายอยู่เนืองๆ จนตามไม่ทัน (product diversification) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยาเสพย์ติดประเภทสารสังเคราะห์ (designer drugs) อย่างกรณี "ecstacy" ก็เป็นอนุพันธุ์หนึ่งของแอมเฟตามีน

2.2 จุดแข็งของการลักลอบค้าแอมเฟตามีน

(1) แรงดึงดูดใจเกี่ยวกับรายได้ หากทุกคนพยายามดิ้นรนทุกวิถีทาง ในการหาเงินให้ได้มากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงว่าจะได้มาโดยวิธีใด การลักลอบค้ายาเสพย์ติด เป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้จำนวนมหาศาลภายในระยะเวลาอันรวดเร็วให้แก่นักค้ายาเสพย์ติด ทำให้บางคนหลงผิดคิดว่ากำไรที่ได้คุ้มต่อการลองเสี่ยงกระทำความผิด หันไปค้ายาเสพย์ติดในที่สุด

(2) กลุ่มการค้าแอมเฟตามีน มีการแตกตัวออกไปอย่างรวดเร็ว เพื่อรองรับการขยายตัวของการผลิต เกิดแหล่งจำหน่ายรายย่อยกระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง อย่างเช่น ปั๊มน้ำมัน ร้านอาหาร จุดที่พักรถ ร้านซ่อมรถ ร้านขายของชำ ดิว มอเตอร์ไซด์รับจ้าง โต๊ะสนุ๊กเกอร์ ตลอดจนถึงสถานศึกษาด้วย

(3) การจัดองค์กรเพื่อลักลอบค้ายาเสพย์ติด จะมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการลักลอบค้ายาเสพย์ติด จึงมีบุคคลที่เกี่ยวข้องมากมายหลายระดับที่มีบทบาทสอดรับกันเป็นช่วงชั้นขั้นตอนตั้งแต่ผู้ผลิต นักค้ายาเสพย์ติดรายใหญ่ นักค้ายาเสพย์ติดรายย่อยในพื้นที่ นักค้ายาเสพย์ติดระหว่างประเทศ มือขนส่ง ลำเลียง ผู้บงการ นายทุน ผู้สนับสนุนและผู้มีอิทธิพลให้การคุ้มครอง

(4) การลักลอบค้ายาเสพย์ติดเป็นขบวนการที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย เมื่อองค์กรการค้ายาเสพย์ติดต้องสูญเสียบุคคลหนึ่งบุคคลใดไปด้วยเหตุใดก็ตาม ก็มักจะมีบุคคลอื่นเข้ามาในลักษณะตัวตายตัวแทนหรือสืบทอดอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่นเมื่อมือขนยาเสพย์ติดถูกเจ้าหน้าที่จับกุมได้ก็จะมีการมอบหมายให้ผู้อื่นมาทำหน้าที่ลำเลียงยาเสพย์ติดต่อไป

(5) เงินที่ได้จากการค้ายาเสพย์ติดไม่เพียงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างฐานะทางเศรษฐกิจให้แก่นักค้ายาเสพย์ติดเท่านั้น แต่ได้มีนักค้ายาเสพย์ติดหลายคนสามารถพัฒนาตนเองไปสู่วงจรของการเป็นผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่นและประพฤติตนแบบนักเลงเจ้าพ่อ ใช้ความรุนแรงในการประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เป็นต้นว่า การข่มขู่ คุกคาม และประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สินต่อผู้ที่บังอาจขัดผลประโยชน์ของตน การต่อสู้ขัดขวางการสืบสวนจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(6) องค์กรการค้ายาเสพย์ติดหลายกลุ่มไม่ยึดติดกับยาเสพย์ติดชนิดใดชนิดหนึ่งแบบตายตัว หรือถาวรตลอดไปแต่จะยืดหยุ่นไปตามสถานการณ์และช่องโอกาสที่เอื้ออำนวย อย่างในกรณีกลุ่มนายทุนผู้ผลิตและนักค้าเฮโรอีนในพื้นที่ภาคเหนือได้หันไปทำการผลิตและค้าแอมเฟตามีนควบคู่กันไปด้วย ทำให้องค์กรการผลิตและค้ายาเสพย์ติดสามารถจัดหายาเสพย์ติดป้อนให้แก่กลุ่มบุคคลในเครือข่ายได้อย่างต่อเนื่อง

(7) มีการพลิกแพลงวิธีการกระทำความผิดที่ยากต่อการคาดหมายหรือการป้องกันปราบปราม เนื่องจากกระบวนการด้านกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพย์ติด

มักจะพัฒนาไปไม่เท่าทันกับกลวิธีการลักลอบค้ายาเสพย์ติดที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา

(8) ผลกระทบจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ที่ประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจที่ถูกกฎหมายหรือผู้ที่ต้องเผชิญกับปัญหาในการดำเนินชีวิตส่วนหนึ่ง หันเหเข้าไปดำเนินธุรกิจที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งการลักลอบค้ายาเสพย์ติด มีผู้กระทำผิดกฎหมายยาเสพย์ติดรายใหม่ที่ไม่เคยมีพฤติการณ์ค้ายาเสพย์ติดมาก่อนมากขึ้น

(9) องค์กรการค้ายาเสพย์ติด มักจะสร้างกลไกในการป้องกันตนเองให้ รอดพ้นจากการถูกตรวจสอบ การสืบสวนติดตามพฤติการณ์ หรือการสอบสวนความโยงใยในกลุ่มการค้ายาเสพย์ติด โดยการแบ่งแยกหน้าที่กันออกไปเป็นส่วน ๆ ไม่เกี่ยวข้องกันการให้รู้เท่าที่จำเป็นแม้เมื่อถูกจับกุมแล้วก็มักจะไม่ค่อยให้การที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่มีการปิดปากเงียบไม่มีการกล่าวอ้างหรือซัดทอดถึงกัน

(10) การบังคับใช้กฎหมายยาเสพย์ติดในกระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการสืบสวนคดียาเสพย์ติดเพื่อที่จะสาวไปให้ถึงตัวการใหญ่ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน การจับกุมเพื่อทำลายกลุ่มการค้ายาเสพย์ติดให้หมดทั้งข่ายงานแบบถอนรากถอนโคนยังค่อนข้างจำกัด

2.3 จุดแข็งของการแพร่ระบาดแอมเฟตามีน

(1) อุปสงค์ต่อยาเสพย์ติดยังคงดำรงอยู่ เนื่องจากยังมีผู้ติดยาเสพย์ติดจำนวนมากที่มีความต้องการจะเสพยาเสพย์ติดอยู่อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมีแนวโน้มของการพัฒนาจากผู้ใช้ยาในทางที่ผิด (drugs abuser) ไปสู่ผู้ติดยาเสพย์ติด (drugs addict) มากขึ้น

(2) เทคนิคการตลาดยุคใหม่ (Niche marketing) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจาะตลาดมากขึ้นเพื่อให้เข้าถึงกลุ่มผู้เสพยาเสพย์ติดซึ่งมีหลากหลายอาชีพ อย่างเช่น ผู้ขับรถบรรทุก กลุ่มแรงงานภาคเกษตร กลุ่มแรงงานในสถานประกอบการ กลุ่มสถานบันเทิงเริงรมย์ กลุ่มเยาวชนในและนอกสถานศึกษา เป็นต้น

(3) ชุมชนใดที่มีความต้องการบริโภคยาเสพย์ติดสูง จะกลายเป็นแรงจูงใจให้เกิดผู้จำหน่ายยาเสพย์ติดในพื้นที่ และมีปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพย์ติดในที่สุด

(4) มีการพัฒนาตนเองจากผู้เสพยาเสพย์ติด กลายเป็นผู้จำหน่ายรายย่อยไปสู่ผู้จำหน่ายรายใหญ่ในพื้นที่ การเป็นตัวการสำคัญในกลุ่มการค้ายาเสพย์ติดที่มีข่ายงานการค้าเป็นของตนเองและอาจจะรวมไปถึงการเป็นผู้ผลิตยาเสพย์ติดเองอีกด้วย

(5) ผู้ติดยาเสพย์ติดจำนวนไม่น้อยที่เข้าสู่ระบบการบำบัดรักษาแล้ว แต่ดำเนินการไม่ครบทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นฟูสมรรถภาพ ทำให้การบำบัดรักษาไม่ประสบผลสำเร็จ หรือทำให้หายขาดได้ ขณะนี้ปัญหาการติดยาเสพย์ติดซ้ำยังมีอีกมาก

3. ประเด็นปัญหาในเชิงนโยบาย

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาการแพร่ระบาดของแอมเฟตามีนได้ส่งผลกระทบที่รวดเร็วและรุนแรงมากขึ้น วันที่ 21 กรกฎาคม 2539 กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ประกาศเปลี่ยนชื่อจาก "ยาม้า" เป็น "ยาบ้า" เพื่อให้มีภาพลักษณ์ในเชิงลบ เปลี่ยนความหมายที่เคยคิดว่าเมื่อเสพยาม้าเข้าไปแล้วจะมีแรงดึกดักเหมือนม้า ไปเป็นการเกิดอาการเสียสติเหมือนคนบ้าแทน และได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับที่ 135 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2539 ให้เพิกถอนวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทประเภทแอมเฟตามีนและอนุพันธุ์ ซึ่งเป็นวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 เป็นยาเสพย์ติดให้โทษประเภท 1 ตาม*พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522*

ต่อมาได้เกิดมีกระแสการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหา แอมเฟตามีนอย่างกว้างขวางในหลายแง่มุม อย่างเช่น

3.1 ด้านรัฐศาสตร์

"การปราบปรามยาบ้า ยิ่งปราบยิ่งมาก ประเทศไทยกำลังแพ้สงครามยาเสพย์ติด ควรจะลดความสำคัญของยาบ้าลง ไม่ควรทุ่มเทด้านปราบปรามอย่างเดียว ควรลดโทษและลดราคายาบ้าลง

อย่าให้ได้กำไรมาก" (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ : 2542)

3.2 ด้านอาชญาวิทยา

"แม้ปัญหายาเสพย์ติดจะหยั่งรากลึกจนกลายเป็นปัญหาสังคมมาหลายทศวรรษ แต่นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดกลับขาดทิศทาง ขาดการประสานการปฏิบัติ ขาดการประเมินผลอย่างต่อเนื่องและขาดการปรับใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ รัฐได้เน้นจำกัดอุปทานด้วยการใช้กำลังปราบปรามและสร้างความน่าสะพึงกลัวของการใช้ยาเสพย์ติด แทนที่จะเน้นการลดอุปสงค์และเสนอทางเลือกใหม่เชิงสร้างสรรค์ให้กับประชาชน ผลที่เกิดตามมาจึงทำให้เกิดภาวะยิ่งตียิ่งแตก ยิ่งปราบยิ่งโต" (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์,ร.ต.อ. ; 2543)

3.3 ด้านเศรษฐศาสตร์

"ในกรณียาบ้า เป็นที่แน่ชัดว่าการสูงขึ้นของราคาอย่างมากเป็นผลมาจากการจัดประเภทให้เป็นสารเสพย์ติด การที่ราคายาบ้าสูงขึ้นแต่กลับมีผู้บริโภคมากขึ้นนั้น เป็นเพราะกลายเป็นที่นิยมในหมู่คนไทยอย่างกว้างขวาง อีกทั้งผู้เสพจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกว่าไม่ใช่สารเสพย์ติดจึงไม่เกรงกลัวเท่าที่ควร การจัดยาบ้าเป็นสารเสพย์ติดในระนาบเดียวกับเฮโรอีน กัญชา โคเคน สมควรได้รับการทบทวน" (วรากรณ์ สามโกเศศ ; 2543)

"ถ้ารัฐบาลไม่เปลี่ยนวิธีคิดและการจัดการปัญหายาบ้า จะมีผลให้ยาบ้าขยายตัวเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ และประเทศไทยจะไม่วันแก้ปัญหายาบ้าได้อย่างแน่นอน การห้ามหรือเพิ่มโทษมีแต่ทำให้ราคาแพงขึ้น ดึงดูดผู้ค้ามากขึ้น โดยมีผู้เสพเป็นคนขยายตลาดขยายตัวไปในลักษณะลูกโซ่" (นวลน้อย ตรีรัตน์ ; 2543)

3.4 ด้านการแพทย์

"ผู้เสพยาเสพย์ติดเป็นผู้ป่วย มิใช่อาชญากร ต้องบำบัดรักษา ไม่ใช่เอาคนป่วยไปติดคุก ขณะนี้ยาเสพย์ติดราคาสูง ทำให้มีผู้อยากผลิตและค้าเพราะได้กำไรมาก จึงควรทำให้ยาเสพย์ติดหมดราคา" (ประเวศ วะสี : 2542)

3.5 ด้านจิตวิทยาสังคม

"เด็กที่ถูกตรวจปัสสาวะจะได้รับความบอบช้ำทางจิตใจที่ถูกละเมิด ทำให้การรักษาทางจิตเวชที่ยากอยู่แล้ว ยากมากขึ้นไปอีก" (ประเสริฐ ผลิตผลการพิมพ์ ; 2542)

4. บทวิเคราะห์ต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับปัญหาแอมเฟตามีน

4.1 ประเด็นที่ให้รัฐเป็นผู้ผลิตแอมเฟตามีนเสียเอง

การให้รัฐเป็นผู้ผลิตแอมเฟตามีนเสียเองในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เนื่องจาก

(1) จากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า แอมเฟตามีน ถือว่าเป็นยาเสพย์ติดประเภทร้ายแรง(hard drugs) จึงไม่ค่อยมีประเทศไหนใช้นโยบายให้สามารถดำเนินการผลิตได้โดยรัฐ เพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มปริมาณยาเสพย์ติดเข้าสู่ตลาด และรัฐจะกลายเป็นผู้ผลิตยาเสพย์ติดรายใหญ่ไปในที่สุด (natural monopoly)

(2) ในทางทฤษฎี แอมเฟตามีนสามารถสังเคราะห์โดยกระบวนการทางเคมีได้ถึง 13 วิธี (วิโรจน์ สุ่มใหญ่ ; 2543 : 56) การผลิตเพื่อจำหน่ายในตลาดทั่วไปโดยรัฐบาลก็ไม่แน่เสมอไปว่าต้นทุนการผลิตจะต่ำกว่าการลักลอบผลิตในตลาดมืด เนื่องจากราคาปัจจัยการผลิตบางชนิดจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ ห้วงเวลา สภาพแวดล้อม รวมทั้งความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้ผลิตด้วย

(3) ยังไม่มีหลักประกันว่าจะสามารถลดจำนวนผู้ผลิตและผู้จำหน่ายยาเสพย์ติดลงได้ สมมติฐานที่ว่าเมื่อราคาแอมเฟตามีนต่ำลง จะไม่จูงใจให้มีผู้ผลิตรายใหม่ และไปลดจำนวนผู้ผลิตรายเดิมที่ไม่มีประสิทธิภาพให้ออกจากตลาดไป อาจจะไม่จริงเสมอไป

(4) กลุ่มผู้ผลิตและผู้ค้า ยังต้องการที่จะรักษาฐานการค้าและกำไรให้เท่าเดิม จะทำให้ตลาดยาเสพย์ติดมีการแข่งขันกันรุนแรงมากขึ้น

(5) มีความยุ่งยากในการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด เพราะในความเป็นจริงต้องคำนึงถึงความนิยมของลูกค้า และความเหมาะสมกับวิธีการเสพด้วย อย่างเช่น มีการผสมสี สารแต่งกลิ่น และสารเพิ่มฤทธิ์กระตุ้น เป็นต้น

(6) ในทางปฏิบัติ จะไม่สามารถแจกจ่ายหรือจำหน่ายให้แก่ผู้ติดยาทุกคนได้ จะเป็นปัญหาในการจัดสรร เกิดการรั่วไหลออกนอกระบบ หรือกลายเป็นมูลเหตุของการทุจริตในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้นได้

(7) ราคาที่ลดลงและสามารถหาได้ง่าย จะกลายเป็นช่องโอกาสให้กลุ่มผู้เสพรายใหม่ตัดสินใจเลือกเสพแอมเฟตามีน จะเกิดการเพิ่มจำนวนผู้ใช้ยาเสพย์ติดมากขึ้น การแพร่ระบาดจะทำให้ตลาดยาเสพย์ติดเริ่มกว้าง เป็นหนทางนำไปสู่การผลิต ในที่สุดก็จะกลายเป็นวงจรปัญหาอุปสงค์สร้างอุปทานตามมา

(8) จะทำให้มีผู้ที่เข้ารับการบำบัดมากขึ้น สถานบำบัดที่มีอยู่ไม่เพียงพอ เท่ากับเป็นการเพิ่มความซับซ้อนให้กับปัญหายาเสพย์ติด ทั้งด้านอุปทาน อุปสงค์ และการบำบัดรักษา

(9) รัฐต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของสังคมเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันอาจจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า นำเอาเงินงบประมาณและภาษีของคนทั้งประเทศมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง

(10) เป็นทางออกในการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด เพราะในขณะนี้ เรากำลังกลายเป็นประเทศผู้บริโภคยาเสพย์ติดและเผชิญกับปัญหาการนำเข้าแอมเฟตามีนจากประเทศเพื่อนบ้าน

4.2 ประเด็นที่มาตรการปราบปรามส่งผลให้ราคาแอมเฟตามีนสูงขึ้น

โดยหลักการแล้วการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดคดียาเสพย์ติดอย่างจริงจังและต่อเนื่องจะทำให้ปริมาณยาเสพย์ติดหายาก ขาดแคลนและราคาแพงมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการปราบปรามมักจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของราคายาเสพย์ติดในระยะสั้น กลไกราคาจำหน่ายของแอมเฟตามีนที่เปลี่ยนแปลงไปยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ เป็นต้นว่า

(1) ราคาแปรผันตามปริมาณยาเสพย์ติดในตลาด ขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่าแอมเฟตามีนมีมากพอที่จะสนองความต้องการของผู้เสพแบบไม่จำกัด การจับกุมกลุ่มผู้ผลิตหรือนักค้า บางครั้งเป็นแค่เพียงการทำให้บุคคลเหล่านั้นขาดทุนกำไร บ่อยครั้งที่กลายเป็นแรงจูงใจให้มีการผลิตหรือค้าเพิ่มขึ้นอีกเท่าตัวเพื่อให้ได้กำไรเท่าเดิม

(2) ราคาเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะการแข่งขันในตลาด เป็นเรื่องธรรมดาที่เมื่อแอมเฟตามีนจากแหล่งหนึ่งแห่งใดกลายเป็นที่นิยมของตลาดยาเสพย์ติด กลุ่มผู้ผลิตจะเลียนแบบสัญลักษณ์เครื่องหมายการค้า รูปแบบเม็ด หรือการบรรจุจัดจำหน่ายเพื่อหวังผลในการแสวงหากำไรจากส่วนแบ่งของตลาด (market share) เมื่อมีการลอกเลียนแบบกันมาก ๆ ในที่สุด ความนิยมในแอมเฟตามีนแบบนั้น ๆ ก็จะลดลงตามกลไกของตลาด

(3) ราคาขึ้นอยู่กับกระบวนการสร้างตลาดยาเสพย์ติด อย่างเช่นในระยะแรกให้ลองเสพฟรี การใช้ส่วนผสมของสารเสพย์ติด เพื่อหวังผลการติดเสพในโอกาสต่อไปของผู้ใช้ การขยายแบบให้เสพก่อน การล่อลวงให้เกิดการติดยาเสพย์ติด จากนั้นก็ชักชวนหรือใช้ให้เป็นผู้จำหน่าย การให้เครดิตการขายเทคนิคการตลาดระบบการขายตรง การขยายตลาดแบบลูกโซ่

(4) ราคาขึ้นอยู่กับระบบการจ่ายเงิน เช่น การจ่ายเงินมัดจำล่วงหน้า การซื้อขายโดยใช้เงินสดและการผ่อนชำระเป็นงวดเป็นรายงวด เป็นต้น

(5) ราคาแอมเฟตามีนที่สูง มาจากความต้องการยาเสพย์ติดมีมากหรือความนิยมในการใช้ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในตลาดการค้าแอมเฟตามีนนั้นอำนาจเป็นของผู้ซื้อมากกว่าผู้ผลิต

(6) ราคาเปลี่ยนแปลงไปตามพฤติกรรมการเสพแอมเฟตามีน ส่วนใหญ่จะเริ่มต้นจากการทดลองใช้เพื่อความสนุกสนาน การใช้เป็นครั้งคราวการเสพช่วงสั้น ๆ จนกระทั่งถึงการใช้เป็นประจำ ปริมาณการใช้ในแต่ละครั้งและความถี่ต่อการใช้จะมีปริมาณมากตามระยะเวลาการเสพย์ติดของแต่ละบุคคล

(7) ราคายาเสพย์ติดส่วนหนึ่งขึ้นอยู่สภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังซื้อของผู้เสพ

(8) ราคาที่ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลา ทั้งนี้เมื่อพิจารณาราคาแอมเฟตามีนย้อนหลังไปเป็นเวลาหลาย ๆ ปีแล้ว จะพบว่าราคาจำหน่ายปลีกให้แก่ผู้บริโภคมิได้ขึ้นลงในลักษณะที่วูบวาบ เพียงแต่ยิ่งเสี่ยงมากราคาจะยิ่งสูง และผู้

จำหน่ายจะได้กำไรมากเนื่องจากค่าความเสี่ยงถูกรวมเข้าไว้ในราคา (risk premium) แล้วผลักภาระไปสู่ผู้บริโภค

(9) ความบริสุทธิ์ของแอมเฟตามีนไม่ค่อยมีผลต่อราคาแอมเฟตามีน หากแต่ส่วนผสมที่เพิ่มเข้าไปในเม็ดแอมเฟตามีน มักกลายเป็นการสร้างกำไรให้แก่ผู้บรรจุอัดเม็ดเสียมากกว่า

(10) แอมเฟตามีนมีค่าความยืดหยุ่นต่อราคา(price elastic) ค่อนข้างสูง ไม่เป็นความจริงที่ว่าผู้ใช้พร้อมจะจ่ายค่ายาเสพย์ติดที่สูงขึ้นไปเรื่อย ๆ เว้นแต่กลุ่มที่ติดแบบเรื้อรังที่แม้ราคาจะสูงขึ้นก็ยังยอมซื้อ (price Inelastic) ซึ่งราคาเมทแอมเฟตามีนที่เพิ่มขึ้นมิได้ส่งผลให้ปริมาณการซื้อขายเปลี่ยนแปลงไปมากนัก แต่สำหรับผู้ใช้แอมเฟตามีนจะเปลี่ยนไปใช้ยาเสพย์ติดอื่นที่ราคาถูกกว่าเมื่อราคาแอมเฟตามีนสูงขึ้น และกลับมาใช้ใหม่เมื่อราคาถูกลง

5.การปรับเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแอมเฟตามีนและอนุพันธุ์ตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ไปเป็นยาเสพย์ติดตาม *พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522*

5.1 ผลดี

(1) เกิดความคล่องตัวในกระบวนการออกกฎหมายให้สอดคล้อง และเท่าทันสถานการณ์ยาเสพย์ติด โดยปรกติกระบวนการออกกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต้องใช้เวลานาน และมักไม่เท่าทันต่อสถานการณ์แพร่ระบาดของยาเสพย์ติด หลังจากที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการแพร่ระบาดของวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ ถึงแม้ได้มีการออกกฎหมายมาบังคับใช้คนละฉบับก็ตาม แต่กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดชื่อและประเภทของวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทและยาเสพย์ติดให้โทษได้ ในกรณีที่จะมีการเพิกถอนวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทแล้วนำไปกำหนดให้เป็นยาเสพย์ติดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า หากวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทใด เมื่อได้เสพเข้าสู่ร่างกายแล้วก่อให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญตามนิยามความหมายของยาเสพย์ติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพย์ติดให้โทษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมยาเสพย์ติดให้โทษมีอำนาจในการประกาศให้วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทดังกล่าวเป็นยาเสพย์ติดให้โทษได้ ประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับที่ 135 จึงเป็นกรณีตัวอย่างที่ดีของมาตรการควบคุมที่เข้มงวดและมาตรการลงโทษที่รุนแรงยิ่งขึ้นสำหรับการแก้ไขปัญหาแอมเฟตามีน

(2) มาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็งจะเป็นเครื่องมือในการทำลายจุดแข็งและโอกาสขององค์กรการผลิตและค้าแอมเฟตามีน เท่าที่ผ่านมาการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีแอมเฟตามีนยังไม่หนักเพียงพอต่อการปราบปรามและการป้องปรามการกระทำความผิดได้ ผู้กระทำผิดฐานผลิต นำเข้าส่งออก จำหน่าย และครอบครองเพื่อจำหน่ายตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 จะถูกลงโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 20 ปี และปรับไม่เกิน 400,000 บาท แต่หลังจากที่ปรับเปลี่ยนให้เป็นยาเสพย์ติดให้โทษประเภทที่ 1 แล้วตาม*พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522* ผู้กระทำความผิดในข้อหาผลิต นำเข้าและส่งออกจะถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิต และถ้ากระทำเพื่อจำหน่ายจะถูกลงโทษประหารชีวิต รวมทั้งยังมีบทสันนิษฐานเด็ดขาดของกฎหมายเกี่ยวกับปริมาณของกลางที่คำนวณเป็นสารบริสุทธิ์เพื่อใช้สำหรับลงโทษผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้นด้วย บทลงโทษที่สูงขึ้นจึงเป็นสิ่งยับยั้งและป้องกันไม่ให้มีการกระทำผิดมากขึ้นไปกว่าที่เป็นอยู่

(3) ผลดีต่อระบบการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพย์ติดภายใต้*พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522* จะเปิดโอกาสให้ผู้เสพเมทแอมเฟตามีน ซึ่งสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาในสถานพยาบาลก่อนความผิดจะปรากฏได้รับการยกเว้นโทษสำหรับความผิดฐานเสพ และผู้เสพที่ต้องโทษเป็นครั้งที่สาม เมื่อ

พันโทษแล้วก็ให้ทำการบำบัดรักษาเสียจนครบถ้วนตามขั้นตอน รวมทั้งยังมีโอกาสที่จะได้รับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูตาม*พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534* อีกด้วย

(4) ประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับเนื่องจากปริมาณแอมเฟตามีนของกลางที่ถูกจับกุมได้ในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมาก เช่นปี 2542 ปริมาณเมทแอมเฟตามีนของกลาง 4,487.19 กิโลกรัม โดยทั่วไปเม็ดแอมเฟตามีนจะมีน้ำหนัก 80-100 มิลลิกรัม (ในที่นี้เฉลี่ยเม็ดละ 90 มิลลิกรัม) ปริมาณเมทแอมเฟตามีน 1 กิโลกรัมจึงมีประมาณ 11,111.11 เม็ด เมื่อคำนวณปริมาณของกลางดังกล่าว ก็จะได้ประมาณ 49,857,661 เม็ด หากจะประมาณการปริมาณของกลางเป็นเงินโดยการคิดราคาแอมเฟตามีนเม็ดละ 80-100 บาท ก็จะเป็นมูลค่าประมาณปีละ 3,988.61 - 4,985.76 ล้านบาท ในทางกลับกัน หากคำนวณจากปริมาณการใช้แอมเฟตามีนของผู้ที่ใช้เป็นประจำในปริมาณแค่คนละหนึ่งเม็ดต่อวันแล้ว ปริมาณของกลางจำนวนนี้สามารถให้ผู้เสพจำนวน 136,596 คน เสพได้ทั้งปี และนี่คือการปกป้องสังคมด้วยการสกัดกั้นหรือยับยั้งมิให้ปริมาณแอมเฟตามีนจำนวนนี้ตกไปสู่ผู้บริโภคเป็นจำนวนมาก

(5) ประโยชน์ต่อทางราชการ ถึงแม้รัฐจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพย์ติด แต่จะเห็นได้ว่ามีการตรวจสอบทรัพย์สินคดีแอมเฟตามีนตั้งแต่ปี 2537 จนถึงปี 2542 มีมากถึง 651 คดี มูลค่าทรัพย์สินที่ยึดอายัดรวมทั้งสิ้น 757.5 ล้านบาท (รายละเอียดโปรดดูในตารางที่ 3) ปริมาณทรัพย์สินจำนวนดังกล่าวจะตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติดเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติดต่อไป เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุนที่สังคมต้องเสียไป (social cost) ก็ถือว่าเป็นผลดีต่อทางราชการอย่างมาก

(6) ประโยชน์ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2514 และ*อนุสัญญาต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2531* โดยมาตรการที่เข้มข้นและเข้มแข็งจะบังเกิดผลดีต่อการประสานความร่วมมือในการควบคุมยาเสพย์ติด วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท สารตั้งต้น และเคมีภัณฑ์กับประเทศต่าง ๆ ตลอดจนทำให้ประชาคมโลกได้เห็นถึงความจริงจังในการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดของประเทศไทยด้วย

5.2 ผลกระทบข้างเคียง

(1) เมื่อใดที่มีการมุ่งเน้นการปราบปรามยาเสพย์ติดชนิดใดเข้มงวดมาก มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความหลีกเลี่ยงหันไปสู่ยาเสพย์ติดชนิดใหม่มากขึ้น เช่น การลักลอบสังเคราะห์เพื่อผลิตอนุพันธุ์ของยาเสพย์ติดชนิดใหม่ ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ การแสวงหาเคมีภัณฑ์อื่น ๆ มาทดแทนเคมีภัณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมาตรการควบคุมและการหันไปใช้ยาเสพย์ติดชนิดใหม่ทดแทนของเดิม เป็นต้น

(2) ยิ่งกฎหมายยาเสพย์ติดที่มีบทบัญญัติโทษรุนแรงมาก ทั้งต่อตัวผู้กระทำเองที่อาจจะถูกศาลพิพากษาให้ประหารชีวิต ยาเสพย์ติดของกลางจะต้องถูกยึด และทรัพย์สินที่ได้จากการค้ายาเสพย์ติดจะต้องถูกริบจนหมดสิ้นด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้องค์กรกระทำความผิดต้องกลายเป็นองค์กรที่ปิดลับ ยากแก่การตรวจสอบและเข้าถึงมากยิ่งขึ้น กลไกต่อต้านการปราบปรามที่มีลักษณะยิ่งปราบปรามยิ่งตอบโต้ จะนำไปสู่ความรุนแรงและการสูญเสีย อันสืบเนื่องมาจากการสืบสวนปราบปรามโดยวิธีการวิสามัญฆาตกรรม

(3) สถิติการจับกุมคดีเมทแอมเฟตามีนและสถิติการบำบัดรักษาผู้ติดเมทแอมเฟตามีนจะเพิ่มอย่างมาก เช่นในปี 2542 จากปริมาณคดียาเสพย์ติดทั่วประเทศ จะเป็นคดีเมทแอมเฟตามีนถึงร้อยละ 79.39 จากจำนวนผู้เข้ารับการบำบัดรักษาทั่วประเทศ จะเป็นผู้ติดแอมเฟตามีนถึงร้อยละ 42.33 และเมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้ต้องขังเด็ดขาดทั้งหมดจะเป็นผู้ต้องขังคดียาเสพย์ติดจำนวน 67,437 คน หรือร้อยละ 53.83 (รายละเอียดตามตารางที่ 4) สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบและจะต้องมีหน่วยงานและสถานที่รองรับสำหรับดำเนินการแก้ไขปัญหาเพิ่มมากขึ้นด้วย

(4) ผู้ติดแอมเฟตามีนจะได้รับโทษสูงขึ้นการจับกุมคดียาเสพย์ติด ส่วนมากยังเป็นแค่ระดับผู้

เสพมากกว่าระดับผู้จำหน่าย หรือไม่ก็เป็นคดีรายย่อยมากกว่า คดีรายใหญ่ อย่างไนกรณีปี 2542 ได้มีการจับกุมผู้กระทำความผิดในข้อหาครอบครอง คิดเป็นร้อยละ 52.96 และข้อหาเสพคิดเป็นร้อยละ 21.47 ผู้กระทำความผิดฐานเสพมีบทกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 5,000 บาท ถึง 100,000 บาท จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินการต่อผู้ที่ติดยาเสพย์ติด ซึ่งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 141/2541 เรื่อง นโยบายการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติด ในข้อ 5.5 ที่ให้ปฏิบัติต่อผู้ติดยาเสพย์ติดในฐานะผู้ป่วย

(5) เด็กและเยาวชนที่อยู่ในความดูแลของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กร้อยละ 80 กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด ทำให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กแออัดยัดเยียดมากเกินไป เกิดปัญหาในการดูแลแก้ไขตามมา

6. การปรับเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแอมเฟตามีนและอนุพันธุ์ตาม*พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522* ไปเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518

ในทางกฎหมายสามารถที่จะปรับเปลี่ยนประเภทของแอมเฟตามีนและอนุพันธุ์ตาม*พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522* ไปเป็นวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ได้

6.1 ผลดี

(1) ด้านกระบวนการยุติธรรม หากจำนวนคดียาเสพย์ติดสามารถลดลงได้จริง อาจจะลดกระแสของข้อวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นที่ว่าการปรับเปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแอมเฟตามีนส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม และทำให้จำนวนนักโทษล้นคุก แต่อย่างไรก็ตาม สถิติผลการปราบปรามจับกุมคดียาเสพย์ติดจะเป็นสิ่งที่สะท้อนปรากฏการณ์ของปัญหายาเสพย์ติดที่เป็นอยู่ในสังคม ปัญหายาเสพย์ติดในสังคมอาจจะรุนแรงกว่าตัวเลขทางสถิติการจับกุมและสถิติการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพย์ติดก็ได้

(2) ไม่ลงโทษทางกฎหมายและสังคมต่อกลุ่มผู้ติดยาเสพย์ติด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้เยาวชนที่สมควรได้รับการบำบัดรักษาไม่ต้องถูกคุมขังและได้เรียนรู้ในสิ่งที่ไม่ดีกลับออกไป หรือสำหรับผู้เสพจะไม่ถูกตราหน้า

(3) ด้านการบำบัดรักษา ในการบำบัดอาการขาดยาเบื้องต้น สามารถหายาเสพย์ติดเพื่อทุเลาอาการขาดยาได้ในระดับที่ไม่ไปก่อปัญหาต่อสังคม

(4) ด้านสังคม เป็นการตอบสนองต่อความคิดของกลุ่มทางวิชาการที่ให้มีการหันกลับมาทบทวนและปรับแนวทางการดำเนินงาน

(5) ด้านเศรษฐกิจ แอมเฟตามีนและวัตถุออกฤทธิ์บางชนิด อาจจะนำไปใช้ประโยชน์ทางอุตสาหกรรมได้

6.2 ผลกระทบข้างเคียง

หากกำหนดประเภทให้แอมเฟตามีนกลับไปเป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภท 2 ตามเดิม จะส่งผลกระทบตามมาหลายประการ กล่าวคือ

(1) ด้านเภสัชวิทยา การเสพแอมเฟตามีนจะส่งผลต่อกระบวนการด้านระบบการควบคุมทางจิตและประสาท ซึ่งมีความเชื่อมโยงระหว่างชีวเคมีทางร่างกายและระบบการทำงานของสมอง จะกระตุ้นประสาทให้เกิดความตื่นตัว ตื่นตัว ไม่มีอาการง่วงนอน ไม่อยากอาหารและแอมเฟตามีนจะทำให้เกิดอาการที่ต้องการทางจิต ซึ่งมีผลทำให้เกิดพฤติกรรมในการเสพซ้ำ จนกลายเป็นการเสพย์ติดได้ในที่สุด ครั้นเมื่อมีการใช้เป็นประจำต่อเนื่องและปริมาณมากพอสมควรจะเกิดพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงเป็นความรู้สึกกระวนกระวายใจ ก้าวร้าว คนที่ไม่กินไม่นอน ร่างกายจะทรุดโทรม น้ำหนักลด เกิดอาการใจสั่นและหวาดระแวง (paranoid)

(2) ด้านโรคจิตโรคประสาทที่สืบเนื่องมาจากการใช้แอมเฟตามีน (amphetamine psychosis) เมื่อปี 2540 *สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด* สำนักงาน ป.ป.ส. ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ปัญหายาเสพย์ติดกับภาวะทางจิตเวช" โดยการสุ่มตัวอย่างจากผู้ป่วยในโรงพยาบาล ศรีธัญญา

ทั้งผู้ป่วยใหม่ 122 คน และผู้ป่วยเก่า 128 คน รวมทั้งสิ้น 250 คน เมื่อศึกษาถึงปัจจัยเสี่ยงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเป็นโรคจิตปรากฏว่า ส่วนใหญ่ไม่มีบุคคลในครอบครัวหรือญาติพี่น้องเป็นโรคจิต ส่วนใหญ่ไม่ได้ประสบอุบัติเหตุหรือถูกทำร้าย ส่วนใหญ่ไม่ดื่มสุรา ไม่มีผู้ใดเลยที่เป็นโรคซึ่งจะส่งผลต่อการเป็นโรคจิต และส่วนมากไม่มีปัญหาด้านบุคลิกภาพ แต่เมื่อศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้ยาเสพย์ติดกลับพบว่าเกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ป่วยเหล่านี้ใช้แอมเฟตามีน ในเมื่อไม่มีปัจจัยเสี่ยงอย่างอื่น จึงได้มีการวินิจฉัยว่าอาการของผู้ป่วยโรคจิตเกิดจากการใช้ยาเสพย์ติดโดยเฉพาะอย่างยิ่งยาบ้า (*สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด* : 2542 : 41)

(3) ด้านจำนวนคดีและผู้ต้องโทษ บทลงโทษที่ลดน้อยลง ก็ใช่ว่าจะทำให้จำนวนคดีและจำนวนผู้ต้องโทษในคดียาเสพย์ติดไม่เพิ่มมากขึ้น อาจจะยังแก้ปัญหาเรื่องนักโทษล้นคุกไม่ได้

(4) ด้านการควบคุมสารตั้งต้น จะไม่สามารถควบคุมสารตั้งต้นอีกหลายชนิดที่สามารถนำมาผลิตยาบ้าหรืออนุพันธุ์ประเภทที่ใกล้เคียงได้เช่น Chlorpseudoephedrine 3. 4-Methylene nioxyphenyl-2-propanone, Nacetylantheranilic Acid, 1-phenyl-2-propanone, Phenylacetic Acid ซึ่งเดิมเคยควบคุมเพียง 3 ชนิด เพิ่มขึ้นอีก 12 ชนิด รวมเป็น 15 ชนิด

(5) ด้านการแพร่ระบาด ด้วยนัยที่ทำให้สาธารณชนเข้าใจเอาว่า การใช้แอมเฟตามีนเป็นสิ่งที่ไม่น่ามีพิษภัยร้ายแรงจริง ในที่สุดก็จะกลายเป็นการส่งเสริมโดยทางอ้อมให้มีการแพร่ระบาดมากขึ้น

(6) ด้านการปราบปรามองค์กรการค้ายาเสพย์ติดข้ามชาติ ช่องว่างของบทลงโทษตามกฎหมายยาเสพย์ติดในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน (law loophole) จะเป็นเหตุให้นักค้ายาเสพย์ติดหลบหนีจากการกระทำความผิดในประเทศที่มีบทลงโทษหนัก หรือมีมาตรการที่รุนแรงไปยังประเทศอื่นที่มีบทลงโทษที่เบากว่า

7. ข้อสรุปเกี่ยวกับท่าที่เชิงนโยบายของสำนักงาน ป.ป.ส.

จากการศึกษาของคณะทำงานจึงเห็นควรกำหนดประเภทของแอมเฟตามีนให้เป็นยาเสพย์ติดให้โทษประเภท 1 ต่อไปด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ด้านกฎหมาย โดยปรกติแล้ว สิ่งใดที่ผิดกฎหมายจะต้องมีการควบคุมโดยเข้มงวด จะทำให้การควบคุมแอมเฟตามีนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะเมื่อแอมเฟตามีนเป็นยาเสพย์ติดให้โทษประเภท 1 จะมีมาตรการที่เข้มงวดขึ้น เช่น การอนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย ครอบครอง ครอบครองเพื่อจำหน่ายหรือแม้กระทั่งการเสพก็จะถูกห้ามโดยเด็ดขาด จะมีข้อยกเว้นประการเดียวคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขอาจจะอนุญาตเฉพาะรายให้ครอบครองได้ในกรณีที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ทางราชการ

2. ด้านอาชญาวิทยา การกระทำความผิดคดียาเสพย์ติดส่วนใหญ่มีมูลเหตุจูงใจมาจากด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้จะถูกลงโทษทัณฑ์มาแล้วก็ไม่ค่อยเข็ดหลาบ มักจะยึดการประกอบอาชญากรรมเป็นวิถีชีวิตหรือติดเป็นนิสัยจนมีลักษณะคล้ายเป็นพวกกระทำผิดโดยสันดาน (career criminal) จะกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคม มาตรการลงโทษองค์กรอาชญากรรมด้านยาเสพย์ติด จึงต้องมีทั้งโทษต่อตัวผู้กระทำความผิด ของกลางที่ใช้ในการกระทำความผิด และทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดด้วย การที่ผู้กระทำผิดได้รับโทษสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิต นอกจากจะสร้างความเกรงกลัวต่อผู้กระทำผิดแล้ว ยังเป็นมาตรการเชิงป้องปรามสำหรับผู้ที่คิดจะกระทำความผิดในอนาคตได้ด้วย

3. ด้านสถานการณ์ปัญหายาเสพย์ติด ภายใต้สมมติฐานที่ว่าแอมเฟตามีนยังคงมีการแพร่ระบาดต่อไปจนกว่าจะมียาเสพย์ติดตัวอื่นเข้ามาทดแทน และมีแนวโน้มเป็นได้สูงมากที่กลุ่มอนุพันธุ์ของแอมเฟตามีนจะเข้ามาแทนที่ในอนาคต หากมีการปรับเปลี่ยนประเภทแอมเฟตามีนเป็นวัตถุออกฤทธิ์ตามเดิมก็จะต้องปรับเปลี่ยนประเภทสารกระตุ้นประสาทอีกหลายชนิดเช่นกัน และการควบคุมสารตั้งต้นที่ใช้ในการผลิตแอมเฟตามีนอีกหลายชนิด จะ

ไม่สามารถควบคุมได้

4. ด้านการศึกษาเปรียบเทียบจากต่างประเทศ พบว่าประเทศที่เผชิญหน้ากับปัญหายาเสพย์ติดชนิดใดรุนแรงก็จะต้องใช้มาตรการที่เข้มงวดกับตัวยานั้น อย่างกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้แอมเฟตามีนอยู่ในกลุ่มเดียวกับโคเคนและไม่มีประเทศใดที่ยินยอมให้ยาเสพย์ติดประเภทรุนแรง (hard drugs) เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ปัญหาแอมเฟตามีนจึงน่าจะเน้นในเรื่องการแก้ไขปัญหาโดยการบำบัดรักษาและการฟื้นฟู (rehabilitation) มากกว่าการทำให้ยาเสพย์ติดเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย (legalization)

5. ด้านการบำบัดรักษา จะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพย์ติด ทั้งนี้ เพราะตามมาตรา 19 แห่ง *พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534* ได้กำหนดให้กระทำได้เฉพาะยาเสพย์ติดให้โทษประเภท 1 ประเภท 2 หรือประเภท 5 เท่านั้น จะทำให้ผู้ติดแอมเฟตามีนเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ติดยาเสพย์ติดมากขึ้นโดยไม่ต้องถูกคุมขัง ทำให้ผู้ใช้แอมเฟตามีนเข้ามาอยู่ในระบบที่ทางการสามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง

6. ด้านการใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ ถึงแม้อนุพันธุ์แอมเฟตามีนจะสามารถนำมาใช้รักษาโรคบางประเภทเช่น โรคปาร์กินสัน (parkinson) โรคที่เกิดขึ้นมาจากความผิดปกติของระบบประสาท โรคง่วงเหงา (narcolepsy) โรคสมาธิสั้นอยู่ไม่สุข (hyperactivity) โรคอ้วนจากปัจจัยภายนอกร่างกาย แต่ก็ก่อให้เกิดผลข้างเคียงตามมา รวมทั้งปัจจุบันได้มีการใช้ตัวยาชนิดอื่นทดแทน

7. ด้านการเมือง มาตรการทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาบ่อยครั้งจะทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในการกำหนดนโยบายและการดำเนินมาตรการด้านยาเสพย์ติดของรัฐในระยะยาวได้ รวมทั้งอาจจะกลายเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งประชาชนส่วนใหญ่อาจจะไม่ยอมรับ และจะเกิดผลต่อความมั่นคงของประเทศ

8. ด้านนิติบัญญัติ ในกรณีที่มีการท้วงติงเกี่ยวกับการจัดหมวดหมู่และประเภทของกฎหมายยาเสพย์ติดให้อยู่ด้วยกัน โดยการปรับวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทไปเป็นอย่างเดิม ก็อาจจะใช้วิธีการแก้ไขบทลงโทษในพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทให้สูงขึ้นเท่ากับโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติยาเสพย์ติดให้โทษ ในขณะเดียวกันหากความผิดฐานใดที่ไม่ส่งผลร้ายแรงต่อสังคมมากนักก็อาจจะปรับอัตราโทษให้เบาลงมา

9. ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหาแอมเฟตามีนด้วยการควบคุมการผลิต การค้า และการแพร่ระบาดโดยเข้มงวด จะทำให้ได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้มากขึ้น ในทางตรงข้าม การผ่อนคลายมาตรการต่าง ๆ จะเป็นปัญหาต่อท่าทีของการขอความร่วมมือในระยะยาวต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บางประเทศที่ได้รับผลกระทบต่อปัญหาแอมเฟตามีนน้อยและมองว่าเป็นปัญหาภายในประเทศไทยเท่านั้น

8. ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแอมเฟตามีนบังเกิดประสิทธิผล การบังคับใช้กฎหมายยาเสพย์ติดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และลดผลกระทบข้างเคียงที่เกิดขึ้น จึงมีข้อเสนอในเชิงนโยบายเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. การสกัดกั้นและปราบปรามการลักลอบนำเข้าบริเวณชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลักลอบนำแอมเฟตามีนเข้ามาทางบริเวณชายแดนภาคเหนือเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่ส่งผลโดยตรงต่อสถานการณ์แพร่ระบาดของยาเสพย์ติดภายในประเทศไทยขณะนี้ จะต้องวางแผนยุทธศาสตร์สกัดกั้นและปราบปรามยาเสพย์ติดบริเวณชายแดนขึ้นมารองรับ

2. การสืบสวนปราบปรามองค์กรการผลิตและค้าแอมเฟตามีน นอกจากการเกาะติดสถานการณ์อย่างต่อเนื่องแล้ว ในการปราบปรามต้องดำเนินการให้ประสานกันอย่างครบวงจรของปัญหาตั้งแต่การผลิตยาเสพย์ติด การค้ายาเสพย์ติด การ

แพร่ระบาดของยาเสพย์ติด รวมทั้งการนำเข้าและส่งออกยาเสพย์ติด ถึงแม้จะมีความยากลำบากในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ยืนยัน และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่เมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่ปราบปรามสามารถวางแผนการสืบสวนเพื่อพัฒนารูปคดีอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสืบสวนขยายผลในแนวตั้ง ไต่ระดับขึ้นไปจากผู้จัดจำหน่ายรายย่อย เพื่อสาวไปยังนักค้ารายใหญ่ การพัฒนาการสืบสวนต่อไปเพื่อพิสูจน์ทราบองค์กรการผลิตซึ่งจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่สามารถทำลายโครงสร้างองค์กรการผลิตและค้าแอมเฟตามีนได้อย่างถอนรากถอนโคน

3. การควบคุมวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตยาเสพย์ติดโดยเข้มงวด ทั้งที่เป็นสารตั้งต้น สารเคมีที่มีเป็นตัวทำปฏิกริยาทางเคมี ตัวทำละลาย เครื่องอัดเม็ด และอุปกรณ์ การผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารตั้งต้น 6 ชนิดคือ phenylacetic acid, phenylacetone, ephedrine, pseudoephdrine, phenylpropanolamine และ phenylalanine ซึ่งสามารถดัดแปลงโมเลกุลให้เป็นแอมเฟตามีนหรือเมทแอมเฟตามีนได้ง่าย (วิโรจน์ สุ่มใหญ่ ; 2543 : 56) ควรมีการกำหนดเขตควบคุมเคมีภัณฑ์ที่ใช้สำหรับการผลิตยาเสพย์ติดอย่างเข้มงวด (chemical free zone) รวมทั้งการกดดันสภาพคล่องของการผลิตยาเสพย์ติดด้วย

4. การบังคับใช้กฎหมายยาเสพย์ติด ต้องเน้นมาตรการสมคบ มาตรการริบทรัพย์ การสืบสวนทางการเงิน โดยหลักการแล้วไม่ควรให้มีการประกันตัวผู้ต้องหา หรือจำเลยรายสำคัญเพราะบุคคลเหล่านั้นมักจะหลบหนีโดยไม่เสียดายเงินประกันที่จะถูกริบ และอาจจะกลายเป็นช่องโอกาสให้ไปกระทำความผิดซ้ำขึ้นได้อีก นอกจากโทษจำคุกแล้ว ศาลควรลงโทษปรับสูงสุดด้วย ต้องมีการบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษา การแยกผู้ต้องขังคดียาเสพย์ติดไว้ต่างหากมิให้ปะปนกับผู้ต้องขังประเภทอื่น ๆ การจัดตั้งทัณฑสถานชุมชนบำบัดเพื่อให้การบำบัดรักษาและฟื้นฟูจิตใจและฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังได้สะดวกยิ่งขึ้น ทั้งนี้ อาจจะรวมไปถึงการแยกผู้ต้องขังที่ติดยาเสพย์ติดซึ่งแฝงอยู่ในคดีอื่นๆ ด้วยการทำให้ผู้ต้องขังติดยาเสพย์ติดเลิกเด็ดขาดก่อนปล่อยตัวสู่สังคม

5. ในการดำเนินการป้องกันปัญหายาเสพย์ติดต้องครอบคลุมในวงกว้าง (macro) โดยใช้กระบวนการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหายาเสพย์ติดที่ถูกต้องเพื่อสร้างกลไกแห่งการป้องกันตนเองด้วยภูมิคุ้มกันที่แข็งแกร่งให้รอดพ้นจากพิษภัยของยาเสพย์ติด และเจาะลึกเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่เสี่ยงต่อการใช้ยาเสพย์ติดเป็นรายกลุ่ม (micro) โดยการมุ่งเน้นที่พฤติกรรมของบุคคล ทำอย่างไรให้คนเลือกที่จะไม่ใช้ยาเสพย์ติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเด็กและเยาวชนต้องหาทางป้องกันมิให้ตกเป็นเหยื่อของการเสพ เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของตลาดยาเสพย์ติด เป็นเครื่องมือในการจัดจำหน่าย

6. ปัญหานักโทษล้นคุก น่าจะบรรเทาลงได้ด้วยหลายวิธีการด้วยกัน เช่น ผู้ติดแอมเฟตามีนที่กระทำความผิดในข้อหาเสพหรือครอบครองจะได้รับโอกาสให้เข้ารับการบำบัดรักษาตามพระราชบัญญัติได้มากขึ้น การทำทัณฑ์บนและให้มารายงานตัวเป็นระยะๆ การชะลอการฟ้องสำหรับความผิดที่ไม่รุนแรงนัก ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย การคุมประพฤติ การให้ทำงานบริการสังคมแทนการลงโทษจำคุก (social service) เป็นต้น

7. ด้านวิชาการและการศึกษาวิจัย น่าจะหาข้อยุติในเชิงวิชาการเกี่ยวกับการติดยาเสพย์ติดในความหมายใหม่ที่ประกอบด้วยการติดทางกายและการติดทางใจ การศึกษาในเชิงชีวเคมีและจิตวิทยาสังคมเพื่อหาทางลบล้างความรู้สึกหรือความเชื่อต่อยาเสพย์ติดบางชนิดที่ว่าเสพแล้วไม่ติด การศึกษาเกี่ยวกับการใช้ยาเสพย์ติดแบบผสมกันหลายตัวตามที่ต้องการ (combine drugs) เพื่อจะได้หาทางในการเฝ้าระวังป้องกันการศึกษาวิจัยเชิงประยุกต์เพื่อการแก้ไขปัญหาแอมเฟตามีนด้วยการผสมผสานมาตรการทั้งด้านปราบปรามยาเสพย์ติด ป้องกันยาเสพย์ติด และบำบัดรักษายาเสพย์ติด รวมทั้งการจัดเสวนาเชิงวิชาการ (symposium) เพื่อรับฟังความคิดเห็นเชิงวิชาการจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเป็นเอกภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการปรับใช้

8. การประชาสัมพันธ์เชิงรุกอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงปัญหาอย่างแท้จริง เผยแพร่ให้เห็นว่าการใช้แอมเฟตามีนใช่ว่าจะไม่มีอาการเสพย์ติด หรือใช้แล้วติดเหมือนกัน ล้มล้างทัศนคติต่อการใช้เพื่อทำงานหรือความบันเทิง ทำให้เห็นว่าการเสพแอมเฟตามีน นอกจากจะทำร้ายชีวิตของผู้เสพแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลในสังคมมากกว่าเฮโรอีนมากมายหลายเท่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงตลอดมา การทำให้สังคมทั่วไปเห็นว่า "นักค้า" ก็คือ"นักฆ่า"ที่เป็นคนทำลายคุณค่าของความเป็นมนุษย์ (dehumanization) การป้องปรามทางจิตวิทยาที่ทำให้เห็นว่าการผลิตและการค้ายาเสพย์ติดไม่คุ้มกับการเสี่ยงเพราะเมื่อถูกจับกุมแล้วจะต้องถูกลงโทษจำคุกของกลางจะถูกยึดและทรัพย์สินที่ได้มาจะถูกริบ ตลอดจนการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้เสพว่า ในกระบวนการสังเคราะห์แอมเฟตามีนมีการใช้สารเคมีที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์หลายชนิด การเสพแอมเฟตามีนจะทำให้ได้รับสิ่งเจือปนตกค้างทั้งตะกั่ว ปรอท และทองแดงเข้าไปด้วย

9. การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องระดมพลังประชาชนให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพย์ติด การสร้างแนวร่วม การสร้างแกนนำในชุมชนหมู่บ้าน การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ตัวชุมชน

10. ปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ต้องใช้มาตรการทั้งทางกฎหมาย การปกครอง การบริหาร และสังคมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

11. การสร้างกลไกทางสังคมเพื่อควบคุมปัญหายาเสพย์ติด เช่น การลงโทษทางสังคม(social sanction) การทำให้บุคคลที่มีพฤติกรรมกระทำผิดกฎหมายตกเป็นเป้าสายตาของสาธารณะ การใช้สื่อมวลชนในการติดตามตรวจสอบพฤติการณ์ของบุคคลในสังคม

12. การลดอันตรายจากการใช้แอมเฟตามีน (harm reduction)โดยการลดความรุนแรงของปัญหาการแพร่ระบาด ป้องกันอันตรายที่ผู้ใช้ยาเสพย์ติด อาจจะทำต่อตนเองและสังคมรอบข้าง และลดผล กระทบข้างเคียงที่เกิดสืบเนื่องมาจากปัญหาแอมเฟตามีน

13. การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพย์ติด การสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดเงื่อนไขของปัญหายาเสพย์ติดหรือส่งผลกระทบต่อประเทศไทย การทำให้ปัญหายาเสพย์ติดเป็นปัญหาร่วมระหว่างประเทศ และพยายามให้ความสำคัญต่อปัญหายาเสพย์ติดในลำดับต้น ๆ (first priority)

เอกสารประกอบการศึกษา

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. "ยาบ้ากับการเมืองไทย" มติชนรายวัน, 31 สิงหาคม 2542.

นวลน้อย ตรีรัตน์. "ตลาดการค้ายาบ้าในประเทศไทย" เหยี่ยวถลาลม, มติชนรายวัน, 8 เมษายน 2543.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, ร.ต.อ. "คิดใหม่เรื่องปัญหายาเสพย์ติด" มติชนรายวัน 9 พฤษภาคม 2543.

ประเวศ วะสี."กระบวนการทรรศน์ใหม่ในการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติด".มติชนรายวัน, 27 กันยายน 2542

ประเสริฐ ผลิตผลการพิมพ์. "ปัญหายาบ้าและคุณพ่อคุณแม่ที่รัก" มติชนรายวัน, 10 กันยายน 2542.

วรากรณ์ สามโกเศศ. "ปราบปรามยาเสพย์ติดก็มีโทษทางสังคม" มติชนรายวัน, 30 มีนาคม 2543.

วิโรจน์ สุ่มใหญ่. ยาบ้ามหันตภัยข้ามสหัสวรรษ. กรุงเทพมหานคร:ห้างหุ้นส่วนจำกัดธีระการพิมพ์, 2543

สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด, สำนักงานป.ป.ส. "ปัญหายาเสพย์ติดกับภาวะทางจิตเวช" กรุงเทพมหานคร:ห้างหุ้นส่วนอรุณการพิมพ์, 2542.

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบอายุผู้ต้องหาคดีเมทแอมเฟตามีน ตั้งแต่ปี 2530 – 2542

พ.ศ.	อายุผู้ต้องหา			
	0 - 20 ปี	21 - 30 ปี	31 - 40 ปี	41 ปีขึ้นไป
2530	12	13	190	224
2531	17	61	283	363
2532	18	91	362	478
2533	51	387	888	961
2534	250	572	1,524	1,802
2535	453	1,177	2,303	2,337
2536	529	2,212	3,336	3,243
2537	682	4,597	4,635	4,257
2538	1,543	8,468	6,848	5,517
2539	6,709	25,267	15,033	10,748
2540	14,735	38,675	20,793	13,729
2541	32,166	64,421	30,268	17,860
2542	39,826	62,338	28,870	15,532

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอายุผู้ติดเมทแอมเฟตามีนที่เข้ารับการบำบัดรักษา ตั้งแต่ปี 2535 – 2542

พ.ศ.	อายุผู้ติดเมทแอมเฟตามีน						
	ต่ำกว่า 15 ปี	15 - 19 ปี	20 - 24 ปี	25 - 29 ปี	30 - 34 ปี	35 - 39 ปี	40 ปีขึ้นไป
2535	3	54	71	60	42	23	10
2536	14	148	82	43	56	24	18
2537	21	208	97	66	50	29	22
2538	68	689	233	86	56	41	33
2539	226	2,227	918	353	195	100	64
2540	587	5,577	2,311	901	486	265	178
2541	857	8,399	3,508	1,252	694	372	292
2542	736	7,232	4,430	1,746	878	436	316

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบผลการตรวจสอบทรัพย์สินคดีเมทแอมเฟตามีนตั้งแต่ปี 2537 – 2542

พ.ศ.	ผลการตรวจสอบทรัพย์สินคดีเมทแอมเฟตามีน	
	จำนวนคดี	มูลค่าทรัพย์สินที่ยึดอายัด (บาท)
2537	6	64,568,655.17
2538	28	99,655,411.70
2539	33	98,499,496.16
2540	121	130,546,632.17
2541	208	203,938,350.50
2542	255	160,301,059.04
รวม	651	757,509,604.74

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบผู้ต้องขังเด็ดขาดคดียาเสพย์ติดกับผู้ต้องขังเด็ดขาดทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2533 – 2542

พ.ศ.	จำนวนผู้ต้องขังคดียาเสพย์ติด	จำนวนผู้ต้องขังเด็ดขาดทั้งหมด
2533	14,432	60,212
2534	16,092	62,214
2535	12,855	47,016
2536	20,255	60,699
2537	33,730	68,058
2538	26,180	65,336
2539	29,800	65,048
2540	31,354	75,320
2541	45,097	97,027
2542	67,437	125,258

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซ้ำซ้อน ขัดแย้งหรือเป็นมาตรการเสริมการริบทรัพย์สิน ของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด

อรรณพ ลิขิตจิตตะ *

ขณะนี้เป็นที่ทราบกันดีว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 เป็นต้นไป ประเด็นที่หลายฝ่ายถกเถียงและวิตกกันว่าเมื่อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนี้มีผลแล้วมาตรการริบทรัพย์สินตามกฎหมายนี้จะซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง หรือเป็นมาตรการเสริมการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ*พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534* อย่างไรหรือไม่

ผู้เขียนขอเรียนชี้แจงว่า การริบทรัพย์สินตามกฎหมายอาญาจะริบได้เฉพาะทรัพย์สินที่เป็นของกลางที่ได้ใช้ มีไว้เพื่อใช้หรือได้มาโดยตรงจากการกระทำความผิดเท่านั้น แต่ถ้าทรัพย์สินของกลางเหล่านี้ได้เปลี่ยนสภาพไปแล้วจะขอให้ศาลสั่งริบไม่ได้ เช่น รถยนต์ที่ได้รับมาเนื่องจากเอายาบ้าไปแลก ถ้าต่อมารถยนต์คันนี้ได้นำไปขายได้เงิน 1 ล้านบาท ดังนี้จะขอให้ริบเงินนั้นแทนไม่ได้ เพราะได้เปลี่ยนสภาพและไม่ใช่รถยนต์ของกลางอีกต่อไปแล้ว ส่วนการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติดตามกฎหมายมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติดนั้นจะขยายขอบเขตการริบทรัพย์สินให้ครอบคลุมไปถึงเงินหรือทรัพย์สินที่เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงกี่ครั้งและไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น โอนไปเป็นของบุคคลอื่น หรือปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลอื่นก็ตาม จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว เงิน 1 ล้านบาทที่ได้จากการขายรถยนต์ของกลางสามารถขอให้ศาลสั่งริบและตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติดได้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าคดีข้อหาจำหน่าย[1] ยาบ้านั้น ศาลต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษก่อนการริบทรัพย์สินตามกฎหมายนี้จึงผูกติดกับคดีอาญาหลัก หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "การริบทรัพย์สินทางอาญา" สำหรับการขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ขอบเขตของตัวทรัพย์สินที่จะขอให้ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน จะมีความหมายใกล้เคียงกับกฎหมายมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด เพียงแต่ว่า การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนี้จะไม่ผูกติดกับคดีอาญาหลัก กล่าวคือ แม้ไม่มีการฟ้องคดีหรือมีการฟ้องคดีอาญาหลักและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องก็ตาม ก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "การริบทรัพย์สินทางแพ่ง" ดังนั้น การดำเนินคดีตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนี้จะไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับเป็นมาตรการเสริมกฎหมายมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจาก

---

* ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และอนุกรรมาธิการพิจารณาเรื่องความผิดมูลฐานตามร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

[1] "จำหน่าย" หมายความว่า ขาย จ่ายแจก แลกเปลี่ยน ให้
หมายเหตุ : คำที่ใช้ตัวเอนคือชื่อเฉพาะ

ต้องการจะแยกเอาการดำเนินคดีกับตัวทรัพย์ออกจากการดำเนินคดีกับตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการนำเอาวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ ดังที่ได้มีตัวอย่างมาแล้วจากการดำเนินคดีกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

เพื่อให้เห็นภาพความแตกต่างของการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา *พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534* และ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ผู้เขียนขออธิบายพร้อมแผนภูมิประกอบ ดังนี้

1. ทรัพย์สินของกลาง แยกพิจารณาได้เป็นหลายกรณี กล่าวคือ

1.1 ทรัพย์สินของกลางในคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34 เช่น ทรัพย์สินที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดในตัวเองไม่ว่าผู้ใดทำหรือมีไว้ก็ตาม ได้แก่ เฮโรอีน ยาบ้า ปืนเถื่อน หรือทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้มีไว้เพื่อใช้ หรือได้มาโดยการกระทำความผิด เช่น รถยนต์ที่ใช้ซุกซ่อนยาเสพย์ติด เมื่อศาลสั่งริบทรัพย์สินของกลางก็จะตกได้แก่แผ่นดิน

1.2 ทรัพย์สินของกลางในคดียาเสพย์ติดตามมาตรา 30 แห่ง *พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534* ซึ่งบุคคลได้ใช้หรือใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลหรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ซึ่งจะมีความหมายครอบคลุมถึงข้อ 1.1 ด้วย เช่น รถยนต์ที่ใช้ซุกซ่อนยาเสพย์ติด หรือโทรศัพท์มือถือที่ใช้ติดต่อในการลำเลียงยาเสพย์ติดเมื่อศาลสั่งริบทรัพย์สินของกลางก็จะตกได้แก่*กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด*

1.3 ทรัพย์สินของกลางที่เป็นวัตถุออกฤทธิ์ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตตามมาตรา 116 แห่ง พ.ร.บ. วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 เช่น อีเฟดรีน (Ephedrine) หรือ เครื่องปั๊มเม็ดวัตถุออกฤทธิ์ เมื่อศาลสั่งริบทรัพย์สินของกลางเหล่านี้จะตกได้แก่กระทรวงสาธารณสุข

เมื่อเจ้าหน้าที่ยึดทรัพย์สินของกลางตามข้อ 1.1, 1.2 และ 1.3 ได้แล้ว ก็จะนำส่ง**พนักงานสอบสวน** เพื่อเก็บรักษาและจัดทำบัญชีรวบรวมไว้ในสำนวนส่งพนักงานอัยการฟ้องคดี ในคำฟ้องนี้ จะต้องมีคำขอท้ายฟ้องด้วยว่าจะขอให้ทรัพย์สินของกลางดังกล่าวตกแก่แผ่นดิน หรือ*กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด*หรือกระทรวงสาธารณสุขแล้วแต่กรณี

2. ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด ตามมาตรา 27 แห่ง *พ.ร.บ.มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534* เช่น เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด ส่วนการเริ่มต้นของกระบวนการริบทรัพย์สินนี้จะต้องมีการกระทำความผิดและปรากฏเป็นคดีขึ้นแล้ว จึงสืบจากตัวผู้ต้องหาไปหาทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด

ทรัพย์สินในกรณีนี้จะไม่ผ่านขั้นตอนการนำส่งให้พนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่จะเป็นเรื่องของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบยึด หรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการร้องต่อศาลขอให้ริบทรัพย์สิน เมื่ออัยการมีคำสั่งฟ้องคดียาเสพย์ติดหลัก และศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษในความผิดหลัก กรณีนี้ทรัพย์สินจะตกได้แก่*กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด*เพียงประการเดียว

3. ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน[2] หรือจากการสนับสนุน หรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน

เช่น - ก. จำหน่ายเฮโรอีนได้เงินมาจำนวนหนึ่ง เงินดังกล่าวถือเป็นเงินที่ได้มาจากการ

---

[2] "ความผิดมูลฐาน" หมายความว่า ความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ความผิดฐานยักยอก ฉ้อโกง ประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำโดยทุจริตของกรรมการ ผู้จัดการ (ล้มบนฟูก) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ทุจริต) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์โดยอ้างอำนาจอั้งยี่หรือซ่องโจรและความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร

กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด

- ข. ให้ ก. เช่ารถของตนไปทั้งที่รู้ว่า ก. จะเอาไปใช้ขนยาเสพย์ติด เงินค่าเช่าที่ ข. ได้มาถือเป็นเงินที่ได้จากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่ายจ่าย โอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1)

เช่น - ก. นำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพย์ติดไปซื้อบ้านให้ภรรยาบ้านดังกล่าวถือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ถ้าต่อมาภรรยาของก.ขายบ้านหลังนั้นไป แล้วนำเงินส่วนหนึ่งไปซื้อเครื่องเพชรส่วนหนึ่งไปซื้อรถยนต์และนำเงินที่เหลือไปฝากธนาคารไว้ ทั้งเครื่องเพชร รถยนต์และเงินในธนาคารก็ยังคงเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

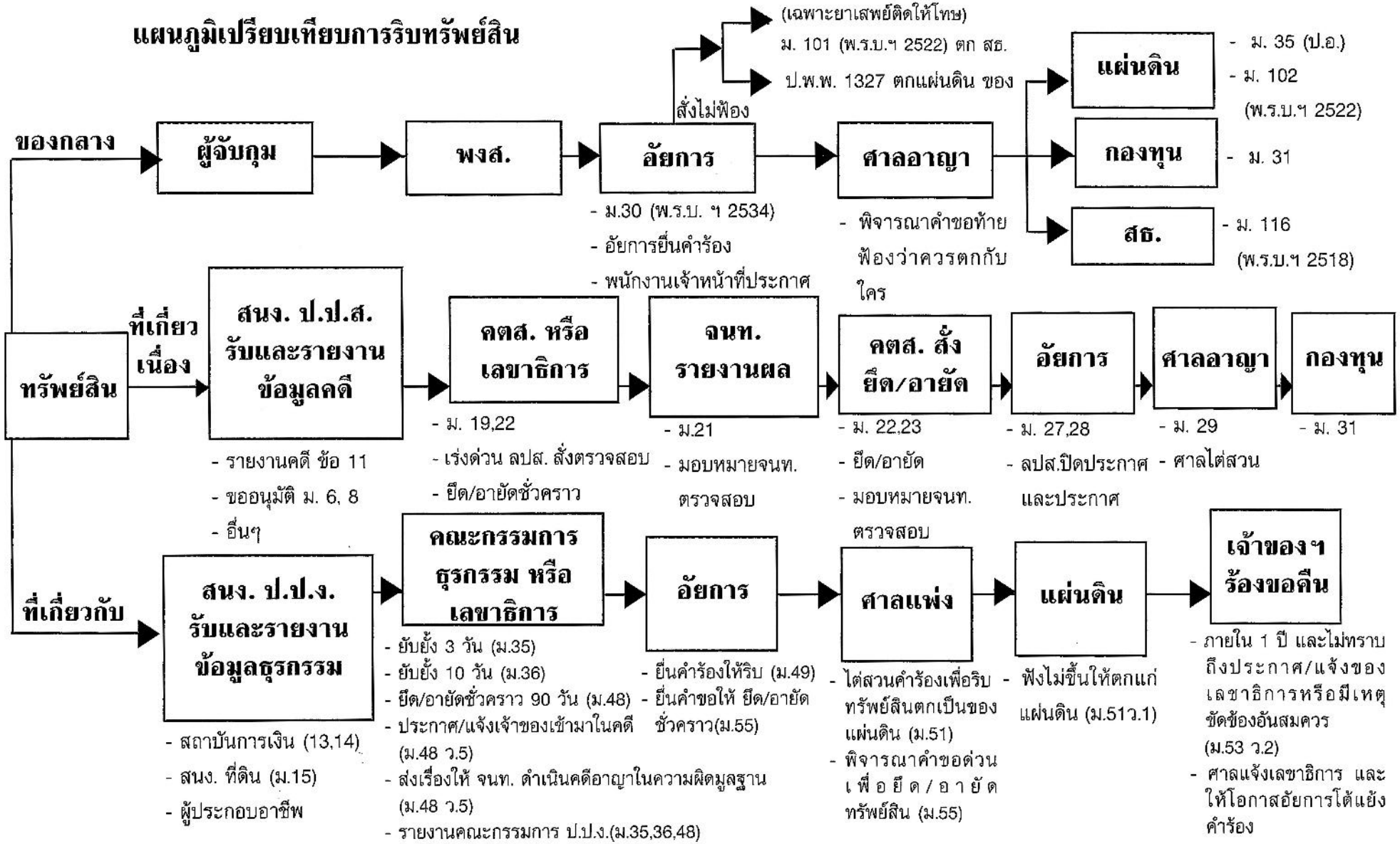
(3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

เช่น - ก. แบ่งเงินที่ได้จากการค้ายาเสพย์ติดเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่ง ก.นำไปฝากธนาคารอีกส่วนหนึ่งนำไปซื้อบ้านและนำออกให้เช่า ทั้งดอกเบี้ยในเงินฝากและค่าเช่าบ้านถือเป็นดอกผลของทรัพย์สินที่ได้จากการค้ายาเสพย์ติด จึงเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ขั้นตอนการขอให้ริบทรัพย์สินของแผ่นดินกรณีนี้จะแตกต่างกับ 2 กรณีแรก กล่าวคือ เมื่อพบธุรกรรมที่ผ่านสถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน หรือผู้ประกอบอาชีพ ซึ่งมีการรายงานมาที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นที่ต้องสงสัย เมื่อ**คณะกรรมการธุรกรรม**วิเคราะห์แล้วปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาและยื่นคำร้องขอให้ศาลไต่สวนคำร้องนั้น หากศาลเชื่อว่าทรัพย์สินตามคำร้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดและคำร้องของผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือผู้รับโอนทรัพย์สินฟังไม่ขึ้น ให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ส่วนแผนภูมิประกอบการชี้แจงเปรียบเทียบการริบทรัพย์สินนั้น พอสรุปได้ ดังนี้

แผนภูมิเปรียบเทียบการริบทรัพย์สิน



นอกเหนือจากความแตกต่างของการริบทรัพย์สินดังกล่าวแล้วยังมีความแตกต่างที่สำคัญของ *พ.ร.บ.มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534* กับ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังนี้

พ.ร.บ.มาตรการฯ ยาเสพติด 2534	**พ.ร.บ.ป้องกันฯการฟอกเงิน พ.ศ. 2542**
1. การฟอกเงินไม่เป็นความผิดเช่น ก. ได้รับเงินจากการค้ายาเสพย์ติด 10 ล้านบาท เอาเงินไปซื้อบ้านที่ดินเพื่อเปลี่ยนสภาพของเงินที่ได้จากการค้ายาเสพย์ติด (ฟอกเงิน)	1. การฟอกเงินเป็นความผิด 1.1 บุคคลธรรมดารับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี - 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 - 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ 1.2 นิติบุคคล รับโทษปรับตั้งแต่ 200,000 -1,000,000 บาท
2. เป็นเรื่องเฉพาะยาเสพย์ติดเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำผิดอื่น ๆ	2. นอกจากเรื่องยาเสพย์ติดแล้ว ยังรวมถึงความผิดอื่น ๆ อีก 6 เรื่อง รวมทั้งสิ้นเป็น 7 เรื่อง
3. ต้องมีตัวผู้ต้องหาก่อน จึงจะสามารถดำเนินการตรวจสอบยึด-อายัดและริบทรัพย์สินต่อไปได้	3. ไม่จำเป็นต้องมีตัวผู้ต้องหา
4. การดำเนินการริบทรัพย์สินเริ่มจากตัวคน (ผู้ต้องหา) ไปหาตัวทรัพย์สิน	4. เริ่มจากตัวทรัพย์สินไปหาคน
5. การริบทรัพย์สินผูกติดกับคดียาเสพย์ติดหลัก ถ้าคดียาเสพย์ติดยกฟ้อง (รวมทั้งมีคำสั่งถึงที่สุดไม่ฟ้อง) ทรัพย์สินนั้นจะหลุดทันที	5. ไม่ผูกติดกับคดีอาญาหลักทั้ง 7 ฐาน กล่าวคือ แม้คดีอาญาหลัก อัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง หรือในที่สุดศาลยกฟ้องก็ตาม ศาลก็ริบทรัพย์สินได้หากจำเลยหาเหตุผลมาหักล้างไม่ได้
6. ขั้นตอนการดำเนินการนั้นจะมีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นผู้รับผิดชอบก่อนส่งเรื่องให้อัยการร้องขอต่อศาลเพื่อดำเนินการต่อไป	6. มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรมเป็นผู้รับผิดชอบ
7. ไม่มีการยับยั้งธุรกรรมแต่อย่างใด	7. มีการยับยั้งทางธุรกรรม
8. ทรัพย์สินจะตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติด	8. ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
9. เมื่อทรัพย์สินตกเป็นของกองทุนฯ แล้วกฎหมายนี้ไม่เปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงมาร้องขอคืนอีก	9. เมื่อทรัพย์สินฯ ตกเป็นของแผ่นดินแล้วกฎหมายนี้เปิดโอกาสให้เจ้าของแท้จริงมาร้องขอคืนได้อีกภายใน 1 ปีนับแต่คำสั่งศาลถึงที่สุด
10. การติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการ กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ จะติดตามได้ภายใน 10 ปี	10. การติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ สามารถติดตามได้ตลอดไปไม่มีกำหนดเวลา

ปัญหาที่น่าพิจารณาต่อไปก็คือว่า ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดรายเดียวกัน เมื่อได้ดำเนินการตามมาตรการ"ริบทรัพย์สินทางอาญา" แล้วปรากฏว่าศาลยกฟ้องคดียาเสพย์ติด(คดีหลัก) ส่งผลให้ต้องคืนทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดที่ยึด-อายัดมาทั้งหมด ดังนี้ เจ้าหน้าที่จะกลับมาใช้มาตรการ "ริบทรัพย์สินทางแพ่ง" กับทรัพย์สินรายเดียวกันนั้นได้อีกหรือไม่

ผู้เขียนขอเรียนชี้แจงว่า เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการ "ริบทรัพย์สินทางแพ่ง" ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 58 [3] ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษได้และไม่เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีซ้ำหรือฟ้องซ้ำ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประการใด เพราะว่าในกรณีที่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดใดเป็นทรัพย์สินที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายอื่นได้อยู่แล้ว แต่ยังไม่ดำเนินการกับทรัพย์สินตามกฎหมายอื่น หรือดำเนินการตามกฎหมายอื่นแล้วแต่ไม่เป็นผล เช่น คดีถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดีอาญาหลักส่งผลให้ต้องคืนทรัพย์สินที่ยึด-อายัดมานั้นให้กับจำเลยหรือเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงไป ทั้ง ๆ ที่บุคคลดังกล่าวไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาสืบหักล้างได้ ดังนี้ กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินบัญญัติไว้เป็นพิเศษว่าเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งได้อีกในทรัพย์สินรายเดียวกันนั้น ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการอีกครั้งหนึ่งว่า กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่ซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกับกฎหมายอาญา หรือกฎหมายมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติด ตรงกันข้าม กลับเป็นมาตรการเสริมกฎหมายดังกล่าวทั้ง 2 ฉบับ

ตัวอย่าง ก. มีอาชีพขับรถแท็กซี่และไม่มีรายได้อื่น ได้เอาเฮโรอีนไปจำหน่ายได้เงินมา 10 ล้านบาท และได้เอาเงินจำนวนนี้ไปฝากกับธนาคาร ต่อมาภายหลัง ก. ถูกจับกุมในข้อหาจำหน่ายยาเสพย์ติดให้โทษประเภท 1 (เฮโรอีน)

จะเห็นได้ว่าเงิน 10 ล้านบาทนี้ เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และขณะเดียวกันนี้ ก็เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพย์ติดเช่นกัน ดังนั้น จึงอาจใช้มาตรการทั้ง 2 ประการควบคู่พร้อมกันไปได้ แต่ถ้าเห็นว่าการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการมากกว่า ก็ให้ดำเนินการกับเงินจำนวน 10 ล้านบาทนี้ โดยใช้มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนี้

---

[3] มาตรา 58 ในกรณีที่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดใด เป็นทรัพย์สินที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายอื่นได้อยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นตามกฎหมายดังกล่าวหรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแล้วแต่ไม่เป็นผล หรือการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการมากกว่า ก็ให้ดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

"พลังแผ่นดิน – พลังของปวงชนชาวไทย"

อัครเดช บุนนาค*

"ภูมิแผ่นดิน" เป็นนามกล่าวขานถึงองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ อันที่เป็นเดารพรักและเป็นความภาคภูมิใจของปวงชนชาวไทยทุกคน อันเป็นที่มาของคำว่า **พลังแผ่นดิน** ที่รัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดเป็นปัญหาเร่งด่วนที่สำคัญหนึ่งในสามที่รัฐบาลจะดำเนินการ โดยได้น้อมนำคำว่า **"พลังแผ่นดิน"** มาเพื่อใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติด และได้กล่าวไว้ในการประชุมเพื่อระดมความคิด (Workshop) เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพย์ติด ระหว่างวันที่ 10 - 11 มีนาคม 2544 ณ จังหวัดเชียงราย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้นำเสนอให้ใช้**ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน** กล่าวคือ ให้ใช้พลังของคนทั้งชาติร่วมกัน โดยให้ทุกคนรู้ว่า วันนี้ยาเสพย์ติดเป็นภัยชาติ ต้องปลุกคนให้เกิดพลังแผ่นดิน ซึ่งจะส่งผลไปสู่การสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง เกิดความรักชาติ และความสำนึกที่ดี

ปวงชนชาวไทยทุกกลุ่มทุกฝ่าย ต้องร่วมมือกัน ต้องรู้รักสามัคคีในการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดนี้อันเป็นมหันตภัยของชาติที่เร่งด่วนต้องดำเนินการ เพื่อถวายความจงรักภักดีแด่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ด้วยการที่ภาคประชาชนจะต้องมีบทบาทสำคัญที่จะป้องกันปัญหายาเสพย์ติดมิให้แพร่ระบาดได้ โดยแต่ละชุมชน แต่ละครอบครัว และแต่ละคนต่างรู้เท่าทันถึงโทษภัยของยาเสพย์ติดและอยู่ห่างไกลไม่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนและภาครัฐมีบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเสพย์ติด รวมทั้งช่วยในการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประชาชน เด็กและเยาวชนได้ห่างไกลยาเสพย์ติด

ทำไมรัฐบาลจำเป็นต้องประกาศสงครามกับยาเสพย์ติด

สถานการณ์ปัญหายาเสพย์ติดในปัจจุบันได้เปลี่ยนจาก ปัญหาเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีผลกระทบในวงแคบ มาเป็นปัญหาของสังคม ปัญหาของชาติ และปัญหาของสังคมโลก ปัญหายาเสพย์ติดเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงของชาติ เป็นปัญหาอิทธิพลและผลประโยชน์ ผูกติดและโยงใยกับกลไกอำนาจของสังคมในทุกระดับ มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ผูกติดกับปัญหาพื้นฐานทางโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ เกี่ยวข้องทั้งกับปัญหาทางกาย ทางจิตใจ และสังคม ยากยิ่งที่จะแก้ไขให้หมดสิ้นไปอย่างถอนรากถอนโคน และยังมีพัฒนาการที่รวดเร็วทั้งในการผลิต การจำหน่าย การระดมสรรพกำลังร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคมจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ยาเสพย์ติดเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากลำบากกว่าปัญหาสังคมอื่น ๆ

ยาเสพย์ติดเป็นปัญหาสังคมที่มีมายาวนานนับแต่สมัยบรรพกาล นับแต่ ฝิ่น เฮโรอีน กัญชา โคเคน จนในปัจจุบันมีสารเสพย์ติดประเภทต่าง ๆ มากมาย ทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมา ผู้ปกครองได้พยายามที่จะปราบปรามตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แต่ยาเสพย์ติดก็มีพัฒนาการควบคู่ไปพร้อมกับการดำเนินการของฝ่ายผู้ปกครอง ยาเสพย์ติดจึงนับได้ว่าเป็นปัญหาสังคม

ประการหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากลำบากกว่าปัญหาสังคมอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องมาจาก

1. กลุ่มผู้ค้ายา มีการดำเนินการเป็นขบวนการ **มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม** มีหน่วยงานโยงใยซับซ้อน กว้างขวาง แบ่งหน้าที่กันทำงานอย่างชัดเจน มีการตัดตอน(Cut-out) ป้องกันมิให้มีหลักฐานโยงใยถึงตัวการ

2. กระบวนการค้ายาเสพย์ติด**ให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นจำนวนมากมาย** ส่งผลกระทบถึงกระบวนการของกลไกอำนาจรัฐ ทำให้เกิดความย่อหย่อนลงไป เป็นช่องทาง**ให้เกิดการวิ่งเต้นการทุจริตคอร์รัปชัน** และยังผลให้ประชาชนและสังคมเสื่อมศรัทธาในระบบหรือกลไกอำนาจรัฐ

3. กระบวนการในการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดเองมีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน กว่าการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ กล่าวคือ

ด้านการป้องกัน ต้องมีความต่อเนื่อง มีความแยบยลในการดำเนินการ ต้องกระตุ้น และสร้างจิตสำนึกอยู่ทุกระยะ เพื่อตักเตือนผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงสามารถที่จะรู้เท่าทันที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ตนเองประสบ ให้สามารถที่จะหาหนทางออกได้โดยไม่ต้องพึ่งพายาเสพย์ติด

ด้านการปราบปราม ต้องมีความจริงจัง และในกระบวนการตามกฎหมายต้องไม่ย่อหย่อนต่อสิ่งเย้ายวนต่ออามิสสินจ้างใด ๆ กฎหมายต้องเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการ และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการแก้ไข ต้องแก้ไขที่สมมุฏฐานของปัญหาพร้อม ๆ กับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูร่างกายและจิตใจเพื่อมิให้ผู้ผ่านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูต้องไม่หวนกลับไปเสพอีก

แนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพย์ติดของรัฐบาล

รัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายไว้เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้กำหนดนโยบายการทำสงครามกับยาเสพย์ติดเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่มีหลักการว่าการป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 141/2541 เรื่องนโยบายการดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติด ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 และมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 119/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 กำหนดแนวทางการเอาชนะยาเสพย์ติดไว้ 9 ประการ ได้แก่

1. การปลุกพลังแผ่นดินและการป้องกัน : กระตุ้นและปลุกจิตสำนึกของปวงชนในชาติให้รู้และเข้าใจ รวมทั้งตระหนักถึงพิษภัยของยาเสพย์ติดที่จะมีต่อประเทศชาติ ให้ทุกองคาพยพในสังคมให้บังเกิดความมุ่งมั่น และตระหนักว่าการเอาชนะยาเสพย์ติดมิใช่หน้าที่ของบุคคลใดบุคลหนึ่ง ต้องร่วมกันผนึกกำลังกันเป็นพลังแผ่นดินเพื่อต่อสู้และเอาชนะยาเสพย์ติดให้ได้โดยเร็ว

2. การควบคุมตัวยาและสารเคมี : ตรวจสอบควบคุมและสกัดกั้นสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์หรือสารอื่นที่อาจสามารถนำมาใช้ทดแทนยาเสพย์ติดได้ อุปกรณ์ในการผลิตยาเสพย์ติด ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

3. การปราบปราม : นำมาตรการทางกฎหมายใช้ ลิดรอนและทำลายเครือข่ายการผลิต ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพย์ติดอย่างเฉียบขาด พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ จิตสำนึก และพลังศรัทธา ควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยี วิธีการและการสนับสนุนต่าง ๆ ในการสืบสวนปราบปราม

4. การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ : ทำลายโครงสร้างของปัญหายาเสพย์ติดด้วยการแยกผู้เสพออกมาบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ จัดให้มีระบบการติดตาม ช่วยเหลือให้กำลังใจผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ไม่หวนกลับมาเสพอีก

5. การข่าว : ปรับปรุงระบบงานการข่าวให้สามารถสนับสนุนการปราบปรามให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลักลอบนำเข้าหรือส่งออกสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ การปราบปรามเครือข่ายการผลิต การจำหน่าย และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพย์ติด

6. การอำนวยการและประสานงาน : พัฒนาระบบการบริหารงานของหน่วยงานปฏิบัติให้มีเอกภาพ(ทำลายกำแพงของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด)และกำหนดพื้นที่เป้าหมาย(รุนแรงและปานกลาง)

7. การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม : เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างความเข้มแข็งของกระบวนการยุติธรรม

8. ความร่วมมือระหว่างประเทศ : แสวงหาความร่วมมือและผลักดันให้เกิดความร่วมมืออันจะนำไปสู่การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดของประเทศกับประเทศเพื่อบ้านประเทศต่างๆ ในภูมิภาค และประชาคมโลก

9. การวิจัย พัฒนาและติดตามประเมินผล : ให้มีการศึกษา วิจัย และติดตามประเมินผลแผนงานโครงการฯ อย่างเป็นวิชาการ บนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง วิเคราะห์อย่างเป็นวิทยาศาสตร์และเป็นระบบในการนี้ นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 120/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะปัญหายาเสพย์ติด โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการประกอบด้วยรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้บัญชาการกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิ ฯลฯ รวม 20 คน โดยมี*เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด* เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการข้างต้นนี้ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ

1. อำนวยการ สั่งการ ประสานงาน ควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของส่วนราชการ หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน และแนวทางในการเอาชนะปัญหายาเสพย์ติด

2. กำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะปัญหายาเสพย์ติดให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์

3. ปรับปรุงประสิทธิภาพบุคลากร

มหาดไทยกับการเอาชนะยาเสพย์ติด

ภาคราชการที่มีบทบาทอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับฐานราก ในหมู่บ้าน ในตำบล ในชุมชน ที่จะนำนโยบายของผู้ปกครองผู้บริหารไปสู่การปฏิบัติก็คือกระทรวงมหาดไทยอันเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนที่สำคัญกับกลุ่มเป้าหมายทั่วไป จึงเป็นบทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ที่จะผลักดันให้นโยบายการเอาชนะยาเสพย์ติดของรัฐบาลไปสู่ความสำเร็จ โดยได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ใช้เวทีชาวบ้านหรือประชาคมหมู่บ้าน ตำบล ที่มีอยู่ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญที่จะช่วยเหลือในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดภายในหมู่บ้าน ในชุมชน โดยมีภาคราชการเป็นพี่เลี้ยงคอยกระตุ้น เพื่อปลุกกระแสพลังแผ่นดินให้ลุกโหมเผาไหม้ปัญหายาเสพย์ติดให้มอดมลายสิ้น ในบางหมู่บ้านหรือชุมชน ได้กำหนดกติกาหรือใช้มาตรการทางสังคม (Social Sanction) กับผู้เสพ ผู้ค้าในหมู่บ้าน ในชุมชน เช่น ตัดน้ำตัดไฟ ฯลฯ รวมทั้งพี่น้องประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมที่จะช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูมิให้หันกลับไปเสพอีก หมู่บ้าน ชุมชนที่ร่วมกันดำเนินการนี้ที่ผ่านมานับว่าเป็นวิธีการการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดที่มีสัมฤทธิ์ผล และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

2. จัดชุดปฏิบัติการประจำตำบล นอกเหนือจากบทบาทของภาคประชาชนแล้ว ภาคราชการเองก็รวมใจ รวมพลัง ไปพร้อม ๆ กันในการทำสงครามกับยาเสพย์ติด ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานประสานรวมพลังของทุกฝ่ายในตำบล ในหมู่บ้าน ในชุมชน ได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้จัดชุดปฏิบัติการประจำตำบลขึ้นในอำเภอที่มีความพร้อมก่อนที่จะขยายผลไปยังแห่งอื่น ๆ ต่อไปจนครบทั่วประเทศ เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้ โดยชุดปฏิบัติการประจำตำบลจะมีหน้าที่ คือ

2.1 ศึกษา วิเคราะห์สภาพพื้นที่และสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพย์ติดความลักษณะความรุนแรงจำแนกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

- พื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดรุนแรง (หมู่บ้านสีแดง)

- พื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดเบาบางถึงปานกลาง (หมู่บ้านสีชมพู)
- พื้นที่ปลอดยาเสพย์ติด(หมู่บ้านสีขาว)

2.2 ร่วมกับประชาคมตำบลจัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดพื้นที่เป้าหมาย ห้วงระยะเวลาการปฏิบัติงาน เสนอให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติ โดยที่ส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแสวงหาและสนับสนุนงบประมาณแก่ชุดปฏิบัติการประจำตำบล

2.3 ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ แล้วรายงานให้*ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอ* ทราบตามเวลาที่กำหนด โดยมีมาตรการดังนี้

- หมู่บ้านสีแดง ใช้มาตรการปราบปรามอย่างจริงจังเพื่อริดรอนทำลายล้างกลุ่มขบวนการและผู้มีอิทธิพลที่สนับสนุนกลุ่มขบวนการยาเสพย์ติด ควบคู่กับการดำเนินงานด้านการป้องกันและการบำบัดรักษา
- หมู่บ้านสีชมพู ใช้มาตรการด้านการป้องกันเป็นหลัก ควบคู่กับการบำบัดรักษา และพิจารณาใช้มาตรการด้านการปราบปรามเท่าที่จำเป็น
- หมู่บ้านสีขาวใช้มาตรการสร้างเกราะภูมิคุ้มภัยกันยาเสพย์ติด และกำหนดกิจ-กรรมที่ต่อเนื่องเพื่อสร้างความปลอดยาเสพย์ติดอย่างยั่งยืน

2.4 การสนับสนุน ส่งเสริมและร่วมกับประชาคมดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

2.4.1 ด้านการป้องกัน

- กระตุ้น เร่งเร้า สนับสนุนกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน พัฒนาความเข้มแข็งของประชาคมด้วยการให้คำแนะนำ ความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการดำเนินงานร่วมศึกษา วิเคราะห์ กำหนดแนวทางและจัดทำแผนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขยาเสพย์ติดของประชาคมหมู่บ้าน
- ปลุกจิตสำนึก สร้างความตระหนักและกระแสคัดค้าน ต่อต้านยาเสพย์ติดแก่ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมาย
- ปรับทัศนคติ แนวคิด ค่านิยมให้มีวิถีการดำเนินชีวิตที่ถูกต้อง ปลอดยาเสพย์ติด
- สร้างภูมิคุ้มกันและลดเงื่อนไขในการแพร่ระบาดของยาเสพย์ติดด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาสังคมในทุกด้านเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนควบคู่กันไป
- วางระบบในการเฝ้าระวังมิให้ยาเสพย์ติดแพร่ระบาดเข้ามาในหมู่บ้าน ชุมชน

2.4.2 ด้านการปราบปราม

- จัดตั้ง วางเครือข่ายฐานข่าวเพื่อให้ทราบถึงกลุ่มขบวนการและพฤติกรรมในการกระทำผิด พร้อมทั้งจำแนกข้อมูลกลุ่มผู้เสพ ผู้ค้าและผู้ผลิตให้จัดเจน รวมทั้งจัดทำข้อมูลและจำแนกกลุ่มผู้เสพ ผู้เสพที่เป็นผู้ค้ารายย่อย
- ตรวจค้น ทำลายแหล่งผลิต จับกุมผู้ค้าและผู้ผลิต โดยอาศัยการประสานสนธิกำลังของทุกฝ่าย

2.4.3 ด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟู

- เข้าพบปะโน้มน้าว ชักนำ เสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสพเข้ารับการบำบัดรักษา
- สนับสนุนการบำบัดในทุกขั้นตอนตั้งแต่การค้นหา ถอนพิษยา และติดตามช่วยเหลือภายหลังผ่านพ้นการบำบัด

2.4.4 ด้านการบริหารจัดการ

- มีระบบการรายงานผลการดำเนินงานให้อำเภอ จังหวัด เป็นประจำทุกเดือน

3. ใช้กองร้อยอาสารักษาดินแดนที่มีอยู่ทั่วประเทศเป็นวิทยากร ให้ความรู้แก่กลุ่มเยาวชน นักเรียน นักศึกษา ลูกคนงานก่อสร้าง และเด็กจรจัดที่ไม่มีพฤติกรรมในการใช้ยาเสพย์ติด โดยใช้วิธีการเชิญชวนเข้า อบรม เพื่อสร้างเกราะภูมิคุ้มกันแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมให้สามารถหาวิธีแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องหันไปพึ่งยาเสพย์ติด ด้วยการจัดหลักสูตรให้เหมาะสมกับวัยของผู้เข้ารับการฝึกอบรม เน้นให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความสนุก ประทับใจ รักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันให้สอดแทรกปลูกฝังเรื่องยาเสพย์ติดควบคู่กันไปด้วย โดยคัดเลือกสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนที่มีความพร้อมและเหมาะสมเข้าฝึก อบรม เป็นวิทยากรกับค่ายทหาร รวมทั้งใช้กองร้อยอาสารักษาดินแดนเป็นศูนย์ในการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพย์ติด ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการปรับปรุงกองร้อยอาสารักษาดินแดนจังหวัดอยู่

4. จัดตั้งมูลนิธิพลังแผ่นดินเพื่อป้องกันการระบาดยาเสพย์ติด เพื่อรองรับเงินบริจาคของนายกรัฐมนตรีจำนวน 20 ล้านบาท

5. ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการดำเนินคดียาเสพย์ติด คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกระบวนการดำเนินคดียาเสพย์ติด ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ได้พิจารณาปรับปรุงในหลายประเด็น ที่สำคัญได้แก่

5.1 การดำเนินการเกี่ยวกับของกลางที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดคดียาเสพย์ติด ที่เจ้าหน้าที่ต้องดูแลเก็บรักษาไว้ มีสถิติเป็นจำนวนมาก เช่น ยาบ้าที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ยานพาหนะที่พนักงานสอบสวนเก็บรักษาไว้ ปัจจุบันมีมากกว่า 1,400 คัน

5.2 การพิจารณาโทษปรับที่มีอัตราไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามผู้กระทำความผิดคดียาเสพย์ติดฯ ซึ่งใช้มานานกว่า 10 ปี รวมทั้งให้มีการประเมินปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้ด้วย

5.3 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสถานบริการให้สถานบริการทุกประเภทต้องขออนุญาตเปิดในเวลากลางคืน และต้องอยู่ในเขตพื้นที่ในปริมณฑลเฉพาะที่กำหนดใน Zoning สถานบริการ ซึ่งในเบื้องต้นนี้มีจังหวัดที่ได้กำหนด Zoning สถานบริการที่ชัดเจนแล้วใน 5 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ตาก นครราชสีมา สุรินทร์ และสมุทรสงคราม

6. ให้เข้มงวดกวดขันสถานบริการที่ผิดกฎหมายและกวดขันมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์เข้าไปใช้บริการ เนื่องจากในปัจจุบันมีสถานเริงรมย์และสถานบริการต่าง ๆ ตั้งอยู่ในสถานที่ที่ยังไม่เหมาะสม มีเด็กและเยาวชนเข้าไปเที่ยวเตร่มั่วสุมอยู่เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพย์ติด ซึ่งแนวโน้มของกลุ่มผู้เสพที่เพิ่มมากขึ้นจะเป็นกลุ่มเด็กและเยาวชน และจะมีเกณฑ์เฉลี่ยของอายุน้อยลงมาเรื่อย ๆ จึงได้ให้ทุกจังหวัดเข้มงวดกวดขันสถานบริการที่ผิดกฎหมาย และกวดขันมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 20ปีบริบูรณ์เข้าไปใช้บริการ ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาถึงเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2544 มีการจับกุมผู้กระทำผิดและสถานบริการที่ผิดกฎหมายแล้วใน 37 จังหวัด

7. จัดทำโครงการ "นักเรียนเยี่ยมคุก" เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้ตระหนักถึงโทษภัยและความทุกข์ที่ได้รับจากการกระทำผิดกฎหมาย จึงให้จังหวัดร่วมกับเรือนจำหรือทัณฑสถานในพื้นที่จัดทำโครงการ "นักเรียนเยี่ยมคุก" เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้เห็นบทเรียนชีวิตที่ผิดพลาด ขาดความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จะได้เกิดความระมัดระวัง ไม่หลงผิดและประพฤติตนให้อยู่ห่างไกลจากยาเสพย์ติด ในการดำเนินการในเรื่องนี้ ได้ให้จังหวัดคำนึงถึงความปลอดภัยของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องให้เด็กและเยาวชนที่เข้าไปได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังด้วย โดยจะได้มีการประเมินผลในการดำเนินโครงการนี้ด้วย

เงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติด

การต่อสู้กับปัญหายาเสพย์ติดจึงจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างเต็มความสามารถ ผนึกกำลังร่วมกัน ทั้งจากทุกภาคส่วนของสังคม รวมกันเป็นพลังที่แข็งแกร่ง จึงจะสามารถทำสงคราม

ชนะศึกยาเสพย์ติดนี้ได้

จึงขอให้เราทุกคนช่วยกันสอดส่องเฝ้าระวังดูแลบุคคลใกล้ชิด บุตรหลานในชุมชน และขอให้ทุกคนตระหนักว่าหากเราทุกคนได้มีส่วนร่วมที่จะจัดการกับหมู่บ้าน หรือชุมชนของเราแล้ว เราจะสามารถที่จะเอาชนะปัญหายาเสพย์ติดได้ และขอให้มั่นใจได้ว่าฝ่ายราชการจะให้การสนับสนุน ให้การคุ้มครอง ดูแลความปลอดภัย อย่าได้หวั่นเกรงใด ๆ โปรดให้ความร่วมมือในการแจ้งเบาะแสกับตำรวจ หรือฝ่ายปกครองให้ทราบเพื่อช่วยกันปราบปรามการแพร่ระบาดของยาเสพย์ติด สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพย์ติดก็จะได้รับการดำเนินการอย่างเฉียบขาด

มีประเด็นที่จะต้องฝากให้เราทุกคนได้ช่วยกันในการที่จะต้องป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนหลงผิด ต้องสั่งสอนอบรมให้มีความรู้เท่าทันกับปัญหา โทษภัยอันเกิดจากยาเสพย์ติด ซึ่งเด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มที่พบว่ามีสถิติการแพร่ระบาดอย่างรุนแรง และมีพัฒนาการของยาเสพย์ติดทั้งในด้าน Demand และ Supply ภายใต้สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมใหม่ของสังคมปัจจุบันที่มากับสื่อสารสนเทศและสื่อบันเทิงต่าง ๆ จากนอกประเทศ มีผลต่อกลุ่มวัยรุ่นและมีส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้สัมผัสใกล้ชิดกับปัญหายาเสพย์ติด และในส่วนของกระทรวงมหาดไทยที่ได้ริเริ่มในการกำหนดเขตพื้นที่ปริมณฑลเฉพาะสำหรับสถานบริการ หรือ Zoning สถานบริการนั้น จะต้องขอความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องขอได้โปรดให้ความร่วมมือด้วย บางฝ่ายอาจได้ประโยชน์ บางฝ่ายอาจเสียประโยชน์ แต่ทั้งนี้การกำหนด Zoning มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดเขตพื้นที่ตั้งสถานเริงรมย์และสถานบริการให้อยู่ในบริเวณที่เหมาะสม สะดวกในการรักษาความสงบเรียบร้อย ไม่เป็นแหล่งมั่วสุมของเยาวชน และลดการแพร่ระบาดของยาเสพย์ติด จึงขอให้ผู้มีส่วนได้เสียจากการกำหนดเขตพื้นที่สถานบริการนี้ได้โปรดเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งด้วย

ท้ายที่สุดที่เป็นปัจจัยนำสู่ความสำเร็จในการเอาชนะปัญหายาเสพย์ติดขึ้นอยู่กับเราทุกคน ที่จะร่วมมือ ร่วมใจ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน รวมพลังกันจากพลังของตน พลังของครอบครัว พลังของชุมชน พลังของหมู่บ้าน รวมกันเป็น **พลังแผ่นดิน** ที่จะต่อสู้เพื่อความถูกต้อง เอาชนะปัญหายาเสพย์ติด เพื่อบุตรหลานในอนาคต ได้เกิดความภาคภูมิในความสามัคคีของคนไทยทั้งชาติให้ดำรงอยู่คู่กับความภูมิใจในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ของเราสืบไป

ยาเสพย์ติด.....ปัญหาของใคร?

สุรางค์ เอกโชติ *

การที่รัฐบาลภายใต้การนำโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร) ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน 9 ประการ ในจำนวนนี้ รัฐบาลได้แสดงความจำนงที่จะจัดตั้งสถานบำบัดผู้ติดยาเสพย์ติด ควบคู่กับการปราบปรามและป้องกันยาเสพย์ติดให้โทษ ต่อมาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2544 ได้จัดการประชุมเพื่อชี้แจงนโยบายของรัฐบาลให้ผู้บริหารระดับสูงของทุกกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานภาครัฐวิสาหกิจ ตำรวจและทหาร ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการ ได้นำภารกิจหลัก 3 ประการไปปฏิบัติ เรียกว่า*ประกาศ 3 สงคราม*ได้แก่

1. ความยากจน โดยจะดำเนินการทุกอย่างในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้ทุกคนพ้นจากความยากจน

2. การต่อสู้กับปัญหายาเสพย์ติด ซึ่งเป็นปัญหาระดับชาติ โดยจะทำทุกวิถีทางเพื่อจะทำทุกอย่างในการขจัดปัญหายาเสพย์ติดให้หมดไป

3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อนำประเทศชาติไปสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจ

สำหรับสงครามยาเสพย์ติด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร.ต.อ.ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์) ได้มอบนโยบายการปราบปรามยาเสพย์ติดให้เป็นภารกิจเร่งด่วน เป็นนโยบายสำคัญของกระทรวงมหาดไทยที่ต้องตอบสนองนโยบายของรัฐบาลด้วยการส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการปฏิบัติตามนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดตามหลักการป้องกันนำหน้าการปราบปรามพัฒนาประสิทธิภาพงานของระบบปฏิบัติการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะนำนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติดไปปฏิบัติ ทั้งในด้านของระบบฐานข้อมูล ระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ อย่างมีเอกภาพในการประสานการปฏิบัติและมีประสิทธิภาพในการทำงาน ตลอดจนพัฒนาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายปกครอง และตำรวจในการป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติด ให้แก่ หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผู้เขียนเชื่อว่านโยบายดังกล่าวเป็นที่สนใจของประชาชนซึ่งจะคอยติดตามเฝ้าดูผลสัมฤทธิ์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพราะอย่างน้อย ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้ให้ความเอาใจใส่ดูแล ประกาศนโยบายทำสงครามกับยาเสพย์ติดอย่างชัดเจน พร้อมทั้งมีขั้นตอนแนวทางในการปฏิบัติงาน ทำให้หน่วยงานและข้าราชการประจำผู้มีหน้าที่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รับผิดชอบทั้งในเชิงลึก และในเชิงกว้าง จะได้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำผิดให้เป็นบุคคลที่สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งมีผู้ต้องขังจำนวน 240,537 คน [1] (ข้อมูล ณ 30 เมษายน 2544) ในจำนวนนี้ เป็นนักโทษเด็ดขาดในความผิดตาม พ.ร.บ. ยาเสพย์ติดแยกตามประเภทคดี ดังนี้

---

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 (งานราชทัณฑ์) ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์

[1] ข้อมูลจากกองแผนงาน กรมราชทัณฑ์

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
เสพ	3,617	1,409	5,026	5.54
ครอบครอง	12,898	2,119	15,017	16.54
เสพและครอบครอง	6,342	1,458	7,800	8.59
รวม	22,857	4,986	27,843	30.67
จำหน่าย	19,986	9,065	29,051	32.00
ครอบครองเพื่อจำหน่าย	24,538	8,466	33,004	36.35
อื่นๆ (ผลิต/นำเข้า /ส่งออก ฯลฯ)	353	532	885	0.97
รวม	44,877	18,063	62,940	69.33
รวมทั้งสิ้น	67,734	23,049	90,783	
ร้อยละ	74.61	25.39		100

หากจะจำแนกนักโทษเด็ดขาดคดี *พ.ร.บ.ยาเสพติดฯ* ตามระดับอายุ ปรากฏได้ดังนี้

อายุ	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
18 - 25 ปี	22,672	5,827	28,499	31.39
เกิน 25 ปี	45,062	17,222	62,284	68.61
รวม	67,734	23,049	90,783	100

สำรวจ ณ 31 มีนาคม 2544

จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้กระทำผิดคดี *พ.ร.บ. ยาเสพติดฯ* คิดเป็นร้อยละ 69.33 แบ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดเพศชาย ร้อยละ 74.61 เพศหญิงร้อยละ 25.39 และหากแบ่งตามระดับอายุจะพบว่า นักโทษที่มีอายุระหว่าง 18 - 25 ปี คิดเป็นร้อยละ 31.39 ของนักโทษทั้งหมด และนักโทษที่มีอายุเกินกว่า 25 ปี คิดเป็นร้อยละ 68.61

ในฐานะที่ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลกรมราชทัณฑ์ ได้มอบหมายนโยบายสำคัญให้กรมราชทัณฑ์หลังจากรับฟังบรรยายสรุปและตรวจเยี่ยมเรือนจำกลางบางขวางเมื่อวันเสาร์ที่ 21 เมษายน 2544 โดย *ให้นำนวัตกรรมการลงโทษด้วยวิธีอื่นๆ มาใช้แทนโทษจำคุก ให้เรือนจำเป็นสถานที่คุมขังนักโทษที่มีโทษจำคุกระยะยาว ความผิดคดีร้ายแรง เป็นผู้ร้ายโดยสันดาน มีพฤติกรรมโหดเหี้ยม ทารุณ หรือเป็นผู้ค้ายาเสพย์ติดรายใหญ่มาก เป็นต้น สำหรับผู้กระทำผิดเล็กน้อย มีโทษจำคุกระยะสั้นๆ กระทำการโดยไม่ตั้งใจ หรือประมาท ผู้เสพยา ผู้ค้ารายย่อย ไม่ควรเข้าอยู่ในเรือนจำ*

ซึ่งหมายความว่า ให้กรมราชทัณฑ์นำผู้เสพยาเสพย์ติด ผู้ติดยา ออกจากระบบราชทัณฑ์ เพราะบุคคลเหล่านี้มิใช่เป็นอาชญากร แต่เป็นเหยื่อของยาบ้า บางรายอาจจะเป็นเหยื่อของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ซึ่งนับได้ว่าเป็นเรื่องที่ถูกต้องตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาอย่างแท้จริง ในการที่จะป้องกันสังคมให้ได้รับความปลอดภัย อาชญากรประเภทร้ายแรงถูกจำคุกอยู่ในเรือนจำระยะยาว ไม่มีโอกาสออกมาทำร้ายคนในสังคมได้อีกต่อไป

ดังนั้น กรมราชทัณฑ์ จึงได้จัดตั้งสำนักยาเสพย์ติดเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้านการจัดทำแผนการดำเนินงานด้านการป้องกันและแก้ไข

ปัญหายาเสพย์ติด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การปฏิบัติงานเชิงรุก เป็นการป้องและปรามให้ผู้ที่คิดจะกระทำผิดรู้จักยับยั้ง ชั่งใจ ไตร่ตรอง มองเห็นถึงผลดีผลเสียของการกระทำ และรู้สึกเกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์ที่จะได้รับ ซึ่งประกอบด้วย

- โครงการที่เป็นรูปธรรมและเร่งด่วน เช่น การนำเยาวชนเยี่ยมคุก เพื่อเปิดโอกาสให้เยาวชนซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงเข้าไปศึกษาดูงานในเรือนจำ เพื่อให้เห็นภาพของความยากลำบากในการดำรงชีพที่ไร้อิสรภาพ ขาดพ่อแม่ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีแต่การป้องกันการแหกหัก การหลบหนี การก่อเหตุร้าย ดำรงชีวิตภายใต้ระเบียบ วินัย กฎเกณฑ์ทางสังคมของเรือนจำ/ทัณฑสถาน เช่น การตีตรวน การจำกัดอาณาบริเวณภายใน หากเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมเสพยาเสพย์ติด ก็จะสื่อให้เห็นถึงผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยมีโรคภัยไข้เจ็บเรื้อรังนานับประการ เป็นต้น

- การทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ด้วยการทำข่าว เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนได้รับทราบถึงผลของการเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพย์ติดซึ่งมีโทษสูงสุดคือประหารชีวิต และรัฐบาลได้ดำเนินการอย่างเปิดเผย จริงจัง ต่อเนื่อง โปร่งใส และรวดเร็ว

- การลดจำนวนผู้ต้องขังภายในเรือนจำและทัณฑสถานด้วยการนำผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมติดยาเสพย์ติด หรือมีไว้ในครอบครองไม่เกิน 25 เม็ดและเหลือโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี จำนวน 5,000 คน ส่งเข้าไปบำบัดรักษาฟื้นฟูในค่ายทหาร 25 แห่ง โดยใช้หลักสูตร Fast Model เป็นระยะเวลา 6 เดือน เมื่อจบหลักสูตรแล้วจะทำการคุมประพฤติต่อไปอีก 6 เดือน จึงจะได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษไปในที่สุด วิธีการนี้ เป็นการนำผู้กระทำความผิดโดยไม่ได้ตั้งใจออกมาอยู่นอกเรือนจำเป็นการผ่อนคลายความเครียด ระบายความแออัดภายในเรือนจำ ผู้ต้องขังได้รับการบำบัดรักษาอย่างแท้จริง เป็นการลดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังเป็นการสร้างความรู้สึกที่ดีเป็นที่ยอมรับของสังคมว่า ผู้กระทำผิดยังมีฐานะเป็นผู้ป่วยซึ่งต้องได้รับการรักษา

- ผู้ต้องขังคดี จำหน่าย หรือมียาเสพย์ติดไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย มีพฤติกรรมการกระทำผิดที่ซับซ้อน วกวน มีของกลางและผู้ร่วมกระทำผิดเป็นจำนวนมาก นับเป็นผู้ต้องขังรายสำคัญ ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกระยะยาว ต้องแยกขังไว้ในเรือนจำที่มีความมั่นคงสูง เช่น เรือนจำกลางบางขวาง เรือนจำกลางนครศรีธรรมราช เรือนจำกลางคลองเปรม หรือเรือนจำกลางสงขลา

นอกจากนี้ ยังได้มีมาตรการในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภารกิจหลักของกรมราชทัณฑ์ให้สังคมรับทราบและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ คือ "รายการกรองสถานการณ์" กำหนดเดือนละ 1 ครั้ง

2. การปฏิบัติงานเชิงรับ เป็นการปฏิบัติงานปกติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น

- การจัดทำสารบบข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ เพื่อประสานประโยชน์ของทางราชการทั้งในและนอกกระบวนการยุติธรรม

- การจัดทำ เชื่อมโยง ข้อมูลทะเบียนประวัติ ผู้ร้ายรายสำคัญ ประวัติเจ้าหน้าที่เรือนจำ/ทัณฑสถาน

- การจัดสัมมนาผู้ปฏิบัติงานชุมชนบำบัด จัดทำเว็บไซต์ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานชุมชนบำบัดในลักษณะของ Community Incontrol ซึ่งมีต้นแบบจากประเทศอิตาลี และองค์การ DAY TOP ประเทศสหรัฐอเมริกา

- การจัดสร้างองค์กรครอบครัวสัมพันธ์ เพื่อเปิดโอกาสให้ครอบครัวของสมาชิกชุมชนบำบัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัย และเพื่อเป็นประโยชน์เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษไปอยู่ในสังคม ครอบครัวจะได้มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ เข้าใจในความรู้สึกและความต้องการของผู้ที่เคยมีประวัติการเสพยาเสพย์ติด

- การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดของกรมราชทัณฑ์ เพื่อประเมินผลงาน ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

จากการดำเนินงานดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามของกรมราชทัณฑ์ในการตอบสนอง

นโยบายของกระทรวงมหาดไทยและนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่ง แต่การแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดไม่สามารถจะหยุดไว้เพียงเท่านี้ เพราะปัญหานับวันจะเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนกล่าวได้ว่า ***"ยาเสพย์ติดเป็นปัญหาของคนในชาติ"*** ที่สั่งสมมาเป็นเวลาช้านาน จนแพร่ระบาดไปถึงกลุ่มนักเรียน นักศึกษา ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญเป็นอนาคตของประเทศ คนในชาติต้องให้ความร่วมมือร่วมใจ สนับสนุน ส่งเสริม เร่งรัดนำนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขป้องกันและปราบปรามไปปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ต้องราชทัณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพย์ติด จำนวนร้อยละ 69.33 เป็นบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนถึงมูลเหตุ แรงจูงใจ พฤติกรรมการกระทำผิดและผลที่ได้รับ ที่บุคคลเหล่านี้เข้ามาข้องเกี่ยวกับยาเสพย์ติด ไม่ว่าจะครอบครองเพื่อเสพ หรือครอบครองเพื่อจำหน่ายที่เรียกว่าเป็นผู้ค้ารายย่อย และผู้ค้ารายใหญ่ ดังจะเห็นได้จากรายงานการวิจัยเกี่ยวกับเส้นทางชีวิตของผู้ต้องขังในคดียาเสพย์ติด[2] ดังนี้

ข้อมูล / กลุ่มคน	ผู้เสพ	ผู้ค้ารายย่อย	ผู้ค้ารายใหญ่
ความหมาย	- ผู้ติดยาเสพย์ติด - อาชญากร	มีไว้ครอบครองเพื่อเสพหรือเพื่อจำหน่าย	มีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย
เพศ	ชายมากกว่าหญิง	ชายมากกว่าหญิง	ชาย
อายุขณะจับกุม	ต่ำกว่า 25 ปี	ต่ำกว่า 25 ปี	31 - 40 ปี
การศึกษา	ประถมศึกษา	ประถมศึกษา	อาชีวศึกษา - ปริญญาโท
สถานภาพ	โสดอยู่กับพ่อแม่	โสดอยู่กับพ่อแม่	สมรสแล้ว
แรงจูงใจ	อยากลอง เพื่อนชอบ เข้าใจผิดคิดว่าเป็นยาขยันรักษาโรคได้ เสพแล้วแก้ปัญหาได้	ไม่มีทางเลือกในชีวิต มีปัญหาทางเศรษฐกิจ ไม่มีงานทำ ไม่มีรายได้ ถูกชักจูง ขายได้กำไรดี ซื้อง่าย	ธุรกิจล้มเหลว มีหนี้สิน ต้องการเงิน หวังร่ำรวย ใช้หนี้ นิยมวัตถุ
พฤติกรรม	มีเงินมาซื้อเพื่อเสพ	นำยาไปขายเพื่อให้ได้เงินมาซื้อยาเสพย์ติดใช้เอง	เป็นผู้เสพยา เคยค้ารายย่อย
อาชีพเดิม	- นักเรียน / นักศึกษา - รับจ้างทั่วไป/ขับรถรับจ้าง - รายได้น้อย	- นักเรียน/ นักศึกษา - รับจ้างทั่วไป - ใช้แรงงาน/ขับรถรับจ้าง - ทำงานภาคเกษตร - ลูกเรือประมง - ผู้เที่ยว/ประกอบอาชีพในสถานเริงรมย์	ฐานะยากจน - ร่ำรวย ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัว
การรับรู้ทางกฎหมาย	- ไม่รับรู้ถึงโทษทางกฎหมาย - ไม่รับรู้ถึงความผิด		- ไม่ยอมรับว่าเป็นความผิด จนกว่าจะจับตัวได้

[2] รายงานวิจัยเรื่อง "เส้นทางชีวิตของผู้ต้องขังในคดียาเสพย์ติด" โดยนัทธี จิตสว่าง และสุมนทิพย์ ใจเหล็ก, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ราชทัณฑ์ เรือนจำกลางคลองเปรม, 2544.

และจากการที่ผู้เขียนได้มีประสบการณ์และโอกาสไปตรวจราชการเรือนจำต่าง ๆ ได้พบว่า ผู้ต้องขังชายและหญิงในเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ เป็นกลุ่มใหญ่ๆ ทำให้พบว่า ผู้ต้องขังคดีความผิดตาม พ.ร.บ.ยาเสพย์ติดให้โทษมีเป็นจำนวนมาก ต่างมีความต้องการกลับบ้าน ขาดญาติพี่น้องมาเยี่ยม ทุกคนอยากได้สิทธิประโยชน์ในการทูลเกล้าฯขอพระราชทานอภัยโทษรายตัว อยากได้รับพระราชทานอภัยโทษหมู่ อยากได้รับพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษจำคุก เพื่อจะได้ถูกคุมประพฤติและออกไปอยู่บ้านเร็วกว่าปกติ เหมือนกับผู้ต้องขังในคดีอื่นๆ และมักจะมีคำถามอยู่เสมอว่า ทำไมเขาจึงไม่มีสิทธิประโยชน์ในเรื่องดังกล่าว ...บ้าง?

ผู้เขียนจึงต้องอธิบายว่า การกระทำผิด พ.ร.บ.ยาเสพย์ติดให้โทษ ไม่ว่าจะเป็นผู้เสพ ผู้ค้ารายย่อยหรือมียาเสพย์ติดไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ เป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคมและประเทศชาติโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้ผู้ที่ติดยาเสพย์ติดกลายเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่มีศักยภาพ ไม่สามารถที่จะสร้างผลผลิตในทางเศรษฐศาสตร์ให้แก่ประเทศชาติได้เลย

หากเปรียบเทียบกับผู้กระทำผิดคดีที่เกี่ยวกับชีวิตร่างกาย และทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น คดีพยายามฆ่า ฆ่าคนตายโดยเจตนา ผู้กระทำผิดคดี พ.ร.บ.ยาเสพย์ติด ไม่น่าได้รับการอภัย โดยเฉพาะผู้ค้ารายใหญ่หรือผู้ชายยาเสพย์ติดให้กับนักเรียน นักศึกษา กลุ่มวัยรุ่น เยาวชน คนเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีความรู้ มีความสามารถ มีศักยภาพ แต่เห็นกงจักรเป็นดอกบัว เห็นผิดเป็นชอบ ต่อเมื่อถูกจับกุมดำเนินคดีจนถึงมีคำพิพากษาลงโทษ จำคุก ประหารชีวิต จึงจะได้มีเวลาทบทวนพฤติกรรมที่ผ่านมา ท่ามกลางการดำรงชีพด้วยความยากลำบาก ขาดอิสรภาพ หรือต้องใช้เวลาเกือบตลอดชีวิตอย่างไร้ค่าในเรือนจำ บางรายจบชีวิตในเรือนจำ บางรายวนเวียนอยู่ในเรือนจำ จึงจะพบว่า การค้ายาเสพย์ติดมิได้ทำให้ขยันสามารถเพิ่มผลผลิต ทำให้ร่ำรวยได้อย่างที่คิด แต่กลับเป็นวิบากกรรมแห่งชีวิตที่ไม่อาจจะลืมเลือนได้

ยังมีผู้กระทำผิดอีกจำพวกหนึ่งที่ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เป็นบุคคลที่เดินเข้าไปใน วงจรของยาเสพย์ติดให้โทษโดยไม่รู้ตัว เนื่องจากได้รับการบีบคั้นทางกระแสสังคมที่นิยมวัตถุและต้องได้รับโทษ จำคุก ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก บุคคลกลุ่มนี้มักจะมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ มีความรู้น้อย ขาดการศึกษา ว่างงาน ตกงาน ไม่มีรายได้ ฐานะยากจน จึงมีผลกระทบทำให้เกิดปัญหาสังคมติดตามมาคือต้องพึ่งพาครอบครัว บางครอบครัวเข้าไปพัวพันกับยาเสพย์ติดทั้งพ่อ แม่และลูก ต้องโทษอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ต้องละทิ้งลูกน้อยทั้งที่อยู่ในวัยทารก วัยเด็ก วัยศึกษาเล่าเรียน กำลังเจริญเติบโต ต้องการความรัก ความอบอุ่นแบบอย่างที่ดีจากพ่อแม่ ให้พี่ ป้า น้า อา ปู่ ย่า ตา ยาย เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบลูกหลาน ส่งเสียเงินทอง มาเยี่ยมเยียนในระหว่างต้องโทษ

นับเป็นภาระที่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ไม่อาจจะละเลยเสียได้ ถือเป็นภารกิจรองที่จะทำให้ภารกิจหลักด้านการควบคุมผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาล ด้านการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยประสบผลสำเร็จ ผู้ต้องขังปฏิบัติตนเองตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และตั้งใจพัฒนาตนเองด้วยการเรียนวิชาสามัญ นับแต่อ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ จนจบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทางด้านวิชาชีพช่างสาขาต่างๆ อาทิ เช่น การนวดแผนโบราณ การตัดผมชาย ช่างเสริมสวยสตรี การตัดเย็บเสื้อผ้า ช่างปูน ตามที่ตลาดแรงงานต้องการ รวมไปถึง วิชาชีพด้านการเกษตรตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจแบบพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ ตลอดจนการพัฒนาจิตใจให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ มีคุณธรรมและจริยธรรม อีกทั้งเป็นผู้ให้การสังคมสงเคราะห์ โดยขอความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้ผู้ต้องขังทุกคน มีความรู้ทั้งภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ มีประกาศนียบัตรอย่างน้อย ๆ คนละ 1 ใบก่อนจะพ้นโทษ เพื่อนำไปเป็นใบเบิกทางในการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ภายหลังพ้นโทษ เป็นการแก้ไขพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยความร่วมมือร่วมใจจากทุกๆ ฝ่าย

ดังนั้น **คนในชาติจึงเป็นคำตอบของปัญหายาเสพย์ติด** ที่ไม่สามารถจะรอเวลาเริ่มต้นแก้ไขที่เหตุหรือผล หรือเลือกแก้ไข ณ จุดใดจุดหนึ่ง แต่คนในชาติทุกคนทั้งที่มีส่วนรับผิดชอบบ้านเมือง จะต้องทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม ซึ่งเรียกว่า **ผู้แก้ไข** ควรจะต้องมีมาตรการต่าง ๆ อีกมากมาย อาทิเช่น การรับแจ้งเบาะแสจากประชาชน การให้ข้อมูลความเป็นจริงแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ออกมาเร่งรัดปลุกระดมให้ทุกคนในสังคมตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและหน้าที่ของพลเมืองดีที่จะต้องให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาของชาติอย่างโปร่งใส และผู้ถูกแก้ไขคือคนในสังคมทุกคนจะต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามกำลังความสามารถที่จะกระทำได้ ปัญหายาเสพย์ติดก็คงจะทุเลาและหมดไปจากสังคมไทยในที่สุด

บทบาทแม่บ้านมหาดไทยกับปัญหายาเสพย์ติด

คุณหญิงมานิดา ยุวบูรณ์ *

คำนำ

สมาคมแม่บ้านมหาดไทย มีความเป็นมาโดยเริ่มด้วยการรวมกลุ่มสตรีในรูปของชมรมแม่บ้าน ซึ่งมีสามีรับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยด้วยกัน เป็นเวลานานเกือบ 20 ปี กล่าวคือ ตั้งแต่เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2524 และได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็น "สมาคมแม่บ้านมหาดไทย" เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2525 นับจากอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ สมาคมแม่บ้านมหาดไทยได้มีส่วนร่วมกับสังคมในการส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นสาธารณประโยชน์อย่างต่อเนื่องเสมอมา

บทบาทของแม่บ้านมหาดไทย

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา สถานการณ์และหลากหลายปัญหาของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างทางสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ขาดความสมดุลในการพัฒนา สถาบันหลักทางสังคมหลายสถาบันที่เคยเข้มแข็งกลับอ่อนแอลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันครอบครัว จึงเป็นช่องว่างทำให้เกิดปัญหายาเสพย์ติดแพร่ระบาดอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั่วประเทศในปัจจุบัน

สมาคมแม่บ้านมหาดไทยตระหนักดีอยู่เสมอว่าปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพย์ติดนั้น นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นถึงขั้นวิกฤติและจะรุกรานแผ่ขยายเข้าไปในครอบครัว หมู่บ้าน ชุมชน ตลอดจนสถาบันการศึกษาและสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นโครงสร้างทางสังคมหน่วยที่เล็กที่สุด แต่มีความสำคัญที่สุด เพราะสมาชิกของครอบครัว ก็เป็นสมาชิกของทุก ๆ สถาบันหลักของประเทศ ดังนั้น ถ้าสถาบันครอบครัวอ่อนแอลง ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้นการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดจึงต้องอาศัยการผนึกกำลัง และความร่วมมือจากทุกส่วนในสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างจริงจัง

กิจกรรมการรณรงค์ต่อต้านยาเสพย์ติดในกลุ่มเป้าหมาย ที่เป็นผู้นำกลุ่มแม่บ้าน และสตรีในทุกจังหวัดนับเป็นกิจกรรมที่สำคัญกิจกรรมหนึ่ง ที่สมาคมแม่บ้านมหาดไทยได้มุ่งมั่นดำเนินการด้วยเล็งเห็นว่าบรรดาสตรีและแม่บ้านของทุกครอบครัว ล้วนมีบทบาทสำคัญในการเลี้ยงดูบุตรหลาน และรับรู้ถึงสภาพความเป็นไปของสมาชิกในครอบครัวมากที่สุด อีกทั้งยังต้องมีภาระรับผิดชอบในการทำงานช่วยเหลือสามีเพื่อหาเลี้ยงครอบครัวอีกด้วย จึงนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในสถาบันครอบครัว และสมควรจะได้รับภูมิคุ้มกันให้ทราบถึงพิษภัยของยาเสพย์ติดเพื่อให้มีความพร้อมและสามารถเป็นแกนนำในการเผยแพร่แนวคิด และการปฏิบัติให้เป็นแบบอย่างในการป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมทั้งต่อต้านการแพร่ระบาดของยาเสพย์ติดได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันบรรดาสตรีและแม่บ้านที่หลงผิดและเข้าไปสู่วงจรของยาเสพย์ติด ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ตาม บุคคลเหล่านี้ก็สมควรได้รับการบำบัดฟื้นฟู ทั้งร่างกายและจิตใจ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกับสังคม และปฏิบัติหน้าที่ลูกที่ดีของพ่อแม่

เป็นแม่ที่ดีของลูก และภรรยาที่ดีของสามีตลอดไปได้ เช่นกันกับสตรีและแม่บ้านอื่น ๆ

ในการนี้สมาคมแม่บ้านมหาดไทย จึงได้ริเริ่มจัดทำโครงการฝึกอบรมผู้นำกลุ่มแม่บ้าน และผู้นำสตรีต้านภัยยาเสพย์ติด ในปี 2544 นั้น โดยได้กำหนดเป้าหมาย ที่จะดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกให้แก่ผู้นำกลุ่มแม่บ้าน และผู้นำสตรีในหมู่บ้าน/ชุมชนในพื้นที่จังหวัดทั้ง 75 จังหวัด โดยกำหนดให้จังหวัดละ 150 คน รวมทั้งสิ้นทั่วประเทศจำนวน 11,250 คน ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าว เป็นแกนนำในการขยายผลเผยแพร่ความรู้ และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ชุมชน ในการต่อต้านยาเสพย์ติด โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนด้วยดีจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยให้การสนับสนุนงบประมาณ ในการดำเนินการตามโครงการร่วมกับสมาคมแม่บ้านมหาดไทย และชมรมแม่บ้านมหาดไทยจังหวัด ทุกจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการจัดฝึกอบรม ตามโครงการนี้พร้อมกันทั่วประเทศ ในวันที่ 26 มิถุนายน 2544 ซึ่งตรงกับวันต่อต้านยาเสพย์ติดสากลนั่นเอง

และในวันเดียวกัน คณะกรรมการบริหารสมาคมแม่บ้านมหาดไทยได้เดินทางไปเยี่ยมผู้ต้องขังหญิง ณ ทัณฑสถานบำบัดพิเศษหญิง ซึ่งตั้งอยู่ ณ ตำบลคลองห้า อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ภายในทัณฑสถานบำบัดพิเศษหญิงแห่งนี้ มีผู้ต้องขังหญิงที่ต้องโทษเกี่ยวกับคดียาเสพย์ติดที่มีกำหนดโทษไม่เกิน 10 ปี อยู่จำนวนรวมทั้งสิ้น 2,716 คน โดยทัณฑสถานแห่งนี้ มีหน้าที่ให้การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังหญิงเหล่านั้น โดยดำเนินการอบรมพัฒนาปรับปรุง แก้ไขพฤติกรรมและฝึกวิชาชีพให้ เพื่อให้สามารถนำความรู้ที่ได้รับนั้น ไปใช้หลังพ้นโทษ ซึ่งในการเดินทางไปเยี่ยมผู้ต้องขังในครั้งนี้ ก็เพื่อเป็นกำลังใจให้ผู้ต้องขังหญิงเหล่านั้นได้เห็นว่าสังคมยังมีความห่วงใย เห็นอกเห็นใจ พร้อมที่จะให้อภัยและยินดีต้อนรับพวกเธอเหล่านั้น กลับมาสู่สังคมภายนอกอีกครั้งหนึ่ง

ส่งท้าย

โครงการรณรงค์ต่อต้านยาเสพย์ติด ในผู้นำกลุ่มแม่บ้านและผู้นำกลุ่มสตรีที่สมาคมแม่บ้านมหาดไทยดำเนินไปนี้ เป็นเพียงกิจกรรมหนึ่งที่ดำเนินการไปในปี 2544 เท่านั้น อย่างไรก็ตามสมาคมแม่บ้านมหาดไทยจะมุ่งมั่นรณรงค์และแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดนี้ต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง และยังคาดหวังในอนาคตว่า การแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดให้หมดสิ้นไปจากประเทศไทย แม้จะเป็นหนทางที่ยากและยาวไกล แต่ถ้าหากคนไทยทุกหมู่เหล่าไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนได้ผนึกกำลังกันอย่างเหนียวแน่น และต่อเนื่องแล้ว ปัญหาเหล่านี้ย่อมหมดสิ้นไปจากแผ่นดินไทยอย่างแน่นอน

การรณรงค์ต่อต้านยาเสพย์ติดในเยาวชนของกองทัพอากาศ

คุณหญิงพรรณทอง มณีศิลป์ *

บทนำ

สมาคมแม่บ้านทหารอากาศซึ่งก่อตั้ง โดย คุณหญิง สุรนุช กานตรัตน์ สถานภาพเมื่อเริ่มก่อตั้ง คือ ชมรมแม่บ้านทหารอากาศ ต่อมา คุณหญิง วนิดา ธูปะเตมีย์ ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมแม่บ้านทหารอากาศ เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2528 ตั้งแต่เริ่มดำเนินกิจการ สมาคมแม่บ้านทหารอากาศ ได้ให้ความสำคัญกับเยาวชนของกองทัพอากาศมาตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการช่วยเหลือสวัสดิการและสงเคราะห์ครอบครัวทหารอากาศ และการสนับสนุนเรื่องการศึกษาแก่บุตรธิดาของข้าราชการทหารอากาศ และโครงการเยาวชนทหารอากาศพ้นภัยยาเสพย์ติดก็เป็นโครงการสำคัญโครงการหนึ่งที่สมาคมแม่บ้านทหารอากาศ ได้ร่วมรับผิดชอบดำเนินการอยู่

โครงการเยาวชนทหารอากาศพ้นภัยยาเสพย์ติด

ปัจจุบันยาเสพย์ติดเป็นปัญหาใหญ่หลวงที่ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านร้ายต่อสังคมโดยรวมอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเยาวชน หากไม่เร่งช่วยกันหาทางป้องกันแก้ไข เยาวชนไทยซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าและจะต้องเป็นกำลังสำคัญของชาติจะมีแต่ความเสื่อมทรามด้อยคุณภาพ อันจะเป็นปัญหาต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต

ดังนั้น ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2543 เพื่อระดมสรรพกำลังในการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดอย่างเร่งด่วน สมาคมแม่บ้านทหารอากาศ โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์เภสัชกรหญิง คุณหญิงทัดทรง ทั่วทิพย์ นายกสมาคมฯ และกองทัพอากาศ โดย*ศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกองทัพอากาศ* (พลอากาศโท ชลิต พุกผาสุก ผู้อำนวยการศูนย์ ฯ ในขณะนั้น) จึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งโครงการเยาวชนทหารอากาศพ้นภัยยาเสพย์ติดขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม 2542 ทั้งนี้ โดยกรมแพทย์ทหารอากาศ (พลอากาศโท อวยชัย เปลื้องประสิทธิ์ เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ ได้มอบให้ นาวาอากาศเอก นายแพทย์มานิตย์ ศัตรูสิ้) ดำเนินการร่างโครงการนำเสนอขออนุมัติงบประมาณจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และได้รับการสนับสนุน จำนวน 8 ล้านบาท

วัตถุประสงค์หลักของโครงการเยาวชนทหารพ้นภัยยาเสพย์ติดของสมาคมแม่บ้านทหารอากาศ คือการป้องกันและบำบัดรักษา ส่วนการปราบปรามเป็นอำนาจหน้าที่ของกองทัพอากาศ กลุ่มเป้าหมาย คือ เยาวชนและบุคลากรของกองทัพอากาศ ขณะเดียวกันก็ยังเอื้อเฟื้อไปถึงเยาวชนและชุมชนรอบ ๆ กองทัพอีกด้วย โดยความสำนึกว่า กองทัพอากาศไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างโดดเดี่ยว และปลอดภัยจากยาเสพย์ติดแต่เพียงลำพัง

ตามลักษณะของกิจกรรมสำคัญ ได้มีการแบ่งโครงการเยาวชนทหารอากาศพ้นภัยยาเสพย์ติดออกเป็น 6 โครงการย่อย โดยกำหนดขอบเขตเป็นการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับยาเสพย์ติด และการอบรมให้เยาวชนได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ซึ่งอาจมีผลประโยชน์สืบเนื่องไปถึงในอนาคต พร้อมทั้งจัดหาสิ่ง

---

* นายกสมาคมแม่บ้านกองทัพอากาศ

อำนวยความสะดวก คือ เครื่องดนตรี กีฬา และคอมพิวเตอร์ โครงการทั้ง 6 คือ

1. โครงการอาสาสมัครต่อต้านยาเสพย์ติดเพื่อเยาวชน
2. โครงการเยาวชนสัมพันธ์ป้องกันยาเสพย์ติด
3. โครงการอบรมการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพย์ติดแบบจิราสา
4. โครงการอบรมคอมพิวเตอร์แก่เยาวชนทหารอากาศ
5. โครงการดนตรีเพื่อเยาวชน
6. โครงการกีฬาศูนย์เยาวชนทหารอากาศ

เนื่องจากกองทัพอากาศมีกำลังพลและครอบครัวประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคอีก 11 แห่ง คือ

- โรงเรียนการบิน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม
- กองบิน 1 จังหวัดนครราชสีมา
- กองบิน 2 จังหวัดลพบุรี
- กองบิน 4 อำเภอตาคลีจังหวัดนครสวรรค์
- กองบิน 7 จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- กองบิน 21 จังหวัดอุบลราชธานี
- กองบิน 23 จังหวัดอุดรธานี
- กองบิน 41 จังหวัดเชียงใหม่
- กองบิน 46 จังหวัดพิษณุโลก
- กองบิน 53 จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ
- กองบิน 56 จังหวัดสงขลา

ดังนั้น จึงมีบางโครงการที่จะต้องจัดให้มีกิจกรรมในส่วนภูมิภาคด้วย คือ โครงการอาสาสมัครต่อต้านยาเสพย์ติดเพื่อเยาวชน โครงการเยาวชนสัมพันธ์ป้องกันยาเสพย์ติด และโครงการกีฬาศูนย์เยาวชนทหารอากาศ โดยการจัดแบ่งงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน ให้เป็นทุนดำเนินงานของทุกกองบิน

การเตรียมงานหลังจากได้รับอนุมัติเงินสนับสนุน

เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2543 พลอากาศเอก สนั่น ทั่วทิพย์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ขณะนั้น ได้ลงนามแต่งตั้งข้าราชการกองทัพอากาศ จำนวน 15 คน และ ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2543 ผู้ช่วยศาสตราจารย์คุณหญิงทัดทรง ทั่วทิพย์ นายกสมาคมแม่บ้านทหารอากาศ ก็ได้ลงนามแต่งตั้งสมาชิกสมาคมแม่บ้านทหารอากาศ จำนวน 22 คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการโครงการเยาวชนทหารอากาศพ้นภัยยาเสพย์ติด โดยได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการร่วมเพื่อชี้แจงความเป็นมาของโครงการทั้งนี้ นาวาอากาศเอก แพทย์หญิงกณิกา ภิรมย์รัตน์ ผู้อำนวยการกองเวชศาสตร์ป้องกัน กรมแพทย์ทหารอากาศ เป็นผู้นำเสนอตารางการจัดอบรม ของโครงการอบรมอาสาสมัคร ฯ โครงการเยาวชนสัมพันธ์ และโครงการอบรมการบำบัดรักษา ฯ ซึ่งจัดการอบรมในส่วนกลาง โดยมีกรมแพทย์ทหารอากาศเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้วยการประสานงานและการให้ความร่วมมือจากนายแพทย์ทรงเกียรติ ปิยะกะ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเซนต์แอนโทนี เมืองชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้เชี่ยวชาญและแพทย์ดีเด่นด้านเวชศาสตร์โรคติดยา และเป็นผู้ริเริ่มแนวความคิดในการจัดอบรมการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพย์ติดแบบ **จิราสา**

จากนั้นจึงได้มีการจัดประชุมคณะกรรมการร่วมระหว่างกองทัพอากาศ และสมาคมแม่บ้าน ฯ เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการย่อยทั้ง 6 โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วรลักษณ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ประธานคณะอนุกรรมการดำเนินงานโครงการเยาวชนพ้นภัยยาเสพย์ติด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดของโครงการ

ในวันที่ 10 มีนาคม 2543 นายกสมาคมแม่บ้านทหารอากาศได้จัดประชุมชี้แจงรายละเอียดความเป็นมา ให้คณะอนุกรรมการโครงการทั้ง 6 ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการของกองทัพอากาศ และสมาชิกสมาคม ฯ ได้รับทราบ ทำความเข้าใจ รับมอบแผนปฏิบัติงานที่จัดทำเสนอต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไปทำการศึกษาและจัดทำแผนดำเนินงานของแต่ละโครงการอย่างละเอียด เพื่อนำเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการโครงการเยาวชนทหารอากาศพ้นภัยยาเสพย์ติดได้พิจารณาอนุมัติการดำเนินงานต่อไป

นับว่าเป็นที่น่าชมเชยอย่างยิ่ง ที่คณะอนุกรรมการทุกคน ได้ทุ่มเทในการทำงานอย่างหนัก

ไม่มีวันหยุดแม้แต่วันเสาร์-วันอาทิตย์ ทุกคนทำงานด้วยความวิริยะ อุตสาหะ จริงจังและรับผิดชอบ โดยเฉพาะโครงการที่มีวงเงินสูง และมีการจัดซื้อ จัดสร้าง ที่ต้องศึกษาหาข้อมูล จัดทำแผนการดำเนินงาน รวมทั้งจัดทำงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในเวลาเพียง 2 สัปดาห์ เพื่อให้ทันการอนุมัติโครงการปลายเดือนมีนาคม

ดังนั้น ในวันที่ 28 มีนาคม 2543 คณะกรรมการโครงการเยาวชน ทอ.พ้นภัยยาเสพย์ติด ได้พิจารณาอนุมัติแผนงาน และมีมติให้ทำพิธีเปิดทั้ง 6 โครงการพร้อมกัน ในวันที่ 3 เมษายน 2543 ที่หอประชุมกองทัพอากาศ (อาคาร 80 ปี) โดยมี พลอากาศเอก สนั่น ทั่วทิพย์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นประธานในพิธี ผู้เข้าร่วมพิธีประมาณ 1 พันคนในวันนั้น ประกอบด้วยรองผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นายทหารชั้นผู้ใหญ่ของกองทัพอากาศ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการทั้งหมด สมาชิกสมาคมแม่บ้านทหารอากาศ และเยาวชนทุกคนที่เข้ารับการอบรม

โอกาสเดียวกันนี้ คุณหญิงทัดทรง ทั่วทิพย์ นายกสมาคม ฯ ได้มอบเงินค่าซ่อมสร้างสนามกีฬาและกิจกรรมกีฬาให้ประธานชมรมแม่บ้านทหารอากาศในส่วนภูมิภาคทั้ง 11 แห่ง เพื่อทำการซ่อมสร้างสนามกีฬาให้เสร็จภายในปี 2543ให้เยาวชนทุกพื้นที่ได้มีโอกาสใช้งานเร็วที่สุด

ในปี 2544 เมื่อได้มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ทางราชการกองทัพอากาศ คุณหญิงพรรณทอง มณีศิลป์ นายกสมาคมแม่บ้านทหารอากาศปัจจุบัน ได้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการเยาวชนทหารอากาศพ้นภัยยาเสพย์ติดและคณะอนุกรรมการทุกชุดให้เป็นปัจจุบัน โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์เภสัชกรหญิง คุณหญิง ทัดทรง ทั่วทิพย์ เป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ พลอากาศโท อวยชัย เปลื้องประสิทธิ์ เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ และพลอากาศโท ยุทธนา ไวเดชา ผู้ช่วยเสนาธิการทหารอากาศ ฝ่ายกำลังพล ในฐานะประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพย์ติด กองทัพอากาศ เป็นที่ปรึกษา

รายละเอียดการดำเนินงาน ทั้ง 6 โครงการ

คณะอนุกรรมการทั้ง 6 ชุด จะมีภริยานายทหารผู้ใหญ่ทำหน้าที่เป็นประธานคณะอนุกรรมการ โดยมีข้าราชการทหารอากาศ ทำหน้าที่ รองประธาน ฯ ส่วนหน้าที่อื่นนอกจากนี้ คือ ที่ปรึกษา ประชาสัมพันธ์ เหรัญญิก ปฏิคมและสวัสดิการ คัดเลือกกันเองในฝ่ายสมาคมแม่บ้าน ฯ และ กำหนดให้ฝ่ายราชการทำหน้าที่เลขานุการ โดยให้ฝ่ายสมาคม ฯ ทำหน้าที่ผู้ช่วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการติดต่อประสานงาน ที่สำคัญคือ ทุกโครงการจะต้องมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์วรลักษณ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ประธานคณะอนุกรรมการดำเนินงานโครงการเยาวชนพ้นภัยยาเสพย์ติด เป็นหนึ่งในที่ปรึกษาเพื่อประโยชน์ในการเข้าร่วมประชุม รับฟัง และให้ข้อเสนอแนะและการประสานงานที่ดีแก่ทุกโครงการ

เนื่องจากโครงการเยาวชนทหารอากาศพ้นภัยยาเสพย์ติดทั้ง 6 โครงการนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก งบประมาณจำนวน 8 ล้านบาทที่ได้รับการสนับสนุนมิได้อยู่ในระบบราชการ จึงต้องจัดวางแผนและวิธีการทำงานอย่างเป็นระบบ รัดกุม รอบคอบและสุจริต ได้มีการประชุมปรึกษาหารือเตรียมงานอย่างละเอียดก่อนเปิดการอบรม มีการคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและการมอบหมายหน้าที่อย่างชัดเจน จัดทำรายงานการประชุม จัดเตรียมการประเมินผล พร้อมรายงานการทำงานของทุกโครงการ ให้คณะกรรมการโครงการเยาวชนพ้นภัยยาเสพย์ติดรับทราบเมื่อเสร็จสิ้นการอบรม และสุดท้ายยังต้องมีการจัดทำสรุปผลงานประจำปีของแต่ละโครงการให้กองทัพอากาศ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และสมาคมแม่บ้านทหารอากาศทราบภายในเดือนกันยายน หลังจากนั้น คณะอนุกรรมการ ฯ จะต้องวางแผนดำเนินงานของปีต่อไปทันที

โครงการอาสาสมัครต่อต้านยาเสพย์ติดเพื่อเยาวชน

วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ ให้บุคลากรของกองทัพอากาศและครอบครัวที่เป็นผู้ปกครองของ

เยาวชน ครู อาจารย์ ตลอดจนผู้สนใจรอบบริเวณกองทัพอากาศมีความรู้ มีทักษะและประสบการณ์ชีวิตที่จะช่วยป้องกันการติดยาเสพย์ติดในเยาวชน สามารถถ่ายทอดสิ่งที่ได้รับการอบรมไปสู่เยาวชนและบุคคลทั่วไปได้เป็นอย่างดี สามารถสร้างภูมิคุ้มกันอย่างถาวร ทั้งยังจะเป็นเครือข่ายให้ความช่วยเหลือแก่เยาวชนที่มีพฤติกรรมเสี่ยง หรือ เริ่มติดยาเสพย์ติดแล้วด้วยการให้คำแนะนำปรึกษา หรือส่งต่อไปยังแหล่งบำบัดรักษาอย่างทันท่วงที

การอบรมครั้งแรกเปิดดำเนินการระหว่างวันที่ 7 - 9 พฤษภาคม 2543 ณ อาคารคุ้มเกล้า ฯ โรงพยาบาลภูมิพลอดุลยเดช มีผู้เข้ารับการอบรม 147 คน ประกอบด้วย ผู้ปกครองเยาวชนที่เข้ารับการอบรมโครงการเยาวชนสัมพันธ์ ฯ สมาชิกสมาคมแม่บ้านทหารอากาศทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ข้าราชการและลูกจ้างกองทัพอากาศทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน และครูจากโรงเรียนรอบกองทัพอากาศตอนเมือง วิทยากรหลัก คือ นายแพทย์ทรงเกียรติ ปิยะกะ โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรทิพย์ พุกผาสุก เป็นประธานโครงการ ฯ และนาวาอากาศเอก แพทย์หญิงฉวีวรรณ จ๋วงพานิช เป็นเลขานุการ ในปี 2543 ส่วนในปี 2544 มีการอบรมระหว่างวันที่ 14 - 16 มีนาคม 2544 ณ อาคารคุ้มเกล้าเช่นเดิม มีผู้เข้ารับการ อบรมเพิ่มขึ้นเป็น 174 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากชุมชนรอบฐานทัพอากาศ โดยได้มีการปรับเปลี่ยนตารางสอนด้วยการเพิ่มกิจกรรมการสัมมนาแนวคิดในการต่อต้านยาเสพย์ติด ซึ่งได้รับความสนใจและให้ความร่วมมืออย่างดียิ่งโดยในปีนี้ มีคุณนพรัตน์ ไวเดชา เป็นประธานโครงการ ฯ และนาวาอากาศเอก แพทย์หญิง กฤตพรตะวันแจ้ง เป็นเลขานุการ นอกเหนือจากวิทยากรหลัก คือ นายแพทย์ ทรงเกียรติ ปิยะกะ แล้ว ยังมีวิทยากรจากกองทัพอากาศและจาก*สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด*ร่วมด้วย ทั้งนี้ ได้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุ 01 ของกองทัพอากาศ

โครงการเยาวชนสัมพันธ์ป้องกันยาเสพย์ติด

โครงการนี้มีเป็นลักษณะค่ายเยาวชนแบบ เช้ามา-เย็นกลับ แต่มีความพิเศษคือ เน้นให้เยาวชนของกองทัพอากาศมีความรู้เรื่องสิ่งเสพย์ติด ฝึกฝนการเสริมสร้างทักษะชีวิตที่สำคัญในการป้องกันภัยยาเสพย์ติด และยังเสริมให้รู้จักการสังเกตและหลีกหนีโทษภัยจากยาเสพย์ติด บริหารเวลาและทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขสนุกสนาน มีสาระประโยชน์ ได้ร่วมทำกิจกรรมสร้างสรรค์ที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและผู้อื่น

ในปี 2543 ได้เปิดการอบรมตามโครงการนี้ตั้งแต่วันที่ 2 - 9 พฤษภาคม 2543 เว้นวันเสาร์และอาทิตย์ วิทยากรหลักคือนายแพทย์ ทรงเกียรติ ปิยะกะและนาวาโท แพทย์หญิงบุษกร ภมร สำหรับในปี 2544 ได้เปิดอบรม ฯ ในระหว่างวันที่ 12 - 16 มีนาคม 2544 โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นเยาวชนลูกหลานข้าราชการกองทัพอากาศ อายุระหว่าง 12 - 16 ปี จำนวนรวมทั้งสิ้น 60 คน โดยใช้สถานที่จัดอบรม ณ อาคารคุ้มเกล้า ฯ โรงพยาบาลภูมิพลอดุลยเดช ในการอบรมช่วง 2 วันหลัง ได้จัดให้มีการถ่ายทอดโทรทัศน์วงจรปิด ให้ผู้เข้ารับการอบรมโครงการอาสาสมัคร ฯ ซึ่งส่วนหนึ่งคือผู้ปกครองของเยาวชนที่เข้าโครงการ เพื่อจะได้เห็นกิจกรรมและการแสดงออกของเยาวชน อันเป็นจุดประสงค์ของการอบรมที่ต้องการให้ผู้ปกครองได้มีความเข้าใจความรู้สึกนึกคิดของลูกหลานตนเองด้วย

ประธานโครงการเยาวชน ฯ ก็คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรทิพย์ พุกผาสุก และเลขานุการ คือ นาวาอากาศเอก แพทย์หญิง ฉวีวรรณ จ๋วงพานิช

โครงการอบรมการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพย์ติดแบบจิราสา

การอบรมการบำบัดรักษาแบบจิราสา เป็นนวัตกรรมใหม่ ซึ่งจัดว่าเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งในการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพย์ติดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้เริ่มใช้หรือผู้เริ่มติดยาเป็นการรักษาโดยความสมัครใจต่อเนื่องยาวนานมุ่งเน้นที่จิตสำนึกทั้งผู้บำบัดและผู้รับการบำบัดที่ต้องการให้ผู้เข้ารับการอบรมร่วมมือ

กันทำงานเพื่อป้องกันและบำบัดรักษาการติดยาเสพย์ติดตลอดไป ไม่เลิกล้มหรือท้อแท้ ผู้เข้ารับการอบรมโครงการนี้ ส่วนใหญ่เป็นบุคลากรด้านการแพทย์ เพื่อที่ว่า เมื่อจบการอบรมการบำบัดรักษาแบบจิราสาแล้ว สามารถนำความรู้ไปช่วยเหลือเยาวชนหรือผู้ที่เริ่มติดยาได้ เนื้อหาของการอบรม เน้นความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับยาเสพย์ติด ยาหรือสารที่เกี่ยวข้อง ความรู้พื้นฐานของคลินิกจิราสา การตรวจ การวินิจฉัย การบำบัดรักษาด้วยการฝึกทักษะของความรู้พื้นฐานเบื้องต้น

โครงการนี้ มี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุขสมร ประพัฒน์ทอง ทำหน้าที่ประธานโครงการฯ และ นาวาอากาศเอก นายแพทย์ คฑาทิพย์ ทิมาศาสตร์ เป็นเลขานุการ ฯ ทั้งปี 2543 และ ปี 2544

ในปี 2543 เปิดการอบรมตามโครงการ ฯ นี้ ตั้งแต่วันที่ 10 - 12 พฤษภาคม 2543 ที่อาคารคุ้มเกล้า ฯ โรงพยาบาลภูมิพลอดุลยเดช มีผู้เข้ารับการอบรมรวมทั้งสิ้นจำนวน 139 คน โดยมาจากบุคลากรทางการแพทย์ของกองทัพอากาศจากทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เหล่าทัพอื่น และ หน่วยงานอื่นนอกกองทัพรวมทั้งจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และบุคคลภายนอกจากหลากหลายอาชีพ โดยมีวิทยากรหลักคือ นายแพทย์ ทรงเกียรติ ปิยะกะ ส่วนปี 2544 มีการอบรมระหว่างวันที่ 19 - 21 มีนาคม 2544 ณ ที่อาคารหอสมุดกองทัพอากาศเฉลิมพระเกียรติ 6 รอบพระชนมพรรษา โดยมีผู้เข้ารับการอบรมเพียง 120 คน เนื่องจากสถานที่จำกัด

ข้อสังเกต

เนื่องจากโครงการทั้ง 3 ข้างต้น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบำบัดรักษาการติดยาเสพย์ติดโดยตรง กรมแพทย์ทหารอากาศ จึงเป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานทั้งในฐานะหน่วยประสานและหน่วยงานปฏิบัติ ทั้ง 3 โครงการ มี พลอากาศตรี มานพ จิตต์จรัส รองเจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ ในขณะนั้น ทำหน้าที่เป็นรองประธานและ นาวาอากาศเอก แพทย์หญิง กณิกา ภิรมย์รัตน์ ผู้อำนวยการกองเวชศาสตร์ป้องกัน กรมแพทย์ทหารอากาศ เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษา

โครงการอบรมคอมพิวเตอร์แก่เยาวชนทหารอากาศ

เนื่องจากคอมพิวเตอร์เป็นเทคโนโลยีที่เป็นความจำเป็นในโลกปัจจุบัน และอนาคต ซึ่งมีราคาสูง ดังนั้น เพื่อให้เยาวชนของกองทัพอากาศได้เรียนรู้และฝึกฝนตลอดจนมีโอกาสใช้งานเทคโนโลยีสมัยใหม่นี้ได้ และเพื่อใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง โครงการอบรมคอมพิวเตอร์ ฯ จึงเป็นโครงการหนึ่งที่จัดขึ้นเพื่อให้เยาวชนของกองทัพอากาศห่างจากโอกาสการติดยาเสพย์ติด โดยมี คุณอัญชลี จำรัสฤทธิรงค์ เป็นประธานโครงการ ฯ และนาวาอากาศเอกหญิง สุจิตรา อังศุโกมุทกุล เป็นเลขานุการ ฯ ทั้งปี 2543 และ ปี 2544

ด้วยในปี 2543 กรมอีเล็กทรอนิคส์ กองทัพอากาศ โดยพลอากาศตรี ปิโยรส เลิศสมบูรณ์ ได้มอบเครื่องคอมพิวเตอร์ใช้แล้วจำนวน 15 เครื่อง ให้สมาคมแม่บ้าน ฯ นำไปติดตั้งที่ศูนย์เยาวชน 2 แห่ง เพื่อให้เยาวชนได้ใช้งาน และสมาคม ฯ ได้จัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ใหม่อีกจำนวน 10 เครื่อง พร้อมอุปกรณ์จำเป็นติดตั้งไว้ ณ อาคารหอสมุดกองทัพอากาศ ฯ เพื่อใช้ทำการอบรมตามโครงการและให้เยาวชนได้ใช้งานด้วย

ในระหว่างวันที่ 22 เมษายน ถึงวันที่ 6 พฤษภาคม 2543 จึงได้เปิดการอบรมภาคฤดูร้อนสำหรับเยาวชนอายุ 10 - 12 ปี และ 13 - 15 ปี จำนวน 2 รุ่น รุ่นละ 23 คน สถานที่ คือกรมอีเล็กโทรนิกส์ และโรงเรียนนายเรืออากาศ ซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีการเปิดอบรมให้กับสมาชิกสมาคมแม่บ้านทหารอากาศที่สนใจด้วย

สำหรับปี 2544 ได้เริ่มเปิดการอบรมภาคฤดูร้อนเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2544 ที่อาคารหอสมุดกองทัพอากาศ จำนวน 5 รุ่น รุ่นละ 10 คน ในปีนี้นอกจากการอบรมภาคฤดูร้อนแล้ว ยังมีการจัดอบรมภาคปกติเพิ่มขึ้นอีกหลายรุ่น รวมทั้งได้มีการจัดประกวดผลงานด้านคอมพิวเตอร์สำหรับผู้ที่ผ่านการการอบรมไปแล้วด้วย

โครงการดนตรีเพื่อเยาวชน

โครงการดนตรีเพื่อเยาวชนนี้ เป็นอีกกิจกรรมหนึ่งที่ส่งเสริมให้เยาวชนได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ทั้งยังปลูกฝังให้เยาวชนสนใจศิลปะการดนตรีที่จะกล่อมเกลาให้เกิดการพัฒนาทางด้านจิตใจ ทำให้เยาวชนได้มีโอกาสเพิ่มความสามารถของตนเองได้อีกทางหนึ่ง และหากเยาวชนตระหนักถึงความสามารถที่ตนมีอยู่ รู้จักใช้เวลาในการฝึกซ้อมหรือเล่นดนตรีย่อมจะพาตนเองให้ห่างไกลจากโทษภัยของยาเสพย์ติดได้ ผู้เข้ารับการอบรมในโครงการ ฯ นี้ ส่วนใหญ่ คือลูกหลานข้าราชการกองทัพอากาศ หน่วยงานหลักในการอบรมคือ กองดุริยางค์ทหารอากาศ

กิจกรรมในโครงการ ฯ ดังกล่าวมี 2 ลักษณะ คือ การสอนดนตรี ทั้งไทยและสากล ขับร้อง และนาฏศิลป์ไทย ภาคฤดูร้อนให้แก่เยาวชน ระหว่างอายุ 10 - 16 ปี เป็นเวลาประมาณ 45 ชั่วโมง ณ กองดุริยางค์ทหารอากาศ โดยบุคลากรของกองดุริยางค์ ฯ สำหรับลักษณะที่ 2 คือ การเปิดโอกาสให้เยาวชนขอยืมเครื่องดนตรีที่จัดซื้อหาไว้ ทั้งเครื่องดนตรีไทย และสากล ที่ศูนย์เยาวชนทั้ง 2 แห่ง เพื่อการฝึกซ้อมในช่วงเย็นของวันราชการ และกลางวันวันเสาร์-อาทิตย์

โครงการนี้ เมื่อปี 2543 มี รองศาสตราจารย์วนิดา ภูวนารถนุรักษ์ เป็นประธานโครงการ ฯ และนาวาอากาศโท บุญเสริม ช้างใหญ่ เป็นเลขานุการ ฯ ซึ่งมีการเปิดสอนภาคฤดูร้อน เมื่อระหว่างวันที่ 18 เมษายน - 9 พฤษภาคม 2543 เมื่อจบการสอนภาคฤดูร้อนแล้ว เครื่องดนตรีส่วนหนึ่งได้นำไปไว้ที่ศูนย์เยาวชน 2 แห่งเพื่อให้เยาวชนขอยืมฝึกซ้อม นอกจากนั้น ได้มีการจัดประกวดร้องเพลง เพื่อให้เป็นกิจกรรมต่อเนื่องของเยาวชนทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย

ส่วนในปี 2544 นี้ ประธานโครงการ ฯ คือ คุณสุดารัตน์ เจียมฉวี ส่วนเลขานุการ ยังคงเป็นนาวาอากาศโท บุญเสริม ช้างใหญ่ เช่นเดิม และได้เปิดการสอนภาคฤดูร้อนไปเมื่อระหว่างวันที่ 20 มีนาคม - 10 เมษายน 2544 โดยใช้เครื่องดนตรีซึ่งยกกลับมาจากศูนย์เยาวชน มีการจัดให้เยาวชนที่เข้าเรียน ได้เข้าร่วมแสดงในรายการที่กองดุริยางค์ ฯ จัดขึ้นเป็นประจำด้วย ซึ่งในปีนี้จะมีการจัดประกวดการแสดงดนตรีชนิดต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เยาวชนได้มีโอกาสแสดงความสามารถต่อสาธารณชน

โครงการกีฬาศูนย์เยาวชนทหารอากาศ

วัตถุประสงค์ของโครงการ ฯ นี้เป็นเช่นเดียวกับโครงการคอมพิวเตอร์และโครงการดนตรีที่กล่าวมาแล้ว คือให้เยาวชนได้รู้จักใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ เพื่อแก้ปัญหายาเสพย์ติดที่ระบาดเข้าสู่เยาวชน เพราะกีฬาจะเป็นสื่อในการแก้ปัญหา เยาวชนที่สนใจการกีฬา จะสามารถพัฒนาร่างกายให้แข็งแรง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎ กติกา มารยาท มีจิตใจที่รู้จักแพ้ชนะ รู้จักการสร้างความสามัคคี มีผลให้คุณภาพชีวิตของเยาวชนทหารอากาศดีขึ้น โครงการนี้ มีเยาวชนทั้งที่เป็นครอบครัวของบุคลากรกองทัพอากาศ และเยาวชนจากชุมชนรอบกองทัพอากาศให้ความสนใจ และเข้ารับการอบรมกันอย่างล้นหลาม เป็นผลให้คณะกรรมการทุกคนต้องทำงานอย่างหนักและเสียสละยิ่ง

ในปี 2543 นั้น มีนาวาอากาศเอกหญิง อำนวยพร สมิตะโยธิน เป็นประธานโครงการ ฯ และนาวาอากาศโท วันชัย ตะวันเย็น เป็นเลขานุการ ฯ โดยเปิดการอบรมภาคฤดูร้อน ในระหว่างวันที่ 3 เมษายน - 4 พฤษภาคม 2543 ประเภทกีฬาที่เปิดอบรม คือ ฟุตบอล บาสเก็ตบอล วอลเล่ย์บอล เทนนิสและว่ายน้ำ มีเยาวชนเข้ารับการอบรมจำนวนกว่า 800 คน มีวิทยากรด้านกีฬาทั้งภายในและภายนอกกองทัพอากาศ เป็นผู้ให้การฝึกสอน เนื่องจากกีฬาเป็นโครงการที่ได้รับเงินกว่า 40 % ของเงินทั้งหมด โดยมีการซ่อมสร้างสนามกีฬาหลายแห่งในส่วนกลาง รวมทั้งที่กรมช่างอากาศ บางซื่อ และในส่วนภูมิภาคอีก 11 แห่งที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ และยังมีการซื้ออุปกรณ์กีฬาจำนวนมากสำหรับใช้สอน และให้เยาวชนขอยืมเพื่อฝึกซ้อมโดยจัดไว้ที่ศูนย์เยาวชนทั้ง 2 แห่งที่ดอนเมือง เช่นเดียวกับคอมพิวเตอร์ และเครื่องดนตรี นอกจากนั้นยังได้เปิดสอนฟุตบอลเวลาเย็นของวันธรรมดาด้วย

ส่วนในปี 2544 นี้ คุณสุพร สีตะบุตร เป็น

ประธานโครงการ ฯ โดย นาวาอากาศโท ณัฐวัชร์ ทองศักดิ์ เป็นเลขานุการ ฯ และเปิดการอบรมภาคฤดูร้อน เมื่อวันที่ 3 เมษายน - วันที่ 4 พฤษภาคม มีการอบรมกีฬาเพิ่มขึ้นอีก 2 ชนิด คือ ยิงปืน และปิงปองซึ่งเยาวชนให้ความสนใจมาก ในปีนี้ มีเยาวชนเข้าร่วมโครงการสูงถึง 1 พันกว่าคน มีการจัดสร้าง และซ่อมสนามกีฬาเพิ่มขึ้นและจะมีการสอนฟุตบอลเวลาเย็นของวันธรรมดาเช่นกัน

ข้อสังเกต

โครงการที่จัดให้เยาวชนได้แสดงความสามารถในด้านต่าง ๆ รวมทั้งได้ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์นั้น มักจะมีเยาวชนสนใจเข้าร่วมเป็นจำนวนมากทั้ง 3 โครงการ เฉลี่ยประมาณ 1,500 คนต่อปี จึงยากลำบากในการประเมินผล อย่างไรก็ตาม ได้มีการติดตามผลจากการใช้งานของอุปกรณ์ทั้ง 3 ประเภทที่จัดไว้ ณ ศูนย์เยาวชนตลอดเวลา เพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้สามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นให้ได้มากที่สุด

สำหรับ ปี 2544 ได้มีการเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับยาเสพย์ติดแก่เยาวชนที่เข้าร่วมการอบรมในโครงการ ฯ ทั้ง 3 ด้วยเท่าที่เวลา โอกาส และสถานที่จะอำนวย

อนึ่ง การทำงานของสมาคมแม่บ้านทหารอากาศและกองทัพอากาศ จะมีความยุ่งยากอยู่บ้างในแง่ของความต่อเนื่อง เพราะข้าราชการที่มาช่วยเป็นกรรมการและทำงาน อาจต้องเปลี่ยนไปทุกปีจำนวนหนึ่งตามวาระการครองตำแหน่งทางราชการ ทำให้ปัญหาในการทำงานเปลี่ยนไปตลอดเวลา

หากนับจำนวนเวลา และทรัพย์สินที่กองทัพอากาศและผู้ทำงานทุกคนได้ใช้จ่ายไปแล้ว คงมีมูลค่ามหาศาล แต่ทุกคนก็ตั้งใจทำงานด้วยความเสียสละเพื่อให้เยาวชนของกองทัพอากาศปลอดภัยจากยาเสพย์ติดเป็นสำคัญ

กองทัพอากาศ ในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพยากรบุคคลที่เข้มแข็งและเป็นหนึ่งเดียว ได้ให้การช่วยเหลือในการทำงานของสมาคมแม่บ้านอย่างเต็มที่ ซึ่งหากสมาคมแม่บ้าน ฯ ทำงานโดยลำพังแล้ว โอกาสที่จะประสบความสำเร็จจากการทำงานใหญ่เช่นนี้ คงมีน้อยมาก

หากจะถามว่า โครงการเยาวชนทหารอากาศพันภัยยาเสพย์ติดที่ได้จัดทำขึ้นนี้ ได้ผลหรือไม่ นั่นคือทำให้มีผู้ติดยาเสพย์ติดน้อยลงหรือไม่ คงไม่อาจบอกได้เพราะสมาคม ฯ ได้เน้นการทำงานในด้านการป้องปรามเท่านั้น เช่นเดียวกับทุกหน่วยงานที่ทำงานด้านการป้องกัน ซึ่งต่างก็มีความหวังอย่างเดียวกันว่าการป้องกันน่าจะมิให้มีผู้ไปติดยาเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม คณะทำงานคงจะไม่หยุดการตอบคำถามเพียงแค่นี้ แต่คงจะต้องมีวิธีการอื่นที่จะค้นหาข้อมูลของผู้ติดยาจากโครงการอบรมเยาวชนทั้ง 4 โครงการ เพื่อให้การดำเนินงานมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

งานต่อเนื่อง

1 คณะอนุกรรมการดำเนินงานโครงการ ฯ ซึ่งเป็นผู้ดูแลและประสานงานการทำงานของทั้ง 6 โครงการจะจัดทำคู่มือการทำงานด้านเอกสารเพื่อส่งให้ทุกโครงการและหน่วยงานส่วนภูมิภาคปฏิบัติในแนวทางเช่นเดียวกันเพื่อให้เกิดความสะดวกในการกลั่นกรองเอกสารที่ส่งมาให้พิจารณาอนุมัติ นอกจากนั้นจะจัดทำการสรุปผลงานของโครงการเยาวชนทหารอากาศพันภัยยาเสพย์ติดในรูปของสื่อชนิดอื่นนอกเหนือจากเอกสารสรุปผลงานด้วย

2 การจัดทำทะเบียนผู้เข้ารับการอบรมเพื่อติดตามประเมินผล และจัดทำเครือข่าย เพื่อการประสานความร่วมมือกันทำงานในอนาคตของโครงการอาสาสมัคร ฯ โครงการเยาวชนสัมพันธ์ ฯ และโครงการบำบัดรักษา ฯ แบบจิราสา

3 การจัดการประกวดและแข่งขันเพื่อให้เยาวชนได้มีโอกาสแสดงความสามารถตามที่ได้รับการอบรมไปในโครงการคอมพิวเตอร์ ฯ โครงการดนตรี ฯ และโครงการกีฬา ฯ

และใน ปี 2544 นี้ สมาคมแม่บ้านทหารอากาศได้มีการริเริ่มงานสำคัญที่จะสร้างประโยชน์ต่อเนื่อง เพื่อให้ครอบครัวข้าราชการและลูกจ้างกองทัพอากาศได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดอย่างครบวงจร คือ การร่วมผสานโครงการกับกองทัพอากาศ เพื่อจัดตั้งศูนย์ให้คำ

ปรึกษาปัญหายาเสพย์ติดแก่เยาวชนและบุคลากรของกองทัพ นอกเวลาราชการ โดยจะจัดให้ผู้ผ่านการอบรมที่เป็นอาสาสมัคร และบำบัดรักษา ฯ ได้มีโอกาสพบปะปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ตลอดจนได้ทำงานตามที่รับการอบรมไปแล้วโครงการนี้จะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายในและภายนอกด้วยการจัดส่งผู้ให้คำปรึกษามาร่วมปฏิบัติงาน

โครงการสำคัญอีกโครงการหนึ่งที่จะมีส่วนสำคัญต่อการป้องกันมิให้เยาวชนหันเข้าหายาเสพย์ติด คือ โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตบุคลากรและครอบครัวข้าราชการและลูกจ้างกองทัพอากาศ โดยสมาคมแม่บ้าน ฯ จะร่วมมือกับกองทัพอากาศทำการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยในย่านบ้านพักอาศัยของกองทัพอากาศ เพื่อให้เยาวชนได้พบเห็นและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นพิษอันจะมีผลดีต่อจิตใจ

การดำเนินงานโครงการเยาวชนทหารอากาศพันภัยยาเสพย์ติดกำลังอยู่ในช่วงของปีที่ 2 หากเรานับจำนวนผู้ที่เข้ามาช่วยทำงานอย่างเต็มที่ที่ผ่านมาคงนับได้กว่า 300 คนในส่วนกลาง และคงอีกประมาณ 500-600 คนในส่วนภูมิภาค เราต้องร่วมมือกันทำงานอย่างเต็มความสามารถเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพย์ติดของประเทศให้หมดสิ้นไปให้ได้

กองทัพอากาศ และสมาคมแม่บ้านทหารอากาศ เป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย หากสังคมโดยรวมมีความพิการ เราคงจะดำรงอยู่ได้ยาก ในทางกลับกัน ถ้าแต่ละส่วนของสังคมมีความพิการ สังคมโดยรวมก็จะต้องพิการตามกันไปด้วยอย่างแน่นอน

เอกสารอ้างอิง

1. เอกสารและแผนงานเยาวชนทหารอากาศพันภัยยาเสพย์ติดที่นำเสนอแก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ปี 2543

2. เอกสารแต่งตั้งคณะกรรมการ ปี 2543 และ 2544

3. รายงานสรุปผลการดำเนินงานโครงการอาสาสมัครต่อต้านยาเสพย์ติดเพื่อเยาวชน ปี 2543

4. รายงานสรุปผลการดำเนินงานโครงการเยาวชนสัมพันธ์ป้องกันยาเสพย์ติด ปี 2543

5. รายงานสรุปผลการดำเนินงานโครงการอบรมการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพย์ติดแบบจิราสา ปี 2543

6. รายงานสรุปผลการดำเนินงานโครงการอบรมคอมพิวเตอร์แก่เยาวชนทหารอากาศ ปี 2543

7. รายงานสรุปผลการดำเนินงานโครงการดนตรีเพื่อเยาวชนทหารอากาศ ปี 2543

8. รายงานสรุปผลการดำเนินงานโครงการกีฬาศูนย์เยาวชนทหารอากาศ ปี 2543

9. รายงานการประชุมสรุปผลการดำเนินงานและปัญหาข้อขัดข้องของโครงการทั้ง 6 ปี 2544

พื้นฐานของปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่า*

รศ. ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์**

ประเทศพม่าหรือเมียนมาร์ประกอบขึ้นจากชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อย ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้มีชาติพันธุ์ที่ต่างกัน ชนกลุ่มใหญ่นั้นหมายถึงชนที่มีเชื้อสายพม่าโดยแท้ ส่วนชนกลุ่มน้อยประกอบขึ้นมาจากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยกัน จะเห็นได้ว่าประเทศพม่าซึ่งมีพลเมืองประมาณ 49.5 ล้านคน กลับมีชนที่มีเชื้อสายพม่าแท้ๆ เพียง 29.7 ล้านคน และที่เหลือก็เป็นพลเมืองของชาติพันธุ์อื่น[1] เช่น ฉานหรือไทยใหญ่ 4.45 ล้านคน มอญ 1.98 ล้านคน กะเหรี่ยง 3.46 ล้านคน ดะฉิ่น 7.4 แสนคน ฉิ่น 1.48 ล้านคน คะย่า 1.3 ล้านคน จีนและแขก 1.48 ล้านคน เป็นต้น

กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มาอยู่ร่วมกันในดินแดนที่เรียกว่า สหภาพพม่าหรือสหภาพเมียนมาร์ในปัจจุบัน แต่ก็มีการแบ่งอาณาเขตกันอยู่เป็นชาติพันธุ์ไป (ethnic boundary) โดยที่แต่ละชาติพันธุ์ได้อยู่รวมกันเป็นรัฐ และส่งตัวแทนไปร่วมรัฐบาลเพื่อปกครองประเทศที่กรุงย่างกุ้ง อย่างไรก็ตาม กลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างกันไปเหล่านี้มีจำนวนไม่มาก แต่ไม่สามารถจะรวมตัวกันได้ (ในปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีการก่อตั้งแนวร่วมขึ้นมีชื่อเรียกว่า "The Democratic National Front" หรือ "แนวร่วมแห่งชาติประชาธิปไตย" เพื่อต่อต้านรัฐบาลกลาง แต่กลุ่มนี้ก็ยังไม่มีอิทธิพลที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งจะกล่าวถึงแนวร่วมนี้ในตอนต่อไป) ดังนั้นจึงได้ถูกพม่าแท้ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจ (dominant group) เข้าครอบงำทางการเมืองการปกครอง และพยายามกำหนดนโยบายของประเทศตามความต้องการของตนด้วย สิ่งนี้ยิ่งช่วยเพิ่มความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มที่มีอยู่เดิมแล้วให้ขยายวงกว้างออกไปอีก ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อยนี้ นับได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของประเทศพม่าจนถึงทุกวันนี้

ความขัดแย้งระหว่างพม่ากับชนกลุ่มน้อย ก่อนปี พ.ศ. 2491

ตามความคิดของชาวพม่าที่เป็นชนกลุ่มใหญ่และพวกชาติพันธุ์อื่นๆ ที่เป็นชนกลุ่มน้อย ต่างคิดว่าพวกของตนเป็นเจ้าของดินแดนที่ตนอาศัยอยู่ และต่างก็พยายามรักษาเอกลักษณ์ของตนไว้โดยที่ไม่ยอมให้กลุ่มใดทำการผสมกลมกลืนกลุ่มตน ดังนั้นต่างก็พยายามที่จะรักษาดินแดนของตนและพยายามขยายอิทธิพลของชาติพันธุ์ตนไปครอบงำชาติพันธุ์อื่นๆ ลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่ากลุ่มที่ได้รับความสำเร็จมาแต่อดีตก็คือ พวกพม่าแท้เพราะเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีกำลังคนมากกว่า ถึงแม้ว่าพม่าจะได้รับความสำเร็จในการครอบครองดินแดนก็จริง แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากชนกลุ่มน้อย ดังนั้น สภาพของความสัมพันธ์ระหว่างชนสองกลุ่มนี้ คือ การสู้รบกัน ความพยายามที่จะครอบงำกันและความพยายามที่จะแยกตัวออกไป หรือการแยกดินแดนออกไปจากการปกครอง (secession) ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในประวัติศาสตร์ของพม่าก่อนที่อังกฤษจะเข้ามายึดครองในปี พ.ศ. 2409 กล่าวคือ พม่าซึ่งมีอาณาจักรอยู่ในแถบลุ่มน้ำอิรวดี ได้ส่งกองทัพไปรบกับพวกมอญตอนใต้ พวกฉานหรือไทยใหญ่ในตอนเหนือและตะวันออกของแม่น้ำอิรวดี และพวกอารกันที่

---

* บทความนี้ประสงค์สร้างความเข้าใจ เกี่ยวกับพื้นฐานของปัญหาความมั่นคงชายแดนของไทยที่ติดต่อกับพม่า โดยแสดงให้เห็นบ่อเกิดของปัญหา นโยบายของไทย และปัญหาต่างๆ ในการดำเนินนโยบาย ซึ่งในปัจจุบันปัญหาต่างๆ ที่แสดงให้เห็นในบทความนี้ ก็ยังคงเป็นอยู่เช่นเดิม

** ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[1] ตัวเลขเหล่านี้เป็นเพียงการประมาณจากข้อมูลที่ตีพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2540 ส่วนในปัจจุบันนั้นยังไม่ทราบตัวเลขที่แน่นอน

ตั้งตัวเป็นใหญ่อยู่ทางตะวันตกติดกับอินเดีย เพื่อขยายจักรวรรดิของตน ความพยายามของชนพม่าในการครอบครองดินแดนพม่าปัจจุบัน ประสบผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2327 เมื่อพระเจ้าโบดอพญาแห่งราชวงศ์อลองพญา สามารถทำการยึดครองอาณาจักรของพวกอารกันได้สำเร็จ ความขมขื่นและอาฆาตที่ชนกลุ่มน้อยมีต่อชนกลุ่มใหญ่คือพม่า ก็ได้ปรากฏมาแต่ในประวัติศาสตร์แล้ว

ปัญหาที่สร้างความแตกแยกระหว่างสองกลุ่มนี้ได้ขยายวงออกไปอีกภายใต้การปกครองของอังกฤษ กล่าวคือ หลังจากที่อังกฤษได้ยึดครองดินแดนพม่าทั้งหมดแล้ว ก็ประสบกับการต่อต้านอย่างหนักจากบรรดาผู้นำท้องถิ่น จนถึงกับต้องมีการใช้กำลังทหารปราบปราม นอกจากนี้อังกฤษยังนำระบบการปกครองใหม่ๆ เข้ามาใช้เพื่อทำลายฐานอำนาจเดิมของพม่าด้วย เช่น การยกเลิกระบบตำบลที่ทำให้ผู้นำท้องถิ่นมีอิทธิพล เนื่องจากมีประชากรจำนวนมากอยู่ภายใต้การปกครอง ทั้งนี้อังกฤษได้ตั้งหมู่บ้านขึ้นแทน และแบ่งเขตการปกครองในตอนเหนือของพม่าตอนบน (Upper Burma) ออกเป็นเขต โดยมีข้าราชการอังกฤษเป็นผู้ปกครอง และให้นำเอากฎหมายและระบบการศึกษาแบบอังกฤษเข้ามาใช้ด้วย แต่วิธีการที่นับว่าเป็นการทำลายระบบพม่าได้ดีที่สุด คือ **การลดอิทธิพลของพระสงฆ์และการทำลายศาสนาพุทธ** ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการรวมชนพม่ามาโดยตลอด ขั้นต่อมาอังกฤษได้นำเอาระบบการปกครองแบบ "แบ่งแยกและปกครอง" (divide and rule) มาใช้เพื่อแยกชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่มีเขตยึดครองสูงถึงร้อยละ 45 ออกจากพวกพม่า โดยให้กลุ่มต่างๆ ของชนกลุ่มน้อยมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การดูแลของข้าหลวงอังกฤษ ชนกลุ่มน้อยเช่นพวกกะเหรี่ยงได้ก่อตั้งองค์กรแห่งชาติกะเหรี่ยงขึ้นมาเพื่อสร้างชาติกะเหรี่ยง และสร้างตัวแทนของกลุ่มเพื่อให้เข้าไปนั่งในสภาที่อังกฤษตั้งขึ้นมาเพื่อปกครองประเทศพม่า นอกจากนี้อังกฤษยังได้ส่งเสริมให้พวกชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เข้ามาสมัครรับราชการอยู่ในกองทัพที่ยึดครองดินแดนอยู่นั้น พวกชนกลุ่มน้อยได้อาสาเข้ามาร่วมรบในกองทัพอังกฤษ เมื่อสงครามสงบจึงได้ให้พวกนั้นเป็นทหารร่วมกับชาวอังกฤษต่อไป แต่ที่ระบบการปกครองแบบแบ่งแยกนี้ได้ผลมากที่สุดก็เนื่องมาจากการที่อังกฤษทำการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในหมู่ชนกลุ่มน้อย จนเกิดการยอมรับในวัฒนธรรมและอารยธรรมที่แตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่ คือ ชาวพม่าซึ่งยังคงนับถือศาสนาพุทธอยู่ต่อไป ก็นับได้ว่าการปกครองของอังกฤษมีส่วนอย่างมากในการส่งเสริมความแตกแยกระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อยในพม่า

ความขัดแย้งระหว่างพม่ากับชนกลุ่มน้อยกับการสร้างชาติ

การปกครองของอังกฤษในช่วงของการเตรียมการที่จะให้พม่าได้รับเอกราชในที่สุดนั้น มีส่วนส่งเสริมความขัดแย้งระหว่างพม่ากับชนกลุ่มน้อยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ในตัวบทรัฐธรรมนูญของพม่าในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการส่งเสริมความเป็นอิสระของชนกลุ่มน้อยอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ว่า "พวกที่อาศัยอยู่ในเขตจำกัด (คือ พวกไทยใหญ่และพวกชาวเขา) จะคงอยู่ภายใต้การดูแลของข้าหลวงอังกฤษต่อไปจนกว่าพวกนี้ประสงค์จะนำเอาเขตการปกครองของตนเข้าร่วมการปกครองกับพวกพม่า ตามรูปแบบใดๆ ก็ได้ที่พวกนี้จะยอม" [2] ในลักษณะเช่นนี้ และในหมู่ผู้ปกครองชาวอังกฤษในพม่าก็ได้พยายามส่งเสริมความเชื่อในหมู่ชนกลุ่มน้อยว่าการที่พวกเขาเชื่อฟังอังกฤษและยินยอมอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ จะทำให้รัฐบาลที่กรุงลอนดอนสนับสนุนการรักษาเอกลักษณ์ของชาติพันธุ์ตน และจะได้เป็นรัฐเอกราชที่แยกตนออกไปจากการปกครองของพม่าในที่สุด ความเชื่อเช่นนี้ได้ฝังใจในหมู่ชนกลุ่มน้อยมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน และเมื่อดินแดนเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของชาวพม่าภายหลังจากได้รับเอกราชในปี พ.ศ. 2491 ทำให้เกิดการต่อต้านการปกครองของพม่าทันที

---

[2] ในการประชุมของคณะกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองพม่า ในวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2490 อองซานและที่ปรึกษาอีก 6 คน ได้ถูกมือปืนของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลสังหารจนสิ้นชีวิต ดังนั้นอังกฤษจึงได้ขอให้อูนุเข้ารับตำแหน่งผู้นำพม่า

ก. การรวมประเทศในระยะสั้น มีนักวิชาการบางท่านเชื่อว่า ถ้าอองซานไม่ด่วนถูกสังหารเสียก่อน พม่าและชนกลุ่มน้อยคงไม่มีความขัดแย้งมากมายดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในการประชุมของพรรคสันนิบาตเสรีของประชาชนที่ต่อต้านพวกฟาสซิสต์ (Anti Fascist People's Freedom League) ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2490 อองซานได้ประกาศหลักการของการปกครองประเทศ เพื่อที่จะได้รับเอกราชจากอังกฤษว่า นอกจากการปกครองจะเป็นไปตามระบบประชาธิปไตยแล้ว ชนเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ต่างๆ จะมีสิทธิในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และชนกลุ่มน้อยจะได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วหน้า อองซานเชื่อว่าการปกครองแบบรัฐเดี่ยวคงเป็นไปได้ยาก พม่าจึงต้องมีลักษณะของ "สหภาพ" และการปกครองที่อาศัยตัวแทนจะต้องเป็นไปตามอัตราส่วนของประชากรของชนกลุ่มต่างๆ ส่วนชนกลุ่มน้อยที่ประชากรมากพอก็จะให้มีการจัดตั้งรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองได้ระดับหนึ่ง แต่จะต้องดำเนินตามนโยบายของ "สหภาพ" ในการปกครองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และทหาร ส่วนพวกชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนประชากรน้อยก็จะได้รับอนุญาตให้รักษาเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนเองไว้ได้ ดังนั้นนโยบายนี้จึงได้มีชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมากยอมรับหลักการของอองซาน

อย่างไรก็ตามการสร้างชาติของประเทศใหม่ๆ ที่เพิ่งได้รับเอกราชโดยการนำเอาระบบการปกครองและแนวคิดทางตะวันตกมาใช้ย่อมจะต้องประสบกับปัญหา ดังนั้นในช่วง 12 ปี ภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราช รัฐบาลพม่าภายใต้การปกครองของอูนุจึงต้องต่อสู้กับปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ความขัดแย้งในหมู่ผู้นำ และสมาชิกของพรรคสันนิบาตฯ ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะพวกที่อาศัยอยู่ตามชนบทไม่มีความเข้าใจระบบการปกครองแบบใหม่ และปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ ชนกลุ่มน้อยโดยทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลกลางด้วยเกรงว่า รัฐบาลกลางจะมีแนวนโยบายในการ "กลืนชาติ" ของพวกตน ถึงแม้จะได้รับการยืนยันจากรัฐบาลว่าจะให้มีการก่อตั้งรัฐอิสระขึ้นมาอีก หรือรัฐบาลจะลดการควบคุมของรัฐบาลกลางที่มีต่อชนกลุ่มต่างๆ ก็ตามที แต่ในที่สุดทหารพม่าโดยการนำของพลเอกเนวินก็ได้ทำรัฐประหารเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2505

ข. การปกครองของเนวินและซานยู สภาปฏิวัติได้ประกาศว่าสาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ทำให้นายพลเนวินต้องใช้กำลังเข้ายึดครองประเทศ คือ ความกลัวที่ประเทศพม่าจะต้องถูกแบ่งแยกดินแดนออกเป็นส่วนๆ อันเนื่องมาจากความต้องการของชนกลุ่มน้อยที่เรียกร้องจะปกครองดินแดนของตน และเมื่อเรียกร้องไม่สำเร็จก็จะใช้กำลังเข้าต่อสู้กับกองทัพแห่งชาติ เพราะฉะนั้นภายหลังการทำรัฐประหารเนวินจึงสั่งจับพวกผู้นำของชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะพวกไทยใหญ่ และยังเข้ายึดครองอำนาจการปกครองในรัฐต่างๆ อีกด้วย และเพื่อเป็นการทดแทนการล้มเลิกของสภาการปกครองของรัฐต่างๆ เนวินได้แต่งตั้งสภาการปกครองใหม่ขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยผู้นำของชนกลุ่มน้อยที่ยอมเป็นพวกรัฐบาล ในการนี้เนวินได้อนุโลมให้สภาฯในรัฐเหล่านี้พัฒนาการปกครองภายในรัฐได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและนโยบายของรัฐบาลที่ย่างกุ้ง นอกจากนี้ รัฐต่างๆ จะต้องอาศัยนโยบายการคลังของรัฐบาลกลาง การใช้จ่ายเงินในการพัฒนารัฐก็จะต้องขึ้นอยู่กับความต้องการของประเทศ ปริมาณของงบประมาณที่จะได้รับก็ขึ้นอยู่กับความพอใจของรัฐบาลกลางมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับจำนวนพื้นที่และประชากรของรัฐนั้น ทั้งหมดนี้หมายถึงว่า รัฐบาลของเนวินได้เข้าไปควบคุมการปกครองของพวกชนกลุ่มน้อยมากขึ้น และแนวนโยบายนี้ได้ถูกสืบทอดต่อมาภายใต้การปกครองของนายพลซานยู หรือ อู ซานยู ซึ่งมี อู เนวินคอยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

ลักษณะของการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่าสมัยเนวิน-ซานยู อีกแบบหนึ่ง คือ **การใช้กองกำลังทหารเข้าปราบปราม** ทั้งนี้ได้มีการกระทำอย่างต่อเนื่อง การปราบปรามตามวิธีดังกล่าวมีผลออกมาดังนี้ คือ ชนกลุ่มน้อยได้ก่อตั้งกองกำลังของตนขึ้นมากมาย โดยส่วนใหญ่ระบุว่าเป็นกองกำลังกู้ชาติ แต่ในเวลาเดียวกันพวกกองกำลังเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะรวมพลังกันได้อย่างจริงจังเพื่อเอาชนะรัฐบาลพม่า อย่างเช่น การก่อตั้งแนวร่วมแห่งชาติประชาธิปไตยที่

มี **"นายพลโบเมียะ** แห่งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง" (Karen National Union) เป็นประธานาธิบดี โดยได้รวมเอากองกำลังและชุมชนของชนกลุ่มน้อยต่างๆ เข้าด้วยกัน มีการจัดตั้งโครงสร้างการปกครองประเทศตามแบบอย่างของรัฐเอกราชขึ้นมา คือ มีกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เข้าไปปกครองและบริหารเขตยึดครองของพวกชนกลุ่มที่อยู่ในแนวร่วมฯ ส่วนกลุ่มต่างๆ ที่เข้าร่วม นอกจากมีพวกกะเหรี่ยงของโบเมียะ ก็มีพวก**ไทยใหญ่ กลุ่มสหทัพรัฐฉาน**[3] (Shan State United Army - SSUA) พวกกองกำลังกู้ชาติมอญของนายโนนลา พวกกองกำลังบางกลุ่มของพวกอารกัน พวกคะฉิ่น และคะย้าบางกลุ่ม เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ความหลากหลายของกองกำลังกู้ชาติเหล่านี้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเรื่องความแตกต่างทางชาติพันธุ์ และเกี่ยวกับการที่ชาติพันธุ์หนึ่งๆ จะมีการแบ่งกลุ่มกำลังมากมาย ย่อมเป็นจุดอ่อนของชนกลุ่มน้อยในการที่จะทำการล้มล้างรัฐบาลพม่า หรือในการสร้างดินแดนของตนให้เป็นเอกราช

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ทางฝ่ายรัฐบาลพม่าเองก็ได้ทำการปราบปรามกองกำลังต่างๆ อย่างหนัก ดังจะเห็นได้ว่าในแต่ละปีได้มีการสูญเสียงบประมาณของชาติและทหารของรัฐเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะไม่ยอมเปิดเผยตัวเลขของการสูญเสีย แต่ก็พอประมาณเอาได้ว่า ในปีหนึ่งๆ ทหารพม่าต้องเสียชีวิตไปจากการสู้รบไม่ต่ำกว่า 1,000 คน ส่วนผลของการปราบปรามตามที่รัฐบาลพม่าได้ระบุไว้นั้นมี คือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2528 ทหารของชนกลุ่มน้อยต้องเสียชีวิตไปถึง 9,000 คน ถูกทหารพม่าจับได้ 3,000 คน และถูกบังคับให้ยอมวางอาวุธถึง 7,000 คน ส่วนอาวุธของชนกลุ่มน้อยที่ถูกยึดได้ คือ อาวุธยุทโธปกรณ์ชนิดต่างๆ 6,000 ชิ้น ลูกกระสุนเป็นจำนวนมาก รถขนส่ง 60 คัน และเครื่องมือสื่อสารอีกมากกว่า 100 ชิ้น

แต่ผลจากการปราบปรามของรัฐบาลพม่าได้ส่งผลกระทบในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ เมื่อกองกำลังเหล่านี้จวนตัวหรือสู้ไม่ได้ ก็จะพากันหลบหนีเข้ามาสู่ชายแดนพม่า-ไทย และต่อมาก็หลบหนีเข้ามาอาศัยเขตแดนไทย จนเมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อยแล้วจึงได้พากันยกกำลังกลับเข้าไปสู่เขตแดนพม่า และทำการต่อสู้กับทหารพม่าอีก

การอพยพของพวกกองกำลังกู้ชาติที่เข้ามาสู่เขตแดนไทย ไม่ได้เกิดขึ้นแต่เพียงเหตุผลเรื่องการกู้ชาติเท่านั้น แต่เหตุผลอื่นๆ คือ ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มต้องการหลบหลีกการสู้รบระหว่างกองกำลังกู้ชาติกับทหารพม่า จึงต้องการที่สงบสำหรับทำมาหากิน เพราะฉะนั้นเขตแดนไทยซึ่งมีความสงบและสมบูรณ์จึงเป็นแหล่งที่ทำกินของชนกลุ่มน้อยที่ประสงค์จะตั้งรกราก เช่น กรณีของพวกมอญที่ทุ่งก้างย่าง จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น อีกเหตุผลหนึ่งคือมีพวกชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้หวังจะกู้ชาติ แต่อาศัยแอบอ้างอุดมการณ์นี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นั่นคือใช้กองกำลังของตนตั้งด่านเก็บภาษีเถื่อนลักลอบค้าสินค้าเถื่อน และที่ร้ายที่สุด คือ การผลิตยาเสพย์ติด (เฮโรอีนและฝิ่น) และทำการค้าสินค้าต้องห้ามเหล่านี้ กองกำลังที่ขึ้นชื่อเกี่ยวกับการผลิตและค้ายาเสพย์ติดในช่วงนั้น คือ **สหทัพฉาน** (Shan United Army - SUA) ภายใต้การนำของจีนฮ่อที่มีชื่อว่า **จางซีฟู** หรือ **ขุนส่า** และการที่ชนทั้งสามประเภทนี้ลักลอบเข้ามาในเขตแดนไทย และกลับออกไปในเขตพม่าเช่นนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยและพม่า และรวมไปถึงผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองด้วย (ดังจะได้อธิบายในข้อหลัง)

ในส่วนของพม่านั้น เมื่อไม่ประสบผลสำเร็จในการสกัดกั้นชนกลุ่มน้อยไม่ให้หันกลับเข้ามาในเขตพม่าได้ จึงได้หาวิธีอื่นๆ ในการทำลายกำลังอำนาจของชนกลุ่มน้อย นั่นคือการลดจำนวนชนกลุ่มน้อย และการทำลายเศรษฐกิจของพวกนี้

วิธีหนึ่ง ที่รัฐบาลพม่านำมาใช้ คือ **การออกกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นพลเมืองพม่า** เมื่อต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2525 โดยกำหนดว่า *ประการแรก* คนที่พ่อหรือแม่มีสัญชาติพม่า แต่ไปเกิดนอกอาณาเขตพม่าอาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลว่าเป็นคนสัญชาติพม่า *ประการที่สอง* ผู้ที่เกิดมาแล้วถึง 10 ปี

[3] บางทีในหน่วยนี้อาจเรียกชื่อ กลุ่มสหทัพรัฐฉาน หรือกลุ่มสหทัพฉาน ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกัน

แต่ไม่ได้แจ้งให้ทางการทราบก็จะถูกถือว่าเป็นคนต่างชาติไป *ประการที่สาม* ผู้ที่อพยพออกไปนอกเขตประเทศพม่า และไปถือหนังสือเดินทางหรือใบรับรองของต่างชาติ จะถูกรัฐบาลพม่าถอนความเป็นชนชาติพม่าทันที

ดังนั้น ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม กฎหมายนี้จะกระทบต่อชนกลุ่มน้อยของพม่าที่ได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตไทย อย่างเช่นในกรณีที่สาม ทางไทยได้จัดให้ใบรับรองหรือบัตรส่วนตัวที่ระบุว่า บุคคลที่มาอาศัยแผ่นดินไทยอยู่นี้เป็นใคร ก็จะถูกรัฐบาลพม่าถอนสัญชาติทันที และบุคคลเหล่านี้ก็จะตกเป็นภาระของรัฐบาลไทยที่จะต้องอุ้มชูต่อไป

วิธีที่สอง ที่รัฐบาลพม่านำมาใช้ในการกำจัดอิทธิพลและกำลังของชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามชายแดนพม่า-ไทย คือ การประกาศเปลี่ยนเงินจั๊ตและการยกเลิกธนบัตรจั๊ตที่มีค่า 100 จั๊ต (ประมาณ 340 บาท) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 นอกจากนี้รัฐบาลจะยอมรับแลกเงินคืนให้กับประชาชนไม่เกินร้อยละ 25 ของจำนวนเงินชนิดเดิมที่ประชาชนแต่ละคนนำมาแลก การรับแลกเงินนี้จะให้กระทำกันจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน เท่านั้น วิธีนี้นับว่าทางรัฐบาลต้องการที่จะทำลายอำนาจทางเศรษฐกิจของชนกลุ่มน้อย และพวกที่อาศัยอยู่ตามชายแดน เนื่องจากไม่สามารถแลกเงินคืนได้หมดหรือไม่มีเวลาพอที่จะเดินทางมายังศูนย์รับแลกเงินที่ตั้งอยู่ในเมือง แต่ผลกระทบทางอ้อมต่อประเทศไทย คือ พ่อค้าชาวไทยที่ตั้งร้านอยู่ตามชายแดน หรือแม้แต่อยู่ในเมืองเชียงใหม่และเชียงรายเองก็ต้องพลอยถูกกระทบไปด้วย เนื่องจากพ่อค้าเหล่านี้รับเงินจั๊ตไว้เมื่อทำการค้าขายกับชาวพม่าและชนกลุ่มน้อย

ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า

ตามความเป็นจริง ตามแนวชายแดนไทย-พม่าเป็นที่พักพิงของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งมักมีคนที่มีเชื้อชาติที่ต่างออกไปจากคนเชื้อชาติไทยหรือเชื้อชาติพม่า อาศัยอยู่มากมายหลายกลุ่มด้วยกัน ดังนั้นพวกนี้จึงได้ถูกขนานนามว่าเป็นชนกลุ่มน้อยประเภทต่างๆ แต่ปัญหาเบื้องต้น คือ การขนานนามชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ซึ่งหน่วยงานของฝ่ายรัฐบาลไทยเรียกต่างกันอย่างเช่น นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ซึ่งเป็นอดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้แยกกลุ่มที่อยู่ตามชายแดนไทย-พม่าที่ทางการถือว่ามักจะสร้างปัญหาด้านความมั่นคง และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แก่ประเทศไทยออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า จีนฮ่ออพยพ และชาวเขา สำหรับพลเอกสายหยุด เกิดผล อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดใน พ.ศ. 2527 ได้แยกปัญหาออกเป็นเพียง 2 กลุ่มเท่านั้น คือ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าและจีนฮ่อ ส่วนทางด้านเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องทางด้านชนกลุ่มน้อยจากพม่าที่รุกล้ำเข้ามาในเขตไทยนั้น ได้แยกปัญหาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และจีนฮ่ออพยพ (สำหรับในบทความนี้ จะตัดกลุ่มจีนฮ่อออกไป)

นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ได้นำเอากลุ่มชาวเขามาพิจารณาด้วยเนื่องจากว่า กลุ่มนี้ซึ่งมีจำนวนถึง 350,000 คนมีเผ่าต่างๆ แยกออกไปถึง 20 เผ่า ถึงแม้มีเพียง 6 เผ่า นั้นคือ กะเหรี่ยง แม้ว เย้า ลีซอ มูเซอ และอีก้อ ที่สำคัญและสร้างปัญหาทางความมั่นคงภายในประเทศ แต่ท่านไม่ได้กล่าวถึงปัญหาชาวเขาเหล่านี้ที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ส่วนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่านี้มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยตรง ท่านเลขาธิการฯ จึงได้รวมเอาทั้งกองกำลังผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (ที่ทางรัฐบาลพม่าเรียกว่าพวกกบฏ) และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เป็นพลเรือนมาไว้ในหัวข้อเดียวกัน สำหรับความคิดของพลเอกสายหยุด เกิดผล ในฐานะประธานคณะกรรมการฝ่ายไทยในเรื่องชายแดนทั่วไปไทย-พม่า ได้รวมชนกลุ่มต่างๆ เอาไว้ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือนที่มีเชื้อสายพม่าที่ได้รุกล้ำเข้ามาในเขตแดนไทย โดยให้ถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าทั้งสิ้น

สำหรับในที่นี้จะแยกแยะการพิจารณาโดยอาศัยความหลากหลายของปัญหา และอาศัยการแบ่งกลุ่มซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้ทำไว้ เนื่องจากกระทรวงนี้มีเจ้าหน้าที่ที่จะต้องจัดการและควบคุมกลุ่มเหล่านี้โดยตรง มีนโยบายที่วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างเด่นชัด การพิจารณาปัญหาจึงแยกออกไป คือ

ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ส่วนชาวเขาอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว จะนำมากล่าวเป็นเชิงประกอบการพิจารณาเท่านั้น

ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากที่สุดในปัจจุบันที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงตามชายแดนของประเทศไทย และยังไปกระทบต่อความสัมพันธ์ไทยกับพม่าด้วย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าพม่าประสบกับปัญหาที่เกิดจากชนกลุ่มน้อยอยู่มาก แต่กลุ่มที่สร้างปัญหาให้แก่พม่าและแก่ไทยโดยเฉพาะมีอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มไทยใหญ่ (หรือพวกฉาน) และสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง

ในต้นทศวรรษที่ 2530 สามารถแยกกลุ่มไทยใหญ่แยกออกเป็น 5 กลุ่มย่อยๆ ดังนี้[4]

1) กลุ่มสหทัพฉาน (Shan United Army - SUA) ภายใต้การนำของขุนส่าหรือจางซีฟูที่เป็นจีนฮ่อ
2) กลุ่มกองทัพตะวันออกแห่งรัฐฉาน (Shan State Eastern Army - SSURA) ภายใต้การนำของนายบุญรัตน์ ทิพยวงศ์
3) กลุ่มกองทัพปฏิวัติสหฉาน (Shan United Revolution Army - SURA) ซึ่งมีพลเอกเจ้าคอนเจิงเป็นผู้นำ
4) กลุ่มกองทัพรัฐฉาน (Shan State Army - SSA) ภายใต้การนำของพลตรีจามไม
5) กลุ่มทัพปฏิวัติรัฐฉาน (Shan State Revolution Army - SSRA) ไม่ปรากฏว่าใครเป็นผู้นำ

ทั้ง 5 กลุ่มนี้มีฐานที่มั่นตั้งกระจัดกระจายอยู่ตามจุดต่างๆ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และเชียงราย

ส่วนกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) ที่มีนายพลโบเมียะเป็นหัวหน้ากลุ่มนั้น ได้ขยายอิทธิพลออกไปด้วยการก่อตั้งแนวร่วมแห่งชาติประชาธิปไตย (The Democratic National Front) ซึ่งมีชนกลุ่มน้อยเชื้อสายอื่นๆ เช่น พวกฉาน มอญ พวกอารกัน พวกคะฉิ่น และพวก คะย่า เข้าร่วมด้วย กองกำลังของกลุ่มเหล่านี้นอกจากจะตั้งอยู่ในประเทศพม่าแล้ว ยังมีกองกำลังกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดตากและแม่ฮ่องสอน ถึงแม้ว่าเป็นที่ทราบแน่ชัดกันว่า กองกำลังของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่มีฐานกำลังอยู่ในเขตแดนไทย มีอยู่เพียง 2 กลุ่มใหญ่ก็ตามที แต่ประเทศไทยก็มีปัญหาอยู่กับอีกกลุ่มหนึ่งด้วย คือ **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า** เพราะบุคคลที่จะกล่าวถึงนั้นตามความหมายของกระทรวงมหาดไทยหมายถึงพวกพลเรือนที่ไม่ได้ติดอาวุธ

ตามข้อมูลที่ปรากฏ ทางรัฐบาลไทยมิได้แยกตัวเลขออกไปว่า ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ามีจำนวนเท่าใด หรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่ามีจำนวนเท่าใด แต่ตัวเลขที่มีอยู่นั้นเป็นจำนวนรวมของพวกเชื้อสายพม่ารวมทั้งพวกที่มีเชื้อสายจีน ปากีสถาน เนปาล อินเดีย ลาวและมลายู ที่ออกมาจากดินแดนพม่าและเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตแดนไทย ตามชายแดนไทย-พม่า มีจำนวนถึง 30,475 คน โดยแยกออกเป็นจังหวัดๆ ได้ดังนี้ คือ เชียงราย 5,678 คน เชียงใหม่ 3,000 คน แม่ฮ่องสอน 2,905 คน ตาก 2,000 คน กาญจนบุรี 14,147 คน ราชบุรี 746 คน ประจวบฯ 329 คน ระนอง 1,470 คน และชุมพร 200 คน

เนื่องจากว่า พวกชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่างๆ ที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมากเช่นนี้ ปัญหาต่างๆ ย่อมจะเกิดขึ้นกับประเทศไทยทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม เนื่องจากว่าเป็นการยากที่จะแยกแยะออกไปว่า กลุ่มเชื้อชาติใดสร้างปัญหาชนิดใดโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องกล่าวรวมๆ ถึงปัญหาต่างๆ ที่ตามมาหลังจากที่พวกเหล่านี้ได้อพยพเข้ามา ในที่นี้จึงจำเป็นจะเลือกกล่าวแต่เฉพาะปัญหาที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า และที่กระทบต่อความมั่นคงของไทยเท่านั้น

ก. ปัญหาการละเมิดอธิปไตย ในลักษณะที่กลุ่มบุคคลได้เข้ามาในอาณาเขตของไทยอย่างผิดกฎหมาย

---

[4] การพิจารณากลุ่มต่างๆ เหล่านี้เป็นการยากที่จะคอยติดตามว่ากลุ่มต่างๆ แยกแยะออกไปอย่างไร หรือมี ใครเป็นผู้นำ เพราะมีการเปลี่ยนตัวผู้นำอยู่บ่อยๆ หรืออาจมีการรวมกลุ่มด้วย เช่น เมื่อต้นปี พ.ศ. 2528 นั้น กลุ่มของพลเอกเจ้าคอนเจิง (SURA) ได้รวมกลุ่มกับกลุ่มกองทัพรัฐฉาน (SSA) ของพลตรีจามไม กลุ่มใหญ่นี้เรียกตนเองว่า สภาปฏิวัติประเทศไต (The Tailand Revolutionary Council - TRC) เป็นต้น

เพราะไม่มีใบสำคัญใดๆ ที่แสดงว่าได้ขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศไทยได้ เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่า บุคคลเหล่านี้ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เช่น ไทยใหญ่และกะเหรี่ยงต่างติดอาวุธและเข้ามาซ่องสุมกำลังในเขตแดนไทย โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยบางครั้งไม่สามารถเข้าถึงได้ และไม่สามารถจะควบคุมหรือปลดอาวุธได้ จึงถือได้ว่าการกระทำของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ ทำการละเมิดอธิปไตยของประเทศไทย ในกรณีที่พวกนี้เข้ามาอาศัยเขตแดนไทยโดยมีอาวุธติดตัวเช่นนี้ ก็เพื่อหวังที่จะทำการต่อต้านรัฐบาลพม่า จึงไม่ได้กระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศ แต่กลับมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้ เพราะรัฐบาลพม่ามักคิดว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ให้มาบั่นทอนความมั่นคงภายในของประเทศพม่า

ผลกระทบอีกข้อที่มีต่อไทยโดยตรงจากการละเมิดอธิปไตยก็คือ ถ้าชนกลุ่มน้อยเหล่านี้คิดจะเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศไทย ก็จะสร้างปัญหาโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศได้ เพราะพวกนี้ที่ติดอาวุธจึงสามารถที่จะตอบโต้กับกำลังของไทย อย่างเช่น ในกรณีที่รัฐบาลไทยตัดสินใจปราบขุนส่าหรือจางซีฟู หัวหน้ากลุ่มสหทัพฉาน (Shan United Army) เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2525 ที่บ้านหินแตก ในการต่อสู้ครั้งนั้นกองทหารและตำรวจตระเวนชายแดนของไทย ต้องใช้เวลามากกว่า 2 อาทิตย์กว่าจะผลักดันให้กองกำลังของขุนส่าออกไปนอกเขตแดนไทยได้สำเร็จ แต่ผลที่ตามมาจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ คือ กองกำลังของพวกฉานบางกลุ่มก็ได้ย้อนกลับเข้ามาในเขตแดนไทย เพื่อตั้งฐานที่มั่นใหม่และทำการปล้นสดมภ์ราษฎรไทยและชาวเขาให้เป็นที่เดือดร้อนโดยทั่วไป การปะทะกันระหว่างกองกำลังของไทยและของขุนส่าก็เกิดขึ้นบ่อยๆ เช่นกัน

ข. ปัญหาที่เกิดแก่ราษฎรทั้งไทยและพม่า เนื่องจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เข้ามาอาศัยแดนไทยนี้ ไม่ได้มุ่งหวังที่จะกู้ชาติโดยต่อสู้กับรัฐบาลพม่าเพียงอย่างเดียว แต่พวกนี้ยังสร้างอิทธิพลเพื่อหาผลประโยชน์ต่างๆ เช่น การหาเงินและนำไปใช้เสริมสร้างกำลังของตนและเพื่อประโยชน์ส่วนตนด้วย ผลประโยชน์ที่กลุ่มคนเหล่านี้ต่างแย่งกันทำ คือ การค้ายาเสพย์ติด ค้าของเถื่อน เก็บเงินค่าคุ้มครอง และค่าผ่านทางจากพ่อค้าเพชรพลอยและพ่อค้ายาเสพย์ติดพวกอื่นด้วย ปัญหาที่ตามมา คือ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ามีหลายฝ่ายหลายกลุ่ม จึงได้เกิดการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์จนถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังอาวุธ ซึ่งเป็นผลให้ราษฎรไทยและชาวเขาที่อาศัยอยู่ตามชายแดนต้องได้รับความเดือดร้อนไปด้วย นอกจากนี้การปะทะ และสู้รบกับระหว่างกองกำลังของชนกลุ่มน้อยกับทหารของรัฐบาลพม่าตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ก็มีผลกระทบต่อราษฎรไทยและพม่าในกรณีที่มีการใช้ปืนใหญ่และอาวุธร้ายแรงยิงสู้กัน บ้านเรือนและชีวิตของคนที่ไม่เกี่ยวข้องก็พลอยต้องสูญเสียไปด้วย ตัวอย่างของปัญหามีคือ ในปลายปี พ.ศ. 2525 เนื่องมาจากการขัดผลประโยชน์กันนี้ จึงเกิด**การเผชิญหน้ากันระหว่างกองกำลังของขุนส่ากับกองกำลังของเอบิ** ซึ่งเป็นผู้นำของกองกำลังของพวกมูเซอฝ่ายซ้าย และเป็นมิตรกับพรรคคอมมิวนิสต์ของพม่า (The Communist Party of Burma) ถึงแม้การเผชิญหน้าและการปะทะกันระหว่างกำลังของทั้ง 2 ฝ่ายจะเกิดขึ้นในเขตพม่า (ดอยลาง)* แต่ผลกระทบก็มีต่อฝ่ายไทยด้วย เพราะพวกของเอบิได้เข้ามาในเขตไทย ชักชวนให้ชาวเขาของไทยส่งกำลังไปช่วยพวกมูเซอสู้รบกับขุนส่าที่ดอยลางซึ่งเป็นเขตอิทธิพลเดิมของเอบิ ถ้าการเผชิญหน้านำไปสู่การรบในที่สุด ทั้งราษฎรไทยและพม่าก็ต้องประสบเคราะห์กรรมอีกครั้งหนึ่ง

ค. ปัญหาในด้านยาเสพย์ติด ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าหลายกลุ่มที่ต่างอ้างว่า ตั้งกองกำลังขึ้นมาก็เพื่อกู้เอกราชและสร้างเผ่าพันธุ์ของตนให้คงอยู่ต่อไปนั้น เมื่อพิจารณากันอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า กลุ่มเหล่านี้โดยเฉพาะพวกฉานจะเกี่ยวข้องกับการผลิตและค้ายาเสพย์ติด แต่บางกลุ่ม เช่น สภาปฏิวัติ

---

* ดอยลางขณะนี้ยังเป็นที่ถกเถียงระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่า โดยต่างก็อ้างว่าเป็นเขตของตน และในบางครั้งกองกำลังของรัฐบาลพม่าก็ได้เข้าไปครอบครองอยู่จึงต้องถือว่าเป็นดินแดนของพม่า แต่พม่าก็รับว่ายินดีนำเรื่องนี้ขึ้นมาปรึกษากับไทยในการเจรจา

ประเทศไต (TRC) ของเจ้าคอนเจิง ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทำการผลิตและค้ายาเสพย์ติด และได้ร่วมมือกับพวกคอมมิวนิสต์พม่าด้วยนั้น แต่เจ้าคอนเจิงได้ตอบปฏิเสธอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม พวกนี้มักจะมีเหตุผลนำมาอ้างเสมอเพื่อสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับการกระทำของกลุ่มตน

เหตุผลสำคัญที่ทางชนกลุ่มน้อยใช้อ้างในการผลิตและขายยาเสพย์ติด คือ เพื่อหาเงินบำรุงกองกำลังและซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัย สำหรับที่จะใช้ในการต่อต้านรัฐบาลพม่า เพราะฉะนั้นเหตุผลเช่นนี้และถ้าไทยปล่อยให้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ามาอาศัยอยู่ในเขตไทย พร้อมกับการปลูกฝิ่นและผลิตเฮโรอีนย่อมจะมีผลไม่ดีต่อไทยอย่างมาก ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เกี่ยวข้องกับยาเสพย์ติดโดยตรง คือ กลุ่มกองทัพสหทัพรัฐฉาน (SUA) ซึ่งมีขุนส่าหรือจางซีฟู เป็นหัวหน้า

ปัญหาที่เกิดจากขุนส่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับยาเสพย์ติดแต่อย่างเดียว กล่าวคือมักมีข่าวว่า ขุนส่าซึ่งมีเชื้อชาติจีนฮ่อมาโดยกำเนิด ได้เข้าไปฝักใฝ่และให้การร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (The Burmese Communist Party - BCP) ซึ่งเป็นคนละกลุ่มกับพรรคคอมมิวนิสต์ของพม่า (The Communist Party of Burma) ที่ให้การสนับสนุนแก่เอบิ ซึ่งเป็นศัตรูของขุนส่า ถึงอย่างไรก็ตาม การที่ขุนส่าไปเป็นมิตรกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่าย่อมกระทบต่อความมั่นคงของไทยและพม่าด้วย สำหรับฝ่ายไทยนั้นจะมีผลกระทบอีกด้าน คือ พรรคคอมมิวนิสต์พม่าต้องการที่จะเข้ามามีความสัมพันธ์กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยอาศัยทางผ่านที่ขุนส่ามีกองกำลังคุมอยู่ ส่วนที่กระทบกับฝ่ายพม่านั้นก็รวมไปถึงที่ขุนส่าเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า ส่วนพวกพรรคคอมมิวนิสต์พม่าที่ขุนส่าเป็นมิตรด้วย ก็เป็นกลุ่มที่รัฐบาลพม่าต้องการจะปราบด้วยเช่นกัน

ถึงแม้ว่าขุนส่าซึ่งเป็นผู้นำของสหทัพฉาน ที่แสดงตนว่าต้องการสร้างกองกำลังของพวกฉานเพื่อกู้ชาติก็ตามที แต่ปรากฏว่าพฤติการณ์และแนวทางปฏิบัติของขุนส่าได้บ่งว่า การค้ายาเสพย์ติดและการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ นั้น ทำไปก็เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าเพื่ออุดมการณ์อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ กองกำลังของขุนส่าหรือของกองทัพสหทัพฉานนั้นส่วนใหญ่ประกอบขึ้นจากพวกชาวเขาเผ่าต่างๆ ที่เกณฑ์มาได้จากบริเวณบ้านหินแตกในเขตไทย และบริเวณเชียงตุงในเขตของรัฐฉาน นอกจากนี้ตำแหน่งทหารระดับสัญญาบัตร จะตกอยู่ในมือของพวกจีนฮ่อติดอาวุธหรือพวกอดีตทหารจีนคณะชาติทั้งสิ้น

สำหรับเรื่องยาเสพย์ติดนั้น นับว่ากลุ่มขุนส่าสร้างปัญหาให้แก่ไทย พม่า และชาวโลกเป็นอย่างมาก ในการประมาณเอาจากตัวเลขของปี พ.ศ. 2524 มีการผลิตเฮโรอีนใน**บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ**[5] ถึงปีละ 30 ตัน ในจำนวนนี้กลุ่มขุนส่าผลิตได้ถึงร้อยละ 70 และหลังจากที่ขุนส่าถูกขับไล่ออกจากบ้านหินแตกไปเมื่อปี พ.ศ. 2525 แล้ว ก็ได้ประกาศที่ดอยลาง ซึ่งเป็นกองบัญชาการแห่งใหม่ว่า พวกสหทัพฉานจะไม่ผลิตเฮโรอีนตามแนวชายแดนไทย-พม่าอีกต่อไป แต่เนื่องจากว่าขุนส่าเพิ่งยึดดอยลางได้จากเอบิซึ่งเป็นพวกมูเซอ จึงต้องการแสดงให้พวกฉานแถบนั้นเห็นว่า กลุ่มสหทัพฉานมีอุดมการณ์มุ่งมั่นที่จะกอบกู้เอกราชให้แก่รัฐฉาน แต่คำกล่าวของขุนส่าก็เชื่อได้ยาก เพราะเขาจะต้องหาเงินมาบำรุงกองกำลัง ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามชายแดนไทย-พม่า ประมาณได้ว่ามีถึง 5,000 คน นอกจากนี้ขุนส่าต้องหาเงินเพื่อซื้ออาวุธทันสมัย เพื่อใช้ในการต่อสู้กับทหารพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มสหทัพฉานได้หันเหเข้าไปฝักใฝ่กับพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (BCP) รวมทั้งการที่ขุนส่าจะต้องเพิ่มกำลังอาวุธเพื่อใช้ต่อสู้กับรัฐบาลไทยต่อไปด้วย

ปัญหาทั้ง 3 ข้อที่กล่าวมาแล้วนี้ล้วนแต่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าทั้งสิ้น เพราะการที่มีอาณาเขตชายแดนติดต่อกัน แต่ต่างก็ไม่สามารถที่จะควบคุมเขตแดนของตนได้โดยได้ปล่อยให้ชนกลุ่มต่างๆ ทั้งที่มีอาวุธและไม่มีอาวุธพักพิงอาศัย ขยายอิทธิพลและต่อสู้กันเช่นนี้ ย่อมจะสร้างปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ชนกลุ่มน้อย

[5] บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งรวมอาณาเขตบางส่วนของพม่า ไทยและลาว มีพื้นที่ประมาณ 60,000 ตารางไมล์

สัญชาติพม่ามีจุดประสงค์ในชั้นแรกที่จะต่อต้านรัฐบาลพม่าและแยกดินแดนออกมาปกครองตนเอง เพราะฉะนั้นการที่พวกนี้มาอาศัยดินแดนไทยอยู่ ย่อมจะสร้างความระแวงให้เกิดขึ้นแก่พม่าต่อพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลไทย ส่วนในด้านของความมั่นคงภายในนั้น การที่มีกองกำลังต่างชาติติดอาวุธอยู่ในเขตแดนไทย คอยขูดรีดคนไทย มอมเมาคนไทยด้วยยาเสพย์ติด ย่อมถือได้ว่าเป็นการทำลายเสถียรภาพของชาติ ของรัฐบาลและของคนไทยได้ทั้งสิ้น

นโยบายของไทยต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า

ก่อนปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลไทยยังไม่ได้มีการแถลงนโยบายที่แน่นอนต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เพราะนโยบายดั้งเดิมของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน มักออกมาในลักษณะของความพยายามที่จะสร้างเขตกันชนหรือสร้างกลุ่มกันชนระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้าน เช่น การให้การสนับสนุนแก่กลุ่มเขมรเสรี (ในสมัยเจ้านโรดมสีหนุ) หรือกลุ่มลาวอิสระ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลไทยมักจะมองว่าชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามชายแดนด้านต่างๆ เหล่านี้ ไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะมุ่งร้ายต่อประเทศไทยหรือรัฐบาลไทย แต่กลับเป็นผลดีต่อประเทศเสียด้วยซ้ำ ที่มีชนกลุ่มน้อยเหล่านี้อย่างในกรณีของเขตแดนที่ติดกับพม่า เพราะรัฐบาลไทยในอดีตมีความเกรงกลัวต่อภัยคอมมิวนิสต์มาก เมื่อมีชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ที่มีกองกำลังต่อต้านรัฐบาลพม่าซึ่งเป็นรัฐบาลสังคมนิยมด้วยแล้ว ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของประเทศในด้านของการช่วยสกัดกั้น หรือผลักดันการขยายของลัทธิสังคมนิยม

แต่ในต้นปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลไทยได้แถลงออกมาอย่างเป็นทางการว่า ไทยต้องการจะผลักดันหัวหน้ากบฏของชนกลุ่มน้อยของพม่า คือ พวกที่เรียกกลุ่มตนเองว่า "กะเหรี่ยงอิสระ" ให้ออกไปจากดินแดนและอาณาเขตของประเทศ ต่อมาอีก 1 ปี รัฐบาลไทยภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ได้ประกาศออกมาว่า กองกำลังของรัฐบาลไทยได้จับกุมสมาชิกของกลุ่มกะเหรี่ยงได้ และในครั้งนี้ยังได้จับกุมหัวหน้ากบฏ 9 คน ซึ่งเป็นสมาชิกของกองกำลัง "People's Patriots Party" ของอูนุที่เข้ามาตั้งฐานกำลังอยู่ในเขตแดนไทยด้วย[6]

หลังจากที่มติคณะรัฐมนตรีได้ออกมาแล้ว พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้มีคำสั่งให้ผลักดันกองกำลังชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มที่อาศัยอยู่ตามชายแดนไทย-พม่า ออกไปนอกเขตไทยภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ 14 มีนาคม เป็นต้นไป ประมาณเดือนกรกฎาคม รัฐบาลไทยได้ประกาศว่า ชนกลุ่มน้อยได้ทยอยถอนกำลังออกไป โดยได้เคลื่อนย้ายอาวุธยุทโธปกรณ์ เสบียงอาหาร พร้อมกับรื้อถอนค่ายจนหมดสิ้นแล้ว และด้วยเหตุนี้ "ทางราชการถือว่าไม่มีกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตประเทศไทย" แต่หากพบว่าเห็นกองกำลังเหล่านี้เข้ามาอีก ทางรัฐบาลไทยก็จะดำเนินการผลักดันออกไปอีก

ขณะที่รัฐบาลไทยต้องการจะกำจัดความระแวงที่พม่ามีต่อไทยเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ทางการก็ไม่ประสงค์จะสร้างศัตรูขึ้นมา เพราะโดยทั่วไปชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็ไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะต่อต้านรัฐบาลไทย ดังนั้นทางฝ่ายประธานคณะกรรมการชายแดนทั่วไปไทย-พม่า ซึ่งพลเอกสายหยุด เกิดผล รับตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น จึงได้แถลงไว้ด้วยว่า

"ฝ่ายไทยไม่ถือว่ากบฏพม่าเหล่านั้นเป็นศัตรูกับไทย การดำเนินการให้กองกำลังกลุ่มกบฏเหล่านั้นออกไปจากดินแดนไทย ให้ใช้มาตรการตั้งแต่เบาไปหาหนัก คือ เริ่มด้วยการเจรจาทำความเข้าใจเบื้องต้นจนถึงการใช้กำลังขับไล่ในที่สุด"

นับว่านโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์

[6] ปัญหาหนึ่งในอดีตที่เป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลพม่าของนายพลเนวิน ไม่พอใจประเทศไทย และเห็นถึงความไม่จริงใจของการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า คือ การที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้นายอูนุ อดีตนายกรัฐมนตรีของพม่าลี้ภัยเข้ามาอยู่ในประเทศไทย (พ.ศ. 2512) และตั้งกองกำลังขึ้นมา เพื่อก่อกวนรัฐบาลของเนวิน เมื่ออูนุทำไม่สำเร็จ จึงได้ออกจากประเทศไทย (พ.ศ. 2516) ไปลี้ภัยอยู่ในถิ่นเดิม แต่กองกำลังที่อูนุตั้งขึ้นมาก็ยังหลงเหลืออยู่ในประเทศไทย ดู Josef Silverstein, BURMA, (Ithca, NY : Cornell Uni. Press, 1977,) pp. 184-6. ความระแวงที่พม่ามีต่อไทยเกี่ยวกับกองกำลังของ PPP ได้คลายลงเกือบหมด เมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ได้ขอใช้สิทธินิรโทษกรรมในกลางปี พ.ศ. 2523 และอูนุได้เดินทางกลับจากอินเดียตอนปลายปีนั้น

เป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลในสมัยต่อๆ มาได้นำมาใช้ ถ้าจะพิจารณาโดยเน้นเรื่องความมั่นคงของประเทศแล้ว นโยบายนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมาก กล่าวคือ

1. จะไม่ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากัน ระหว่างทหารหรือตำรวจตระเวนชายแดนของไทยกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย แต่หมายถึงว่ารัฐบาลไทยจะต้องปล่อยให้กลุ่มชนเหล่านี้ละเมิดอธิปไตยบนแผ่นดินไทยไปด้วย และก็เป็นที่ทราบกันดีว่ากองกำลังเหล่านี้มิได้รับการปลดอาวุธกันทั้งหมด บางกลุ่มที่มีฐานมั่นพร้อมอาวุธตั้งอยู่บนดินแดนไทย และในบางครั้งพวกนี้จะเผชิญหน้ากันเองบ้าง หรือบางกลุ่มที่ตั้งอยู่บนหรือใกล้กับสามเหลี่ยมทองคำก็จะทำธุรกิจทางด้านยาเสพย์ติดไปด้วย สาเหตุที่เกิดการแปรเปลี่ยนของนโยบายไปเช่นนี้ เนื่องมาจากการที่กำลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมีไม่พอจึงควบคุมไม่ทั่วถึง

2. ฝ่ายไทยยังมีความประสงค์ที่จะให้กองกำลังของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เป็นเกราะคอยต้านคอมมิวนิสต์ดังเช่นที่ปรากฏมาแล้วในอดีต

3. เจ้าหน้าที่บางกลุ่มหรือบางคนต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ด้วยการร่วมมือกับพ่อค้าหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่หวังดีต่อประเทศชาติทำการค้าขายทั้งสินค้าต่างๆ อาวุธและยาเสพย์ติด เมื่อลักษณะของนโยบายได้เปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ จากการที่ชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาดินแดนไทยจะถูกปลดอาวุธและถูกผลักดันออกไป ได้กลายเป็นว่า ในบางครั้งพวกนี้มีที่อาศัยพักพิง และมีอาวุธติดตัวพร้อมที่จะกลับไปเขตแดนพม่าเพื่อทำการสู้รบต่อไป เช่นนี้จึงมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเป็นอย่างมาก เพราะการที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ย่อมทำให้พม่าเกิดความระแวง และพม่าอาจคิดว่าไทยกำลังให้การสนับสนุนศัตรูของตน

ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศของไทยจึงมักจะเรียกร้องให้หน่วยงานอื่นๆ ให้ปฏิบัติตามนโยบายอย่างเคร่งครัด เพราะทางกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งสองจะขัดขวางต่อการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาการล้ำแดนของคนไทยทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นต้น

ปัญหาและนโยบายของไทยที่มีต่อผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

ตามความหมายของกระทรวงมหาดไทย ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและควบคุมเรื่องชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาในเขตแดนไทย ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า คือ พวกที่เป็นชาวบ้านธรรมดาไม่มีความผูกพันกับกองกำลังต่างๆ พวกนี้ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมและรับจ้าง

เหตุผลใหญ่ที่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าได้อพยพเข้ามาในเขตไทย เนื่องจากความบีบคั้นทางการเมืองภายใต้การปกครองของเนวิน (เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505) ความเดือดร้อนที่ได้รับจากการสู้รบกันระหว่างกองกำลังของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าและของรัฐบาลพม่า สภาพและโอกาสการหาเลี้ยงชีพในเขตไทยดีกว่าในเขตพม่า ผู้อพยพมีญาติพี่น้องอยู่ในประเทศไทย และการดำเนินนโยบายแบบผ่อนปรนโดยอาศัยหลักมนุษยธรรมของรัฐบาลไทย

สำหรับนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่านี้ คือ ทางรัฐบาลถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้เข้ามาพักอาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม เมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อยแล้วก็ให้เดินทางกลับประเทศของตน

ส่วนขั้นตอนในการแก้ปัญหาผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่านี้ อาจแยกออกได้เป็น 2 ขั้นด้วยกัน คือ

1. นับแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้นไป กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศห้ามคนต่างด้าวสัญชาติพม่า "อพยพหลบภัยเข้ามาในราชอาณาจักรไทยตามชายแดนที่ติดต่อกับเขตพม่า เนื่องจำกว่าสถานการณ์ในประเทศพม่าปัจจุบันอยู่ในภาวะปกติแล้ว ในกรณีนี้ถ้าทางการจับผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยหลังเดือนมีนาคม พ.ศ. 2519 ได้ ก็ให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย จะต้องดำเนินคดีและสั่งจำคุก เมื่อพวกนี้พ้นโทษแล้วทางไทยจะทำการส่งไปให้เจ้าหน้าที่พม่าตามจุดต่างๆ ตามบริเวณชายแดน แต่ถ้าทางไทยจับผู้พลัดถิ่นได้เป็นจำนวนมากๆ ก็จะทำการส่งกลับไปในเขตพม่าทันที"

แต่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนที่หนึ่งนี้มีอยู่ว่า กำลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมีน้อย วิธีการจับก็จับในลักษณะ "ตำรวจจับขโมย" ตอนส่งกลับก็มีปัญหาอีกเช่นกัน คือ เจ้าหน้าที่พม่าไม่ค่อยอยากจะรับกลับ และเมื่อทางฝ่ายไทยขนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าไปปล่อยตามจุดต่างๆ ที่ต่อกันระหว่างชายแดนไทย-พม่า ก็ไม่มีวิธีการควบคุมไม่ให้พวกนี้อพยพกลับเข้ามาในเขตไทยได้อีก ในขณะที่รถของเจ้าหน้าที่ไทยเดินทางกลับเข้าอำเภอหรือจังหวัดนั้น บรรดาผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าต่างก็พากันเดินตามกันเข้ามาในเขตแดนไทยอีก เพราะฉะนั้นวิธีการของไทยจึงไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร

2. สำหรับผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนมีนาคม พ.ศ. 2519 นั้น ทางรัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะผลักดันพวกนี้ออกไปจากเขตแดนไทยเช่นกัน แต่ในขณะที่ยังอนุญาตให้อยู่ในเขตแดนไทยก็เพื่อเป็นการแยกพวกนี้ออกจากข้อที่ 1 และเป็นการควบคุมพวกนี้ออกไปในตัว ทางกระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้ (ระเบียบฉบับนี้ออกไว้เมื่อ พ.ศ. 2522)

- จัดทำบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่น พร้อมกับการทำบัญชีรายชื่อบุคคลในบ้าน และทะเบียนประวัติด้วย เพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่ชัดและควบคุมการเคลื่อนไหวด้วย บัตรประจำตัวดังกล่าวนี้ ไม่ได้ให้สิทธิใดๆ แก่ผู้ถือ
- จัดทำหลักฐานการเกิดและการตาย ในกรณีของการเกิดนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 บุตรของผู้อพยพพลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เกิดในราชอาณาจักรไทย จะต้องถูกถอนสัญชาติไทย หรือไม่ได้สัญชาติไทย
- กำหนดเขตที่อยู่ โดยที่จังหวัดจะเป็นผู้กำหนดให้ตามแต่จะเห็นสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ เหตุการณ์และความมั่นคงของประเทศ สำหรับผู้ที่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องออกนอกเขตจำกัด ก็ให้ขออนุญาตนายอำเภอ ถ้าออกนอกเขตหมู่บ้านหรือตำบล และถ้าออกนอกเขตอำเภอต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าออกนอกเขตจังหวัด ต้องขออนุญาตต่อปลัดกระทรวง
- กำหนดโทษผู้พลัดถิ่นที่หลบหนีออกนอกเขตที่อยู่นั้น ทางกระทรวงมหาดไทยกำหนดระเบียบว่าผู้ใดหลบหนีออกนอกเขตอำเภอหรือจังหวัด จะต้องมีความผิดตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งระบุว่า ผู้ฝ่าฝืนระเบียบนี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับขั้นตอนที่ 2 นี้ รัฐบาลได้เน้นถึงผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายมอญที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณทุ่งก้างย่าง อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีจำนวนเป็นหมื่นคน พวกนี้ได้เข้าไปอยู่ในเขตนั้นไม่น้อยกว่า 20 ปีแล้ว โดยมีอาชีพเกษตรกรรมหรือรับจ้าง ครั้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2525 กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งของพลเอกสิทธิ์ จิรโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศว่า บุคคลเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้บุกรุกเข้าไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องออกจากบริเวณนั้นภายในเวลาไม่เกินวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2526 แต่เพื่อเป็นการผ่อนผันมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลที่เข้ามาทำมาหากินในขณะนั้น ทางราชการจึงอนุญาตให้ทำการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากการเพาะปลูกในพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์อยู่แล้วตามวงรอบของพืชต่อไป แต่ต้องไม่เกินวันที่ที่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามเพื่อทำให้การผลักดันชาวมอญพลัดถิ่นให้กลับออกไปนอกประเทศอย่างมีระบบและขั้นตอน กระทรวงมหาดไทยร่วมกับศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติและกองทัพภาคที่ 1 เพื่อทำการผลักดันชนกลุ่มน้อยนี้ต่อไป ทั้งนี้ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2526 จนกระทั่งเดือนมีนาคม พ.ศ. 2527 จึงสามารถลดจำนวนชาวมอญพลัดถิ่นลงไปได้มาก

ปัญหาที่ตามมาเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่มีต่อความมั่นคงภายในประเทศ และกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า คือ **การควบคุมไม่ทั่วถึง** เนื่องจากจำนวนผู้พลัดถิ่นมีมากกว่าหมื่นคนขึ้นไป และจากการที่เจ้าหน้าที่ในจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดตราด ได้ทำการจับกุมผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าได้จำนวนมาก ย่อมแสดงว่าพวกนี้หลบหนีออกจากเขตกักกัน และไปประกอบอาชีพในเขตอื่นๆ ของประเทศ เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ ย่อมเป็น

สาเหตุที่กระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศได้

สำหรับปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า มี 2 ประการ คือ

1. รัฐบาลไทยไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าผู้พลัดถิ่นเหล่านี้ ผู้ใดไปเข้ากับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ในกรณีของพวกที่มีเชื้อสายมอญ ก็อาจจะเข้าไปร่วมกับกองทัพแห่งชาติมอญ หรือขบวนการรัฐมอญอิสระ ซึ่งกำลังต่อต้านรัฐบาลพม่าอยู่ในขณะนั้น เพราะฉะนั้นพม่าจึงมีความระแวงต่อพฤติกรรมของรัฐบาลไทย

2. ในกลางเดือนตุลาคม พ.ศ. 2525 รัฐบาลพม่าได้ออกกฎหมายสัญชาติมาฉบับหนึ่งซึ่งระบุว่าถ้าบุคคลสัญชาติพม่าถือใบสำคัญของต่างชาติ และพวกที่ออกนอกอาณาเขตของพม่าไปเกินกว่า 3 ปี รัฐบาลจะถือว่าไม่ได้เป็นบุคคลสัญชาติพม่าอีกต่อไป เพราะฉะนั้นประเทศไทยจึงต้องประสบปัญหาที่จะต้องรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าไว้ในกรณีที่ได้ให้บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่น

ในการแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลไทยต้องเจรจากับพม่า เพื่อให้บุคคลเหล่านี้กลับไปโดยเร็ว แต่เมื่อรัฐบาลไทยยึดถือหลักของ "มนุษยธรรม" ตามสหประชาชาติ จึงจำเป็นต้องยอมรับกลุ่มคนเหล่านี้ไว้ในช่วงของการเจรจา และถ้าการเจรจากับทางการพม่าไม่สำเร็จ ไทยก็จะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวไว้แล้ว ก็จะเป็นปัญหาต่อประเทศตลอดไป

สรุปปัญหาและผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย

ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าจะเป็นตัวปัญหาให้ประเทศไทยต่อไปอีกนาน ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลและปัจจัยต่างๆ ที่สร้างปัญหานี้ หรือที่ช่วยผลักดันให้ปัญหานี้ขยายวงกว้างออกไป

ประการแรก นโยบายที่รัฐบาลพม่ามีต่อพวกชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ หรือการที่ไทยและพม่ายังมีความระแวงต่อกัน

ประการที่สอง นโยบายของรัฐบาลไทยที่ไม่ได้รับการนำไปดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สาม ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีอยู่มาก จนทำให้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าต่างพยายามที่จะรักษาไว้ กอปรกับผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยบางคนที่หวังผลประโยชน์ได้แทรกตัวเข้าไปร่วมกิจกรรมด้วย

ดังนั้นจึงทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้ยาก กล่าวคือ

1) ปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

สำหรับนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่านั้น ได้แสดงแล้วว่าประเทศไทยไม่ประสงค์จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศของพม่า พร้อมกันนี้ประเทศไทยได้พยายามวางตัวเป็นกลางต่อปัญหานี้ แต่ในเวลาเดียวกันเนื่องจากความมีมนุษยธรรมของรัฐบาลและประชาชนชาวไทย จึงทำให้ต้องรับบุคคลเหล่านี้ไว้ด้วยใจเมตตา แต่การที่ประเทศไทยมีชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเข้ามาอาศัยพักพิงในรูปแบบใดๆ ก็ตาม โดยไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะผลักดันกลุ่มชนเหล่านี้ออกนอกประเทศ ได้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับพม่าเป็นอย่างมาก นั่นคือการสร้างความระแวงและความไม่ไว้วางใจให้เกิดแก่ผู้นำพม่าต่อประเทศไทย ผู้นำพม่าเชื่อว่าการที่ประเทศไทยให้ที่พักพิงแก่ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมศัตรูของพม่าให้แกร่งขึ้น

วิธีที่จะแก้ปัญหาความระแวงนี้มีอยู่ 3 ทางด้วยกัน คือ

วิธีแรก รัฐบาลไทยจะต้องแสดงออกมาอย่างชัดเจนว่า ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในทางที่จะนำไปสู่การเสริมพลังให้พวกนี้ อย่างเช่นเมื่อพวกนี้บาดเจ็บจากการต่อสู้กับทหารพม่า และหลบหนีเข้ามาในเขตไทย เจ้าหน้าที่ไทยมักแสดงความมีมนุษยธรรมด้วยการให้การรักษา และเมื่อหายดีแล้วก็จะผลักดันให้กลับเข้าไปในเขตพม่าอีกครั้ง แต่ด้วยใจเมตตาอีกเช่นกัน เจ้าหน้าที่ไทยก็ได้คืนอาวุธให้แก่บุคคลเหล่านี้ไปด้วย ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้พม่าคิดว่า รัฐบาลไทยให้การสนับสนุนแก่ศัตรูของพม่า

วิธีที่ 2 คือ การปิดกั้นมิให้ชนกลุ่มน้อยใดๆ เข้ามาในเขตไทย ไม่ว่าจะเข้ามาเพราะหลบหนีทหารพม่า

หลังการสู้รบ หรือเดินทางเข้าออกเขตแดนไทยและพม่าเพื่อทำการค้าแบบผิดกฎหมาย ในเวลาเดียวกันเจ้าหน้าที่ไทยควรปฏิบัติงานอย่างเข้มงวด ในการไม่ให้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเคลื่อนย้ายสถานที่พักพิง โดยเฉพาะการเดินทางเข้าออกเขตแดนไทยและพม่า อันจะทำให้ผู้นำและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพม่าเข้าใจผิดนโยบายของไทย

วิธีที่ 3 คือ ผู้นำของทั้งสองประเทศหรือผู้นำระดับรองๆ ที่สำคัญต้องมีการเจรจากันบ่อยครั้งเพื่อปรับความเข้าใจ และหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆ สำหรับในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2522 ถึง 2529 ผู้นำระดับสูงของทั้งสองประเทศมีโอกาสได้พบปะกันเพียง 4 ครั้ง คือเมื่อปี พ.ศ. 2522 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เดินทางไปพม่าในฐานะนายกรัฐมนตรีของประเทศ ปี พ.ศ. 2525 พลอากาศเอกสิทธิ เศวตศิลา เดินทางไปประเทศพม่าเช่นกัน ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2528 พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบกได้รับเชิญไปเยือนพม่าจากฝ่ายทหารพม่า และในปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2529 พลอากาศเอกสิทธิ เศวตศิลา ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เดินทางไปพม่าเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กันอีกครั้ง

ถึงแม้ว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นปัญหาหลักของรัฐบาลพม่า ที่รัฐบาลไทยอาจจะไม่เข้าใจ และขณะที่นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการอพยพเข้ามาภายในประเทศของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าจะไม่เป็นที่เข้าใจหรือพอใจรัฐบาลพม่าก็ตาม แต่การที่ผู้นำของประเทศทั้งสองได้มานั่งเจรจากันอย่างจริงจังแทนการปล่อยให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเจรจากันไปพอเป็นพิธีก็เชื่อได้ว่าน่าจะมีลู่ทางที่ทำให้ปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ได้รับการแก้ไข จนทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศไทยและพม่าได้

2) ปัญหาของการดำเนินนโยบาย

การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่านั้นใช้เวลามาก ซึ่งเมื่อถึงปลายทศวรรษ 2520 ก็ยังไม่สามารถจะแก้ปัญหานี้ได้ ถ้าจะพิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่า มติของคณะรัฐมนตรีที่แถลงออกมาเกี่ยวกับการแก้ปัญหานั้น คือ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2513 ในขณะเดียวกันรัฐบาลไทยก็ได้แถลงออกมาอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบาย และจุดยืนของไทยต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเมื่อต้นปี พ.ศ. 2519 แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ยังปรากฏอยู่เช่นเดิม

ส่วนหนึ่งของการที่ไทยไม่สามารถแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าได้ ก็เนื่องมาจากแหล่งของปัญหาเอง กล่าวคือ ปัญหาชนกลุ่มน้อยของพม่าเป็นปัญหาที่รัฐบาลพม่าเองยังไม่สามารถแก้ให้ตกได้ และตราบใดที่รัฐบาลพม่ายังต้องปราบปรามต่อไป ก็เชื่อว่าจะต้องมีการหาที่พักพิงหรือหลบซ่อนให้กับผู้ลี้ภัยเหล่านั้นอยู่ตลอดเวลา ในขณะเดียวกันบรรดาชนกลุ่มน้อยที่ไม่ใช่กองกำลัง หรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าต้องการแสวงหาที่อาศัยทำมาหากินที่สงบและอุดมสมบูรณ์ ดังนั้นจึงได้พากันแอบหลบหนีเข้ามายังเขตแดนไทยเป็นประจำ นอกจากนี้แหล่งการผลิตและค้ายาเสพย์ติดที่เรียกว่า "สามเหลี่ยมทองคำ" คือพื้นที่ที่รวมไปถึงของพม่า ไทย และลาว ทำให้บรรดาชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะกู้ชาติอย่างแท้จริงได้ใช้กองกำลังไปในการทำการค้ายาเสพย์ติด เช่น พวกกะเหรี่ยงและไทยใหญ่บางกลุ่มและพวกชาวเขาบางพวกด้วย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หันไปค้าของผิดกฎหมายเช่นนี้ มักเป็นพวกที่แอบแฝงโดยที่ไม่ได้เป็นพวกที่มีสัญชาติพม่าแท้ๆ เช่น กรณีของกลุ่มสหทัพฉาน (SUA) ของขุนส่าหรือจางซีฟู เป็นต้น

เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายที่ไม่ได้ผลนี้ เนื่องมาจากสาเหตุของ **ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาของรัฐบาลพม่า** แต่ถ้าจะหันมาพิจารณาทางด้านเจ้าหน้าที่ไทยแล้ว บรรดาข้าราชการในท้องที่มักจะไม่ค่อยทำอะไรที่รุนแรงต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้ามาในเขตไทย ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยได้ระบุอย่างเด่นชัดว่า "จะไม่ให้กลุ่มใดๆ ใช้ดินแดนไทยเพื่อดำเนินการใดๆ อันจะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า" ก็ตามที แต่มาตรการที่ถูกแถลงออกมาคือต้องการ "ใช้มาตรการตั้งแต่เบาไปหาหนัก คือ เริ่มด้วยการเจรจาทำความเข้าใจเบื้องต้นจนถึงการใช้กำลังขับไล่ในที่สุด" แต่จะเห็นเสมอว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยในพื้นที่มักจะใช้

มาตรการที่ "เบา" เสมอมา ทั้งนี้เนื่องจากไทยไม่ต้องการให้ชนกลุ่มน้อยที่ถืออาวุธเหล่านี้มองไทยในลักษณะศัตรู ซึ่งจะทำให้ทหารไทยและกองกำลังของชนกลุ่มน้อยต้องเผชิญหน้าและสู้รบกันเสมอ อีกประการหนึ่ง คือ การที่มีกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า มีกำลังคนกระจายกันอยู่ตามชายแดนนั้น ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมักอาศัยเป็นแหล่งข่าวเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ นั่นคือ ข่าวเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์ ดังนั้นทางฝ่ายไทยจึงไม่ประสงค์จะบีบบังคับให้กองกำลังเหล่านี้ออกไปจากเขตแดนไทย

นอกจากนี้ยังมีเหตุผลของการที่นโยบายของรัฐบาลไทย มิได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย จนไม่ได้รับผลสำเร็จนัก ก็เนื่องมาจากระบบโครงสร้างการปกครอง และตัวรัฐบาลเองด้วย จากการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ศูนย์ข้อมูลจังหวัดเชียงราย ได้กล่าวถึงอุปสรรคและข้อขัดข้องในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในประเทศไทยว่ามีข้อจำกัดดังต่อไปนี้

(1) นโยบายของรัฐบาลไม่ชัดแจ้งและแน่นอน กล่าวคือ มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลาจนบางครั้งไม่สอดคล้องกัน นโยบายที่ใช้กับแต่ละกลุ่มไม่เหมือนกัน และระเบียบปฏิบัติก็ไม่เหมือนกัน จนถึงกับมีการขัดแย้งกันบ่อยๆ

(2) โครงสร้างและการก่อตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบมีมากมายหลายหน่วยจนเกิดการซ้ำซ้อนกัน

(3) รัฐบาลเองมักกำหนดงานที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยให้เป็นลักษณะงานชั่วคราวเฉพาะกิจ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติงาน

3) ปัญหาทางด้านผลประโยชน์

ในแถบสามเหลี่ยมทองคำดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว นับว่าเป็นพื้นที่ที่ให้ประโยชน์อย่างมากแก่ผู้ผลิตและค้ายาเสพย์ติด เช่น มีการผลิตเฮโรอีนในปี พ.ศ. 2524 ถึง 30 ตัน เป็นต้น เพราะฉะนั้นชนกลุ่มน้อยกลุ่ม ต่างๆ จึงประสงค์ที่จะตั้งมั่นในแถบนั้น นอกจากผล รายได้จากการผลิตและค้ายาเสพย์ติดแล้ว ยังมีผลประโยชน์อื่นๆ อีกมากมายเช่น การเก็บภาษีสินค้าเถื่อนและอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆทั้งนี้ถ้าจะกล่าวรวมๆ แล้ว มักจะเป็นการกระทำของพวกชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าบางกลุ่ม การที่บรรดาบุคคลเหล่านี้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างกว้างขวางก็เนื่องมาจากการที่พรรคพวกเดียวกันอาศัยอยู่ในเขตพม่าด้วย จึงสามารถขยายวงงานออกไปได้

ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจนี้ อาจโยงไปถึงพฤติกรรมร่วมของคนไทยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยด้วย เพราะฉะนั้นปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าในประเทศไทยนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญ แต่ยากแก่การแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยเร็ว

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้บทความนี้จะนำเอาปัญหาในช่วงทศวรรษ 2510 และ 2520 มาอธิบายและวิเคราะห์ก็ตาม แต่ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวก็ยังปรากฏอยู่ในปัจจุบัน คือ ในทศวรรษ 2540 เพียงแต่ว่าตัวแสดง คือ กลุ่มของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มอาจลดบทบาทลงไป และมีกลุ่มใหม่เกิดขึ้น เช่น กลุ่มว้าแดงหรือชนิดของยาเสพย์ติด ก็ได้เปลี่ยนไปจากฝิ่นและเฮโรอีนไปเป็นยาอีและยาบ้า เป็นต้น แต่ปัญหาต่างๆ โดยรวมแล้วก็ยังคงมีลักษณะและรูปแบบเดิม ดังนั้น บทความนี้จึงสามารถใช้เป็นการศึกษาเพื่อความเข้าใจพื้นฐานของปัญหา เพื่อนำมาเป็นแม่แบบในการศึกษาปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่าในปัจจุบันได้

เรียนรู้งานพัฒนาชุมชนจากมุมมองทฤษฎีใหม่

ผศ.ดร. มณีวรรณ ฉัตรอุทัย*

กล่าวโดยรวมงานพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์รวม คือ การทำสิ่งต่าง ๆ ในชุมชนให้ดีขึ้นและเป็นประโยชน์ขึ้น การพัฒนาในที่นี้อาจเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา การปรับปรุง หรือปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อม การเพิ่มพูนคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ให้เหมาะสม สอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของชุมชนที่สืบทอดมา โดยงานพัฒนาชุมชนที่ดีนั้นควรเป็นกระบวนการของผู้คนในชุมชนที่จะเป็นผู้ดูแลจัดการให้เป็นไปตามความต้องการโดยมีภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาต่าง ๆ เป็นผู้สนับสนุนหรือส่งเสริมให้กระบวนการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

งานพัฒนาในที่นี้ ได้รวมนัยของประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับและเกี่ยวข้องกับกาลเวลาในอนาคต งาน**พัฒนาชุมชน**เป็นทั้งวิธีการและกระบวนการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการคือ**ชุมชนพัฒนา** และความเข้มแข็งยั่งยืนที่แท้จริงนั้น ต้องพัฒนาจากรากฐานของการพึ่งพาตนเองและพึ่งพากันเองระหว่างคนในชุมชน ชุมชนพัฒนาจึงประกอบไปด้วยมวลสมาชิกที่มีความมุ่งหวัง ความปรารถนาดีร่วมกัน และความพร้อมที่จะประสานพลังร่วมกันนำพาชุมชนของตนเข้าจัดการกับปัญหาอย่างไม่ย่อท้อ ด้วยการเสริมสร้างความสามารถในการจัดการ การเรียนรู้ที่จะผนึกรวมสร้างเสริมและใช้ประโยชน์จากทักษะฝีมือ ตลอดจนภูมิปัญญาของคนทั้งจากภายในและภายนอกชุมชน

การพัฒนาชุมชนในบทความนี้ เป็นตัวอย่างของการแสวงหาวิธีการทำงานร่วมมือกับชุมชนอย่างสร้างสรรค์ อย่างมีความหวังและเปี่ยมด้วยพลังความเชื่อมั่นในความสามารถของคนในชุมชนที่จะแก้ปัญหาของตนได้ โดยงานพัฒนานี้จัดเป็นกิจกรรมที่คนในสังคมจะต้องกระทำร่วมกันอย่างต่อเนื่องไม่มีสิ้นสุด

....สูตรสำเร็จการพัฒนาชุมชนไม่มีความสำเร็จในการพัฒนาตั้งอยู่บนฐานคติของความเชื่อมั่นในพลังของชุมชน ในศักยภาพและความสามารถของมวลสมาชิกในชุมชน ที่ตระหนักในสภาพความเป็นจริงของสิ่งที่เกิดขึ้นและรวบรวมวิธีที่จะประสานความรู้ความสามารถ ทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้อย่างเหมาะสมในการนำพาชุมชนไปสู่สภาพที่พึงประสงค์ร่วมกัน....

เป้าหมายของการพัฒนาชุมชนในที่นี้ต้องการมุ่งไปสู่สภาวะของการเกิดมีหรือการดำรงอยู่ของชุมชนที่มวลสมาชิกหรือชนหมู่มากมี (1) **จิตสำนึกสาธารณะ** กล่าวคือ มีเป้าหมายร่วมและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม (2) **ความสามารถในการจัดการทรัพยากร**ที่มีอยู่หรือที่จะแสวงหาเข้ามาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่บนฐานความคิดของการเห็นคุณค่าและทำนุบำรุงรักษาและการรู้จักที่จะเลือกใช้วิธีการต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์ในระยะยาว และ (3) **การสั่งสมประสบการณ์** การเรียนรู้จากการได้ลงมือทำและยังสามารถขยายประสบการณ์ และความช่วยเหลือไปยังชุมชนอื่น ๆ ด้วยการตระหนักว่าแต่ละชุมชนล้วนเป็นองค์ประกอบของเครือข่ายสังคมและมวลรวมของชุมชนเข้มแข็งจะนำพาไปสู่สังคมแห่งคุณภาพในภาพรวมต่อไป

---

* โครงการบัณฑิตศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

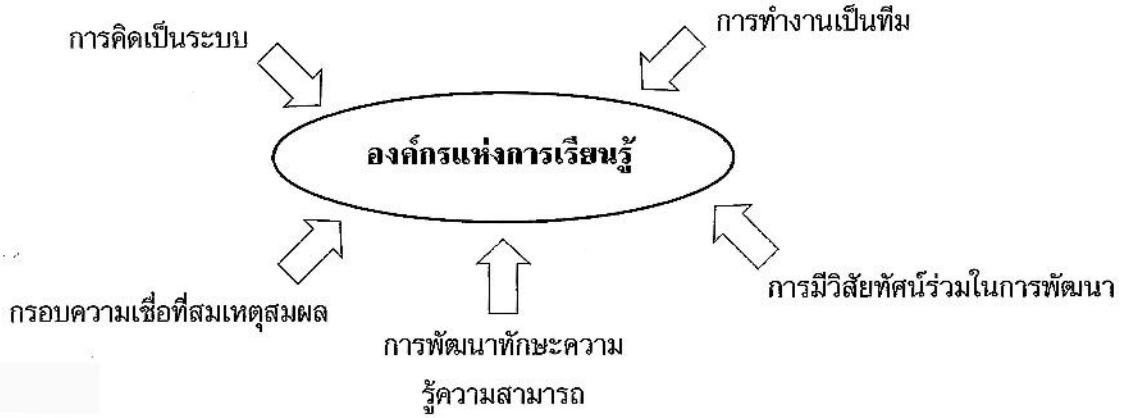
ในบทความนี้ ได้นำเสนอตัวอย่างจริงของงานพัฒนาชุมชนที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตอยู่อย่างยั่งยืน นั่นคือ การบริหารงานพัฒนาการเกษตรตามแนวทางพระราชดำริ "ทฤษฎีใหม่" อันเป็นการพัฒนาแบบผสมผสานที่มุ่งแก้ไขปัญหาหลักของชุมชนเกษตรกรให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพและมีรายได้ในระดับพออยู่พอกิน จุดเด่นของแนวทางนี้อยู่ที่การสร้างเสริมความสามารถในการพึ่งตนเอง และการตระหนักในความสำคัญของการพัฒนาที่ไม่เป็นปฏิปักษ์หรือทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายในการพัฒนาตามแนวทางทฤษฎีใหม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่เน้น "คน" เป็นจุดศูนย์กลาง กล่าวคือ การทำให้บุคคลมีความสามารถที่จะดำรงชีพได้อย่างผาสุกตามอัตภาพ และนอกเหนือจากการพัฒนาความสามารถในการเพาะปลูกข้าวและไม้ผลต่าง ๆ ไว้บริโภคในครัวเรือน กระทั่งสามารถขายผลผลิตบางส่วนซึ่งก่อให้เกิดรายได้ในการยังชีพในระดับพอเพียงแล้ว ทฤษฎีใหม่ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของคน อันเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญให้ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความสามารถและความต้องการของชุมชน อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างชุมชนที่ประชาชนเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ รวมทั้งการรู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งทรัพยากรตามสาระของทฤษฎีใหม่คือพื้นที่ดินที่เกษตรกรส่วนมากถือครองอยู่แล้วแต่ไม่สามารถแสวงหาประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ และประการสำคัญ คือการไม่ละเลยหรือมองข้ามผลกระทบของการพัฒนาที่จะมีผลต่อทั้งคนส่วนน้อยและส่วนใหญ่

หากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว หัวใจสำคัญของทฤษฎีใหม่อยู่ที่การตระหนักในคุณค่าและความเชื่อมั่นในความสามารถของ "คน" โดยมุ่งให้เกิดการนำศักยภาพของบุคคลออกมาใช้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการพัฒนาความรู้และทักษะการประกอบอาชีพและการจัดการให้กับเกษตรกรเพื่อให้สามารถสร้างความมั่นคงให้กับตนเองและครอบครัวได้อย่างยั่งยืนตามควรแก่อัตภาพ

แนวทางการจัดทำบทความนี้ ผู้เขียนได้สำรวจแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กรตามแนวทางของศาสตร์ตะวันตก เพื่อนำมาเทียบเคียงสะท้อนให้เห็นนัยปฏิบัติของทฤษฎีใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาชุมชนที่เน้น "เกษตรกร" เป็นศูนย์กลาง โดยคัดเลือกมาเฉพาะบางทฤษฎีเพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็นว่าแนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพและความสามารถของ "คน" ซึ่งโดยทั่วไปนั้นมีความเป็นสากล และมีองค์ประกอบหรือประเด็นที่สามารถเทียบเคียงกันได้ ทั้งนี้ แนวคิดที่นำเสนอในบทศึกษานี้ประกอบด้วย (1) แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้และการเรียนรู้จากการปฏิบัติ (2)แรงจูงใจและการตอบสนองความต้องการของบุคคล (3) แนวทางการพัฒนาที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางและการสร้างอำนาจ/การมีส่วนร่วม และ (4) การจัดการกับการเปลี่ยนแปลงและการออกแบบ/พัฒนาคุณภาพงาน ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ และการเรียนรู้จากการปฏิบัติ

แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้หรือ Learning Organization สามารถเทียบเคียงอธิบายให้เห็นกระบวนการพัฒนาชุมชนที่มีการนำทฤษฎีใหม่ไปปฏิบัติ โดยจะได้นำเสนอสาระสรุปตามแนวคิดของศาสตราจารย์ปีเตอร์ เซ็งกี้ แห่งสถาบันเทคโนโลยีแมสซาชูเสท สหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความหมายขององค์กรแห่งการเรียนรู้ หรือ Learning Organization ว่าเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการเชิงประสบการณ์ด้วยการเพิ่มพูนทักษะความรู้ความสามารถในการสร้างผลิตภาพและส่งเสริมการเรียนรู้ของสมาชิกในองค์กรอย่างต่อเนื่อง โดยกระบวนการดังกล่าวนั้นเป็นความตั้งใจขององค์กรที่จะให้เกิดขึ้นเพื่อเอื้อให้สมาชิกในองค์กรมีความสามารถและความพร้อมที่จะรับมือหรือปรับตัวให้เข้ากับสภาวะการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีหลักการสำคัญ 5 ประการที่ประกอบกันขึ้นเป็นเส้นทางแห่งการเกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ ประกอบด้วย



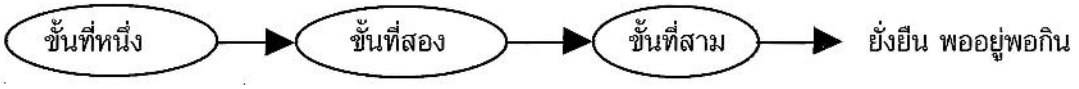
หลักการสำคัญ	สาระสรุป
การเสริมสร้างความสามารถให้กับสมาชิกในองค์กร (Personal mastery)	สมาชิกขององค์กรมีความสนใจที่จะศึกษาเรียนรู้สิ่งใหม่เพื่อเพิ่มพูนพัฒนาศักยภาพความรู้ความสามารถของตนในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อองค์กร
การสร้างกรอบความคิด ความเชื่อ และ ทัศนคติที่มีเหตุผล (Mental models)	สมาชิกขององค์กรมี “สำนึก” และ “สติ” กำกับความคิดความเชื่ออย่างถูกต้องและสมเหตุสมผล ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมที่เอื้อให้เกิดการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง
การรับรู้ในวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Shared vision)	สมาชิกขององค์กรร่วมรับรู้ “ภาพอนาคต” มีความเชื่อมั่นในทิศทางที่องค์กรต้องการ มุ่งไปสู่และพร้อมที่จะร่วมแรงร่วมใจนำพาองค์กรให้บรรลุเป้าหมายอันพึงประสงค์
การเรียนรู้ร่วมกันระหว่างสมาชิกในองค์กร (Team learning)	สมาชิกขององค์กรแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ และให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการเรียนรู้ และรวมพลังสร้างสรรค์ “ผลิตภาพ” และความก้าวหน้าให้กับองค์กร
การมองเห็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ หรือความสามารถในการวิเคราะห์สภาวการณ์ความเป็นไปอย่างเป็นระบบ (Systems thinking)	สมาชิกขององค์กรได้รับการพัฒนาให้เกิดความเข้าใจความสัมพันธ์หรือมีมุมมองต่อสิ่งต่าง ๆ ในลักษณะบูรณาการอย่างเป็นองค์รวม คือ เห็นครบถ้วนกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันของการกระทำและผลทั้งในระดับรายละเอียดปลีกย่อยและภาพรวมทั้งกระบวนการ

เมื่อพิจารณาสาระของหลักทั้ง 5 ประการขององค์กรแห่งการเรียนรู้ พบว่า มีความสอดคล้องกับการพัฒนาตามแนวทางทฤษฎีใหม่ที่มุ่งให้เกิดชุมชนเกษตรกรแห่งการเรียนรู้ กล่าวคือ ทั้งสองแนวคิดมีลักษณะมุ่งอนาคตเพื่อให้เกิดผลการพัฒนาที่ยั่งยืน มีมุมมองต่อการพัฒนาที่พึ่งตนเองเป็นหลัก โดยเริ่มจากการพัฒนาตัวบุคคลหรือสมาชิกในองค์กรให้มีความพร้อมและความสามารถที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในขั้นตอนการดำเนินการของทฤษฎีใหม่ในขั้นที่หนึ่งนั้น ให้ความสำคัญกับกระบวนการเสริมสร้างศักยภาพความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการคิดหาเหตุผลของเกษตรกร ให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ความเป็นจริง มีการมองโลกและปรากฏการณ์อย่างเข้าใจ เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างการทำนาปลูกข้าวเพื่อให้เป็นฐานการเลี้ยงตัวเองได้ตามอัตภาพ หรือกล่าวคือการมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่งหรือในระดับที่เรียกว่า “พอกิน พอใช้” จนกระทั่งสามารถขายส่วนที่ “เหลือกิน เหลือใช้” ให้เกิดเป็นรายได้เสริมเพิ่มพูนโอกาสการยังชีพ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ ทฤษฎีใหม่ให้ความกระจ่างชัดทั้งในแนวคิดและวิธีการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและนำผลที่ได้จากการปฏิบัติมาแลกเปลี่ยนกันในระหว่างสมาชิกเพื่อขยายผลสำเร็จและประโยชน์ จากนั้นจึงก้าวสู่การพัฒนาในระดับต่อไป คือทฤษฎีใหม่ขั้นที่สองและสาม ที่สะท้อนให้เห็นการพัฒนาที่ครอบคลุมวงจรการผลิตอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น กล่าวคือการพัฒนาเข้าสู่ระบบของการจัดการเกษตรแบบยั่งยืนและระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงบนพื้นฐานการผลิตและการจัดการวนเกษตรที่มีความเหมาะสมกับความสามารถและภูมิปัญญาท้องถิ่นต่อไป

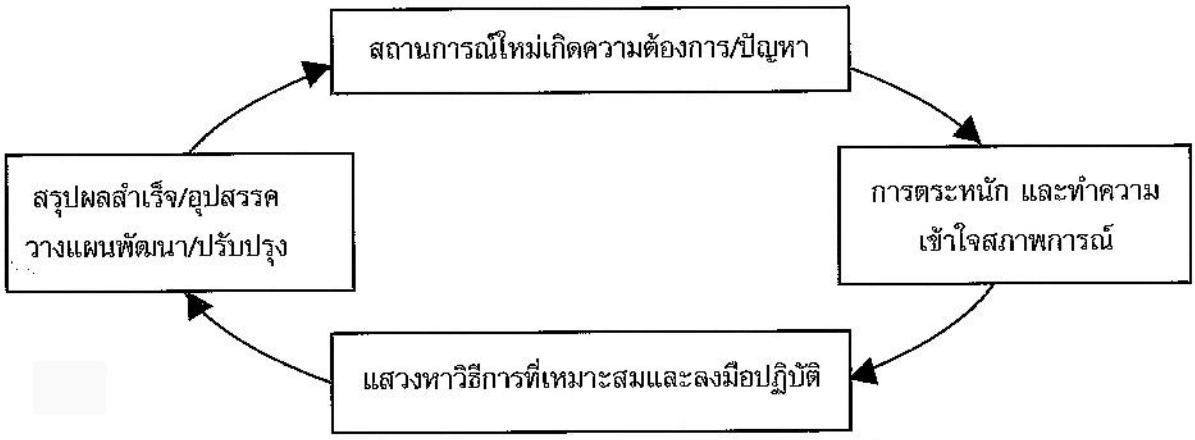
การแปรแนวคิดในลักษณะเชิงนามธรรมดังกล่าวข้างต้นให้เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม คือการส่งเสริมการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงและการเรียนรู้แบบ Action Learning (Cusins, 1996) ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สาระสำคัญของการเรียนรู้จากประสบการณ์ได้สะท้อนแนวคิดร่วมสมัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ การพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง (Continuous Quality Improvement) และการเรียนรู้วิธีการเรียนรู้ (Learning how to learn) ซึ่งทั้งสองประการนี้ให้ความสำคัญกับการได้ลงมือปฏิบัติจริงและเรียนรู้จากผลที่ได้รับเพื่อนำไปปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น ๆ

แนวคิดการเรียนรู้จากการปฏิบัติที่แพร่หลายคือการเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหา จากการมีประสบการณ์ตรงหรือการลงมือทำจริง (Experiential Learning) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการเรียนรู้ในลักษณะของวงจรที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Spiral Learning) และที่น่าสนใจก็คือ การพัฒนานั้นเปรียบเสมือนการเดินทางที่ไม่มีจุดสิ้นสุดอย่างแท้จริง โดยเริ่มต้นจากการทบทวนสถานการณ์ปัจจุบันหรือตระหนักในสภาพปัญหาต่อจากนั้นจึงเก็บรวมรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์และทำความเข้าใจข้อมูล แสวงหาวิธีการที่เหมาะสมที่นำไปสู่การลงมือปฏิบัติการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง และการสรุปผลการเรียนรู้ร่วมกันโดยเผยให้เห็นโอกาสและอุปสรรคใหม่ที่ต้องการการแก้ไขปรับปรุง พัฒนาให้ก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป ซึ่งแสดงได้เป็นแผนภาพดังนี้

ทฤษฎีใหม่



โดยในแต่ละวงจรประกอบด้วยขั้นตอนการเรียนรู้จากการลงมือทำจริง ได้แก่



วงจรการเรียนรู้จากประสบการณ์ ประยุกต์จาก David Kolb (1984) และ Peter Cusin (1996)

แนวคิดเรื่องการเรียนรู้จากประสบการณ์นับว่ามีความสอดคล้องกับทฤษฎีใหม่ ดังพระราชดำรัสที่ว่า

"...ในการสร้างความเจริญก้าวหน้านี้ ควรอย่างยิ่งที่จะค่อยสร้างค่อยเสริมทีละเล็กทีละน้อย ตามลำดับให้เป็นการทำไปพิจารณาไปและปรับปรุงไป ไม่ทำด้วยอาการเร่งรีบตามความกระหาย ที่อยากจะสร้างของใหม่เพื่อความแปลกใหม่ เพราะความจริงสิ่งที่ใหม่แท้ ๆ นั้นไม่มี สิ่งใหม่ทั้งปวงย่อมสืบเนื่องมาจากสิ่งเก่า...." (พระบรมราโชวาทเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2523) และ

" เมื่อมีพื้นฐานหนาแน่นบริบูรณ์พร้อมแล้ว ก็ตั้งต้นพัฒนางานต่อไป ให้เป็นการทำไป พัฒนาไปและปรับปรุงไป . . ." (พระบรมราโชวาท เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2527)

กล่าวคือการพัฒนาตามแนวทางทฤษฎีใหม่เป็นกระบวนการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เริ่มต้นจากการที่เกษตรกรตระหนักในสภาพแห่งปัญหาคือความขาดแคลนรายได้และปัจจัยการดำรงชีพ เมื่อได้รับทราบแนวพระราชดำริต่อการพัฒนาที่ตนเชื่อมั่นว่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาได้ จึงเข้าร่วมปฏิบัติตามวิธีการด้วยการแบ่งพื้นที่ใช้สอยที่ดินตามสูตรการขุดสระน้ำ การปลูกพืชวนเกษตรที่ก่อให้เกิดรายได้ในเวลาอันควร ซึ่งเป็นสาระหลักของทฤษฎีใหม่ขั้นที่หนึ่ง หลังจากสามารถเลี้ยงตัวเองได้ในระดับหนึ่งแล้ว เกษตรกรจะก้าวเข้าสู่การพัฒนาขั้นที่สองและสาม ต่อไปที่ต้องมีการเรียนรู้วิธีการใหม่ ๆ เช่น การจัดการ การทำงานในรูปกลุ่มสหกรณ์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต ฯลฯ ที่ทำให้ชุมชนมีความผาสุกยิ่งขึ้นไป

แรงจูงใจ และการสนองตอบความต้องการของบุคคล

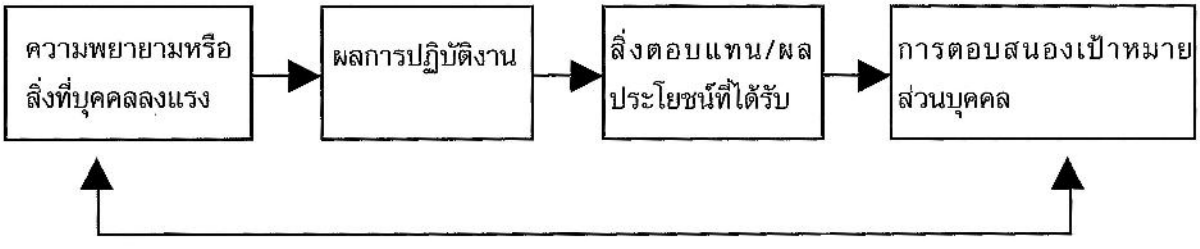
แนวคิดเรื่องแรงจูงใจบางแนวคิดสามารถนำมาเทียบเคียงอธิบายทฤษฎีใหม่ ในที่นี้จะยกตัวอย่างเพียงบางทฤษฎี ได้แก่ทฤษฎีลำดับความต้องการ (Hierarchy of Needs)ของอับราฮัม มาสโลว์ (1954) ทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย (Goal setting) ของเอ็ดวิน ล็อค (1968) และทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ของวิคเตอร์ วรูม (1964)

ในทัศนะของมาสโลว์ มนุษย์ทุกคนมีลำดับความต้องการ 5 ขั้น เริ่มจากความต้องการในลำดับต่ำสุดคือ ความต้องการทางกายภาพ (Physical Needs) ความต้องการความมั่นคง (Security Needs) ความต้องการทางสังคม (Love and Belonging) ความต้องการการยกย่อง (Self Esteem) และความ

เข้าใจหรือบรรลุความเป็นตัวตนอย่างถ่องแท้ (Self Actualization) หากความต้องการไม่ว่าจะในระดับใดก็ตามไม่ได้รับการตอบสนอง จะก่อให้เกิดแรงกดดันหรือ Drive ที่กลายเป็นแรงผลักให้บุคคลต้องแสวงหาพฤติกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการและนำพาไปสู่สภาวะที่ลดกระแสดังกล่าว ในที่นี้ การปฏิบัติตามทฤษฎีใหม่ในขั้นที่หนึ่งนับว่าเป็นพฤติกรรมที่สนองความต้องการทางกายภาพและความมั่นคง คือ ทำให้เกษตรกรมีการผลิตข้าวบริโภคพอเพียงประจำปี และเสริมสร้างความมั่นคงให้กับครอบครัวด้วยการมีรายได้เสริมจากการปลูกพืชหรือไม้ผลวนเกษตร ต่อจากนั้นจึงก้าวเข้าสู่ขั้นที่สองและสาม ที่เน้นการรวมพลังและการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ ต่อไป ดังพระราชดำรัสที่ว่า *"เมื่อเขามีงานทำ เขาก็มีเงินตอบแทน เศรษฐกิจของคนเหล่านั้นก็จะดีขึ้น เขาก็ทำงานด้วยความตั้งใจมากขึ้น มีอาหารใส่ท้องก็แข็งแรง"* (แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2540 : หน้า 256)

ทฤษฎีการตั้งเป้าหมายของเอ็ดวิน ล็อค ให้ความสำคัญกับการตั้งเป้าหมายที่ต้องมีความชัดเจน มีระดับความยากพอสมควร มีข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลของพฤติกรรม และที่สำคัญคือบุคคลผู้ปฏิบัติจะต้องมีความเชื่อมั่นว่าตนเองมีความสามารถที่จะประสบความสำเร็จได้ (Self Efficacy) ซึ่งปัจจัยทั้งสามประการนี้ล้วนเป็นแรงจูงใจให้บุคคลมีพฤติกรรมการแสดงออก และล็อคตั้งข้อสังเกตว่าความตั้งใจที่จะบรรลุเป้าหมายนั้นจัดเป็นแรงจูงใจการทำงานที่สำคัญซึ่งพบว่า ทฤษฎีใหม่มีสาระบางส่วนคล้ายคลึงกับแนวคิดข้างต้น โดยในแต่ละขั้นของทฤษฎีใหม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุไว้ชัดเจน เช่น ในขั้นที่หนึ่งระบุว่า *"ให้เกษตรกรมีความพอเพียงโดยเลี้ยงตัวเองได้ (Self Sufficiency) ในระดับชีวิตที่ประหยัดก่อน . . มีการผลิตข้าวบริโภคพอเพียงประจำปี"* ซึ่งนับเป็นเป้าหมายที่จูงใจให้เกษตรกรเข้าร่วมกิจกรรมและนำไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นการตั้งเป้าหมายที่มีความเป็นไปได้ มีการทดลองยืนยันผลสำเร็จและมีระดับความยากง่ายปานกลาง หรือกล่าวได้ว่าอยู่ในวิสัยและความสามารถของเกษตรกรที่จะทำได้เพราะมีความถนัดในวิธีการทำนาเป็นพื้นเดิมอยู่แล้ว นอกจากนี้ เป้าหมายที่ตั้งขึ้นก็เริ่มจากการหวังผลทีละเล็กทีละน้อยแบบ"รอบคอบและไม่ตาโต" ดังพระราชดำรัสที่ว่า*"ข้อสำคัญอยากจะพูดถึงว่าถ้าหากเราทำโครงการที่เหมาะสม ขนาดที่เหมาะสม อาจจะดูไม่หรูหรา แต่ว่าจะไม่ล้ม หรือถ้าล้ม ถ้ามีอันตรายไปก็ไม่เสียมาก"* (พระราชดำรัส พระราชทานเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540)

วิคเตอร์ วรูม ตั้งข้อสังเกตในทฤษฎีการคาดหวังว่า การแสดงออกนั้นขึ้นอยู่กับพลัง และพลังที่ส่งเสริมให้เกิดการแสดงออกนั้น คือระดับของความคาดหวังว่าสิ่งที่ทำไปนั้นจะนำมาซึ่งผลตอบแทนตามที่ตั้งใจและเป็นที่ถูกใจหรือสนองตอบเป้าหมายส่วนบุคคล ทฤษฎีนี้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลัก 3 ตัว คือ (1) ความสัมพันธ์ระหว่างความพยายาม หรือสิ่งที่ลงแรงลงไปกับผลการปฏิบัติงาน เป็นระดับความเชื่อว่าความพยายามจะนำไปสู่ผลการทำงานที่พอใจ (2)ความสัมพันธ์ระหว่างผลงานและสิ่งตอบแทนที่ได้รับ ซึ่งเป็นระดับความเชื่อว่าผลงานจะนำไปสู่การได้รับสิ่งตอบแทนที่พอใจ และ (3) ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งตอบแทนและเป้าหมายส่วนบุคคล กล่าวคือสิ่งตอบแทนที่ได้รับสอดคล้องหรือสามารถตอบสนองความต้องการส่วนบุคคล



แนวคิดของวรูมสามารถอธิบายกระบวนการทฤษฎีใหม่ได้ในลักษณะที่ว่าเกษตรกรต้องมีความเชื่อว่าการลงแรงทำตามวิธีการของทฤษฎีใหม่ จะทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตที่ไม่เพียงแต่จะมีข้าวเพียงพอต่อการบริโภคได้ทั้งปี แล้วยังมีโอกาสที่จะเก็บเกี่ยวผลผลิตจากแปลงพืชสวนไว้เพื่อจำหน่ายเป็นรายได้เสริมให้กับครอบครัว ซึ่งตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลของเกษตรกรที่มีความรักในอาชีพเกษตรกรสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระในพื้นที่ดินของตนเองที่สืบทอดมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ โดยไม่ต้องขายหรือทิ้งถิ่นฐาน และยังก่อให้เกิดความภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของตัวอย่างแห่งความสำเร็จในการเข้าร่วมขยายผลแนวพระราชดำริให้เกิดประโยชน์ใน วงกว้างแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง

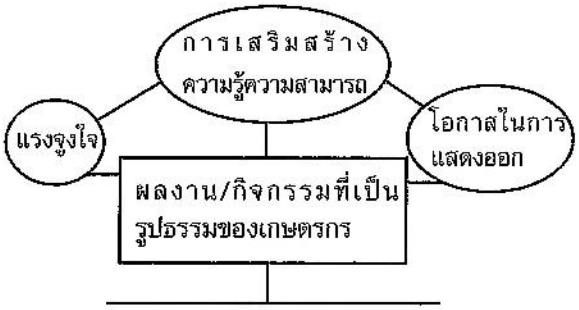
การสร้างอำนาจ/การมีส่วนร่วม (Empowerment)

นอกจากแรงจูงใจที่เป็นพลังผลักดันให้เกิดพฤติกรรมแล้ว ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานตามแนวทางทฤษฎีใหม่ คือ ความสามารถของเกษตรกรทั้งความสามารถทางสติปัญญา (Intellectual Abilities) และความสามารถทางกายภาพ (Physical Abilities) ทั้งนี้ ทฤษฎีใหม่ก่อให้เกิดความรู้สึกเชื่อมั่นในอำนาจตน (Locus of Control) ให้กับเกษตรกร เป็นพลังความเชื่อที่มีฐานมาจากภายในตัวเองว่า จะสามารถดำเนินการแก้ไข/ปรับแก้สถานการณ์ให้ดีขึ้นได้โดยการที่เกษตรกรมีความหวัง ยอมรับและศรัทธาในผลสำเร็จที่จะได้รับจากการลงมือปฏิบัติตามแนวพระราชดำริ และต้องการเข้าร่วมกระบวนการด้วยความสมัครใจนั้นสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนามนุษย์แบบยั่งยืนที่มีคนเป็นศูนย์กลาง (Sustainable Human Development) และสะท้อนความต้องการการพัฒนาที่ "ระเบิดมาจากข้างใน" เพื่อสนองตอบความปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งในฐานะเจ้าของและสมาชิก การได้แสดงความรู้ความสามารถ การได้รับการยอมรับจากสังคมในฐานะปัจเจกชนที่พึ่งพาตนเองได้ และความรู้สึกว่าตนได้ประกอบภารกิจที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคมและแผ่นดิน พลังความรู้สึกเหล่านี้จัดเป็นการจูงใจตนเองให้เกิดพลังความคิดเชิงบวกและนำไปสู่พฤติกรรมการแสดงออกที่สร้างสรรค์ได้อีกทางหนึ่ง

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ทฤษฎีใหม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนโดยใช้กลยุทธ์ของการเพิ่มพลังศักยภาพ (Empowerment) ของคน โดยคน และเพื่อคน ซึ่งประกอบด้วยการเพิ่มศักยภาพ/ขีดความสามารถของคน การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การพัฒนา รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อม (Enabling Environment) ที่ส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยให้บุคคลใช้ความสามารถที่มีนั้นในการเพิ่มโอกาสหรือทำให้คนมีทางเลือกในชีวิตเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

การเพิ่มพลังศักยภาพให้กับเกษตรกร (Empowerment) เป็นวิธีการที่เอื้อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ซึ่งประกอบขึ้นจากการได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ การสร้างแรงจูงใจให้เข้ามามีส่วนร่วม และที่สำคัญคือการให้โอกาสแก่เกษตรกรที่จะแสดงความสามารถนั้น ๆ ออกมาให้ประจักษ์และส่งผลให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ทั้งนี้ โดยอาศัยการจัดหาหรือการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้บุคคลได้มีการแสดงออกอย่างเหมาะสม โดยอธิบายด้วยแผนภาพที่ประยุกต์จากแนวคิดของ Blumberg และ Pringle (1982) ซึ่งสะท้อนปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยที่เอื้อให้เกิดผลงาน ในที่นี้ ประกอบด้วยการที่เกษตรกรได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถในด้านการเกษตรและการจัดการ เช่น การเข้ารับการฝึกอบรมที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาฯ คำแนะนำของเจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นต้น นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติตามแนวทางทฤษฎีใหม่คือแรงจูงใจที่เป็นพลังผลักดันให้เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หรือวิธีการทำมาหากิน เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม เช่น เปลี่ยนจากการทำนาปีแบบเดิมซึ่งรอแต่น้ำฝนและการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมาเป็นการเกษตรแบบผสมผสานและการจัดหาแหล่งน้ำให้เพียงพออย่างไรก็ตาม ทั้งปัจจัยความสามารถและปัจจัยแรงจูงใจคงสัมฤทธิผลได้ไม่มาก หากเกษตรกรไม่ได้รับ "โอกาส" หรือการ

สนับสนุนส่งเสริมที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในช่วงระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่องค์กรและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่างนำแนวพระราชดำริทฤษฎีใหม่ไปขยายผลอย่างกว้างขวาง



ตัวอย่างปัจจัยที่ต้องพิจารณา

- ความพร้อมทางกายภาพ ที่นาประมาณ 15 ไร่ ทำเลที่ตั้ง เขตรับประโยชน์จากแหล่งน้ำ
- ความมุ่งมั่นตั้งใจจริงของเกษตรกร และการตั้งเป้าหมายชีวิตแบบพอเพียง
- การรู้จักเลือกใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่เหมาะสม
- การร่วมมือสนับสนุนจากภายนอก

แผนภาพแสดงปัจจัยที่เอื้อให้เกิดผลการปฏิบัติงาน

ประยุกต์จาก M. Blumberg และ C. D. Pringle (1982)

การออกแบบ/พัฒนาคุณภาพงานและการจัดการกับการเปลี่ยนแปลง

ประเด็นสุดท้ายที่กล่าวได้ว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ การพัฒนาเนื้องาน โดยที่ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของทฤษฎีใหม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและวิธีการทำงานที่แตกต่างไปจากเดิม และจุดที่ควรสนใจหรือปัจจัยที่จะขาดเสียมิได้ในกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงคือ ผู้เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือที่เรียกว่า Change Agent ซึ่งนอกจากจะเป็นเจ้าหน้าที่จากภาคราชการหรือเอกชนแล้ว กลุ่มที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าก็คือเกษตรกรด้วยกันเองที่เป็นทั้งผู้รับความคิดการเปลี่ยนแปลง แปรสู่การปฏิบัติ และเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้วยการสร้างความยอมรับในหมู่เกษตรกรในพื้นที่ข้างเคียงให้ตระหนักในประโยชน์ของแนวคิด และแสดงให้เห็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จที่เกษตรกรรายอื่นสามารถนำไปขยายผลทดลองปฏิบัติให้ได้ผลเช่นกัน

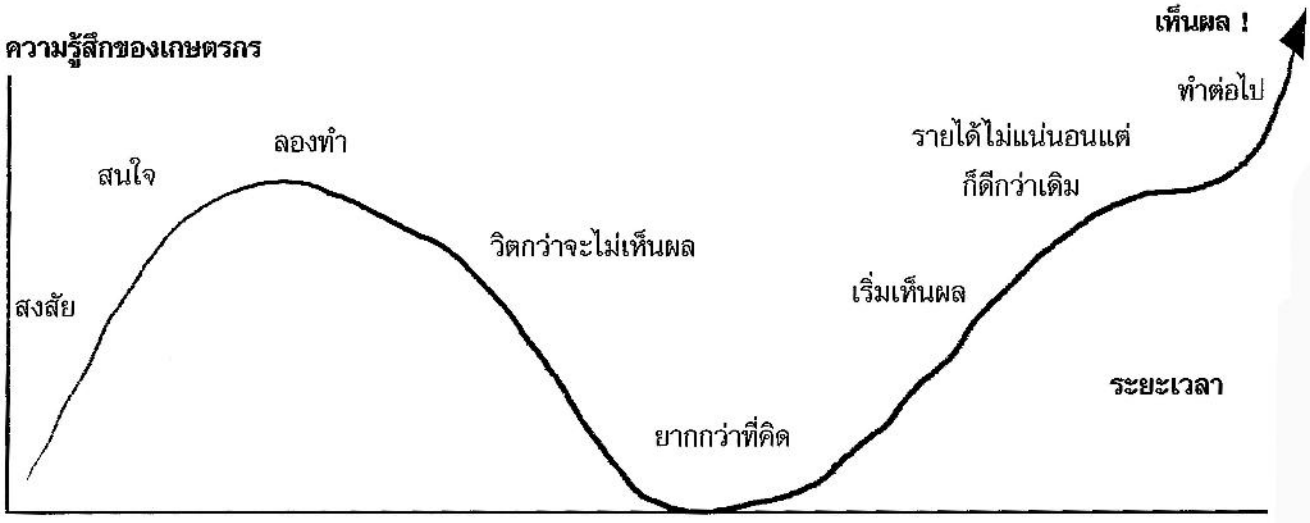
การจัดการกับการเปลี่ยนแปลงมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยการทำความเข้าใจสภาพแห่งปัญหาในห้วงเวลาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และการคาดการณ์อนาคต การวิเคราะห์ปัจจัยด้านบุคคลที่เกี่ยวข้องและปัจจัยเชิงระบบที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงได้แก่ การติดต่อสื่อสาร กระบวนการเรียนรู้ และการให้สิ่งเสริมแรง รวมถึงปัจจัยเกื้อหนุนให้เกิดการปฏิบัติตามแนวทางทฤษฎีใหม่ ในที่นี้คือการสร้างตัวอย่างแห่งความสำเร็จจากโครงการทดลองต่าง ๆ อาทิ โครงการในระยะเริ่มต้นที่วัดมงคลชัยพัฒนา จังหวัดสระบุรี และการขยายผลไปยังพื้นที่อื่น ๆ เช่น บ้านกุดตอแก่น และบ้านแดนสามัคคี อำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ซึ่งจัดว่ามีความแห้งแล้งมาก แต่ก็สามารถนำทฤษฎีใหม่ไปดำเนินการได้เป็นผลเช่นกัน

การปฏิบัติตามแนวทางทฤษฎีใหม่ สะท้อนให้เห็นวิธีการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่อธิบายได้ด้วยแผนภาพ กล่าวคือ ตลอดระยะเวลาที่เกษตรกรนำทฤษฎีใหม่ไปปฏิบัตินั้น จะผ่านช่วงของความรู้สึกที่แตกต่างกันไป โดยในช่วงเริ่มต้นนั้นเป็นการสร้างความตระหนักว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลง ความรู้สึกของเกษตรกรอาจเริ่มจากความสงสัยหรือความสนใจอยากทราบว่าทฤษฎีใหม่คืออะไร เมื่อได้รับข้อมูลเพียงพอแล้วก็จะตัดสินใจเข้าร่วมโครงการซึ่งในระยะแรกนั้นอาจพบปัญหา/อุปสรรคในการปฏิบัติจริง ทำให้เกษตรกรบางรายเกิดความท้อแท้ วิตกว่าจะไม่ได้ผลตามที่คิด อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีใหม่ได้กล่าวไว้ชัดเจนว่าในการปฏิบัตินั้น ต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป และต้องการความอดทนของเกษตรกรที่จะต้องเหน็ดเหนื่อยเพิ่มขึ้นกว่าจะได้ผลตามต้องการ ซึ่งแม้จะไม่ได้ทำให้เกิดความร่ำรวย แต่ก็ไม่ต้องอดอยากอีกต่อไป ต่อจากนั้นจึงก้าวเข้าสู่ขั้นตอนของการรักษาสภาพหลังการเปลี่ยนแปลง โดยการสร้างกลไกแวดล้อมให้เอื้อต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐหรือเอกชน ที่จะช่วยให้การ

พัฒนาคงอยู่และมีความต่อเนื่อง ดังพระราชาธิบายว่า *"สำหรับชาวบ้าน . . . เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว เขาก็ทำการพัฒนาอย่างนี้ไปมากขึ้นทุกที ตอนเริ่มต้นทางราชการต้องช่วย เขาไม่มีเงินพอสำหรับมาทำการพัฒนาแบบนี้ เราทำการพัฒนาแบบนี้ให้ทีหลัง ไม่ต้องส่งเสริม หมายความว่า รายได้ของเขามีมากขึ้นยิ่งมากขึ้นทุกปี แต่ถ้าทิ้งไว้อย่างนี้ก็ยังจนลงทุกปี..."* (แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พ.ศ. 2540 : หน้า 269)

แผนภาพจำลองความรู้สึกของเกษตรกรที่เกิดขึ้นจากการนำทฤษฎีใหม่ไปปฏิบัติ

การสร้างความตระหนักต้องมีการเปลี่ยนแปลง **UNFREEZE** **ด้วยการทำให้รู้ว่า**	การลงมือทำและดำเนินการเปลี่ยนแปลง **CHANGE** **ด้วยการแสดงให้เห็นว่า**	การรักษาสภาพหลังการเปลี่ยนแปลง **REFREEZE** **ด้วยการ**
• วิธีการแบบเดิมไม่ได้ผล • หากไม่แก้ไขจะเกิดผลเสียหายยิ่งขึ้น • การแก้ไขต้องเริ่มเดี๋ยวนี้	• การแบ่งพื้นที่ตามแนวพระราชดำริได้รับการทดลองและเห็นผลแล้ว • วิธีการเกษตรแบบผสมสานช่วยเพิ่มรายได้และการพึ่งพาตนเอง • เกษตรกรมีเวลาพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น และสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน	• สร้างกลไกและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะความร่วมมือจากภาครัฐและเอกชนที่เอื้อให้การพัฒนาคงอยู่ • การให้ความรู้และการฝึกอบรม



ประยุกต์จาก The long dark night of the innovator ของ Philippe & Dunlop อ้างใน Clarke (1994)

ดังจะเห็นได้ว่าทฤษฎีใหม่เป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนที่มีทางออกหรือ"ที่"ให้กับเกษตรกรและเป็นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทั้งด้านปัจจัยการดำรงชีพเชิงเศรษฐกิจอย่างพอเพียงตามควรแห่งครรลองอาชีพเกษตรกรรมและให้ความสำคัญของการดำรงชีวิตอย่างสันติสุขในครอบครัวที่อบอุ่น ในชุมชนที่มีความเข้มแข็งประกอบกันขึ้นเป็นสังคมที่เอื้อโอกาสให้เกษตรกรไทยได้พัฒนา "ศักยภาพ" อย่างเต็มที่และมีความสามารถที่จะปรับตัวเพื่อรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงได้

งานพัฒนาชุมชนที่ได้เรียนรู้จากทฤษฎีใหม่จึงเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ผู้คนในชุมชนได้เข้าร่วมเป็นเจ้าของกระบวนการพัฒนาอย่างแท้จริง สิ่งที่เกษตรกรเรียนรู้จากทฤษฎีใหม่ คือ ทั้งวิถีคิดและวิธีการแก้ปัญหาที่นำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันและการประสานการทำงานที่เกิดประโยชน์กับทุกฝ่าย หลักการสำคัญของการพัฒนาชุมชนจึงอยู่ที่การเสริมสร้างความตระหนักและยอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป การเสริมสร้างก่อให้เกิดกำลังใจในการพัฒนาและความสามารถในการสร้างฐานรากของชุมชน โดยเริ่มต้นจากเกษตรกรให้มีความเป็นอยู่ที่ดียิ่ง ๆ ขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดพลังทางสังคม (Social Energy) ที่สามารถผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาและการยังชีพที่เหมาะสม

ผลการเทียบเคียงศาสตร์ทางตะวันตกเพื่อทำความเข้าใจถึงสาระและนัยเชิงปฏิบัติของทฤษฎีใหม่ได้สะท้อนสาระหลักของการพัฒนาว่าไม่จำเป็นต้องมีสูตรสำเร็จหรือพิมพ์เขียวที่ต้องเป็นรูปแบบเดียวกันเสมอไป บทความนี้เลือกทฤษฎีใหม่มานำเสนอเพื่อให้เป็นอีกหนึ่งในแนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้มากกว่าการเน้นความสำเร็จเป็นที่ตั้งแต่ประการเดียว และย้ำความสำคัญของแนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนที่ต้องสอดคล้องและสนองตอบความต้องการของชุมชนด้วยการเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาโอกาสและขยายทางเลือกในการดำรงชีพที่มุ่งไปสู่ความมั่นคงของมวลสมาชิกและความสมบูรณ์ของชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

แบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

กองราชการส่วนตำบล *

ตามที่กรมการปกครองได้ทำการคัดเลือก อบต. ต้นแบบประจำปี 2543 ไปแล้วนั้น กองราชการส่วนตำบลขอสรุปแบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการ อบต. โดยพิจารณาจาก 2 ประเด็น คือ 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และการมีส่วนร่วม และ 2) โครงการและกิจกรรมที่เป็นแบบอย่าง ซึ่งปรากฏได้ดังนี้

1. อบต.บางพระ อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา

1.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและการมีส่วนร่วม

(1) ให้กลุ่มกิจกรรม องค์กรประชาชน คณะกรรมการหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าดังนี้ **"ตำบลน่าอยู่ อาชีพมั่นคง และชุมชนเข้มแข็ง"**

(2) จัดทำแผนพัฒนา อบต. แบบมีส่วนร่วม ยึด "ประชาชน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยจัดทำแบบสอบถามสำรวจความต้องการของประชาชนในตำบล พร้อมทั้งให้ประชาชนเสนอแผนงาน โครงการเข้ามาขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก อบต. เพื่อให้แผนงาน โครงการที่ อบต. จัดทำขึ้นตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในตำบลภายใต้แนวความคิดที่ว่า **"อบต.เล็ก ประชาชนใหญ่"**

(3) ดำเนินการพัฒนาด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน **"ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ"** โดยยึดหลักประสานความร่วมมือกันระหว่าง 3 กลุ่มองค์กรหลัก ได้แก่

1) กลุ่มกิจกรรม องค์กรประชาชน

2) คณะกรรมการหมู่บ้าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) และ

3) ประชาคม

โดย อบต. สนับสนุนงบประมาณให้กลุ่ม - องค์กรเป็นผู้ดำเนินการ และ อบต. เป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การดำเนินงานของ อบต.บางพระ จึงมีความโปร่งใส ไม่มีการเรียกเงินเปอร์เซนต์จากผู้รับเหมา

1.2 โครงการและกิจกรรมที่เป็นแบบอย่าง

(1) ใช้**แบบสอบถาม** ในการสำรวจความต้องการของประชาชนทุกครัวเรือนในตำบล

(2) เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมการประชุมสภา อบต. ทุกครั้ง

(3) จัดกิจกรรมเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนในตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต. เช่น การจัดวอล์คแรลลี่ (กิจกรรมที่ให้ประชาชนเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน) เป็นต้น

(4) ร่วมกับสถานีอนามัยตำบลบางพระ จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่บริการตรวจสุขภาพฟรีในวันสำคัญ เช่น วัน " 5 ธันวามหาราช " เป็นต้น

(5) สนับสนุนการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุและการปฏิบัติธรรม

(6) สนับสนุนการจัดตั้งชมรมรักสุขภาพ (แอโรบิคด๊านซ์)

(7) จัดกิจกรรมฟื้นฟูประเพณีท้องถิ่นนานาลักษณะ เช่น พิธีรดน้ำดำหัว การแต่งกายแบบไทย และการก่อพระเจดีย์ทรายในวันสงกรานต์ เป็นต้น

(8) เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอบต.โดยจัดกิจกรรมตอบปัญหาเกี่ยวกับ อบต. เพื่อชิงทุนการ

---

* สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ศึกษาในวันเด็ก

(9) จัดตั้ง"กลุ่มรักษ์คลองตาหมอคง" โดยให้ประชาชนบริเวณริมคลองตาหมอคง เป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาเอง

(10) สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์น้ำ กลุ่มผลิตเสื้อชั้นในสตรี กลุ่มผลิตดอกไม้จันทน์ กลุ่มผลิตของชำร่วย กลุ่มขนมหวาน กลุ่มแปรรูปผลไม้ เป็นต้น

(11) จัดให้มีค่ายเยาวชนภาษาอังกฤษสำหรับเด็กและเยาวชนในตำบล

(12) สร้างลานกีฬาต้านยาเสพย์ติด

2. อบต.คูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

2.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและการมีส่วนร่วม

(1) ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การดำเนินงานของ อบต. สามารถแก้ไขปัญหาและสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ และทราบข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของ อบต. อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจและความโปร่งใสในการบริหารงาน

(3) จัดทำโครงการ/กิจกรรมได้หลากหลายลักษณะ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในตำบลได้อย่างครอบคลุม

2.2 โครงการและกิจกรรมที่เป็นแบบอย่าง

(1) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของอบต. ผ่านทางวารสาร **"ฟ้าเดียวกัน"** ซึ่งแจกจ่ายให้ทุกครัวเรือนในพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประชาชนกับ อบต. ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในการเสียภาษีต่าง ๆ ณ ที่ทำการ อบต.

(2) ติดตั้ง **อินเตอร์เนตและเวบไซต์** เพื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสารของ อบต. เอง

(3) จัดให้มี **กล่องรับความคิดเห็น** และข้อเสนอแนะจากประชาชน

(4) มีการแต่งตั้ง **คณะกรรมการชุมชน**

(5) จัดให้มี **สำนักทะเบียนสาขา** เพื่อให้บริการงานทะเบียนราษฎรแก่ประชาชนในเขต อบต.

(6) จัดทำโครงการ **"คูคตสัมพันธ์"** เพื่อเป็นหน่วยให้บริการเคลื่อนที่ไปยังทุกหมู่บ้าน โดยให้บริการทางด้านการตรวจรักษาโรคคนและสัตว์ งานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน การให้บริการจัดเก็บภาษีนอกสถานที่

(7) จัดทำ **แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน** ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อบต.

(8) จัดตั้ง **ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก** ของ อบต. เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กก่อนวัยเรียน

(9) สนับสนุนการจัดตั้ง ชมรมผู้สูงอายุ ตลอดจนส่งเสริมกิจกรรมกีฬาและตรวจสุขภาพให้แก่ผู้สูงอายุ

(10) จัดตั้ง**ศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์ของกลุ่มอาชีพ**

(11) สนับสนุนให้มีกลุ่มออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ (แอโรบิคต้านซ์)

(12)จัดตั้งกองทุนยาเวชภัณฑ์ประจำหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน

(13) สร้างสนามกีฬาประจำหมู่บ้าน

(14)จัดตั้ง**สถานธนานุบาล** หรือโรงรับจำนำ

3. อบต. หัวถนน อำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์

3.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและการมีส่วนร่วม

(1) อบต.หัวถนน กำหนดวิสัยทัศน์ได้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของชุมชน โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า "เน้นบริการประสานการพัฒนา แก้ไขปัญหาความยากจน นำผู้คนสู่คุณธรรม"

(2) เพิ่มศักยภาพของท้องถิ่น ให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ทั้งผู้นำท้องถิ่น ปราชญ์ชุมชน และประชาคมโดยยึดหลักความ

ถูกต้องเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

(3) จัดระบบข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและอย่างต่อเนื่อง

(4) พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โดยให้การสนับสนุนกองทุนหมุนเวียนให้แก่กลุ่มอาชีพต่าง ๆ

3.2 โครงการและกิจกรรมที่เป็นแบบอย่าง

(1) สนับสนุนจัดตั้งกองทุน เพื่อให้เกษตรกรกู้ยืมไปเป็นต้นทุนการผลิต จำนวน 1,500,000 บาท

(2) สนับสนุนเงินทุนให้แก่กลุ่มอาชีพที่ขาดแคลนเงินทุน ได้แก่ กลุ่มเลี้ยงโค กลุ่มแม่บ้านทำข้าวหลาม กลุ่มแม่บ้านทำโต๊ะจีน กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป กลุ่มเลี้ยงไก่ กลุ่มผลิตกรอบรูปวิทยาศาสตร์ กลุ่มเลี้ยงปลา กลุ่มเพาะเห็ด กลุ่มผลิตข้าวซ้อมมือ กลุ่มเลี้ยงกุ้งน้ำจืด กลุ่มเยาวชนซ่อมเครื่องยนต์การเกษตร กลุ่มแม่บ้านปลูกผักปลอดสารพิษ กลุ่มแม่บ้านถนอมอาหาร และกลุ่มเกษตรกรทำนา

(3) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลเบ็ดเสร็จ เพื่อใช้เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลกลุ่มอาชีพ ข้อมูลปัญหาและความต้องการ และข้อมูลอื่น ๆ

(4) จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการเกษตรเพื่อให้บริการเกษตรกรด้านวิชาการและรับรายงานความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติที่มีผลกระทบกับการผลิตด้านการเกษตร

(5) จัดตั้งศูนย์สงเคราะห์คนชรา

(6) ส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น เช่น จัดงานวันกตัญญู งานบุญข้าวหลาม งานบุญแสนเรือน เป็นต้น

4. อบต.วิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

4.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและการมีส่วนร่วม

(1) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต.

(2) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของ อบต. ผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนกับ อบต. และเพื่อสร้างความโปร่งใส

4.2 โครงการและกิจกรรมที่เป็นแบบอย่าง

(1) จัดทำเอกสารแผ่นพับแจกจ่ายประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเสียภาษี เป็นต้น

(2) จัดทำแผ่นป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในทุกหมู่บ้าน

(3) จัดให้มีรถประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่

(4) จัดทำวารสารของอบต. แจกจ่ายให้แก่ประชาชน 2 เดือนต่อ 1 ฉบับ

(5) จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อบต.

(6) ปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวอ่าวยนต์และแหลมพันวา

(7) สนับสนุนอาคารศูนย์ส่งเสริมอาชีพกลุ่มแม่บ้าน

(8) สนับสนุนอาคารศูนย์การเรียนชุมชนประจำตำบล

(9) สนับสนุนอาคารศูนย์กีฬาประจำตำบล

5. อบต.ชัยพฤกษ์ อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย

5.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและการมีส่วนร่วม

(1) ประสานความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ในลักษณะพหุภาคี ทั้งภาครัฐ เอกชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาคม

(2) ใช้สื่อต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของอบต. อย่างต่อเนื่อง เพื่อความโปร่งใส

5.2 โครงการและกิจกรรมที่เป็นแบบอย่าง

(1) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา อบต.

(2) ใช้วิทยุกระจายเสียง หอกระจายข่าว และเอกสารสิ่งพิมพ์ เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของ อบต.

(3) จัดตั้งร้านค้าและตลาดนัดชุมชน

(4) ส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณี เช่น จัดงานวันกตัญญู จัดงานประเพณีบั้งไฟ เป็นต้น

(5) สนับสนุนอาหารกลางวันและสื่อการเรียนของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

(6) จัดตั้งหมู่บ้านปลอดยาเสพย์ติด

ตัวอย่างของ อบต. อื่น ๆ ที่น่าสนใจอีกบางแห่ง เช่น

6. อบต.คานหาม อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

อบต.คานหาม ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2538 โดยถือปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง 9 ประการของ สตง. ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ทำทะเบียนคุมประกาศประกวดราคาและสอบราคา ปิดประกาศประกวดราคาและสอบราคา กำหนดหน้าที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน ใช้สถานที่กลางดำเนินการประกวดราคาและสอบราคา ให้ประชาชนได้เข้าร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง และมีการตรวจรับและเบิกจ่ายตามกำหนดเวลาและถูกต้องตามระเบียบที่กำหนด จนได้รับ **รางวัลชนะเลิศที่ 1 ด้านการบริหารการเงิน งบประมาณและบัญชีที่ดี** สามารถตรวจสอบได้ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

7. อบต.หนองย่างทอย อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์

ได้จัดทำงบการเงินของปีงบประมาณ 2543 เสร็จเรียบร้อยภายในเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 พร้อมทั้งส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค และส่งสำเนาให้นายอำเภอทราบ

8. อบต.หนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

(1) ปฏิบัติงานทางด้านการเงิน การคลัง การบัญชี และการพัสดุถูกต้องเรียบร้อย และเป็นไปตามระเบียบกฎหมายกำหนด พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือแนะนำ อบต.อื่นในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทางด้านการเงิน การคลัง การบัญชีและการพัสดุ จนเป็นที่ยอมรับของพนักงานส่วนตำบลในเขตจังหวัดชลบุรี

(2) ดำเนินการตรวจสอบภายใน โดยรายงานการเงินต่าง ๆ ให้ที่ประชุมสภา อบต.ทราบ

(3) เชิญผู้ตรวจสอบจากภายนอก ได้แก่ สตง. จังหวัด และอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลเข้าตรวจสอบเป็นระยะ

ข้อสรุป

จากแบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการ อบต. ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า คุณลักษณะร่วมที่สำคัญของ อบต.ที่ดี คือ

1) การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจโดยประชาชนมีส่วนร่วม (มองไกล ใจกว้าง)

2) การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีคุณธรรม

สำหรับกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตที่เกิดขึ้นใน อบต. นั้น หากนับจากปี 2540 ถึงปี 2543 ปรากฏว่า มีการร้องเรียนกรณีดังกล่าวจำนวนทั้งสิ้น 694 เรื่องด้วยกัน โดยได้รับการพิจารณาและยุติเรื่องไปแล้ว 335 เรื่อง เหลือเรื่องที่ยังดำเนินการอยู่ 359 เรื่อง สำหรับเรื่องร้องเรียนที่ยุติเรื่องไปแล้วนั้น ปรากฏว่าเป็นเรื่องที่มีมูลความผิดเพียง 37 เรื่อง ส่วนอีก 298 เรื่องไม่มีมูลความผิด หากพิจารณาแนวโน้มเรื่องที่ร้องเรียน พบว่า มีแนวโน้มที่จะลดลง โดยในปี 2542 มีจำนวนเรื่องร้องเรียน 289 เรื่อง แต่ในปี 2543 มีเพียง 175 เรื่อง ทั้งนี้ เนื่องจากกรมการปกครองและหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งภาคสังคม ได้ให้ความสนใจร่วมมือแก้ไขปัญหาในการทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ อบต. และประชาคม อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืนต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบเครือข่ายแบบพหุภาคี ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สาธิต ภิรมย์ไชย[1]

บทนำ

องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นประสบความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการมองสภาพปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันภายใต้การเรียนรู้และการทำงานที่มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้มิติการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหามีความครอบคลุมและตอบสนองต่อการพัฒนาชุมชนโดยส่วนรวม ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต.เป็นฟันเฟืองอันหนึ่งของรัฐที่ได้รับการคาดหวังจากสังคมว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและดำเนินการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ภายใต้กลไกระบบแผนที่สำคัญในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ คือ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดซึ่งกำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่นหรือกนภ.

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมหรือการพัฒนาที่ยั่งยืนยังคงเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สังคมยังคงเฝ้าดูความสำเร็จ ในขณะที่ภาครัฐเองได้พยายามนำเสนอนโยบายและกลยุทธ์ต่าง ๆ ภายใต้การบริหารจัดการและกลไกจากหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบรรลุผลตามที่ได้กำหนดไว้โดยอาศัยกระบวนการทำงานร่วมกัน ซึ่งการดำเนินการตามกลยุทธ์ดังกล่าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชุมชน และประชาชนยังไม่มีผลปฏิบัติอย่างแท้จริงด้วยอุปสรรคในหลายประการ โดยบทความนี้จะได้นำผลการศึกษาในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่งมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเหล่านั้น รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่เพื่อผู้ที่สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน : ทฤษฎี แนวคิด และแนวนโยบาย

Born และ Sonzogni (1995) ได้สรุปคำนิยามการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานไว้ใน 2 มิติ คือกระบวนการสร้างรูปแบบและวิธีการปฏิบัติในระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อม โดยมีการพิจารณาถึงปัจจัยของสถาบันหรือองค์กร เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในระบบนิเวศหนึ่ง ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีการกำหนดยุทธศาสตร์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนและสิ่งแวดล้อมเพื่อระบุปัญหาหลัก ๆ ที่สำคัญและกลายเป็นจุดร่วมของประเด็นปัญหาที่ต้อง

[1] สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

อาศัยความร่วมมือ ประสานงาน ระหว่างองค์กรในการบริหารจัดการเพื่อวางแผนให้บรรลุเป้าหมาย[2]

ในขณะที่โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2541) ได้ให้คำนิยามการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างผสมผสานว่า "เป็นการจัดการทรัพยากรมากกว่าสองประเภทบนพื้นที่ผืนเดียวกันในช่วงเวลาหนึ่ง การจัดการมีกรอบการดำเนินงาน ประกอบด้วย ขั้นตอน การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์และกำหนดนโยบายร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ (หน้า 7)"

แนวคิดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน ส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาและพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรดินและการจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำซึ่งมีความใกล้เคียงกับแนวทางการยึดเอาระบบนิเวศมาเป็นกรอบการดำเนินงาน โดยมีองค์ประกอบหรือคุณลักษณะของการจัดการอย่างผสมผสานใน 4 ประการ คือ ความครอบคลุม ความเชื่อมโยงของระบบนิเวศ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการประสานงาน (Mitchell 1997) และสิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นนักวางแผน นักสิ่งแวดล้อม ข้าราชการ และประชาชน ฯลฯ ต้องทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง คือ แม้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นเรื่องทางกายภาพ แต่ก็เกี่ยวข้องกับคน วิถีชีวิต และสังคม เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคนที่มีความหลากหลายในเชิงความคิด วิธีการ และแนวทางในการบรรลุเป้าหมายโดยส่วนรวมซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้อง**ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง (change) ความสลับซับซ้อน (complexity) ความไม่แน่นอนหรือความไม่คงที่ (uncertainty) และความขัดแย้ง (conflict)** และกระบวนการหนึ่งที่อาจเป็นเครื่องมือในการลดการเผชิญหน้าและความแตกแยกของการช่วงชิงและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน คือการใช้กระบวนการพัฒนาคนและศักยภาพของคนและชุมชนเพื่อการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Mitchell 1997)

นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการเชิงนิเวศที่นำเสนอโดย Bocking ใน Mackenzie (1997) ได้ให้ทรรศนะว่า หลักการสำคัญในกระบวนการทางนิเวศต้องอาศัยการดำเนินการอย่างครอบคลุม (Comprehensive) องค์รวม (Holistic) และการผสมผสาน (Integration) เพราะองค์ประกอบในระบบธรรมชาติมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ดังนั้นการวางแผนการจัดการของนักวางแผนต้องเน้นที่พื้นที่ของระบบนิเวศ เช่น ป่าไม้ หรือลุ่มน้ำ มากกว่าเอาขอบเขตทางการเมืองหรือการบริหารเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา นโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีเอกภาพและประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อม The DPA/ROCHE CONSORTUIM (2539) ได้วิเคราะห์และนำเสนอหลักการที่สำคัญต่อการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ

- หลักการทางนิเวศวิทยา (Ecosystem approach)
- การปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainable action)
- วิธีการแบบมีส่วนร่วม (Participative approach)
- การเน้นปัญหาของประชาชนในพื้นที่ (People-oriented problem)
- การจัดการอย่างเหมาะสม (Adaptive management)
- ความเสมอภาค (Equal emphasis)
- มองการณ์ในอนาคต (Future orientation)

โดยสรุป ระบบการบริหารจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ

---

[2] Bruce Mitchell (1997) กล่าวว่า วิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานนั้นจะไม่วิเคราะห์องค์ประกอบและความเชื่อมโยงทั้งหมด แต่จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบและความเชื่อมโยงที่พิจารณาว่ามีความสำคัญจริง ๆ เพราะในทางปฏิบัติเราไม่สามารถเข้าใจตัวแปรของระบบนิเวศทั้งหมด ถ้าสามารถเข้าใจองค์ประกอบที่เป็นผลของตัวแปรหรือผลกระทบ 75 - 80 % ก็พอเพียงสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์การจัดการที่มีประสิทธิภาพ

สิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการหรือมิติของการพัฒนาแบบผสมผสานซึ่งมีความเชื่อมโยงกันในหลายด้าน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างคนและสิ่งแวดล้อม พื้นที่การจัดการและประเด็นปัญหา การวางแผนแบบครอบคลุมและการประสานงาน และกระบวนการทางสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาแบบองค์รวมในที่สุด

สำหรับประเทศไทยได้นำเอาแนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาประยุกต์ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) โดยมีนโยบายการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและทั่วถึง รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ 2 แนวทาง คือ การให้ประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและให้มีระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ 2536) โดยที่รัฐจะต้องเข้าไปมีบทบาทดูแลเรื่องทรัพยากรธรรมชาติให้มากขึ้น ด้วยการสร้างเอกภาพในการประสานงานหรือความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน โดย คำว่า "รัฐ" นั้นหมายรวมถึงองค์กรของรัฐในทุกระดับ ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่นั้นๆ

การวางแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการวางแผนที่มีความชัดเจนมากขึ้นในระดับจังหวัด เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บังคับใช้ โดยสนับสนุนให้จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 35) เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2537) อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร การดำเนินงานยังคงเป็นการพัฒนาโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนดังในอดีต ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างทำโดยคำนึงเฉพาะความต้องการของหน่วยงานเป็นหลัก หรือที่เรียกว่าการพัฒนาแบบแยกส่วน

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้มีการเสนอแนวทางการวางแผนและการบริหารจัดการแบบองค์รวมที่เป็นการบริหารที่มองในทุกส่วนของสังคม โดยมีการผสมผสานการปฏิบัติระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ทั้งภายในภาครัฐ กับภาคเอกชนและประชาชนโดยคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการ คือ พื้นที่และชุมชน ภาระหน้าที่ และการมีส่วนร่วม หรือที่เรียกว่า (Area - Function - Participation, A - F - P)

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2540) ได้นำเอาระบบบริหารการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะองค์รวมมาใช้เป็นแนวนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏในวิสัยทัศน์การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมของกระทรวงในอีก 20 ปีข้างหน้า ว่า "ระบบการบริหารและการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพในลักษณะองค์รวมโดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชนและประชาชนผนึกกำลังและมีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย วางแผนและติดตามตรวจสอบ (หน้า 10)" และแนวทางพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ 9 จะให้ความสำคัญของท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน โดย "กระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการเงินการคลังให้ชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งจัดสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดกลุ่มองค์กรชุมชนและมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนเพื่อร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นทุกขั้นตอน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543 หน้า 26)

บทบาทของอบต. ชุมชน และกลไกการสนับสนุนการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อบต.มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย อบต. มีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. โดยประกอบด้วยหน้าที่ที่จะต้องทำ 8 ประการ และกำหนดให้อบต.อาจจัดทำกิจการในเขต อบต. อีก 11 ประการ[3] นอกจากอำนาจหน้าที่ของ อบต.ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอบต.ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย[4]

การสนับสนุนการดำเนินงานในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของอบต. ในปัจจุบันมีกลไกการดำเนินงานเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ภายใต้ระบบแผนที่สำคัญ 2 ระบบ คือ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งถึงแม้โครงสร้างระบบแผนจะมีแหล่งเงินงบประมาณที่แตกต่างกัน แต่กระบวนการ ขั้นตอนการทำงานจะอาศัยองค์กรของจังหวัดและอำเภอ คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดและคณะกรรมการพัฒนาอำเภอเป็นแกนกลางในการประสานการดำเนินงานในพื้นที่เพื่อเชื่อมโยงการบูรณาการแผนงาน/โครงการและวิเคราะห์ข้อเสนอโครงการจากส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดทำเป็นแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดในที่สุด

นอกจากนี้ ระบบแผนสองแผนที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นมีเป้าหมายของการพัฒนาอยู่ในพื้นที่จังหวัดลงไปถึงพื้นที่ตำบลและหมู่บ้าน โดยอาศัยองค์กรของจังหวัดและอำเภอเป็นแกนกลางการประสานแผนและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ภายใต้สาระสำคัญของกรอบทั้ง 2 แผน ให้ความสำคัญกับการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นช่องทางที่อบต. สามารถประสานและจัดทำข้อเสนอแผนงานโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับอำเภอโดยผ่านกระบวนการที่ได้กล่าวมาแล้ว ความสอดคล้องและเชื่อมโยงของทั้งสองแผนปรากฏตามแผนภาพที่ 1

นอกจากระบบกลไกการสนับสนุนการดำเนินงานในพื้นที่ตำบลแล้ว แนวความคิดในการร่วมมือกันระหว่างอบต. กับการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงพื้นที่ได้เริ่มก่อเกิดในพื้นที่ตำบลต่าง ๆ รวมทั้งเป็นมิติการพัฒนาที่มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งซึ่งกันและกัน ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวในบางครั้งเกินขีดความสามารถขององค์กร จึงจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรจากภายนอกเข้ามาสนับสนุนทั้งทางด้านทรัพยากรเงิน ความคิด และวิชาการ ซึ่งจะเป็นการเชื่อมต่อในการเสริมสร้างศักยภาพให้กับอบต. อย่างผสมผสานในการบริหารจัดการใน 5 มิติ โดยใน 4 มิติแรกประกอบด้วย

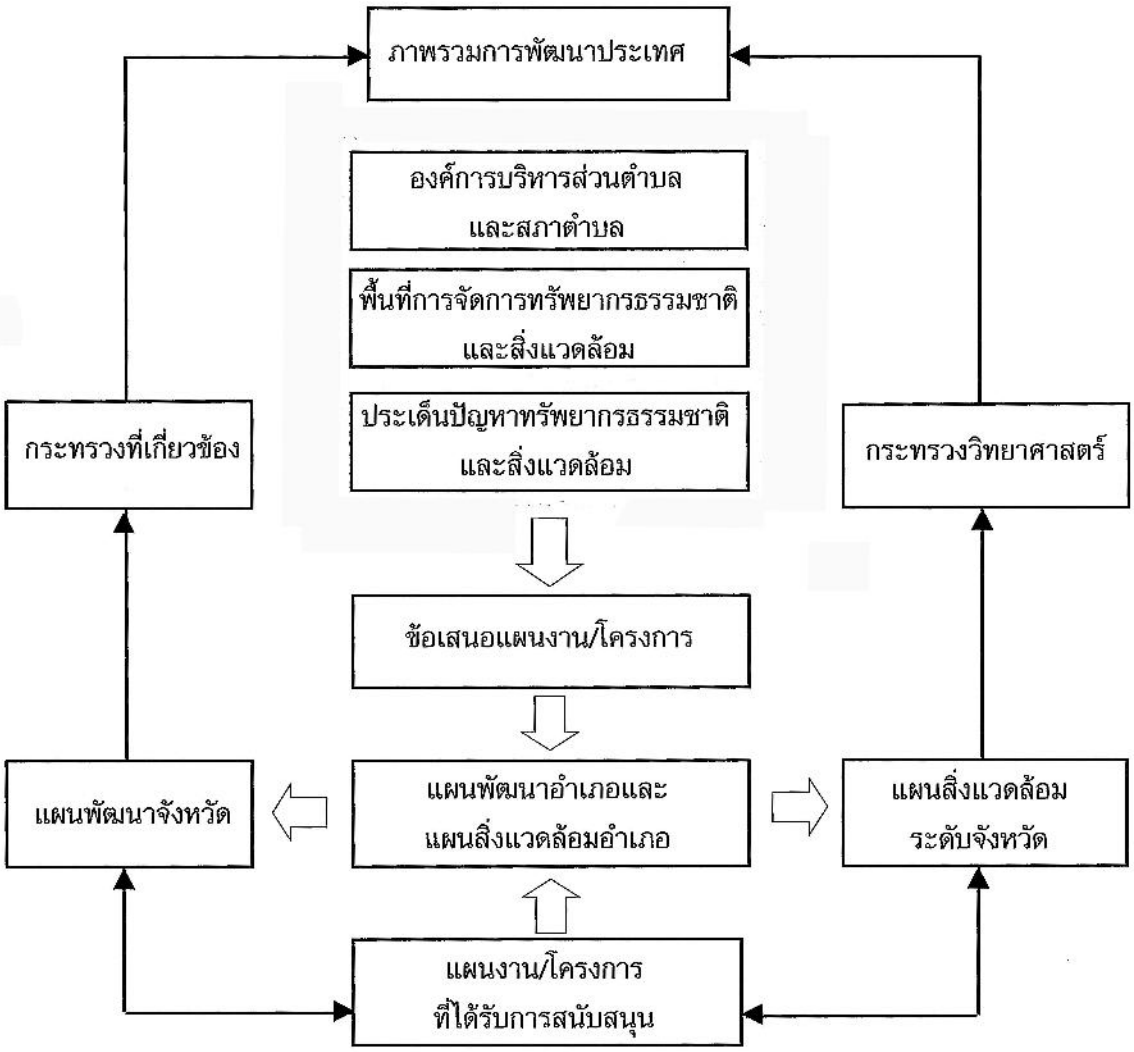
- **การบริหารและพื้นที่** เป็นการเสริมสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกัน โดยการเชื่อมต่อและเสริมสร้างเครือข่ายกับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ในแนวราบ
- **งบประมาณ** มีการเกื้อกูลและแบ่งปันงบประมาณของอบต.ซึ่งกันและกันโดยมีเป้าหมายการพัฒนาร่วมกัน
- **การประสานงาน** มีการเชื่อมต่อกับส่วนกลางหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแนวดิ่งเพื่อขอรับการสนับสนุนปัจจัยหรือทรัพยากรในการดำเนินงานและ

---

[3] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก **พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537**

[4] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมบทบาทของอบต.ตามกฎหมายทั้งสามฉบับได้ใน สถาบันดำรงราชานุภาพ 2543 **(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล**

แผนภาพที่ 1 : ความเชื่อมโยงระบบแผนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



การบริหารจัดการ

● **องค์กร** เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และทำงานร่วมกันและเป็นการพัฒนาศักยภาพในทิศทางและแนวทางการพัฒนาในภาพกว้างของเจ้าหน้าที่อบต.ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้การพัฒนากรอบแนวความคิดที่หวังผลไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างหลากหลายให้เข้ามาสู่กระบวนการทำงานร่วมกันกับองค์กรของภาครัฐเพื่อมีการระดมความรู้และประสบการณ์จากทุกๆฝ่ายที่มีอยู่และสร้างเป็นระบบเครือข่ายการทำงานซึ่งนับเป็นมิติที่ 5 ของการพัฒนา คือ **ความเป็นประชาคม** ทั้งในระดับตำบลและระหว่างตำบลที่เชื่อมต่อไปยังพื้นที่ที่กว้างขึ้นในระดับอำเภอและจังหวัด (สนอง จันทนินทร 2541)

นอกจากระบบกลไกของรัฐซึ่งกำหนดและดำเนินการโดยภาครัฐแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนจะเป็นปัจจัยหนุนให้ประชาชนเข้ามาร่วมเรียนรู้ แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบ

ต่อประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความคาดหวังร่วมกัน ได้รับการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวจะพัฒนาไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของทางภาครัฐหรือเอกชนซึ่งจะมีความสลับซับซ้อนในวงกว้างและลึกมากขึ้น โดยขึ้นอยู่กับประเภทกิจกรรมและวิธีการของบุคคลหรือกลุ่มที่มีความสนใจ เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การนำเสนอข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเจรจาต่อรอง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลโครงการพัฒนา (ดูรายละเอียดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 : ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	วิธีการ/แนวทาง/องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไก/เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน
1. การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร	การติดตามข้อมูล ข่าวสาร จากสื่อต่างๆ /เวทีประชุม สัมมนา	การพัฒนาระบบข้อมูล / การประชาสัมพันธ์ / สื่อสารมวลชนประเภทต่างๆ
2. การนำเสนอข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น	การให้ข้อมูลความคิดเห็นผ่านสื่อต่างๆ ผ่านตัวแทน ผ่านแบบสอบถาม / การสัมภาษณ์ / ที่ประชุม / สัมมนา	การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ การสัมภาษณ์ ออกแบบสอบถาม การประเมินผลกระทบทางสังคม
3. การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น	การติดตาม ประเมินผล / รับรู้ข้อมูลข่าวสาร /ร่วมคิด ร่วมเสนอข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นผ่านจดหมายข่าว / ที่ประชุมหรือคณะทำงาน	การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ / การประชุมรับฟังความคิดเห็น เช่น ผ่านทางการประชุมระดับชุมชน / การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ และการประชุมประชาพิจารณ์
4. การเจรจาต่อรอง	การติดตาม / รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิดเสนอข้อมูล ความคิดเห็น จัดสรรประโยชน์และผลักดันข้อเสนอที่เลือกผ่านคนกลาง / ที่ประชุม หรือคณะทำงานเพื่อให้แต่ละฝ่ายได้รับประโยชน์ที่สามารถรับได้	การเจรจาต่อรอง
5. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในบางขั้นตอน	การติดตาม / รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิดเสนอข้อมูล ความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในบางขั้นตอนของกระบวนการวางแผน / การจัดการผ่านที่ประชุม หรือคณะทำงานระดับนโยบาย / ตัดสินใจเพื่อ	การประชุมในระดับตัดสินใจ

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	วิธีการ/แนวทาง/องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของประชาชน	กลไก/เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน
	รักษาผลประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย	
6. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกขั้นตอน	การติดตาม / รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด เสนอข้อมูล ความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจในทุกขั้นตอนของกระบวนการวางแผน / การจัดการผ่านที่ประชุม หรือคณะทำงานระดับนโยบาย/ ตัดสินใจเพื่อรักษาผลประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย	การประชุมในระดับตัดสินใจ
7. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการหรือดำเนินงาน	การร่วมดำเนินโครงการ ตลอดจนกิจกรรมต่างๆ ซึ่งผ่านขั้นตอนที่ได้มีการตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้บรรลุประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย	การจัดทำแผนงาน / จัดหาทรัพยากร / แบ่งงาน / และปฏิบัติงานตามแผน
8. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล	การร่วมติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินกิจกรรมตามแผนงานเพื่อตรวจสอบการบรรลุประโยชน์ในระดับที่เหมาะสมซึ่งแต่ละฝ่ายคาดหวัง	การประชุมติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2541

เมื่อพิจารณาถึง**บทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชน**ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้มีการก่อกำเนิดโดยมีการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ในเชิงจารีตประเพณีมาตลอด ซึ่งในประเด็นดังกล่าว อเนก นาคะบุตร (2540) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่าองค์ความรู้ใหม่จากภูมิปัญญาชาวบ้าน ได้ชี้นำให้เห็นชัดเจนจากกรณีที่ชุมชนต่างๆ สามารถมีการจัดการป่าชุมชน การจัดการเหมืองฝาย การจัดการดิน น้ำ ป่า ในแต่ละลุ่มน้ำย่อยร่วมกันได้ องค์ความรู้ของชาวบ้านเหล่านี้ มีสาระสำคัญร่วมกัน คือ

- ชุมชนต่างๆ ให้คุณค่า ใช้และรักษาดิน น้ำ ป่า อย่างเชื่อมโยงเป็นองค์รวมเดียวกันกับวิถีชีวิตของชุมชน วิถีการผลิตการเกษตร วิถีจารีตประเพณี และระบบความเชื่อที่สืบสานต่อเนื่องกันมา
- ความหลากหลายของระบบการจัดการทรัพยากรให้ยั่งยืนขึ้นอยู่กับระบบคุณค่า ความเชื่อ ความเข้มแข็งขององค์กรผู้นำแต่ละชุมชน เทคนิควิธี และระบบการเกษตรที่จะเอื้อต่อการจัดการใช้และอนุรักษ์ดิน น้ำ ป่า แต่ละแห่ง ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- คนถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการดิน น้ำ ป่า ในการร่วมกันกำหนดระบบคุณค่า กำหนดกติกา และวางแผนการใช้ รักษาอนุรักษ์ ดิน น้ำ ป่า ภายใต้ประโยชน์ร่วมกัน
- ชุมชนที่สามารถจัดการดิน น้ำ ป่า ให้ยั่งยืนได้ ต้องมีศักยภาพของ 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ ภูมิปัญญาและความรู้ที่สืบสานและประยุกต์ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง องค์กรชุมชนและกลุ่มผู้นำที่มีคุณธรรมและภูมิปัญญา และเวทีการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ที่เท่าเทียมกันต่อการเปลี่ยนแปลงและ

บุกรุกจากภายนอก

พร้อมกันนั้น ได้มีเสนอทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้กับภาครัฐ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค สำหรับในที่นี้จะเน้นความสำคัญของยุทธศาสตร์จุลภาคหรือในระดับชุมชน (อเนก นาคะบุตร 2540) ประกอบด้วย

- **ระดับชุมชน** แต่ละชุมชน ต้องมุ่งการปรับระบบคิด ระบบคุณค่า ที่สอดคล้องต่อจารีตและวิถีชีวิตชุมชนกับนโยบายและข้อกำหนดของรัฐบาล การปรับระบบคุณค่าดังกล่าวจะต้องอาศัยเวทีการเรียนรู้และการจัดปรับองค์กรของชุมชนและผู้นำที่สอดคล้องกัน
- **ระดับเครือข่ายลุ่มน้ำ** เครือข่ายป่าชุมชน ความยั่งยืนของป่าและลุ่มน้ำที่มีขอบเขตภูมิศาสตร์ของระบบนิเวศเดียวกัน มักจะครอบคลุมพื้นที่หลายชุมชน หรือหลายหมู่บ้าน การเกาะตัวเป็นเครือข่ายตามขอบเขตลุ่มน้ำ หรือขอบเขตป่าชุมชนเดียวกัน หรือเหมืองฝายเดียวกัน เพื่อร่วมกันประสานข้อมูล การวางแผนการพัฒนาและการฟื้นฟู ตลอดจนการออกกฎระเบียบควบคุมกันเอง และการมีเวทีแก้ไขข้อพิพาท โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นตัวกลาง และจำเป็นจะต้องได้รับการยกระดับจากองค์กรแต่ละชุมชนที่จะค่อยๆ มาพูดคุย รวมตัวกันอย่างค่อยเป็นค่อยไป และที่สำคัญเครือข่ายเหล่านี้จำเป็นจะต้องมีแนวร่วมในการประสานประโยชน์ ประสานจิตสำนึก ประสานการผลักดันร่วมกันกับกลุ่มแนวร่วมอนุรักษ์ชนชั้นกลางหรือกับองค์กรหรือสถาบันวิชาการหรือสื่อมวลชน ซึ่งเป็นการเพิ่มความหลากหลายที่เข้มแข็งและยั่งยืนให้กับขบวนการของฝ่ายประชาชนในการจัดการดิน น้ำ ป่า ถึง 3 ระดับ ดังกล่าว
- **การมีกลไกไตรภาคีเป็นกลไกและเวทีจัดการร่วมกัน** ในอนาคต ความขัดแย้งและความซับซ้อนของการจัดการ อาจต้องอาศัยภาคีที่มากกว่ารัฐและประชาชนในการช่วยกันหาทางออกและพัฒนาทุกองค์ประกอบร่วมกัน ภาคีที่สาม ซึ่งหมายรวมถึงนักวิชาการ สื่อมวลชน หรือนักพัฒนาภาคเอกชน ตลอดจนนักธุรกิจเอกชน อาจจะต้องเข้าร่วมเป็นไตรภาคีในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดหรืออำเภอเพื่อเป็นตัวกลางเอื้ออำนวยให้ชุมชนแสดงบทบาทในการพัฒนาและจัดการตนเองอย่างเป็นระบบและขั้นตอน คือ การร่วมกันวางแผนและจัดผังการใช้ที่ดิน น้ำ ป่า การพัฒนาปรับปรุงดิน น้ำ ป่าตามแผน การออกกฎ ระเบียบ บังคับควบคุมกันเอง และการรับรองสิทธิการใช้ของสมาชิกโดยชุมชน ผ่านคณะกรรมการและความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

กรณีศึกษา : บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในการศึกษาบทบาทของชุมชนและองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน[5] ได้ทำการศึกษากรณีตัวอย่างขึ้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลวังสวาบ อำเภอภูผาม่าน องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพอง อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น และองค์การบริหารส่วนตำบลโนนเมือง อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู ซึ่งเป็นการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการสังเกตการณ์และสำรวจพื้นที่ภาคสนามเป้าหมายร่วมกับเจ้าหน้าที่เพื่อดูสภาพทั่วไปและประเด็นปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สัมภาษณ์ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่อบต. เทศบาลตำบล ประชาชน กลุ่มอนุรักษ์

[5] ดูรายระเอียดเพิ่มเติมผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้ง 3 องค์การบริหารส่วนตำบลได้จาก **(คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล** (อ้างแล้ว)

แกนนำกลุ่มอาชีพ และองค์กรพัฒนาเอกชน และการรวบรวมข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างภาคสนามโดยการใช้แบบสอบถามซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม (แบบสอบถามชุดเดียวกัน) คือ

- กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประกอบด้วยผู้แทนจากอำเภอชุมแพ ภูผาม่าน หนองเรือ อุบลรัตน์ และน้ำพอง จ.ขอนแก่นจำนวน 342 คน
- กลุ่มชาวบ้าน จำนวน 307 คน โดยคัดเลือกจากอบต. ละ 5 หมู่บ้าน รวม 15 หมู่บ้าน

สำหรับกรอบแนวความคิดในการศึกษาจะใช้ตัวแบบการจัดการโดยยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมของ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ถึงปัญหาการพัฒนาที่ผ่านมา โดยสรุปคือ

- ความซ้ำซ้อนในภารกิจและการรวมศูนย์อำนาจ หน่วยงานของรัฐมีลักษณะงานเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ขาดการประสานงานและความร่วมมือกันในแนวราบ มีความซ้ำซ้อนกันทางด้านอำนาจ หน้าที่ และมีลักษณะรวมศูนย์ ขาดการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม ลักษณะของการแบ่งอำนาจ หน้าที่ ยังคงเป็นไปในทางดิ่งโดยเน้นการควบคุม
- การจัดทำแผนและโครงการและความเชื่อมโยงกับปัญหาและพื้นที่ การจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาของหน่วยราชการยังขาดข้อพิจารณาและการวิเคราะห์ความแตกต่างและหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ และประเด็นปัญหาซึ่งเชื่อมโยงไปสู่การขาดแนวทางการพิจารณาการจัดทำแผนงาน/โครงการที่สะท้อนถึงความต้องการในความหลากหลายของกลุ่มได้ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย แผนงาน และโครงการ รวมทั้ง งบประมาณที่หน่วยราชการต่างๆ ได้รับ มิได้สะท้อนถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผน
- การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา และไม่มีแนวทางที่เป็นรูปธรรม
- ระบบข้อมูล ขาดระบบข้อมูลพื้นฐานที่สามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาแบบองค์รวม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับชุมชนรากหญ้า

ดังนั้นจึงต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ซึ่งมีการเน้นยุทธศาสตร์การให้ประชาชนมีอำนาจ และคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยเน้นการพัฒนาและการจัดการแบบองค์รวม ซึ่งเน้นองค์ประกอบหลักในการเชื่อมประสานระหว่าง พื้นที่ชุมชน - ภาระหน้าที่ของทางราชการ - การมีส่วนร่วม ซึ่งกรอบแนวความคิดดังกล่าวจะใช้เป็นฐานการวิเคราะห์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีองค์ประกอบหลักในการวิเคราะห์ 5 องค์ประกอบ และใช้พื้นที่ตำบลเป็นกรอบในการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ ดังมีรายละเอียดตาม แผนภาพที่ 2

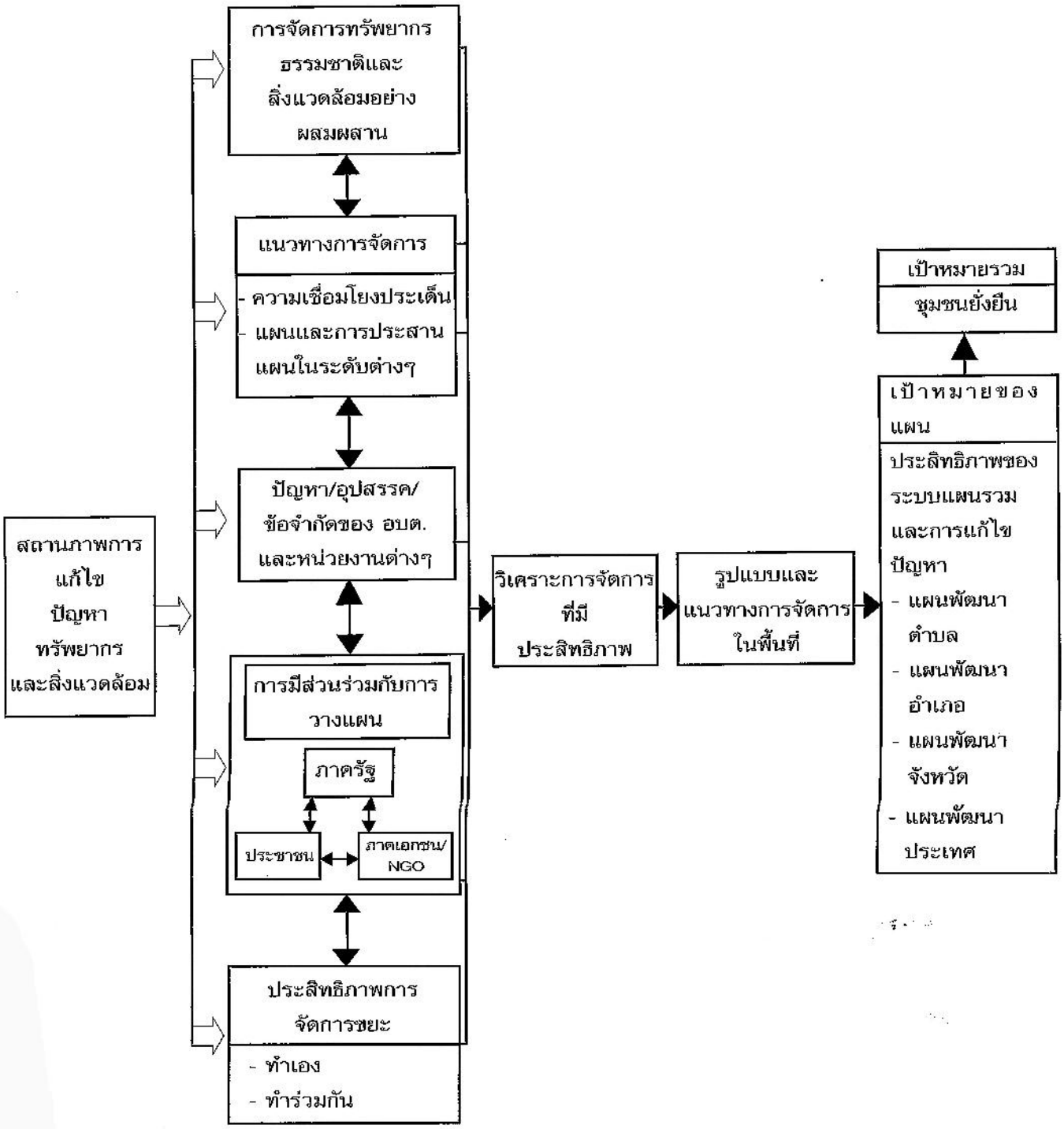
วิเคราะห์ศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถานภาพการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษา 3 ตำบล ได้ข้อค้นพบและข้อเท็จจริงในปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการนำนโยบายด้านต่างๆ รวมทั้งแนวคิดในการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาที่เชื่อมโยงกับปัญหาเชิงพื้นที่ - หน้าที่ - การมีส่วนร่วม ที่รัฐคาดหวังให้หน่วยงานต่างๆ ในฐานะหน่วยงานปฏิบัติและชุมชนให้มีการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน ยังคงเป็นประเด็นที่ห่างไกลจากความคาดหวังของสังคม โดยมีประเด็นและความเชื่อมโยงดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน

การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและ

แผนภาพที่ 2 : กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์



สิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานหรือแบบองค์รวมที่มีแนวทางการแก้ไขโดยการเชื่อมโยงประเด็นที่สำคัญๆ เข้าด้วยกันตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ และกำหนดแนวทางหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงานยังคงเป็นประเด็นที่อบต.ในพื้นที่ศึกษา

ตารางที่ 2 : ลำดับความสำคัญของปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประเด็น	ลำดับความสำคัญ	ร้อยละ
งบประมาณ	1	56.5
การประสานงานกับหน่วยงาน/ความร่วมมือจากประชาชน	2	4.9
การเสนอโครงการของงบประมาณ	3	4.5
ขั้นตอน / กฎหมาย	4	2.3
ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ	5	1.5
ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง	6	1.4
ปัญหามีความเชื่อมโยง	7	1.1
เน้นแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน/ ข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหา	8	0.9
ระยะเวลาในการดำเนินงาน	9	0.6
การติดตามประเมินผล	10	0.5

ยังให้ความสำคัญไม่มากนัก การดำเนินการที่ผ่านมาส่วนใหญ่จึงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือปัญหาเร่งด่วนของชุมชน เพราะจากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นว่าประชาชนให้ความสำคัญกับการขาดแคลนงบประมาณเป็นประเด็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนมากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วจะเห็นได้ว่าเงินไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดในการพัฒนา หากแต่อยู่ที่กระบวนการและวิธีการได้มาของเงินมากกว่า ซึ่งหมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถของคนในชุมชนและความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลหรือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาที่ดีขึ้นของชุมชน (รายละเอียดตามตารางที่ 2 และ 3)

แนวโน้มในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศึกษาดังกล่าว เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่าทิศทางและแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อบต.ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งคาดหวังให้อบต.เป็นหน่วยงานหลักอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและ

ตารางที่ 3 : กลุ่มปัญหาการจัดการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมสิ่งแวดล้อมที่สำคัญสามลำดับแรก

ประเด็น	ลำดับความสำคัญ	ร้อยละ
งบประมาณ	1	65.9
การประสานงานกับหน่วยงาน	2	32.7
ความร่วมมือจากประชาชน	3	26.5
ขั้นตอน / กฎหมาย	4	21.7
การเสนอโครงการของงบประมาณ	5	19.7
ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง	6	11.8
ข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหา	7	11.7
ระยะเวลาในการดำเนินงาน	8	5.8
การติดตามประเมินผล	9	5.4
ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ	10	4.4
เน้นแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน	11	3.7
ปัญหามีความเชื่อมโยง	12	3.1

ความต้องการของชุมชนมากที่สุด ต้องหันกลับมาทบทวนและประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงที่ผ่านมาเพื่อที่จะหากลยุทธ์ที่เหมาะสมและกำหนดเป็นแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรม

2. กลไกระบบแผนและการประสานแผน

กลไกสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อบต. มีประเด็นในการวิเคราะห์หลายประการซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกัน ประกอบด้วย

- การประสานแผนงาน/โครงการของส่วนราชการระดับอำเภอกับอบต.ซึ่งแม้ว่าจะมีการประสานงานกันเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานกับโครงการที่

อบต.ทำ แต่ระดับการรับรู้ยังมีวงจำกัดอยู่เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ขาดกระบวนการมีส่วนร่วม การรับรู้ และรับทราบจากประชาชนในพื้นที่ ยังผลให้แผนงาน/โครงการที่ออกมาเป็นการดำเนินการจากทางราชการเพียงฝ่ายเดียว

- อบต.ให้ความสำคัญกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่แผนงาน/โครงการพัฒนาในพื้นที่ที่ใช้งบประมาณของอบต.ไม่สอดรับกับการแก้ไขปัญหา โดยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งถึงแม้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนและชุมชนอย่างกว้างขวาง และจากข้อมูลที่ได้รับ ชี้ให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่ากลุ่มปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อชุมชนมีความหลากหลายและมีความสำคัญในลำดับต้นๆ เช่น ขยะ มลพิษทางเสียง น้ำเสีย ฝุ่นละออง เป็นต้น และถึงแม้ว่าจะยังไม่มีผลกระทบอย่างรุนแรงในปัจจุบัน แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกชุมชน ในประเด็นดังกล่าวจำเป็นที่อบต.หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- การเสนอแผนงาน/โครงการโดยอบต. เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณภายใต้ระบบกนภ.และแผนสิ่งแวดล้อม ยังขาดความชัดเจนเนื่องจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของกรอบนโนบาย ทำให้ตำบลขาดโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณในโครงการพัฒนา แต่ยังคงพึ่งพิงการทำงานภายใต้กรอบและงบประมาณของตนเองซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดเพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้กับความต้องการพัฒนาในแต่ละหมู่บ้าน
- ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนภายใต้ระบบแผนที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในอบต.และประชาชนยังขาดความรู้ในขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับแผนภายใต้ระบบกนภ.และแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงขีดความสามารถในการจัดทำแผน การเขียนโครงการ และการประสานแผนที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และจากข้อมูลที่ได้รับชี้ให้เห็นว่าประชาชนทั่วไปยังมีระดับความรู้ดังกล่าวน้อยกว่ากลุ่มผู้นำมากซึ่งอาจเป็นเพราะยังไม่มีโอกาสได้รับการอบรมด้านสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนัก นอกจากนี้ ยังมีประชาชนและกลุ่มผู้นำบางส่วนยังไม่รู้ว่ามีแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและอำเภอซึ่งจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่

3. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

การวางแผนในพื้นที่อบต.โดยเฉพาะในพื้นที่ศึกษา ไม่มีการนำระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาซึ่งมีอยู่แล้วในปัจจุบัน คือ จปฐ. และกชช. 2 ค มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนและเป็นกลไกในกระบวนการตัดสินใจ การวางแผนโครงการ และการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของโครงการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จากข้อมูลที่ได้รับเป็นตัวบ่งชี้ถึงการไม่ให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลดังกล่าว กล่าวคือ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจได้ถูกเลือกเป็นความสำคัญลำดับที่ห้า และมีผู้เลือกตอบหรือให้ความสำคัญเพียงร้อยละ 1.5 (ตารางที่ 2)

4. การทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของอบต.กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรภายในชุมชนยังประสบปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อมหลายประการคือ

- **ขาดการแสวงหาแนวร่วมจากองค์กรที่มีประสบการณ์ในการวางแผนและการประสานแผนการพัฒนาตำบลที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด เช่น คปต.** ซึ่งเปรียบเสมือนองค์กรที่ปรึกษาที่ประกอบด้วยหน่วยงานจากภาครัฐและเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษาการพัฒนาชนบท ระบบข้อมูล การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนภายใต้ระบบกนภ. ทำให้แผนการพัฒนาตำบลไม่ครอบคลุมชัดเจนและขาดโอกาสในการขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ
- พื้นที่ส่วนใหญ่ยังขาดการสนับสนุนการทำงานจากกลุ่มอนุรักษ์และกลุ่มนักวิชาการ **กลุ่มอนุรักษ์ยังมีบทบาทและขอบเขตพื้นที่จำกัด การรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนกับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนยังมีวงจำกัดมาก** อย่างไรก็ตาม ประชาชนเองให้การยอมรับต่อบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นอย่างมาก
- ระดับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับกลุ่มอนุรักษ์หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ยังมีความขัดแย้งต่อทิศทาง แนวทาง กระบวนการการพัฒนา และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาในพื้นที่ชุมชน
- ขาดการแสวงหาแนวร่วมหรือพันธมิตรจากองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านและประสบการณ์ด้านสาธารณสุขมูลฐานและงานมวลชน เช่น อสม. เพื่อเป็นองค์กรที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานด้านสาธารณสุขมูลฐานที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข้อมูลประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ และการเสนอแนวทางการจัดการเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชนอย่างถูกสุขลักษณะต่อชุมชนและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้ง เป็นองค์กรที่ปรึกษาของอบต.ในการสนับสนุน ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหา

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาชุมชนของกลุ่มเป้าหมายอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดี ระดับของการไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านมีสัดส่วนที่น้อยมาก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวยังมีความขัดแย้งกับการสัมภาษณ์ในเชิงลึกกับประชาชนและผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องซึ่งพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล แผนภายใต้ระบบกนภ. และแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยทั่วไปประชาชนจะให้ความสำคัญกับโครงการที่ตนเองได้รับผลประโยชน์โดยตรง (ดูรายละเอียดตามตารางที่ 4, 5, 6 และ 7)

6. การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน

ตารางที่ 4 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาตำบล

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละ
กรอบของแผน	298	45.9	228	35.1	19
กระบวนการจัดทำแผน	200	30.8	250	38.8	30.4
การมีส่วนร่วมวางแผน	296	45.6	208	32	22.3

ตารางที่ 5 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาอำเภอ

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละ
กรอบของแผน	143	22	302	46.5	31.4
กระบวนการจัดทำแผน	106	16.3	315	48.5	35.1
การมีส่วนร่วมวางแผน	140	21.6	281	43.3	35.1

ตารางที่ 6 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนพัฒนาจังหวัด

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละ
กรอบของแผน	86	13.3	355	51.6	35.1
กระบวนการจัดทำแผน	64	9.9	331	51	39.1
การมีส่วนร่วมวางแผน	98	15.1	300	46.2	38.7

ตารางที่ 7 : ความรู้และการมีส่วนร่วมแผนสิ่งแวดล้อม

ประเด็น	ทราบ		ไม่ทราบ		ไม่ตอบ
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	ร้อยละ
กรอบของแผน	94	14.5	313	48.2	37.3
กระบวนการจัดทำแผน	66	10.2	321	49.5	40.4
การมีส่วนร่วมวางแผน	118	18.2	290	44.7	37.1

ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน จากการศึกษาในพื้นที่ที่สำคัญ คือ

- ชุมชนหลายแห่งมีปัญหาขยะเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะจัดการปัญหาได้ด้วยตนเองโดยการเผาขยะในบริเวณบ้าน ในขณะที่บางส่วนยังคงใช้วิธีการนำไปทิ้งตามข้างทางซึ่งพบเห็นได้โดยทั่วไป ปัญหาดังกล่าวถ้าไม่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าถึงการจัดการขยะที่เหมาะสมแล้วคงจะเป็นปัญหาที่สำคัญของชุมชนเหมือนกับเมืองใหญ่ที่พบปัญหาขยะล้นเมืองและไม่สามารถหาที่ทิ้งขยะได้
- ประชาชนส่วนใหญ่เริ่มเห็นแล้วว่าแนวโน้มของขยะชุมชนจะมีปัญหารุนแรงมากขึ้นในอนาคตซึ่งจะมีผลกระทบต่อการหาสถานที่การกำจัดขยะของชุมชน ทั้งนี้ระดับความสำคัญของหน่วยงานที่เข้ามาแก้ไขปัญหาขยะยังคงให้ความสำคัญกับองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดคือ อบต.และคณะกรรมการหมู่บ้านตามลำดับ สำหรับบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการขยะยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน เนื่องจากคาดว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินงานและการให้บริการจากหน่วยงานภาครัฐ
- ประชาชนให้ความสำคัญและยอมรับการ

ทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากกว่าการให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามารับผิดชอบ

- การทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาขยะโดยลำพังของอบต.ซึ่งนอกจากขาดแคลนงบประมาณที่จะสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเต็มศักยภาพแล้ว อบต.ยังขาดความเข้าใจถึงแนวนโยบายและหลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณในการจัดการขยะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้แต่ละอบต.พยายามเสนอของบประมาณในการจัดซื้อเครื่องมือ เช่น รถเก็บขยะ ซึ่งในทางปฏิบัติภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจและแนวนโยบายทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะมีความเป็นไปได้น้อยมากที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณ

ในภาพรวมเมื่อพิจาณาถึงหลักการตามแนวนโยบายแล้วจะเห็นได้ว่าการจัดการขยะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สร้างสรรค์มิติใหม่ในการวางแผน การพัฒนา และนัยเชิงนโยบายและการปฏิบัติการจัดการขยะร่วมกันเชิงพื้นที่อย่างผสมผสานที่จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้การแก้ไขปัญหาขยะประสบความสำเร็จในหลายมิติ กล่าวคือ

- **เป็นการส่งเสริมกระบวนการคิดและการทำงานในเชิงบูรณาการ** ที่มีการผสมผสานระหว่างการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาขยะโดยการเชื่อมโยงพื้นที่เข้ากับประเด็นปัญหา องค์กร คน และงบประมาณ ได้อย่างสอดคล้องและมีเอกภาพเป็นไปในทิศทางและแนวทางการพัฒนาตามนโยบายของประเทศ
- **เป็นการสร้างระบบเครือข่ายความร่วมมือตามแนวราบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ที่จะมีผลเชื่อมโยงกับแนวคิดเพื่อขยายผลการดำเนินงานร่วมกันในประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชื่อมโยงในด้านสาเหตุและผลกระทบที่คาบเกี่ยวกันระหว่างพื้นที่ในปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น การจัดการและอนุรักษ์ดินและน้ำ การจัดการชายฝั่งทะเล ป่าไม้ และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ฯลฯ เป็นต้น
- **เป็นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานท้องถิ่น** นำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองและชนบท
- **เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้หรือเข้าหลักเกณฑ์การพัฒนาให้ความช่วยเหลือสูงสุด** ตามนโยบายและเกณฑ์การพิจารณาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น กล่าวคือ แผนในลักษณะการทำงานร่วมกันจะได้รับการพิจารณาสนับสนุนในด้านต่างๆ ในลำดับความสำคัญลำดับต้นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับการขอสนับสนุนในลักษณะต่างชุมชนต่างดำเนินการ
- **เป้าหมายการพัฒนาที่พึงปรารถนา** ยังต้องเชื่อมต่อกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามีส่วนรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานของรัฐตามหลักการผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย รวมทั้งการรณรงค์และเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการจัดการขยะ
- **ลดการแย่งชิงทรัพยากร (เงิน)** ของแต่ละท้องถิ่นที่เสนอโครงการเพื่อขอรับความสนับสนุนงบประมาณในการแก้ไขปัญหาขยะ เช่น ค่าก่อสร้างระบบ รถขนขยะ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการกำจัดขยะ ฯลฯ

6. ศักยภาพการเรียนรู้ของประชาชนกับความเชื่อมโยงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความรู้ของประชาชนในพื้นที่ศึกษาพบว่า ส่วนหนึ่งที่ยังเป็น

อุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ ข้อจำกัดในด้านองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการรับรู้ถึงกลไกภายใต้ระบบแผนต่างๆ ที่มีอยู่และสามารถเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา

7. ความคาดหวังของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามยืนยันว่าหน่วยงานที่สามารถพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนในทุกๆ ด้านได้ดีและมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับจากประชาชนมากที่สุดคือ อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในขณะเดียวกันประชาชนยอมรับการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนว่าสามารถจะเข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนปัญหาของชุมชนได้ดีเช่นเดียวกัน อบต.จึงจำเป็นต้องทบทวนบทบาทและภารกิจของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามที่ได้รับการคาดหวังจากประชาชน ทั้งในด้านการประสานเพื่อแสวงหาแนวร่วมการพัฒนาจากภาครัฐและการทำงานร่วมกันกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อผนึกกำลังในการขับเคลื่อนให้การพัฒนาตำบลเป็นไปในทิศทางที่เข้มแข็งและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม (ตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 : ลำดับความสำคัญองค์กรที่แก้ไขปัญหาได้ดี

องค์กร	ลำดับความสำคัญ	จำนวน (คน)	ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง
องค์การบริหารส่วนตำบล	1	210	32.4
คณะกรรมการหมู่บ้าน	2	171	26.3
อำเภอ	3	38	5.9
จังหวัด	4	25	3.9
ทำงานร่วมกัน	5	22	3.4
องค์กรพัฒนาเอกชน	6	14	2.2
ภาคเอกชน	7	5	0.8
เทศบาล	8	4	0.6

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ผลการศึกษาในพื้นที่ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ระดับตำบลว่ายังมีอุปสรรคและปัญหาการจัดการในหลายด้านที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับชุมชนและระดับนโยบายเนื่องจากข้อจำกัดที่สำคัญ 4 ประการคือ

(1) การขาดระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการดำเนินงานในพื้นที่และการนำระบบข้อมูลดังกล่าวมาใช้ต่อกระบวนการตัดสินใจและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและสอดคล้องกับสถานการณ์ของแต่ละชุมชน

(2) การขาดความเชื่อมโยงของการแก้ไขปัญหาหรือการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหายังคงให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะด้าน รวมทั้ง การขาดการทำงานร่วมกันของอบต.กับหน่วยงานพัฒนาท้องถิ่นอื่น ๆ

(3) ขาดการประสานในการวางแผนและการจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของอบต.และท้องถิ่นอื่นๆ

(4) ยังขาดองค์ความรู้ที่เหมาะสมและเป็น

ระบบที่จะสามารถเอื้อให้เกิดการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ข้อจำกัดทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นควรได้รับการพิจารณาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและควรมีการร่วมมือกันหาแนวทางดำเนินการเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ลงจนไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในระดับปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ แนวทางหนึ่งซึ่งสามารถปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลได้ คือ **การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคี**โดยใช้ประโยชน์เชิงนโยบายและการใช้ระบบแผนเป็นเครื่องมือภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากแผนภายใต้ระบบกนภ.และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เนื่องจาก

(1) การดำเนินงานภายใต้ระบบแผนฯ เป็นการดำเนินงานซึ่งมีขั้นตอนชัดเจนและเป็นช่องทางที่สำคัญและมีประสิทธิภาพที่สุดในการขอรับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ รวมทั้งการเกื้อกูลงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ทำโครงการร่วมกัน ไม่ควรถูกละเลยหรือมองข้ามไป

(2) การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีโดยยึดพื้นที่เป็นหลักนั้นสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาแบบองค์รวมโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (Area Function Participation : AFP) ซึ่งนอกจากจะส่งผลดีต่อการพัฒนาในพื้นที่แล้ว ยังเป็นการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ / กำลังคน) อย่างคุ้มค่า

3. การดำเนินงานในระบบเครือข่ายการทำงานร่วมกันแบบพหุภาคีนั้น จะก่อให้เกิดการประสานงานกันในแนวราบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งควรประกอบด้วย 6 กลุ่มหลักคือ อบต.เจ้าของพื้นที่ อบต.ใกล้เคียง อบจ. เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชนและภาคเอกชน โดยอบต.เจ้าของพื้นที่เป็นแกนหลักในการรับผิดชอบ ซึ่งเครือข่ายการทำงานร่วมกันจะก่อให้เกิดการประสานแผนงาน/โครงการ งบประมาณฯลฯ ของอบต.เองและโครงการร่วมระหว่างส่วนราชการและท้องถิ่นอื่นๆ เช่น การแก้ไขปัญหาและจัดการขยะ การจัดการน้ำเสีย การพัฒนาแหล่งน้ำ คุณภาพดิน การสร้างจิตสำนึกและการเฝ้าระวัง เป็นต้น และผลลัพธ์ของการดำเนินงานจะออกมาเป็น**แผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานและมีส่วนร่วมระดับตำบล** และเสนอเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาอบต.ก่อนเสนอขอรับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนราชการ อบต.เองหรือการเกื้อกูลงบประมาณร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบแผนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4. การทำงานระบบเครือข่ายฯ นี้ ควรได้รับการพิจารณาและสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ ใน 5 ประเด็นที่สำคัญ คือ

(1) การสร้างทีมงานการจัดการสิ่งแวดล้อมของอบต.และท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความหลากหลายของกลุ่มในการร่วมคิดและร่วมแก้ปัญหาระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งจะเป็นจุดร่วมของการเชื่อมประสานกันในแนวราบและผลักดันข้อเสนอแผนงาน โครงการเพื่อขอรับสนับสนุนงบประมาณจากระบบแผนที่มีอยู่และจากแหล่งงบประมาณของท้องถิ่นหรือแหล่งอื่นๆ ซึ่งทีมงานดังกล่าวควรประกอบด้วย เจ้าหน้าที่อบต. อบต.ใกล้เคียง อบจ. เทศบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง คปต. ผู้แทนกลุ่มองค์กรในชุมชน เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์ในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา และประชาชน เป็นต้น

(2) การศึกษาและพัฒนาระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อมของชุมชน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของชุมชนและเป็นปัจจัยไปสู่การกำหนดทิศทางและแนวทางการแก้ไขปัญหาของอบต.ได้อย่างถูกต้อง ระบบข้อมูลที่ควรได้รับการสนับสนุนในการดำเนินการควรประกอบด้วย

- การสำรวจและรวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดทำฐานข้อมูลดัง

กล่าวในระดับหมู่บ้านและตำบล

- การวิเคราะห์และจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับตำบล และ
- การเชื่อมโยงข้อมูลกับอบต.ใกล้เคียง เทศบาล อบจ. และหน่วยงานระดับอำเภอที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

(3) การวิเคราะห์สถานภาพและการแก้ไขปัญหาความเชื่อมโยงของปัญหาและพื้นที่คาบเกี่ยวควรประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ คือ

- การร่วมกันวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ และความเชื่อมโยงของปัญหาในพื้นที่ของอบต. และปัญหาที่มีความคาบเกี่ยวกันกับอบต.อื่นหรือเทศบาลใกล้เคียง
- กำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ และแนวทางการแก้ไขปัญหา ลำดับความสำคัญของปัญหาด้วยระบบข้อมูลที่จัดทำขึ้นในแต่ละด้านของอบต. และประสานเชื่อมโยงแนวทางดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการระดับอำเภอ

(4) การจัดทำแผนและแผนร่วมกันของท้องถิ่นใกล้เคียง โดยมีแนวทางที่สำคัญ คือ

- การวิเคราะห์กำหนดแนวทาง แผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชนและแผนงานโครงการที่สะท้อนถึงการแก้ไขปัญหาของพื้นที่คาบเกี่ยว เช่น ปัญหาขยะ ป่าไม้ และแหล่งน้ำ เป็นต้น
- เปิดเวทีชาวบ้านและหรือประชาคมตำบลหมู่บ้านให้มีส่วนร่วมต่อแผนที่ได้จัดทำขึ้นและปรับปรุงและเผยแพร่แผนดังกล่าวแก่ประชาชนทั่วไป

(5) การประสานแผนอบต. แผนร่วมกันของท้องถิ่น และการร่วมกันติดตามประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

- การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้ระบบแผน โดยพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การสนับสนุนโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการที่จะบรรจุไว้ในแผน ระยะเวลาในการประสานแผนและงบประมาณ เป็นต้น
- การประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ทำโครงการร่วมกันทั้งในด้านแผนงาน โครงการ แผนเงิน ฯลฯ โดยใช้จุดเชื่อมประสานองค์กรและการประสานแผนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และ
- การติดตาม ประเมินผล ปัญหา อุปสรรค และความสัมฤทธิ์ของแผนงาน โครงการที่ได้จัด ทำขึ้น

5. การทำงานร่วมกันในระบบเครือข่ายฯ ดังกล่าวนี้ ควรมีจุดเน้นการพัฒนาและความเชื่อมโยงในการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธภาพและศักยภาพให้อบต. โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

(1) การพัฒนาระบบข้อมูลและตัวชี้วัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือกันทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และระดับเครือข่ายการทำงานร่วมกันในพื้นที่ระดับตำบล

(2) การให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบต่อการแก้ไขปัญหา ความเชื่อมโยงของปัญหา การทำงานร่วมกันของท้องถิ่นและการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันของท้องถิ่น

(3) การให้การศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา การจัดทำแผน การประสานแผน การจัดทำโครงการแบบมีส่วนร่วมของอบต. และโครงการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้มีความพร้อมต่อการแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ และ

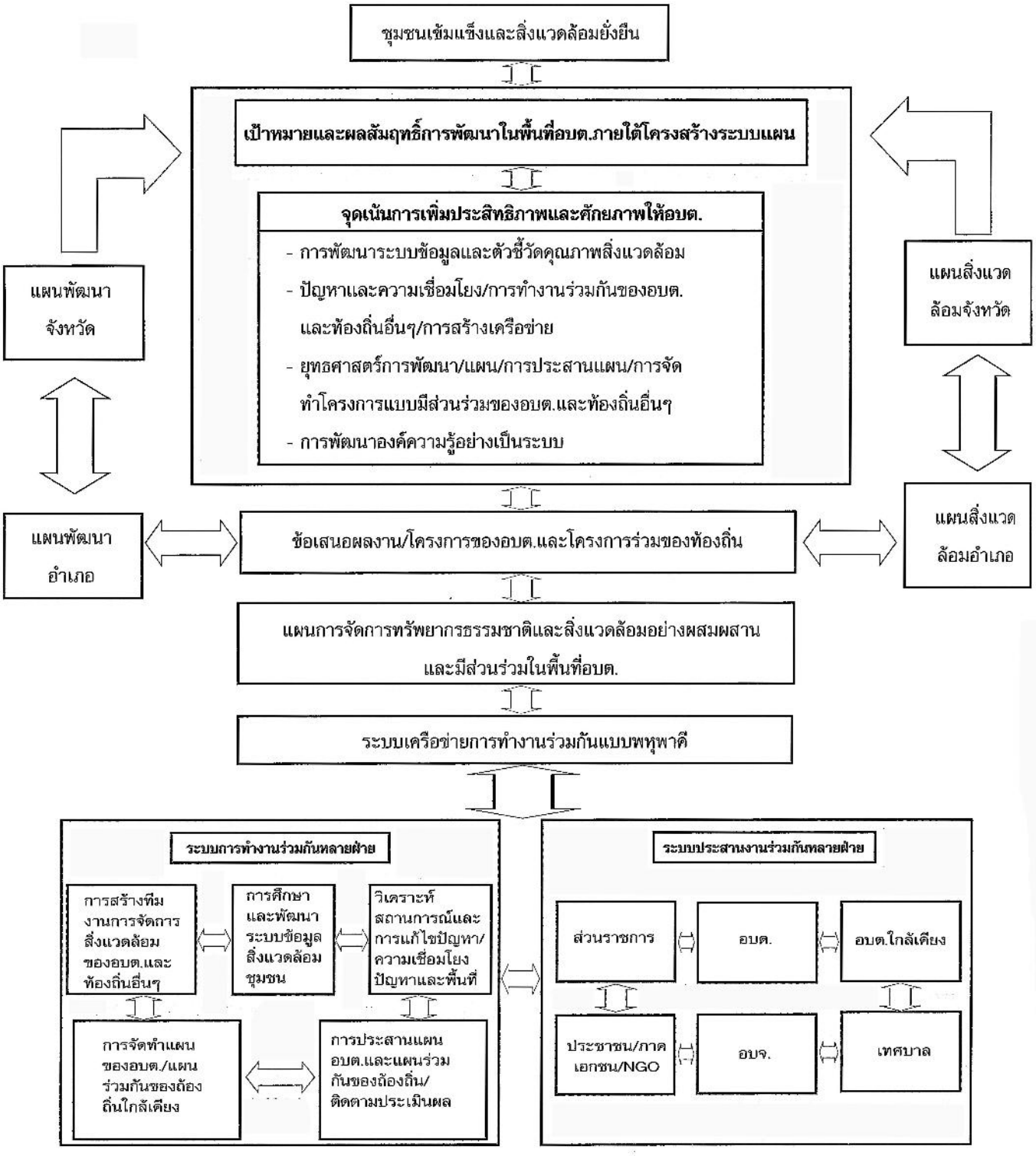
(4) การพัฒนาองค์ความรู้ให้กับชุมชนและประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยในกระบวนการพัฒนาความรู้ดังกล่าวควรให้ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปมากขึ้น การคัดเลือกกลุ่มบุคคลเข้ารับการอบรมของรัฐควรมีความเหมาะสมและหลากหลายมากขึ้น

6. หากการดำเนินงานในระบบเครือข่ายสามารถทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับตำบลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะทำให้สามารถเป็นจุดเริ่มต้น หรือเป็นจุดประสานให้เกิดการดำเนินงานพัฒนาอื่น ๆ ในพื้นที่ภายใต้แนวทางการพัฒนาแบบยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อการจัดสรรงบประมาณ การวางแผน และการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนซึ่งทั้งสองส่วนนี้จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

7. แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานสามารถสรุปความคิดร่วมยอดให้เห็นภาพความเชื่อมโยงได้อย่างเป็นระบบและชัดเจนตามแผนที่ 3

แผนภาพที่ 3 : รูปแบบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสาน



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตุลาคม 2542. นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย. บริษัท มีเดียไกด์ จำกัด กรุงเทพฯ

โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2541. กรอบแผนงานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ 2536. การพัฒนาประเทศไทย : แนวความคิดและทิศทาง. สำนักพิมพ์ดอกเบี้ย กรุงเทพฯ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2538. การจัดการการพัฒนาแบบองค์รวม. รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2541. โครงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา. เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

สถาบันดำรงราชานุภาพ 2543. เอกสารการวิจัยเรื่อง (คู่มือ) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในพื้นที่ระดับตำบล. เอกสารทางวิชาการ สดร. ที่ 13/2542 สำนักพิมพ์เสมาธรรม กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2543. รายงานผลการระดมความคิด กรอบวิสัยทัศน์และทิศทางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ระดับจังหวัดและอนุภูมิภาคทั้งประเทศ. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 2540. นโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559. บริษัท อินทิเกรเต็ดโปรโมชั่น เทคโนโลยี จำกัด กรุงเทพฯ

สนอง จันทนินทร. โครงการพัฒนาระหว่างตำบล : จุดเริ่มต้นที่ดีของประชาคมท้องถิ่น. **วารสารเทศาภิบาล** ตุลาคม 2541

อเนก นาคะบุตร 2540. องค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเชิงพหุภาคี หนังสือชุมประชาคมสังคม ลำดับที่ 5. สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรุงเทพฯ

THE DPA/ROCHE CONSORTIUM มิถุนายน 2539 ข้อเสนอกรอบแนวทาง (Framework) การวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด. (ไม่ระบุสำนักพิมพ์)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542**

ภาษาอังกฤษ

Born S.M., and Sonzogni W.C., 1995; Integrated Environmental Management: Strengthening the Conceptualization, *Environmental Management* 19 (2): 167 - 181.

Mitchell B.,1997; *Resource and Environmental Management* ; Longman, Ontario.

Mackenzie.S.H., 1997; Toward Integrated Resource Management: Lessons About the Ecosystem Approach from the Laurnetian Great Lakes, *Environmental Management* 21 (2):173 - 183.

กระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และไทยในกระแสการกระจายอำนาจ

รักกิจ ศรีสรินทร์ *

คำนำ

บทความชิ้นนี้นำเสนอภาพลักษณ์และองคาพยพโดยสรุปของกระทรวงมหาดไทย ในประเทศที่สำคัญๆ ที่น่าให้ความสนใจเป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร รวมทั้งนำเสนอในด้านของกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย ให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศส ที่เราได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีการกล่าวขวัญกันว่าได้นำแบบอย่างจากฝรั่งเศสมาเป็นบรรทัดฐานในการจัดระเบียบนี้

ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้นผู้เขียนพบว่ามีประเด็นที่น่าให้ความสนใจยิ่ง โดยเฉพาะผู้ที่มีงานเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจโดยตรง นั่นก็คือ พัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับของญี่ปุ่นแล้ว มีความคล้ายคลึงกันอย่างยิ่ง แต่พัฒนาการของการกระจายอำนาจในญี่ปุ่นได้ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคสิ้นสุดลง กระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นที่แต่เดิมเป็นกระทรวงหลักขนาดใหญ่ได้กลายเป็นกระทรวงขนาดเล็ก และต้องถูกยุบรวมกับงานด้านโทรคมนาคม ไปรษณีย์ และการจัดการภาครัฐกลายเป็นกระทรวงใหม่ที่แตกต่างไปจากกระทรวงมหาดไทยดั้งเดิมเป็นอย่างมาก

สิ่งหนึ่งที่ทั้งประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และไทย มีเหมือนๆ กันก็คือ ในท่ามกลางกระแสกระจายอำนาจ กระทรวงมหาดไทยได้กลายเป็นเป้าหมายหลักของแผนการกระจายอำนาจ และความเปลี่ยนแปลงก็เกิดขึ้นอย่างแหลมคม และดูเหมือนว่าจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา แม้ในขณะที่ผู้เขียนกำลังจะปิดต้นฉบับนี้ลงก็สามารถกล่าวได้ว่าข้อมูลที่ผู้เขียนนำเสนอก็อาจเปลี่ยนแปลงไปแล้ว หากมีความบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับและหวังว่าผู้อ่านคงให้อภัยในความไม่สันทัดจัดเจนของผู้เขียนด้วย

กระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศส (Ministry of Interior) ในกระแสการกระจายอำนาจ

กระทรวงมหาดไทยถือได้ว่าเป็นหัวใจของรัฐบาลฝรั่งเศสมากว่า 200 ปี มีความรับผิดชอบในการดูแลรักษาและยึดเหนี่ยวสถาบันต่างๆ ภายในประเทศเข้าไว้ด้วยกัน รัฐสามารถรับประกันสิทธิหน้าที่ และเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสได้ ก็โดยผ่านโครงสร้างหน่วยงาน เครื่องไม้เครื่องมือ และบุคลากรของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5

---

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์มหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ความรับผิดชอบหลัก 5 ประการ ของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่

1. การปกครองท้องที่ (Territorial Administration)

1.1 การทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลและดำรงรักษาอำนาจรัฐให้ดำรงอยู่ทั่วทั้งประเทศ

1.2 การให้หลักประกันในความสามัคคีของสถาบันต่างๆ

1.3 การสร้างความเชื่อมั่นว่าเสรีภาพท้องถิ่นได้รับความเคารพและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองท้องถิ่นในบริบทของการกระจายอำนาจ

2. การให้หลักประกันในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

2.1 การคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนโดยผ่านการกำหนดระเบียบข้อบังคับที่เหมาะสมและบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎระเบียบนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเคารพกฎเกณฑ์ของประชาชน

2.2 การคุ้มครองประชากรจากความเสี่ยงและอุบัติภัยต่างๆ ทุกชนิด และจากผลของความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

กระทรวงมหาดไทยฝรั่งเศสประกอบด้วย 14 หน่วยงาน ได้แก่

สำนักงานใหญ่ 3 สำนักงาน

- สำนักงานใหญ่การบริหารราชการ (Head Office of Public Service)
- สำนักงานใหญ่บริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Head Office of Local Authorities)
- สำนักงานใหญ่ตำรวจแห่งชาติ (Head Office of the National Police Force)

4 กรม ได้แก่

- กรมเสรีภาพประชาชนและกิจการกฎหมาย (Department Of Civil Liberties and Legal Affairs)
- กรมป้องกันภัยและความปลอดภัยสาธารณะ (Department of Defence and Public Safety)
- กรมวางโครงการ การคลัง และอสังหาริมทรัพย์ (Department of Programming, of Financial Affairs and Real Estate)
- กรมสารนิเทศและสารสนเทศ (Department of Transmission and I.T.)

หน่วยงานอื่นๆ ระดับกรม 7 หน่วยงาน ได้แก่

- สำนักงานผู้ตรวจราชการทั่วไป (The General Inspectorate of the Public Services)
- สถาบันการศึกษาชั้นสูงด้านความมั่นคงภายใน (The Institute of Advanced Studies in Internal Security)
- สำนักงานสื่อสารและประชาสัมพันธ์ (Communications and Public Relations)
- สำนักงานที่ปรึกษารัฐมนตรี (Office of the Ministry's Advisers)
- สำนักงานรักษาความปลอดภัย (Office of Security Codes)
- หอจดหมายเหตุแห่งชาติ (National Archives)
- สำนักงานควบคุมการคลัง (The Financial Controller)

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารระดับ ต่างๆ ในฝรั่งเศส

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Sub-national Governments)

แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ **ภาคหรือเขต** (Region) (จำนวน26 แห่ง) **จังหวัด** (Department) (จำนวน 100 จังหวัด) และ**เทศบาล** (Municipality) (จำนวน 36,862 เทศบาล) ที่เป็นอิสระระหว่างกันและกัน แต่ต้องขึ้นต่อรัฐบาลกลาง และหน่วยบริหารราชการภูมิภาค สะท้อนให้เห็นอำนาจรัฐที่เป็นหนึ่งเดียวทั่วทั้งประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่น

ทุกระดับสามารถร่วมกันดำเนินกิจการใดๆ ได้บนพื้นฐานประโยชน์ร่วมกัน แต่การดำเนินกิจการดังกล่าวต้องอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยบริหารราชการภูมิภาค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งประกอบด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ระดับเทศบาล คือ **สภาเทศบาล (Municipal Council)** ระดับจังหวัด คือ **สภาจังหวัดหรือสภาทั่วไป (General Council)** ระดับภาคหรือเขต คือ **สภาภาคหรือสภาเขต (Regional Council)** ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งหรือปัญหาที่รุนแรงไม่สามารถแก้ไขได้ รัฐบาลกลางสามารถสั่งถอดถอนสภาท้องถิ่นทั้งชุดได้ ระหว่างปี 1977 - 1993 มีสภาท้องถิ่นถูกถอดถอนทั้งสิ้น 137 แห่ง

สำหรับผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นก่อนหน้าปี 1982 มาจากการแต่งตั้งของหน่วยบริหารราชการภูมิภาค หลังจากปี 1982 (การเริ่มต้นกระจายอำนาจของฝรั่งเศส ในสมัยมิตเตอรองด์) ผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นมาจากการลงคะแนนของสภาท้องถิ่น เลือกบุคคลหนึ่งในสภามาดำรงตำแหน่ง ระดับ**เทศบาล** คือ **นายกเทศมนตรี (Mayor)** ระดับ**จังหวัด** คือ **ประธานสภาจังหวัดหรือสภาทั่วไป (Chairman of the General Council)** และระดับ**ภาคหรือเขต** คือ **ประธานสภาภาคหรือสภาเขต (Chairman of the Regional Council)** โดยสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่น แต่อำนาจนี้อยู่ที่รัฐบาลกลางและหน่วยบริหารราชการภูมิภาค ระหว่างปี 1977 - 1993 มีผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกปลดเพียง 7 คน และทั้งหมดเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาล

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่น

เทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบ การวางผังเทศบาล โครงสร้างพื้นฐาน การเคหะ บริการสาธารณะ อาทิ ไฟฟ้าสาธารณะ ประปา การจัดการขยะและน้ำเสีย การขนส่งมวลชน ฯลฯ สาธารณสุข และบริการทางสังคม อาทิ การสงเคราะห์คนชรา ผู้พิการ และสถานพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ การศึกษา อาทิ การประถมศึกษา กิจการด้านวัฒนธรรม อาทิ พิพิธภัณฑ์ และโรงละคร ฯลฯ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การส่งเสริมธุรกิจและการจ้างงาน

จังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบ การจัดการสาธารณสุข อาทิ อนามัยแม่และเด็ก การป้องกันโรค ฯลฯ การศึกษา อาทิ มัธยมศึกษาตอนต้น ฯลฯ รถโรงเรียน และการขนส่งมวลชนท้องถิ่น

ภาคหรือเขต มีหน้าที่รับผิดชอบ การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาเศรษฐกิจ การอาชีวศึกษา มัธยมศึกษาตอนปลาย การขนส่งทางรถไฟและทางน้ำ และมาตรการสนับสนุนเศรษฐกิจ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Administrative Districts)

หน่วยบริหารราชการภูมิภาคของฝรั่งเศส ถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางและเป็นข้าราชการประจำที่ต้องขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ และนายกรัฐมนตรีในส่วนกลาง ถูกแต่งตั้งและโยกย้ายโดยรัฐบาลกลาง ผู้บริหารหน่วยงานในระดับภูมิภาคนี้ ประกอบด้วย 26 ผู้ว่าราชการภาคหรือเขต **(Regional Prefect)** โดย**ผู้ว่าราชการภาคหรือเขต** นี้ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดคนหนึ่งในภาคหรือเขตนั้นนั่นเอง ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางให้ดำรงตำแหน่งนี้อีกตำแหน่งหนึ่ง โดยเป็นคำสั่งประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และ 100 **ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect)** แต่ทั้งผู้ว่าราชการภาคหรือเขตและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตำแหน่งที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลโดยรวม โดยไม่มีหน่วยบริหารราชการภูมิภาคในระดับเทศบาล ซึ่งถือเป็นหน่วยปกครองระดับล่างสุด หน่วยบริหารราชการระดับภูมิภาคมีอำนาจในการทบทวนกฎหมายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี และสภาท้องถิ่น

การตัดสินใจบางเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยบริหารราชการระดับภูมิภาค โดยอาจไม่เห็นชอบและอาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย อำนาจการควบคุมอยู่เหนือการตัดสินใจของท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามตัวบทกฎหมายและรัฐธรรมนูญ และยังรวมไปถึงการให้คำปรึกษาโดยเฉพาะด้านการเงินและการ

คลังท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะบางเรื่อง อาทิ การบริหารกิจการตำรวจท้องถิ่น หากเกิดความขัดแย้งระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง คู่กรณีก็สามารถร้องต่อ**ศาลปกครอง (Administrative Courts)** หรือ**ศาลตรวจการภูมิภาค (Regional Courts of Audit)** เพื่อตีความและวินิจฉัยได้

ก่อนปี 1982 ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ ได้รับการแต่งตั้งมาจากหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการประจำ ที่แสดงถึงอำนาจของรัฐบาลกลางเหนือท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในช่วงดังกล่าวองค์กรปกครองท้องถิ่นแทบไม่มีงานให้บริการแก่ประชาชนเลย ยกเว้นระดับเทศบาล เพราะหน่วยบริหารราชการภูมิภาคเป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่างๆ

การกระจายอำนาจของฝรั่งเศส

นับตั้งแต่ประธานาธิบดีมิตเตอรองด์ขึ้นดำรงตำแน่งในปี 1981 การกระจายอำนาจได้กลายมาเป็นประเด็นหลักของนโยบายกิจการภายในของรัฐบาล และเริ่มการปฏิรูปการกระจายอำนาจอย่างจริงจังในปี 1982 เมื่อมีการออกกฎหมายกระจายอำนาจมาใช้

การกระจายอำนาจที่สำคัญ ได้แก่

การมอบโอนอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 1993

การปรับเปลี่ยนการควบคุมและกำกับดูแลของรัฐบาลกลางที่ให้เสรีภาพมากขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี 1994 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศสได้นำ**แผนพัฒนาแม่บท**ของกระทรวงมหาดไทยมาใช้หลังได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับโครงสร้างการบริหารการปกครองประเทศ และการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ส่งผลให้มีการมอบโอนอำนาจจากหน่วยบริหารราชการภูมิภาคไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ และมีการโอนบุคลากรบางส่วนจากภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น

ความพยายามในสมัยประธานาธิบดีมิตเตอรองด์ในการกระจายอำนาจจนถึงขั้นจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ แต่นโยบายดังกล่าวหยุดชะงักลงเมื่อพรรคของประธานาธิดีมิตเตอรองด์ไม่ได้เป็นรัฐบาล แม้แผนพัฒนาแม่บทของกระทรวงมหาดไทยที่นำมาใช้ในปี1994ก็ไม่มีอะไรคืบหน้า ปัจจุบันผู้ว่าราชการภาคหรือเขตและผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง

ภาคธุรกิจเองก็สนับสนุนและผลักดันให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อลดระเบียบขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ ซึ่งนักธุรกิจมองว่าการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ปัจจุบันฝรั่งเศสยังอยู่ในช่วงของการกระจายอำนาจ และยังคงมีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภออยู่

กระทรวงมหาดไทยของประเทศญี่ปุ่นในกระแสการกระจายอำนาจ (Ministry of Public Manage ment, Home Affairs, Posts and Telecom munication)

ยุคตั้งเดิม

ในอดีตญี่ปุ่นมีการจัดหน่วยปกครองที่มีขนาดเล็กกว่าเมืองในปัจจุบัน เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า Han หรือแขวงศักดินา ที่เป็นอิสระต่อกัน ในปี ค.ศ. 1871 สมัยเมจิได้ยกเลิก Han และตั้งจังหวัดขึ้นแทน เป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ต่อมาปี ค.ศ. 1888 ได้ปรับปรุงมาใช้ระบบเมืองใหญ่ เมือง และหมู่บ้านแทนจังหวัด จนถึงปี ค.ศ.1890 เปลี่ยนมาใช้ระบบจังหวัดและแขวงแทน แต่รัฐบาลยังควบคุมอย่างใกล้ชิด

ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารตามแบบตะวันตก แบ่งเป็น 4 ช่วง ได้แก่

ช่วงแรกระหว่าง ค.ศ. 1945 - 1955 มีการจัดการปกครองท้องถิ่นใหม่ให้สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่น อาทิ ด้านตำรวจ การป้องกันอัคคีภัย และการศึกษาภาค

บังคับ เป็นต้น โดยคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดและเทศบาลมาจากการแต่งตั้งโดยผู้บริหารท้องถิ่น และได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

ช่วงที่สองระหว่าง ค.ศ. 1955 - 1960 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอ มีการใช้มาตรการรวมเทศบาลบางแห่งเข้าด้วยกัน (Amalgamation) โดยใช้มาตรการทางการคลังเป็นแรงจูงใจ จึงทำให้จำนวนเทศบาลจึงลดลงจากหมื่นกว่าแห่งเหลือน้อยกว่า 3,000 แห่ง

ช่วงที่สามระหว่าง ค.ศ. 1960 - 1965 มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมาก รัฐบาลกลางขยายงานและสร้างความเข้มแข็งให้กับสำนักงานสาขาของรัฐบาลกลางในภูมิภาคอย่างมาก

ช่วงหลัง ค.ศ. 1965 รัฐบาลกลางมอบหมายงาน (Delegate) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนมากขึ้น กลายเป็นกลไกของรัฐบาลกลางที่ต้องปฏิบัติงานภายใต้การชี้นำจากส่วนกลาง

ในปี ค.ศ. 1993 ฝ่ายการเมืองเร่งการปฏิรูประบบราชการ โดยคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (ตั้งขึ้นตามกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจ 1995) เสนอแผนการกระจายอำนาจต่อคณะรัฐมนตรี และประกาศใช้แผนนี้ในเดือนพฤษภาคม 1998 โดยมีเหตุผลสำคัญของการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. ระบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดนั้น ทำให้เกิดความล้าหลังทางสถาบันจนไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องให้มีการพัฒนาที่หลากหลายได้

2. ระบบที่รวมศูนย์ไม่สามารถตอบสนองความต้องการใหม่ๆ ตามกระแสโลกาภิวัตน์ มหานครโตเกียวที่แออัดคับคั่งไปด้วยผู้คนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากจนเกินไป การเติบโตของประชาคมมีความหลากหลาย และสัดส่วนของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป (ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น อัตราการเกิดลดลง)

แผนงานกระจายอำนาจดังกล่าวอาจทำให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอย่างน้อยหนึ่งในสามของกฎหมายทั้งหมดที่ใช้อยู่ในประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้น

หลักการกระจายอำนาจของโครงการดังกล่าว คือ

1. กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นสามารถทำเองได้

2. กระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยลดอำนาจอนุมัติของราชการส่วนกลาง เน้นการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในรูป "หุ้นส่วน" ที่มีความเท่าเทียมกันและเน้นการประสานงานมากกว่าการสั่งการ

จนถึงปี ค.ศ. 1999 ประเทศญี่ปุ่นมีการกระจายอำนาจตามแผนนี้ไปแล้วถึงร้อยละ 70

กระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นกับการกระจายอำนาจ

แต่เดิมนั้นกระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นนั้นมีชื่อในภาษาอังกฤษว่า Ministry of Interior เหมือนกับกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทยเรา หลังสงครามโลกครั้งที่สองกระทรวงมหาดไทยถูกปรับโครงสร้างและภารกิจให้มีขนาดเล็กลง โดยแบ่งอำนาจหน้าที่อื่นออกไปตั้งเป็นกระทรวงใหม่ได้ 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงก่อสร้าง กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยเคยเป็นผู้แต่งตั้งก็โอนอำนาจการแต่งตั้งไปให้นายกรัฐมนตรี และโอนกิจการตำรวจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กลายเป็นกระทรวงที่มีขนาดเล็กและเปลี่ยนชื่อจาก Ministry of Interior เป็น Ministry of Home Affairs เหลือภารกิจเพียงการบริหารกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดูแลงานการคลังท้องถิ่นโดยวิธีการจัดสรรภาษีอากร และการกำกับดูแลการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น รวมทั้งชี้แนะและให้คำปรึกษาด้านการคลังและการบริหารท้องถิ่น จนล่าสุดในสมัยของรัฐบาลที่มี นายโยชิโร โมริ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ด้วยการปรับลดกระทรวงลงจาก 22 กระทรวง เหลือ 12 กระทรวง โดยรวมกระทรวงมหาดไทยเข้ากับโทรคมนาคมและไปรษณีย์ (Ministry of Post and Telecommunications) และหน่วยงานจัดการและประสานงาน (Management and Coordination Agency) และเปลี่ยนชื่อเป็น Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications โดยต่อไปนี้จะยังคงเรียกว่ากระทรวงมหาดไทยเหมือน

เดิมเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องชื่อกระทรวง

กระทรวงมหาดไทยในยุคปัจจุบันนี้ มีภารกิจความรับผิดชอบอย่างกว้างขวางต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวญี่ปุ่น ทั้งในด้านการควบคุมและการจัดการระบบพื้นฐาน ที่รองรับสนับสนุนกลไกของชาติและกิจกรรมต่างๆ ทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน ระบบพื้นฐานดังกล่าวประกอบด้วยองคาพยพทางการบริหาร ระบบราชการ การบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่น การเลือกตั้ง การป้องกันอุบัติภัยและไฟไหม้ การสื่อสาร และการไปรษณีย์

ในสภาวการณ์ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้รับภาระสำคัญในการปฏิรูปทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาในศตวรรษที่ 21 ด้วยจุดมุ่งหมายดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจะจัดสรรความรับผิดชอบระหว่างหน่วยราชการในส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน จะเน้นการส่งเสริมและทุ่มเทให้กับการปฏิรูปการบริหาร เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการกระจายอำนาจการบริหาร ปรับปรุงและเสริมสร้างความมั่นคงทางรายได้จากภาษีท้องถิ่น และสร้างสรรค์ความก้าวหน้าให้กับเครือข่ายการสื่อสารข้อมูลและการไปรษณีย์ โดย

1. ด้านการจัดการและการประสานงาน

1.1 เสริมสร้างการบริหารให้มีประสิทธิภาพในภาพรวมด้วยการ

- ส่งเสริมการบริหารงานบุคคล
- ส่งเสริมการปฏิรูปการบริหาร
- ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการบริหาร
- พัฒนาระบบการประเมินนโยบาย
- บริหารงานด้านสถิติ

1.2 เสริมสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่นในศตวรรษใหม่ด้วยการ

- ส่งเสริมการกระจายอำนาจ
- วางระบบภาษีและการคลังท้องถิ่น
- จัดระบบการวางแผน
- วางแผนภูมิภาคที่เข้มแข็ง
- วางแผนระบบการเลือกตั้งและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ฯลฯ
- ส่งเสริมการป้องกันอุบัติภัยและไฟไหม้

2. ด้านการโทรคมนาคมและไปรษณีย์

เพื่อสร้างสังคมการสื่อสารข้อมูลและพัฒนาการบริการไปรษณีย์ในศตวรรษที่ 21

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นมีหน่วยราชการในสังกัด 10 หน่วยงาน และมีหน่วยงานอิสระที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับกระทรวงมหาดไทยอีก 6 หน่วยงาน ได้แก่

หน่วยงานในสังกัดโดยตรง

1. กรมการบริหารงานบุคคลและการเกษียณราชการ
2. กรมการบริหารจัดการ
3. กรมประเมินผลและให้คำปรึกษาการบริหาร
4. กรมการบริหารท้องถิ่น
5. กรมการคลังท้องถิ่น
6. กรมสรรพากรท้องถิ่น
7. กรมข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร
8. กรมไปรษณีย์
9. กรมสถิติ
10. กรมข้อมูลกลาง

หน่วยงานอิสระ

1. คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมของประเทศญี่ปุ่น (Japan Fair Trade Commission)
2. คณะกรรมการประสานความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม* (Environmental Dispute

---

* คณะกรรมการประสานการแก้ไขความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 1972 เป็นหน่วยงานอิสระ มีภารกิจสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. จัดให้มีการเจรจาต่อรอง การหาข้อตกลงร่วมกัน การแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยข้อขัดแย้ง และการตั้งคณะกรรมการตัดสินข้อขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม ที่รวดเร็วและเป็นธรรม

2. สร้างความสมดุลด้านการใช้ที่ดินระหว่างการทำเหมือง อุตสาหกรรมขุดแต่งแร่ และประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการประสานการแก้ไขความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการจัดตั้งขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ในบางกรณีอาจได้รับการจัดตั้งขึ้นระหว่างจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งนั้นๆ

Coordination Commission)

3. หน่วยจัดการอุบัติภัยและไฟไหม้ (Fire and Disaster Management Agency)
4. หน่วยบริการไปรษณีย์ (Postal Services Agency)
5. สภาวิทยาศาสตร์แห่งประเทศญี่ปุ่น (Science Council of Japan)
6. งานแสดงอินเตอร์เนตของประเทศญี่ปุ่นประจำปี 2001 (Internet Fair 2001 Japan)

กระทรวงมหาดไทยของประเทศญี่ปุ่นกำลังอยู่ในช่วงของ **คลื่นการปฏิรูปลูกที่สาม** (The Third Wave of Reform)** ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคของการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยได้มีการออกกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจ (the Decentralization Promotion Law) ค.ศ. 1995 ตามมาด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (the Committee for the Promotion of Decentralization) ในปีเดียวกัน และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจ (โดยยึดรายงานความคิดเห็นของคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ 2 ฉบับ เป็นหลัก) แล้วเสร็จในเดือนธันวาคมปี 2539 (1996) เสนอต่อนายกรัฐมนตรี จากนั้นได้นำกลับไปแก้ไขและเสนอครั้งที่สองในเดือนกรกฎาคมปี 2540 (1997) แต่ต้องแก้ไขอีกครั้งและเสนอใหม่เป็นครั้งที่ 3 ในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ในที่สุดนำเสนอต่อสภาไดเอทพิจารณาเห็นชอบ ในปี 2541 (1998)

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา กระแสการกระจายอำนาจได้กลายมาเป็นเรื่องหลักสำหรับกระทรวงมหาดไทย ข้อเสนอครั้งที่สองของคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ในด้านวิธีการกระจายอำนาจได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางจากสื่อมวลชนและโทรทัศน์ของญี่ปุ่น การบริหารงานส่วนใหญ่ที่กระทรวงเคยเป็นผู้ดำเนินการ ได้ส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็ก บ้านพักผู้สูงอายุ การรวบรวมและกำจัดมูลฝอย โรงเรียนในท้องถิ่น กิจการดับเพลิงและรถพยาบาลฉุกเฉิน ตำรวจ การก่อสร้างถนนและระบบบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนและการตัดสินใจที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นได้วางแผนระบบต่างๆ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะถือปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบการคลังและภาษีท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ในการให้บริการต่างๆ ที่ตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันในการดำเนินการตามมาตรการตามรายงานฉบับที่สองของคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ กระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นดำเนินการปฏิรูปท้องถิ่น ด้วย :

- การรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขีดความสามารถน้อยเข้าด้วยกันให้ใหญ่และมีขีดความสามารถการบริหารการพัฒนาเพิ่มขึ้น
- ปรับโครงสร้างและระบบเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง
- ปรับปรุงระบบภาษีท้องถิ่น

การเตรียมระบบการบริหารที่จำเป็นต่อการกระจายอำนาจ

- กระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่นสนับสนุนการเตรียมระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้สามารถปรับเข้ากับรูปแบบการกระจายอำนาจและบทบาทใหม่
- สนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เข้าร่วมในการดำเนินโครงการที่ครอบคลุมขอบเขตที่กว้างขวางกว่าเฉพาะพื้นที่ท้องถิ่นตน

** **คลื่นการปฏิรูปลูกแรก** เกิดขึ้นในสมัยเมจิที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและการรับมือกับการค้า การเผยแพร่ศาสนาและการเข้ามามีอิทธิพลของประเทศตะวันตก **คลื่นการปฏิรูปลูกที่สอง** เกิดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบตะวันตก และการแบ่งแยกอำนาจโดยเฉพาะอำนาจบริหารออกจากสถาบันพระมหากษัตริย์และการบริหารการปกครองตามแบบตะวันตก

- เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนต่างๆ ด้วยการรวมตัวกันในการดำเนินโครงการที่มีเป้าหมายในระดับภูมิภาค
- ส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันของชุมชนด้วยความสมัครใจ ตามกฎหมายมาตรการพิเศษเพื่อการรวมเทศบาล 2538 (the Law Concerning Special Measures on the Merger of Municipalities)

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (Subsidiarity) ระหว่างส่วนกลาง จังหวัด และเทศบาล

ประเทศญี่ปุ่นจัดให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด และเทศบาลค่อนข้างชัดเจน โดยส่วนกลางดูแลกิจการระดับรัฐ และเรื่องที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ จังหวัดดูแลพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าหนึ่งเทศบาล และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของจังหวัด ในขณะที่ระดับเทศบาลนั้นดูแลเรื่องที่อยู่ในเขตเทศบาล และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของเทศบาล อย่างไรก็ดียังมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันบ้าง ดังที่แสดงในตารางข้างล่าง

การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจอยู่ในรูปของการออกกฎหมายที่วางมาตรฐานให้ปฏิบัติ การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติบางเรื่อง การกระจายหน้าที่ของส่วนราชการไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ การให้เงินอุดหนุน การให้ความเห็นชอบการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น การแต่งตั้งข้าราชการไปประจำท้องถิ่น ฯลฯ แต่ที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุด คือ การออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี คำสั่งคณะรัฐมนตรี การให้ศาลตีความ การให้คำแนะนำ คำปรึกษา หมายแจ้ง และการตรวจสอบการดำเนินการ

เมื่อพิจารณากฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นแล้ว พบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียกข้อมูล ตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งรายงานเรื่องที่ต้องการได้

ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำเรื่องที่ผิดกฎหมาย เช่น ละเลยการเก็บรายได้ ใช้เงินท้องถิ่นไม่เหมาะสม หรือบกพร่องในการให้บริการ ฯลฯ กฎหมายกำหนด

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างการบริหารระดับต่างๆ

ผู้รับผิดชอบ / ลักษณะงาน	ส่วนกลาง	จังหวัด	เทศบาล
ความมั่นคง	- การทูต - การป้องกันประเทศ - การยุติธรรม - การลงโทษ	- ตำรวจ	- การป้องกันอัคคีภัย - การทะเบียนราษฎร์ - การทะเบียนบ้าน
โครงสร้างพื้นฐาน	- ทางหลวง	- ถนนระดับประเทศ (ในเขตที่กำหนด) - แม่น้ำชั้นหนึ่ง (ในเขตที่กำหนด) - แม่น้ำชั้นสอง - การเคหะ - การวางผังเมือง	- โครงการผังเมือง - ถนนในเขตเทศบาล - ลำน้ำ - แม่น้ำ (ที่กฎหมายกำหนด) - ท่าเรือ - การระบายน้ำและการบำบัดน้ำเสีย

ผู้รับผิดชอบ / ลักษณะงาน	ส่วนกลาง	จังหวัด	เทศบาล
การศึกษา	- มหาวิทยาลัย - การให้ความช่วยเหลือแก่มหาวิทยาลัยเอกชน	- วิทยาลัย(มัธยมปลาย)/โรงเรียนที่จัดการศึกษาพิเศษ - การจัดสรรเงินเดือนและการบริหารงานบุคคลสำหรับครูและพนักงานโรงเรียนประถมและมัธยมต้น - การให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนเอกชน (ตั้งแต่อนุบาลถึงวิทยาลัย)	- โรงเรียนอนุบาล - โรงเรียนประถม - โรงเรียนระดับมัธยมต้น
สวัสดิการ/อนามัย/ประกันสังคม	- การออกใบอนุญาตการแพทย์ - การออกใบอนุญาตเภสัชกรรม - การประกันสุขภาพระดับชาติ	- การให้ความช่วยเหลือสาธารณะ(ระดับเมืองและหมู่บ้าน) - สวัสดิการเด็ก - สุขภาพและการสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ - ศูนย์อนามัย	- การให้ความช่วยเหลือสาธารณะระดับเมืองใหญ่) - สวัสดิการเด็ก - สุขภาพและการสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ - น้ำประปา - การกำจัดขยะและการบำบัดน้ำเสีย - ศูนย์อนามัย
อุตสาหกรรม/เศรษฐกิจ	- เงินตรา - ภาษีศุลกากรและการค้าระหว่างประเทศ - การสื่อสารและบริการไปรษณีย์	- การส่งเสริมเศรษฐกิจภาค - การจ้างงานและการอบรมอาชีพ - การให้คำปรึกษาด้านการจัดการและการให้ข้อแนะนำแก่อุตสาหกรรมระดับกลางและระดับเล็ก	- การส่งเสริมเศรษฐกิจภาค - การใช้และปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตร

ที่มา : การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น, ศ.ดร.ปรัชญา เวสารัชช์, โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543

ให้นายกรัฐมนตรีสามารถบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขความบกพร่องผิดพลาด ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ที่มาจากการเลือกตั้ง) ดำเนินการแทนในกรณีของเทศบาลได้

กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการกับเทศบาลที่บกพร่อง ผิดพลาดละเลยได้ หากนายกเทศมนตรีเทศบาลใดไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีได้ภายใน 21 วัน นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งดำเนินการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะให้ความเห็นแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพร้อมแสดงเหตุผลประกอบ

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวกับเทศบาล หรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี อาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบการดำเนินการของจังหวัดหรือเทศบาลที่เห็นว่าปฏิบัติงานไม่เหมาะสมได้ หากมีกรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีอาจส่งเรื่องดังกล่าวให้อนุญาโตตุลาการ (Appeal Tribunal) เป็นผู้สอบสวนวินิจฉัย

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองของญี่ปุ่น มี 2 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาค แต่มีสาขาของสำนักงานราชการส่วนกลางในจังหวัดต่างๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีลักษณะซ้อนทับกันสองระดับคล้ายกับของไทย ที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรหลักระดับจังหวัดและมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลกระจายอยู่ตามพื้นที่ชุมชนเมืองและชนบทในจังหวัด

สำหรับของญี่ปุ่นนั้น **มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอยู่ 4 รูปแบบ** ได้แก่

1. To หรือมหานคร
2. Do หรือแขวงหรือจังหวัดขนาดใหญ่
3. Fu หรือจังหวัดที่เป็นชุมชนเมือง
4. Ken หรือจังหวัดที่เป็นชุมชนชนบท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ใน To หรือมหานคร เรียกว่า Ku หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายอยู่ใน Do Fu และ Ken มีรูปแบบเป็นเทศบาลคล้ายของไทยที่มีหลายขนาด (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) ของญี่ปุ่นถ้าเป็นชุมชนเมืองระดับนคร (City) เรียกว่า Shi หรือเทศบาลนคร ถ้าเป็นเทศบาลเมือง เรียกว่า Mashi และถ้าเป็นเทศบาลขนาดเล็ก เรียกว่า Mura

จังหวัดหนึ่งๆ จะประกอบด้วยเทศบาลหรือเขตพิเศษเต็มพื้นที่ มากบ้างน้อยบ้างตามขนาดและจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด อาทิ มหานครโตเกียว มีเขตพิเศษ (Ku) 23 แห่ง จังหวัดไชตามะมีเทศบาลทั้งสิ้น 92 แห่ง

ผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในกรณีของจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งจะแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีของเทศบาลนายกเทศมนตรีจะแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี หัวหน้าฝ่ายบัญชี สมุห์บัญชี คณะกรรมการบริหารผู้ตรวจสอบบัญชี คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจยุบสภาได้ ในขณะที่สภาท้องถิ่นก็มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหารได้เช่นเดียวกัน

พระราชบัญญัติการปกครองตนเอง (Local Autonomy Act) กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 9 ประการ ดังนี้

1. เสนอกฎหมายท้องถิ่นต่อสภา
2. จัดทำและบริหารงบประมาณ
3. เก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าปรับ
4. เสนอรายงานการเงินต่อสภา
5. จัดหา บริหาร และจำหน่ายทรัพย์สิน

6. จัดตั้ง ดำเนินการ และยกเลิกสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ
7. เก็บรักษาใบรับรองและเอกสารทางราชการ
8. ดำเนินกิจการอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยของสหราชอาณาจักร (Home Office) ในกระแสการกระจายอำนาจ

กระทรวงมหาดไทย (Home Office) ของสหราชอาณาจักร มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการภายในของอังกฤษและเวลส์ เป้าหมายหลักของกระทรวงกิจการภายใน คือ เพื่อสร้างสังคมที่ปลอดภัย ยุติธรรม และอดทนอดกลั้น สิทธิและหน้าที่ของบุคคล ครอบครัว และชุมชนมีความสมดุล ประชาชนได้รับความคุ้มครองและมีความมั่นคง

จุดมุ่งหมายของกระทรวงมหาดไทยของสหราชอาณาจักร

1. **ลดอาชญากรรม** โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมในวัยรุ่น และความรู้สึกหวาดวิตกในอาชญากรรม รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยของประชาชนและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม
2. **อำนวยความยุติธรรม** ผ่านการสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี และการลงโทษที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้ความช่วยเหลือผู้เคราะห์ร้ายอย่างดีที่สุด
3. **ป้องกันการก่อการร้าย** ลดอาชญากรรมที่เป็นขบวนการและอาชญากรรมข้ามชาติ ปกป้องความมั่นคงของชาติจากภัยคุกคามต่างๆ
4. **ลงโทษผู้ถูกตัดสินจากศาล** เพื่อลดการก่ออาชญากรรมซ้ำและคุ้มครองประชาชนจากผู้กระทำความผิด
5. **สร้างสังคมที่สมบูรณ์พูนสุข** ซึ่งทุกคนมีส่วนรับผิดชอบ มีความสมดุลระหว่างสิทธิและความรับผิดชอบของบุคคล/ครอบครัว/และชุมชน ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ทันสมัย
6. **รักษากฎระเบียบการเข้าเมืองและการตั้งถิ่นฐานในสหราชอาณาจักร** เพื่อประโยชน์ด้านเสถียรภาพทางสังคมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวแก่พลเมืองสหราชอาณาจักร
7. **ลดเหตุเพลิงไหม้และผู้เสียชีวิต/บาดเจ็บ/ผู้ประสบภัย** จากเหตุดังกล่าว และสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยแก่ประชาชนผ่านการคุ้มครองพลเรือน

กระทรวงมหาดไทยของสหราชอาณาจักรประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม 15 หน่วยงาน* ได้แก่

1. จเรทัณฑสถาน (HM Inspectorate of Prisons)
2. จเรคุมประพฤติ (HM Inspectorate of Probation)
3. กรมการสื่อสาร (Communication Directorate)
4. กรมนโยบายรัฐธรรมนูญและชุมชน (Constitutional and Community Policy Directorate)
5. กลุ่มกรมร่วมประสานการพัฒนาและบริการ (Corporate Development and Services Group)
6. กลุ่มกรมนโยบายอาชญากรรม (Criminal Policy Group)
7. กรมวางแผนป้องกันและบรรเทาอัคคีภัยและเหตุฉุกเฉิน (Fire and Emergency Planning Directorate)
8. กรมตรวจคนเข้าเมืองและสัญชาติ (Immigration and Nationality Directorate)

---

* ดูรายละเอียดได้จาก ทำงานอย่างไรจึงจะประสบความสำเร็จ, มนุชญ์ วัฒนโกเมร, วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 1 เล่มที่ 2 เดือนเมษายน - กรกฎาคม 2544, น. 65 - 73

9. กรมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแบบจัดตั้งและข้ามชาติ Organised and International Crime Directorate)
10. กลุ่มวางแผนและการคลัง (Planning and Finance Group)
11. กลุ่มกรมกิจการตำรวจและลดอาชญากรรม (Policing and Crime Reduction)
12. กรมวิจัย พัฒนาและสถิติ (Research, Development and Statistical Directorate)
13. ฝ่ายที่ปรึกษากฎหมาย (Legal Advisers Branch)
14. ผู้ตรวจการทัณฑสถาน (Prisons Ombudsman)
15. กรมบริการทัณฑสถาน (HM Prisons Service)

จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยของสหราชอาณาจักรมีบทบาทภารกิจหลักด้านการธำรงรักษา และเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นหลัก แต่ภารกิจด้านการสนับสนุนและการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นกลับอยู่ที่ **กระทรวงขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค** (Department of Transport, Local Government and Regions) ซึ่งเป็นกระทรวงที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่โดยแยกตัวมาจาก **กระทรวงสิ่งแวดล้อม ขนส่งและภูมิภาค**** (Department of the Environment, Transport and the Regions) ความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เกิดขึ้นทันทีหลังการเลือกตั้งทั่วไปของสหราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2001 ทำให้พรรคแรงงานของ นายโทนี่ แบลร์ กลับเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง และเกือบจะทันทีทันใดที่เข้ารับตำแหน่งก็มีการประกาศปรับปรุงกระทรวง/ทบวง/กรมใหม่ทันที

โดยงานด้านท้องถิ่นและภูมิภาค และการขนส่งได้โอนมาอยู่กระทรวงใหม่นี้ และรับโอนงานด้านการป้องกันอัคคีภัยจากกระทรวงมหาดไทย (Home Office) งานด้านหลักที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและภูมิภาคที่กระทรวงขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาครับผิดชอบ ได้แก่ กฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายท้องถิ่น (Electoral Law and Local Byelaw) หน่วยประสานงานภูมิภาค (Regional Co-ordination Unit) สำนักงานสาขาของรัฐบาลในภูมิภาค (Government Offices for the Regions) และ องค์กรพัฒนาภูมิภาค (Regional Development Agencies)***

การกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร

ช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 สหราชอาณาจักรได้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น และให้รัฐบาลเปิดกว้างมากขึ้น มีการปฏิรูปรัฐสภาและเพิ่มสิทธิส่วนบุคคล โดยประชาชนในสกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ ลงประชามติยืนยันความต้องการให้รัฐบาลกระจายอำนาจมากขึ้น ในปี 1998 จึงมีการออกกฎหมายจัดตั้งรัฐสภาสกอตแลนด์และรัฐสภาเวลส์ รวมทั้งมีการร่างกฎหมายจัดตั้งรัฐสภาไอร์แลนด์เหนือ นอกจากนี้ยังมีการเตรียมการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนด้วย

การปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรไม่มีอำนาจปกครองตนเอง แต่ตามกฎหมายแล้วขึ้นกับรัฐสภา รัฐสภาให้อำนาจหรืออาจยกเลิกอำนาจที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดก็ได้ และในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดกระทำผิดก็อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลได้

อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรมีความแตกต่างกันตามเขตพื้นที่ สรุปได้ดังนี้

อังกฤษ
(นอกเขตมหานครลอนดอน)

** ดูรายละเอียดได้จาก ทำงานอย่างไรจึงจะประสบความสำเร็จ, มนุชญ์ วัฒนโกเมร, วารสารดำรงราชานุภาพ ปีที่ 1 เล่มที่ 2 เดือนเมษายน - กรกฎาคม 2544, น. 65 - 73

*** เนื่องจากอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงในกระทรวงขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค ดังนั้นจึงยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับกระทรวงนี้มากนัก ผู้เขียนจึงขออภัยที่ยังไม่สามารถนำรายละเอียดมาเสนอได้มากกว่านี้

- สภาเขต 37 แห่ง
- สภาเฉพาะท้องถิ่นนอกเขตมหานคร 14 แห่ง
- สภาอำเภอในเขตมหานคร 36 แห่ง
- สภาอำเภอนอกเขตมหานคร 274 แห่ง

(ในเขตมหานครลอนดอน)

- มหานครลอนดอน
- เขตปกครองท้องถิ่นในลอนดอน (Borough) 32 แห่ง

สกอตแลนด์

- องค์กรปกครองเฉพาะท้องถิ่น 29 แห่ง
- สภาเฉพาะท้องถิ่นบนเกาะ 3 แห่ง

เวลส์

- องค์กรปกครองเฉพาะท้องถิ่น 22 แห่ง

ไอร์แลนด์เหนือ

- สภาอำเภอ 26 แห่ง

หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งที่กำหนดโดยกฎหมาย และที่สามารถทำได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อจัดบริการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางเรื่อง รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านนั้นๆ สามารถกำหนดมาตรฐานเพื่อป้องกันสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือเพื่อปกป้องสิทธิของพลเมือง

ในปี 1998 รัฐบาลสหราชอาณาจักรให้สัตยาบันรับรองกฎบัตรว่าด้วยการปกครองตนเอง (Charter of Self Government) ซึ่งกำหนดโดยรัฐสภายุโรป ซึ่งเป็นมาตรฐานปกป้องและพัฒนาสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแบ่งหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ พอสรุปได้ดังนี้

สภาอำเภอ มีความรับผิดชอบด้านหอจดหมายเหตุ ส่งเสริมศิลปะ ออกระเบียบการก่อสร้าง จัดเก็บค่าสัมปทานและประทานบัตร การพัฒนาเศรษฐกิจ อนามัยสิ่งแวดล้อมและการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การเคหะ การวางแผนการใช้ที่ดิน พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์ท้องถิ่น สวนสาธารณะและที่พักผ่อนกลางแจ้ง สนามเด็กเล่นและสนามกีฬา การเก็บและกำจัดขยะ การทำความสะอาดถนน การท่องเที่ยว การเก็บภาษีท้องถิ่น และการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สภาเขต มีความรับผิดชอบด้านจดหมายเหตุ งานโบราณคดี การส่งเสริมศิลปะ การส่งเสริมอาชีพ การป้องภัยบรรเทาสาธารณภัย การปกป้องชายฝั่ง การเก็บค่าสัมปทานและประทานบัตร งานฌาปนกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา การวางแผนการใช้ที่ดิน ห้องสมุด ทางหลวงท้องถิ่น พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์ท้องถิ่น ศาลแขวง บริการสังคมสงเคราะห์ส่วนบุคคล งานตำรวจ งานคุมประพฤติ งานขนส่งสาธารณะ การท่องเที่ยว มาตรฐานสินค้า การกำจัดสิ่งปฏิกูลและความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น

องค์กรปกครองเฉพาะท้องถิ่น มีความรับผิดชอบด้านหอจดหมายเหตุ งานโบราณคดีในเขตพื้นที่เมืองใหญ่ งานส่งเสริมศิลปะ การกำหนดระเบียบการก่อสร้าง การส่งเสริมอาชีพ การปกป้องชายฝั่ง การเก็บค่าสัมปทานและประทานบัตร งานฌาปนกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา อนามัยสิ่งแวดล้อมและการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การเคหะ การวางแผนการใช้ที่ดิน ห้องสมุด ทางหลวงท้องถิ่นและการจราจร พิพิธภัณฑ์และหอศิลป์ท้องถิ่น ศาลแขวง (ยกเว้นเขตลอนดอนชั้นใน) สวนสาธารณะและที่พักผ่อนกลางแจ้ง บริการสังคมสงเคราะห์ การทำความสะอาดถนน การท่องเที่ยว มาตรฐานสินค้า การกำจัดสิ่งปฏิกูลและความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่มากนัก เนื่องจากตามกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขึ้นต่อรัฐสภา กลไกเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระทรวงขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค กระทรวงอื่นๆ อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน และกระทรวงสาธารณสุข ก็มีบทบาทบางด้านเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

การกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางผ่านเครื่องมือ 4 ด้าน ได้แก่

1. การกำกับดูแลโดยอาศัยกฎหมาย เป็นการกำกับดูแลโดยใช้กฎหมายที่ระบุลักษณะและขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเข้ามามีบทบาทของรัฐบาลกลางในกิจการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎรายละเอียดที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม เช่น ออกกฎเกณฑ์การก่อสร้างอาคาร หรือการวางผังเมือง ฯลฯ ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง อาทิ กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎระเบียบของตนเองได้ แต่ในบางเรื่องที่มีความสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก่อน

2. การกำกับดูแลโดยนโยบาย ซึ่งขึ้นอยู่กับการจัดลำดับความสำคัญของพรรคการเมืองที่มีอำนาจปกครองประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติเยาวชน ค.ศ.1948 และพระราชบัญญัติเยาวชนและผู้เยาว์ ค.ศ.1969 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลในเรื่องนี้ และพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทในการให้คำแนะนำและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโรงเรียนและจัดหาครู เพื่อให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านหลักสูตรการศึกษาที่ทุกท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานตามหลักสูตรกลางของชาติ

ด้านการให้บริการและการเคหะเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในกรณีที่พรรคอนุรักษ์นิยมเป็นรัฐบาลก็มีนโยบายให้ประชาชนเป็นเจ้าของบ้านและปรับปรุงต่อเติมด้วยตนเอง แต่เมื่อพรรคแรงงานเข้ามาเป็นรัฐบาลก็เปลี่ยนนโยบายเป็นให้รัฐสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชน ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นขัดแย้งและไม่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว รัฐบาลก็อาศัยเสียงข้างมากในรัฐสภาออกกฎหมายมารองรับนโยบายของรัฐบาลให้มีผลบังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลเป็นฝ่ายมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาโดยตลอด

3. การกำกับดูแลทางการบริหาร นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 รัฐบาลสหราชอาณาจักรมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานระดับชาติ และการส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมั่นใจว่าประชาชนของประเทศไม่ว่าจะอยู่ในท้องถิ่นใดจะต้องได้รับบริการที่มีมาตรฐาน ดังนั้นรัฐบาลจึงดำเนินการโดยผ่านกระทรวง/ทบวง/กรมกำหนดมาตรฐานระดับชาติ โดยใช้ ระบบผู้ตรวจราชการอิสระเป็นผู้ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำกับดูแลให้ท้องถิ่นมีการให้บริการได้มาตรฐานตามที่กำหนด

ระบบผู้ตรวจราชการอิสระนี้ถือเป็นกลไกหลักอันหนึ่งของรัฐบาลในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับรัฐสภาที่มีผู้ตรวจการรัฐสภาที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลทางการบริหารมีแนวโน้มลดลงในอนาคต โดยระหว่างปี ค.ศ. 1979 - 1983 รัฐบาลอนุรักษ์นิยมลดเรื่องและขอบเขตของการควบคุมที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง เพื่อลดงบประมาณค่าใช้จ่ายของระบบการกำกับดูแลติดตาม และประเมินผล โดยมีสมมุติฐานว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมมีการดำเนินการในบางเรื่องที่ได้มาตรฐานแล้ว พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นและการวางผังเมือง ค.ศ. 1980 ก็ลดการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางลง พระราชบัญญัติลดกฎระเบียบ ค.ศ. 1994 แสดงเจตจำนงที่ชัดเจนโดยผ่านรัฐสภาในการลดอำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรภาครัฐอื่นๆ

4. การกำกับดูแลทางการคลัง พระราชบัญญัติปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1929 ยกเลิกระบบแบ่งเงินรายได้มาเป็นระบบเงินอุดหนุนเฉพาะ และการจัดเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 1948 รัฐบาลกลางจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก็บภาษีได้ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ย จนปี 1958 รัฐบาลกลางก็ยกเลิกเงินอุดหนุนเฉพาะเหลือเพียงเงินอุดหนุนทั่วไป

การกำกับดูแลทางการเงินของท้องถิ่นในปัจจุบัน มี 4 รูปแบบ

1. กำหนดเพดานการใช้จ่ายของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยการประเมินค่าใช้จ่ายมาตรฐาน (Standard Spending Assessment)

2. จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางด้าน เพื่อชดเชยการที่รัฐบาลกลางห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีจากภาคธุรกิจเอกชนเกินอัตราเงินเฟ้อ ทั้งนี้มีเป้าหมายลดภาระของภาคธุรกิจเอกชนลง

4. การห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินจากภาคธุรกิจเอกชน และห้ามใช้จ่ายเงินเกินกว่าร้อยละ 25 ของรายได้ที่มาจากภาษีโรงเรือน และเกินกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ที่มาจากแหล่งอื่นๆ ในแต่ละปี เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการเงินการคลังท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยของไทย (Ministry of Interior) ในกระแสการกระจายอำนาจ

กระทรวงมหาดไทยของไทยนับได้ว่าเป็นกระทรวงที่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกระจายอำนาจ อาจกล่าวได้ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงต้นกำเนิดของหลายกระทรวงและหน่วยราชการสำคัญๆ ในปัจจุบัน อาทิกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรธรณี และกรมสรรพากร เป็นต้น จนปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การปกครองท้องที่ การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การพัฒนาชุมชน การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การที่ดิน การสาธารณูปโภคและการสาธารณูปการ การโยธาธิการ การราชทัณฑ์ การผังเมือง และการพัฒนาชนบท

แม้ว่าได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจของกระทรวงมหาดไทยไปให้กระทรวงอื่น และหน่วยราชการอื่นไปมากแล้วก็ตาม แต่เห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันยังมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง ครอบคลุมงานด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก

วิสัยทัศน์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 - 2554 กำหนดว่า

"กระทรวงมหาดไทยจักยึดมั่นในอุดมการณ์บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นให้ดำเนินไปด้วยความมั่นคงและราบรื่นตามระบอบประชาธิปไตย ประสานการพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ สะดวกและรวดเร็ว เสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งความสงบสุข ส่งเสริมเศรษฐกิจแบบพอเพียง และอำนวยบริการเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อที่ประชาชนจะสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรีโดยมีพันธกิจ ดังนี้

- ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการ มีศักยภาพในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนและให้บริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน และเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย

- ส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นโครงข่ายที่เชื่อมโยง ไม่เฉพาะแต่หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน วิสาหกิจเอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรประชาชนในจังหวัดเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงกันระหว่างจังหวัด ภูมิภาค และประเทศโดยส่วนรวม เพื่อความเป็นหนึ่งเดียวกันของชาติ ทั้งนี้โดยยึดถือและคำนึงถึงเอกลักษณ์ และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ

- ให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และการอำนวยความยุติธรรม ในทุกท้องถิ่นและทุกภูมิภาคอย่างถ้วนทั่ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสุขสงบ

ของพื้นที่ชายแดน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ไม่เฉพาะแต่ภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงความสัมพันธ์อันดี และความสมบูรณ์พูนสุขร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทย จะมีวัฒนธรรมการทำงานอย่างมืออาชีพ มีเครือข่ายการทำงานร่วมกันกับองค์กรต่างๆ บนหลักของธรรมรัฐ การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค สิทธิมนุษยชน และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยมีประเทศชาติและประชาชนเป็นเป้าหมาย"

จากวิสัยทัศน์ดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงกำหนด**จุดมุ่งหมายการดำเนินงาน 5 ประการ** ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยืนหยัดได้ด้วยตนเองและมีศักยภาพที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า โดยที่รัฐเข้าไปมีบทบาทน้อยที่สุด

2. ชุมชนมีความเข้มแข็ง เหนียวแน่นในทางวัฒนธรรม แข็งแกร่งในทางจริยธรรม และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของชุมชน

3. ประชาชนมีหลักประกันในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความเป็นธรรม และมีความสงบสุขในทุกพื้นที่

4. จังหวัดเป็นจุดเชื่อมโยงทางด้านเศรษฐกิจการค้า และการลงทุนในระดับภูมิภาค และมีศักยภาพทางด้านการบริหารการพัฒนาในกิจการของรัฐแทนส่วนกลาง สามารถวางแผน ตัดสินใจ ตลอดจนกำกับการดำเนินงานของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

5. ชุมชนและเมืองจะน่าอยู่กอปรด้วยเอกลักษณ์วัฒนธรรม ธรรมชาติสมบูรณ์ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน บริการพื้นฐานที่ทั่วถึงและมีคุณภาพ

โดยในช่วงปี 2545 - 2554 กระทรวงมหาดไทยจะมี**บทบาทและภารกิจที่สำคัญ 5 ประการ** คือ

1. ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะและการบริหารการพัฒนาตามศักยภาพของท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย

2. สนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่างๆ ในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน

3. รักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงภายใน และความยุติธรรมเบื้องต้น

4. ส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการบริการสาธารณะแทนส่วนกลาง เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน ในระดับจังหวัด ภูมิภาค และประเทศโดยส่วนรวม และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองสวนท้องถิ่น

5. ส่งเสริมการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามมาตรฐานทางผังเมือง และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการพื้นฐานที่มีคุณภาพและเป็นธรรม รวมทั้งพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคและท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และหน่วยราชการระดับกรมทั้งสิ้น 8 หน่วย ได้แก่

1. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
2. กรมการปกครอง
3. กรมการผังเมือง
4. กรมการพัฒนาชุมชน
5. กรมที่ดิน
6. กรมโยธาธิการ
7. กรมราชทัณฑ์
8. กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท

และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอีก 7 หน่วย ได้แก่

1. องค์การตลาด
2. การไฟฟ้านครหลวง
3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
4. การประปานครหลวง
5. การประปาส่วนภูมิภาค
6. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
7. การเคหะแห่งชาติ

กระแสการกระจายอำนาจของไทยในระยะปัจจุบัน

เริ่มต้นในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีกระแสจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนให้มีการกำหนดหลักการกระจายอำนาจไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 282 เรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง มาตรา 283 เรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 284 เรื่องความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรานี้ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อันเป็นที่มาของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 "รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น"

ดังนั้นหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อปลายปี 2540 เป็นต้นมา กระแสการกระจายอำนาจจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากเพื่อลดอำนาจและขนาดของภาครัฐในส่วนกลาง และเพิ่มอำนาจและบทบาทของท้องถิ่นแล้ว ยังส่งผลต่อการปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐในส่วนกลางให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทใหม่ของการกระจายอำนาจ

กระทรวงมหาดไทยนับได้ว่าเป็นกระทรวงหลักที่ได้รับผลกระทบจากกระแสการกระจายอำนาจโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบภารกิจสำคัญของประเทศในการรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มาตั้งแต่เมื่อสถาปนากระทรวงมหาดไทยเมื่อ 2435 จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงต้องทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และอาจรวมถึงกำลังคนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถสรุปการถ่ายโอนในระยะที่ 1 (2544 - 2547)ได้ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านนี้ 4 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง และกรมการปกครอง ในประเภทโครงการก่อสร้างและซ่อมบำรุงถนน สะพาน การขุดและขุดลอกแหล่งน้ำ การขุดเจาะและซ่อมแซมบ่อบาดาล การก่อสร้างและซ่อมแซมฝาย และการผังเมือง เป็นต้น

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านนี้ 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน และกรมการผังเมือง ในประเภทโครงการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ การพัฒนาองค์กรสตรี ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการสนับสนุนทุนดำเนินการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต การสร้างและปรับปรุงสวนสาธารณะเป็นต้น

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านนี้ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมโยธาธิการ ในประเภทโครงการการเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติ การทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การขออนุญาตจัดตั้งสถานบริการ/โรงแรม/ให้เล่นการพนัน การตรวจสถานเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่หนึ่ง เป็นต้น

4. ด้านการวางแผน ส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านนี้ 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง และสำนักงานปลัดกระทรวง

มหาดไทย ในประเภทโครงการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ (แผนพัฒนาท้องถิ่น) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน เป็นต้น

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจด้านนี้ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมโยธาธิการ กรมที่ดิน และกรมการปกครอง ในประเภทโครงการบำบัดน้ำเสีย การจัดการมูลฝอย การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้าง และการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์

แม้ว่าจะเป็นเพียงการเริ่มต้นการกระจายอำนาจของกระทรวงมหาดไทยไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตการกระจายอำนาจอาจเพิ่มความเข้มข้นขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้ปรับบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ โดยหันไปเพิ่มบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการให้ความสนับสนุนทางด้านเทคนิค วิชาการและการให้คำปรึกษา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพของท้องถิ่นในการบริหารจัดการมากขึ้น

ในขณะเดียวกันก็พัฒนาและส่งเสริมให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการบริการสาธารณะแทนส่วนกลาง เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน ในระดับจังหวัด ภูมิภาค และประเทศโดยส่วนรวม และเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกลยุทธ์ในการเสริมสร้างเอกภาพและสมรรถนะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค 12 ประการ ได้แก่

1. การสนับสนุนการมอบและกระจายอำนาจ โดยให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในการเร่งรัดดำเนินการให้หน่วยงานในสังกัดมอบอำนาจการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหารลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นโดยเร็วที่สุด พร้อมกันนั้นจะเป็นแกนนำประสานกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องที่มีพื้นที่ปฏิบัติการในระดับจังหวัดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการลงสู่จังหวัดที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้จังหวัดมีเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาอย่างแท้จริง

2. การใช้แผนยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นกรอบชี้นำการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด โดยการผลักดันหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และองค์กรปกครองส่วนม้องถิ่น ให้ใช้แผนยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาที่เป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งประสานหน่วยงานระดับนโยบาย ให้ยึดแผนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ตลอดจนผลักดันให้จังหวัดสามารถจัดทำงบประมาณได้เอง

3. การส่งเสริมให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจการค้าการลงทุน ในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนที่มีศักยภาพในการพัฒนา โดยประสานและผลักดันให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในจังหวัด รวมทั้งการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่จำเป็นลง รวมทั้งกระจายอำนาจให้จังหวัดมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่างๆ อาทิ การเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว และการตกลงทำความร่วมมือทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

4. การเสริมสร้างให้จังหวัดเป็นศูนย์อำนวยการและประสานการพัฒนากับทุกองค์กรหรือหน่วยงาน พร้อมทั้งให้ความร่วมมือกับองค์กรจัดตั้งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาชน ที่มีพื้นที่ปฏิบัติการอยู่ในเขตจังหวัด เพื่อสร้างเสริมให้เกิดพลังในการพัฒนา รวมทั้งความสงบร่มเย็นในพื้นที่

5. การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อการบริหารการพัฒนาของจังหวัด โดยการพัฒนาศูนย์ข้อมูลของจังหวัดที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เป็นกลไกที่มีความพร้อมเพื่อการบริหารการพัฒนาของจังหวัดอย่างแท้จริง และให้บริการข้อมูลแก่หน่วยงาน องค์กร ประชาชนทั่วไป พร้อมทั้งพัฒนาหน่วยวางแผนของจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในการประสานแผน/โครงการในระดับจังหวัด และเร่งเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพัฒนา

ระบบการจัดเก็บข้อมูลเพื่อการบริหารและการพัฒนา โดยสร้างเครือข่ายเชื่อมโยง (Networking) ข้อมูลกับองค์กรต่างๆ ทุกระดับ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีแนวโน้มลดบทบาทของหน่วยงานในส่วนกลางลง โดยงานด้านหลักคงเป็นงานด้านเทคนิควิชาการ การให้คำปรึกษา ฝึกอบรม การกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการด้านต่างๆ ของทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค ในขณะเดียวกันกับที่เพิ่มอำนาจ บทบาทภารกิจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้กระทรวงมหาดไทยอาจต้องมีการปรับโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทยในภาพรวม และ/หรือปรับโครงสร้างของหน่วยงานในสังกัด ให้สอดคล้องกับภารกิจและบทบาทของกระทรวงที่เปลี่ยนแปลงไป

ขณะเดียวกันกับที่กระทรวงมหาดไทยเสริมสร้างเอกภาพและบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกจากในเรื่องการให้บริการด้านต่างๆ ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจและบทบาทในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นกลไกหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดและเข้าใจสภาพแวดล้อมและปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดีกว่าส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมากมายหลายแห่งกอปรกับมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น การที่กระทรวงมหาดไทยในส่วนกลางจะเข้าไปกำกับดูแลเสียทั้งหมดอาจไม่ทั่วถึงมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทบาทของกระทรวงมหาดไทย จึงต้องมีการปรับเพิ่มบทบาทในการกำกับดูแลท้องถิ่นมากขึ้น ทดแทนงานบางด้านที่ต้องมีการโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการ

อย่างไรก็ตามปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังอยู่ในช่วงของการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปรับลดบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจระดับชาติ และการปฏิรูประบบราชการทำให้ยังไม่สามารถให้ภาพที่ชัดเจนของผลทั้งหมดได้ ต้องรอให้ได้ข้อยุติอีกสักระยะหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทภารกิจให้ชัดเจน ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระหว่างท้องถิ่นที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวกัน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) การปรับปรุงบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจยังคงต้องดำเนินต่อไป และมีแนวโน้มที่จะมีความเข้มข้นในความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

การเปรียบเทียบภารกิจกระทรวงมหาดไทยระหว่างไทย/ฝรั่งเศส/ญี่ปุ่น/สหราชอาณาจักร

ไทย

1. ส่งเสริมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ และการบริหารการพัฒนาตามศักยภาพของท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพ และได้มาตรฐานบนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

2. สนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน

3. รักษาความสงบเรียบร้อยความมั่นคงภายในและอำนวยความยุติธรรมเบื้องต้น

4. ส่งเสริมการบริการราชการส่วนภูมิภาคให้มีเอกภาพมีประสิทธิภาพในการบริการจัดการบริการสาธารณะแทนส่วนกลาง และเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยง การพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนในระดับจังหวัด ภูมิภาคและประเทศในภาพรวม และส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริมการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามมาตรฐานตามผังเมืองและประชาชนได้รับบริการพื้นฐานที่มีคุณภาพและเป็นธรรม รวมทั้งจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ฝรั่งเศส

1. ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลและดำรงรักษาอำนาจรัฐให้ดำรงอยู่ทั่วทั้งประเทศ

2. ให้หลักประกันในความสามัคคีของสถาบันต่าง ๆ

3. สร้างความเชื่อมั่นว่าเสรีภาพท้องถิ่นได้รับความเคารพและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร ปกครองท้องถิ่นในบริบทของการกระจายอำนาจ

4. คุ้มครองเสรีภาพของประชาชนโดยผ่านการกำหนดระเบียบข้อบังคับที่เหมาะสม และบังคับใช้ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเคารพระเบียบข้อบังคับดังกล่าวของประชาชน

5. คุ้มครองประชาชนจากความเสี่ยง และอุบัติภัยต่าง ๆ ทุกชนิด และจากผลของความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

ญี่ปุ่น

1. ด้านการจัดการ/การประสานงาน

1.1 เสริมสร้างการบริหารให้มีประสิทธิภาพในภาพรวมด้วยการ

- ส่งเสริมการบริการงานบุคคล
- ส่งเสริมการปฏิรูปการบริหาร
- ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการบริหาร
- พัฒนาระบบการประเมินนโยบาย
- บริหารงานด้านสถิติ

1.2 เสริมสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่นในศตวรรษใหม่ด้วยการ

- ส่งเสริมการกระจายอำนาจ
- วางระบบภาษีและการคลังท้องถิ่น
- จัดระบบการวางแผน
- วางแผนภูมิภาคที่เข้มแข็ง
- วางแผนระบบการเลือกตั้ง และความเป็นอิสระของท้องถิ่น ฯลฯ
- ส่งเสริมการป้องกันอุบัติภัยและการดับเพลิง

2. ด้านการโทรคมนาคมและไปรษณีย์เพื่อสร้างสังคมการสื่อสารข้อมูลและพัฒนาการบริการไปรษณีย์ในศตวรรษที่ 21

สหราชอาณาจักร

1. ลดอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมในวัยรุ่น ความรู้สึก ความวิตกในอาชญากรรม และการรักษาความปลอดภัยของประชาชนและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

2. อำนวยความยุติธรรม ผ่านการสืบสวน สอบสวน การฟ้องร้อง การดำเนินคดี และการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยให้ความช่วยเหลือผู้เดราะห์ร้ายอย่างดีที่สุด

3. ป้องกันการก่อการร้าย ลดอาชญากรรมที่เป็นขบวนการและอาชญากรรมข้ามชาติ ปกป้องความมั่นคงของชาติ จากภัยคุกคามต่าง ๆ

4. ลงโทษผู้ถูกตัดสิน ลงโทษจากศาล เพื่อลดการก่ออาชญากรรมซ้ำและคุ้มครองประชาชน

5. ช่วยสร้างสังคมที่สมบูรณ์พูนสุข ซึ่งทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ และสิทธิและความรับผิดชอบส่วนบุคคล, ครอบครัวและชุมชนมีความสมดุลภายใต้รัฐธรรมนูญที่ทันสมัย

6. รักษากฎระเบียบการเข้าเมือง และการตั้งถิ่นฐานในประเทศ เพื่อประโยชน์ด้านเสถียรภาพทางสังคม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวกในการท่องเที่ยว แก่พลเมือง สหราชอาณาจักร

7. ลดเหตุเพลิงไหม้และผู้เสียชีวิต บาดเจ็บ และผู้ประสบภัยจากเหตุดังกล่าว และสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยแก่ประชาชนผ่านการคุ้มครองพลเรือน

การเปรียบเทียบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย/ฝรั่งเศส/ญี่ปุ่น/สหราชอาณาจักร

ไทย

1. การกำกับดูแลหลักอาศัยราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด/อำเภอ) ในการชี้แจง แนะนำ ตักเตือน และตรวจสอบกิจการของท้องถิ่น เรียกสมาชิกสภาหรือพนักงานท้องถิ่นมาชี้แจงหรือสอบสวน สั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งรายงานให้ รมว.มท. สั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

2. ในบางกรณี ผวจ. สามารถระงับการดำเนินการของสภาท้องถิ่นหรือสั่งยุบสภาท้องถิ่นที่ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ได้

3. ด้านการคลัง ผวจ. และนายอำเภอมีอำนาจในการอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างบางเรื่องที่กำหนด ให้ความเห็นชอบการดำเนินการบางเรื่อง ตรวจงบแสดงฐานะการเงินและงบอื่น

4. ผวจ. และนายอำเภอมีอำนาจอนุมัติเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ฝรั่งเศส

1. อำนาจการถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการภาคหรือเขต และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. การตัดสินใจของท้องถิ่นบางกรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการภาคหรือเขต หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี

3. กรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง คู่กรณีสามารถร้องต่อศาลปกครอง (Administrative Courts) ในคดีความทั่วไป หรือศาลตรวจการภูมิภาค (Regional Courts of Audit) ในกรณีคดีความการเงินและการคลัง เพื่อตีความและวินิจฉัย

4. ศาลปกครองสามารถทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐและท้องถิ่นตามคำร้องขอจากประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้อง ถิ่นและภาครัฐ

5. ราชการส่วนภูมิภาค (ภาคหรือเขต และอำเภอ) มีหน้าที่ตามกฎหมายในการให้คำปรึกษาการดำเนินกิจการของท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการเงินและการคลัง

ญี่ปุ่น

1. อำนาจการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่นายกรัฐมนตรี

2. รมว.มท. กำกับดูแลด้านการคลังท้องถิ่น การกู้ยืมเงิน การให้คำปรึกษาด้านการคลังและการบริหารท้องถิ่น สามารถเรียกข้อมูล ตรวจสอบการดำเนินการและขอให้ท้องถิ่นส่งรายงานเรื่องที่ต้องการ

3. รัฐบาลกลางโดยผ่านรัฐสภา อาจออกกฎหมายกำหนดมาตรฐานให้ท้องถิ่นปฏิบัติ ให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติการดำเนินการบางเรื่อง กระจายหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ให้เงินสนับสนุน แต่งตั้งข้าราชการ (ส่วนท้องถิ่น) ไปประจำท้องถิ่นต่างๆ

4. กรณีพบว่าท้องถิ่นกระทำเรื่องที่ไม่เหมาะสม นายกรัฐมนตรีสามารถดำเนินการหรือมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการบังคับให้ท้องถิ่นแก้ไขความบกพร่องผิดพลาดนั้นๆ

5. ผวจ. สามารถดำเนินการกับเทศบาลที่ดำเนินการบกพร่องผิดพลาดได้ด้วยตนเอง หากเทศบาลไม่เห็นด้วย สามารถร้องต่อนายกรัฐมนตรีให้วินิจฉัยได้

6. ในกรณีที่มีการร้องเรียน นายกรัฐมนตรีหรือ รมว.มท. อาจขอให้ ผวจ. สอบสวน หรืออาจให้ผู้ตรวจสอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ

7. กรณีข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ รมว.มท. หรือ ผวจ. อาจส่งเรื่องให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาตัดสิน

สหราชอาณาจักร

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขึ้นต่อรัฐสภา บนหลักการอำนาจที่มอบให้ท้องถิ่นมาจากรัฐสภา โดยผ่านกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐสภา

2. กระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นแต่อำนาจนี้อยู่ที่กระทรวงภูมิภาคขนส่งและสิ่งแวดล้อม

3. การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ทำโดยการกำหนดมาตรฐานระดับชาติด้านต่างๆ ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ และใช้ระบบผู้ตรวจราชการอิสระแต่ละด้าน ติดตามประเมินผลและรายงานให้สำนักงานมาตรฐานแต่ละด้านทราบ เพื่อให้ท้องถิ่นปรับปรุงการทำงานให้ได้มาตรฐาน

4. เมื่อรัฐบาลกลางกำหนดนโยบายสำคัญใดๆ มักออกเป็นกฎหมายโดยผ่านสภาที่มีบทบัญญัติให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม เป็นการใช้กระบวนการทางกฎหมาย

5. การควบคุมทางการเงิน ผ่านเงินอุดหนุนและการห้ามท้องถิ่นกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน ฯลฯ

การเปรียบเทียบการกระจายอำนาจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

ไทย

1. เริ่มต้นการกระจายอำนาจเมื่อปี 2540 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ที่มีบทบัญญัติในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา 284 วรรค 3 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งได้ประกาศและมีผลบังคับใช้เมื่อ 18 พ.ย. 2542
2. แต่งตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อต้นปี 2543
3. คณะกรรมการชุดนี้ต้องร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่คณะกรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ แล้วเสนอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา
4. แผนนี้ต้องกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
5. แผนดังกล่าวจะต้องกำหนดนโยบายและมาตรการในการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น

ญี่ปุ่น

1. พรรคเสรีประชาธิปไตยที่ครองเสียงข้างมากในสภาและเป็นรัฐบาลมากว่า 30 ปีพ้นจากอำนาจ รัฐบาลใหม่จึงเร่งปฏิรูประบบราชการและตรากฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจในปี 2538 ที่กำหนดให้มีแผนกระจายอำนาจ ขั้นตอนทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการบริหารเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ
2. ในปีเดียวกัน (2538) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ
3. คณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจสามารถร่างแผนการกระจายอำนาจแล้วเสร็จภายใน 1 ปีตามที่กำหนด และนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาลงมติประกาศใช้เมื่อปี 2541
4. แผนการกระจายอำนาจของญี่ปุ่นมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (Subsidiarity) ระหว่างรัฐบาลกลาง ภูมิภาค (จังหวัด) และท้องถิ่น (เทศบาล) ไว้อย่างชัดเจน
5. แผนดังกล่าวกำหนดให้มี
   - การรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Amalgamation) ที่มีขนาดเล็กและขีดความสามารถน้อยเข้าด้วยกันให้ใหญ่ และมีขีดความสามารถการบริหารการพัฒนามากขึ้น
   - การปรับโครงสร้างและระบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพิ่มมากขึ้น
   - การปรับปรุงระบบและฐานภาษีท้องถิ่น
   - การตระเตรียมระบบบริหารราชการส่วนกลางให้สามารถปรับเข้ากับรูปแบบการกระจายอำนาจและบทบาทใหม่
   - การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้าร่วมดำเนินโครงการที่ครองคลุมขอบเขตที่กว้างขวางกว่าเฉพาะท้องถิ่นตน
   - การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนต่างๆ ด้วยการรวมตัวดำเนินโครงการที่มีเป้าหมายร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541, การบริหารเมืองหลวง และการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย, สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ กทม.

ปรัชญา เวสารัชช์, 2543, การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น, โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. กทม.

_____,2543, การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ,โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. กทม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543,การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.กทม.

วิสัยทัศน์มหาดไทย พ.ศ. 2545 - 2554, 2543, สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กทม.

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543, แผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กทม.

เว็บไซต์อ้างอิง

www.oecd.org

www.interieur.gouv.fr

www.dtlr.gov.uk

www.homeoffice.gov.uk

www.kantei.go.jp

lcweb 2.loc.gov/cgi-bin/query/D ? jdc : 1 :/temp/-frd

www.soumu.go.jp/english/index.htm

GOOD GOVERNANCE AND PUBLIC SECTOR REFORM IN AUSTRALIA

Alice Ling [1]

INTRODUCTION

The acknowledgement of the reality of globalisation of the society and the economy in the 1970s, 1980s and 1990s was the context for the government in Australia conducting major reform of the public sector to maximise the ability of the government to meet the needs of citizens into the future.

The reform was in the nature of reviewing the governments capacity for governance for the future; reviewing the roles and responsibilities of the public, private and voluntary sectors in governance; and reviewing citizenship and the role of citizens in governance.

The government conducted major inquiries into the public sector in the 1970s, inquiring into the efficiency, effectiveness and accountability of the public sector in Australia. The government implemented major reforms to the public sector in the 1980s to increase the efficiency, effectiveness, responsiveness and accountability of the public service in Australia. The government evaluated the reforms to the public sector in the 1990s and identified challenges for the future governance of Australia in the context of globalisation.

THE SYSTEM OF GOVERNMENT IN AUSTRALIA

The principles forming the foundation of the system of government in Australia are the principles of responsible government and representative government. The principle of responsible government is that the government is responsible to the people, with public servants responsible to ministers, ministers responsible to the cabinet and the parliament, and parliament responsible to the people from election to election. The principle of representative government is that the people elect the government and the government is representative of the people.

The system of government in Australia is a federation consisting of a Commonwealth government, and the State governments. The *Commonwealth of Australia Constitution Act* of 1900 establishes the powers of the Commonwealth and State governments in Australia. The Constitution defines the powers of the Commonwealth government to make laws for the peace, order and good government of the Commonwealth. The State governments may make laws with respect to matters not within the jurisdiction of the Commonwealth government.

---

[1] Alice Ling เป็นอาสาสมัครในโครงการ Australian Youth Ambassador for Development มาปฏิบัติงานที่สถาบันดำรงราชานุภาพ เป็นเวลา 1 ปี (ระหว่างสิงหาคม 2544 - กรกฎาคม 2545)

The interpretation of the Constitution by the High Court of Australia is changing the balance of powers between the Commonwealth government and the State governments in favour of the Commonwealth government.

A point of constant conflict between the Commonwealth government and the State governments is that the Commonwealth government is responsible for raising the majority of revenue, and the State governments are responsible for delivering the majority of infrastructure and services to the citizens of Australia.

The Constitution is silent on the subject of local governments. The local governments perform a significant role in delivering services to citizens in Australia.

THE THEMES OF THE REFORMS

The macro themes of the reforms to the public sector in Australia included the themes of reviewing the capacity for governance; reviewing the roles and responsibilities of the public, private and voluntary sectors in governance; and reviewing citizenship.

The micro themes of the reforms to the public sector in Australia included the following themes:

* Maximising the performance of the public sector with respect to economy, efficiency, effectiveness, equity, responsiveness, and accountability

* Increasing the ability of the government to achieve results that meet the needs of citizens with respect to choice and quality of service

* Ensuring the accountability of government to citizens for policy, and for the delivery of infrastructure and services, whether by the public, private or voluntary sectors

* Increasing public confidence and trust in government and increasing the ability of citizens to participate in their government

THE NATURE OF THE REFORMS

1. Review of roles and responsibilities of the public, private and voluntary sectors in governance in the context of the globalisation of society and economy

Following the review of the roles and responsibilities of the public, private and voluntary sectors in governance in Australia, the decision was made to establish a smaller public sector with the role of 'steering', and a bigger role for the private sector and the voluntary sector sharing the role of 'rowing'.

The role of the public sector in 'steering' included responsibility for frank and fearless advice to government on policy, and responsibility for coordinating the development and implementation of policy and the delivery of infrastructure and services that meet the needs of citizens. Acknowledgement was made of the need to increase the capacity of government for coordinating strategy and policy and the delivery of infrastructure and services that meet the needs of citizens, and of the need to increase the capacity of government for meeting the increasing expectations of citizens.

The role of the private sector and the voluntary sector in 'rowing' included participating in the

delivery of infrastructure and services that meet the needs of citizens.

A market for the delivery of infrastructure and services

Once, the government was responsible for the delivery of infrastructure and services to citizens in Australia. Today, the government is responsible for regulating a market for the delivery of goods and services in which the public sector and the private sector compete for the right to deliver infrastructure and services to citizens that meet the needs of citizens in Australia.

The reason for establishing a market is to maximise economy, efficiency and effectiveness in the delivery of infrastructure and services to citizens, and maximise the choice for citizens. The reason for the government regulating the market is to protect the public interest.

A feature of the government's role in regulating the market is to make decisions about which of public or private delivery of infrastructure and services is appropriate, with reference to the relevant infrastructure and services, and with reference to the accountability of government for the delivery of the relevant infrastructure and service to citizens.

A significant number of utilities that were once in the ownership of the government were the subject of reforms including privatisation, corporatisation and commercialisation. Examples include banking institutions, and employment agencies; and energy, telecommunications and transport agencies.

The advantage of a market for the delivery of infrastructure and services is flexibility for government in the delivery of infrastructure and services to citizens, and choice for citizens.

The role of citizens is to exercise choice in the market and shape the market by exercising choice.

2. Structural reform

The structural reform of the public service was in the form of major reform of the machinery of government, and a review of the role of central agencies and line agencies and the relationship between central agencies and line agencies in government.

Machinery of government

The government introduced the following major changes to the machinery of government in 1987:

- o A reduction of the size of the Cabinet
- o A reduction in the agenda of Cabinet
- o A reduction in the size of the public service

  The rationalisation of 28 departments into 18 departments, constituting 16 portfolios

- o A reduction in the hierarchy of the public service
- o A change in the relationship between central and line agencies

The rationale for the reform of machinery of government was to increase the responsiveness and accountability of the public service to ministers and to Parliament, increase the coordination of policy, increase the coherence of policy advice, increase the coordination of policy and budget decisions,

and increase the flexibility of managers for managing the public service.

The role of central agencies

Central agencies are the departments and agencies with responsibility for coordinating issues for the whole of government. Examples of central agencies include the Department of the Prime Minister and Cabinet, the Treasury, and the Department of Justice Reforms relevant to central agencies include reforms on the following matters:

- o Leadership
- o Increasing the capacity of central agencies for coordinating strategy and policy for the whole of government
- o Increasing the coherence of government action
- o Increasing coordination of policy and budget decisions
- o The practice in Australia is for central agencies to review policy, legislation and budget proposals from line agencies before line agencies present the proposals to Cabinet and Parliament

The central agency in which I work in Australia is the Department of the Premier and Cabinet in the State Government of Queensland.

The values of the agency include leadership, participation by communities in decision making by government, and accountability.

The roles and responsibilities of the agency include:

Advising the Premier and Cabinet on policy;

Coordinating the development and implementation of policies for the whole of government consistent with the policy priorities of the government;

Supporting the machinery of government, including Parliament, Cabinet and Community Cabinet; and

Developing relationships between government and communities, including communities in the regions

- * Coordinating the development and implementation of strategies for the whole of government to achieve relationships between government and communities
- * Empowering communities to participate in decision making by government to achieve results that meet the needs of communities
- * Coordinating the delivery of infrastructure and services with communities
- * Empowering communities to develop facilities and services that meet the needs of the communities
- * Coordinating the development of major events and celebrations that meet the expectations of government and communities

The role of line agencies

Line agencies are the departments and agencies with responsibility for managing specific issues for the government. Examples of line agencies include the Department of Education and the Department

of Health. Reforms relevant to line agencies include reforms on the following matters:

- Increasing the autonomy and accountability of line departments and agencies with respect to performance, and increasing the autonomy and accountability of line managers in line departments and agencies, making managers manage with respect to human resources management, financial management and performance management
- Increasing flexibility
- Increasing the capacity of line departments and agencies to achieve responsibility and accountability for their performance

The relationship between central agencies and line agencies

The following changes were made to the relationship between central agencies and line agencies:

- A change from a command and control relationship to a relationship balancing command and control with consultation and cooperation
- Increasing communication between central agencies and line agencies
- Increasing communication, consultation and cooperation between central agencies and line agencies in developing policy proposals, and recording policy decisions, to assist in achieving the implementation of policy decisions

The relationship between the Commonwealth government and the State governments

The Commonwealth government established the Council of Australian Governments to meet from year to year to discuss matters of significance to the relationship between the Commonwealth government and the State governments. The Prime Minister and the Director-General of the Department of the Prime Minister and Cabinet, the Premiers and their chief executives, and the Chief Ministers and their chief executives, attend meetings of the Council of Australian Governments from year to year.

Evaluation

The evaluation of the reforms to the machinery of government in Australia is on balance positive. The evaluation is that the results of the reforms are an increase in the capacity for coordinating policy within the Commonwealth government, though not necessarily an increase in the capacity for coordinating policy between the Commonwealth government and the State governments.

3. Regulatory reform

The Commonwealth government and the State governments in Australia conducted major reviews of legislation and regulation in an effort to decrease the quantity of regulation, increase the quality of regulation, and introduce alternative regulation in the interest of regulating the market for the delivery of infrastructure and services to citizens in the public interest. The government has conducted major reviews of specific industries to identify problems and solutions for meeting the needs of citizens consistent with achieving the priorities of the government.

4. Legislative reform

Public Service Act 1999

The Public Service Act 1999 is the major piece of legislation regulating the Commonwealth public service in Australia.

The Act introduced values for the public service, and a code of conduct for public servants, into legislation in Australia. The values and the code of conduct acknowledge the position of trust, power and privilege held by public servants, the need to change the culture of the public service for the future, and the need to increase public confidence in the integrity of the public service and the professionalism of public servants.

The values for the public service include honesty, integrity, neutrality, legality, responsiveness and accountability. The purpose of the code of conduct is to create a culture of probity, integrity and accountability in the public service in Australia. The code of conduct requires public servants to act in a manner consistent with the good reputation of Australia.

The legislation regulating the public service in the majority of the States and Territories is consistent with respect to ethics principles and the code of conduct.

Accountability

The following features of the system of government in Australia exist in the Commonwealth government and the State governments to ensure the transparency of government and the accountability of the government to citizens:

* *Parliament and Parliamentary Committees*

The performance of government departments and agencies is subject to parliamentary scrutiny through parliament and parliamentary committees. Parliamentary committees include references committees, which inquire into matters referred by the Parliament other than matters referred to the legislation committees; and legislation committees, which inquire into draft legislation, estimates, annual reports and the performance of government departments and agencies.

* *Auditor-General*

The Auditor-General is an independent authority responsible for reporting to Parliament on government expenditure. The Auditor-General in the Commonwealth and the majority of States and Territories has the power to conduct 'performance auditing', and is responsible for reporting to Parliament on the 'economy, efficiency and effectiveness' of government expenditure.

* *Ombudsman Act 1976*

The Ombudsman, literally 'the agent of the people', is an independent authority with the duty of determining whether decisions made by government departments and agencies in specific cases under review are reasonable. Citizens may apply to the Ombudsman for a review of decisions made against their interests. The Ombudsman has the power to make recommendations with respect to decisions under review, including recommendations regarding remedies, and further has the power to make recommendations with respect to changes in practices, policies and legislation. The Ombudsman has no power to substitute decisions for the decisions under review.

* *Administrative Appeals Tribunal Act 1975*

Citizens may apply to the Administrative Appeals Tribunal for a review of the merits of administrative decisions made by government departments and agencies against their interests. The Tribunal may substitute decisions and the decisions are binding on the government.

* *Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977*

Citizens may apply to a Court for a review of the fairness of the decision making process by which administrative decisions against their interests were made by government departments and agencies. The Court may review the decision making processes and make decisions about whether the decision making processes were fair. The decisions of the Court are binding on the government.

* *Freedom of Information Act 1982*

Individuals may seek access to information held by government departments and agencies, subject to exceptions and exemptions under the legislation - for example, privacy and confidentiality.

Evaluation

The evaluation of the legislation and institutions of accountability in Australia is on balance positive. The legislation and institutions increase the quality of decision making in government due to increasing the ability of citizens to scrutinise decisions made by government.

5. Human resource management reform

The reforms to human resource management in the public service were in the nature of increasing the emphasis on performance and results.

Responsibility for human resource management in the public service

A feature of changing the relationship between central agencies and line agencies included changing the responsibility for human resource management from central agencies to line agencies. The responsibility for human resource management included responsibility for training public servants to manage the change in their roles and responsibilities in the context of the increasing autonomy and accountability of line agencies in government.

Senior executive service

The reforms to human resource management included the establishment of a senior executive service in the public service in Australia. The rationale for establishing the senior executive service was to achieve high quality leadership of the public service with the ability to develop strategy and policy for the whole of government in Australia. The senior executive service is employed on contract with performance payments for achieving results.

Equality of employment opportunity

The government introduced the principle of equality of employment opportunity into legislation. The purpose of the legislation is to ensure the representation of specific groups, including women and indigenous individuals, in the public service.

The results to date are an increase in the represen

tation of women and indigenous individuals in the public service in Australia. However, note the over representation of both in the lower levels of employment and the under representation of both in the higher levels of employment in the public service in Australia.

Evaluation

The evaluation of the reforms to human resource management in the public service in Australia is on balance positive.

6. Financial management reform

The government introduced the *Financial Management and Accountability Act* in 1997. The rationale of the reform was to achieve the following:

* A culture of managing for results in the public service
* An increase in the economy, efficiency, effectiveness and quality of service of the public service
* An increase in the availability of information about government performance and value for money for citizens
* An increase in the accountability of the public service for achieving results

Responsibility for financial management in the public service

A feature of the reform to financial management was changing the responsibility for financial management from central agencies to line agencies and to line managers in line agencies. The reform included training public servants to manage the change in their roles and responsibilities in the context of the increasing autonomy and accountability of line agencies in government.

Forward estimates

The government introduced forward estimates for periods of three years identifying the costs of maintaining present policies into the future to enable the government to plan into the future.

Portfolio budgets

The government increased the authority of ministers to make decisions about budgets for their portfolios.

Evaluation

The result of the reform of financial management in the public service was to increase the efficiency and effectiveness of public administration and the emphasis on results in the delivery of services to citizens.

7. Performance management reform

The reform of performance management in the public service in Australia included introducing requirements for departments and agencies to produce plans and reports to Parliament on their performance from year to year.

The reform further included introducing performance contracts and agreements for managers in the public service in Australia. The management of performance by contracts and agreements included specifying performance standards, requiring managers to report on their performance, evaluating their performance, and enforcing their accountability for their performance by reference to their contracts and agreements.

Evaluation

The result of performance management reforms in the public service was to increase the efficiency and effectiveness of public administration and the emphasis on accountability for results in the delivery of services to citizens.

8. Service to the public

The reforms to the public service included the introduction of the following principles of service to the public:

* Transparency - ensuring the availability of information to citizens about engaging with government

* Access - ensuring equality of access to information and services

* Participation - ensuring citizens are able to participate in decisions about policy, infrastructure and services

* Responsiveness - ensuring government is able to respond to the legitimate expectations of citizens regarding infrastructure and services

The State Government of Queensland in Australia introduced a unique reform in the form of Community Cabinet meetings in the 1990s.

The purpose of Community Cabinet meetings is to enable government and citizens to talk about the citizens' expectations of government for their communities. The meetings are held in communities and citizens are able to meet in their communities with members of Parliament from both the government and the opposition to talk about issues of relevance to their communities. The citizens are able to meet with ministers and directors-general from a range of portfolios and departments. The ministers and directors-general return to the communities to talk about the manner in which the government is proposing to manage the issues with the communities.

Evaluation

The evaluation of the Community Cabinet experiment in Queensland is positive. A challenge for the future is for the government to assist people without the ability to engage with government on issues of relevance to their communities to acquire the ability to participate in decision making by government and represent their interests in engaging with the government for the future.

EVALUATION OF THE REFORMS

An evaluation report of the reforms published by the Commonwealth Government's Management Advisory Board in the 1990s made a finding of the following results of public service reforms:

* The Prime Minister and Premier and their agencies are in a better position to coordinate strategic policy priorities for the whole of government

* The ministers and their agencies are in a better position to establish strategic policy priorities for their portfolios

* The public servants are in a better position to offer 'frank and fearless' advice to ministers

An increase in the neutrality of the public service

CHALLENGES FOR THE FUTURE

Citizenship

A major challenge for government is to review the role of citizens in governance for the future in the context of the increasing demands of citizens for participation in policy making and decision making by government; and to assist citizens to acquire the ability to participate in decision making by government and represent their interests in engaging with the government for the future.

The relationship between the government and citizens is changing from a relationship of consultation, to a relationship of participation, and in specific cases, to a relationship of partnership between the government and specific communities, including indigenous communities.

BIBLIOGRAPHY

Commonwealth of Australia Constitution Act 1900

Public Service Act 1999

Commonwealth of Australia Reforming the Australian Public Service 1983 Australian Government Publishing Service, Canberra.

Corbett, D. 1996 Australian Public Sector Management Allen and Unwin, New South Wales.

Davis, G. and Keating, M. The Future of Governance: Policy Choices Allen and Unwin, New South Wales.

Keating, M., Wanna, J. and Weller, P. Institutions on the Edge? Capacity for Governance Allen and Unwin, New South Wales.

Organisation for Economic Co-operation and Development 1995 Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries OECD, Paris.

Osborne, D. and Gaebler, T. 1993 Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector Penguin, New York.

Review of Commonwealth Administration 1983 Report Australian Government Publishing Service, Canberra

Royal Commission on Australian Government Administration 1976 Report Australian Government Publishing Service, Canberra.

Task Force on Management Improvement 1992 The Australian Public Service Reformed: An evaluation of a decade of management reform Australian Government Publishing Service, Canberra.

Wanna, J., OFaircheallaigh, C. and Weller, P. 1992 Public Sector Management in Australia Centre for Australian Public Sector Management, Griffith University.

Weller, P., Forster, J. and Davis, G. 1993 Reforming the Public Service Centre for Australian Public Sector Management, Griffith University.

Weller, P. and Davis, G. 1996 New Ideas, Better Government Centre for Australian Public Sector Management, Griffith University.



สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี
พระราชทานกิตติบัตรอาคารอนุรักษ์ดีเด่น ประจำปี 2543
แก่กระทรวงมหาดไทย
ผู้ครอบครองอาคาร "ศาลากลางจังหวัดนนทบุรี (หลังเดิม)"
โดยการคัดเลือกของสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์