

นโยบายแห่งชาติเพื่อการพัฒนาาระบบสุขภาพในพื้นที่พหุวัฒนธรรม

1. สภาพปัญหาในปัจจุบัน

วิกฤตการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากจะเกิดการทำร้าย การบาดเจ็บ การตาย ความเครียด ความหวาดกลัวแล้ว ขณะนี้สถานการณ์กำลังนำไปสู่การขาดความเชื่อมั่นในหน่วยงานของรัฐ ประชาชนขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกันอย่างรุนแรง และยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการศึกษา

“ความรู้สึก” ในเรื่องความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาในอดีต รวมถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ ความเชื่อที่มีการเลือกปฏิบัติของรัฐ ได้ถูกสร้างให้เป็นเงื่อนไขความขัดแย้งในปัจจุบัน ทำให้คนจำนวนมากในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังรู้สึกว่าไม่ได้รับความยุติธรรมในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารราชการในระดับท้องถิ่น ความรู้สึกดังกล่าวกลายเป็นบริบทหรือเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความรุนแรงในพื้นที่ กล่าวคือทำให้เกิดข้ออ้างในการใช้ความรุนแรงเพื่อการเรียกคืนความสูญเสียอำนาจในด้านวัฒนธรรม สัญลักษณ์และความยุติธรรมและมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

1.1 โครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อการแก้ปัญหา

เหตุการณ์ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนหนึ่งมาจากความพยายามสร้างความหวาดกลัวและความหวาดระแวง ความรุนแรงขยายวงออกไปมากจนไม่สามารถควบคุมได้ การบริหารตามนโยบายจากส่วนกลางและใช้โครงสร้างองค์กรการจัดการในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถบรรเทาความรุนแรงของสถานการณ์ จึงจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการใหม่โดยการกระจายอำนาจ ซึ่งจะทำให้การแก้ปัญหาในด้านต่างๆ มีความเหมาะสมมากขึ้น

1.2 สภาพปัญหาาระบบความยุติธรรม

ตามหลักกฎหมายอิสลามเมื่อมีปัญหาคดีความ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวและมรดกที่มุสลิมเป็นทั้งโจทก์และจำเลย ดาโต๊ะยุติธรรมมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ปัจจุบันในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามนั้น ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ได้แก่ศาลจังหวัดและ ศาลเยาวชนและครอบครัวจะทำการพิจารณาและพิพากษาปัญหาและคดีความต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีดาโต๊ะยุติธรรมหนึ่งนายให้คำปรึกษาและวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อกำหนดอิสลามเท่านั้น ส่วนอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานเป็นของผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมายอิสลามควบคู่กับกฎหมายที่มีอยู่ได้เท่าที่ควร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการสถาปนาศาลชะรีอะฮ์เพื่อพัฒนาระบบการพิจารณาคดีครอบครัวและมรดกของชาวมุสลิมและผลักดันให้จัดตั้งศาลครอบครัวและมรดกในประเทศไทย

1.3 สภาพปัญหาาระบบการศึกษา

การศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นกุญแจสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากคุณภาพการศึกษาต่ำก็ย่อมส่งผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพ การว่างงาน การถูกเอารัดเอาเปรียบ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และต้องตกเป็นเหยื่อของผู้ไม่หวังดีในที่สุด

นอกจากจะมีการเรียนศาสนาในโรงเรียนสามัญตามปกติ ในพื้นที่ก็ยังจัดให้มีศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) ที่สอนศาสนาพื้นฐานสำหรับเด็กและเยาวชนไม่จำกัดอายุ โดยเรียนนอกเวลาเรียนปกติคือเรียนในวันเสาร์-อาทิตย์ หรือวันจันทร์กับวันพฤหัสบดีตอนเย็น

แม้ว่าจะมีระบบการศึกษาหลากหลายแต่พบว่า ในปี 2545 ประชากรอายุ 20-29 ปี ได้รับการศึกษาสามัญโดยเฉลี่ยรวม 8.3 ปี ซึ่งต่ำกว่าเยาวชนในจังหวัดอื่นๆ ในภาคใต้ที่ได้รับ 9.5 ปี และเยาวชนในภาคอื่นๆ ได้รับ 9 ปี นอกจากนี้ เพียงร้อยละ 2 ของประชากรวัยเรียนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้นที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนจากการทดสอบทั่วประเทศโดยกระทรวงศึกษาธิการ พบว่านักเรียนจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้คะแนนต่ำกว่านักเรียนในภาคอื่นๆ ในทุกวิชา ยกเว้นภาษาอังกฤษ¹ ปัญหาในระดับผลการศึกษายสามัญที่ต่ำกว่าเกณฑ์ปกตินั้นอาจเป็นปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นกับเยาวชนมุสลิมเท่านั้น โดยประมาณ 2 ใน 3 ของเด็กมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะถูกผู้ปกครองส่งไปเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ซึ่งมีชั่วโมงเรียนรวมกันสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง เทียบกับโรงเรียนของรัฐที่มีชั่วโมงเรียน 25 ชั่วโมงในหนึ่งสัปดาห์เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่ต้องการให้บุตรหลานเรียนศาสนาควบคู่ไปกับการเรียนสายสามัญ จึงนิยมเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และยังมีผู้ปกครองบางส่วนที่ยังคงนิยมให้เรียนศาสนาเพียงอย่างเดียว จึงส่งบุตรหลานให้เรียนสถาบันศึกษาปอเนาะ

นอกจากนี้พบว่า คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ควรปรับปรุงโดยเร่งด่วนถึงพอใช้ในทุกระดับคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนในอัตราร้อยละ 60 และร้อยละ 40 คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมาตรา 15(2) ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา ปัตตานีและนราธิวาสส่วนใหญ่ อยู่ในระดับที่ควรปรับปรุงโดยเร่งด่วนถึงพอใช้ในทุกระดับคุณภาพ

สาเหตุของปัญหาในการจัดการศึกษา

(1) ประชาชนไม่ยอมรับและไม่เชื่อมั่นในการจัดการศึกษาที่มาจากรัฐ เนื่องจากรัฐเข้ามาจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยปราศจากความเข้าใจมิติทางวัฒนธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งขาดการมีส่วนร่วมทั้งจากท้องถิ่น และจากภาคประชาชนอย่างเหมาะสม

(2) ปัญหาอคติ มุสลิมบางส่วนเข้าใจว่ารัฐใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการกลืนวัฒนธรรมมลายุมุสลิมให้หมดสิ้น ฝ่ายรัฐก็มองสถาบันการศึกษาที่สอนศาสนาที่ชุมชนตั้งขึ้นมา โดยเฉพาะตาดีกา สถาบันศึกษาปอเนาะ และโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม บางแห่งว่าเป็นแหล่ง

¹ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, มปป.

(3) การขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ โดยเป็นปัญหาในทุกพื้นที่โดยเฉพาะในวิชาหลัก 4 วิชา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ขาดแคลนครูถึงร้อยละ 70 ของอัตราบรรจุ ปัญหาความไม่สงบยังทำให้ครูที่มีประสบการณ์การสอนสูงๆ ขอย้ายออกจากพื้นที่กว่า 1500 คน ในรอบสามปี โดยเฉพาะครูไทยพุทธ ในขณะที่ครูที่บรรจุใหม่เข้าไปเป็นพนักงานราชการก็มีประสบการณ์น้อย

(4) บุคลากร ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เหตุการณ์ความไม่สงบมีผลต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยในรอบสามปีที่ผ่านมา มีโรงเรียนที่ถูกเผาหรือทำลายกว่า 200 แห่ง ครู บุคลากร นักเรียน นักศึกษาที่บาดเจ็บกว่า 300 คน และเสียชีวิตไปกว่า 100 คนแล้ว² ทำให้บุคลากรทางการศึกษา ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ไม่กล้ามาสอนตามปกติ โรงเรียนต้องปิดชั่วคราวทุกครั้งที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ใกล้เคียงเฉลี่ย 30-40 วัน หรือร้อยละ 20 ของเวลาเรียนต่อปี ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดการศึกษาโดยนักเรียนมีเวลาเรียนไม่เพียงพอ เนื่องจากโรงเรียนมีการปิดบ่อย เวลาที่ผู้เรียนจะได้เรียนจริงๆ ไม่เพียงพอต่อคุณภาพการเรียนการสอนให้ยังตกต่ำลง และผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของผู้เรียน

1.4 สภาพปัญหาาระบบเศรษฐกิจ

แม้ว่าสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น แต่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้สูง ทั้งยังมีภาวะความยากจนสูง โดยในปี 2550 นคริธาสมิคนจนร้อยละ 20.0 ของประชากรในจังหวัด ขณะที่ปัตตานี มีคนจนร้อยละ 19.7 ซึ่งสูงเป็นกว่าสี่เท่าภาวะความยากจนของภาคใต้ที่มีคนจนร้อยละ 5.9 ของประชากรในภาคใต้ และสูงกว่าเท่าตัวของระดับภาวะความยากจนของประเทศที่มีคนจนอยู่ร้อยละ 8.5³ โดยประชาชนในสามจังหวัดชายแดนขาดความมั่นคงในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะชุมชนที่อยู่รอบๆ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ขาดอำนาจในการบริหารจัดการกับทรัพยากรสินประชาชนในพื้นที่จึงถูกกลืนสิทธิโดยบุคคลภายนอกที่สามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ หรืออิทธิพลทางการเมืองได้แย่งชิงเอาทรัพยากรเหล่านี้ไป⁴ การที่ชุมชนไร้อำนาจถือเป็นอีกมิติหนึ่งที่กระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่

1.5 สภาพปัญหาทางสังคม ประเพณี วัฒนธรรม

พื้นที่ชายแดนภาคใต้มีการระบาดของยาเสพติดและอบายมุขมากจนเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดโดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน และกำลังบ่อนทำลายบริบทของพื้นที่ที่ยึดมั่นในหลักการศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ปัญหาควบคู่กันคือความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การใช้

² ข้อมูล ณ วันที่ 15 กรกฎาคม 2550

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551, รายงานการประเมินภาวะความยากจน ปี 2550

⁴ รายงานคณะอนุกรรมการศึกษาวิถีทางการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ (คณะ 3) คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) มีนาคม 2549

2. กรอบยุทธศาสตร์และแนวทางการทำงาน

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์และแนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การคุ้มครองความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ และสร้างภูมิคุ้มกันแก่คนกลุ่มเสี่ยง มีแนวทางหลักดังนี้

- (1.1) บูรณาการแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนการรักษาความปลอดภัย
- (1.2) ส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพงานยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม
- (1.3) ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ไม่สงบอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง
- (1.4) ปรับความคิดความเชื่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับขบวนการก่อความไม่สงบ
- (1.5) การเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคีเข้ามามีส่วนร่วม
- (1.6) ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจัง ครบวงจร และต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การแก้ไขปัญหาความยากจนและเสริมสร้างความมั่นคงทางอาชีพและรายได้ สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีแนวทางหลัก ดังนี้

- (2.1) พัฒนาความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้และความมั่นคงในการดำรงชีวิตของกลุ่มเป้าหมาย
- (2.2) สนับสนุนกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนผ่านการจัดการทำแผนชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาคุณภาพคน เพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำและยกระดับคุณภาพชีวิต มีแนวทาง ดังนี้

- (3.1) ขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบทุกระดับอย่างจริงจัง
- (3.2) พัฒนาระบบบริการสาธารณสุขให้เพียงพอมีคุณภาพได้มาตรฐาน เข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง
- (3.3) พัฒนาความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มคน
- (3.4) ส่งเสริมการใช้ทุนสังคมโดยเฉพาะทุนวัฒนธรรมของท้องถิ่น
- (3.5) พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพได้มาตรฐานตามความต้องการของตลาดแรงงานทั้งในและต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างความเข้มแข็งฐานเศรษฐกิจของพื้นที่และการพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศ มีแนวทางหลักดังนี้

- (4.1) ขยายฐานการผลิตด้านการเกษตรให้หลากหลายเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมแปรรูปและตลาด โดยการปรับปรุงผลิตภาพการผลิต (Productivity) การพัฒนาระบบตลาด และการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมแปรรูป

- (4.2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านการเกษตรอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ
- (4.3) พัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน
- (4.4) สร้างโอกาสใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ด้วยการเปิดประตูทางทะเลสู่นานาชาติเพื่อเหนี่ยวนำการลงทุนใหม่ ๆ สู่พื้นที่
- (4.5) การเสริมสร้างความสัมพันธ์ และความเข้าใจที่ดีกับต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารจัดการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ มีแนวทางหลัก ดังนี้

- (5.1) เร่งปรับปรุงและจัดทำกฎระเบียบเฉพาะในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- (5.2) ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่บูรณาการการพัฒนาแผนงานโครงการ

3 แนวทางแก้ไขปัญหา

หน่วยงาน เครือข่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อาทิเช่น คณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาบันวิจัยระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา เครือข่ายสมัชชาสุขภาพในสามจังหวัด สถาบันรัฐศาสตร์ในภาคใต้ ได้วิเคราะห์สถานการณ์ รวบรวมข้อมูลวิชาการ สังเคราะห์องค์ความรู้ผ่านกระบวนการสมัชชาสุขภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และประมวลเป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสุขภาพในพื้นที่พหุวัฒนธรรม จำแนกเป็น 5 ด้านหลักคือ ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ ด้านระบบความยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมวัฒนธรรมตามเอกสารผนวก 1/1/3

ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสุขภาพในพื้นที่พหุวัฒนธรรม ตามเอกสารผนวก1/1/3 ประกอบรายงานนี้ พร้อมทั้งพิจารณาร่างมติตามเอกสารร่างมติ 1/3