

ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสุขภาพในพื้นที่พหุวัฒนธรรม

๑. สภาพปัญหาในปัจจุบัน

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

“ความรู้สึก” ในเรื่องความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาในอดีต รวมถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ ความเชื่อว่ามี การเลือกปฏิบัติของรัฐ ได้ถูกสร้างให้เป็นเงื่อนไขความขัดแย้งในปัจจุบัน ทำให้คนจำนวนมากในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ยิ่งรู้สึกที่ไม่ได้รับความยุติธรรมในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารราชการในระดับท้องถิ่น ความรู้สึกดังกล่าวกลายเป็นบริบทหรือเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความรุนแรงในพื้นที่ กล่าวคือทำให้เกิดข้ออ้างในการใช้ความรุนแรงเพื่อการเรียกคืนความสูญเสียอำนาจในด้านวัฒนธรรม สัญลักษณ์และความยุติธรรมและมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

๑.๑ โครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อการแก้ปัญหา

เหตุการณ์ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนหนึ่งมาจากความพยายามสร้างความหวาดกลัว และความหวาดระแวง ความรุนแรงขยายวงออกไปมากจนไม่สามารถควบคุมได้ การบริหารตามนโยบายจากส่วนกลางและใช้โครงสร้างองค์กรการจัดการในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถบรรเทาความรุนแรงของสถานการณ์ จึงจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการใหม่โดยการกระจายอำนาจ ซึ่งจะทำให้การแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ มีความเหมาะสมมากขึ้น

๑.๒ สภาพปัญหาระบบความยุติธรรม

ตามหลักกฎหมายอิสลามเมื่อมีปัญหาคดีความ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับครอบครัวและมรดกที่มุสลิมเป็นทั้งโจทก์ และจำเลย ดาโต๊ะยุติธรรมมีอำนาจเด็ดขาดในการพิพากษาพิพากษาคดี แต่ปัจจุบันในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามนั้น ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ได้แก่ศาลจังหวัดและ ศาลเยาวชนและครอบครัว จะทำการพิจารณาและพิพากษาปัญหาและคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีดาโต๊ะยุติธรรมหนึ่งนายให้คำปรึกษา และวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อกฎหมายอิสลามเท่านั้น ส่วนอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานเป็นของผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ทำให้ไม่สามารถใช้กฎหมายอิสลามควบคู่กับกฎหมายที่มีอยู่ได้เท่าที่ควร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการสถาปนาศาลชะรีอะฮ์เพื่อพัฒนาระบบการพิจารณาคดีครอบครัวและมรดกของชาวมุสลิมและผลักดันให้จัดตั้งศาลครอบครัวและมรดกในประเทศไทย

๑.๓ สภาพปัญหาระบบการศึกษา

การศึกษาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นับเป็นกุญแจสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากคุณภาพการศึกษาต่ำก็ย่อมส่งผลกระทบต่อปัญหาสุขภาพ การว่างงาน การถูกเอารัดเอาเปรียบ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และต้องตกเป็นเหยื่อของผู้ไม่หวังดีในที่สุด

นอกจากจะมีการเรียนศาสนาในโรงเรียนสามัญตามปกติ ในพื้นที่ที่ยังจัดให้มีศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด (ตาดีกา) ที่สอนศาสนาพื้นฐานสำหรับเด็กและเยาวชนไม่จำกัดอายุ โดยเรียนนอกเวลาเรียนปกติคือเรียนในวันเสาร์-อาทิตย์ หรือวันจันทร์กับวันพฤหัสบดีตอนเย็น

แม้ว่าจะมีระบบการศึกษาหลากหลายแต่พบว่า ในปี ๒๕๔๕ ประชากรอายุ ๒๐-๒๙ ปี ได้รับการศึกษาสามัญโดยเฉลี่ยรวม ๘.๓ ปี ซึ่งต่ำกว่าเยาวชนในจังหวัดอื่น ๆ ในภาคใต้ที่ได้รับ ๙.๕ ปี และเยาวชนในภาคอื่น ๆ ได้รับ ๙ ปี นอกจากนี้ เพียงร้อยละ ๒ ของประชากรวัยเรียนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้นที่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนจากการทดสอบทั่วประเทศโดยกระทรวงศึกษาธิการพบว่านักเรียนจากสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้คะแนนต่ำกว่านักเรียนในภาคอื่น ๆ ในทุกวิชา ยกเว้นภาษาอังกฤษ^๑ ปัญหาในระดับผลการศึกษาสายสามัญที่ต่ำกว่าเกณฑ์ปกตินั้นอาจเป็นปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นกับเยาวชนมุสลิมเท่านั้น โดยประมาณ ๒ ใน ๓ ของเด็กมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะถูกผู้ปกครองส่งไปเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ซึ่งมีชั่วโมงเรียนรวมกันสัปดาห์ละ ๓๕ ชั่วโมงเทียบกับโรงเรียนของรัฐที่มีชั่วโมงเรียน ๒๕ ชั่วโมงในหนึ่งสัปดาห์เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่ต้องการให้บุตรหลานเรียนศาสนาควบคู่ไปกับการเรียนสายสามัญ จึงนิยมเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และยังมีผู้ปกครองบางส่วนที่ยังคงนิยมให้เรียนศาสนาเพียงอย่างเดียว จึงส่งบุตรหลานให้เรียนสถาบันศึกษาปอเนาะ

นอกจากนี้พบว่า คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ควรปรับปรุงโดยเร่งด่วนถึงพอใช้ในทุกปัจจัยคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนในอัตราร้อยละ ๖๐ และร้อยละ ๔๐ คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมาตรา ๑๕ (๒) ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดยะลา ปัตตานีและนราธิวาสส่วนใหญ่ อยู่ในระดับที่ควรปรับปรุงโดยเร่งด่วนถึงพอใช้ในทุกปัจจัยคุณภาพ

สาเหตุของปัญหาในการจัดการศึกษา

(๑) ประชาชนไม่ยอมรับและไม่เชื่อมั่นในการจัดการศึกษาที่มาจากรัฐ เนื่องจากรัฐเข้ามาจัดการศึกษาของท้องถิ่นโดยปราศจากความเข้าใจมิติทางวัฒนธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งขาดการมีส่วนร่วมทั้งจากท้องถิ่น และจากภาคประชาชนอย่างเหมาะสม

(๒) ปัญหาอคติ มุสลิมบางส่วนเข้าใจว่ารัฐใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการกลืนวัฒนธรรมมลายูมุสลิมให้หมดสิ้น ฝ่ายรัฐก็มองสถาบันการศึกษาที่สอนศาสนาที่ชุมชนตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะตาดีกา สถาบันศึกษาปอเนาะ และโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม บางแห่งว่าเป็นแหล่งบ่มเพาะอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน และอุดมการณ์ที่ใช้ความรุนแรง อีกทั้งเยาวชนที่เข้ารับการศึกษานาสถาบันศึกษาเหล่านี้ก็ถูกมองว่าอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความไม่สงบ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวมุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่นิยมให้บุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐ ประกอบกับความไม่เข้าใจของภาครัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสถาบันการศึกษาของมุสลิมและรัฐไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาในสถาบันศึกษาปอเนาะและตาดีกาเท่าที่ควร

(๓) การขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ โดยเป็นปัญหาในทุกพื้นที่โดยเฉพาะในวิชาหลัก ๔ วิชา ได้แก่ ภาษาไทย

^๑ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ, มปป.

ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ขาดแคลนครูถึงร้อยละ ๗๐ ของอัตราบรรจุ ปัญหาความไม่สงบยังทำให้ครูที่มีประสบการณ์การสอนสูง ๆ ขอย้ายออกจากพื้นที่กว่า ๑๕๐๐ คน ในรอบสามปี โดยเฉพาะครูไทยพุทธ ในขณะที่ครูที่บรรจุใหม่เข้าไปเป็นพนักงานราชการก็มีประสบการณ์น้อย

(๔) บุคลากร ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เหตุการณ์ความไม่สงบมีผลต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยในรอบสามปีที่ผ่านมา มีโรงเรียนที่ถูกเผาหรือทำลายกว่า ๒๐๐ แห่ง ครู บุคลากร นักเรียน นักศึกษาที่บาดเจ็บกว่า ๓๐๐ คน และเสียชีวิตไปกว่า ๑๐๐ คนแล้ว^๒ ทำให้บุคลากรทางการศึกษา ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ไม่กล้ามาสอนตามปกติ โรงเรียนต้องปิดชั่วคราวทุกครั้งที่มีเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ ใกล้เคียงเฉลี่ย ๓๐-๔๐ วัน หรือร้อยละ ๒๐ ของเวลาเรียนต่อปี ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดการศึกษาโดยนักเรียนมีเวลาเรียนไม่เพียงพอ เนื่องจากโรงเรียนมีการปิดบ่อย เวลาที่ผู้เรียนจะได้เรียนจริง ๆ ไม่เพียงพอต่อคุณภาพการเรียนการสอนให้ยิ่งตกต่ำลง และผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการของผู้เรียน

๑.๔ สภาพปัญหาระบบเศรษฐกิจ

แม้ว่าสามจังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น แต่มีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้สูง ทั้งยังมีภาวะความยากจนสูง โดยในปี ๒๕๕๐ นครราชสีมามีคนจนร้อยละ ๒๐.๐ ของประชากรในจังหวัด ขณะที่ปัตตานี มีคนจนร้อยละ ๑๙.๗ ซึ่งสูงเป็นกว่าสี่เท่าภาวะความยากจนของภาคใต้ที่มีคนจนร้อยละ ๘.๙ ของประชากรในภาคใต้ และสูงกว่าเท่าตัวของระดับภาวะความยากจนของประเทศที่มีคนจนอยู่ร้อยละ ๘.๕^๓ โดยประชาชนในสามจังหวัดชายแดนขาดความมั่นคงในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะชุมชนที่อยู่รอบ ๆ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ขาดอำนาจในการบริหารจัดการกับทรัพย์สินประชาชนในพื้นที่จึงถูกกลืนโดยบุคคลภายนอกที่สามารถใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ หรืออิทธิพลทางการเมืองโต้แย้งชิงเอาทรัพยากรเหล่านี้ไป^๔ การที่ชุมชนไร้อำนาจถือเป็นอีกมิติหนึ่งที่กระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่

๑.๕ สภาพปัญหาทางสังคม ประเพณี วัฒนธรรม

พื้นที่ชายแดนภาคใต้มีการระบาดของยาเสพติดและอบายมุขมากจนเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดโดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน และกำลังบ่อนทำลายบริบทของพื้นที่ที่ยึดมั่นในหลักการศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ปัญหาควบคู่กันคือความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว ตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การใช้ชีวิตคู่ และการอบรมเลี้ยงดูบุตรตามหลักการศาสนา ความรู้สึกไม่ได้เป็นเจ้าของพื้นที่ และการไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหาร การพัฒนา ส่งผลต่อความรัก ความหวงแหนและความพร้อมที่จะปกป้องรักษาทรัพย์สินและประโยชน์ของประเทศชาติ

๒. กรอบยุทธศาสตร์และแนวทางการทำงาน

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์และแนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ๕ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

^๒ ข้อมูล ณ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐

^๓ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๑, รายงานการประเมินภาวะความยากจน ปี ๒๕๕๐

^๔ รายงานคณะอนุกรรมการศึกษาวิถีทางการพัฒนาเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ (คณะ ๓) คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) มีนาคม ๒๕๔๙

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การคุ้มครองความปลอดภัย การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในอำนาจรัฐ และสร้างภูมิคุ้มกันแก่คนกลุ่มเสี่ยง มีแนวทางหลักดังนี้

- (๑.๑) บูรณาการแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนการรักษาความปลอดภัย
- (๑.๒) ส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพงานยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม
- (๑.๓) ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ไม่สงบอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง
- (๑.๔) ปรับความคิดความเชื่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับขบวนการก่อความไม่สงบ
- (๑.๕) การเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคีเข้ามามีส่วนร่วม
- (๑.๖) ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง ครอบวงจร และต่อเนื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การแก้ไขปัญหาความยากจนและเสริมสร้างความมั่นคงทางอาชีพและรายได้ สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีแนวทางหลัก ดังนี้

- (๒.๑) พัฒนาความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้และความมั่นคงในการดำรงชีวิตของกลุ่มเป้าหมาย
- (๒.๒) สนับสนุนกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

ผ่านการจัดการทำแผนชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาคุณภาพคน เพื่อสร้างโอกาสการมีงานทำและยกระดับคุณภาพชีวิต มีแนวทางดังนี้

- (๓.๑) ขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบทุกระดับอย่างจริงจัง
- (๓.๒) พัฒนาระบบบริการสาธารณสุขให้เพียงพอมีคุณภาพได้มาตรฐาน เข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง
- (๓.๓) พัฒนาความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มคน
- (๓.๔) ส่งเสริมการใช้ทุนสังคมโดยเฉพาะทุนวัฒนธรรมของท้องถิ่น
- (๓.๕) พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้มีคุณภาพได้มาตรฐานตามความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งในและต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ เสริมสร้างความเข้มแข็งฐานเศรษฐกิจของพื้นที่และการพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศ มีแนวทางหลักดังนี้

(๔.๑) ขยายฐานการผลิตด้านการเกษตรให้หลากหลายเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมแปรรูปและตลาด โดยการปรับปรุงผลผลิตภาพการผลิต (Productivity) การพัฒนาระบบตลาด และการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมแปรรูป

- (๔.๒) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนการพัฒนาด้านการเกษตรอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ
- (๔.๓) พัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

(๔.๔) สร้างโอกาสใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ด้วยการเปิดประตูทางทะเลสู่นานาชาติเพื่อเหนี่ยวนำการลงทุนใหม่ ๆ สู่พื้นที่

- (๔.๕) การเสริมสร้างความสัมพันธ์ และความเข้าใจที่ดีกับต่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การบริหารจัดการเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ มีแนวทางหลัก ดังนี้

- (๕.๑) เร่งปรับปรุงและจัดทำกฎระเบียบเฉพาะในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้

- (๕.๒) ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่บูรณาการการพัฒนาแผนงาน โครงการ

๓. แนวทางแก้ไขปัญหา

หน่วยงาน เครือข่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อาทิเช่น คณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถาบันวิจัยระบบสุขภาพภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา เครือข่ายสมัชชาสุขภาพในสามจังหวัด สถาบันรัฐศาสตร์ในภาคใต้ ได้วิเคราะห์สถานการณ์ รวบรวมข้อมูลวิชาการ สังเคราะห์องค์ความรู้ผ่านกระบวนการสมัชชาสุขภาพในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และประมวลเป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสุขภาพในพื้นที่พหุวัฒนธรรม จำแนกเป็น ๕ ด้านหลักคือ ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ ด้านระบบความยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมวัฒนธรรมตามเอกสารผนวก ๑ / ๑ / ๓

ประเด็นพิจารณาของสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ขอให้สมัชชาสุขภาพแห่งชาติพิจารณาข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสุขภาพในพื้นที่พหุวัฒนธรรมตามเอกสารผนวก ๑ / ๑ / ๓ ประกอบรายงานนี้ พร้อมทั้งพิจารณาร่างมติตามเอกสารร่างมติ ๑ / ๓