

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังคงวนเวียนอยู่ไม่ขาดสาย ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าเกิดจากปัญหาใด ใครเป็นผู้กระทำ เป็นบุคคลหรือกลุ่มคน หรือองค์กร ถ้าจะสะท้อนความเสียหายที่เกิดขึ้นคนที่อยู่ในสภาพน่าเห็นใจที่สุด คงหนีไม่พ้นประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ต้องแบกรับและทนอยู่กับเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่อย่างไม่รู้วันสิ้นสุด ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน เกิดเป็นบาดแผลที่ร้าวลึกขึ้นภายในจิตใจ หลายฝ่ายต่างร่วมกันจัดทำยุทธศาสตร์หลายยุทธศาสตร์ที่จะเร่งผลักดันให้การช่วยเหลือ และบรรเทาความทุกข์อันเกิดจากผลกระทบเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ยุทธศาสตร์การสร้างเครือข่าย โดยให้แกนนำสตรีผู้สูญเสีย ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน และอาสาสมัคร ลงไปทำงานเยียวยาในพื้นที่, ยุทธศาสตร์สนับสนุนให้เกิดการเยียวยาเด็กและสตรี ซึ่งจะทำทั้งในรูปแบบการสร้างองค์ความรู้ หลักสูตร และจัดอบรม เพื่อลดทอนปัญหาต่างๆ และหนึ่งในนั้น คือ “ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้” ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพ และมีกรมการปกครองเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนภารกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 – จนถึงปัจจุบัน

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบ แน่แน่นอนว่าผลกระทบจากความรุนแรงคงไม่ได้จำกัดกรอบเฉพาะแค่ความสูญเสียที่สามารถจ่ายเงินเยียวยาแล้วก็จะจบไป เพราะผลกระทบทางจิตใจ ทรัพย์สิน รวมทั้งโอกาสในการพัฒนาตนเองเพื่อให้สามารถปรับตัวให้คงอยู่กับสถานการณ์และผลกระทบที่ได้รับต่างหากที่น่าวิตกยิ่งกว่า โดยเฉพาะสภาพจิตใจของเด็กๆ ที่ต้องเผชิญกับภาพความรุนแรงซ้ำกันปีแล้วปีเล่า ซ้ำร้ายหลายคนยังต้องพบกับประสบการณ์อันเลวร้ายด้วยตัวเองอีกด้วย สำหรับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบมีหลายด้าน ไม่ใช่เฉพาะผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ ดังนั้นการเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือเยียวยาให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทุกด้าน เป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ และการให้ความช่วยเหลือจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ให้การช่วยเหลือแต่เพียงครั้งแรกที่ได้รับผลกระทบแล้วจบไป

แต่จะต้องติดตามอย่างต่อเนื่อง และพร้อมให้การช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบรายใหม่ที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน ที่จะต้องให้การเยียวยา ซึ่งยังไม่รวมถึงผู้เสียหาย (คู่มือการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : 8) ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในพื้นที่ นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ฉะนั้นการดำเนินนโยบายที่หลายฝ่ายต่างจัดทำขึ้นนั้นจะเป็นแนวทางหนึ่งในการดับชนวนปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริงหรือ เพราะหากการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ จะทำให้การแก้ไขปัญหาล้มเหลวได้ยาก และอาจเพิ่มความรุนแรงเป็นทวีคูณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการพิจารณาหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการให้ความช่วยเหลือกรณีพิเศษอื่นๆ ในด้านการจัดระบบสวัสดิการ ด้านความมั่นคงปลอดภัย ด้านความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้คนในชุมชน และด้านการฟื้นฟูทางจิตใจ

“ผู้วิจัยในฐานะปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ) รับผิดชอบงานช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2554 มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ในพื้นที่อำเภอหนองจิก ซึ่งเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดปัตตานี จากบทบาทหน้าที่ต้องมีการติดต่อประสาน ประชุมร่วมกับหน่วยงานในระดับจังหวัด และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ในจังหวัดปัตตานีเป็นประจำ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553 ทั้งนี้เพราะจังหวัดปัตตานีเป็นหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีสถานการณ์ความไม่สงบอย่างต่อเนื่องเฉกเช่นเดียวกับจังหวัดยะลาและนราธิวาส แต่ผู้วิจัยต้องการศึกษาในเชิงลึกมากกว่าในทางกว้างจึงทำการศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ซึ่งสามารถนำผลการสังเกตการณ์ (Observation) ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ในพื้นที่มาเข้าร่วมด้วย ในการติดตามการดำเนินยุทธศาสตร์ตามนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ว่าได้รับผลกระทบอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผลการวิจัยจะเป็นส่วนสะท้อนให้เห็นว่าการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ที่รัฐกระทำอยู่ในขณะนี้ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องชอบธรรม และมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับความจริง และข้อเท็จจริงของปัญหาในด้านต่างๆ อย่างไร เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงแนวทางในการจัดทำนโยบายให้มีความสอดคล้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้น และเป็นแนวทางที่สามารถนำไปใช้ลดความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้อีกทางหนึ่งและนำไปสู่การช่วยเหลือกลุ่มคนหรือประชาชนที่ไม่เข้าใจบทบาทของภาครัฐที่มีต่อความเป็นอยู่ของตนเองได้เข้าใจและรับรู้การปฏิบัติงานขององค์การทางการเมืองมากขึ้น”

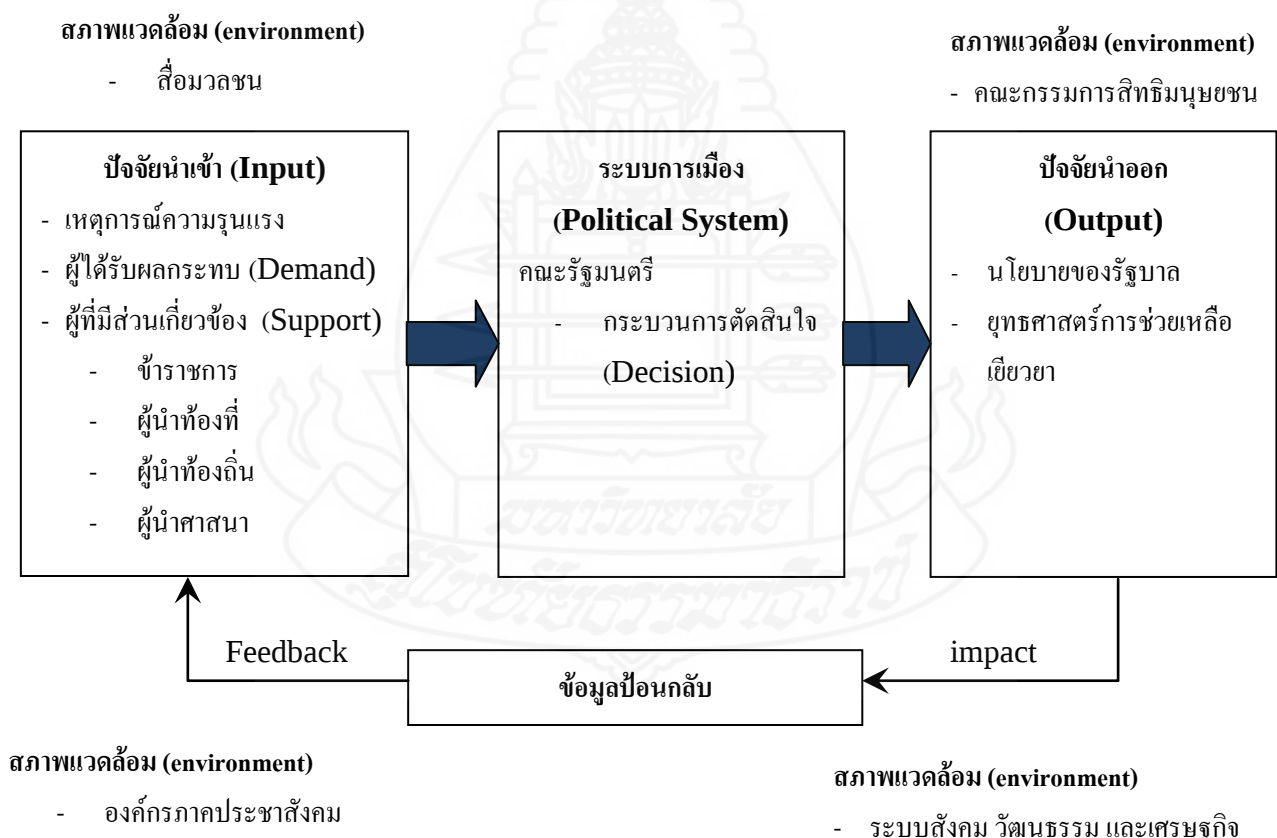
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553

2.3 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดในการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553 จากความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินยุทธศาสตร์ตามนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี เพื่อให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถมองเห็นภาพและผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นอย่างชัดเจน

การดำเนินยุทธศาสตร์ตามนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานต่างดำเนินยุทธศาสตร์ตามนโยบายการให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ มากมายหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการชดเชยในรูปแบบเงินสด การช่วยเหลือด้านอาชีพ กิจกรรมคลายเครียดเพื่อฟื้นฟูด้านสุขภาพจิต หรือแม้แต่การให้ทายาทรับราชการ เหล่านี้ล้วนเป็นกิจกรรมที่สำคัญของกระบวนการนโยบาย ซึ่งต้องศึกษาว่าปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุน และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ตามนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

หากนำแนวคิดตามทฤษฎีระบบ (System Theory) มาใช้ในการมองกระบวนการนโยบายทั้งหมด ก็จะทำให้เราต้องมาวิเคราะห์สิ่งที่ทำให้เราเห็น จุดเริ่มต้น ซึ่งก็คือ ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ เหตุการณ์ความรุนแรง สถานการณ์ความไม่สงบ ความหวาดระแวงต่อภาครัฐ ความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบ (Demand) ประชาชนให้ความร่วมมือต่อภาครัฐ (Support) จุดที่อยู่ตรงกลาง คือ การตัดสินใจของรัฐบาล และผลขั้นสุดท้าย นั่นคือผลผลิต คือ นโยบายการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ รวมถึงกระบวนการย้อนกลับคือผลกระทบ ซึ่งต่างพึ่งพิงกันด้วยอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอกอันได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งนานาชาติ ดังนั้น จึงต้องวิเคราะห์ผลผลิตจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าส่งผลกระทบอย่างไร พิสูจน์โดยศึกษาจากความจริงสะท้อนถึงปัจจัยนำเข้า ถึงแม้ว่าการศึกษา นโยบายจะมีลักษณะอัตวิสัยบ้างก็ตาม

4. ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งขอบเขตการวิจัยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ประกอบด้วย

4.1.1 ความคิดเห็นของข้าราชการซึ่งรับผิดชอบงานศูนย์เยียวยาในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำศาสนา และผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานีเกี่ยวกับการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

จากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานีที่ผ่านมา โดยพิจารณาในด้านการจัดระบบสวัสดิการ ด้านความมั่นคงปลอดภัย ด้านความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้คนในชุมชน และด้านการฟื้นฟูจิตใจ ว่ามีผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์ฯ อย่างไร

4.1.2 ปัจจัยที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ตามนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดปัตตานี

4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ที่ศึกษาและกรอบระยะเวลา เป็นการศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดปัตตานี ซึ่งประกอบด้วย อำเภอเมืองปัตตานี อำเภอหนองจิก อำเภอยะหริ่ง อำเภอยะรัง อำเภอปะนาเระ อำเภอสายบุรี อำเภอโคกโพธิ์ อำเภอแม่ลาน อำเภอไม้แก่น อำเภอกะป้อ อำเภอทุ่งยางแดง และอำเภอมาบอ จากการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553

4.3 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เป็นการศึกษาเฉพาะข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา และผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 ระบบการเมือง หมายถึง คณะรัฐมนตรีใช้กระบวนการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

5.2 ผลกระทบ หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากที่มีการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ในแต่ละด้าน ได้แก่ (1) ด้านการจัดระบบสวัสดิการ (2) ด้านความมั่นคง ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน (3) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน (4) ด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้คนในชุมชน และ (5) ด้านการฟื้นฟูจิตใจ

5.3 สถานการณ์ความไม่สงบ หมายถึง เหตุการณ์ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา เช่น การยิงรายวัน การวางระเบิด การปิดถนนประท้วง การเผาสถานที่ราชการ การทำลายทรัพย์สินราษฎร และทำร้ายร่างกาย ส่งผลให้มีบุคคลได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยที่ตำรวจ ทหาร และฝ่ายปกครองตรวจสอบและรับรอง แล้วระบุว่าเป็นเหตุการณ์ความรุนแรง

5.4 ปัจจัยเกื้อหนุน หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น วิธีปฏิบัติและหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือเยียวยา สภาพแวดล้อมทางสังคม/ชุมชน เป็นต้น

5.5 ผู้ได้รับผลกระทบ หมายถึง บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ ทุพพลภาพ เสียชีวิต และทรัพย์สินเสียหายจากเหตุการณ์ โดยที่ตำรวจ ทหารและฝ่ายปกครองตรวจสอบและรับรองแล้วระบุว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากผู้ก่อความไม่สงบกระทำ

5.6 ทรัพย์สินเสียหาย หมายถึง ทรัพย์สินของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ที่อยู่อาศัย รถยนต์ รถจักรยานยนต์ สวนยางพารา ฯลฯ

5.7 การเยียวยา หมายถึง การให้ความช่วยเหลือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ

5.8 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการที่รับผิดชอบงานศูนย์เยียวยาระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา และผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี

5.9 นโยบายของรัฐ หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นโดยเจตนาเพื่อแก้ปัญหา และให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

5.10 ยุทธศาสตร์ หมายถึง แนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบถึงผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553

6.2 ได้ทราบถึงปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553

6.3 ผลจากการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณานำข้อมูลไปปรับปรุงรูปแบบ วิธีการ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขนโยบายการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานีเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

