

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดปัตตานี ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2553 ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์

- 1.1 ทฤษฎีระบบ (System Theory)
- 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์
- 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับประเมินผลกระทบ

2. สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี

- 2.1 ประวัติและความเป็นมาของจังหวัดปัตตานี
- 2.2 สาเหตุของปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2.3 แนวทางการแก้ปัญหา

3. ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ

- 3.1 นโยบายการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ ความไม่สงบฯ
- 3.2 ความเป็นมาในการเกิดศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจังหวัดปัตตานี
- 3.3 หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 3.4 การให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
- 3.5 มาตรการจูงใจ และช่วยเหลือทายาทเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3.6 ดัชนีตัวชี้วัดการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์

1.1 ทฤษฎีระบบ (System Theory)

“ระบบการเมือง” หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ เพื่อสังคม โดยมีอำนาจรองรับ บังคับให้ปฏิบัติตาม สิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนั้นๆ ประกอบด้วย ชื่อเสียง เกียรติยศ อำนาจ ความมั่นคง และอื่นๆ สิ่งเหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ความต้องการที่ได้รับสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกในระบบการเมืองมีอยู่อย่างหลากหลาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่านั้นๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ได้รับความพึงพอใจจากการจัดสรรคุณค่ามากที่สุด ทั้งนี้เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นเนื่องมาจากการแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้น และในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้จะต้องมีสถาบันหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจและจัดสรรคุณค่า จึงจำเป็นที่สถาบันนั้นๆ จะต้องอาศัย “อำนาจ” การบังคับให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของระบบการเมืองปฏิบัติตามด้วย (พฤทธิสาณ ชุมพล, 2544 : 102)

1.1.1 ความหมายของการเมือง

พจนานุกรมภาษาอังกฤษ (อ้างถึงใน เสนีย์ คำสุข, 2546: 49) ให้ความหมายคำว่า Politics ไว้กว้างๆ หลายอย่าง คือ เป็นทั้งศาสตร์ (Science) หรือศิลป์ (Art) เกี่ยวกับการปกครอง (Government) ของรัฐ (State) หรือเกี่ยวข้องกับการขึ้นนำหรือการมีอิทธิพลของนโยบายของรัฐบาล

เพลโต และอริสโตเติล (อ้างถึงใน เสนีย์ คำสุข, 2546: 50) เห็นว่า ความหมายของการเมืองมีความสัมพันธ์กับรัฐ ความยุติธรรม และคุณธรรม มองว่า “คนโดยธรรมชาติเป็นสัตว์การเมือง” คนจึงสามารถแสดงออกถึงธรรมชาติของความเป็นเหตุผลและคุณธรรมได้ภายในประชาคมทางการเมืองหรือรัฐ

โรมัส อไควนัส (อ้างถึงใน เสนีย์ คำสุข, 2546: 50) มองว่า การเมืองสัมพันธ์กับกฎหมายและกฤษฎีกา และผ่านมาทางศาสนจักรเพื่อใช้ในการปกครองอาณาจักร

เสนีย์ คำสุข (2546: 51) กล่าวว่า การเมืองเป็นกิจกรรมที่กลุ่มต่างๆ เข้าถึงการตัดสินใจร่วม ที่มีผลผูกพันทุกกลุ่มผ่านทางความพยายามในการปรับเปลี่ยนความแตกต่างระหว่างสมาชิกของกลุ่มต่างๆ ในแง่การเมืองเกี่ยวข้องกับ 4 ประเด็นสำคัญคือ

- 1) เป็นกิจกรรมร่วมกัน (Collective Activity) หรือเกี่ยวข้องประชาชนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือของสังคม
- 2) มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายทั้งในวัตถุประสงค์ และแนวทางการทางการเมือง

3) เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนสัมพันธภาพระหว่างความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มต่างๆ ดังกล่าว ทั้งโดยวิธีการเจรจาทำความเข้าใจ และการชักจูงโน้มน้าวใจ

4) การตัดสินใจทางการเมือง จึงกลายเป็นนโยบายเชิงการให้อำนาจสำหรับกลุ่ม มีผลผูกพันสมาชิกต่อการตัดสินใจและถ้าจำเป็นก็อาจต้องใช้กำลังบังคับ

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549: 6) กล่าวว่า การเมือง หมายถึง กิจกรรมของบุคคลและสถาบันในอันที่จะจัดปัญหาหรือความขัดแย้งทางสาธารณะ การจัดสรร แบ่งปัน หรือประสานประโยชน์ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมตามโอกาสและความสำคัญของกลุ่มและบุคคลเพื่อความคงอยู่และสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม

1.1.2 กระบวนการทางการเมือง (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, 2546 : 28)

ทฤษฎีกระบวนการทางการเมืองอธิบายกระบวนการทางการเมืองในลักษณะของการแสวงหา การรักษาและการใช้อำนาจทางการเมือง โดยวางอยู่บนรากฐานของความสัมพันธ์ระหว่างการอ้างสิทธิในการปกครองอย่างชอบธรรมหรือไม่ชอบธรรมของผู้ปกครอง และการยอมรับหรือไม่ยอมรับของพลเมือง มนุษย์ที่อยู่ในระบบการเมืองจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญเหตุการณ์ทางการเมืองใน 2 ฐานะ คือ ถ้าไม่เป็นผู้ปกครอง ก็ต้องเป็นผู้อยู่ใต้การปกครอง การอ้างสิทธิทางการเมืองและการยอมรับทางการเมือง ถือเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่พบเห็นโดยทั่วไป

1.1.3 วัฒนธรรมทางการเมือง (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, 2546 : 31-32)

ความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อระบบการเมือง สามารถพิจารณาได้จากวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคล เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นรูปแบบของทัศนคติของปัจเจกชนที่มีต่อระบบการเมืองและต่อส่วนต่างๆ ของระบบการเมือง หรือเป็นความโน้มเอียงทางการเมืองของแต่ละบุคคล ในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบการเมือง ความโน้มเอียงทางการเมืองที่ว่านี้มี 3 แบบ

1) ความโน้มเอียงเกี่ยวกับการรับรู้ (Cognitive Orientation) เป็นความรู้ ความเข้าใจ และความเชื่อที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่างๆ ของระบบการเมือง

2) ความโน้มเอียงเกี่ยวกับความรู้สึก (Affective Orientation) เป็นความรู้สึกที่มีต่อส่วนต่างๆ ของระบบการเมืองและองค์กรทางการเมือง

3) ความโน้มเอียงเกี่ยวกับการประเมิน (Evaluation Orientation) เป็นการตัดสินใจและความเห็นต่างๆ ที่มีต่อกิจกรรมทางการเมืองและปรากฏการณ์ทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของสภาวะจิตใจและความรู้สึกต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดหรือมีส่วนกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลภายในสังคม อันหมายถึง แบบแผนทางพฤติกรรมที่มีความต่อเนื่อง มีความเหมาะสมร่วมกันและต่างก็เสริมสร้างซึ่งกันและกัน

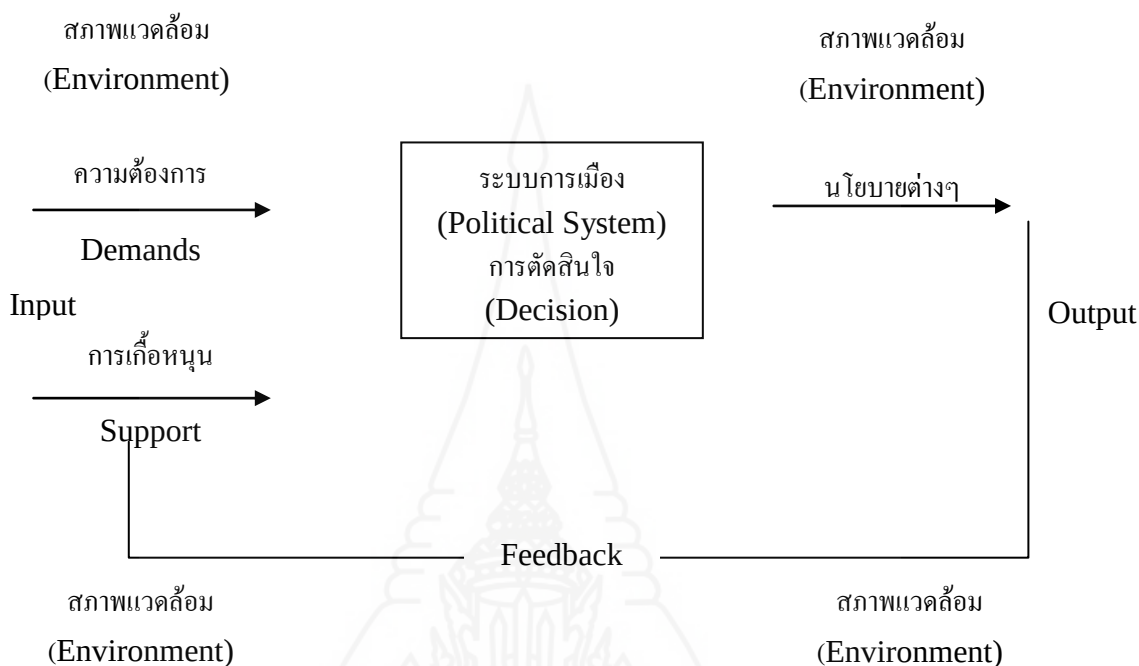
นอกจากนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองยังเป็นปัจจัยในการอธิบายแบบแผนต่างๆ อันแตกต่างกันของความขัดแย้งทางการเมืองและอธิบายถึงการอบรมกล่อมเกลาวีธีการแก้ปัญหาสังคมและการมีกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน ซึ่งเป็นการแสดงออกทางการเมือง

ตัวแบบนี้เสนอแนะว่านโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นจากการตอบสนองของการมีระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม กล่าวคือ ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะมีโครงสร้างหรือกระบวนการเช่นใด ต้องมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวได้แก่การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม โดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตาม การจัดสรรแบ่งปันดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเรียกร้องและการสนับสนุน ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าเกิดขึ้นกับระบบ โดยทั่วไปเมื่อระบบได้รับปัจจัยนำเข้าก็จะแปรรูปให้เป็นปัจจัยนำออกหรือนโยบาย ปัจจัยนำเข้านี้ประกอบไปด้วยข้อเรียกร้องและการสนับสนุนที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในระบบการเมือง อันได้แก่ ระบบวัฒนธรรม โครงสร้างของสังคม ระบบเศรษฐกิจ ประชากร และระบบอื่นๆ การสนับสนุน หมายถึง ความเชื่อมั่น ความรัก ความศรัทธาที่บุคคลมีต่อระบบการเมือง อาจจะมีการทำกันอย่างเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยทั่วไปเมื่อบุคคลสนับสนุนต่อระบบการเมือง พวกเขาจะเชื่อฟังกฎหมาย ยินยอมชำระภาษี ปฏิบัติตามนโยบาย ฯลฯ

เมื่อระบบการเมืองแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้อยู่ในรูปของนโยบายหรือปัจจัยนำออก โดยทั่วไปนโยบายหรือปัจจัยนำออกมักก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของระบบและต่อสภาพแวดล้อมทั้งในด้านที่เพิ่มหรือลดความสมดุลให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของระบบ ผลกระทบนี้จะถูกส่งกลับเข้าไปในระบบการเมือง โดยผ่านกระบวนการย้อนกลับในรูปของปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองอีก ลักษณะเช่นนี้เป็นวงจรตลอดเวลา (จุมพล หนิมพานิช, 2527: 605)

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ระบบคือ กลุ่มของการกระทำที่สัมพันธ์กัน หรือกลุ่มขององค์ประกอบต่างๆ ที่เชื่อมโยงพึ่งพาซึ่งกันและกัน ซึ่งนักวิเคราะห์แนวระบบในทางรัฐศาสตร์เห็นว่า เราสามารถแยกแยะระบบการเมืองออกจากระบบอื่นๆ หรือจากสภาพแวดล้อม (Environment) ของระบบได้อย่างน้อยในแง่ของการวิเคราะห์ ถ้าสามารถแยกระบบการเมืองออกมาได้แล้ว เราจะเห็นระบบการเมืองเป็นหน่วยที่มีปัจจัยป้อนเข้าสู่ระบบการเมืองที่เรียกว่า ปัจจัยนำเข้า (Inputs) และสิ่งที่เป็ผลผลิตของระบบการเมืองที่เรียกว่า ปัจจัยนำออก (Outputs) ปัจจัยนำเข้าจะถูกระบบการเมืองแปรสภาพไปเป็นปัจจัยนำออก เมื่อเป็นปัจจัยนำออกแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อตัวระบบและสภาพแวดล้อมของระบบ เพราะปัจจัยนำออกจะถูกป้อนกลับและกลายมาเป็นปัจจัยนำเข้าที่เปลี่ยนแปลงในระยะต่อไป ทำให้เห็นภาพได้ว่าเป็นกระบวนการที่เป็นวัฏจักรหมุนเวียนต่อไปเรื่อยๆ ส่วนสภาพแวดล้อมคือส่วนที่อยู่นอกขอบเขตของระบบการเมือง และมีอิทธิพลต่อการทำงานของระบบ ดังนั้น ระบบคือ ชุดของสถาบันและกิจกรรม

ในสังคม ซึ่งทำหน้าที่แปรสภาพปัจจัยนำเข้าต่างๆ ให้เป็นการตัดสินใจ ซึ่งต้องการการสนับสนุนของสังคมกิจกรรมที่อยู่ในขอบเขตของระบบเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมโดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้น (มยุรี อนุมานราชชน, 2547: 52)



ภาพที่ 2.1 แสดงภาพจำลองระบบการเมือง

ที่มา : Easton, 1953 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน (2547: 52)

Easton กล่าวว่า “กิจกรรมที่อยู่ในเขตแดนของระบบการเมืองก็คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม โดยที่มีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้น” (Easton, 1953 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547: 52)

มยุรี อนุมานราชชน (2547: 52-54) ได้สรุปว่า ตัวแบบระบบใช้พิจารณา การดำเนินงานของระบบ การเคลื่อนไหวของระบบและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ การวิเคราะห์ระบบจึงมุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ของปัจจัยนำเข้ากับระบบการเมืองก่อนที่จะออกมาเป็น ปัจจัยนำออกหรือนโยบาย

ปัจจัยนำเข้า แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การเรียกร้อง (Demands) และการสนับสนุน (Supports) การเรียกร้องอาจเกิดขึ้นในระบบการเมืองเอง หรือจากสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเกิดจากไหน การเรียกร้องเป็นผลมาจากสภาพที่สิ่งที่มีคุณค่าอันเป็นที่ต้องการของคนทั้งหลาย มีจำกัด ไม่สามารถจัดสรรให้ทุกคนพอใจได้ จึงเกิดการเรียกร้องให้จัดสรรใหม่อย่างที่เขาพอใจ

การเรียกร้องต่างๆนี้ มิใช่ทุกข้อเรียกร้องจะพัฒนามาเป็นประเด็นทางการเมืองหรือประเด็นนโยบาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น อำนาจทางการเมืองที่ผู้เรียกร้องมีความชำนาญในการเรียกร้อง ช่วงเวลาที่ใช้ในการเรียกร้อง จำนวนคนที่ร่วมเรียกร้อง ขนาดของการเรียกร้อง และทรัพยากร ความมีเหตุมีผลของข้อเรียกร้อง รวมทั้งความรู้สึคนึกคิดของประชาชนทั่วไปสอดคล้องกับข้อเรียกร้องนั้น

ข้อเรียกร้องซึ่งผ่านเข้าสู่ระบบการเมืองโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มผลประโยชน์สื่อมวลชน หรือการเข้ามาเรียกร้องต่อรัฐบาลเอง จะกลายเป็นนโยบายได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของการเรียกร้องและทรัพยากร หากทรัพยากรที่จะนำมาใช้ดำเนินงานตามประเด็นนโยบายไม่เพียงพอ การเรียกร้องของประชาชนซึ่งประสบปัญหาเดือดร้อน และต้องการให้สถาบันของรัฐนำประเด็นปัญหามากำหนดมาตรการต่างๆ ให้เป็นนโยบายย่อมเป็นไปได้ การเรียกร้องของประชาชนเหล่านั้น ถ้ามีจำนวนมากเกินไปก็จะทำให้ระบบการเมืองต้องทำงานหนักจนเกินความสามารถ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกลุ่มกึ่งกลาง (Intermediate Groups) ได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลซึ่งเป็นตัวเชื่อมระหว่างสถาบันของรัฐที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ เช่น รัฐสภา/รัฐบาลกับประชาชน กลุ่มกึ่งกลางเหล่านี้จะทำหน้าที่จัดการหรือรวบรวมข้อเรียกร้องให้เป็นกลุ่มที่ชัดเจนพอเพียงแก่การที่สถาบันของรัฐจะพิจารณาตัดสินใจ

นอกจากการเรียกร้องที่เปรียบเสมือนวัตถุดิบที่นำไปใช้ในการตัดสินใจทางการเมือง การตัดสินใจยังขึ้นอยู่กับสิ่งอื่นด้วยคือการสนับสนุนการสนับสนุน คือ การที่สมาชิกประชาคมสนับสนุนหรือขัดขวางการดำเนินงานของระบบการเมืองมากน้อยเพียงใด การสนับสนุนแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ แบบที่ชัดเจน แสดงออกอย่างแจ่มแจ้ง และแบบที่ไม่ชัดเจน ได้แก่ ทักษคติและค่านิยมที่ได้รับการอบรมมาก่อน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนนั้นๆ การที่บุคคลสนับสนุนระบบการเมืองเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ หลายประการ ดังนี้

ประการที่ 1 รัฐบาลนั้นเป็นสถาบันที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือตามรูปแบบการปกครองที่ตกลงกันได้

ประการที่ 2 สนับสนุนรัฐบาลเพราะเห็นด้วยกับการตัดสินใจกรณีเฉพาะเรื่องบางเรื่อง เช่น การเก็บภาษีมรดก แต่ไม่สนับสนุนในเรื่องอื่น

ประการที่ 3 สนับสนุนระบบการเมืองเพราะกลัวรัฐบาลใช้กำลังบังคับ ทำให้ไม่กล้าเรียกร้อง ไม่กล้าแสดงออก ความกลัวนี้เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ระบบการเมืองดำรงอยู่ได้

การสนับสนุนระบบการเมือง อาจพิจารณาโดยแบ่งระดับต่างๆ ของระบบการเมืองออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ประชาคมการเมือง (Political Community) ระบบการเมือง (Political Regime) และรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง (Political Authorities)

1. ประชาคมการเมือง การที่สมาชิกในสังคมนั้นๆ ยอมอยู่ร่วมกันโดยยอมรับว่าเป็นพวกเดียวกัน จำเป็นต่อการอยู่รอดของระบบการเมือง

2. ระบบการเมือง การสนับสนุนที่สมาชิกให้แก่ระบบการเมืองขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมืองที่จะสร้างกติกาให้สมาชิกในสังคมยอมรับกันทั่วไป ซึ่งอาจเป็นระบบการเมืองแบบใดแบบหนึ่ง เช่น ระบบประชาธิปไตย ระบบเผด็จการแบบพรรคคอมมิวนิสต์หรือแบบบุคคล เป็นต้น

3. รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง การสนับสนุนที่สมาชิกให้แก่คณะบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองบริหารประเทศ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่จะทำประโยชน์แก่ประชาชน และประเทศชาติ

ปัจจัยนำออก คือ นโยบายหรือผลการตัดสินใจที่ผ่านออกมาจากระบบการเมืองที่อาจมาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ตีความกฎหมายในขณะทำการพิพากษาในรูปตัวบทกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับประชาชน ทั้งนี้มักจะกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม

สิ่งป้อนกลับ (Feedback) คือ ปฏิกริยาที่มีต่อการตัดสินใจของระบบการเมืองเกี่ยวกับข้อเรียกร้องบางอย่างซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น นอกจากกลุ่มผู้เรียกร้องเอง ปกติผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ มักจะขัดกันไม่มากนักน้อย จึงต้องมีการประนีประนอมหาทางให้ทุกฝ่ายยอมรับในการตัดสินใจ ในกรณีที่มีการตัดสินใจไม่เป็นที่พอใจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง กลุ่มนั้นก็จะมีปฏิกริยาตอบโต้ ซึ่งเป็นสิ่งป้อนกลับที่แสดงให้เห็นในลักษณะข่าวสารที่ส่งกลับมายังระบอบการเมืองเพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ว่าประชาชนพึงพอใจเพียงใดในนโยบายนั้นๆ สิ่งป้อนกลับของระบบการเมืองในช่วงเวลาหนึ่ง อาจกลายมาเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบการเมืองในช่วงเวลาต่อไป

องค์การในฐานะระบบการเมือง อีสดันได้เสนอความคิดในระบบการเมืองว่า ระบบการเมือง คือลักษณะของปฏิสัมพันธ์ ที่เกิดขึ้นผ่านค่านิยมต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรร โดยผู้มีอำนาจไปสู่สังคมโดยรวม ด้วยเหตุนี้ระบบจะถูกแยกจากระบบอื่นๆ ในสภาพแวดล้อม (กุสุมาลย์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2527 : 600) ซึ่งสภาพแวดล้อมดังกล่าวอาจแบ่งได้ดังนี้

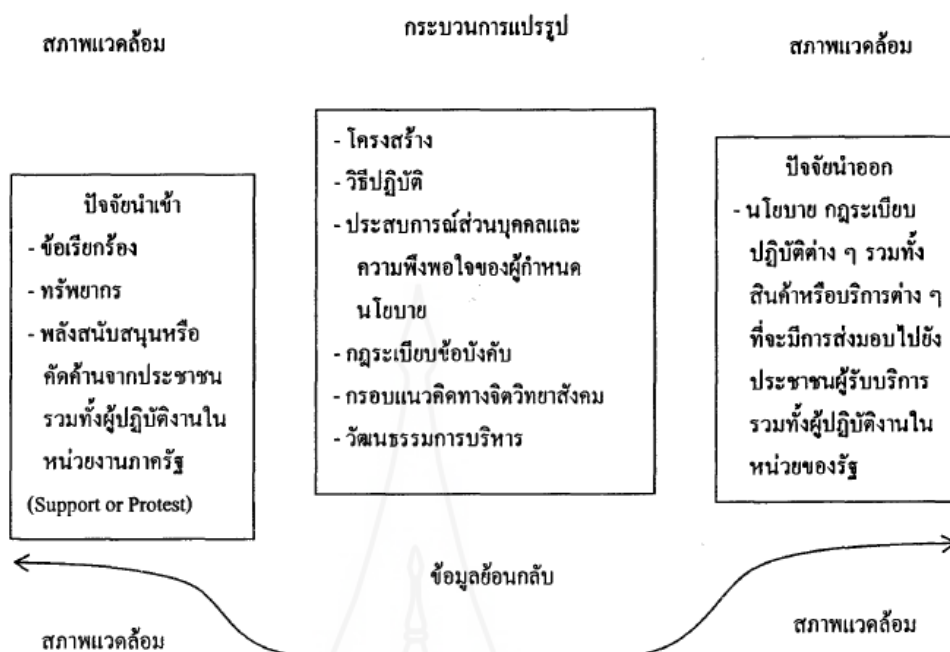
1. ระบบภายในสังคม (Intrasociatal) จะรวมถึงกลุ่มของพฤติกรรมทัศนคติและความคิด เช่น เศรษฐกิจ วัฒนธรรม โครงสร้างสังคมและบุคลิกภาพ เป็นต้น ซึ่งส่วนนี้ก็คือส่วนประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ของสังคม

2. ระบบสังคมภายนอก (Extrasociatal) เป็นระบบที่รวมเอาระบบต่างๆ ที่อยู่ภายนอกสังคม โดยที่ระบบดังกล่าวก็คือ องค์ประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ของสังคมนานาชาติ เป็นระบบที่มีขนาดใหญ่ (Suprasystem) ที่สังคมหนึ่งเป็นส่วนประกอบ เช่น ระบบวัฒนธรรมนานาชาติ เป็นต้น

ในการที่จะพิจารณาว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการในรูปแบบใดนั้น เราจำเป็นต้องตรวจสอบที่กระบวนการของนโยบายตั้งแต่ต้นจนจบ ซึ่งวิธีการที่ดีที่สุดก็คือ การพิจารณาในแนวทางระบบ

แนวทางหนึ่งในการตรวจสอบนโยบายสาธารณะก็คือ การพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นหรือปัจจัยนำออกของระบบการเมือง ซึ่งในกลุ่มนี้จะมีกลุ่มพลังต่างๆ เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อกำหนดว่าใครจะได้รับสิ่งใด เมื่อใด ที่ไหน และอย่างไร และพบว่านโยบายสาธารณะ (ค่านิยมหรือจุดหมายที่พึงปรารถนา) จะถูกจัดทำขึ้นจากโครงสร้างทางการเมืองของสังคมโดยที่โครงสร้างทางการเมืองและนโยบายสาธารณะก็จะถูกกำหนดมาจากข้อเรียกร้องและพลังสนับสนุนซึ่งถือเป็นปัจจัยนำเข้าจากสภาพแวดล้อม และในขณะเดียวกัน ข้อเรียกร้องและพลังสนับสนุนดังกล่าวก็อาจได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างทางการเมือง โดยนโยบายสาธารณะที่ได้รับการกำหนดขึ้นมาด้วยเช่นกัน (กุสุมาลย์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2527 : 681)

Ira Sharkansky ได้ให้คำจำกัดความในเรื่อง กระบวนการนโยบายนั้นจะรวมขั้นตอนต่อไปนี้เป็นคือ การก่อตัวของนโยบาย การยอมรับนโยบาย และการปฏิบัติตามโครงการของรัฐบาล ดังปรากฏตัวแบบระบบของ Ira Sharkansky ซึ่งตัวแบบของเขาได้รับอิทธิพลจากตัวแบบระบบของ David Easton ดังรายละเอียดในภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบระบบของ Ira Sharkansky (เป็นตัวแทนทางการบริหาร)

ที่มา : Ira Sharkansky. (1970). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago : Markham.
 _____ . (1978). *Public Administration*. II. n.p. : Rand McNally.

ในกระบวนการดังกล่าวผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐจะต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายนั้น เช่น ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นๆ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และในบางครั้งจะรวมผู้แทนจากรัฐบาลต่างประเทศด้วย กระบวนการนโยบายจะรวมแนวคิด ทรัพยากร เครื่องกระตุ้น และข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อผู้มีส่วนร่วมทั้งหลายด้วยเช่นกัน

ในทางปฏิบัติกระบวนการนโยบายจะมีลักษณะพลวัตมาก และมีโอกาสได้รับผลกระทบจากฝ่ายตรงข้ามได้เช่นกัน ดังนั้น ผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายจึงต้องพยายามเสริมสร้างนโยบายให้เหมาะสมที่สุดเท่าที่จะทำได้ในสภาพการณ์ต่างๆ แต่อย่างไรก็ดีผู้ปฏิบัติจะต้องประสบกับปัญหาทางด้านอารมณ์และความรู้สึก รวมทั้งข้อจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสาร ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายต้องทำการตัดสินใจด้วย “การคาดการณ์อย่างดีที่สุด”

Ira Sharkansky ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นต่างๆ ไว้ที่น่าสนใจคือ

1. สภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นการบริหารและได้รับผลผลิตจากการบริหาร

2. ปัจจัยนำเข้าซึ่งนำตัวกระตุ้นจากสภาพแวดล้อมเข้าสู่การบริหาร
 3. ปัจจัยนำออกซึ่งนำผลจากการบริหารเข้าสู่สภาพแวดล้อม
 4. กระบวนการในการเปลี่ยนแปลงซึ่งทำการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก

5. ขบวนการย้อนกลับซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆ ในสภาพแวดล้อม และส่งผ่านปัจจัยนำออกกลับเข้าสู่กระบวนการแปรรูปอีกครั้งในรูปของปัจจัยนำเข้า

ประเด็นต่างๆ ทั้งหมดนี้จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน จุมพล หนิมพานิช (2546 : 2-14) อธิบายไว้ดังนี้

1. สภาพแวดล้อม (Environment) ได้แก่ สภาพแวดล้อมด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวิถีปฏิบัติทั้งหลายของรัฐบาลที่มีต่อปัจจัยนำเข้า กระบวนการแปรรูป และผลผลิตหรือปัจจัยนำออก

2. ปัจจัยนำเข้า (Input) ได้แก่ ปัจจัยนำเข้าที่จะถูกส่งไปยังกระบวนการแปรรูป (Conversion Process) ได้แก่ การเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบาย ทรัพยากรการสนับสนุน รวมทั้งการคัดค้านการดำเนินการของผู้กำหนดนโยบาย

3. กระบวนการแปรรูป (Conversion Process) หมายถึง โครงสร้างที่เป็นทางการเมืองของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย วิธีการตัดสินใจ วัฒนธรรมการบริหาร กฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิถีปฏิบัติ เป็นต้น ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นนโยบาย

4. ปัจจัยนำออก หรือผลผลิต หรือนโยบาย (Output) หมายถึง การตัดสินใจทั้งหลายภายในขอบเขตอำนาจของผู้กำหนดนโยบาย รวมทั้งสินค้าและบริการกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งกิจการที่เสริมสร้างที่เป็นสัญลักษณ์ให้เกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้อง

5. ผลของการให้บริการ (Service Performance) หมายถึง ผลทั้งหลายที่เกิดจากปฏิริยาตอบโต้ระหว่างปัจจัยนำเข้าซึ่งเป็นผลผลิตหรือนโยบาย และอิทธิพลของสภาพแวดล้อม ผลของการให้บริการวัดได้จากการเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่ระบบผลิตออกมา ผลกระทบ (Impact or Effect) ของสิ่งนั้น รวมทั้งประโยชน์จริงๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

6. ผลสะท้อนกลับหรือข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ที่จะแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยนำเข้าที่มีต่อข้อเรียกร้อง ทรัพยากร การสนับสนุน หรือการคัดค้านที่ระบบการบริหารรับเข้ามา เช่น กฎระเบียบที่มีอยู่สามารถส่งผลกระทบต่อกระแส (Flow) ของทรัพยากร

เข้าสู่หน่วยงาน การบริหาร การให้บริการสาธารณะ และนโยบายในด้านกฎหมายมีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนและก่อให้เกิดการเรียกร้อง เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทย ในปัจจุบันที่กลุ่มเริ่มมีลักษณะหลากหลายมีความตื่นตัวทางการเมือง นโยบายสาธารณะบางนโยบายเกิดขึ้นมาจากการตอบสนองของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม ระบบบริหารจะมีเสถียรภาพได้ หากผู้ทำการตัดสินใจสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ข้อเรียกร้องและสามารถจัดสรรทรัพยากรที่ครบสมบูรณ์ สำหรับผู้บริหารเองเสถียรภาพ คือ จุดมุ่งหมายที่เข้าใจยากมากที่สุด ผู้มีส่วนร่วมจำนวนมากมองว่าเสถียรภาพมีอาจเกิดขึ้นได้ และไม่เป็นที่พึงปรารถนาด้วย หากเขาต้องการเสริมสร้างการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานและสภาพรอบข้างมากกว่า สำหรับบางคนนั้นการแสวงหาเสถียรภาพนั้นจะถูกจำกัดโดยสภาพแวดล้อม ทำให้จุดมุ่งหมายเกิดการเบี่ยงเบนและคลุมเครือ และทำให้การจัดสรรทรัพยากรและพลังสนับสนุนต้องเปลี่ยนแปลงไป

จากความเห็นดังกล่าว ในการวิจัยครั้งนี้เห็นว่า จากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี 2547 ได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินตลอดทั้งส่งผลกระทบทางด้านจิตใจ ของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ทำให้เกิดความเครียด ความวิตกกังวล ความหวาดกลัว หวาดระแวง และคุณภาพชีวิตของประชาชน อีกทั้งได้ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บทุพพลภาพแก่เหยื่อและผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระแก่สมาชิกในครอบครัวที่อยู่เบื้องหลังที่จะต้องเผชิญกับความยากลำบากในการดำเนินชีวิต รัฐบาลได้ตระหนักในความสำคัญและความจำเป็นในการเยียวยาบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการก่อเหตุความรุนแรงดังกล่าว ก่อให้เกิดนโยบายช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบฯ ซึ่งเป็นปัจจัยนำออกของระบบการเมือง สิ่งที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของรัฐโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหา ร่วมกับประชาชนในชุมชนนั้น นอกจากจะเป็นความสำเร็จหรือล้มเหลวของการแก้ไขปัญหาแล้ว สิ่งทีติดตามมาอีกประการหนึ่งคือผลกระทบจากการดำเนินยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ

ผู้วิจัยใช้ทฤษฎีระบบเป็นกรอบในการวิเคราะห์ว่าผู้ได้รับผลกระทบมีความต้องการความช่วยเหลือเป็นการใส่ปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าไปในระบบการเมืองอย่างไร และปัจจัยนำเข้าเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐอย่างไร โดยดูจากปัจจัยนำออก (Output) ที่รัฐตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่างๆ ว่ามีผลกระทบต่อข้อเรียกร้องตามปัจจัยนำเข้านั้นๆ หรือไม่อย่างไร

1.2 แนวคิดทฤษฎีกับนโยบายสาธารณะ

1.2.1 ความหมายของนโยบาย (จุมพล หนิมพานิช, 2549 : 6-8)

1) นโยบาย ในฐานะป้ายประกาศกิจกรรมของรัฐบาล เช่น นโยบายทางเศรษฐกิจ นโยบายทางสังคม หรือนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล จะเห็นได้ว่าเป็นนโยบายดังกล่าวเป็นเหมือนป้ายประกาศกิจกรรมของรัฐบาลอย่างกว้างๆ

2) นโยบาย ในฐานะเป้าหมายทั่วไปของกิจกรรมของรัฐที่พึงปรารถนา เป็นการแสดงเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายที่กว้าง เกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐที่พึงปรารถนาในด้านใดด้านหนึ่ง

3) นโยบาย ในฐานะข้อเสนอที่เฉพาะเจาะจง เป็นข้อเสนอของการดำเนินการที่เฉพาะเจาะจงที่องค์กรหรือสถาบันทางการเมือง(ไม่ว่ากลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง หรือคณะรัฐมนตรี เอง) ปรารถนาหรืออยากให้เห็นรัฐบาลดำเนินการ

4) นโยบาย ในฐานะที่หมายถึงการตัดสินใจของรัฐบาล แนวทางกรณีศึกษาที่บรรดานักรัฐศาสตร์ชื่นชอบ ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่มุ่งความสนใจไปที่การตัดสินใจเฉพาะเจาะจงของรัฐบาล โดยเฉพาะการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากการเลือกทางเลือก

5) นโยบาย ในฐานะการให้อำนาจอย่างเป็นทางการ โดยทั่วไปเมื่อกล่าวว่ารัฐบาล มีนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เฉพาะเจาะจง การอ้างอิงในเรื่องดังกล่าวบางครั้งจะเป็นการอ้างถึงกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษของสภาที่ยินยอมหรือต้องการให้มีกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้น

6) นโยบาย ในฐานะแผนงาน ขอบเขตของกิจกรรมของรัฐบาล เช่น นโยบายเรื่องที่อยู่อาศัย นโยบายนี้จะประกอบด้วย แผนงานต่างๆ มากมาย ที่พัฒนาขึ้นมารองรับเป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามเป้าหมาย

7) นโยบาย ในฐานะผลผลิต เป็นสิ่งที่รัฐบาลดำเนินการเกี่ยวกับส่งมอบบริการ (ให้กับประชาชน) ตามที่ได้มีการให้สัญญาไว้ เช่น นโยบายที่อยู่ในรูปแบบหรือในฐานะของการส่งมอบบริการหรือสินค้าให้กับประชาชน หรือที่อยู่ในรูปแบบหรือในฐานะของการบังคับใช้กฎ ระเบียบ เป็นต้น

8) นโยบาย ในฐานะผลลัพธ์ หมายถึง สิ่งที่ได้รับจากการดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผล

9) นโยบาย ในฐานะทฤษฎีหรือตัวแบบ ส่วนใหญ่ทฤษฎีนโยบายจะเกี่ยวข้องกับสมมติฐานที่ว่า รัฐบาลจะทำอะไรและผลที่ตามมาหรือผลลัพธ์ของการดำเนินการจะเป็นเช่นไร โดยส่วนใหญ่สมมติฐานเหล่านี้ไม่ค่อยมีการระบุออกมา

10) นโยบาย ในฐานะกระบวนการ กรณีของร่าง พ.ร.บ. จะกลายมาเป็นกฎหมายได้ก็จะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานานพอสมควร

1.2.2 ความคิดว่าด้วยนโยบายสาธารณะ (Cheema and Rondinelli, 1983 : 44-53)

นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือกลไกของรัฐได้กำหนดขึ้นโดยเจตนาเพื่อแก้ปัญหา นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าด้านต่างๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม เมื่อมองในแง่นี้ ความหมายของนโยบายสาธารณะถูกสร้างเพื่อผลประโยชน์แก่มวลสมาชิกในประชาคมการเมืองทุกคนและ/หรือ ให้ประโยชน์แก่ประชาคมโดยส่วนรวม ประโยชน์ที่ว่ามันอาจเป็นประโยชน์ปัจจุบัน หรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ สมาชิกแต่ละคนในประชาคมอาจจะได้รับผลประโยชน์เช่นนั้นเท่ากันหรือไม่ก็ได้ คำว่า ผลประโยชน์ในความหมายที่กว้างที่สุดหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่นำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของบุคคล อย่างไรก็ตาม คำนิยามดังกล่าวอาจทำให้ไม่สามารถเข้าใจเรื่องผลประโยชน์สาธารณะเพิ่มขึ้นได้มากนัก ผลประโยชน์หรือความอยู่ดีมีสุขเป็นรายละเอียดด้านต่างๆ 8 ประการด้วยกัน คือ

1. การมีทรัพย์สินและรายได้
2. การมีสุขภาพดี
3. การได้มีส่วนร่วมในกลุ่มสังคมระดับต่าง ๆ
4. การพัฒนาความรู้ความสามารถ
5. การได้รับเกียรติชื่อเสียง
6. การได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถ
7. การรู้แจ้ง การประสบความสำเร็จในตัวเอง
8. การมีอำนาจทางการเมือง

1.2.3 ความคิดว่าด้วยการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Gunn and Hogwood, 1984 : 12)

1) นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหา ทั้งระยะสั้นและระยะยาวในนโยบายสาธารณะเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้ว สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมาก็คือ การนำนโยบายสาธารณะนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผล การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงสร้างให้ดีขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในความหมายของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” จึงขอนำความคิดเห็นของนักวิชาการมากล่าวไว้ ดังนี้

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973 : 152) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากปทานุกรมของเวปสเตอร์และโรเจท์ ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า “Implementation” โดยตัวเองไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือ นำอะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือ **นโยบาย** นั่นคือต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายทั่วไปแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ เงื่อนไขแรกเริ่ม และผลที่มุ่งหวังถ้ามีเงื่อนไข x เกิดขึ้น ณ เวลาที่ t_1 จะเกิดผลลัพธ์ y ณ เวลาถัดไป คือ t_2

นักวิชาการทั้งสองท่านนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์โครงการบริหารเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ในลักษณะของการสร้างงานให้กับกลุ่มบุคคลที่ยากจนและไม่มียานพาหนะในเมืองโอ๊คแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ว่าจะสามารถสร้างงานให้ได้ 3,000 คนนั้น ปรากฏว่า เมื่อนำโครงการลงสู่การปฏิบัติจริงกับทำได้เพียง 200 คนเท่านั้น จากเหตุการณ์นี้ จึงได้สรุปปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ คือ

1. ปัจจัยด้านแนวคิดเชิงทฤษฎีที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาเพื่อนำมาสู่การกำหนดนโยบาย

2. ผู้นำที่มีความสำคัญต่อการเป็นตัวประสานให้กับโครงการอย่างต่อเนื่อง

3. การกำหนดขั้นตอนตัดสินใจ

4. จำนวนหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบโครงการ

5. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน

6. ระเบียบปฏิบัติภายใต้ระบบราชการของหน่วยงานในระดับพื้นที่

นากามูระ และ สمولล์วูด (Nakamura and Smallwood, 1980) ได้เสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย ซึ่งองค์ประกอบในแต่ละขั้นตอนนั้นจะมีความต่อเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่

1. ขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบาย

2. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ขั้นตอนการประเมินนโยบาย

4. ภายใต้อขั้นตอนดังกล่าว มีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

5. ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย
 6. วิธีการกำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย
 7. ผู้กำหนดนโยบาย
 8. ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
 9. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายนโยบาย
 10. กลุ่มประโยชน์อื่น ๆ
 11. โครงสร้างและระเบียบของหน่วยงานหรือองค์การ
- 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะกระบวนการเมือง (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550 : 334-337)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในความหมายด้านนี้ คือ การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักรัฐศาสตร์สนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเห็นว่า นโยบายของรัฐเมื่อนำไปปฏิบัติมักไม่ดีและไม่บรรลุจุดมุ่งหมายดังที่ตั้งใจ หนังสือเล่มแรกๆ ที่วิจารณ์ว่านโยบายของรัฐมักกล่าวเกินจริงและเป็นเรื่องการเมืองมีอยู่ 2 เล่ม ได้แก่ หนังสือชื่อ “Implementation” ของเจฟฟรีย์ แอล เพรสแมน และอารอน บี วิลดาฟสกี เมื่อปี ค.ศ. 1973 เล่มที่ 1 และอีกเล่มหนึ่ง ชื่อ “New Towns In-Town” ของมาธาเคอร์ติก เมื่อปี ค.ศ. 1972 สารสำคัญของหนังสือทั้งสองเล่ม คือ การกำหนดนโยบายของรัฐไม่ได้มีการประมาณค่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ และไม่มีแรงจูงใจเพียงพอที่จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ผลที่เกิดขึ้นจริง คือ นโยบายไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติเลย ดังนั้นข้อเสนอแนะของการศึกษาจึงขอให้รอบคอบและอนุรักษ์ ลดปริมาณการผลิตนโยบาย แต่เพิ่มคุณภาพในการปฏิบัติ เช่น ลดขั้นตอนและจำนวนคนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติจริง รวมทั้งสร้างแรงจูงใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง

สรุปแล้ว วรรณกรรมที่มาจากทางรัฐศาสตร์เสนอว่า ปัญหาของการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติมาจากเรื่องการเมืองซึ่ง เป็นปัจจุบันแวดล้อมเฉพาะ นอกจากนั้นยังต้องแยกการประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากการประเมินประสิทธิภาพขณะเดียวกัน นโยบายที่ดี หากนำไปปฏิบัติไม่ดีก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอย่างหลังมากกว่า หรือไม่เช่นนั้นก็ยากที่จะระบุได้ชัดเจนว่าความบกพร่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติมาจากขั้นการวิเคราะห์ปัญหาหรือขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความแตกต่างของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติสนใจว่านโยบายดำเนินไปอย่างไรในความเป็นจริงมากกว่าจะดูว่านโยบายประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ความรู้ที่ได้จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่การเมืองนี้ ทำให้เห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมาตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายแล้ว เพียงแต่มี

ปัจจัยอื่นๆอีกมากมายที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว นักรัฐศาสตร์รุ่นบุกเบิกพยายามพัฒนาตัวแบบเพื่อทำความเข้าใจและใช้วิธีวิจัยเพื่อพัฒนาทฤษฎี ตามปกติจะใช้วิธีการพรรณนา ไม่ได้มุ่งปรับปรุงการตัดสินใจหรือออกแบบนโยบายโดยตรง แต่ความรู้ที่ได้จากนักรัฐศาสตร์ก็สามารถนำมาวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะใหม่ได้เช่นกัน

2) การวิเคราะห์นโยบายและประมาณค่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในความหมายด้านนี้ คือ คาดคะเนถึงความเป็นไปได้ในการปฏิบัติระหว่างที่กำลังพัฒนานโยบายอยู่ เช่น คาดคะเนถึงปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานตามลำดับชั้นหรือในระนาบเดียวกัน หรือคาดคะเนถึงโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จ คำถามเหล่านี้อาจตอบได้โดยแบ่งออกเป็นประเด็นๆ และหาข้อมูลที่เป็นจริงตามนั้น การตอบคำถามนี้อาจพบหลักปฏิบัติที่สำคัญ เช่น การลดขั้นตอนการปฏิบัติและการประสานงาน และเป็นพื้นฐานทางทฤษฎีที่จะนำไปสู่การวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ในขั้นต่อไป

การประมาณค่าความเป็นไปได้ดังกล่าว อาจทำโดยใช้การตัวแบบเพื่อวิเคราะห์ เช่น ใช้หลักพฤติกรรมองค์การไปประยุกต์กับการประเมินพฤติกรรมของข้าราชการในการให้บริการตามนโยบายส่วนใหญ่ไม่ได้คิดไว้ล่วงหน้าหรืออาจคิดไว้กว้างๆ และไม่ชัดเจน คำถามหลักอันหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือ การถามว่านโยบายนี้จะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ รวมทั้งกลยุทธ์ต่างๆ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น กลยุทธ์ลดต้นทุน หรือการค้นหาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติใหม่ๆ การประมาณค่าการปฏิบัติช่วยให้เห็นนโยบายที่ซับซ้อนและกำลังถกเถียงกันมีความชัดเจนยิ่งขึ้น หากเข้าใจนโยบายและความต้องการของผู้ปฏิบัติเท่าใด ก็สามารถออกแบบนโยบายให้สามารถออกแบบนโยบายให้สามารถแก้ปัญหาได้จริงเท่านั้น แต่การคาดคะเนนี้ก็ยิ่งทำให้เกิดความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มากจึงจำเป็นต้องมีการวิจัยนโยบายต่ออีก

3) การวิจัยนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติในความหมายด้านนี้ เป็นการวิจัยนโยบาย ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ และความรู้นี้จะเป็นส่วนสำคัญที่ถูกนำไปปรับปรุงแก้ไขนโยบายอย่างต่อเนื่อง เช่น การศึกษาการให้บริการด้านสุขภาพซึ่งทำให้มีข้อมูลถกเถียงกันและสร้างทางเลือกนโยบาย หรือกรณีนโยบายการฝึกอบรมและพัฒนากำลังคน ซึ่งได้ทำวิจัยและนำข้อมูลไปใช้แก้ไขปัญหานโยบายเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงทำให้ขอบเขตของการศึกษานโยบายขยายออกกว่าเดิม

1.2.4 เหตุผลของการศึกษานโยบายสาธารณะ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550 :15-16)

1) การทำความเข้าใจอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific Understanding) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเหตุผลเชิงวิทยาศาสตร์ อันได้แก่ การทำความเข้าใจสาเหตุและผลของนโยบาย ทั้งนี้เพื่อนำมาปรับปรุงความรู้ทางนโยบายแก่สังคม นโยบายสาธารณะอาจมองได้ทั้งตัวแปรต้นและตัวแปรตาม เช่น การตั้งคำถามว่า “แรงผลักดันทางสังคมหรือเศรษฐกิจอะไร หรือเศรษฐกิจอะไร หรือลักษณะระบบการเมืองแบบใด ที่ทำให้เกิดนโยบายดังกล่าว” เป็นการมองเป็นตัวแปรอิสระ ส่วนการมองเป็นตัวแปรตาม ก็อย่างเช่น การตั้งคำถามว่า “นโยบายนั้นมีผลกระทบอะไรต่อสังคมและระบบการเมือง” การตั้งคำถามนี้จะช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ของแรงผลักดันทางสังคมหรือเศรษฐกิจ ระบบการเมืองและนโยบาย ซึ่งเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาคำรู้ทางทฤษฎีต่อไป

2) การแก้ปัญหา (Problem Solving) การศึกษานโยบายสาธารณะ ยังมีเหตุผลทางด้านวิชาชีพ หมายถึงการนำความรู้ไปใช้แก้ปัญหา เพราะความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาสังคม หากรู้เป้าหมายก็ต้องกำหนดไว้ว่า นโยบายอันใดจะตอบสนองต่อเป้าหมายดังกล่าวได้ดีที่สุด ซึ่งต้องศึกษานโยบายพิสูจน์โดยศึกษาจากความจริงหรืออีกนัยหนึ่ง เมื่อการศึกษานโยบายสามารถให้คำแนะนำได้ในรูปประโยค “ถ้าเงื่อนไขเป็นอย่างนี้ แล้วจะอย่างไร” ก็จะบรรลุเป้าหมายของการแก้ปัญหาที่ต้องการ

3) การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Recommendations) การศึกษานโยบายสาธารณะ อาจศึกษาเพื่อเป้าประสงค์ทางการเมือง คือ ศึกษาเพื่อให้มั่นใจว่าประเทศใช้นโยบายที่ถูกต้องเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ นักวิชาการไม่เพียงต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญ แต่ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำเพื่อพัฒนานโยบายให้ก้าวหน้า นักวิชาการจึงต้องศึกษาปัญหาที่สังคมกำลังเผชิญ การศึกษานโยบายยังสามารถใช้เป็นข้อมูลเพื่ออภิปรายทางการเมือง ยกระดับความรู้ทางการเมืองและปรับปรุงคุณภาพของนโยบาย

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

1.3.1 ความเป็นมา

การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการนำแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy) ซึ่งเป็นแนวความคิดในการบริหารงานกองทัพซึ่งมีมาตั้งแต่ยุคก่อนประวัติศาสตร์ (Mintzberg, H. and Quinn, J.B., 1996 : 5) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานในปัจจุบัน มุมมองเชิงยุทธศาสตร์เป็นการมองในลักษณะเอาชนะภาพรวม ซึ่งตรงกันข้ามกับกลยุทธ์ (Tactic) ซึ่งเป็นการเน้นเอาชนะในการรบย่อยๆ เป็นครั้งๆ การนำเอาแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานจึงเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อมุ่งสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารงานยุคหลัง

สงครามโลก ภาคเอกชนได้นำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในการบริหารงานก่อน และต่อมาหน่วยงานภาครัฐได้นำมาปรับใช้ (Hughes O.E, 1994 : 169)

แนวความคิดการบริหารที่เน้นการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานในระยะยาวเป็นแนวทางหนึ่งที่ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องของแนวทางการบริหารงานแบบดั้งเดิม โดยมีการคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน และมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจน นอกจากนี้ การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังเน้นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติงานประจำวันไปสู่การปฏิบัติงานเพื่อมุ่งสู่จุดมุ่งหมายในอนาคต โดยในการกำหนดจุดมุ่งหมายนั้นเป็นการวางตำแหน่งหรือกำหนดบทบาทของหน่วยงานในอนาคตซึ่งต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน และในการดำเนินงานก็ต้องเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่าในการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมจะต้องให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างไร ซึ่งในการปฏิบัติงานผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินงานจะต้องร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรม มิใช่เป็นเพียงผู้รับแนวทางการดำเนินงานจากผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว (Hughes O.E, 1994 : 169)

1.3.2 ความหมายของการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

มีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ไว้แตกต่างกัน โดยไม่มีคำจำกัดความหรือความหมายใดที่ได้รับการยอมรับให้เป็นความหมายสากล นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรก็ใช้และให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตามในความแตกต่างดังกล่าวก็มีลักษณะที่เป็นความหมายพอสรุปได้ 6 ประการ ได้แก่

ประการแรก ความหมายที่เป็นเชิงแนวทางการบริหารงานในภาพรวมขององค์กร ที่สร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจนทั้งนโยบาย จุดมุ่งหมาย แนวทางปฏิบัติ และทรัพยากร เพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลงาน โดยแนวทางดำเนินงานมีความเหมาะสมกับสถานะแวดล้อม และทรัพยากร ตลอดจนมีการเตรียมการเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น (Quinn, 1980 quoted in Mintzberg, H. and Quinn, J.B., 1996: 330-358)

ประการที่สอง นอกจากความหมายในเชิงแนวทางแล้วการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ยังมีความหมายในเชิงของการควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลงานตามที่ได้ตั้งเอาไว้ (Montanare, Daneke, and Bracker, quoted in Moore, Mark H., 1998 : 8) นอกจากนี้ เพื่อควบคุมการดำเนินงานโดยกำหนดแบบ (Design) และให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เป็นมนุษย์ ที่จะดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามเวลา ตามขีดกำลังความสามารถทั้งมนุษย์และทรัพยากร ดังนั้น การ

บริหารเชิงยุทธศาสตร์จึงมีความหมายรวมระหว่างแผนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์กับการดำเนินงานตามแผนด้วย (Eadie, quoted in Hughes, O.E. 1994 : 181)

ประการที่สาม ความหมายในเชิงของการปรับตัวให้เข้ากับสถานะแวดล้อม โดยเห็นว่าในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์หมายถึงรวมถึงการที่องค์กรจะต้องร่วมกำหนดการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกมิใช่เป็นเพียงการปรับตัว และจะต้องสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยที่หน่วยงานดำเนินงานจะต้องมีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ (Bozeman and Straussman, quoted in Moore, Mark H. 1998: 8)

ประการที่สี่ ความหมายในเชิงการจัดการ หรือการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) หมายถึงการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานขององค์กรโดยผู้บริหาร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน โดยการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานจะเกิดขึ้น เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของความต้องการของผู้ใช้บริการ การบริการ ขั้นตอนกระบวนการ และนโยบายการบริหาร ตลอดจนทั้งเงื่อนไขความยุ่งยาก (Difficulty) และความผันผวน (Turbulent) ของสถานะแวดล้อมของหน่วยงาน (Nutt P.C. and Backoff, R.W., 1992: 8)

ประการที่ห้า ความหมายในเชิงการตัดสินใจ คือ การตัดสินใจกำหนดจุดมุ่งหมายการกำหนดแผนหลักในการดำเนินงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมาย การกำหนดขอบเขตการดำเนินงานหรือให้บริการ การกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการบริหารจัดการทั้งเชิงเศรษฐกิจ และทรัพยากรมนุษย์ และการกำหนดลักษณะของสิ่งที่หน่วยงานจะต้องให้คืนกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสังคม (Andrew, 1980 quoted in Nutt P.C. and Backoff, R.W., 1992 : 57)

ประการที่หก ความหมายของการนำการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ ซึ่งยุทธศาสตร์ได้ถูกนำไปใช้ใน 5 ลักษณะ ได้แก่ แผน (Plan) กลดง (Pattern) ตำแหน่ง (Position) และมุมมอง (Perspective) หรือ 5Ps (Mintzberg, H. and Quinn, J.B., 1996: 10-16) ความหมายในลักษณะที่เป็นแผน (Plan) เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงาน (Course of Action) ล่วงหน้า ที่จะนำมาใช้ในสถานการณ์ต่างๆ โดยในการกำหนดวิธีดำเนินงานหรือการวางแผนดังกล่าวจะมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจะเป็นการสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินงานจะบรรลุวัตถุประสงค์ (Nutt P.C. and Backoff, R.W., 1992: 62)

ในความหมายที่เป็นกลดง (Ploy) เป็นความหมายที่เน้นให้เห็นพลวัต (Dynamic) และมุมมองของการแข่งขัน (Competitive Aspects) ในมุมมองนี้จะเป็นการลงให้ฝ่ายตรงข้ามเข้าใจผิดในทิศทางการดำเนินงาน ซึ่งไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และส่งผลให้ฝ่ายตรงข้ามหลงประเด็นทำให้อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งออกกลดงฉวยโอกาสเอาชนะ (Nutt P.C. and Backoff, R.W., 1992 : 62-63)

1.3.3 ลักษณะของการกำหนดเชิงยุทธศาสตร์

ในการก่อตัวของยุทธศาสตร์มีการนำประเด็นเรื่องสภาวะแวดล้อมและเรื่องของกาลเวลามาประกอบ ทั้งในอนาคต ปัจจุบัน และอดีต ในการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มุ่งเน้นอนาคตจะกำหนดจุดมุ่งหมายในระยะยาว ส่วนการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่มุ่งให้เกิดผลในปัจจุบันจะเน้นหนักในสิ่งที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วน แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสามารถดำเนินการได้หากเห็นว่าเป็นโอกาสที่ดีหรือมีความจำเป็นที่เด่นชัด ทั้งนี้ข้อมูลเกี่ยวกับอดีตจะนำไปใช้สำหรับสำรวจค่านิยมขององค์กรที่สามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานในอนาคต ทั้งนี้ รัฐบาล ได้เปรียบเทียบลักษณะของการนำการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในลักษณะของตำนาน (Sagas) การค้นคว้า (Quests) การผจญภัย (Venture) และการพนัน (Parlay)

ในลักษณะของตำนาน (Sagas) จะนำความสำเร็จในอดีตซึ่งองค์กรต้องการอนุรักษ์มาประกอบเป็นค่านิยมหลัก (Core Value) เพื่อปกป้องมิให้ค่านิยมหลักนั้นๆ ต้องสูญไปกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก แต่อย่างไรก็ตามความเป็นตำนานของเรื่องหนึ่งๆ หรือบุคคลหนึ่งก็สามารถเปลี่ยนแปลงและนำเสนอให้เข้ากับสภาวะการณ์ในปัจจุบันได้ แนวคิดเรื่องตำนานได้นำไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงฟื้นฟู (Restorative Strategy) เพื่อฟื้นฟูสิ่งที่ได้สูญเสียหรือสูญหายขึ้นมาใหม่ โดยการออกนโยบายหรือข้อบังคับใหม่ ยุทธศาสตร์เชิงปฏิรูป (Reformative Strategy) เพื่อปรับปรุงนโยบายหรือข้อบังคับที่ไม่เหมาะสม และยุทธศาสตร์เชิงอนุรักษ์ (Conservative Strategy) เพื่อค่านิยมหรือคุณค่าขององค์กรที่มีแนวโน้มว่าจะถูกคุกคาม ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงในเชิงตำนานเป็นการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว

ลักษณะของการค้นคว้า (Quests) เป็นการแสวงหาวิสัยทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตโดยมุ่งเน้นการค้นหาคุณค่าที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งผลสำเร็จของการดำเนินงานจะขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำหรือผู้บริหารที่จะชักจูงให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรให้การยอมรับและปฏิบัติตามวิสัยทัศน์หรือคุณค่าที่ได้ตั้งเอาไว้ การค้นคว้าเปรียบได้กับตำนานที่มุ่งไปยังอนาคต ทั้งนี้ การค้นคว้าเกิดเมื่อผู้นำต้องการเปลี่ยนแปลงทิศทางการทำงานเนื่องจากได้เล็งเห็นว่าอนาคตขององค์กรกำลังถูกคุกคาม และการค้นคว้าเกิดเมื่อผู้นำเกิดความขัดแย้งโดยการกำหนดจุดมุ่งหมายในระยะยาวเพื่อปูหนทางสู่การตกลง และล้มจุดมุ่งหมายสั้นๆ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง แนวคิดเรื่องการค้นคว้าได้นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ประการแรก กำหนดยุทธศาสตร์เชิงวาระใหม่ (New Agenda Strategy) ซึ่งจะใช้ในการสร้างความสมดุลของฝ่ายที่สนับสนุนและคัดค้านการเปลี่ยนแปลง ประการที่สอง กำหนดยุทธศาสตร์เชิงวิสัยทัศน์หลัก (Grand Vision Strategy) เป็นยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะเชิงรุก โดยกำหนดภาพที่องค์กรสามารถเป็นไปได้ไวล่วงหน้า และประการสุดท้าย กำหนดยุทธศาสตร์เชิงทางเลือก (Alternative Course Strategy) เป็น

ยุทธศาสตร์ที่ใช้ในภาวะวิกฤติ โดยที่จะต้องมีการระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขภาวะวิกฤติ และภาวะวิกฤตินั้นๆ จะมีความสำคัญและเร่งด่วนที่สุดเหนือกิจกรรมหรือโครงการอื่นใดที่องค์การจะต้องดำเนินการ ทั้งนี้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เชิงคั่นคว่ำเป็นการดำเนินงานในระยะยาว

ลักษณะของการผจญภัย (Venture) เป็นการคาดการณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นหรือผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญเหตุ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการทำนายและเตรียมพร้อม (Predict and Prepare) เนื่องจากมีขีดจำกัดในการทำนายเหตุการณ์ในอนาคตเพื่อลดความเสี่ยงในการดำเนินงานจึงนำไปสู่การจัดทำแผนเผชิญเหตุ (Contingency Plan) เพื่อรองรับเหตุฉุกเฉิน การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้จึงเป็นการยากที่จะกำหนดผลลัพธ์ (Outcome) ในการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ในลักษณะของการผจญภัยนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์แรก ยุทธศาสตร์เชิงเป้าหมาย (Target Strategy) โดยที่หน่วยงานภาคเอกชนจะหมายถึงการเตรียมงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเผชิญเหตุ ส่วนหน่วยงานภาครัฐจะหมายถึงการพัฒนาความพร้อมสำหรับรองรับเหตุวุ่นที่จะเกิดขึ้น ยุทธศาสตร์ที่สอง ยุทธศาสตร์เชิงความพยายาม (Trail Strategy) เป็นการดำเนินงานชั่วคราวรองรับได้ แต่ในขณะเดียวกันก็จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของระเบียบปฏิบัติในการมอบหมายงานชั่วคราวด้วย และยุทธศาสตร์ที่สาม ยุทธศาสตร์เชิงความเป็นปึกแผ่น (Compact Strategy) เป็นการสร้างข้อตกลงชั่วคราวระหว่างฝ่ายต่างๆ เพื่อร่วมกันแก้ไขประเด็นฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ซึ่งประเด็นฉุกเฉินนั้นๆ มีหลายฝ่ายเป็นผู้รับผิดชอบ และมีหน้าที่ที่เหลื่อมล้ำกัน หรือมีหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน

ลักษณะของการพนัน (Parlay) ยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้เป็นการสร้างความเคลื่อนไหว เพื่อให้เกิดความเคลื่อนไหวอื่นๆ ตามมา เป็นการใช้อิทธิพลที่มีอยู่เพื่อสร้างโอกาสที่ดีกว่า ในสภาวะแวดล้อมที่มีความผันผวนและซับซ้อนที่ยากในการทำความเข้าใจ การเคลื่อนไหวเพื่อรับทราบข้อมูลย้อนกลับ เพื่อการปรับตัวในการดำเนินงานเป็นการลดความเสี่ยง จึงเป็นการค้นหาโอกาสที่เป็นไปได้ในการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์ในลักษณะนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์แรก ยุทธศาสตร์เชิงหลีกเลี่ยง (Hedging Strategy) เป็นการเสนอแนวทางดำเนินงานหรือโครงการโดยหลีกเลี่ยงการจัดลำดับความสำคัญ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการที่มีความสำคัญใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์นี้มักจะถูกใช้ในการเสนอของงบประมาณของหน่วยงาน ยุทธศาสตร์ที่สอง ยุทธศาสตร์เชิงค้ำจ้ำง (Leveraging Strategy) เป็นการอาศัยเครือข่ายทางสังคมเพื่อเป็นพลังในการต่อรอง โดยที่บุคคลหรือหน่วยงานเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม แล้วใช้กลุ่มต่อรองเพื่อตนหรือหน่วยงานของตน และยุทธศาสตร์ที่สาม ยุทธศาสตร์เชิงก้าวหน้า (Advancing Strategy) เป็นการมองผลที่จะเกิดในวันข้างหน้าโดยที่จะต้องลงทุน

จำนวนมาก ณ ปัจจุบัน ถึงแม้ปัจจุบันหน่วยงานจะเป็นผู้นำในการแข่งขันกับคู่ต่อสู้และหากลงทุนจำนวนมากในปัจจุบันจะทำให้ความเป็นผู้นำลดลงก็ตาม ผลจากการลงทุนในอนาคตหน่วยงานจะกลายเป็นหน่วยงานที่เหนือคู่แข่ง แต่ในมุกกลับหากหน่วยงานไม่ลงทุนในปัจจุบันจะทำให้สูญเสียความเป็นผู้นำในอนาคต (Rubin, 1988 quoted in Nutt P.C. and Backoff, R.W., 1992 : 66-72)

1.3.4 แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานภาครัฐได้นำเอาแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ แต่เป็นการเริ่มภายหลังจากที่ภาคเอกชนได้นำมาใช้แล้ว โดยที่หน่วยงานภาครัฐได้นำแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในทศวรรษที่ 1980 ซึ่งได้มีพัฒนาการในการนำแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในรูปของการวางแผนที่มีลักษณะของการพัฒนาการและปัญหาที่คล้ายคลึงกันกับการนำแนวความคิดนี้มาใช้ในภาคเอกชน โดยที่ในการจัดทำแผนการคลังและการเงินก็เป็นแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและมุ่งเน้นผลการดำเนินงานทางการเงินเท่านั้น การวางแผนระยะยาวของหน่วยงานภาครัฐก็มีปัญหาในการคาดการณ์แนวโน้มในด้านต่างๆ แต่ต่อมาในยุคที่เริ่มมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถที่จะนำแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในภาคเอกชนมาใช้ได้โดยตรงทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบระเบียบของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังมีข้อจำกัดในทรัพยากรการบริหาร และหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ใช้บริการและกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองที่หลากหลาย (Hughes, O.E., 1994 : 173)

ถึงแม้จะมีการนำเอาแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียด โดย โบซแมนและสตราสส์แมน (Bozeman and Straussman) ได้ให้ความเห็นว่า ยุทธศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ การกำหนดแผนปฏิบัติการ และการกำหนดรูปแบบวิธีการที่ทรงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน แต่อัลลิสัน (Allison) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าควรจะหมายถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ และการจัดลำดับความสำคัญ ตลอดจนการนำแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ โอลเซน และ เอดาบี (Olsen and Eadie) เห็นว่า การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์จะต้องเป็นการตัดสินใจในระดับฐานรากหน่วยงาน มิใช่เพียงระดับปฏิบัติการเพราะระดับปฏิบัติการเป็นเพียงการปฏิบัติงานปกติของระบบราชการ และจะต้องเป็นการตัดสินใจที่ส่งผลต่อลักษณะและทิศทางของกิจกรรมของหน่วยงาน ตลอดจนอนาคตในภาพรวมของหน่วยงาน และการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์จะต้องเกิดขึ้นท่ามกลางเงื่อนไขทางการเมืองและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ (Hughes, O.E., 1994: 174)

1.3.5 รูปแบบของการกำหนดยุทธศาสตร์ในภาครัฐ

ในทศวรรษที่ 1980 โอลเซน และ เอดา (Olsen and Eadie) เป็นผู้บุกเบิกในการนำการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ธุรกิจ (Business Strategic Planning) โดยเห็นว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐมีส่วนประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดภารกิจ (Mission) และจุดมุ่งหมาย (Goal) โดยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน และกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ประการที่สอง การตรวจสอบหรือการวิเคราะห์สภาวะการณ์ ซึ่งเป็นการกำหนดปัจจัยและเงื่อนไขภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดยุทธศาสตร์ ประการที่สาม การวิเคราะห์ปัจจัยภายในเพื่อกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนของหน่วยงานและนำมาประกอบการพิจารณาการดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ ประการที่สี่ การกำหนด ประเมิน และการเลือกยุทธศาสตร์ เพื่อดำเนินงาน และ ประการที่ห้า การนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมกำกับให้การปฏิบัติเป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้

ในปี 1988 ไบรสัน (Bryson) ได้นำเสนอรูปแบบไบรสัน (The Bryson Model) ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 ขั้นตอนของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ ได้แก่ ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนแสวงหาข้อตกลงในขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อกำหนด (Mandates) ถึงขอบเขตของกิจกรรมที่ระบุไว้ในกฎหมายก่อตั้งเพื่อทบทวนว่าหน่วยงานมีขอบข่ายครอบคลุมในประเด็นใดบ้าง ขั้นตอนที่สาม การกำหนดภารกิจและค่านิยมโดยการทบทวนถึงเหตุผลว่าหน่วยงานตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลใด และตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้บรรลุสิ่งใด ทั้งนี้การตอบคำถามดังกล่าวเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ขั้นตอนที่สี่ การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก เนื่องจากองค์กรจะต้องพบกับโอกาส และเผชิญกับอุปสรรคหรือภัยคุกคาม จึงมีความจำเป็นจะต้องศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่อยู่ภายนอกที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และความผันผวนของสถานการณ์อื่นๆ ขั้นตอนที่ห้า การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน การวิเคราะห์ปัจจัยภายในจะทำให้ทราบจุดแข็งและจุดอ่อนในการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยจะพิจารณาจากประเด็นขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ คุณภาพและคุณสมบัติ อายุ เพศ อัตราการออกจากงาน รวมทั้งขวัญและกำลังใจ นอกจากนั้นจะต้องพิจารณาในประเด็นเรื่องการเงิน การบัญชี ระบบข้อมูล แต่อย่างไรก็ตามการมองหน่วยงานของตนเองในเชิงวิพากษ์เป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาในประเด็นความเป็นผู้นำ ขั้นตอนที่หก การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ผลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาวะการณ์ทั้งภายในและภายนอกจะนำมาสู่การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ประเด็นยุทธศาสตร์ควรเป็นเรื่องที่

แยกจากการระดับการปฏิบัติงานประจำวัน แต่ควรเป็นเรื่องหลักที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กรในอนาคต ขั้นตอนที่เจ็ด ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ หรือการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เป็นขั้นตอนที่นำผลจากขั้นตอนที่ผ่านมาข้างต้นไปสู่การปฏิบัติ และในทางปฏิบัติจะมีการกำหนดเป้าหมาย (Target) ความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) การกำหนดวันแล้วเสร็จ (Deadline) การกำหนดทรัพยากร (Resource Requirement) ขั้นตอนที่แปด การกำหนดวิสัยทัศน์การดำเนินงาน ซึ่งเป็นภาพของหน่วยงานในอนาคตที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องร่วมรับทราบโดยทั่วกัน

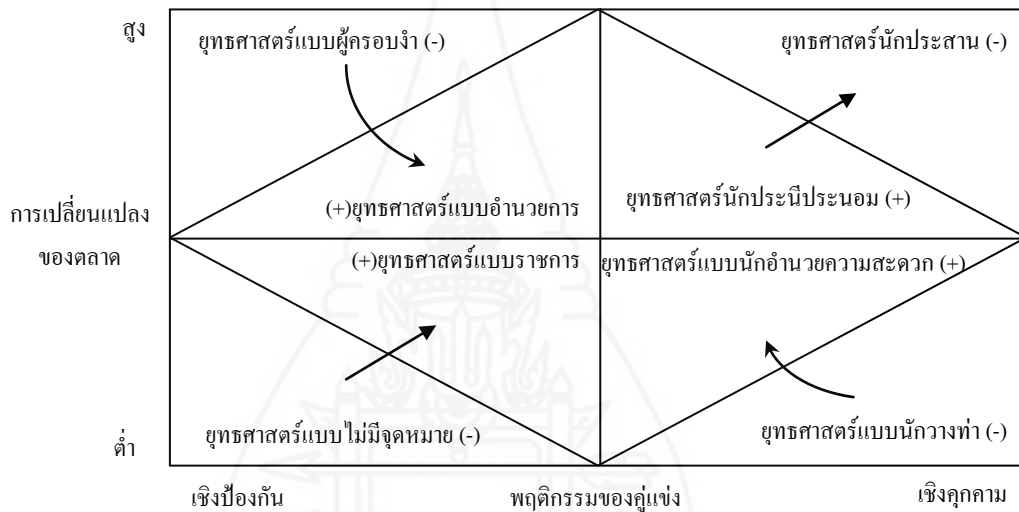
นอกจากนั้น ไบรสัน ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ควรมีการจัดเก็บข้อมูลในวงกว้างแล้วค้นหาทางเลือกในการดำเนินงานที่ดีที่สุด โดยเน้นถึงอนาคตของหน่วยงานซึ่งเกิดจากการตัดสินใจในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้แผนยุทธศาสตร์ควรสามารถสนับสนุนให้เกิดการสื่อสาร การมีส่วนร่วม การประสานผลประโยชน์และค่านิยม พร้อมทั้งสนับสนุนการตัดสินใจ เพื่อผลสำเร็จในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Hughes, O.E., 1994 : 175-179)

ในปี 1992 ออสบอร์น และเกเบลอร์ (Osborne and Gaebler) ได้นำเสนอความเห็นว่าการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการตรวจสอบสภาพการณ์ในปัจจุบันของหน่วยงานหรือชุมชนและการกำหนดทิศทางการทำงานของหน่วยงาน การพัฒนายุทธศาสตร์ และการวัดผลลัพธ์ของงาน โดยมีขั้นตอนในการจัดทำ รวม 8 ขั้นตอน ตามลำดับ ดังนี้ การวิเคราะห์สภาพการณ์ทั้งภายในและภายนอก การระบุประเด็นหลักที่หน่วยงานเผชิญอยู่ การกำหนดภารกิจ การกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดวิสัยทัศน์ (ตอบคำถามว่าผลสำเร็จจะเป็นอย่างไร) การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดตารางเวลาดำเนินงาน และการกำหนดการวัดและประเมินผล จากขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่นำเสนอโดย ออสบอร์น และเกเบลอร์ จะเห็นได้ว่าเป็นการนำแนวคิดของ ไบรสันมาปรับใช้อย่างชัดเจน และมีความคล้ายคลึงกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์วิสาหกิจ (Corporate Strategic Planning) (Hughes, O.E., 1994 : 175)

อนึ่ง ฮิวส์ ได้นำเสนอข้อคิดเห็นของนัก และแบคคอฟ ในภาพรวมว่า แรงผลักดันที่ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์ภาคเอกชนคือ โอกาส ส่วนแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐและองค์กรไม่หวังกำไรคือ อุปสรรคหรือภัยคุกคาม และฮิวส์ได้สรุปภาพรวมว่า ในระยะเริ่มต้นการวางแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐเป็นเพียงการผลิตเอกสารแผนที่เป็นทางการ แต่อย่างไรก็ตามการวางแผนยุทธศาสตร์ ได้เคลื่อนไปสู่การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) นอกจากนี้ จากการศึกษาเพิ่มเติมพบว่าแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์ภาคเอกชนที่สำคัญอีกประการหนึ่งสภาวะการตลาด และแรงผลักดันในภาครัฐที่สำคัญ ได้แก่ นโยบาย และกฎหมาย

1.3.6 ประเภทยุทธศาสตร์ภาครัฐ

เมื่อเปรียบเทียบกับความเปลี่ยนแปลงทางการตลาดและพฤติกรรมของกลุ่มแข่งขันซึ่งเป็นสิ่งผลักดันในการกำหนดยุทธศาสตร์ของภาคเอกชนแล้ว ในองค์การภาครัฐและภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรจะมีความต้องการของคณะกรรมการ หรือคณะนิติบัญญัติ ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่างๆ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยความต้องการหรือระเบียบก็มีการเปลี่ยนแปลงได้เช่นเดียวกับตลาดของภาคเอกชน ซึ่ง Nutt และ Backoff (Nutt, P.C. and Backoff, R.W., 1992 : 84-118) ได้แบ่งประเภทของยุทธศาสตร์สำหรับภาครัฐและองค์การภาคเอกชนที่ไม่มุ่งกำไร ดังแสดงในภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 แสดงประเภทของยุทธศาสตร์ภาครัฐและองค์การไม่แสวงหากำไร

ที่มา : Nut and Backoff (1992 : 86) *Strategic Management of Public and Third Organizations*
San Francisco : Jossey-Bass Publisher.

จากภาพที่ 2.3 Nut และ Backoff ได้ชี้ให้เห็นทิศทางของความเคลื่อนไหวจากยุทธศาสตร์หนึ่งๆ ซึ่งเคลื่อนย้ายไปสู่ลักษณะของยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพกว่า และได้แบ่งยุทธศาสตร์สำหรับภาครัฐและองค์การภาคเอกชนที่ไม่มุ่งกำไร ออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ประเภทแรก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ประเภทมีการปฏิบัติการสูง (High Action Types) ซึ่งมียุทธศาสตร์ย่อย 2 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์แบบผู้ครอบงำ (Dominator) เป็นยุทธศาสตร์ที่อยู่ในสถานะแวดล้อมที่มีการกดดันให้เข้าไปสู่การปฏิบัติสูง แต่มีแรงกดดันให้ตอบสนองต่อภายนอกต่ำ จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการบังคับให้ปฏิบัติตาม และยุทธศาสตร์แบบผู้อำนาจการ (Director) เป็นความพยายามในการปรับตัวขององค์การในสถานะแวดล้อมที่ถูกรบกวนที่พยายามรับผิดชอบต่อความ

ต้องการ ซึ่งยุทธศาสตร์นี้จะไม่ชัดเจนในเรื่องของฐานทางกฎหมาย และความรับผิดชอบก็แคบและ รายงานต่อคณะกรรมการที่กำกับดูแลเท่านั้น หน่วยงานที่ดำเนินงานในยุทธศาสตร์นี้อาจเรียกว่า หน่วยงานที่อยู่เบื้องหลังรัฐ (Para government) (Nutt, P.C. and Backoff, R.W., 1992 : 88)

ประเภทที่สาม ยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงระหว่างการปฏิบัติการและความ รับผิดชอบ (Coupling Action and Responsiveness) มี 4 ยุทธศาสตร์ย่อย ได้แก่ ยุทธศาสตร์ย่อยแรก ยุทธศาสตร์แบบไม่มีจุดหมาย (Drifter) เป็นยุทธศาสตร์เน้นทำงานโดยไม่มีจุดหมาย ไม่มีการ เรียกร้องให้มีการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมแต่เป็นการทำงานใน ลักษณะประจำ นอกจากนั้นยุทธศาสตร์ย่อยนี้ยังถูกใช้ในลักษณะของการพักหลังจากได้ผ่านการ ปฏิบัติงานมาแล้วอย่างหนัก ยุทธศาสตร์ย่อยที่สอง เป็นยุทธศาสตร์แบบราชการ (Bureaucrat) เป็น ยุทธศาสตร์ที่กำหนดหน้าที่รับผิดชอบโดยอ้างอิงกับมาตรฐานการดำเนินงานหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นการปฏิบัติงานที่เป็นงานประจำโดยมีการกำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน ในยุทธศาสตร์แบบ ราชการจะมีความพยายามในการปกป้องงานประจำโดยการเสนอของบประมาณสูงสุดและพยายาม ปิดบังงบประมาณที่มีได้ใช้ในรูปแบบต่างๆ สำหรับไว้สำรองจ่ายหากถูกตัดงบประมาณ ในการ เสนอของบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นประเภทที่ไม่ให้ไม่ได้ (Sacrosanct) ยุทธศาสตร์ย่อยที่สาม ยุทธศาสตร์แบบนักประนีประนอม (Compromiser) ยุทธศาสตร์นี้จะให้ความสำคัญกับการจัดลำดับ ความสำคัญของความต้องการและการปฏิบัติงานโดยเน้นการสร้างสมดุลระหว่างข้อเรียกร้อง ของหลายฝ่าย โดยจะมีการใช้มาตรฐานหรือเกณฑ์ในการตัดสินใจและยุทธศาสตร์ย่อยที่ดี ยุทธศาสตร์นักประสาน (Mutualist) เป็นยุทธศาสตร์ที่ทำงานเชิงรุกมากที่สุดในท่ามกลางสถานะ แวดล้อมที่มีความผันผวนอย่างรุนแรง จึงต้องการความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินงานเพื่อให้ประสบผลสำเร็จแต่อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์นี้ยอมรับการละเว้นการปฏิบัติ ใน บางกรณี

1.3.7 ปัญหาในการดำเนินงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐ

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในภาครัฐ มิใช่จะปราศจากปัญหาในการ ดำเนินงาน จากการศึกษาการดำเนินงานวางแผนยุทธศาสตร์ในประเทศเคนาดา ขาวิดาน (Javidan) และอาลี ดาสท์มาลเชียน (Ali Dastmalchian) พบว่าการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นเพียงการดำเนินงาน เพื่อเป็นพิธีการมากกว่าสิ่งที่จะนำไปสู่ความเป็นจริง การวางแผนยุทธศาสตร์ได้ถูกใช้เป็นที่สร้าง ความชอบธรรมในการจัดตั้งงบประมาณและเป็นการวางแผนทางการเงิน วัตถุประสงค์ทางการเงิน ยังครอบงำแนวคิดในการดำเนินงาน ในกระบวนการวางแผนดูเหมือนว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแต่ ในทางปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ผู้บริหารก็มีส่วนเกี่ยวข้องน้อย วัตถุประสงค์ในการ

ดำเนินงานก็ขาดความชัดเจนและขาดความเชื่อมโยงทั้งในระดับยุทธศาสตร์และระดับการปฏิบัติงาน (Javidan, M. and Dastmalchian, Ali, 1988)

1.3.8 ข้อวิพากษ์แนวคิดการจัดการเชิงยุทธศาสตร์

โอลเซน และ เอดาเย (Olsen and Eadie) เห็นว่ากระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เป็นทางการเน้นเรื่องการวิเคราะห์เชิงตรรกะมากเกินไป แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดรูปแบบก็ยังเป็นนามธรรม และไม่ได้นำเอาประเด็นพลวัตทางสังคมการเมืองเข้ามาประกอบการพิจารณาการเข้มงวดทางวิธีการทำให้การจัดทำแผนซ้ำไม่ทันต่อสถานการณ์ที่ผันผวน การถูกบังคับโดยขั้นตอนวิธีการที่เข้มงวดเป็นการทำลายโอกาสของความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรมในการดำเนินงาน ทำให้การกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ยุ่งยาก นอกจากนี้เคลย์ (Klay) ยังให้ความเห็นว่าการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เน้นแต่เรื่องผลในระยะยาวของการดำเนินงาน แต่ขาดแรงจูงใจในการทำงานในระยะสั้นที่งานสำเร็จ และที่สำคัญก็คือในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไม่มีข้อมูลเพียงพอเพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์ ทำให้กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไม่สามารถสนับสนุนการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้น ในกระบวนการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่จะนำไปสู่การบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายยังเป็นการยากที่จะวัดผลงาน วิธีการในการวัดผลงานก็ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นไม่มีระบบที่ชัดเจน ทำให้การวัดผลงานไม่สามารถที่จะชี้ให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงได้ ทำให้มีตัวชี้วัดในการดำเนินงานเป็นจำนวนมากเพราะตัวชี้วัดหนึ่งๆ จะใช้ได้เฉพาะกรณีหนึ่งๆ เท่านั้น และในการจัดทำตัวชี้วัดและวิธีการวัดผลงานจะต้องได้จากวิธีการที่ต้องอาศัยขั้นตอนวิธี ทำให้การวัดผลงานมีความยุ่งยาก การวัดผลงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนทำให้หน่วยงานหันไปให้ความสนใจกับการวัดประสิทธิภาพ (Efficiency) มากกว่าการวัดผลงาน (Performance) (Nyhan, R.C. and Marlowe, H.A., 1995)

ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบและผลกระทบทาง รัฐได้ให้การเยียวยาทุกฝ่ายอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดตั้ง “คณะกรรมการ นโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบ (กยต.)” ขึ้นและดำเนินการให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งยังมีการดำเนินการโดยความร่วมมือของภาครัฐ และเอกชนอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว อีกจำนวนมาก สำหรับผลการดำเนินการของคณะกรรมการ กยต. ที่ผ่านมา ได้ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเป็นเงินช่วยเหลือชดเชยผู้เสียชีวิต ทุพพลภาพ บาดเจ็บ ทรัพย์สิน/ พืชผลเสียหาย ผู้ประกอบการ ทุนการศึกษา และอื่นๆ ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 และมติ

คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และใช้งบประมาณเพื่อกำหนดการตามแผนงานได้รับการช่วยเหลือเยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข อาทิ การช่วยเหลือ ด้านการประกอบอาชีพการจ้างงานจากโครงการสร้างงานและจ้างงานเร่งด่วน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การฟื้นฟูจิตใจแก่เด็กและสตรีหม้าย การออกหน่วย แพทย์เคลื่อนที่ และการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของครอบครัว เป็นต้น

1.4 แนวคิดเกี่ยวกับประเมินผลกระทบ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ผลกระทบของนโยบายที่เกิดขึ้นอาจสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เลย อาจก่อให้เกิดผลข้างเคียงที่นำไปสู่ปัญหาของประเทศในด้านอื่นหรืออาจก่อให้เกิดผลในทางดีที่ไม่เคยคาดการณ์มาก่อน ผลกระทบของนโยบายทั้งผลทางตรง ทางอ้อม ผลกระทบในระยะสั้น หรือระยะยาว ล้วนมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายในโอกาสต่อไป บทเรียนจากความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจะมีส่วนช่วยให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทั้งในด้านเนื้อหา และวิธีการดำเนินงานของนโยบายให้รอบคอบรัดกุมขึ้น การประเมินผลกระทบ เป็นการประเมินผลนโยบายแบบหนึ่ง ที่จะทำให้ทราบผลดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการประเมินผลกระทบของนโยบายไว้ ดังนี้

1.4.1 ความหมายและความสำคัญของการประเมินผลกระทบของนโยบาย

1) ความหมายของการประเมินผลกระทบของนโยบาย

เขาวดี ราชชัญกุล วิบูลย์ศรี (2544 : 270) ได้ให้ความหมายของคำว่า ผลกระทบไว้ว่า เป็นผลของโครงการซึ่งเกิดขึ้นในระยะยาวหรือในระยะหนึ่ง หลังจากทีโครงการนั้นๆ ได้สิ้นสุดลงแล้ว โดยครอบคลุมถึงผลที่โครงการตั้งใจจะให้เกิดขึ้น และผลที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดคิดมาก่อนด้วย ผลดังกล่าวนี้ อาจเป็นที่พึงประสงค์หรือไม่เป็นที่พึงประสงค์ของผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการก็ได้ นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงผลที่เกิดขึ้นและกระทบโดยตรงต่อบริบทที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับโครงการ หรือที่เรียกกันว่า “ผลกระทบทางตรง” ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นและกระทบต่อสภาพแวดล้อมต่างๆ ในวงกว้าง ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับโครงการนั้นๆ หรือที่เรียกกันว่า “ผลกระทบทางอ้อม” และจากความหมายคำว่าผลกระทบ ดังกล่าวข้างต้น จึงได้ให้นิยามความหมายของการประเมินผลกระทบว่าเป็นกระบวนการที่ช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับข่าวสารสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบนั้นๆ เพื่อใช้ประกอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2545 : 177) ได้ให้ความหมายของผลกระทบของนโยบาย แผนงาน และโครงการไว้ว่า เป็นปรากฏการณ์หรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดขึ้น อาจเป็นผลที่คาดหรือไม่ได้คาด

จะเกิด และอาจเป็นทั้งผลในทางบวกและทางลบ ส่วน การประเมินกระทบ คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปรากฏการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดขึ้น อาจเป็นผลที่คาดหรือไม่ได้คาดว่าจะเกิด และอาจเป็นทั้งผลในทางบวกและทางลบ ทั้งผลที่เกิดขึ้นก่อน ในระหว่างการดำเนินงานหรือที่ได้ดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปแล้ว เพื่อใช้สารสนเทศจากการประเมินในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ทั้งนี้โดยขึ้นกับระยะเวลาและจุดมุ่งหมายของการประเมิน

ดิเรก ก้อนกลีบ (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ บุญเพ็ชรรัตน์ จำสับเอก, 2542: 6) ได้ให้ความหมายของคำว่า ผลกระทบไว้ว่า หมายถึง ผลของการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงจากสภาพที่เป็นอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งของการดำเนินงานตามโครงการ และภายหลังการดำเนินงานตามโครงการแล้วไปสู่อีกสภาพหนึ่ง ทั้งในทางบวกและทางลบ

อนันต์ เกตุวงศ์ (อ้างถึงใน ชาคริต ดันพิรุพท์, 2543: 22) กล่าวว่า ผลกระทบ หมายถึง ผลที่ตามมาจากผลงานหรือผลผลิตหรือผลประโยชน์ในระดับปฐม (Primary Effects) ของแผนหรือโครงการ ผลกระทบอาจเป็นได้ทั้งทางบวกและลบ และอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายและมีใช้กลุ่มเป้าหมายทั้งในปัจจุบันและอนาคตด้วย

เมอร์ฟรี (อ้างถึงใน ชาคริต ดันพิรุพท์, 2543 : 22) กล่าวว่า ผลกระทบเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้เสมอด้วยเหตุผลหลายประการ โดยทั่วไปแล้วผลกระทบเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลต่อกันของการเปลี่ยนแปลงระดับปฐม ไปสู่ระดับต่อไป ผลของการเปลี่ยนแปลงระดับปฐมเป็นผลที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของแผนและโครงการและผลอันนี้ จะมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อไปได้อีกระดับหนึ่ง หรือหลายระดับได้เป็นกรณีๆ ไป

1) ความสำคัญของการประเมินผลกระทบของนโยบาย

จากแนวคิดของการประเมินผลกระทบดังกล่าว เห็นได้ว่าการประเมินผลกระทบมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545 : 79) ดังนี้

(1) ให้สารสนเทศแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับในสิ่งที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน และโครงการและมีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ

(2) ให้สารสนเทศที่ช่วยเพิ่มประสิทธิผลในการดำเนินงานจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ และปัจจัยอื่นๆ รวมทั้งสิ่งที่ต้องการในการดำรงอยู่ของผลที่เป็นที่ปรารถนา อันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ

(3) ทำให้ทราบความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการที่จะดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ

(4) ทำให้ทราบแรงต้านและแรงสนับสนุนที่อาจมีขึ้นในการดำเนินงาน

(5) ทำให้ได้ข้อมูลสารสนเทศเพิ่มเติมในแง่มุมที่ผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องระดับต่างๆ อาจไม่ได้คาดคิดมาก่อน

1.4.2 ประเภทของการผลกระทบและการประเมินผลกระทบ

ลักษณะของผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) ในทัศนะของ สมบัติ ช้างธัญวงศ์ (2544: 489-490) สามารถออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1) นโยบายส่งผลกระทบต่อปัญหาสาธารณะ ตามเป้าหมายของนโยบาย จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายใดจะได้รับผลกระทบ เช่น กลุ่มคนจน กลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก เยาวชนที่เสียเปรียบในการศึกษา ผู้ผลิตน้ำมัน หรือใครก็ตาม ผลของนโยบายที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มใดต้องระบุให้ชัดเจน ถ้าเป็นโครงการต่อต้านความยากจน เป้าหมายของโครงการคือการยกระดับรายได้ของคนจน โดยการเพิ่มโอกาสในการทำงาน หรือเปลี่ยนทัศนคติหรือพฤติกรรมในการดำรงชีวิตของคนจน ถ้าจุดมุ่งหมายครอบคลุมหลายประเด็น อาจต้องใช้โครงการหลายโครงการผสมผสานกัน การวิเคราะห์ก็จะยิ่งซับซ้อนขึ้น เพราะจะต้องจัดลำดับความสำคัญของผลกระทบที่ต้องการให้เกิดขึ้น

นอกจากนี้นโยบายอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ต้องการหรือไม่ต้องการ หรือทั้งสองอย่างก็ได้ เช่น นโยบายสวัสดิการ อาจช่วยให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่อาจไม่ส่งเสริมให้คนจนสนใจงานทำ ดังนั้น ผลกระทบคือรัฐบาลจะต้องจัดสวัสดิการให้ตลอดไป ทำให้เป็นภาระแก่ผู้เสียภาษี และบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้

2) นโยบายอาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์หรือกลุ่มคนนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ อาจเรียกว่าผลกระทบที่ไม่คาดหมาย (Spillover Effects) หรือผลกระทบภายนอก (Externalities) เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในชั้นบรรยากาศ อาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาด้านอาวุธ แต่ในขณะเดียวกันก็จะก่อให้เกิดรังสีที่เป็นอันตรายต่อมนุษยชาติในอนาคต

3) นโยบายส่งผลกระทบทั้งต่อสภาพปัจจุบันและอนาคต ผลประโยชน์หรือผลเสียของนโยบายบางประการกว่าจะเห็นผลอาจใช้เวลานาน เช่น โครงการหรือนโยบายส่งเสริมการศึกษาของเยาวชน ซึ่งกว่าจะเห็นผลจะต้องใช้เวลายาวนาน หรือการส่งเสริมการค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะส่งเสริมให้เกิดผลเสียในระยะยาว เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยไม่มีการเตรียมความพร้อมที่ดีพอ ในระยะยาวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจนยากที่จะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม หรือการฟื้นฟูต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก

รัตน บัวสนธิ์ (2540 : 92-93) กล่าวว่า การประเมินผลกระทบและผลข้างเคียงของโครงการพิจารณาได้ 3 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะที่หนึ่ง ผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายในโครงการนั้น เป็นเพราะการจัดกิจกรรมของโครงการให้กับกลุ่มเป้าหมายโดยตรงหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การที่กลุ่มเป้าหมายมีการเปลี่ยนแปลงไปนั้น เป็นเพราะกิจกรรมของโครงการที่เราจัดขึ้นโดยตรง หรือในทางตรงกันข้าม กลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนแปลงไปเพราะมีสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปแทรกกระหว่างการดำเนินกิจกรรมของโครงการ และสิ่งดังกล่าวนี้เป็นตัวทำให้กลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนไป (ลักษณะเช่นนี้ในการวิจัยเราเรียกว่า “ตัวแปรแทรกซ้อน” ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในกลุ่มเป้าหมาย) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือผลกระทบของโครงการนั่นเอง

ผลกระทบของโครงการในลักษณะที่สอง เราพิจารณาจากการที่ผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายในโครงการไปทำให้เกิดผลอื่นติดตามมาในกลุ่มเป้าหมายนั้น กล่าวคือ ถ้าเราดำเนินโครงการหนึ่งๆ โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แล้ว ได้ผลตามที่กำหนดไว้ (ซึ่งก็คือประสิทธิผลของโครงการ) และผลดังกล่าวนี้ทำให้เกิดผลอื่นๆ ติดตามมาในกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ทั้งๆ ที่เราได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการตั้งแต่แรกเริ่ม ผลที่ติดตามมานี้ก็คือผลกระทบหรือผลข้างเคียงของโครงการนั่นเอง ซึ่งผลกระทบของโครงการหรือผลข้างเคียงของโครงการนี้อาจเป็นไปได้ทั้งในด้านบวกหรือด้านลบ

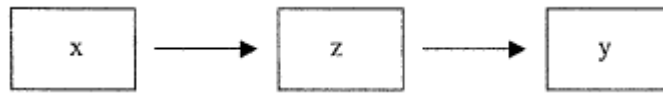
ลักษณะที่สาม ของผลกระทบของโครงการก็คือ ผลของโครงการไปทำให้เกิดผลกับกลุ่มอื่นๆ มิใช่กลุ่มเป้าหมายตามที่เรากำหนดไว้ในโครงการ ซึ่งกลุ่มอื่นๆ ในที่นี้ก็คือกลุ่มข้างเคียงของโครงการ

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (อ้างถึงใน บำรุง เอี่ยมสม, 2543: 19-20) ได้แบ่งประเภทของผลกระทบออกเป็น 3 ประเภท คือ

ผลกระทบทางตรง คือ ผลที่เกิดขึ้นโดยจงใจจาก นโยบาย/แผนงาน/โครงการ ต่อประชาชนในพื้นที่โดยไม่ผ่านตัวแปรอื่นๆ ดังเช่นการที่ x น่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อ y เป็นต้น



ผลกระทบทางอ้อม คือ ผลที่เกิดขึ้นโดยจงใจจาก นโยบาย/แผนงาน/โครงการต่อประชาชนในพื้นที่ โดยผ่านตัวแปรอื่นๆ ดังเช่นการที่ x น่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อ z ซึ่ง z ก็น่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ y อีกต่อหนึ่ง ฉะนั้น x จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ y ทางอ้อม เป็นต้น



ผลกระทบข้างเคียง คือ ผลที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจจากการที่นโยบาย/แผนงาน/โครงการก่อให้เกิดต่อประชาชนในพื้นที่ ผลกระทบข้างเคียงนี้อาจจะมีลักษณะที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ก็ได้ ตัวอย่างของผลกระทบข้างเคียงดังกล่าวเช่น x อาจได้รับการจัดทำขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ y อย่างจงใจ แต่ขณะเดียวกัน x ก็อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ s



1.4.3 ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบ

อุทัย เลหาะวิเชียร, วรเดช จันทพร (อ้างถึงใน บำรุง เอี่ยมสม, 2543 : 14) กล่าวว่า “การประเมินผลกระทบของนโยบาย แผนงาน และ โครงการ (Impact Effect Evaluation) ตลอดจนการศึกษวิเคราะห์ส่วนย้อนกลับของผลกระทบจะนำไปสู่การปรับปรุงการกำหนดนโยบาย แผน หรือโครงการเสียใหม่”

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2545: 179-180) กล่าวว่า เมื่อผลกระทบของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ดังนั้น การประเมินผลกระทบของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำตลอดเวลาเช่นเดียวกัน นั่นคือ ก่อนกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ในขณะที่ดำเนินงานและเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นไปแล้ว ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบ คือ ประโยชน์ของการใช้สารสนเทศที่ได้จากการประเมินเพื่อประเด็นต่อไปนี้

- 1) ให้สารสนเทศที่ช่วยในการกำหนดนโยบาย การกำหนดกิจกรรมในแผนงานและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดข้อผิดพลาดหรือพบว่ามีปรากฏการณ์หรือปฏิกิริยาที่ไม่คาดคิดอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านลบ เช่น เมื่อมีการต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องอันเนื่องมาจากการสร้างเงื่อนไขการประเมินก่อนการดำเนินงาน และได้ทราบถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นถ้ามีการสร้างเงื่อนไข เช่น การรวมตัวของผู้เสียประโยชน์อาจมีการเดินขบวนคัดค้านถ้าดำเนินงาน ในกรณีเช่นนี้ผู้กำหนดนโยบายอาจปรับเปลี่ยนนโยบายโดยชะลอการใช้นโยบายดังกล่าว และอาจมีกิจกรรมการแก้ไขปัญหาให้ผู้ที่เดือดร้อนก่อน ก่อนที่

การสร้างเขื่อนจะเริ่มขึ้น เช่น อาจมีโครงการพัฒนาที่ดินเพื่ออพยพผู้ที่เดือดร้อน หรือ โครงการอื่นที่จะช่วยแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่อาจมีขึ้น เป็นต้น

2) นำไปสู่การให้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นและไม่เป็นเป้าหมายของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ไปปฏิบัติ

3) ก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดี และความร่วมมือในการกำหนด ดำเนินงานหรือใช้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่าย

4) ช่วยให้ผู้รับผิดชอบสามารถพัฒนาหรือปรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการให้สอดคล้องกับสิ่งที่จริงและบริบท

5) ทำให้ผู้ที่รับผิดชอบทุกคน ทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

6) ช่วยกระตุ้นให้เกิดการรับรู้ในนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์

7) ผู้รับผิดชอบสามารถวางแผนในการที่จะทำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

8) ผู้รับผิดชอบโครงการสามารถวางแผนในการให้ข้อมูลเพิ่มเติม ให้การศึกษาประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องทั่วไปได้มีความรู้ ความเข้าใจในนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ และผลกระทบที่จะได้รับ

9) ผู้รับผิดชอบได้ข้อมูลสารสนเทศเพิ่มเติมที่ทำให้กำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ได้รอบคอบและรัดกุมยิ่งขึ้น

และถ้ายอมรับว่านโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดขึ้นหรือพัฒนาขึ้นเป็นเสมือนแผนงาน หรือร่างที่จัดทำขึ้นตามเหตุผลเชิงตรรกะจากสารสนเทศต่างๆ ทั้งในอดีต และปัจจุบัน รวมทั้งสารสนเทศในด้านความต้องการจำเป็น ปัญหาและบริบทที่จะทำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติแล้ว แม้ว่าจะวางแผนไว้อย่างรอบคอบ รัดกุมเพียงใด แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดตามมาอาจไม่เป็นไปตามที่คาดไว้ในนโยบาย แผนงาน หรือโครงการก็เป็นได้ การประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทุกขั้นตอน จึงจำเป็นที่ต้องการดำเนินการเพื่อ (1) ให้ได้มาซึ่งข้อมูลของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในส่วนที่ไม่ได้คาดหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลในทางลบ (2) ได้แก้ไขในส่วนที่ให้ผลต่อเนื่องจากการปฏิบัติที่เป็นผลในทางลบ และได้สนับสนุนผลที่เกิดในทางบวกและ (3) ได้นำประสบการณ์จากพื้นที่หนึ่งไปใช้ในการดำเนินงานในพื้นที่อื่นที่ยังไม่ได้ดำเนินการ เพื่อป้องกันผลต่อเนื่องอันไม่พึงปรารถนาหรือไม่คาดคิด

2. สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี

2.1 ประวัติและความเป็นมาของจังหวัดปัตตานี

(<http://www.dopa.go.th/padmic/jungwad76.html>)

ปัตตานี เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ริมฝั่งทะเลตะวันออกของภาคใต้ติดกับทะเลจีนใต้ หรือ อ่าวไทย มีพื้นที่ประมาณ 1,940.356 ตารางกิโลเมตร มีแม่น้ำที่สำคัญ 2 สาย คือ แม่น้ำตานี และ แม่น้ำสายบุรี ในอดีตจังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดที่มีความเจริญรุ่งเรืองมาก เคยมีฐานะเป็นเมืองหลวงของอาณาจักรลังกาสุกะ ซึ่งเป็นรัฐอิสระของชาวไทยพุทธในพุทธศตวรรษที่ 7 มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส รัฐกลันตัน กับรัฐตรังกานูในมาเลเซีย ปัจจุบันยังมีซากเมืองเก่าของปัตตานีในยุคนั้นปรากฏให้เห็นที่อำเภอยะรังในปัจจุบัน และจากการที่มีพื้นที่เป็นป่าเขา และมีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลเป็นระยะทางยาวประมาณ 170 กิโลเมตร จึงเป็นเมืองท่าที่สำคัญ และเป็นศูนย์กลาง การปกครอง การค้า และวัฒนธรรม มีทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวหลายด้าน ทั้งด้านธรรมชาติ โบราณสถานทางประวัติศาสตร์และด้านประเพณีวัฒนธรรม

หน่วยการปกครอง การปกครองแบ่งออกเป็น 12 อำเภอ 115 ตำบล 642 หมู่บ้าน

1. อำเภอเมืองปัตตานี
2. อำเภอโคกโพธิ์
3. อำเภอหนองจิก
4. อำเภอปะนาเระ
5. อำเภอมายอ
6. อำเภอทุ่งยางแดง
7. อำเภอสายบุรี
8. อำเภอไม้แก่น
9. อำเภอยะหริ่ง
10. อำเภอยะรัง
11. อำเภอกะพ้อ
12. อำเภอแม่ลาน

ประวัติจังหวัดปัตตานี (<http://www.pattani.go.th/>)

จากหลักฐานเอกสารโบราณของจีน อาหรับ ชาว มลายู และจารึกของชาวอินเดีย ที่ปรากฏ นามเมืองของรัฐสำคัญแห่งหนึ่งบนแหลมมลายู ซึ่งออกเสียงตามสำเนียงในแต่ละภาษา เช่น หลังกยาซว หลังกยาซีเจีย (ภาษาจีน พุทธศตวรรษที่ 11-12 และ 16-18) ลังกาโสกะ อลังกาโสกะ

(ภาษาสันสกฤต ภาษาทมิฬ พุทธศตวรรษที่ 9 และพุทธศตวรรษที่ 16) เล็งกะสุกะ (ภาษาชวา พุทธศตวรรษที่ 20) ลังกะสุกา (ภาษาอาหรับ พุทธศตวรรษที่ 21) ลังกะสุกะ ลังกาสุกะ (ภาษามลายู พุทธศตวรรษที่ 24) (Wheatly 1961 Skilling, 1992:131; อมรา ศรีสุชาติ, 2540 ; กรมศิลปากร, 2540 : 10) ชื่อที่ปรากฏนี้ นักวิชาการสันนิษฐานว่าน่าจะเป็นชื่อเมืองเดียวกัน ที่เคยตั้งอยู่ในรัฐเคดะห์ ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย และจังหวัดปัตตานีในประเทศไทย แต่ในสมัยหลังศูนย์กลางของเมืองแห่งนี้ น่าจะอยู่ในพื้นที่จังหวัดปัตตานี เนื่องจากชาวพื้นเมืองในช่วงพุทธศตวรรษที่ 24 ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 ยังกล่าวว่าเมืองปัตตานี พัฒนาขึ้นมาจากเมืองลังกาสุกะ สอดคล้องกับตำนานเมืองไทรบุรีที่กล่าวว่า ราชามะโรงมหาวงศ์ทรงสร้างลังกาสุกะบนฝั่งตะวันตกที่เคดะห์และพระราชนัดดาของพระองค์ได้มาสร้างลังกาสุกะที่ปัตตานี ชาวพื้นเมืองปัตตานีเรียกบริเวณแถบนี้ว่าลังกาสุกะ มาจนกระทั่งแม่น้ำปัตตานีเปลี่ยนทางเดิน (หม่อมเจ้าจันทร์จิรายุ รัชนิ, 2539 : 107) ราวพุทธศตวรรษที่ 19 ชุมชนลังกาสุกะเริ่มเสื่อมลงไปเนื่องจากข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และศาสนา วัฒนธรรมของชาวเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป นักวิชาการทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีเชื่อว่า ปัตตานีเป็นที่แวะพักจอดเรือเพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าระหว่างพ่อค้าชาวอินเดียทางตะวันตกกับพ่อค้าชาวจีนทางตะวันออก และชนพื้นเมืองบนแผ่นดินและตามหมู่เกาะใกล้เคียงต่างๆ นอกจากนั้นยังเชื่อมั่นอีกด้วยว่าปัตตานีเดิมเป็นอาณาจักรที่เก่าแก่ตามที่ปรากฏในเอกสารโบราณที่กล่าวมา (ภักพดี อยู่คงดี, มปป : 2) หลักฐานทางโบราณคดีที่แสดงร่องรอยของความเจริญรุ่งเรืองในอดีตของปัตตานีที่บริเวณอำเภอยะรังเป็นซากร่องรอยของเมืองโบราณขนาดใหญ่ซ้อนทับกันถึง 3 เมือง มีซากเป็นโบราณสถานปรากฏอยู่ไม่น้อยกว่า 40 แห่ง ซากเนินโบราณสถานบางแห่งได้รับการขุดแต่งและอนุรักษ์ไว้ เช่น โบราณสถานบ้านจาและ 3 แห่ง ซึ่งเป็นซากอาคารศาสนสถานก่ออิฐที่มีการจัดแต่งประดับฐานชั้นล่าง ๆ และยังคงพบโบราณวัตถุจำนวนมาก เช่น สลุปจำลองดินเผา พระพิมพ์ดินดิบ และดินเผาบางชิ้นมีตัวอักษรซึ่งนักภาษาโบราณอ่านและแปลว่าเป็นอักษรปัลลวะ (อินเดียใต้) ภาษาสันสกฤตเขียนเป็นคาถาเนื่องในพุทธศาสนาฉัทธิมหายาน พระโพธิสัตว์สัมฤทธิ์ และเศษภาชนะดินเผาประเภทต่าง ๆ โบราณวัตถุเหล่านี้มีอายุอยู่ในราวพุทธศตวรรษที่ 12-13 (กรมศิลปากร, 2535) สอดคล้องกับจดหมายเหตุจีนที่ได้กล่าวถึงไว้ นอกจากนั้นหลักฐานที่ได้ขุดค้นพบยังแสดงให้เห็นด้วยว่าบริเวณที่เป็นที่ตั้งอำเภอยะรังในปัจจุบัน เป็นชุมชนที่มีความเจริญทางวัฒนธรรมสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสนาพุทธที่ได้รับอิทธิพลจากอินเดียไว้อย่างเต็มที่ มีความสัมพันธ์กับดินแดนใกล้เคียง เช่น บริเวณดินแดนภาคกลางของประเทศไทย และบริเวณคาบสมุทรอินโดจีนด้วย และคงจะเป็นชุมชนที่มีกิจกรรมติดต่อเรื่อยมาจนถึงราวพุทธศตวรรษที่ 15 ก่อนที่อาณาจักรศรีวิชัยจะมีอำนาจรุ่งเรืองครอบคลุมคาบสมุทรมาลายูในที่สุด (ภักพดี อยู่คงดี, มปป. : 2) นักภูมิศาสตร์เชื่อว่า เมืองโบราณขนาดใหญ่ที่บริเวณอำเภอยะรังนั้นหมดความสำคัญลง

น่าจะมีเหตุผลประการหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงของระดับน้ำทะเลช่วงระยะเวลา 1,000 ปีที่ผ่านมา โดยลดลงไประดับหนึ่งมีผลทำให้ชายฝั่งทะเลอยห่างออกไปจากเดิม ดังนั้น ที่ตั้งของชุมชนจึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นท่าเล ของการเป็นเมืองท่าค้าขายอีกต่อไป และนำมาซึ่งการย้ายที่ตั้งของเมือง ในระยะเวลาต่อมา ซึ่งสัมพันธ์กับตำนานการสร้างเมืองปัตตานีที่กล่าวไว้ในหนังสือหลายเล่ม เช่น Hikayat Patani : Story of Patani ของ A.Teeuw และ D.K.Wyatt : Sajaraj Kerajaan Melaya Patani หรือตำนานเมืองปัตตานีของ Lbrahim Syukri เป็นต้น แม้ว่าจะไม่สามารถระบุระยะเวลากำเนิดของเมืองปัตตานีได้อย่างแน่ชัด แต่เมืองปัตตานีก็ได้ปรากฏชื่อและเจริญรุ่งเรืองขึ้นมาเป็นลำดับ ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 19 เป็นอย่างน้อย เมืองปัตตานี ได้ชื่อว่าเป็นหัวเมืองฝ่ายใต้ปลายแหลมมาลายู มีฐานะเป็นเมืองประเทศราชของกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991-2031) และอยู่ภายใต้อำนาจของกษัตริย์กรุงศรีอยุธยาเรื่อยมา ในปี พ.ศ.2054 โปรตุเกสสามารถยึดครองมะละกาได้สำเร็จ และพยายามขยายอิทธิพลทางการค้าขึ้นมาทางตอนเหนือของคาบสมุทรมลายู ประกอบกับพระราชโองการที่ 2 (พ.ศ.2034-2072) ทรงยินยอมให้โปรตุเกสเข้ามาตั้งสถานการค้าในเมืองชายฝั่งทะเล เช่น นครศรีธรรมราช มะริด ตะนาวศรี รวมทั้งปัตตานีด้วย ทำให้ปัตตานีกลายเป็นเมืองท่าหลักเมืองหนึ่ง เป็นที่ตั้งของสถานการค้าของพ่อค้าทั้งชาวตะวันตกและชาวตะวันออก ทั้งชาวอินเดีย จีน และญี่ปุ่น สินค้าที่สำคัญของเมืองปัตตานียุคนั้น ได้แก่ ไม้กฤษณา ไม้ฝาง เครื่องเทศ ของป่า งาช้าง และนอแรด นอกจากนี้ปัตตานียังเป็นจุดรับส่งสินค้าของนานาชาติ เช่น เครื่องถ้วยชาม อาวุธ ดินปืน ดีบุก และผ้าไหม (สถาบันทักษิณคดีศึกษา, 2529 อ้างถึงใน <http://www.pattani.go.th/>)

แม้ว่าปัตตานีเป็นเมืองประเทศราชของกรุงศรีอยุธยาก็ตาม แต่ด้วยเหตุเมืองที่ปัตตานีมีความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดี ทำให้เจ้าเมืองปัตตานีต้องการเป็นอิสระหลายครั้ง ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2092 ในรัชสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ พม่ายกทัพมาตีกรุงศรีอยุธยา พระยาตานีศรีสุลต่านได้นำกองทัพเรือประกอบด้วยเรือห้าหับ 200 ลำ ไปช่วยราชการสงคราม แต่เมื่อเห็นว่ากองทัพกรุงศรีอยุธยาเสียทีพม่า จึงถือโอกาสทำการขบถยกกำลังบุกเข้าไปในพระบรมมหาราชวัง สมเด็จพระมหาจักรพรรดิหนีข้ามฝากไปประทับบนเกาะมหาพราหมณ์ จนเมื่อกองทัพไทยรวบรวมกำลังได้แล้ว จึงยกกองทัพเข้าโอบล้อมตีกองทัพเมืองตานีจนแตกพ่ายไป ต่อมาในปี พ.ศ.2146 สมเด็จพระนเรศวรมหาราช มีรับสั่งให้ออกญาเดโชยกทัพไปตีเมืองปัตตานีเพื่อยึดเข้าไว้ในพระราชอำนาจ แต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากปัตตานีได้รับการช่วยเหลือจากพ่อค้าชาวยุโรป ทั้งอาวุธปืนใหญ่และทรัพย์สินเงินทอง ในสมัยพระเพทราชา (พ.ศ. 2231-2245) เมืองปัตตานีไม่พอใจในการสถาปนาขึ้นใหม่ของกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ประกาศไม่ยอมขึ้นกับกรุงศรีอยุธยาอีกครั้ง ทำให้ปัตตานีเป็นอิสระต่อเนื่องมา จนกระทั่งกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ. 2310 ตลอด

มาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี เมืองปัตตานีตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามจากหลักฐานทางโบราณคดีที่พบที่เมืองโบราณยะรังแสดงว่าประชาชนโดยทั่วไปก่อนหน้านี้ก็นับถือศาสนาพุทธและพราหมณ์ และเปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลาม หลังจากที่มีอาณาจักรศรีวิชัยเสื่อมอำนาจลง อิทธิพลของศาสนาอิสลามจากราชวงศ์มัชปาหิตในชวา ได้แผ่อำนาจเข้ามาสู่แหลมมลายูก่อตัวขึ้นเป็นอาณาจักรมะละกา ในราวพุทธศตวรรษที่ 19 แผ่อิทธิพลไปสู่เมืองต่าง ๆ ทำให้เจ้าเมืองเปลี่ยนการนับถือศาสนาเดิมมาเป็นศาสนาอิสลามทั้งหมด ก่อให้เกิดความร่วมมือด้านการเมือง และการเศรษฐกิจการค้าในภูมิภาคนี้อย่างเข้มแข็ง ศาสนาอิสลามได้เจริญรุ่งเรืองขึ้นควบคู่ไปกับการค้า มีการก่อสร้างมัสยิดขึ้นเพื่อใช้เป็นที่ประกอบศาสนกิจ มัสยิดที่สำคัญคือ มัสยิดกรือเซะ ซึ่งเป็นมัสยิดใหญ่ประจำเมือง และมัสยิดบ้านดาโต๊ะบริเวณที่เป็นท่าเรือทางตอนเหนือของอ่าวปัตตานี นอกจากนั้นยังมีมัสยิดและสุเหร่าในเขตชุมชนอิสลามถูกสร้างขึ้นอีกหลายแห่ง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325-2352) ทรงโปรดฯ ให้สมเด็จพระกรมพระราชวังบวรมหาสุรสิงหนาท ยกทัพหลวงลงมาปราบปรามพม่าที่มาตีหัวเมืองทางแหลมมลายูจนเรียบร้อย และในปี พ.ศ. 2328 กรมพระราชวังบวรฯ เสด็จลงไปประทับที่เมืองสงขลาให้ข้าหลวงเชิญกระแสรบส่งออกไปยังหัวเมืองที่เหลือ คือ เมืองปัตตานี เมืองไทรบุรี และเมืองตรังกานู ให้มายอมเป็นเมืองขึ้นเช่นเดิม แต่สุดท้ายมูฮัมหมัดพระยาปัตตานีในขณะนั้นขัดขึ้น กรมพระราชวังบวรฯ จึงมีรับสั่งให้พระยากลาโหมยกกองทัพไทยลงไปตีเมืองปัตตานีได้ในปี พ.ศ. 2329 กวาดต้อนครอบครัวและศาสตราวุธมาเป็นอันมาก รวมทั้งปืนใหญ่ 2 กระบอก แต่สามารถนำไปได้เพียงกระบอกเดียว แล้วจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงโปรดฯ ให้จารึกชื่อเป็น "พญาตานี" ซึ่งนับว่าเป็นปืนใหญ่กระบอกใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ปัจจุบันตั้งอยู่บริเวณหน้ากระทรวงกลาโหม กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2332 ตนกุลามิดดินเจ้าเมืองปัตตานีมีหนังสือไปชวนองค์เชียงสือเจ้าอ้นมก๊ก ให้ร่วมกันตีหัวเมืองในพระราชอาณาจักร เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงทราบ จึงโปรดฯ ให้ยกทัพไปตีเมืองปัตตานีอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2351 คาคะปิงกาลันได้ก่อความไม่สงบขึ้น รัชกาลที่ 1 โปรดให้เจ้าพระยาพลเทพ (บุญนาค) ยกทัพหลวงออกไปสมทบกับเมืองสงขลา พัทลุง จะนะ ตีเมืองปัตตานีได้สำเร็จ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2352-2367) เกิดความไม่สงบบ่อยครั้ง ดังนั้นจึงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาอภัยสงครามและพระยาสงขลา (เถียนจ้อง) ผู้กำกับดูแลหัวเมืองมลายูแบ่งเมืองตานีออกเป็น 7 หัวเมือง และแต่งตั้งให้พระยาเมืองเป็นผู้ปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2359 เป็นต้นมา ได้แก่

- | | |
|-----------------------------|---------------|
| 1. เมืองปัตตานี ส่วนสุหลง | เป็นเจ้าเมือง |
| 2. เมืองยะหริ่ง นายพ่าย | เป็นเจ้าเมือง |
| 3. เมืองสาย นิเคห์ | เป็นเจ้าเมือง |
| 4. เมืองหนองจิก ส่วนนิ | เป็นเจ้าเมือง |
| 5. เมืองระแงะ นิเคห์ | เป็นเจ้าเมือง |
| 6. เมืองรามันห์ ส่วนมันโซร์ | เป็นเจ้าเมือง |
| 7. เมืองยะลา ส่วนยาลอร์ | เป็นเจ้าเมือง |

(Ibrahim Syukri, 1985 : 61-62 ; ครอบชัย หัตถา, 2541 : 140-142 อ้างถึงใน

<http://www.pattani.go.th/>)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกวิธีการปกครองบ้านเมืองแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จัดการปกครองเป็นแบบ 12 กระทรวง มีกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงการแผ่นดิน โดยให้จัดการปกครองเป็นระบบเทศาภิบาล ทรงใช้นโยบายประนีประนอมและทรงดำเนินการทีละขั้นตอนโดยไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อการปกครองของเจ้าเมืองทั้ง 7 หัวเมืองในภาคใต้ ทรงโปรดฯ ให้จัดแบ่งเป็น 4 มณฑล ได้แก่

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| 1. มณฑลภูเก็ต | จัดตั้งในปี พ.ศ. 2437 |
| 2. มณฑลชุมพร | จัดตั้งในปี พ.ศ. 2439 |
| 3. มณฑลนครศรีธรรมราช | จัดตั้งในปี พ.ศ. 2439 |
| 4. มณฑลไทรบุรี | จัดตั้งในปี พ.ศ. 2440 |

มณฑลนครศรีธรรมราช ประกอบด้วยเมือง 10 เมือง โดยรวมเอาบริเวณ 7 หัวเมืองเข้าไว้ด้วยกันคือ เมืองนครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ตานี ยะหริ่ง สายบุรี หนองจิก ยะลา ระแงะ และรามัน มีผู้ว่าราชการเมืองดูแล อยู่ในการปกครองของข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑล ปี พ.ศ. 2447 ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้แยกหัวเมืองทั้ง 7 ออกจากมณฑลนครศรีธรรมราช มาตั้งเป็นมณฑลปัตตานี พร้อมทั้งเปลี่ยนฐานะเมืองเป็นอำเภอ และจังหวัด ได้แก่

จังหวัดปัตตานี รวมเมืองหนองจิกและเมืองยะหริ่ง

จังหวัดสายบุรี รวมเมืองระแงะ

จังหวัดยะลา รวมเมืองรามันห์

นอกจากนี้ยังแยกท้องที่อำเภอหนองจิกยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอเมืองเก่า ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอมะรุคุดและอำเภอโคกโพธิ์ตามลำดับ เมืองปัตตานีเดิมเปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอ

ประกาศสร้าง และจัดตั้งอำเภอขึ้นใหม่อีก 2 อำเภอ คือ อำเภอชะเรียง และอำเภอปะนาเระ ขึ้นกับจังหวัดปัตตานี

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดภาวะเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลจึงต้องตัดทอนรายจ่ายให้น้อยลงเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ จึงยุบเลิกมณฑลปัตตานี คงสภาพเป็นจังหวัด ยุบจังหวัดสายบุรีเป็นอำเภอตะลุบัน และแบ่งพื้นที่บางส่วนของสายบุรี คือระแงะ และบาเจาะ ไปขึ้นกับจังหวัดนราธิวาส ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา จังหวัดปัตตานีมีการปกครองโดยผู้ว่าราชการจังหวัด พระยารัตนภักดี (แจ้ง สุวรรณจินดา) เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีคนแรก ภายใต้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ หลังจากนั้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในปี พ.ศ. 2499 และ พ.ศ. 2505 และใช้บริหารราชการแผ่นดินมาจนทุกวันนี้

2.2 สาเหตุของปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

เป็นที่รู้กันว่าปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เริ่มมีการปะทุรุนแรงขึ้นเมื่อ 6 ปีที่แล้ว คือ ช่วงปี 2547 ซึ่งมีการปล้นปืนเกิดขึ้นแต่ไม่ได้หมายความว่า ปัญหาในสามจังหวัดภาคใต้เพิ่งจะเกิดขึ้นเสียทีเดียวก่อนหน้านี้ปัญหาก็มีมาโดยตลอดเพียงแต่เหตุการณ์ไม่รุนแรง ทั้งนี้ เหตุการณ์ที่รุนแรงส่วนหนึ่งน่าจะเป็นการตอบโต้ที่ฝ่ายรัฐกระทำการบางอย่าง ซึ่งช่วงนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นก็เกิดเหตุระเบิดสถานีรถไฟหาดใหญ่ขึ้นตามมา แต่รัฐแทนที่จะเข้าไปแก้ปัญหา กลับเป็นว่ายิ่งไปเติมไฟความรุนแรงเกิดขึ้น (สมชาย วิพุทธผล, 2553: 12)

คณะของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้รวบรวมปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ได้จากการสำรวจและสัมภาษณ์ไว้ชัดเจน ดังนี้ (สมชาย วิพุทธผล, 2553: 14-16)

1) เรื่องในเชิงประวัติศาสตร์ โดยเดิมที “อาณาจักรปัตตานี” เป็นอิสระประเทศไทยเพิ่งจะไปยึดมาประมาณ 100 กว่าปี ซึ่งมีการรบกันไปมาโดยตลอด และเพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงมาเพียงช่วงอายุเดียว หลังจากที่ไทยไปยึดครองมาเป็นจังหวัด ซึ่งก็เกิดการขบถ การต่อสู้มาโดยตลอด แม้กระทั่งเมื่อได้ยึดครองแล้วก็ยังเกิดขบวนการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพต่างๆ

2) ปัญหาความไม่ยุติธรรม สังเกตได้จากในอดีตก่อนที่จะมีปัญหาความรุนแรงเกิดขึ้น สังคมในสามจังหวัดชายแดนใต้เป็นสังคมเอื้ออาทรต่อกัน แม้จะมีเชื้อชาติต่างศาสนา แต่ก็สามารถอยู่โดยสันติ แต่หลังจากมีการกดขี่ข่มเหงเกิดขึ้น การไม่ได้รับความเป็นธรรมจากข้าราชการ จึงกลายเป็นปัญหาขึ้นมา

3) ความไม่ยอมรับความหลากหลายของคนในประเทศ

ข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับ (เฉพาะกรณีหากสาเหตุแท้จริงของวิกฤตภาคใต้ คือการก่อการร้ายและการแบ่งแยกดินแดน (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2550 :175-179)

1) การพิพากษาว่าใครเป็นคน “ดี” หรือ “เลว” จำเป็นต้องพิจารณาจากอัตลักษณ์ทางการเมือง (Political Identity) ของบุคคลนั้นๆ ไม่ใช่จากปัจจัยด้านวัฒนธรรมหรือด้านศาสนาของผู้ถูกพิจารณาพิพากษา นั่นคือ เราต้องไม่ลงความเห็นว่ ผู้ใช้ความรุนแรงหรือผู้ก่อการร้ายคือบุคคลที่นับถือศาสนาอิสลามหรือคนไทยมุสลิม โดยอ้างเหตุผลว่า เป็นเพราะในศาสนาอิสลามมีคำสอนที่อนุญาตให้คนมุสลิมต่อต้านเพื่อโค่นทรราชและระบบทรราชได้ เพราะการอ้างดังกล่าวเป็นการพูดที่ไร้สาระ ตลอดจนไร้ความรับผิดชอบที่สุด

2) ขบวนการทางการเมืองที่ใช้ภาษาทางศาสนา หรือศัพท์แสงทางศาสนา หาใช้จะมีจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้นับถือศาสนาอิสลามเท่านั้น หากมีอยู่ในทุกประเทศ ทุกสังคม ทุกศาสนา จึงเป็นที่ประจักษ์แจ้งว่า ศาสนาอิสลามในทางการเมืองแตกต่างจากศาสนาอิสลามในฐานะที่เป็นศาสนา

3) ไม่ว่าเราจะเรียกผู้ใช้ความรุนแรงว่า เป็นผู้ไม่หวังดีหรือเป็นผู้ก่อความไม่สงบ ไม่มีผลลบถึงความมีฐานะเป็นผู้ก่อการร้ายของบุคคลเหล่านี้ได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัจจุบันยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่า วาระของกลุ่มขบวนการก่อการร้ายคืออะไร ด้วยเหตุผลสำคัญที่ตลอดหนึ่งปีครึ่งที่ผ่านมา ยังไม่ปรากฏว่ามีองค์กร หรือกลุ่มใดอ้างความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ร้ายแรงที่ผ่านมากกว่า 1,700 ครั้ง

แต่ที่แน่ชัดที่สุดคือ เหตุการณ์เหล่านี้ล้วนสะท้อนและบ่งบอกให้เห็นถึงความไม่พอใจของผู้ก่อการร้ายที่มีต่อสภาพที่เป็นอยู่ (Status Quo) ซึ่งย่อมหมายถึง ความไม่พอใจทางการเมืองหรืออีกนัยหนึ่งปัญหาในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยธาตุแท้แล้ว มีรากเหง้ามาจากนโยบายทางการเมืองจากส่วนกลางที่ยอมรับความจริงที่ว่า ภายใต้อาณัติของภาคใต้นั้นที่จะสามารถสร้างความหลากหลาย ความแตกต่างให้ดำรงอยู่ได้

4) ในส่วนที่เกี่ยวกับอิทธิพลของการตีความศาสนาอิสลามอย่างเคร่งครัด อย่างเถรตรงหรือที่เรียกว่า Islamic Fundamentalism นั้น เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่า อิทธิพลของ Islamic Fundamentalism นั้น มีสาเหตุมาจากผลกระทบทางลบที่สังคมอิสลามได้รับจากอิทธิพลของพวกเรายอมรับโลกาภิวัตน์ เพราะหากเราเข้าใจว่าเป็นเรื่องของ การต่อสู้ระหว่างศาสนาก็เท่ากับเรายอมรับเข้าไปติดกับดักของความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการปะทะระหว่างอารยธรรมตะวันตกกับอารยธรรมอิสลาม หรือระหว่างศาสนาคริสต์กับศาสนาอิสลาม

ปัญหาพื้นฐานที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของจังหวัดชายแดนภาคใต้

(นายพลากร สุวรรณรัฐ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี, http://www.singdam.com/south_problem1.htm)

ปัญหาพื้นฐานที่เป็นปัญหาเฉพาะ ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในสายตาของหน่วยงานที่ดูแลเรื่องความมั่นคงโดยตรงนั้น มีอยู่เพียง 2 ประการเท่านั้น คือ

ประการแรก คือ ปัญหาการก่อการร้าย ต้องยอมรับกันว่า แนวความคิดในการแบ่งแยกดินแดนนั้นมีอยู่จริง และมีมานานแล้ว เนื่องจากเหตุผลหลายๆ ประการปัจจุบันก็ยังมีทั้งแกนนำ มีทั้งหน่วยติดอาวุธและแนวร่วม แต่หากเปรียบเทียบกับในอดีตก็ถือว่าลดน้อยลงตามลำดับ และหลายๆกลุ่มก็เปลี่ยนแนวความคิด จากในเรื่องอุดมการณ์มาเป็นเรื่องผลประโยชน์อย่างไรก็ดี หากจะถามต่อว่า เหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งปรากฏในสื่อมวลชน เกิดจากการกระทำของโจรก่อการร้าย (จกร.) ทั้งหมดหรือไม่ คำตอบก็มีเพียง 20% หรือ 30% เท่านั้น ส่วนที่เหลือ มีทั้งอาชญากรรม ความขัดแย้งส่วนตัว การแย่งชิงผลประโยชน์ หรือเหตุผลอื่นๆ เหมือนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่น เพียงแต่เมื่อเกิดขึ้นที่นี้ก็จะนำไปเชื่อมโยงกับโจรก่อการร้าย หรือบางครั้งก็เป็นการแอบอ้าง/สวมรอย เพื่อแสวงหาประโยชน์ ทำให้เกิดปัญหาภาพลักษณ์ความไม่สงบ ที่เกินจริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเรื่องอื่นๆอีกมากมาย

ประการที่สอง เป็นปัญหาสังคมจิตวิทยา ได้แก่ ความมีอคติ ความไม่เข้าใจ ความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจกัน ทั้งระหว่างประชาชนต่างวัฒนธรรม และประชาชนกับทางราชการ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาของมนุษย์ ที่มักมองคนที่แตกต่างจากตนเองว่าด้อยกว่าตน หรือการเอาวัฒนธรรม ค่านิยมของตนเป็น “ศูนย์กลาง” อยากให้คนอื่นคิดหรือทำเหมือนตนเอง นอกจากนี้ ยังเกิดจากนโยบายบางประการในอดีต และพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไม่เหมาะสมของกลไกรัฐบางส่วน จริงๆ แล้วในทางยุทธศาสตร์ในที่สาธารณะเรามักไม่กล่าวถึงเรื่องราวเหล่านี้เท่าใดนัก แต่ในการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง เพื่อการแก้ไขปัญหาเราต้องยอมรับว่า สภาพเช่นนี้ มีอยู่จริง และเป็นตัวนำไปสู่ปัญหาอื่นๆอีกหลายประการแม้ปัจจุบันปัญหาเหล่านี้จะลดน้อยลง แต่ยังมีโอกาสสะสมและปะทุได้อีก หากเราแก้ไขไม่ถูกทางมีการปลุกเร้าหรือมีสถานการณ์บางอย่างเป็นใจ เพราะยังมีผู้ฝังใจกับเหตุการณ์ในอดีตอยู่ ประกอบกับมีบางฝ่ายต้องการให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงเพื่อใช้เป็นชนวน เป็นเงื่อนไขสังคมนำไปสู่สิ่งที่ตนต้องการ สำหรับปัญหาอื่นๆ นอกเหนือจากนี้แท้จริงแล้วก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ เพียงแต่ว่าเมื่อมันเกิดขึ้นที่นี้ ก็มีการเชื่อมโยงในลักษณะเห็นเหตุเป็นผลกับสองปัญหาหลักดังกล่าว จนทำให้ความรุนแรงของปัญหาเพิ่มขึ้น หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงไปด้วย

ตัวอย่างเช่น ปัญหาความยากจน หรือ การด้อยพัฒนา ส่วนหนึ่งเกิดจากพื้นที่นี้ฐานเศรษฐกิจแคบ ประชาชนมีอาชีพหลักไม่กี่อย่าง แต่สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือภาพลักษณ์ความไม่สงบทำให้นักลงทุนไม่กล้าเข้ามา ความไม่เข้าใจเรื่องวัฒนธรรมหรือเกรงว่าจะ

สื่อสารกันไม่ได้ ทำให้นักลงทุนขาดความมั่นใจ โครงการพัฒนาต่างๆเป็นไปอย่างล่าช้าในขณะเดียวกัน เมื่อคนยากจน ก็มีผู้นำไปโฆษณาชวนเชื่อว่า ทางราชการไม่สนใจเพราะเห็นว่าเป็นมุสลิมเป็นประชาชนชั้นสอง มีการนำไปเปรียบเทียบกับมาเลเซีย ซึ่งเป็นรัฐอิสลามที่มีการพัฒนาดีกว่าเรา ส่วนคนที่ยากจนหรือว่างงานก็มีโอกาสถูกชักจูงให้เข้าป่า หาเลี้ยงชีพจากการเรียกค่าคุ้มครองได้ง่ายขึ้น ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดถูกมองว่าเป็นเจตนาของฝ่ายบ้านเมืองที่ปล่อยปละละเลย เพื่อทำลายเยาวชนชาวมุสลิมในขณะที่เด็กคิดยา ก็กลายเป็นเครื่องมือในการก่อการเหตุร้ายต่างๆ โดยมีคำตอบแทนเพียงน้อยนิด ข้าราชการครูในยุคหนึ่งเคยถูกมองว่า เป็นเครื่องมือของรัฐในการนำวัฒนธรรมจากส่วนกลางซึ่งอิงศาสนาพุทธหรือพราหมณ์ไปดัดดัดเด็กเยาวชนชาวมุสลิม ให้ภาษาไทยทดแทนภาษามลายูท้องถิ่น จนกระทั่งทำให้ครูตกเป็นเป้าของจกร. ผลที่ตามมาคือ ครูกลัวไม่มีขวัญกำลังใจสอนเด็ก ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา ในขณะที่ระเบียบปฏิบัติบางอย่างของโรงเรียนที่กำหนดเหมือนกันทั่วประเทศไปขัดกับหลักศาสนาบัญญัติทำให้เกิดปัญหากับผู้ปกครองเด็กหรือชุมชน มีความหวาดระแวงแคลงใจไม่เข้าใจต่อกัน เป็นต้น หรือกรณีข้าราชการของรัฐมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ส่วนหนึ่งเกิดจากอคติต่อคนต่างวัฒนธรรม ส่วนหนึ่งก็เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน ซึ่งเหมือนกับที่เกิดขึ้นในพื้นที่อื่นๆ แต่เมื่อเกิดขึ้นที่นี่ เกิดขึ้นกับพี่น้องมุสลิม บางครั้งก็มีการนำไป ขยายผลว่า เป็นการกระทำของอำนาจรัฐไทยต่อชาวมุสลิม เป็นการกดขี่ข่มเหงจากคนต่างศาสนา เป็นต้น

การประเมินสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้ประมวลสถานการณ์ก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไว้ดังนี้

ข้อมูลแหล่งข่าวระดับสูงของรัฐบาลยืนยันชัดเจนว่า ปัจจุบันขบวนการก่อการร้าย (ขจก.) ในประเทศไทยหมดสิ้นไปแล้วอย่างแน่นอน ข้อมูลดังกล่าว สอดคล้องกับข้อมูลของ ซีไอเอ. หน่วยข่าวของรัฐบาลระบุว่า แม้แกนนำองค์กรก่อการร้ายในต่างประเทศจะยังคงอยู่ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากมุสลิมส่วนใหญ่ในประเทศ โดยเฉพาะผู้นำศาสนาอิสลามคือโต๊ะครูและโต๊ะอิหม่าม เนื่องจากมุสลิมในประเทศไทย ถือเป็นมุสลิมที่สุขสบายกว่ามุสลิมชาติอื่นในโลก (ผู้จัดการรายวัน 9 เมษายน 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายวิสุทธิ์ สิงหกรกุล อดีตผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เปิดเผยถึงสถานการณ์ความวุ่นวายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงเดือนมีนาคม 2545 ว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรอบนี้ ถือว่าเป็นปัญหาใหม่ ไม่ใช่ผลตกค้างจากประวัติศาสตร์ และมั่นใจว่า ข้อมูลทั้งหมดของรัฐบาล ได้วิเคราะห์สถานการณ์ถูกต้องพอสมควรแล้ว โดยปัญหาใหม่เหล่านี้ก็

คือ ปัญหาที่เกิดจากภายใน เป็นปัญหาเรื่องของอิทธิพลการสูญเสีย หรือการได้ประโยชน์ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานในพื้นที่ (ผู้จัดการรายวัน 29 มีนาคม 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

พล.อ.กิตติ รัตนฉายา อดีตแม่ทัพภาคที่ 4 กล่าวว่า จริงๆ แล้ว ณ วันนี้ยังไม่มีใครหาคำตอบได้ว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภาคใต้ นั้น เป็นโจรธรรมดาหรือกลุ่มขบวนการ แต่ความจริงเรื่องหนึ่งที่สังคมต้องยอมรับก็คือ ขบวนการโจรก่อการร้ายนั้นยังมีอยู่ โดยส่วนแกนนำอยู่ที่ประเทศมาเลเซีย, ตะวันออกกลาง และในกลุ่มประเทศยุโรป ซึ่งแนวร่วมก็คือประชาชนในพื้นที่นั่นเอง “วันนี้เราชอบพูดว่า ไม่มีแล้วขบวนการ แต่จริงๆ นั้นมี และเรื่องภาคใต้นี้ก็เชื่อมโยงถึงขบวนการแน่นอน” (ผู้จัดการรายวัน 29 มีนาคม 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

ความจริงแล้วต้องยอมรับว่า ขบวนการโจรก่อการร้ายยังมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็น

1. หน่วยนำหรือองค์กรนำ
2. กองกำลังเคลื่อนไหวกึ่งที่ถืออาวุธอยู่ในป่า หรืออยู่ในเมือง
3. แนวร่วมซึ่งเป็นชาวบ้านและไม่พอใจการปกครอง ไม่พอใจตำรวจ - ทหาร

หรือนโยบายรัฐบาล

ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยการจัดระเบียบสังคม และกำจัดอิทธิพลกลุ่มต่างๆ สิ่งหนึ่งที่ต้องยอมรับและไม่สามารถปฏิเสธได้คือ

1. ผู้นำองค์กรก่อการร้ายซึ่งอยู่ในต่างประเทศยังมีอยู่ จำเป็นต้องให้กระทรวงการต่างประเทศ สำนักข่าวกรอง หรือบุคคลใดคนหนึ่ง ติดตามและต่อต้าน
2. กองกำลังที่เคลื่อนไหวกึ่งอยู่ ตำรวจต้องเข้าจัดการ หากเกินกำลังก็สามารถขอทหารเข้าไปช่วยเหลือได้
3. แนวร่วมก่อการร้าย วงจรนี้จำเป็นต้องมีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าแนวร่วมเหล่านี้ประกอบด้วยอะไรบ้าง จะแยกได้โดยการข่าวและการจัดระเบียบสังคม

ก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 29 ตุลาคม 2545 ฯพณฯ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ยืนยันว่า “เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เกี่ยวกับการก่อการร้ายข้ามชาติใดๆ ทั้งสิ้น แต่เป็นความไม่พอใจในประเทศแน่นอน” และสรุปหลังประชุม ครม.ว่า “เป็นการก่ออาชญากรรมธรรมดา” อันตรงกับความเห็นของ พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา ว่าไม่ใช่ขบวนการก่อการร้าย แต่เป็นพวกก่อความมากกว่า

นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ให้รายละเอียดว่า “เป็นการกระทำของกลุ่มที่ไม่หวังดี ไม่ใช่เป็นการกระทำของกลุ่มขบวนการใดๆ แต่เป็นการกระทำของกลุ่มคนไม่กี่คน ที่ใช้วิธีการว่าจ้าง”

ท่าทีของระดับนำของรัฐบาลเช่นนี้สะท้อนเอกภาพในทางความคิดที่สำคัญก็คือ การตัดสินใจให้เหตุการณ์อันเกิดขึ้นที่จังหวัดสงขลาและจังหวัดปัตตานี เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายสากล ไม่อยากเห็นการโยงเหตุการณ์ที่บาหฺลิ ให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ด้วย เพราะต้องการให้ภาพของไทยเป็นเขตปลอดการก่อการร้าย และให้ไทยเป็นอีกทางเลือกของนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ (มติชนรายวัน 25 พ.ย.45 อ้างถึงใน <http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และ กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท. 43)

ข้อมูลแหล่งข่าวระดับสูงของรัฐบาลยืนยันชัดเจนว่า ปัจจุบันขบวนการก่อการร้าย (ขก.) ในประเทศไทยหมดสิ้นไปแล้วอย่างแน่นอน ข้อมูลดังกล่าว สอดคล้องกับข้อมูลของ ซีไอเอ. หน่วยข่าวกรองรัฐบาลระบุว่า แม้แกนนำองค์กรก่อการร้ายในต่างประเทศจะยังคงอยู่ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากมุสลิมส่วนใหญ่ในประเทศ โดยเฉพาะผู้นำศาสนาอิสลามคือ โต๊ะครูและ โต๊ะอิหม่าม เนื่องจากมุสลิมในประเทศไทย ถือเป็นมุสลิมที่สุภาพกว่ามุสลิมชาติอื่นในโลก

ส่วนกองกำลังก่อการร้ายนั้นระบุว่า เป็นกองกำลังไร้อุดมการณ์ใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแบ่งแยกดินแดนหรืออื่นๆ เพราะที่ผ่านมาไม่เคยประกาศอุดมการณ์ใดๆ เลย แต่มักเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์และอิทธิพลเท่านั้น

สำหรับโจรอิทธิพลและผลประโยชน์ในพื้นที่ภาคใต้ แบ่งแยกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. โจรอิทธิพลสีปกครอง 2. โจรอิทธิพลสีก๊ากิ 3. โจรอิทธิพลสีการเมืองระดับท้องถิ่น - ระดับชาติ ซึ่งโจรอิทธิพลในกลุ่มที่ 3 นี้จะมี "สีเขียว - สีก๊ากิ" เข้าไปให้การสนับสนุน

กลุ่มโจรอิทธิพลเหล่านี้ จะใช้อำนาจ - หน้าที่ ช่วยเหลือโจรก่อการร้ายในอดีตไม่ให้ถูกจับกุม - ลงโทษ โดยการดึงมาเป็นสมัครพรรคพวก เพื่อหวังผลประโยชน์ในการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างสถานการณ์ความรุนแรงต่างๆที่เกิดขึ้น หรือสร้างอิทธิพลให้กับกลุ่มของตัวเอง (ผู้จัดการรายวัน 9 เมษายน 45 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 ครม. ได้พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างยุทธศาสตร์ความมั่นคง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ประชุมเน้น "เศรษฐกิจนำความมั่นคง" โดยมอบอำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ตามแนวคิด "ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่าซีโอไอ" โดยจะลดบทบาทถึงขั้นยุบ ศอ.บต.และ พตท.43

โดยให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางบริหาร และอำนวยความสะดวกแก้ปัญหาทุกเรื่อง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 56/2539 ดังนั้นในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2545 คณะรัฐมนตรีได้ประกาศยุบ สอ.บต.และ พตท.43 อย่างเป็นทางการ (ผู้จัดการรายวัน 9 เมษายน 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายมนู มะกาเด รองประธานกรรมการอิสลามประจำ จังหวัดยะลา กล่าวว่า การ ยุบกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) เหลือแต่กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ภาค 4 ส่วนแยก 2 หน่วยงานนี้จะต้องเปลี่ยนบทบาทไปพัฒนาและปลูก จิตสำนึกให้ประชาชนรักถิ่นฐานบ้านเมือง ช่วยตนเอง ครอบครัว และสังคมให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้นำศาสนาอิสลาม และชาวไทยมุสลิม ยังรู้สึกเป็นห่วงว่า เมื่อยุบ สอ.บต.แล้ว โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวไทยมุสลิมคือ

- โครงการอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่จะเดินทางไปทำพิธีฮัจญ์ของชาวไทยมุสลิม ซึ่งแต่ละปีจะไม่น้อยกว่า 5,000 คน

- โครงการช่วยเหลือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ซึ่งมีอยู่เกือบ 200 แห่ง

- โครงการให้ความช่วยเหลือค่าตอบแทนแก่ อิหม่าม คอเต็บ บิลหั่นใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีมีสถิตอยู่กว่า 2,000 แห่ง

- โครงการให้ความช่วยเหลือกลุ่มปัญญาชนที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งเคย อยู่ในความดูแลของ สอ.บต. จะขาดการสานต่อ(มติชนรายวัน 3 พฤษภาคม 2545 อ้างถึงใน <http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

เป็นความจริงที่ต้องยอมรับว่า ...ทำไมเราจึงเพเลียงพลาให้แกขบวนการโจรก่อการ ร้ายมาโดยตลอด เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ มวลชนเป็นของขบวนการโจรก่อการร้าย การข่าวในพื้นที่จึง เสียเปรียบ ...เป็นรองฝ่ายตรงข้ามตลอดมา

ถึงแม้กองทัพภาคที่ 4 จะเดินทางมาถูกทาง แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะขาด เอกภาพ เนื่องจากอำนาจการปราบปราม ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นของตำรวจ ส่วนทหารมี หน้าที่ ป้องกันศัตรูจากภายนอกประเทศเท่านั้น เวลานี้ ทหารต้องปล่อยให้ตำรวจดำเนินการเพียง ฝ่ายเดียว เนื่องจากไม่มีอำนาจปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งปัญหานี้ เกิดจากนายตำรวจท่านหนึ่งต้องการ รวมอำนาจในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ทั้งหมด จึงรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูงว่า ตำรวจสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ หลังจากมีการยุบ สอ.บต. ไปแล้ว ปัญหาความวุ่นวายในพื้นที่ สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยตำรวจคนดังกล่าว ไม่สามารถแก้ปัญหาที่ เกิดขึ้นได้ จนกระทั่งถูกย้ายไปในที่สุด (เดลินิวส์รายวัน 21 ม.ค.47 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

พล.อ.กิตติ รัตนฉายา อดีตแม่ทัพภาคที่ 4 ให้ความเห็นว่า กองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เกิดขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 8/24 เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย พตท.43 และ ศอ.บต. ขึ้นการบังคับบัญชากับแม่ทัพภาคที่ 4 และแม่ทัพภาคที่ 4 ขึ้นการบริหารกับนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ รัฐบาลและนายกรัฐมนตรี มีสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นสภาพให้ รัฐบาล

ต่อมามีการแก้คำสั่งให้การแก้ไขปัญหา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นไปในลักษณะของคณะกรรมการ ซึ่งมี รมว.มหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการ และแม่ทัพภาคที่ 4 เป็นหนึ่งในคณะกรรมการชุดนี้

"ต้องยอมรับว่า การแก้ไขปัญหาพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบของคณะกรรมการ ย่อมเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก โดยเฉพาะในเรื่องของการไม่มีเอกภาพ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาในพื้นที่พิเศษเช่นนี้ ต้องมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นด้วยที่ คณะรัฐมนตรี (ครม.) จะยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/24 ถ้ารัฐบาลสรุปว่า ปัจจุบัน ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) หดสั้นไปแล้ว ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้"

ความจริงแล้วต้องยอมรับว่า ขบวนการโจรก่อการร้ายยังมีอยู่ไม่ว่าจะเป็น 1) หน่วยนำหรือองค์กรนำ 2) กองกำลังเคลื่อนไหวกว่า ทั้งที่ถืออาวุธอยู่ในป่า หรืออยู่ในเมือง และ 3) แนวร่วมซึ่งเป็นชาวบ้านและไม่พอใจการปกครอง ไม่พอใจตำรวจ - ทหาร หรือนโยบายรัฐบาล

ถ้ารัฐบาลตอบว่า ขบวนการโจรก่อการร้ายหมดแล้ว ถือว่าได้คะแนนศูนย์เลย แทนที่จะได้คะแนนบ้าง (ผู้จัดการรายวัน 9 เมษายน 2545 อ้างถึงใน <http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายเจอะมิง โต๊ะดาหยง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนราธิวาส เขียนบทความลงใน หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน กล่าวถึง สาเหตุการเกิดปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ว่า รากเหง้าของปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบัน มิใช่ปัญหาเรื่องศาสนา แต่ศาสนาเป็นเพียงเงื่อนไขที่นำมาใช้ ปัญหาภาคใต้ หากย้อนยุคแล้วเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจที่มีอยู่ในมือมีทั้งอาวุธและกฎหมาย สร้างปัญหาเงื่อนไขกับประชาชนในพื้นที่ ทำให้ประชาชนเก็บกด ทนทุกข์ จนถึงเกินระดับเก็บกด นำไปสู่การต่อต้านอำนาจรัฐของคนบางกลุ่ม เพื่อเรียกหาความเป็นธรรมให้กับตัวเองเท่านั้น ซึ่งต่อมาปัญหาได้แตกออกไปเป็นเงื่อนไขทางสังคม จิตวิทยา และความมั่นคงของประเทศ

ปัจจุบันมิใช่ปัญหาใจก่อการร้ายเท่านั้นที่ก่อปัญหาในภาคใต้ สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นซ้ำซ้อนคือ กลุ่มก่อความวุ่นวาย อาศัยปัญหาความรุนแรงจากสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นเป็นทุนเดิม นำไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ (มติชนรายวัน 3 เมษายน 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

สถานการณ์การก่อการร้ายหลังยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43)

มีการลอบเผาโรงเรียนในพื้นที่ จ.สงขลา 5 แห่ง ในคืนวันที่ 29 ตุลาคม 2545 รวมถึงการลอบวางระเบิดภายในวัดช้างให้ ตำบลควนโนรี อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี และบริเวณสุสานเจ้าแม่ลิ้มกอเหนี่ยว บ้านกรือเซะ ตำบลตันหยงลุโละ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี หลังจากนั้นกลุ่มคนร้ายยังคงปฏิบัติการก่อความวุ่นวายในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะที่จังหวัดปัตตานี มีการลอบวางระเบิดบริเวณลานจอดรถ หน้าโรงแรมมายการ์เด็น พบวัดถูกระเบิดชุกซ่อนอยู่ในรถจักรยานยนต์ บริเวณหน้าร้านอาหารวิลล่า และหิมเกริมหนักถึงขั้นโทรศัพท์ขู่วางระเบิดศาลากลางจังหวัดปัตตานี (ไทยรัฐรายวัน 30 ตุลาคม 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กล่าวถึง สถานการณ์ในภาคใต้ว่า จะไม่รุนแรงยิ่งขึ้น อีกไม่นานก็จบ เพราะรัฐบาลเอาจริงทุกเรื่องที่ผ่านมา พอไม่เอาจริงก็เจอปัญหาอุปสรรค และปัญหาของเรื่องผลประโยชน์เรื่องความขัดแย้งทางการเมืองที่มีความเชื่อมโยงกันความจริงแล้ว บ้านเราไม่มีใจก่อการร้าย มีแต่ใจห้ำหั่น ใจผลประโยชน์ขัดแย้งกันเอง แค่นี้ไม่ใช่อะไรอื่น (ไทยโพสต์รายวัน 4 พฤศจิกายน 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายประมวล รุจนเสรี รมช.มหาดไทย กล่าวว่า เหตุการณ์ในภาคใต้ที่เกิดขึ้นเป็นฤดูกาล โดยมักจะเกิดราวเดือนพฤศจิกายน-มกราคมหรือช่วงที่มีการผลัดเปลี่ยน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็จะมีเรื่องเช่นนี้เกิดขึ้นทุกครั้ง เป็นการกระทำเพื่อขอความสนับสนุนด้านการเงิน (ไทยโพสต์รายวัน 4 พฤศจิกายน 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นาย मुख สุไลมาน กล่าวว่า ตามปกติคนในพื้นที่ใครๆ ก็รู้กันว่าอะไรเป็นอะไร ถามว่า ขบวนการยังมีอยู่หรือไม่ ก็ยังมีอยู่เป็นปกติธรรมดา เพียงแต่ว่าเท่าที่รู้เดี๋ยวนี้ไม่เหมือนเก่าเปลี่ยนแปลงไปมาก เพราะว่าศักยภาพไม่มี เนื่องจากในช่วงประชาธิปไตย คนมีโอกาสต่อสู่ทางการเมืองที่ถูกต้อง ผู้ที่หลบหนีเข้าป่าก็เลิกรากันไป และปัญหาที่เกิดขึ้นเล็กๆ นั้น ก็พอจะรู้กันว่าอะไรเป็นอะไร

"เหตุการณ์เผาโรงเรียน และวางระเบิดที่ต่างๆ ผมมั่นใจว่าไม่ใช่ขบวนการแบ่งแยกดินแดนอย่างชัดเจน แต่เกิดจากบางคนที่ชอบรับจ้าง โดยอาจจะติดยาเสพติด เคยมีคดีลักขโมยน้อยรับจ้างอย่างเดียว ใครจ้างก็ทำตลอด แม้ว่าจะจับคนหนึ่งก็จะมีคนหนึ่งทำต่อ เพราะคนรับจ้างมันเยอะ จะสาวไปถึงผู้ว่าจ้างมันก็ยาก ทั้งๆ ที่รู้ แต่ไม่สามารถหาของกลางได้ ซึ่งเมื่อถามผมว่า รู้ได้อย่างไร ในหลักฐานผมก็บอกไม่ได้ แต่การจะว่ากันไปกันมา ซึ่ง นายไตรรงค์ เป็นนักการเมืองระดับผู้ใหญ่แล้วต้องเข้าใจดีกว่า ควรหรือไม่ควร ที่จะพูดเพราะไม่ใช่เรื่องที่จะมาโต้เถียงกัน"

(ผู้จัดการรายวัน 15 พฤศจิกายน 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นาย मुख สุลมาน สส.ปัตตานี กลุ่มวาคะห์ ได้สะท้อนถึงปัญหาสถานการณ์ได้ที่ เป็นจริงว่า "สิ่งที่เกิดขึ้นในขณะนี้ หากเราไม่เปิดช่องโหว่ ปัญหาเหล่านี้ก็จะไม่เกิดขึ้นเลย ต้องมาคิดว่าอะไรคือเหตุที่ทำให้เกิด จะได้แก้ตรงจุด การปราบปรามเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่การแก้ที่ถาวร ต้องสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนที่มีต่ออำนาจรัฐ และให้เขามีความรู้สึกว่ามีความจริงใจในทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ การศึกษาก็ดี แล้วประชาชนก็จะหันมาหาเรา ซึ่งในขณะนี้อาจกระทบความรู้สึกของชาวบ้านบ้าง แม้จะไม่อยากให้เกิด แต่ก็ต้องระวัง เพราะยังทำให้ประชาชนเสียความรู้สึก ความร่วมมือในการหาข่าวสารก็น้อยลง เพราะการที่รัฐจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการหาข่าวในการเฝ้าเวรยาม" (มติชนรายวัน 25 มกราคม 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายอารีเพ็ญ อุดรสินธุ์ สส.นราธิวาส พรรคไทยรักไทย สมาชิกกลุ่มวาคะห์ กล่าวว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคใต้ปัจจุบัน เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรียุติคือ เรื่องของผลประโยชน์และการเรียกค่าคุ้มครอง (ผู้จัดการรายวัน 15 พฤศจิกายน 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายบุญญา หลีเหลด สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสงขลา กล่าวว่า ...คิดว่าสถานการณ์ความไม่สงบในภาคใต้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะช่วงหลังเทศกาลรอมฎอนเท่านั้น เนื่องจากมีคนอยู่หลายกลุ่มในภาคใต้ที่เคลื่อนไหวอย่างเป็นขบวนการ โดยรอจังหวะที่จะก่อความไม่สงบขึ้น ซึ่งถือเป็นเรื่องยากที่จะควบคุม ขอยืนยันว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในภาคใต้ ไม่ใช่เป็นกลุ่มก่อการร้าย แต่เป็นการใช้ผู้ติดยาเสพติด เป็นเครื่องมือในการก่อความไม่สงบของคนบางกลุ่มเท่านั้น (ผู้จัดการรายวัน 26 พฤศจิกายน 2545 อ้างถึงใน <http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายไพศาล พรหมยงค์ รองเลขาธิการ คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย เปิดเผยว่าประธานคณะกรรมการกลางอิสลามทั่วประเทศ ได้ประชุมหารือถึงปัญหาภาคใต้กัน

แล้ว เห็นว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นการสร้างสถานการณ์ชัดเจนของคนเพียง 4 - 5 คน ไม่ใช่ ขบวนการใหญ่โตอะไร โดยมุ่งหวังที่จะทำให้เกิดความแตกแยกในภาคใต้ แต่ขอยืนยันว่า ชาว มุสลิมในภาคใต้ยังแนบแน่น และเข้าใจกันได้อย่างลงตัว (ไทยโพสต์ 8 พฤศจิกายน 2545 อ้างถึงใน <http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายมันโซร์ สาและ ที่ปรึกษาสมาคมมุสลิมแห่งประเทศไทย เปิดเผยว่าสิ่งที่ ประชาชนในพื้นที่ต้องการเห็นในเวลานี้ก็คือ การจับคนมีสีที่ก่อเหตุความไม่สงบเรียบร้อยใน ชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นรางวัลให้กับประชาชนใน 3 จังหวัดภาคใต้ เพราะหากรัฐบาลไม่ลงมือทำ ปัญหาที่ไม่มีวันจบสิ้น ที่ผ่านมาระการแก้ไขปัญหาลำดับชาตินี้ไม่ได้ว่ารัฐบาลใดๆ ก็ไม่ได้มี อะไรใหม่ เป็นภาพเก่าๆ ที่พยายามป้ายสีความผิดให้กับขบวนการ ขบวนการโจรก่อการร้ายหรือ พาดพิงว่า เป็นฝีมือของกลุ่มเดิมๆ เช่น แนวร่วม มูจาฮิดีน อย่างกรณีเผาโรงเรียน 36 แห่ง ผู้ถูกจับกุม ก็เป็นเพียงแพะรับบาปเท่านั้น

หากรัฐบาลไม่ใส่ใจแก้ปัญหาที่แท้จริง กลัวว่า พี่น้องชาวมุสลิมเลิกคาดหวังใดๆ กับรัฐบาล เพราะเวลานี้กระแสโลกมุสลิม กระตุ้นให้คนมุสลิมลุกขึ้นมาต่อสู้ และช่วยเหลือตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นที่ปาเลสไตน์ หรือมินดาเนา ซึ่งกระแสโลกที่เกิดขึ้น จะส่งผลต่อการเคลื่อนไหวใน พื้นที่มุสลิมในภาคใต้ของไทยด้วย (ผู้จัดการรายวัน 29 มีนาคม 2545 อ้างถึงใน <http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

นายธานี ศักดิ์เศรษฐี รองเลขาธิการประชาธิปไตย กล่าวว่า มีเหตุผล 2 ประการที่ รัฐบาลต้องเข้าใจ คือ ขอมรับว่า พื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ เป็นพื้นที่พิเศษ มีปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไข ได้ ที่สำคัญ รัฐบาลชุดนี้ได้ทำลายโครงสร้างสำคัญของการแก้ปัญหา นั่นคือ การยุบศูนย์อำนวยการ บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)

"ปัญหานี้ ไม่ใช่เด็กติดยา เด็กเเกร แต่เข้าสู่ปัญหาที่รัฐบาลต้องยอมรับว่า มี ขบวนการแบ่งแยกดินแดนอยู่จริง เหตุการณ์อย่างนี้เกิดขึ้นเสมอ แต่ระยะหลังพัฒนาไป เมื่อมีการ ก่อการร้ายสากลเกิดขึ้น เหตุการณ์ในไทยก็เกิดขึ้นตามมาเป็นระยะอีกด้วย ถ้ารัฐบาลยอมรับมี ปัญหานี้ รัฐบาลต้องแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศให้ได้..." (ไทยโพสต์รายวัน 4 พฤศจิกายน 2545 อ้างถึงใน <http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

คณะกรรมการอิสลามใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ออกแถลงการณ์ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2545 ว่า

"รู้สึกเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น คนร้ายมุ่งหวังสร้างสถานการณ์ทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทย คณะกรรมการและผู้นำศาสนา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ขอประณามการกระทำครั้งนี้ ขอให้กำลังใจเจ้าหน้าที่ และขอให้จับกุมคนร้ายมาลงโทษให้ได้ โดยเร็ว

การก่อเหตุครั้งนี้ มุ่งหวังให้เกิดความแตกแยกภายในชาติ มุ่งสร้างความหวาดระแวงระหว่างกลุ่มศาสนา จึงขอให้พี่น้องชาวมุสลิม อย่าหลงกลต่อผู้ประสงค์ร้ายต่อบ้านเมือง และพี่น้องมุสลิมใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะร่วมจัดกิจกรรมขอความสงบสุขแก่จังหวัดภาคใต้ และประเทศชาติโดยรวม" (มติชนรายวัน 21 พฤศจิกายน 2545 อ้างถึงใน

<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

2.3 แนวทางการแก้ปัญหา (นายพลเอก สุรเชษฐ์ อดิษฐ์ว่าราชการจังหวัดปัตตานี,

http://www.singdam.com/south_problem1.htm)

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : จุดเริ่มต้นการแก้ไขปัญหา อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ดี การลงผิด ลงถูก และบทเรียนจากในอดีต ก็ได้นำมาสู่การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบ โดยได้มีการกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเป็นครั้งแรกใน ปี 2521 เพื่อเป็นกรอบให้ทุกหน่วยงานถือปฏิบัติในการแก้ปัญหาพื้นที่แห่งนี้เป็นอย่างเป็นเอกภาพ โดยเน้นหนักเรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการพูดและการใช้ภาษาไทย เมื่อนโยบายฯ ฉบับแรก ใช้ไปได้ประมาณ 10 ปี ก็ได้มีการประกาศใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 2 ในช่วงปี 2531-2536 ซึ่งมี “หัวใจ” อยู่ที่การแก้ปัญหาสังคมจิตวิทยาการเมืองการปกครอง โดยการส่งเสริมบทบาทของผู้นำศาสนา และผู้นำท้องถิ่น ให้เป็น “สะพานเชื่อม” เมื่อสถานการณ์มีแนวโน้มดีขึ้น ก็ได้มีการประกาศใช้นโยบายความมั่นคงฯ ฉบับที่ 3 ใน พ.ศ. 2537 โดย เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นตัวนำในการเปิดสังคมควบคู่ไปกับการเปิดกว้างด้านสังคมจิตวิทยา การใช้มาตรการด้านการเมือง และการประชาสัมพันธ์เป็นส่วนสนับสนุน

จนกระทั่งใน ปี 2540 เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ยุคการปฏิรูปทางการเมือง มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ที่เปิดกว้างขึ้น สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปประชาชนในพื้นที่ได้ตั้งสมประสงค์ของการอยู่ร่วม กันมากขึ้นรัฐบาลก็ได้ประกาศใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542-2546) ซึ่งเน้นให้ประชาชนทุกคนดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุขบนเอกลักษณ์เฉพาะของศาสนาและวัฒนธรรม ใช้คุณค่าความหลากหลายทางวัฒนธรรม เป็นพลังสร้างสรรค์สังคมให้เกิดความมั่นคง สันติสุขและการพัฒนาที่ยั่งยืน โคนอาศัยกระบวนการให้ประชาชนมีบทบาท และส่วนร่วมในการแก้ปัญหา

นายถาวร เสนเนียม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา พรรคประชาธิปัตย์
(<http://www.1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/situation/sit1.htm>)

กล่าวว่า ที่ผ่านมา รัฐบาลพยายามพูดดูถูกว่าเป็นโจรก่อการร้ายจนเป็นเหตุให้เกิดความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทุกคนที่มีการพูดจาเป็นการพูดเหยียดหยาม ก็จะเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นทุกครั้ง ซึ่งเป็นการพูดที่ไม่เหมาะสม น่าจะเป็นการเจรจามากกว่า จึงต้องมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลคือ

1. หากมีการจับคนร้าย ต้องนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม
2. พยายามสร้างแนวร่วม เพื่อให้กลุ่มคนร้ายเข้าสู่การพัฒนาประเทศ เหมือนกับอดีตที่พรรคประชาธิปัตย์เคยทำ
3. ให้การศึกษาภาษาไทยกับราษฎรไทยใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในการสื่อความหมายและความเข้าใจ
4. เร่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้สำเร็จโดยเร็ว ไม่ใช่แค่ให้เงินเพียงหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท แต่ต้องสร้างความเข้าใจในการดำเนินงาน เพราะการให้เงินจะเกิดเป็นหนี้สูญและเกิดความขัดแย้งในหมู่บ้าน (ผู้จัดการรายวัน 25 พ.ย.45)

นายอะอามิง โต๊ะตาหยง อดีต ส.ส.นราธิวาส
(<http://www.1.tv5.co.th/service/mod/heritage /nation/situation/sit1.htm>)

เขียนบทความลงใน นสพ.มติชน เสนอแนวทางแก้ปัญหาความไม่สงบในภาคใต้ ว่า การแก้ปัญหาภาคใต้ต้องแยกกลุ่มประชาชนผู้บริสุทธิ์ ออกจากปัญหากลุ่มโจรก่อการร้าย และความขัดแย้งของบุคลากรของรัฐให้ชัดเจน แล้วแก้กันให้เป็นกลุ่มๆ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาที่รัฐบาล จะมีคนออกมาแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ นานา ทำเป็นเหมือนอัสวินม้าขาวในการแก้ไขปัญหามา ทั้งๆ ที่ไม่ใช่คนในพื้นที่ ไม่รู้ข้อมูลที่เป็นจริง นำเสนอข้อมูลที่ผิดๆ ต่อรัฐบาล นำไปสู่การแก้ไขปัญหามา และการตัดสินใจที่ผิดพลาดในเวลาต่อมา

การแก้ไขปัญหามาในภาคใต้ มิได้ขึ้นอยู่กับองค์กรเพียงอย่างเดียว การยุบองค์กรไม่ว่า ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) หรือจะยุบหน่วยเฉพาะกิจพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่ 43 (พตท.43) แล้วจะให้ตำรวจภูธรภาค 9 รับผิดชอบแต่ฝ่ายเดียว ควรต้องไตร่ตรองให้มากที่สุด จะเป็นประเด็นขัดแย้งระหว่างองค์กรขึ้นมาได้ในภายหลัง การแก้ปัญหามาไม่ควรยุบหน่วยงานใด ทั้งนี้ เพียงแต่ให้ปรับภายในองค์กรให้กะทัดรัดลง มีความคล่องตัวในการบริหารและจัดการที่เหมาะสมกว่า (มติชนรายวัน 3 เมษายน 2545)

นายมนตรี สมันตรัฐ รองประธานหอการค้า จังหวัดสตูล
(<http://www.1.tv5.co.th/service/mod/nation/situation/sit1.htm>)

กล่าวว่า การยุบศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นเรื่องที่ทางรัฐบาลพิจารณาแล้ว เพราะคิดว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างชัดเจน เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากส่วนกลาง ไม่สามารถตัดสินใจ จึงควรให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะที่ติดกับประเทศมาเลเซียเชื่อว่าจะสามารถประสานงานได้ โดยไม่ต้องรอส่วนกลางหรือคำสั่ง นอกจากนั้นยังควรแก้ปัญหาที่ต้นเหตุคือ ออกกฎหมายห้ามประชาชนมีอาวุธไว้ครอบครอง เพราะทำให้เกิดกลุ่มมาเฟียและผู้มีอิทธิพล หากใครมีอาวุธควรลงโทษเด็ดขาดด้วยการประหารเหมือนมาเลเซีย ซึ่งใครมีกระสุนปืนเพียงนัดเดียว ก็ติดคุกถึง 10 ปี แม้แต่เจ้าหน้าที่เองก็ห้ามพกขณะอยู่นอกเครื่องแบบ (มติชน 3 พฤษภาคม 2545)

3. ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ

มูลนิธิเพื่อการเยียวยาและสร้างความสมานฉันท์ชายแดนใต้ (มยส.) (มปป. : 2-3) จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ หลายประการ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งด้านเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานสายสามัญที่ต่ำกว่า การปกครองที่ไม่สอดคล้องกับคนในพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา นอกจากนี้ยังมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่เต็มไปด้วยความรุนแรงอันมีรากจากปัจจัยต่างๆ ข้างต้น ทั้งการกระทำของฝ่ายรัฐและฝ่ายต่อต้าน หัวรุนแรงที่มีแนวคิดสุดโต่ง โดยมีประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกศาสนาและทุกวัฒนธรรมตกเป็นเหยื่อ มีผู้ได้รับผลกระทบทวีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกวัน และส่งผลกระทบต่อโครงสร้างสังคมทุกด้านทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สุขภาพ ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน จนถึงระดับประเทศ

การช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่มีความทุกข์ยากเดือดร้อนโดยไม่เลือกข้าง แบ่งชั้น หรืออุดมการณ์ใดๆ แต่คำนึงถึงความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญ จะก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีต่อกันและกัน เกิดความหวังและเป็นพลังแห่งการสมานฉันท์

3.1 นโยบายการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงได้มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบตามลำดับ ดังนี้ (คณะอนุกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์และอำนาจการให้ความช่วยเหลือเยียวยาสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป. : 5-11)

3.1.1 จุดมุ่งหมายของการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ (มูลนิธิเพื่อการเยียวยาและสร้างความสมานฉันท์ชายแดนใต้ (มยส.) (มปป.) : 3-4)

สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2547 ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายทั้งประชาชน ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ ในกรณีต่างๆ ส่งผลให้ครอบครัวของผู้ได้รับผลกระทบประสบความเดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือเยียวยาอย่างเร่งด่วนและพอเพียงเพื่อให้ครอบครัวสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขและมั่นคง ดำเนินในหลายรูปแบบทั้งระยะสั้น และระยะยาว ตั้งแต่การช่วยเหลือทางวัตถุ เช่น เงิน ของใช้ ที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือโดยการฟื้นฟูสุขภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสังคม เช่น การสร้างอาชีพใหม่ การสร้างชุมชนให้เข้มแข็งโดยให้สถาบันต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน เช่น วัด มัสยิด โรงเรียนปอเนาะ มีส่วนร่วม ภารกิจที่สำคัญยิ่ง คือ การเยียวยาผู้ประสบเหตุความไม่สงบให้ได้รับผลกระทบจากความสูญเสียให้น้อยที่สุด ช่วยให้เขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้โดยมีกำลังในการปรับตัวต่อสู้จัดการกับปัญหาอุปสรรคมากมาย โดยมีครอบครัว ชุมชน และหน่วยงานต่างๆ ช่วยประคับประคองให้ผ่านคืนวันอันหนาวเหน็บไปได้ โดยไม่เป็นภาระของครอบครัวและชุมชนจนเกินไป สามารถแบ่งระยะการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ออกเป็น 3 ระยะ

ระยะฉุกเฉิน คือ การเยียวยาด้านการเงินที่มีคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กยต.) เป็นแกน เน้นการจ่ายเงินช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์โดยเท่าเทียมกันเพื่อความยุติธรรม โดยได้พัฒนากฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงกติกาบ่อยครั้งและลักษณะความช่วยเหลือยังมีความซับซ้อนหลากหลายตามเงื่อนไขของแต่ละกระทรวงแต่ก็มีการตั้ง one stop service ที่ว่าการอำเภอเพื่อให้การเยียวยาจากภาครัฐรวดเร็วและเข้าถึงได้ง่ายขึ้น

ระยะฟื้นฟู คือ การเยียวยาด้านจิตใจของกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข โดยมีการจัดจ้างนักจิตวิทยาให้ประจำในทุกโรงพยาบาลและจัดทีมสุขภาพจิตลงไปเยียวยาด้านจิตใจ นอกจากนั้นการเยียวยาในหลายโรงพยาบาลได้มีพัฒนาการไปมากกว่ามีทีมสุขภาพจิต เช่น มีการเยียวยาที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะบุคคลด้วย

ระยะดังหลัก การหาทุนสนับสนุนอาชีพ การเสริมทักษะการประกอบอาชีพ ที่ตรงตามความต้องการ ผู้ได้รับผลกระทบฯ สามารถฟื้นตัวและลุกขึ้นยืนได้แล้ว สามารถช่วยเหลือเพื่อนผู้ได้รับผลกระทบฯ มีการวางแผนการบริหารจัดการค่าใช้จ่ายในครัวเรือน โดยการ ‘ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้’ การแสวงหาแหล่งทุนสนับสนุนการประกอบอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับ

ครอบครัว ขณะนี้ผู้ได้รับผลกระทบฯ มีความต้องการความมั่นคงในครอบครัว ทั้งที่อยู่อาศัย สวัสดิการสมาชิกในครอบครัว อาชีพ ทุนการศึกษาของลูกและตนเอง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต การพบปะเครือข่ายหรือการรวมกลุ่มสตรีที่ได้รับผลกระทบฯ เพื่อเสริมสร้างกำลังใจ ช่วยเหลือ เยียวยาซึ่งกันและกัน และสร้างความรู้จักกัน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันการให้ความช่วยเหลือในระยะนี้คือ การสนับสนุนการรวมกลุ่มของสตรีผู้ได้รับผลกระทบฯ เพื่อผลักดันการ เยียวยาระหว่างกัน การเสริมอาชีพให้กับกลุ่มทั้งรายกลุ่มและรายเดี่ยว และการเสริมทักษะการเย็บเย็บ พุดกุย การช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบฯ ให้กับสตรีที่มีจิตอาสาในกลุ่มนี้นอกจากนี้แก่นำสตรีผู้ได้รับ ผลกระทบฯ ร่วมกับจังหวัดปัตตานีจัดตั้งเครือข่ายผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบใน ระดับจังหวัด/อำเภอ เพื่อเป็นกลไกในการประสาน รวบรวมปัญหา ความต้องการของผู้ได้รับ ผลกระทบฯ ในภาพรวม เพื่อช่วยเหลือให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงจะเห็นว่า สตรีผู้ได้รับผลกระทบฯ มีจำนวนไม่น้อยที่มีความต้องการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบฯ รายอื่นให้ สามารถฟื้นตัวขึ้นจากเหตุการณ์ร้ายนี้อยากเปลี่ยนตัวเองจากมือล่าง (ผู้รับ) เป็นมือบน (ผู้ให้) บ้าง แม้เพียงเล็กน้อยก็มีความรู้สึกดีที่ได้ช่วยเหลือเพื่อนที่มีชะตากรรมเดียวกัน

กลไกการช่วยเหลือเยียวยาดังกล่าว จะเสริมระบบการเยียวยาจากการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้ามาเป็นการเยียวยาเชิงคุณภาพเพื่อแก้ปัญหาคุณภาพ ชีวิต ที่จะทำให้การสูญเสียกลายเป็นโอกาสของการเริ่มต้นใหม่ ซึ่งเป็นการเยียวยาที่จะสมาน บาดแผลลึกในจิตใจได้ดีที่สุด และน่าจะนำมาซึ่งการสร้างสันติสุขสมานฉันท์ในพื้นที่ระหว่าง สองศาสนิกในระยชา

3.1.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547

- เห็นชอบในหลักการตามนโยบายของนายกรัฐมนตรีในการให้ความช่วยเหลือข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ เสียชีวิตอันเนื่องมาจากการก่อความไม่สงบ มิใช่เกิดจากสาเหตุส่วนตัว เพื่อเป็นการจุนเจือและ บรรเทาปัญหาความเดือดร้อนอย่างเร่งด่วนสมควรที่ทางราชการจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ ครอบครัวของผู้ได้รับผลกระทบ ในอัตราครอบครัวละ 100,000 บาท จากเงิน โครงการ สาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ดำเนินการให้ความ ช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ รายละ 50,000 บาทด้วย ตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2547 เป็นต้นไป

3.1.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2547

- อนุมัติให้จัดทำประกันภัยแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รวม ลูกจ้างประจำ) ของทุกหน่วยงานที่ปฏิบัติงานใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกระทรวงการคลังโดย

กรมบัญชีกลางได้ร่วมกับกรมการประกันภัยดำเนินการโดยใช้จ่ายจากเงินโครงการสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ มีเงื่อนไขของการเอาประกันภัย คือ เป็นการประกันภัยอุบัติเหตุหมู่ข้าราชการ เบี้ยประกันภัยสุทธิ คนละ 500 บาท/คน/ปี โดยคุ้มครองการเสียชีวิตหรือทุพพลภาพถาวรในวงเงินประกันจำนวน 500,000 บาท ทั้งนี้ มีผู้เอาประกันภัยจำนวน 31,376 คน เบี้ยประกันภัยเป็นเงิน 15,688,000 บาท

3.1.4 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2547

- ให้จ่ายเงินช่วยเหลือแก่ทหาร ตำรวจ อาสมัคร กำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติงานใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่เสียชีวิตหรือทุพพลภาพจากการก่อความไม่สงบ ในวงเงินรายละไม่เกิน 500,000 บาท จากเงินโครงการสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ โดยไม่ต้องทำการประกันภัย เช่นเดียวกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

- ให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ทำประกันภัย และได้รับความคุ้มครองตามกรมธรรม์ในกรณีเสียชีวิตและทุพพลภาพถาวรแล้ว ได้รับความช่วยเหลือจากการประกันภัยอย่างเดียว โดยยกเลิกการจ่ายเงินช่วยเหลือจากเงินโครงการสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ แต่สำหรับกรณีที่ได้รับบาดเจ็บและไม่อยู่ในความคุ้มครองตามกรมธรรม์ ยังคงให้ได้รับความช่วยเหลือจากเงินโครงการดังกล่าว รายละ 50,000 บาท ต่อไป

3.1.5 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2547

- อนุมัติหลักการการจ่ายเงินทดแทนกรณีได้รับผลกระทบจากการก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามที่ผู้อำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอ โดยเป็นหลักการการจ่ายเงินทดแทนประชาชนผู้บริสุทธิ์ ประชาชนปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือราชการในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ กรณีเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ รวมทั้งการจ่ายเงินพีชไร์ และทรัพย์สินของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.1.6 คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2548

- มอบหมายให้ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ขณะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ดูแลการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในภาพรวม

3.1.7 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2548

- ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณารายละเอียดต่างๆ ของมาตรการหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในภาพรวมโดยเร็วต่อไป

3.1.8 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2548

- รับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กยต.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการ (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ในขณะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการ และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้รัฐบาลตกลงใจในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเป็นระบบ ทั้งหลักเกณฑ์ความช่วยเหลือตามระเบียบของทางราชการปัจจุบันที่มีอยู่ และหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติม เพื่อให้ครอบคลุมการช่วยเหลือเยียวยาที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนทุกด้าน ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 160/2548 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2548

3.1.9 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548

- เห็นชอบในหลักการของหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามที่ประธาน กยต. เสนอโดยให้ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวตามความเห็นของคณะรัฐมนตรีดังต่อไปนี้แล้วดำเนินการต่อไปได้

(1) แหล่งเงินที่จะใช้เพื่อการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ที่กำหนดจะใช้เงินจากโครงการเพื่อการสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษและแหล่งเงินสำหรับเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติ แรงงานต่างด้าว เจ้าของพืชไร่ ผู้เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เป็นการครั้งคราว ผู้ประกอบการในพื้นที่ และการเยียวยากรณีพิเศษอื่นๆ นั้น ให้ใช้จ่ายลักษณะเป็นโครงการพิเศษจำเป็นเร่งด่วนของรัฐบาล โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยประสานและขอทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณตามความจำเป็นต่อไป

(2) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือ หากผลการสอบสวนยังคลุมเครือไม่ชัดเจนว่า ผู้ขอรับความช่วยเหลือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบหรือไม่นั้น ให้จังหวัดจ่ายค่าชดเชยไปก่อนเบื้องต้นร้อยละ 25 ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการดังกล่าว เพื่อให้จังหวัดสามารถให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และหากปรากฏต่อมาว่า ผลสอบสวนและค่าชดเชยไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏภายหลัง ให้ยุติการช่วยเหลือทันที และเจ้าหน้าที่ผู้จ่ายเงินไม่ต้องรับผิดชอบ

หากได้กระทำไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้ในเรื่องนั้นแล้ว โดยมีได้จิตใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(3) ให้นำหลักเกณฑ์การช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มาใช้กับกรณีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัดสงขลาหรือในจังหวัดอื่นที่เกิดเหตุการณ์ลุกลามในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้ ให้การช่วยเหลือเยียวยาย้อนหลังไปถึงวันที่ 4 มกราคม 2547 และในกรณีมีผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ข้างต้นซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันที่ 4 มกราคม 2547 ให้คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กยต.) พิจารณาให้ความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายไปตามความเหมาะสม

(4) การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวข้างต้น ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการด้วยความรอบคอบ เหมาะสม โดยยึดหลักเมตตาธรรม และให้ประสานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อป้องกันปัญหาการให้ความช่วยเหลือซ้ำซ้อนกันต่อไปด้วย

3.1.10 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2548

- รับทราบการปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยา โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่พิจารณาอนุมัติเงินให้ความช่วยเหลือเพียงหน่วยเดียว เพื่อมิให้เกิดกรณีให้ความช่วยเหลือซ้ำซ้อน และเป็นการบูรณาการงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ทั้งนี้เนื่องจากเดิมมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2547 กำหนดให้กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติเงินช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

3.1.11 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2549

- รับทราบการแต่งตั้ง กยต. โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการ และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ

3.1.12 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550

- เห็นชอบให้แก้ไขการแก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประธาน กยต. เสนอทั้ง 3 ข้อ ดังนี้

(1) ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยมีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณให้ความ

ช่วยเหลือดังกล่าวจากงบประมาณรายจ่าย งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยประสานและขอทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ สำหรับการช่วยเหลือกรณีพิเศษอื่นๆ นอกเหนือตามหลักเกณฑ์ฯ และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กยต. ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยประสานและขอทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงานงบประมาณตามความจำเป็นต่อไป

(2) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือว่า ผู้ขอรับความช่วยเหลือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบหรือไม่ นั้น ให้ยึดถือการรับรองว่าเป็นเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากความเห็นของคณะกรรมการ 3 ฝ่ายในพื้นที่ (ทหาร ตำรวจ และพนักงานปกครอง) ประกอบผลการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ หากกรณีเหตุการณ์ปรากฏชัดเจนว่าเกิดจากเหตุความไม่สงบ ให้จังหวัดจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบได้ครบถ้วน (100 %) ตามหลักเกณฑ์ฯ จากเงินอุดหนุนราชการ

(3) การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาตามความเหมาะสม

3.1.13 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2550

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ...ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายเลขานุการ กยต. เสนอ และให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ (ร่างข้อ 4) ให้มีการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ร่างข้อ 5)

(2) กองทุนประกอบด้วยเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้เพื่อใช้จ่ายในกิจการของกองทุนรวมทั้งดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว (ร่างข้อ 7)

(3) ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ

(4) ให้ระเบียบนี้ยกเลิกเมื่อคณะกรรมการมีมติให้ยกเลิกกองทุน

3.1.14 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2550

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ดังนี้

(1) การให้ทุนการศึกษาและเงินยังชีพรายเดือนแก่เด็กที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเพื่อให้ผู้ประสบเหตุที่เป็นเด็กก่อนวัยเรียน/นักเรียน/นักศึกษา และเด็กที่ผู้อุปการะเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส และทุพพลภาพ ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างยุติธรรม

(2) การช่วยเหลือกรณีเด็กที่บิดาและมารดาเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบ เพื่อให้เด็กที่กำลังทำพำนักทั้งบิดาและมารดา ประสบความเดือดร้อนมากกว่าเด็กที่กำลังทำพำนักเพียงบิดาหรือมารดา เนื่องจากต้องขาดผู้อุปการะดูแล และอาจเป็นภาระแก่ญาติพี่น้องคนอื่น ๆ ซึ่งมีภาระในครอบครัวของตนอยู่แล้ว

3.1.15 มติ ครม. 6 พฤศจิกายน 2550

(1) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : การแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เพิ่มบุคคลที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบฯ (สารวัตรกำนัน/ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน/แพทย์ประจำตำบล/อาสาสมัครที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนราชการ) และแนวทางการรับรองของคณะกรรมการ 3 ฝ่าย

(2) การปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวทางการรับรองว่าผู้ขอรับการช่วยเหลือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ จากคณะกรรมการ 3 ฝ่าย (ทหาร ตำรวจ พนักงานฝ่ายปกครอง) เนื่องจากการรับรองของคณะกรรมการ 3 ฝ่าย ประกอบผลการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวน ทำให้การพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบเกิดความล่าช้า และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการพิจารณาว่า บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบหรือไม่ จากการรับรองตามความเห็นของคณะกรรมการ 3 ฝ่ายใหม่ ดังนี้

1. กรณีคณะกรรมการ 3 ฝ่ายรับรองว่า ผู้ขอรับการช่วยเหลือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ ให้จังหวัดจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบให้ครบถ้วน (ร้อยละ 100) จากเงินอุดหนุนของจังหวัด (50 ล้านบาท)

2. กรณีคณะกรรมการ 3 ฝ่าย มีความเห็นเสียงส่วนใหญ่ (2 ใน 3) รับรองว่าผู้ขอรับการช่วยเหลือ “เป็นผู้ได้รับผลกระทบ” จากสถานการณ์ความไม่สงบฯ

2.1 ให้จังหวัดจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบไปก่อนร้อยละ 25 จากเงินอุดหนุนของจังหวัด (50 ล้านบาท)

2.2 ภายหลังจากผลสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนระบุว่า บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ ให้จังหวัดจ่ายเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมอีกร้อยละ 75 จากเงินอุดหนุนของจังหวัด (50 ล้านบาท)

2.3 แต่หากภายหลังจากผลสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนระบุว่า บุคคลดังกล่าวไม่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ ให้จังหวัดยุติการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทันที

3. กรณีคณะกรรมการ 3 ฝ่าย มีความเห็นเสียงส่วนใหญ่ (2 ใน 3) รับรองว่าผู้ขอรับการช่วยเหลือ “ไม่เป็นผู้ได้รับผลกระทบ” จากสถานการณ์ความไม่สงบฯ

3.1 ให้ยุติการพิจารณาไว้ก่อน

3.2 ภายหลังจากผลสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนระบุว่า บุคคลดังกล่าว เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ ให้จังหวัดจ่ายเงินช่วยเหลือให้ครบถ้วน ร้อยละ 100 จากเงินอุดหนุนของจังหวัด (50 ล้านบาท)

3.3 แต่หากภายหลังจากผลสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนระบุว่า บุคคลดังกล่าวไม่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ ให้จังหวัดยุติการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทันที

4. กรณีคณะกรรมการ 3 ฝ่าย มีความเห็นเป็นเอกฉันท์รับรองว่าผู้ขอรับการช่วยเหลือ “ไม่เป็นผู้ได้รับผลกระทบ” จากสถานการณ์ความไม่สงบฯ ให้ถือว่าผู้ขอรับการช่วยเหลือไม่เข้าหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือเยียวยา โดยไม่ต้องนำผลการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนมาพิจารณา

5. กรณียุติการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเยียวยา ตามข้อ 2.3 ข้อ 3.3 และข้อ 4 หากต่อมาภายหลัง

5.1 ศาลมีคำพิพากษาคดีถึงที่สุด และคำพิพากษาระบุชัดเจนว่าเป็นคดีที่ผู้ขอรับการช่วยเหลือ “เป็นผู้ได้รับผลกระทบ” จากสถานการณ์ความไม่สงบฯ และ

5.2 ผู้ได้รับผลกระทบร้องขอคำพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้วนั้น มาให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบพิจารณาให้ความช่วยเหลือเยียวยาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดกรณีดังกล่าว ให้จังหวัดจ่ายเงินช่วยเหลือให้ครบถ้วนร้อยละ 100 จากเงินอุดหนุนของจังหวัด (50 ล้านบาท)

6. ให้คณะกรรมการ 3 ฝ่าย พิจารณาให้ความเห็นว่าผู้ขอรับการช่วยเหลือ “เป็นผู้ได้รับผลกระทบ” จากสถานการณ์ความไม่สงบฯ หรือไม่โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ไม่เกิน 5 วัน ทำการ

7. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบฯ หากได้กระทำไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระบุไว้ข้างต้น ต่อมาภายหลังผลการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวน ผลของคำพิพากษาคดีถึงที่สุด รวมทั้งการจ่ายเงินช่วยเหลือไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและหลักฐาน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่เกิดขึ้น ยกเว้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้ทำการไปโดยทุจริต จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

3.2 ความเป็นมาในการเกิดศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจังหวัดปัตตานี

(http://www.pattani.go.th/yeawya_pn/index1.html) ศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบจังหวัดปัตตานี) ตามที่ได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกิดความสูญเสียทั้งด้านชีวิต ทรัพย์สิน แก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลได้ตระหนักและเล็งเห็นความจำเป็นที่จะให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ โดยมีส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการให้ความช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ประกอบด้วย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระทรวงศึกษาธิการ

จังหวัดปัตตานี พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบฯ จำเป็นต้องบูรณาการการทำงานของทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน จึงได้จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดปัตตานีขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานและดำเนินการให้ความช่วยเหลือเยียวยาตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และในด้านอื่นๆ ซึ่งที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา มีที่ตั้งอยู่ที่อาคารศูนย์ปฏิบัติการ ศูนย์ ฤทธิภักดี (อาคารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลังเก่า) ศาลากลางจังหวัดปัตตานี

รูปแบบการดำเนินงาน

1) อำเภอในฐานะศูนย์เชี่ยวชาญอำเภอเป็นหน่วยงานในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแบบบูรณาการเบ็ดเสร็จที่อำเภอจุดเดียว (One Stop Service) โดยมีศูนย์เชี่ยวชาญตำบลเป็นกลไกสนับสนุนในเชิงรุก

2) จังหวัดกำหนดให้ทุกอำเภอมียังเงินอุดหนุนราชการ จำนวน 500,000 บาท เพื่อให้ความช่วยเหลือกรณีบาดเจ็บ เสียชีวิตได้ 100%

3) ศูนย์เชี่ยวชาญจังหวัดรับเรื่องจากอำเภอเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์ของแต่ละส่วนราชการ ออกติดตาม เชื่อมโยง ให้ความช่วยเหลือ โดยมีการบันทึกข้อมูลลงในสมุดคู่มือประจำตัวผู้ได้รับผลกระทบ (เล่มแดง) เพื่อนำเอาปัญหาความต้องการมาวิเคราะห์และกำหนดนโยบายในการช่วยเหลืออย่างยั่งยืน

ในการขอรับการช่วยเหลือเชี่ยวชาญผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ จังหวัดปัตตานี เมื่อได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิตหรือทรัพย์สินเสียหายสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบ ให้ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

1. ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ณ สถานี ตำรวจภูธร (กรณีทรัพย์สินเสียหาย)

2. นำเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยื่นขอรับการช่วยเหลือ ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่เกิดเหตุ (ศูนย์เชี่ยวชาญอำเภอ) เพียงจุดเดียว One Stop Service

หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ

1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ศูนย์ช่วยเหลือเชี่ยวชาญจังหวัด)
2. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดปัตตานี
3. สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดปัตตานี
4. สำนักงานยุติธรรม จังหวัดปัตตานี
5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานีเขต 1,2,3

ขั้นตอนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบของศูนย์เชี่ยวชาญอำเภอ

1) อำเภอตรวจสอบสิทธิผู้ได้รับผลกระทบว่ามีสิทธิ ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานใดบ้างแล้วจะแจ้งให้ผู้ยื่นเรื่องจัดเตรียมเอกสารให้ครบถ้วนตามสิทธิ

2) จัดส่งเรื่องขอรับการช่วยเหลือทั้งหมดไปยังศูนย์ช่วยเหลือเชี่ยวชาญฯ จังหวัดปัตตานี

3) สอบสวนบันทึกปากคำผู้ยื่นเรื่องขอรับการช่วยเหลือบันทึกความตกลงในการจัดการสิทธิที่เป็นตัวเงินตามเจตนาของผู้ที่เกี่ยวข้อง

4) ศูนย์ช่วยเหลือเฝ้าระวังจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

บัญชีตรวจสอบสิทธิในการขอรับความช่วยเหลือเฝ้าระวัง ตามมติคณะรัฐมนตรี 31 พฤษภาคม 2548 คำแนะนำในการอ่านตารางตรวจสอบสิทธิ

1) ตรวจสอบว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบกลุ่มใด เช่น กลุ่ม เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกลุ่มประชาชนที่มีคำสั่งให้ช่วยเหลือทางราชการ หรือกลุ่มประชาชนทั่วไป

2) ได้รับความเสียหายอย่างไร เช่น เสียชีวิต ทุพพลภาพ บาดเจ็บสาหัส บาดเจ็บปานกลางหรือบาดเจ็บเล็กน้อย

3) เมื่อทราบว่าผู้ได้รับผลกระทบอยู่ในกลุ่มใด และได้รับความเสียหายอย่างไร แล้วให้อ่านสิทธิตามตารางซึ่งจะมีหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ 5 หน่วยงาน เช่น ผู้ได้รับผลกระทบเป็นประชาชนทั่วไปเสียชีวิต จะได้รับสิทธิดังนี้

(1) เงินช่วยเหลือจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 100,000 บาท

(2) เงินสงเคราะห์ครอบครัวจากสำนักงานพัฒนาสังคมฯ 6,000 บาท และหากมีบุตรจะได้รับเงินยังชีพรายเดือนตามระดับการศึกษาของบุตรจนจบปริญญาตรี

(3) เงินค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญาจากสำนักงานยุติธรรมจังหวัด 100,000 บาท

(4) เงินช่วยเหลือจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหากเป็นหัวหน้าครอบครัว 50,000 บาทหากเป็นสมาชิก 25,000 บาท

(5) เงินช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 20,000 บาท/ครอบครัว

(6) หากมีบุตรจะได้ทุนการศึกษารายปีจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานี ตามระดับการศึกษาของบุตรจนจบปริญญาตรี

สิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีเสียชีวิต จากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะได้รับสิทธิดังนี้

1. เงินช่วยเหลือจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 500,000 บาท

2. เงินครอบครัวอุปถัมภ์เกิน 3 คนขึ้นไป เหม่าจ่าย 5,000 บาท/เดือน (บิดามารดาเสียชีวิตทั้งคู่) จากสำนักงานพัฒนาสังคมฯ และหากมีบุตรจะได้รับเงินยังชีพรายเดือนตามระดับการศึกษาของบุตรจนจบปริญญาตรี

3. เงินช่วยเหลือจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหากเป็นหัวหน้าครอบครัว 50,000 บาทหากเป็นสมาชิก 25,000 บาท

4. เงินช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 20,000 บาท/ครอบครัว

5. หากมีบุตรจะได้ทุนการศึกษารายปีจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปัตตานีตามระดับการศึกษาของบุตรจนจบปริญญาตรี

6. เงินช่วยเหลือจากต้นสังกัด

ก. ทหาร เงินค่าทดแทน ขดเชย กรณีเสียชีวิต ค่าจัดการศพ เงินช่วยเหลือครอบครัวผู้เสียชีวิต เงินช่วยเหลือองค์กรทหารผ่านศึก โครงการประกันชีวิต (นายทหาร 1,000,000 บาท /นายสิบ 500,000 บาท /พลทหาร/อส.ทพ. 300,000 บาท และเงิน บ.ท.ช. (เงินพิเศษสู้รบ)

ข. ตำรวจ เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ เงินสวัสดิการสงเคราะห์ เงินช่วยเหลือสมคมแม่บ้านตำรวจ มูลนิธิสายใจไทย เงินช่วยเหลือพิเศษ 3 เดือน เงินบำเหน็จตกทอด เงินบำนาญพิเศษ และเงิน บ.ท.ช.

ค. ข้าราชการพลเรือน เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ เงินช่วยเหลือพิเศษ 3 เดือน เงินบำเหน็จตกทอด เงินบำนาญพิเศษ และเงินมูลนิธิสายใจไทย (เฉพาะข้าราชการครู)

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบเงินช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามระเบียบ กฎหมาย และเงินช่วยเหลือตามมติ ครม. ที่เกี่ยวข้อง

ที่	ประเภท	เสียชีวิต	พิการ	บาดเจ็บ สาหัส	บาดเจ็บ เล็กน้อย	หมายเหตุ	
		(บาท)	(บาท)	(บาท)	(บาท)	เงินช่วยเหลือรายเดือน (เสียชีวิต/พิการ/สาหัส)	
1.	ข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่รัฐ	570,000	763,000	306,000	65,000	15,000	1. เงินยังชีพรายเดือน (บ./ค.)
2.	ประชาชนช่วยเหลือ งานราชการ/ ผู้นำทางศาสนา	376,000	343,000	306,000	65,000	15,000	2. ทุนการศึกษา (บ./ปี) 3. เงินยังชีพผู้พิการ 1,000-3,000 บ./ค. (ตาม ระดับความพิการ)
3.	ประชาชนทั่วไป/ ราชการบ้านนอก	276,000	343,000	306,000	65,000	15,000	4. เงินครอบครัว อุปถัมภ์ 5,000 บ./ค. (บิดามารดาเสียชีวิตทั้งคู่)

3.3 หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป. : 19)

หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบฯ ได้กำหนดมาตรการความช่วยเหลือออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

3.3.1 การให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติราชการประจำในพื้นที่ หรือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ (รวมถึงประชาชนที่มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่นอกพื้นที่)

3.3.2 การให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ในการชั่วคราว

3.3.3 การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประกอบการรายย่อย ขนาดกลาง และรายใหญ่

3.3.4 การให้ความช่วยเหลือเยียวยากรณีพิเศษอื่น ๆ

มติคณะรัฐมนตรีให้การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้

1) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2548) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติราชการประจำพื้นที่ หรือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ (รวมถึงประชาชนที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่นอกพื้นที่) (คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป. : 19-32)

(1) ข้าราชการและลูกจ้างประจำ

(2) ลูกจ้างชั่วคราว

(3) ทหาร ตำรวจ อาสาสมัคร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

(4) พนักงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระและผู้ปฏิบัติงานอื่นใดใน

หน่วยงานของรัฐ

(5) ประชาชนผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือราชการในการรักษาความสงบ

ในพื้นที่

(6) อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน ชุติรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน

(ช.ร.บ.) ผู้ประสานพลังแผ่นดิน

(7) ประชาชนทั่วไปรวมถึงพระสงฆ์และนักบวชในศาสนาอื่น ๆ

(8) พระสงฆ์และผู้นำศาสนาอื่น

(9) นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

(10) แรงงานต่างด้าว

(11) การจ่ายเงินทดแทนพืชผลทางการเกษตรของประชาชนและ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(12) การจ่ายเงินทดแทนทรัพย์สินของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่
ถูกระงับทำให้เกิดความเสียหาย โดยผู้ก่อความไม่สงบ

2) ผู้ที่ได้รับผลกระทบซึ่งเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เป็นครั้งคราว
(คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่
สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป. : 33-39)

(1) ข้าราชการและลูกจ้างประจำ

(2) ลูกจ้างชั่วคราว

(3) ทหาร ตำรวจ อาสาสมัคร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

(4) พนักงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระและผู้ปฏิบัติงานอื่นใดใน

หน่วยงานของรัฐ

(5) พระสงฆ์และนักบวชในศาสนาอื่นๆ

3) การให้ความช่วยเหลือกรณีพิเศษอื่นๆ

(1) โรงเรียน และเด็กที่ได้รับผลกระทบทุกฝ่าย ให้กระทรวงศึกษาธิการ
รับไปดำเนินการ

(2) การส่งเสริมประกอบอาชีพเกษตร และการส่งเสริมและพัฒนา
อาชีพต่างๆ ไป ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับไปดำเนินการ

(3) ผู้ว่างงาน ให้กระทรวงแรงงาน รับไปดำเนินการ

(4) การฟื้นฟูด้านจิตใจ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์ ช่วยเหลือครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบ

(5) ในกรณีผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบด้านทรัพย์สิน แต่มีผลกระทบเรื่อง
รายได้ ให้สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน รับไปดำเนินการ

4) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบใน
จังหวัดชายแดนภาคใต้ (มติการประชุมครั้งที่ 2/2550 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2550)

คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบ
เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กยต.) ได้มีมติการประชุมครั้งที่
2/2550 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2550 มีมติเห็นชอบ ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การให้ความ
ช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้
ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548

(1) การให้ทุนการศึกษาและเงินยังชีพรายเดือนแก่เด็กที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เพื่อให้ผู้ประสบเหตุที่เป็นเด็กก่อนวัยเรียน/นักเรียน/นักศึกษา และเด็กที่ผู้อุปการะเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส และทุพพลภาพ ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างยุติธรรม ดังนี้

ก. หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ มีดังนี้ “สำรวจจำนวนเด็กก่อนวัยเรียน นักเรียน นักศึกษา ที่ประสบเหตุจนเป็นผลให้บาดเจ็บสาหัส หรือทุพพลภาพ รวมทั้ง เด็กกำพร้าหรือเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ เนื่องจากบิดา มารดา หรือผู้อุปการะเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส ทุพพลภาพในระยะยาว โดยให้ความช่วยเหลือเป็นทุนการศึกษารายปีต่อเนื่องโดยจ่ายเป็นรายปี

ข. ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ ดังนี้ “ให้เงินฟื้นฟูสมรรถภาพสำหรับผู้บาดเจ็บสาหัส หรือทุพพลภาพ 200,000 บาท/คน และจ่ายเงินยังชีพรายเดือนให้แก่เด็กก่อนวัยเรียน นักเรียน นักศึกษา ที่บิดา มารดา หรือผู้อุปการะเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส และทุพพลภาพ หรือเด็กก่อนวัยเรียน นักเรียน นักศึกษาที่ประสบเหตุจนเป็นผลให้บาดเจ็บสาหัส หรือทุพพลภาพจนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือตามศักยภาพของเด็ก ทั้งนี้ อายุไม่เกิน 25 ปี บริบูรณ์ (ระดับอนุบาล/ประถมศึกษา เดือนละ 1,000 บาท/คน ระดับเด็กเล็กก่อนวัยเรียน/การศึกษานอกโรงเรียน/มัธยมศึกษา เดือนละ 1,500 บาท/คน ระดับอุดมศึกษา/ปวส. เดือนละ 2,500 บาท/คน)”

(1) การช่วยเหลือกรณีเด็กที่บิดาและมารดาเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบ เพื่อให้เด็กที่กำพร้าทั้งบิดาและมารดา ประสบความเดือดร้อนมากกว่าเด็กที่กำพร้าเพียงบิดาหรือมารดา เนื่องจากต้องขาดผู้อุปการะดูแล และอาจเป็นภาระแก่ญาติพี่น้องคนอื่นๆ ซึ่งมีภาระในครอบครัวของตนอยู่แล้ว โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ ดังนี้ “ให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่อุปการะ (กรณีเด็กที่ทั้งบิดาและมารดาเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบ) แบบครอบครัวอุปถัมภ์ โดยให้การช่วยเหลือเป็นเงินอุดหนุนรายเดือนในอัตรา 2,000 บาท/คน กรณีอุปการะเกิน 2 คนขึ้นไป ให้อุดหนุนในลักษณะเหมาจ่าย 5,000 บาท/เดือน”

5) การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 และวันที่ 1 สิงหาคม 2550)

(1) ดำเนินการสำรวจข้อมูลเด็กกำพร้าและหญิงหม้ายในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี 2548 – 2552 พบว่ามีเด็กกำพร้า จำนวน 3,319 คน และหญิงหม้าย จำนวน 1,755 คน ดังนี้

ก. จังหวัดปัตตานี เด็กกำพร้า 1,078 คน หญิงหม้าย 612 คน

ข. จังหวัดยะลา เด็กกำพร้า 865 คน หญิงหม้าย 535 คน

ค. จังหวัดนราธิวาส เด็กกำพร้า 1,241 คน หญิงหม้าย 538 คน

ง. จังหวัดสงขลา เด็กกำพร้า 135 คน หญิงหม้าย 70 คน

จากข้อมูลเด็กกำพร้าและหญิงหม้ายดังกล่าว พบว่า เป็นเด็กที่อยู่ระหว่างการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษาสูงสุด รองลงมาคือ ระดับมัธยมศึกษา / ปวช. และ ปวส. / ปริญญาตรี ตามลำดับ ส่วนหญิงหม้ายส่วนใหญ่เป็นแม่บ้านและอาชีพรับจ้างในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน รองลงมาประกอบอาชีพเกษตรกร ค้าขาย และรับราชการ ตามลำดับ ซึ่งในฐานะของคณะกรรมการการบูรณาการการให้ความช่วยเหลือเยียวยาเด็กกำพร้าและสตรีหม้ายฯ ได้สนับสนุนการดำเนินงานโครงการสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ โครงการส่งเสริมอาชีพและที่อยู่อาศัยให้สตรีหม้าย โครงการเยี่ยมเยียนเด็กกำพร้าและสตรีหม้ายโดยผู้นำศาสนา เป็นต้น

(1) การเยียวยาช่วยเหลือครอบครัวของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบ กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนี้

ก. ช่วยเหลือครอบครัวกรณีเสียชีวิต จำนวน 152 ราย

ข. ช่วยเหลือครอบครัวกรณีบาดเจ็บ จำนวน 168 ราย

ค. ช่วยเหลือเงินฟื้นฟูสมรรถภาพผู้บาดเจ็บสาหัส/ทุพพลภาพ จำนวน 164 ราย

ง. เงินช่วยเหลือยังชีพรายเดือนแก่บุตรผู้เสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส หรือ ทุพพลภาพ จำนวน 3,897 ราย

จ. เงินช่วยเหลือเงินยังชีพรายเดือนแก่ผู้พิการตามสภาพความพิการ เดือนละ 1,000 – 3,000 บาท จำนวน 188 ราย

(2) การให้ทุนการศึกษาและเงินยังชีพรายเดือน

การให้ทุนการศึกษาและเงินยังชีพรายเดือนแก่เด็กที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เพื่อให้ผู้ประสบเหตุที่เป็นเด็กก่อนวัยเรียน/นักเรียน/นักศึกษา และเด็กที่ผู้อุปการะเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส และทุพพลภาพ ได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างยุติธรรม หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ มีดังนี้

ก. สํารวจจำนวนเด็กก่อนวัยเรียน นักเรียน นักศึกษา ที่ประสบเหตุจนเป็นผลให้บาดเจ็บสาหัส หรือทุพพลภาพ รวมทั้ง เด็กกำพร้าหรือเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบ เนื่องจากบิดา มารดา หรือผู้อุปการะเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส ทุพพลภาพในระยะยาว โดยให้ความช่วยเหลือเป็นทุนการศึกษารายปีต่อเนื่องโดยจ่ายเป็นรายปี ดังนี้

- เด็กเล็กก่อนวัยเรียน/การศึกษานอกโรงเรียน 5,000 บาท /คน/ปี

- อนุบาล/ประถมศึกษา 6,000 บาท/คน/ปี
- มัธยมศึกษา 10,000 บาท/คน/ปี
- อุดมศึกษา 20,000 บาท/คน/ปี

ข. ให้เงินฟื้นฟูสมรรถภาพสำหรับผู้บาดเจ็บสาหัส หรือทุพพลภาพ 200,000 บาท/คน และจ่ายเงินยังชีพรายเดือนให้แก่เด็กก่อนวัยเรียน นักเรียน นักศึกษา ที่บิดา มารดา หรือผู้อุปการะเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส และทุพพลภาพ หรือเด็กก่อนวัยเรียน นักเรียน นักศึกษาที่ประสบเหตุจนเป็นผลให้บาดเจ็บสาหัส หรือทุพพลภาพจนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือตามศักยภาพของเด็ก ทั้งนี้ อายุไม่เกิน 25 ปีบริบูรณ์

- ระดับอนุบาล/ประถมศึกษา เดือนละ 1,000 บาท/คน
- ระดับเด็กก่อนวัยเรียน/การศึกษานอกโรงเรียน/มัธยมศึกษา
เดือนละ 1,500 บาท/คน
- ระดับอุดมศึกษา/ปวส. เดือนละ 2,500 บาท/คน

ค. ให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่อุปการะ (กรณีเด็กที่ทั้งบิดา และมารดาเสียชีวิตจากเหตุการณ์ความไม่สงบ) แบบครอบครัวอุปถัมภ์ โดยให้การช่วยเหลือเป็นเงินอุดหนุนรายเดือนในอัตรา 2,000 บาท/คน กรณีอุปการะเกิน 2 คนขึ้นไป ให้อุดหนุนในลักษณะเหมาจ่าย 5,000 บาท/เดือน"

การแต่งตั้งคณะกรรมการใน กยต. เพิ่มเติม เนื่องจากการดำเนินการของ กยต. ในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ต้องดำเนินการควบคู่กันไปในทุกด้านและครอบคลุมทุกภาคส่วน จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะการเยียวยาจิตใจ และการประชาสัมพันธ์ ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งอธิบดีกรมสุขภาพจิต และอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการใน กยต. เพิ่มเติม

1) การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (มติคณะรัฐมนตรี วันพุธที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551)

ในเรื่องหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ฯ ตามที่คณะกรรมการ นโยบายและอำนาจการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กยต.) เสนอ ดังนี้ (มติคณะรัฐมนตรี วันพุธที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551)

(1) ให้ศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยมีอำนาจ อนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณให้ความช่วยเหลือดังกล่าว จากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยประสานและขอทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงบประมาณ สำหรับการช่วยเหลือกรณีพิเศษอื่นๆ นอกเหนือตามหลักเกณฑ์ฯ และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กยต. ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โดยประสานและขอทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงบประมาณตามความจำเป็นต่อไป

(1) การพิจารณาให้ความช่วยเหลือว่า ผู้ขอรับความช่วยเหลือเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบหรือไม่ นั้น ให้ยึดถือการรับรองว่าเป็นเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากความเห็นของคณะกรรมการ 3 ฝ่ายในพื้นที่ (ทหาร ตำรวจ และพนักงานปกครอง) ประกอบผลการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ หากกรณีเหตุการณ์ปรากฏชัดเจนว่า เกิดจากเหตุความไม่สงบ ให้จังหวัดจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบได้ครบถ้วน (ร้อยละ 100) ตามหลักเกณฑ์ฯ จากเงินทศรองราชการ

(2) ในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเยียวยาฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาตามความเหมาะสม

3.4 การให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป. : 65)

3.4.1 หลักการ

1) การส่งเสริมการลงทุนจะต้องสนับสนุนกิจการที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการเพิ่มมูลค่าของทรัพยากรวัตถุดิบในท้องถิ่น ทั้งนี้ กิจการที่ให้การส่งเสริมต้องครอบคลุมทั้งภาคอุตสาหกรรม การค้า และบริการการเกษตรและกิจการ SMEs

2) การส่งเสริมการลงทุนจะต้องสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานในพื้นที่ หรือส่งเสริมการประกอบอาชีพด้วยตนเองของคนในพื้นที่

3) มาตรการส่งเสริมการลงทุนจะต้องจูงใจให้มีการลงทุน ทั้งจากนักลงทุนในพื้นที่ และจากจังหวัดอื่นๆ หรือการลงทุนจากต่างประเทศ

4) จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

3.4.2 แนวทางการพิจารณาสิทธิประโยชน์เป็นพิเศษ

1) การเพิ่มประเภทกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนเฉพาะ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเน้นกิจการที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของพื้นที่ และปรับเปลี่ยนเงื่อนไขบางประเภทกิจการให้เหมาะสมและจูงใจ ดังนี้

- (1) กิจการผลิตน้ำแข็งสำหรับการประมง
- (2) กิจการผลิตปลาป่น
- (3) กิจการผลิตภัณฑ์คอนกรีตสำเร็จรูป
- (4) กิจการแปรรูปไม้ยางพารา
- (5) เครื่องแต่งกายมุสลิม
- (6) บริการนำเที่ยว
- (7) รูปแบบของการลงทุน
- (8) กรณีที่มีกิจการเดิมอยู่แล้ว และลงทุนขยายกิจการใน 3 จังหวัด

ชายแดนภาคใต้

(9) กรณีกิจการเดิมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาความไม่สงบ หากมีการลงทุนบางส่วนตามเงื่อนไข จะได้รับสิทธิประโยชน์เป็นระยะเวลา 3 ปี เพื่อแก้ไขปัญหาในระยะสั้น

3.5 มาตรการจูงใจ และช่วยเหลือทายาทเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป. : 71-72)

3.5.1 หลักการ

1) จะต้องเป็นทายาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำ หรือได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการ และถูกให้ออกจากราชการ เนื่องจากเหตุทุพพลภาพนั้นอันเนื่องมาจากสู้รบ ต่อสู้ ปรามปราม ถูกประทุษร้าย และไม่ได้เกิดจากความประมาท หรือสาเหตุส่วนตัว

- 2) ทายาท ให้หมายถึงคู่สมรสหรือบุตรที่สืบสันดาน หรือบุตรบุญธรรมที่มีการจดทะเบียนรับรอง
- 3) การบรรจุทายาทเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้บรรจุได้ครอบครัวละ 1 คน
- 4) ไม่มีการกำหนดโควตา แต่จะให้ความสำคัญในการบรรจุทายาทเป็นลำดับแรก

3.5.2 มาตรการจูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สิทธิที่ได้รับอยู่เดิม ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 พฤษภาคม 2548 (คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป. : 73- 74)

- 1) เงินค่าตอบแทนพิเศษเดือนละ 1,000 บาท หรือ 2,500 บาท
- 2) นับเวลาราชการทวิคูณ (ในกรณีกฏอัยการศึก)
- 3) การเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษนอกโควตาปกติไม่เกินร้อยละ 1
- 4) การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง สาขงานที่ทวิคูณ สำหรับตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ และตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ และตำแหน่งที่อาศัยความรู้ความชำนาญประสบการณ์เฉพาะตัว ในกรณีประกาศกฏอัยการศึก

3.5.3 มาตรการเสริม ในข้อเท็จจริงจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังมีตำแหน่งว่างที่ขาดผู้ปฏิบัติงาน และในหลายตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานไปช่วยราชการนอกพื้นที่ จึงเห็นควรเสนอมาตรการ ดังนี้ (คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้, ม.ป.ป. : 75)

- 1) ให้จังหวัดสำรวจอัตราว่าง และผู้ที่ไปช่วยราชการนอกพื้นที่ เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญงาน ก.พ. จะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคน
- 2) กรณีผู้ไปช่วยราชการนอกพื้นที่ ให้ทุกหน่วยงานดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางในการแก้ไขปัญหาการให้ข้าราชการไปช่วยราชการอย่างเคร่งครัด หรือให้ส่วนราชการดำเนินการแต่งตั้งผู้ไปช่วยราชการในตำแหน่งอื่น เพื่อคืนตำแหน่งให้จังหวัดชายแดนภาคใต้
- 3) กรณีไม่อาจหาผู้ใดมาดำรงตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สูงกว่าระดับบรรจุได้ ให้มีการสรรหาจากบุคคลภายนอกราชการ
- 4) ให้กำหนดหลักการ Good Practices ประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจัดทำเป็นอุดมการณ์ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ ค่านิยมสร้างสรรค์

3.6 ดัชนีตัวชี้วัดการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ (ศูนย์ช่วยเหลือเยียวยาฯ จังหวัดปัตตานี, 2553 : 11)

ตัวชี้วัดที่สำคัญของศูนย์เยียวยาอำเภอ ในเรื่องของการเยียวยาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยตัวชี้วัดประการแรกคือ ประชาชนต้องมีความเข้มแข็ง สามารถดูแลจิตใจตนเองได้ ภายใต้การดูแลของทีมเยียวยาที่มีปลัดอำเภอ นักจิตวิทยา พยาบาลที่เลี้ยงหรือแพทย์ที่ได้รับการอบรมเวชศาสตร์ป้องกันสาขาสุขภาพจิตชุมชน เป็นเครือข่ายการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความเข้มแข็งและความสมดุลทางจิตใจให้แก่ประชาชน ตัวชี้วัดประการต่อมาคือประชาชนทุกคนที่เมื่อได้รับผลกระทบแล้วต้องได้รับการเยียวยา ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม นับตั้งแต่เรื่องของการบำบัด การดูแลทางจิตใจต่างๆ เช่น psychological support การทำการปฐมพยาบาลด้านจิตใจเบื้องต้น (Psychological First Aid-PFA) ด้วยวิธีที่หลากหลายนี้จะช่วยเยียวยา และฟื้นฟูสุขภาพจิตของตัวเองขึ้นมาในระดับหนึ่ง ประการสุดท้ายเมื่อผู้ได้รับผลกระทบกลับมาอยู่ในสภาพจิตใจที่สมดุลแล้ว ไม่เพียงแต่เขาจะเข้มแข็งดูแลตัวเองได้ ชุมชนจะต้องเข้มแข็งช่วยเป็นหูเป็นตา ช่วยดูแลจิตใจกันและกันอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ โดยแยกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

3.6.1 ด้านการจัดระบบสวัสดิการ การช่วยเหลือในเชิงสังคมสงเคราะห์ เช่น การให้ทุนช่วยเหลือด้านอาชีพ ทุนการศึกษาแก่นุรหลานครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบ เงินช่วยเหลือเพื่อยังชีพเบื้องต้น การช่วยเหลือประชาชนทั่วไปและผู้ได้รับกระทบทางด้านกฎหมายสำหรับเงินช่วยเหลือเยียวยาของทางราชการนั้น มีการแบ่งประเภทของเงินช่วยเหลือออกเป็น 10 กลุ่มดังนี้

- 1) เงินช่วยเหลือ ซึ่งเป็นเงินก้อนใหญ่ที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและลดผลกระทบของครอบครัวจากการประสบเหตุไม่สงบ โดยให้เป็นเงินก้อนครั้งเดียว
- 2) เงินทุนประกอบอาชีพ เพื่อการประกอบอาชีพใหม่ ทั้งนี้ต้องยื่นความจำนงเฉพาะ
- 3) เงินฟื้นฟูสมรรถภาพ เพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายสำหรับผู้บาดเจ็บสาหัสหรือทุพพลภาพ
- 4) เงินช่วยเหลือผู้พิการ จะจ่ายแก่ผู้พิการเป็นรายเดือนตามระดับความพิการ
- 5) เงินยังชีพรายเดือน จะจ่ายให้กับเด็กที่ประสบเหตุและบุตรของผู้ได้รับผลกระทบที่เสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส หรือทุพพลภาพ เพื่อให้สามารถยังชีพได้ระหว่างศึกษา โดยจะจ่ายเป็นรายเดือนจนจบการศึกษา
- 6) เงินสงเคราะห์ครอบครัว จ่ายเพื่อการสงเคราะห์ครอบครัวครั้งเดียว

7) เงินครอบครัวอุปถัมภ์ จ่ายให้กับครอบครัวที่อุปการะเด็กกำพร้าเนื่องจากบิดาและมารดา เสียชีวิตทั้งคู่ จากเหตุการณ์ความไม่สงบ โดยได้รับเงินช่วยเหลือเป็นรายเดือน

8) เงินทุนการศึกษารายปีต่อเนื่อง สำหรับเด็กที่ประสบเหตุเด็กกำพร้าหรือเด็กที่ได้รับผลกระทบเนื่องจากบิดา มารดา หรือผู้อุปการะเสียชีวิต บาดเจ็บสาหัส ทูพพลภาพในระยะยาว โดยจ่ายเป็นรายปีต่อเนื่องจนจบการศึกษา

9) เงินช่วยเหลือจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (กสส.)

10) เงินช่วยเหลือจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.)

3.6.2 ด้านความมั่นคงปลอดภัย เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบรายวันที่ส่งผลให้จำนวนผู้ได้รับผลกระทบเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนมาก มีความลำบากและไม่ปลอดภัยในการเดินทาง ประกอบกับความเสี่ยง ความไม่ปลอดภัย และอาจเป็นอันตรายต่อคนทำงาน ต้องสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนอย่างไร โดยผลลัพธ์สุดท้ายในกระบวนการเขียนยานั้นคือการฟื้นฟูตัวตนของผู้ได้รับผลกระทบนำทางเขากลับคืนมาสู่สภาวะก่อนความสูญเสีย สร้างความรู้สึกรู้สึกเชื่อมั่นปลอดภัยและความหวังต่อการมีชีวิต

3.6.3 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน สายสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนทั้งที่เป็นคนต่างศาสนิกและคนศาสนิกเดียวกันที่ร้าวรานอยู่ ได้ทำโครงการ “ชุมชนบำบัด” หรือ “ชุมชนสันติภาพ” ซึ่งเป็นการมองงานเขียนอย่างเชื่อมโยงกับข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่แวดล้อมด้วยทำให้ชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่งในภาคีการเยียวยา เพราะงานเขียนไม่อาจทำอย่างโดดเดี่ยวโดยตัดขาดออกจากชุมชน จำเป็นต้องเรียนรู้ความสัมพันธ์ภายในชุมชน เพื่อค้นหา คัดค้น สร้างรูปแบบและวิธีการที่ชุมชนจะเยียวยาตนเองเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและความยั่งยืนขึ้นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะสิ่งนี้จะเป็เกราะป้องกันและคุ้มครองแก่ชุมชนที่มีอาณาภาพเหนือกว่าอาวุชนนใดใดในโลก

3.6.4 ด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้คนในชุมชน การเปลี่ยนผ่านและการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้ร่วมกับกลุ่มคนต่างๆ กระบวนการแบบนี้จะช่วยฟื้นฟูความสัมพันธ์ บางปัญหาอาจยังหาทางแก้ไขไม่ได้ในเวลานั้น แต่มันได้ถูกนำออกมาแลกเปลี่ยน มาแบ่งปันให้กันและกันฟัง เพียงเท่านั้นก็ช่วยแบ่งเบาปัญหาได้ระดับหนึ่ง เป็นการบูรณาการผู้ได้รับผลกระทบ ดึงเอาทุกกลุ่มเข้ามาแลกเปลี่ยน ทั้งนี้การเชื่อมโยงคนเข้ามารวมกันด้วยความทุกข์ได้ช่วยสร้างความรู้สึกรู้สึกใหม่ให้เกิดขึ้นจากการที่แต่ละคนได้ร่วมรับรู้ สัมผัสและแบ่งปันความทุกข์และความไม่สบายใจ ช่วยสร้างพลังใจและความเข้มแข็งในกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ

3.6.5 ด้านการฟื้นฟูจิตใจ ทั้งนี้บาดแผลทางใจที่ฝังรากลึกกว่าแผลทางกายนั้น ต้องใช้ทั้งกำลังกาย กำลังใจ และหัวใจของผู้เชี่ยวชาญร่วมบรรเทาทุกข์ควบคู่ไปด้วย สามารถ “เข้าถึง” ความทุกข์ ความเจ็บปวด ความวิตกกังวล กระทั่งความโกรธและความคับแค้นเพราะความไม่เข้าใจ ว่าทำไมต้องถูกกระทำโดยไม่มีความผิด แล้วช่วยคลี่คลายความรู้สึกเหล่านี้เพื่อให้คนพ้นทุกข์ โดยการเยี่ยมเยียน พบปะ ช่วยเหลือ และให้กำลังใจแก่ครอบครัวผู้สูญเสียหรือได้รับผลกระทบ การดูแลรักษาคณเฑาะว์ซึ่งต้องทำอย่างต่อเนื่องนั้น ประกอบด้วยวิธีการหลากหลาย ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของคนไข้ ความสามารถที่จะเข้าถึงการรักษา เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อับดุลเลาะ อับดุลซอมะ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา “รอยยิ้มและกำลังใจ” ของผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อติดตามเฝ้าระวังภาวะสุขภาพจิตของผู้ได้รับผลกระทบฯ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี วิธีการศึกษา ทีมเชี่ยวชาญฟื้นฟูสุขภาพจิตประสานเครือข่ายเฝ้าระวังระดับตำบล/ชุมชน การลงเยี่ยมเยียนฯ ผู้ได้รับผลกระทบฯ เปรียบเสมือนเพื่อนให้กำลังใจ ทำแบบประเมินสุขภาพจิต GHQ 12 Plus –R และ PTSD ในการลงเยี่ยมเยียนเยียวฯ พบว่า

ร้อยละ 75 ไม่มีความเสี่ยง พบว่า สามารถทำใจยอมรับกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับครอบครัว โดยมีกำลังใจจากคนในครอบครัว คนที่เรารัก พ่อ แม่ ลูก และญาติพี่น้อง ซึ่งมีรากฐานของครอบครัวที่สมบูรณ์ และมีสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจ เช่น ในศาสนาอิสลาม สามารถยอมรับบททดสอบที่พระเจ้าทดสอบความศรัทธาของคน ร้อยละ 25 เสี่ยงมีปัญหาด้านสุขภาพจิต วิตกกังวล ขาดกำลังใจ จากครอบครัวหรือบุคคลอื่นเป็นที่รัก ทีมเชี่ยวชาญต้องให้ความช่วยเหลือ โดยนำมาเข้าโครงการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบฯ ชมรมโคกโพธิ์สัมพันธ์ อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการปรับตัวในสถานการณ์วิกฤติ เห็นความสำคัญของตนและได้พบปะพูดคุยระหว่างผู้ได้รับผลกระทบฯ

ผลการศึกษา สร้างความเข้มแข็งทางจิตใจให้ผู้ได้รับผลกระทบฯ มีกำลังใจ ทีมเชี่ยวชาญระดับชุมชนเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง สรุปผล ผู้ได้รับผลกระทบฯ ได้รับการช่วยเหลือให้กำลังใจสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุข

ข้อเสนอแนะ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบฯ มีความเข้มแข็งทางจิตใจเป็นแกนนำเครือข่าย ให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบฯ รายใหม่และผู้ได้รับผลกระทบฯ ที่มีปัญหาด้านสุขภาพจิต เพื่อนช่วยเหลือ (ผู้ได้รับผลกระทบ)

อภิรดี แซ่ลี้ และคณะ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพความเป็นอยู่ และแนวทางการเยียวยาครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวผู้ได้รับผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความไม่สงบในจังหวัดจังหวัดปัตตานี 2) เพื่อประเมินผลการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความไม่สงบในจังหวัดจังหวัดปัตตานี โดยสุ่มตัวอย่างผู้ประสบเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี จำนวน 243 ครอบครัว ในช่วงปี 2547 – 2550 เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามและสัมภาษณ์ เก็บรวบรวมข้อมูลแบบภาคตัดขวาง พบว่า สภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนประสบเหตุการณ์ ส่วนใหญ่รายงานว่า มีสภาพชีวิตแย่กว่าเดิมมากที่สุด คือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สุขภาพจิต และปัญหาด้านการเงิน คิดเป็นร้อยละ 72 68 และ 66 ตามลำดับ ความช่วยเหลือที่ต้องการเร่งด่วนที่สุดเป็นอันดับแรก คือ ด้านการเงิน รองลงมา คือ การศึกษาบุตร ความปลอดภัยในทรัพย์สิน และอาชีพ คิดเป็นร้อยละ 35.5 25.2 16.9 และ 14.5 ตามลำดับ

จากการสัมภาษณ์ ปัญหาที่พบเจอคือ การไม่ทราบสิทธิของตนเองหรือไม่ทราบขั้นตอนกระบวนการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้ผู้ประสบเหตุในบางรายไม่ได้รับการช่วยเหลือตามสิทธิที่พึงได้ หรือได้รับอย่างล่าช้า การได้เยี่ยมผู้ประสบเหตุถึงบ้านเรือนจึงเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ผู้ประสบเหตุ มีความรู้สึกผูกพัน หรืออบอุ่นใจว่าไม่ได้ถูกทางราชการหรือสังคมทอดทิ้ง และได้ระบายความคับแค้นใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับครอบครัวของตนเอง นอกจากนี้ยังได้รับทราบถึงสภาพชีวิต ความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่แท้จริง โดยเฉพาะในรายที่บาดเจ็บหรือต้องทุพพลภาพ ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

ศูนย์ประสานงานวิชาการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ (2550 : บทคัดย่อ) จากงานการศึกษาของทีมวิจัยภาคสนาม ของ ศวชด.ปัตตานี ซึ่งได้จัดทำโครงการวิจัยเรื่อง "ศึกษาสภาพชีวิตความเป็นอยู่และแนวทางการเยียวยาครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี" การศึกษารั้ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์สภาพความเป็นอยู่และประเมินผลการให้ความช่วยเหลือเยียวยาของครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี โดยใช้แบบสัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูลจากครอบครัวผู้ประสบเหตุหรือผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่จังหวัดปัตตานี ระหว่างเดือนมกราคม 2550 ถึง ตุลาคม 2550 จำนวน 284 ราย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

ผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ผู้ประสบเหตุส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีสถานภาพเป็นหัวหน้าครอบครัว (ร้อยละ 84.7) และอยู่ในวัยทำงาน (อายุเฉลี่ย 46.7 ± 12.2) ร้อยละ 66.2 เสียชีวิต

จากเหตุการณ์ ร้อยละ 2.9 ได้รับความพิการ จากการสูญเสียดังกล่าวทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก โดยเฉพาะสตรีหม้ายและเด็กกำพร้า ผลการศึกษาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัว ผู้ประสบเหตุพบว่า ร้อยละ 57.2 ยังมีภาระหนี้สิน แม้ว่าได้นำเงินที่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาไปชำระหนี้สินด้วยแล้วก็ตาม ทั้งนี้พบว่า โดยส่วนใหญ่มีหนี้สิน (ก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์) มีประมาณ 60,000 บาท ต่อครอบครัว ผู้ประสบเหตุส่วนใหญ่ประสบปัญหาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน รองลงมาคือ ด้านการเงิน และสุขภาพจิต ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ เป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับความเสี่ยง ตามด้วยปัญหาด้านเศรษฐกิจ และปัญหาสุขภาพจิตของผู้ประสบเหตุและสมาชิกในครอบครัวตลอดจนญาติพี่น้องในชุมชนตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการประชุมเวทีประชาคมสตรีที่ได้รับผลกระทบ โดย ศอ.บต. ร่วมกับ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนครราชสีมาที่ได้จัดประชุม วันที่ 9 กันยายน 2550 สรุปปัญหาของผู้ได้รับผลกระทบ พบว่า ขาดรายได้และมีรายได้ไม่เพียงพอ ไม่มีงานทำ ขาดเงินทุนการศึกษาบุตร ไม่มีที่อยู่อาศัย และความกลัว และแนวทางแก้ไขที่ก่อให้เกิดเป็นรูปธรรม อยากให้รัฐส่งเสริมด้านอาชีพ ติดตามผู้ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง ให้ทุนการศึกษาบุตร สวัสดิการในการรักษาพยาบาล และดูแลผู้สูงอายุ ตามลำดับ

นางจุริย์ ชีรัชกุลและคณะ (2553 : บทสรุปผู้บริหาร) ได้ศึกษาสภาพชีวิต ความต้องการและการได้รับการเยียวยาในครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบจังหวัดนครราชสีมา: กรณีศึกษาในอำเภอตากใบ และหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพชีวิตก่อนและหลังจากได้รับผลกระทบต่อตนเองและครอบครัว และศึกษาถึงความต้องการและได้รับการเยียวยาครอบครัวของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกในการเก็บข้อมูลจากครอบครัวผู้ประสบเหตุหรือผู้ได้รับผลกระทบในจังหวัดนครราชสีมา ระหว่างเดือนมีนาคม - สิงหาคม 2551 จำนวน 20 ราย

จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพในครั้งนี้ พบว่า ความต้องการการเยียวยาด้านกฎหมาย ครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบฯ จากเหตุการณ์ตากใบที่ติดคดีความทางกฎหมาย มีความต้องการ การช่วยเหลือทางด้านกฎหมายมากที่สุด หรือบางรายต้องการความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อขอรับการเยียวยา จากการศึกษาและการให้ข้อมูลของผู้ได้รับผลกระทบฯ กรณีเหตุการณ์ตากใบ พบว่า ครอบครัวใดที่ติดคดีหรือครอบครัวใดที่ไม่ได้ฟ้องร้องทางกฎหมายในการขอรับความเป็นธรรม ก็จะไม่ได้รับเงินชดเชยเยียวยาจากรัฐบาล ดังนั้น ความต้องการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายจึงเป็นความต้องการในอันดับต้นๆ ของความต้องการการเยียวยา

ความต้องการ การเยียวยาทางการเงิน ความต้องการช่วยเหลือทางการเงิน เป็นสิ่งที่ผู้ได้รับผลกระทบฯ ต้องการ เพราะส่วนใหญ่ผู้ได้รับผลกระทบฯ มีฐานะยากจน และมีปัญหาเรื่อง

หนี้สิน การเสียชีวิตหรือบาดเจ็บของผู้นำครอบครัวหรือผู้หารายได้หลักของครอบครัวยังทำให้ครอบครัว ผู้ได้รับผลกระทบฯ มีภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายมากขึ้น

ความต้องการการเยียวยาด้านการประกอบอาชีพ ครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบฯ ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน และเป็นแม่บ้าน ไม่ได้ประกอบอาชีพ เมื่อมีการสูญเสียผู้หารายได้หลักของครอบครัวทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ ดังนั้น ความต้องการการช่วยเหลือในการประกอบอาชีพจึงเป็นสิ่งที่ครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบต้องการ

ความต้องการการเยียวยาร่างกายอย่างต่อเนื่อง ความต้องการการเยียวยาของครอบครัวผู้ที่ได้รับผลกระทบฯ สำหรับครอบครัวที่บุคคลในครอบครัวได้รับบาดเจ็บร่างกายพิการจากการประสบเหตุการณ์ ความต้องการแรกคือการเยียวยาร่างกายที่บาดเจ็บ และยังคงมีความต้องการ การเยียวยาอย่างต่อเนื่อง

สรุปได้ว่า ความต้องการที่ประสงค์ได้รับความช่วยเหลือเร่งด่วนที่สุด คือ ด้านการเงิน รองลงมาคือ ทุนการศึกษาของบุตร ประกอบอาชีพหรือทุนอาชีพ และการเยียวยาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการช่วยเหลือด้านการเงินจากหน่วยงานต่างๆ แต่ก็ยังเป็นเพียงการช่วยเหลือในช่วงต้นเท่านั้น ส่วนความช่วยเหลือในระยะยาวที่ยั่งยืนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบสามารถที่จะพึ่งตนเอง และสามารถบรรเทาเบาบางปัญหาที่เกิดขึ้นได้นอกจากนี้ ผลการสำรวจยังพบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง สามารถให้ความช่วยเหลือด้านการเงินครอบคลุมถึงร้อยละ 96.3 ของผู้ประสบเหตุก็ตาม แต่ความต้องการความช่วยเหลือด้านการเงินนี้ ก็ยังคงเป็นความต้องการในอันดับแรก ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวผู้ประสบเหตุ โดยเฉพาะกลุ่มสตรีหม้ายและเด็กกำพร้า ที่บางส่วนยังไม่สามารถประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ การช่วยเหลือด้านการเงินที่ได้รับจึงเป็นเพียงการบรรเทาความทุกข์ในเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น การช่วยเหลือที่ยั่งยืนคือ การให้กลุ่มสตรีเหล่านี้ สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ ดังจะเห็นได้จากความต้องการรับความช่วยเหลือด้านอาชีพหรือมีงานทำเป็นความต้องการในลำดับต้น ๆ เช่นกัน

อาพิสสา สาและ และ นายเอกรินทร์ ต่วนศิริ (2553 : บทคัดย่อ) ศึกษาสภาพการดำเนินชีวิตของครอบครัวที่ประสบปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และการบริการทางสังคม งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินชีวิตของครอบครัวที่ประสบปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และศึกษาบริการทางสังคม/สวัสดิการสำหรับครอบครัว เพื่อให้ได้แนวทางการพัฒนาครอบครัวสู่ความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interview) โดยการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ กลุ่มครอบครัวผู้ได้รับ

ผลกระทบจากปัญหาความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และกลุ่มองค์กรทำงานช่วยเหลือครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบฯ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการวิจัยพบว่า

1. เหตุการณ์ความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครอบครัวของผู้ประสบปัญหา ทำให้กลายเป็นครอบครัวที่ไม่สมบูรณ์ ส่วนใหญ่มีแม่เป็นผู้เลี้ยงดูบุตรตามลำพัง หรือกำพร้าทั้งพ่อและแม่ ผู้สูงอายุจึงเข้ามามีบทบาทในการดูแลเด็กมากขึ้น

2. การสูญเสียผู้นำครอบครัว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในครอบครัว ผู้หญิงต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้นำครอบครัวและหารายได้หลัก โดยมักประกอบอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการทำหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตรเนื่องจากมีเวลาในการเลี้ยงดูลดลง

3. สภาพจิตใจของสมาชิกในครอบครัวยังคงรู้สึกโดดเดี่ยว หวาดหวั่น และวิตกกังวลกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งอนาคตทางการศึกษาของบุตรหลาน

4. ผู้สูญเสียมักไม่รับทราบถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆ ด้านการเยียวยาจากรัฐ ที่ตนพึงได้รับในฐานะผู้ได้รับผลกระทบ รวมทั้งการช่วยเหลือด้านทุนการศึกษาที่ล่าช้า ทำให้ครอบครัวที่สูญเสียกลายเป็นเหยื่อซ้ำซ้อนจากการเยียวยา

5. เด็กๆ ได้รับผลกระทบจากการถูกล้อเลียนและเกิดความคับข้องใจของคนใกล้ชิดของผู้ถูกจับกุมและสูญหาย เพราะไม่เข้าใจสาเหตุที่สามีหรือลูกชายหรือพ่อ พี่น้องของตนต้องถูกจับกุมขังโดยยังมิได้พิสูจน์ความผิด การพิจารณาคดีที่ยาวนาน และด้วยความเชื่ออย่างสามัญชนทั่วไปที่มักเชื่อว่าคนใกล้ชิดของตัวเองเป็นคนดี

6. ถึงแม้ว่าครอบครัวส่วนใหญ่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาจากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม แต่ในส่วนของกระบวนการช่วยเหลือเหยื่อผู้สูญเสียในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ได้รับผลกระทบ รวมทั้งแหล่งทุนที่ให้ความช่วยเหลือ มักมีความเข้าใจที่แตกต่างกันในประเด็นของการช่วยเหลือการเยียวยา ทำให้การทำงานยังไม่สอดคล้องประสานเป็นเอกภาพได้ และไม่สามารถคลี่คลายความรุนแรงที่กระทบต่อเหยื่อทั้งสามระดับชั้นอันได้แก่ ความรุนแรงทางตรง/ส่วนบุคคล (Direct/Personal Violence), ความรุนแรงชั้นโครงสร้าง (Structural Violence), และความรุนแรงชั้นวัฒนธรรม (Cultural Violence) ได้

7. อย่างไรก็ดี งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าบทบาทของภาคประชาสังคม (Civil Society) มีส่วนสำคัญที่สามารถผลักดันกระบวนการเยียวยาหรือช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบให้ได้รับสวัสดิการต่างๆ ดีขึ้น และยังสามารถปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติการเยียวยาเพื่อทุกคน ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในการทำงานต่อไปในอนาคต