



การดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็ก
ไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี กรณีศึกษา
เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2

โดย

นางสาวสุปราณี เลิศมณีพันธ์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็ก
ไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี กรณีศึกษา
เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2

โดย

นางสาวสุปราณี เลิศมณีพันธ์



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE STUDY OF POLICY IMPREMENTATION TO PROMOTE ACCESS
TO EDUCATION RIGHTS OF STATELESS CHILDREN AND MIGRANT
CHILDREN FROM THE 15-YEAR FREE EDUCATION POLICY:
CASE STUDY OF UBON RATCHATANI PRIMARY
EDUCATIONAL SERVICE AREA OFFICE 2

BY

MISS SUPRANEE LERTMANEEPAN

AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2018
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวสุปราณี เลิศมณีพันธ์

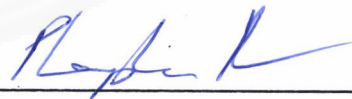
เรื่อง

การดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวจาก
นโยบายเรียนฟรี 15 ปี กรณีศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

เมื่อ วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2562

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาควณิ ฤกษ์เมธ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์)

คณบดี



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวช)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้าน การศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวจากนโยบาย เรียนฟรี 15 ปี กรณศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2
ชื่อผู้เขียน	นางสาวสุปราณี เลิศมณีพันธ์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการ สาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
ปีการศึกษา	2561

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง "การดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี กรณศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2" โดยมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์การเข้าถึงสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวในบริเวณชายแดนไทยลาวของจังหวัดอุบลราชธานี 2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบายและปัจจัยที่มีผลสำเร็จต่อการขับเคลื่อนนโยบาย 3. เพื่อแสวงหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนสิทธิการศึกษา การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาจากข้อมูลหลักฐานและเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งสัมภาษณ์ซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ได้มุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย โดยกลุ่มการศึกษาได้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งจากสำนักงานเขตการศึกษา โรงเรียน องค์กรส่วนท้องถิ่น และครอบครัวแรงงานต่างด้าวในจังหวัดอุบลราชธานี

จากศึกษาพบว่าอุปสรรคและปัญหา ได้แก่ 1. โครงสร้างการบริหารงานทำให้ภาระงานของราชการส่วนภูมิภาคมีความซ้ำซ้อน 2. บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษามีเพียงอำนาจในการควบคุมและสนับสนุนการปฏิบัติตามแนวทางที่ราชการส่วนกลางกำหนด 3. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีจำกัดระหว่างโรงเรียนและผู้นำชุมชนจะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้นำบ้านได้รับการประสานงานจากโรงเรียนเท่านั้น 4. การใช้งานระบบข้อมูล โรงเรียนต้องใช้ระบบงานของภาครัฐที่ต่างกันในแต่ละ

กระบวนการที่เกี่ยวข้อง 5. ที่มาของงบประมาณ ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้นักเรียนไม่ได้มีการจัดสรรมาที่โรงเรียนโดยตรง ทำให้เกิดความยากลำบากในการบริหารจัดการงบประมาณ

ปัจจัยที่ผลต่อความสำเร็จจากการดำเนินนโยบาย ได้แก่ 1. กรอบแนวคิดของกฎหมาย และระเบียบด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาที่เน้นถึงหลักการการมีส่วนร่วมภายในชุมชน 2. ผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีประสบการณ์มากกว่า 5 ปี จะมีภาวะผู้นำที่ทำให้สามารถสร้างแนวทางนอกกรอบและหาวิธีการใหม่ ๆ ในการส่งเสริมสิทธิการศึกษา

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว กล่าวคือ 1. ระดับจังหวัด ภาครัฐควรลดขั้นตอนการทำงานโดยปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารและควรส่งเสริมการกระจายอำนาจในพื้นที่ เพื่อให้โรงเรียนแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งพัฒนาความพร้อมทางเทคโนโลยีในการใช้งานระบบด้านการศึกษาให้แก่โรงเรียน โดยการคำนึงถึงระดับพื้นที่ในเมืองและพื้นที่ชายแดน 2. ระดับอำเภอ จัดตั้งการสร้างเครือข่ายของโรงเรียนภาครัฐโดยให้มีขอบเขตในระดับอำเภอ เพื่อแก้ไขปัญหาการศึกษาในพื้นที่แบบระยะชั่วคราวและใช้เป็นช่องทางในการปรึกษาหารือ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนดเครือข่ายความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐบริเวณชายแดน เพื่อให้มีแผนหรือโครงการทำงานร่วมกันในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในบริเวณชายแดน

คำสำคัญ: การศึกษา, เด็กไร้สัญชาติ, เด็กต่างด้าว, การดำเนินนโยบาย, อุลตราซาวด์

Independent Study Title	THE STUDY OF POLICY IMPREMENTATION TO PROMOTE ACCESS TO EDUCATION RIGHTS OF STATELESS CHILDREN AND MIGRANT CHILDREN FROM THE 15-YEAR FREE EDUCATION POLICY: CASE STUDY OF UBON RATCHATANI PRIMARY EDUCATIONAL SERVICE AREA OFFICE 2
Author	Miss Supranee Lertmaneepan
Degree	Master of Political Science Public Administration and Public Affairs
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Wasan Luangprapat, Ph.D.
Academic Years	2018

ABSTRACT

The study of "policy implementation to promote access to education rights of stateless children and migrant children from the 15-year free education policy: a case study of Ubon Ratchathani primary educational service area office 2" aims to (1) To study the situation of access to education rights of stateless children and migrant children in the Thai-Lao border area at Ubon Ratchathani Province (2) To identify the problem of policy implementation and the success factors-driven policy and (3) To seek the policy recommendations for the education rights to be considered in the future. This is a qualitative study bases on several reports and various research documents, including interviews, In-depth interview method is use to get the perspective of those involved in policy implementation. The study group includes local educational authorities, both from the primary educational service

area office and public schools, local organizations and parents of migrant children in Ubon Ratchathani province.

The study can identify the obstacles and problems as follows
 (1) The overlapping duties of provincial administration from administrative structure
 (2) Limitation of authorization role of school-board in managing and supporting the implementation according to guidelines from central administration (3) Limitation of cooperation between public schools and village headmen only when there is coordination from public schools (4) Having several systems for student data usage, data silos are separate databases due to different purposes and government agencies and (5) Several sources of budget on educational expenses are not allocated directly to public schools, causing difficulties in budget management.

This study identifies factors influencing the successful implementation as follows (1) Conceptual framework of education laws and regulations of the Ministry of Education with emphasis on the principles of participation in the community and (2) The public school directors who have experienced more than 5 years. The leadership will lead him to create an out-of-the-box approach and find new ways to promote educational rights.

Based on this study, the solution of the implementation to promote education rights was recommended as follows (1) At provincial level, the government sector should improve the work process by amending administrative structure and promoting decentralization. Government also develops technological readiness for using educational system to public schools by reviewing working area both city and border areas. And (2) At district Level, public schools network establishes within district boundaries and should also consider the channels used for consultations which can provide a temporary solution for educational problems in the area. Ministry of Education cooperates with the Ministry of Interior in setting up and implementing border schools network to carry out a plan or project to manage basic education in the border areas.

Keywords: Education, Stateless children, Migrant children, Policy implementation, Ubon Ratchathani

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง "การดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ครอบคลุม เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2" สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระและด้วยความกรุณาชี้แนะแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งขอขอบพระคุณอาจารย์ประจำสาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะสำหรับนักบริหารทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ในแขนงต่าง ๆ ซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการอาชีพในอนาคตและเพื่อทำวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณความเอื้อเฟื้อของผู้ใหญ่ทุกคนในจังหวัดอุบลราชธานีที่ให้ความเมตตาและเสียสละเวลาให้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยเป็นอย่างดี เพื่อให้ทราบถึงข้อค้นพบใหม่ ๆ และเข้าใจในกระบวนการทำงานภาครัฐด้านการศึกษาบริเวณชายแดนไทย-ลาว

ขอขอบพระคุณพี่ ๆ และเพื่อน ๆ ที่คอยให้ความช่วยเหลือในการเรียนและในการทำวิจัยครั้ง อีกทั้งให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ ซึ่งทำให้การทำงานวิจัยสำเร็จไปได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการศึกษาและเป็นที่กำลังใจ ตลอดจนคอยกระตุ้นให้สามารถสำเร็จการศึกษาและทำงานวิจัยได้สำเร็จในวันนี้

นางสาวสุปราณี เลิศมณีพันธ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
รายการสัญลักษณ์และคำย่อ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	5
1.3 ขอบเขตการศึกษา	5
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)	7
2.1.1 ความหมายของเครือข่าย	7
2.1.2 ความหมายของการบริหารงานแบบเครือข่าย	8
2.1.3 แนวคิดการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือ	10

2.1.4 รูปแบบของการทำงานแบบเครือข่าย	11
2.1.5 ปัจจัยความสำเร็จของเครือข่าย	13
2.2 แนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)	15
2.2.1 ความหมายของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน	15
2.2.2 ปัจจัยความสำเร็จของเครือข่าย	16
2.2.3 รูปแบบของการทำงานแบบเครือข่าย	19
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	20
2.4 ประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์	27
2.5 คำนิยามศัพท์เฉพาะ	27
 บทที่ 3 ข้อมูลพื้นฐาน	 28
3.1 สถานการณ์ทั่วไปกรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี	28
3.2 ที่มาของสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวในประเทศไทย	31
3.3 กฎหมายและนโยบายในสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว	33
3.3.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	33
3.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	34
3.3.3 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548	34
3.3.4 ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาจากนโยบาย เรียนฟรี 15 ปี พ.ศ.2551	37
3.3.5 พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561	38
3.4 โครงการบริหารส่วนราชการ	39
3.4.1 โครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546	39
3.4.2 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543	40

บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	42
4.1 ข้อกำหนดเชิงนโยบายและโครงสร้างการบริหาร	42
4.1.1 โครงสร้างการบริหาร	42
4.1.2 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	44
4.2 ความสามารถในการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว	45
4.3 ความสามารถของโรงเรียนในการรองรับเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว	47
4.3.1 การลงทะเบียนนักเรียนไม่มีเลขประจำตัวประชาชน	47
4.3.2 การแจ้งประชาสัมพันธ์เพื่อรับสมัคร	48
4.3.3 การเบิกเงินอุดหนุนการศึกษารายหัว	49
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	52
5.1 สถานการณ์สิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว	52
5.2 อุปสรรคและข้อจำกัดจากการดำเนินนโยบาย	53
5.2.1 โครงสร้างการบริหารงาน	53
5.2.2 บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา	54
5.2.3 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน	54
5.2.4 การใช้งานระบบข้อมูล	55
5.2.5 ที่มาของงบประมาณ	56
5.3 ปัจจัยที่ผลต่อความสำเร็จจากการดำเนินนโยบาย	57
5.3.1 กรอบแนวคิดของกฎหมายและระเบียบ	57
5.3.2 ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียน	57
5.4 ข้อเสนอแนะ	58
5.4.1 ระดับจังหวัด	58
5.4.2 ระดับอำเภอ	59

รายการอ้างอิง	61
ภาคผนวก	65
ประวัติผู้เขียน	68



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 แสดงผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่วันที่ 1 เม.ย. – 30 มิ.ย. 2558	2
2.1 รูปแบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย	11
3.1 จำนวนนักเรียนติด G ปีการศึกษา 2561	30
3.2 สิทธิการศึกษาของผู้หลบหนีเข้าเมืองประเภทต่าง ๆ	32
3.3 ข้อกำหนดใหม่สำหรับผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย	35
3.4 การเบิกจ่ายและสัดส่วนเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข	39
5.1 ประเภทระบบปฏิบัติการข้อมูลนักเรียน	56

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ปัจจัยความสำเร็จของเครือข่าย	14
2.2 ปัจจัยความสำเร็จของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันและปัจจัยใน กระบวนการประสานความร่วมมือ	17
3.1 ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎรโดยสถานศึกษา	36



รายการสัญลักษณ์และคำย่อ

สัญลักษณ์/คำย่อ

คำเต็ม/คำจำกัดความ

กสศ.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

คณะกรรมการฯ

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ศธจ.

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

สป.ศธ.

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

สปป.ลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สพฐ.

สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สพป.

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

สพม.

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

อปท.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

DMC

Data Management Center

CCT

Conditional Cash Transfer

SIS

School information System

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของผู้คนและแรงงานเข้ามาในประเทศไทยมีหลากหลายประเภท ทั้งจากปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทำให้เกิดลักษณะความเป็นพหุวัฒนธรรมของ ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน แนวทางของรัฐในการปฏิบัติต่อความหลากหลายทางเชื้อชาติ และวัฒนธรรมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้โดยปราศจากปัญหาความขัดแย้งและสามารถพัฒนาประเทศ ต่อไปได้อย่างมั่นคง ผู้อยู่อาศัยในประเทศไทยควรได้รับความเสมอภาคด้านสิทธิ โอกาสทาง การศึกษา ทางการรักษาโรค และทางกระบวนการยุติธรรม จึงจำเป็นที่ประเทศไทยต้องดำเนิน มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมตาม “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)” ที่ผู้แทน ประเทศสมาชิกของประชาคมโลกที่เรียกว่า องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยประเทศไทยเป็น 1 ใน 48 ประเทศแรกที่ลงคะแนนเสียงร่วมรับรอง ปฏิญญานี้ มีใจความที่ต้องการบัญญัติไว้ กล่าวคือ ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันใน กฎบัตรถึงศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและค่าของมนุษย์ และในสิทธิที่เท่าเทียมกัน ของบรรดาชายและหญิง และได้มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานแห่งชีวิตที่ดี ขึ้นในอิสรภาพอันกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยที่รัฐสมาชิกปฏิญาณที่จะบรรลุถึงซึ่งการส่งเสริมการเคารพและ การยึดถือสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐานโดยสากล โดยความร่วมมือกับสหประชาชาติ ความเข้าใจร่วมกันในสิทธิและอิสรภาพเหล่านี้ เป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพื่อให้ปฏิญยานี้สำเร็จผลเต็ม บริบูรณ์¹ โดยผลการจากร่วมรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมี ผลผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามและนำกรอบแนวคิดของปฏิญญามาจัดทำใช้ในประเทศไทย

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับพรมแดนประเทศเพื่อนบ้าน หลายด้าน โดยมีอาณาเขตติดต่อไปได้ 4 ประเทศ คือ ทิศเหนือ ได้แก่ พม่าและลาว ทิศตะวันออก

¹ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน," สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2561 <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>

ได้แก่ ลาว และกัมพูชา ทิศตะวันตก ได้แก่ พม่า และทิสใต้ ได้แก่ มาเลเซีย ด้วยผลจากการพัฒนาประเทศในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสู่ประเทศไทย ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2660 แนวโน้มแรงงานต่างด้าวในกลุ่มประเทศอาเซียนที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจากทั้งหมด 1,291,499 คน เป็น 1,876,409 คน ซึ่งส่วนมากเป็นแรงงานต่างด้าวประเภทไร้ฝีมือทำอยู่ในกิจการก่อสร้าง² ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางและเป็นศูนย์กลางการนำเข้าแรงงานต่างด้าว

ตารางที่ 1.1 แสดงผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ตั้งแต่วันที่ 1 เม.ย. – 30 มิ.ย. 2558

สัญชาติ	แรงงานต่างด้าว (คน)	ผู้ติดตาม (คน)
เมียนมา	436,154	18,114
กัมพูชา	439,087	16,860
ลาว	135,150	3,961
รวมทั้งสิ้น	1,010,391	38,935

อย่างไรก็ตามลักษณะการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวมียุคสมัยไม่น้อยที่มีผู้ติดตามเข้ามาในประเทศไทยด้วย โดยเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกินสิบแปดปี จากสถิติผู้ที่ลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวเมียนมา ลาว กัมพูชาในประเทศไทยปี 2558 พบว่านายจ้างแจ้งบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวมียุคสมัยทั้งหมด 1,049,326 คน โดยแยกเป็นแรงงานต่างด้าว 1,010,391 คนและมีผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด 38,935 คน³

ส่งผลให้รัฐต้องมีการดำเนินนโยบายให้ความเป็นธรรมด้านสิทธิขั้นพื้นฐานแก่เด็กต่างด้าวต่อเนื่องจากการจัดการบริหารแรงงานต่างด้าว สิทธิด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าวจึงถูกกำหนดเป็นวาระสำคัญในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของรัฐบาลไทย เนื่องจากการได้รับการศึกษาจะส่งผลให้เด็กต่างด้าวสามารถรับรู้ถึงสิทธิของตนเองและลดความเสี่ยงในการเกิดปัญหาพฤติกรรมที่

² สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, “สถิติอาเซียนประจำเดือนธันวาคม 2560,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2561 https://www.doe.go.th/prd/download/download_by_pool_file/22242

³ กระทรวงแรงงาน, “รายงานประจำปี 2558,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2561 http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/reportmol2558final_for27march60.pdf

ไม่เหมาะสมซึ่งมีความซับซ้อนของปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข ตัวอย่างเช่น การที่เด็กต่างด้าวไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ ทำให้ถูกใช้เป็นแรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมาอย่างการใช้ยาเสพติด การถูกล่วงละเมิดทางเพศจนตั้งครรภ์ การถูกใช้ความรุนแรงจากผู้ใหญ่ ดังนั้นการศึกษาจะเป็นโอกาสให้เด็กต่างด้าวสามารถพัฒนาศักยภาพตนเอง เมื่อถึงวัยแรงงานยังสามารถเป็นแรงงานที่สำคัญของประเทศและประกอบอาชีพในอนาคตได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

จากสถานการณ์ดังกล่าวมีแก้ไขปัญหาโดยการขยายโอกาสทางการศึกษาของเด็กต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ให้มีการรับเข้าเรียนและสามารถออกหลักฐานทางการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษานั้น ๆ พร้อมทั้งรัฐจะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่โรงเรียนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกันกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้แก่เด็กไทยและให้สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุมเพื่อเรียนหนังสือ อีกทั้งรัฐบาลได้แก้ปัญหาการเข้าเรียนโดยไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร ซึ่งได้รับการปรับปรุงโดยออกเป็นระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงและครอบคลุมถึงเด็กต่างด้าว ซึ่งเป็นการยกเลิกระเบียบของกระทรวงศึกษา พ.ศ. 2535 ที่รับนักเรียน นักศึกษาจากหลักฐานวัน เดือน ปีเกิดหรือสูติบัตรเท่านั้น อย่างไรก็ตามยังไม่อาจยืนยันได้ว่าสิทธิทางการศึกษาของเด็กต่างด้าวได้รับอย่างทั่วถึง จากรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2549⁴ พบว่าเด็กต่างด้าวจำนวนมากไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนไทย เนื่องจากการต่อต้านการเข้าเรียนของเด็กต่างด้าว เพราะเห็นว่าจะทำให้มีค่าใช้จ่ายมากขึ้นจนทางโรงเรียนไม่สามารถแบกรับได้ งบประมาณที่มีจำนวนนั้นจะต้องสำรองให้นักเรียนที่มีสัญชาติไทยก่อน ทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงนโยบายด้านการศึกษาของระหว่างเด็กไทยและต่างด้าว อีกทั้งจากข้อมูลเด็กต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ปี 2557⁵ พบว่ามีเด็กต่างด้าวเพียง 16% ที่ได้รับการศึกษา โดย 11% ได้เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลและ 5% เรียนที่ศูนย์เรียนรู้ที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งการ

⁴ สหพันธ์แรงงาน - พม่า (FTUB) แผนกแรงงานข้ามชาติ, งานท้าวท่ายที่ลุ่มแม่น้ำโขง - ทำงานหามรุ่งหามค่ำ: สภาพแรงงานเด็กข้ามชาติที่แม่สอด ประเทศไทย, บรรณาธิการโดย ฟิลิป เอส. โรเบิร์ตสัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักแรงงานระหว่างประเทศ, 2549), 26.

⁵ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล “การศึกษาของบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsrbeta/FileUpload/PDF/Report-File-503.pdf>

เข้าถึงสิทธิตามนโยบายในด้านการศึกษาของรัฐบาลยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ทำให้โรงเรียนหลายแห่งยังไม่รับเด็กต่างด้าวเข้าเรียน

โดยกลไกของภาครัฐตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบการเข้ารับนักเรียน นักศึกษา พ.ศ. 2548 มีการบูรณาการให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามารับผิดชอบร่วมกันเพื่อดำเนินนโยบายการเข้าถึงสิทธิการศึกษาของเด็กต่างด้าวได้ โดยหน่วยงานหลักในการเข้ารับนักเรียน คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการศึกษาภาคบังคับ มีอำนาจในการวางแผนการรับนักเรียน การส่งเด็กเข้าเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 1 และระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 เช่น แจกแนวทางปฏิบัติให้สถานศึกษาในสังกัดและหน่วยงานอื่นที่จัดการศึกษาภาคบังคับ ทำหนังสือให้ผู้ปกครองของเด็กทราบก่อนเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี แต่งตั้งคณะกรรมการการรับนักเรียน เป็นต้น นอกจากนี้การควบคุมการเดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อรับการศึกษาของเด็กต่างด้าวมีหน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ กรมการปกครองโดยสำนักกิจการความมั่นคงภายใน ส่วนราชการระดับจังหวัดกับอำเภอและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีหน้าที่ตั้งแต่รับยื่นคำร้อง อนุญาตให้ออกนอกเขตรับผิดชอบ รับรายงานตัวและลงโทษผู้ฝ่าฝืน

ในขณะที่โครงสร้างประชากรไทยมีแนวโน้มประชากรวัยสูงอายุเพิ่มขึ้นและประชากรวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง จำเป็นต้องมีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งสถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ดังนั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจะมีมากขึ้น การเข้าถึงสิทธิของแรงงานและความสามารถเข้าถึงสิทธิในด้านการศึกษาของบุตรหลานของแรงงานต่างด้าว ทำให้ผู้ศึกษาสนใจการดำเนินนโยบายเปิดโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าวของรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ว่าให้เด็กทุกคนในประเทศไทยได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งรายงานครั้งนี้ผู้ศึกษาต้องการศึกษากรณีจังหวัดอุบลราชธานีเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีความเคลื่อนไหวย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากจังหวัดติดชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางกว่า 400 กิโลเมตร

จากข้อค้นพบของรายงานวิจัยที่จังหวัดอุบลราชธานี⁶ พบว่าการกำหนดให้ลูกของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยเพื่อเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านหรือการได้สัญชาติดังกล่าวเป็นไปด้วยความล่าช้า อีกทั้งสถานการศึกษายังถามหาหลักฐานทางทะเบียนราษฎร โดยขาดความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับการรับนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติเข้าเรียน จึงเป็นที่มาของงานวิจัยที่ต้องการศึกษาว่ามีการนำ

⁶ ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์ และ จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์, “ปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการสังคมของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในมิติแรงงาน,” ใน *แรงงานกับความไม่เป็นธรรม: ปัญหาและทางออก* (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2555), 24.

แนวทํานโยบายมาปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างไร และมีความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นอย่างไร เพื่อให้เกิดสิทธิการเข้าถึงการศึกษาของเด็กต่างด้าวในจังหวัดอุบลราชธานี

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์การเข้าถึงสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว ในบริเวณชายแดนไทยลาวของจังหวัดอุบลราชธานี
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการดำเนินนโยบายและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อให้เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวได้เข้าถึงสิทธิการศึกษา
3. เพื่อแสวงหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การเข้าถึงสิทธิการศึกษาตามมติรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวในอำเภอเขมราฐ อำเภอโพธิ์ไทร และอำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี โดยศึกษาจากนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานภายในจังหวัดอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้อง

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยต้องการที่จะศึกษาข้อจำกัดและแนวทางในการร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรท้องถิ่น ในลักษณะการศึกษาจากข้อมูลหลักฐานและเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งสัมภาษณ์ซึ่งใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถซักถามรายละเอียดของประเด็นปัญหาที่ต้องการศึกษา จาก เจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งจากสำนักงานเขตการศึกษา โรงเรียน องค์กรส่วนท้องถิ่น และครอบครัวแรงงานต่างด้าวในจังหวัดอุบลราชธานี

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิที่เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวที่ควรได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเหมาะสม
2. เป็นแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานต่างด้าวในระดับจังหวัด
3. เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดนโยบายการศึกษาของไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว
4. รัฐสามารถสร้างความสงบสุขในสังคมพหุวัฒนธรรมได้



บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี กรณศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2 ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)
- 2.2 แนวคิดการบริหารบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)
- 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.4 ระบบในการศึกษาวิเคราะห์
- 2.5 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

2.1 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)

2.1.1 ความหมายของเครือข่าย

Frederickson¹ ระบุว่าลักษณะของเครือข่ายการทำงานว่ามีลักษณะทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน โดยรูปแบบการทำงานเป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยกันและกันเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย คำนิยมในทางวิชาชีพและอุดมการณ์นั้นๆได้

Paul Starkey² ได้อธิบายลักษณะของเครือข่ายว่า ลักษณะความสัมพันธ์ของแต่ละสมาชิกหรือองค์การในเครือข่ายเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจในการเข้าร่วมดำเนินงานร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกหรือองค์การนั้น ๆ ก็มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตน กิจกรรมที่ทำในเครือข่ายจะมีลักษณะเท่าเทียมกันและสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันได้ในการเข้าร่วมเครือข่าย

¹ Frederickson, อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550), 32.

² Paul Starkey, อ้างถึงใน ราตรี จุลศิริ, “เครือข่ายผู้บริโภค : การมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งและรู้จักสิทธิในการกระจายเสียงและโทรทัศน์”, วารสารวิชาการกสทช. (2560): 226.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์³ ได้ให้ความหมายของเครือข่ายว่า เป็นการร่วมมือกันระหว่างปัจเจกบุคคล/กลุ่ม/องค์กรในประเภทเดียวกัน หรืออาจเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างกลุ่ม/องค์กรต่างประเทศ เครือข่ายมีได้หลายระดับ ตั้งแต่การเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกต่อปัจเจก เช่น การเชื่อมโยงระหว่างข้าราชการกับข้าราชการด้วยกัน การเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกกับกลุ่ม เช่น การเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษากับผู้ปกครอง การเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่อกลุ่ม เช่น การเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษากับสถานศึกษาด้วยกัน หน่วยงานราชการกับหน่วยงานเอกชน สถานศึกษากับหน่วยงานธุรกิจ เป็นต้น

จากความหมายของเครือข่ายที่ได้กล่าวมาทั้งหมดสรุปได้ว่า เครือข่ายหมายถึงระบบการทำงานโดยเชื่อมโยงแต่ละกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่มีอาจมีภารกิจและเป้าหมายของตนอยู่แล้ว แต่ได้มารวมกันและพึ่งพาอาศัยกันและกันทำงานด้วยความสมัครใจและความเหมาะสมบางอย่าง ซึ่งสมาชิกหรือหน่วยงานภายในเครือข่ายมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน อาจจะมีอุดมการณ์คล้ายกันหรือมีวิชาชีพแบบเดียวกัน โดยการเชื่อมโยงนั้นทำให้สามารถดำเนินการกิจและเป้าหมายใหม่ โดยจะมีศูนย์กลางของเครือข่ายหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับความตกลงของกลุ่มในเครือข่านั้น ๆ

2.1.2 ความหมายของการบริหารงานแบบเครือข่าย

Osborne⁴ ได้ระบุว่า การบริหารงานแบบเครือข่ายให้ความสำคัญไปที่การจัดการองค์การตนเองเพื่อไปร่วมกับระหว่างองค์การในเครือข่าย (Self-Organizing of Inter-organizational Networks) ความสัมพันธ์ของเครือข่ายที่เกิดระหว่างองค์การเป็นไปเพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยในเครือข่ายจะมีเป็นหุ้นส่วนหรือพันธมิตร (A Partner) เป็นรัฐอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งแนวความคิดนี้มีความเหมือนกับแนวคิดการจัดการปกครองนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของกลุ่มชนชั้นนำทางนโยบายเพื่อให้เข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับเครือข่ายเพื่อให้สามารถเริ่มและกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ

³ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, *การจัดการเครือข่าย : กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา* (กรุงเทพมหานคร: ชัคเชส มีเดีย, 2543), 28-34.

⁴ Osborne, อ้างถึงใน ไททัศน์ มาลา, “การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น,” *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์* (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) 8, ฉ.1 (มกราคม/เมษายน 2561): 186-187.

ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการจัดการปกครองในรูปแบบเครือข่าย คือ ให้ความสนใจกับบทบาทของตัวแสดงในเครือข่ายเพื่อร่วมกันเริ่มกระบวนการนโยบายสาธารณะและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ⁵ ให้อธิบายว่า เป็นการเปลี่ยนบทบาทโครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้มีความเชื่อมโยงโดยพึ่งพากันในรูปแบบของพันธมิตร ที่มีทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่สามารถบริหารงานให้มีความยืดหยุ่นเชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์การได้ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและเกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ทำให้สามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างฉับไวและทันต่อสถานการณ์

ทวิดา กมลเวชช⁶ อธิบายว่า การทำงานระหว่างภาครัฐเป็นกระบวนการทำงานของเครือข่ายที่เกิดจากการแบ่งตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความเหมาะสม การปฏิบัติการสถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างหน่วยงานภาครัฐจัดทำผ่านกระบวนการบริหารจัดการ โดยไม่ได้แต่เฉพาะให้หน่วยงานต่าง ๆ เตรียมทำงานร่วมกันเท่านั้น หากแต่ทำเพื่อเหตุผลในการสร้างความสมดุลระหว่างการควบคุมสั่งการและการกระจายอำนาจ ซึ่งเครือข่ายการทำงานระหว่างภาครัฐควรจำเป็นต้องมีระบบสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารที่มีความเชื่อมโยงกันเพื่อให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

จากความหมายการบริหารงานแบบเครือข่ายสรุปได้ว่า เป็นวิธีการทำงานที่ภาครัฐใช้เชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ มาทำงานกิจการสาธารณะในรูปแบบเครือข่ายผ่านกระบวนการบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นเพื่อความสะดวกรวดเร็วและฉับไวในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจแก้ไขปัญหา โดยกระบวนการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐภายในเครือข่าย เกิดจากการแบ่งการทำงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารให้สามารถเชื่อมโยงกันได้เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ โดยบางเครือข่ายอาจจะมีรัฐเป็นหุ้นส่วนหรือพันธมิตรก็ได้ การบริหารงานแบบเครือข่ายจะสนใจในบทบาทของตัวแสดงในเครือข่ายที่เชื่อมโยงต่อกันในความสัมพันธ์ลักษณะที่พึ่งพากันและกัน เพื่อร่วมกันเริ่มกระบวนการนโยบายสาธารณะและนำนโยบายไปปฏิบัติใช้

⁵ สถาบันพระปกเกล้า, “การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2562 <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่>

⁶ ทวิดา กมลเวชช, “ศาสตร์ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ,” ใน *รัฐศาสตร์สาร: 60 ปี รัฐศาสตร์* (ปทุมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 341.

2.1.3 แนวคิดการบริหารจัดการเครือข่ายความร่วมมือ

แม้ว่าความสัมพันธ์ในรูปแบบความร่วมมือจะไม่ได้เกิดขึ้นจากเครือข่ายที่มีตัวแสดงที่หลากหลายแค่อย่างเดียว แต่วรรณกรรมที่เกี่ยวกับความร่วมมือในการบริหารจัดการสาธารณะมักมีการส่งเสริมอย่างจริงจังให้ศึกษาในเรื่องของเครือข่าย ความร่วมมือในการบริหารจัดการสาธารณะในลักษณะเครือข่ายมีทั้งมิติแนวตั้งและแนวนอนซึ่งเกี่ยวข้องทั้งกับตัวแสดงที่เป็นสาธารณะและเอกชน ในขณะเดียวกันผู้จัดการเครือข่ายอาจจะเกี่ยวโยงในการบริหารจัดการข้ามขอบเขตรัฐ ขอบเขตของภาคส่วนและองค์การ หรือโดยการผ่านภาระผูกพันทางสัญญาแบบทางการ ในบางกรณีการบริหารจัดการถูกจัดให้แบบเป็นกิจจะลักษณะและถาวรอย่างเช่นเครือข่ายที่เกิดจากการส่งเสริม หรือจากการกำหนด โดยกฎหมาย นอกจากนี้ความร่วมมือแบบทางการอาจสัมพันธ์กับพื้นที่ทางนโยบายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ โดยเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ เฉพาะกาล และระยะสั้นจะเกิดขึ้นเป็นเรื่องปกติ⁷

ประเภทต่าง ๆ ในโครงสร้างของความร่วมมือถูกใช้ในการบริหารจัดการสาธารณะ ประเภทที่หนึ่งของนวัตกรรมระหว่างองค์การถูกระบุโดย Mandell and Steelman ว่าเป็นการประสานงานเป็นช่วง ๆ ซึ่งมีการตอบสนองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันต่ำและมีภาระผูกพันที่จะไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีสถานะเหนือกว่ากัน ประเภทที่สองของการจัดการความร่วมมือคือการปฏิบัติงานชั่วคราวเฉพาะกิจ จัดตั้งให้ทำงานโดยมีวัตถุประสงค์ที่มีขอบเขตและเฉพาะเจาะจง โดยจะแยกย้ายกันไปเมื่อวัตถุประสงค์ได้สำเร็จแล้ว ซึ่งเหมือนกับประเภทการประสานงานเป็นช่วง ๆ ในเรื่องการแบ่งปันทรัพยากรที่จำกัดโดยขอบเขตของงาน ประเภทที่สามของโครงสร้างความร่วมมือจะเป็นการประสานงานแบบประจำหรือถาวร การแลกเปลี่ยนทรัพยากรจะครอบคลุมมากกว่าสองประเภทแรกมีแต่ความเสี่ยงต่ำสุด

โครงสร้างความร่วมมือที่ไม่ได้สามารถแยกออกจากกันได้ ถูกระบุโดย Mandell and Steelman นั่นคือ การร่วมมือกันและเครือข่ายซึ่งมีโครงสร้างที่คล้ายกัน เนื่องจากทั้งสองประเภทนี้เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและมีกลยุทธ์ แต่วัตถุประสงค์ของการร่วมมือกันมีขอบเขตที่แคบและการกระทำทั้งหมดเกิดขึ้นกับองค์การที่เข้าร่วมหรือเกี่ยวกับเป็นลำดับหรือเป็นกิจกรรมที่ผสมผสานอยู่ในองค์การที่เข้าร่วม ในขณะที่เครือข่ายจะร่วมมือทำในขอบเขตที่ใหญ่กว่า เพราะเป็นการออกแรงรวมทั้งหมดขององค์การที่เข้าร่วม การร่วมมือกันจะลึกลับไป

⁷ Rosemary O'Leary and Lisa Blomgren Bingham, *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008), 9-10.

หลังจากงานทำสำเร็จหรือแก้ไขปัญหาได้แล้ว แต่เครือข่ายจะอยู่ยาวนานกว่า แต่ก็ไม่มีข้อกำหนดของช่วงเวลาเพราะปัญหาถูกระบุโดยเครือข่ายอาจจะเป็นระยะยาวหรืออาจจะถูกจำกัดความใหม่ตามพัฒนาการของเครือข่าย โดยปกติเครือข่ายเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับหลายๆ จุด อย่างเช่น หน่วยงานและองค์กรด้วยการเชื่อมต่อที่หลากหลาย เครือข่ายการบริหารจัดการสาธารณะยังรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ออกแบบนโยบายสาธารณะและโครงสร้างการบริหารผ่านสินค้าและบริการสาธารณะที่วางแผน ออกแบบ ผลิต และส่งต่อ⁸

2.1.4 รูปแบบของการทำงานแบบเครือข่าย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย⁹ วีระศักดิ์ เครือเทพ อธิบายว่าเครือข่ายมีส่วนสำคัญในการพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่นและพัฒนาประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะโดยการพิจารณาจากระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายตัวของแหล่งข้อมูลและทรัพยากรระหว่างองค์กร แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 รูปแบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย, ผู้ศึกษา

รูปแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ลักษณะพิเศษของเครือข่าย	บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รูปแบบความสัมพันธ์
เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultative Model)	เปิดโอกาสประชาชนในการแสดงความเห็นหรือข้อเสนอแนะ	ผู้บริหารท้องถิ่นตัดสินใจขั้นสุดท้าย	ระยะเวลาสั้น สามารถตัดสินใจและดำเนินงานได้รวดเร็ว
เครือข่ายการจ้างเหมา (Contracted Model)	จ้างเหมาโดยทำสัญญาจัดบริการสาธารณะ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้น้อย	เป็นผู้กำกับดูแล	มีลักษณะที่เป็นทางการ

⁸ Ibid., 11.

⁹ อรรถชัย กักผล, “การขยายบทบาทและภารกิจงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจ,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 15,ฉ.2 (พฤษภาคม/สิงหาคม 2560): 34.

ตารางที่ 2.1 รูปแบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเครือข่าย, ผู้ศึกษา (ต่อ)

รูปแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ลักษณะพิเศษของเครือข่าย	บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รูปแบบความสัมพันธ์
เครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralized Model)	การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับสูง	เป็นพี่เลี้ยง	ไม่เป็นทางการสูง
เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (Collaborative Model)	มีตัวแสดงหลากหลาย มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน	เป็นผู้ประสานงาน	พึ่งพาอาศัยความร่วมมือในการทำงาน

1) เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultative Model) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดมาตรการแนวทางในการจัดการปัญหา แต่ยังคงมีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและให้ผู้บริหารท้องถิ่นตัดสินใจขั้นสุดท้ายเพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสม โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ โดยมีจุดเด่นของเครือข่ายการปรึกษาหารือจะมีการทำงานและตัดสินใจที่รวดเร็ว เครือข่ายจะมีระยะเวลาสั้นๆ หรือยุบเลิกไปเมื่อบรรลุเป้าหมาย

2) เครือข่ายการจ้างเหมา (Contracted Model) เป็นเครือข่ายที่รัฐไทยทำมาใช้ในลักษณะการทำงานระหว่างภาคเอกชนที่เรียกว่า PPP (Public-Private Partnership) ซึ่งเป็นการจ้างงานโดยการทำสัญญาที่เกิดขึ้นได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน หรือ กับองค์กรภาคประชาชน หรือกับองค์กรของรัฐด้วยกัน โดยหน่วยงานในสัญญามีความรับผิดชอบหลักดำเนินการปฏิบัติและรับผิดชอบต่อความเสี่ยง ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการแก้ไขปัญหาหรือจัดการบริการส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำกับดูแล ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทางการ ซึ่งมีการกำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน มีกระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแลที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยอาจจะแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงานหรือกำหนดรูปแบบการใช้รายงานผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเครือข่ายการจ้างเหมาทำให้ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างจำกัด

3) เครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralized Model) ให้ความสำคัญในการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน เครือข่ายภาคประชาสังคมจะมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เสมือน “พี่เลี้ยง” ที่จะสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนช่วยเหลือ กระตุ้นสนับสนุน และจูงใจ (Facilitator) เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถรวมตัวกันได้

อย่างเข้มแข็งและนำบทบาทในการแก้ไขปัญหาภายในชุมชนด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับสูงแต่ไม่อาจระบุถึงความคาดหวังของผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน โดยจุดเด่นที่สำคัญของเครือข่ายภาคประชาสังคม คือ มีระดับความสามารถในการเข้าถึงปัญหาได้มากกว่า โดยเฉพาะปัญหาในระดับปัจเจกบุคคล เนื่องจากเครือข่ายนี้มีตัวแสดงหลักเป็นภาคประชาชนซึ่งอาศัยในชุมชนนั้น ๆ

4) เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (Collaborative Model) เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่อาศัยตัวแสดงหลากหลายเข้ามาร่วมมือกันทำงานอย่างเข้มข้นและต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบการของตัวแสดงต่าง ๆ และแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี หรือข้อมูลระหว่างกันภายในเครือข่าย เพื่อให้แต่ละตัวแสดงสามารถเข้าใจการทำงานเป็นเครือข่าย และสามารถประเมินความสามารถเพื่อให้บรรลุภารกิจเป้าหมาย นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่รอบด้านและทั่วถึง ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะผู้ประสานงานกับตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันจนสามารถประสบความสำเร็จตามเป้าหมายร่วมของเครือข่าย

2.1.5 ปัจจัยความสำเร็จของเครือข่าย

ระบบปฏิบัติการภายในเครือข่ายของท้องถิ่น อธิบายเกี่ยวกับระบบการทำงานของเครือข่ายที่ต้องให้ความสำคัญเพราะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของเครือข่าย ทั้งในการก่อตัวและการทำงานร่วมกันโดยปัจจัยเหล่านี้ประกอบด้วย¹⁰

1) ภาวะผู้นำและการก่อตัวของเครือข่ายการทำงาน เพราะเป็นส่วนสร้างและผลักดันให้กิจกรรมเครือข่ายดำเนินการไปในทิศทางที่เดียวกัน โดยผู้นำที่มีภาวะลักษณะดังกล่าวอาจเป็นผู้บริหารท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน บุคคลที่ประชาชนในชุมชนให้การยอมรับและกลุ่มประชาชนเป็นต้น

2) ระบบการตัดสินใจกับการกำหนดเป้าหมายการทำงานของเครือข่าย สามารถช่วยสนับสนุนความสำเร็จในการทำงานเครือข่าย โดยเป้าหมายถือเป็นเงื่อนไขลำดับต้นๆ ที่ตัวแสดงให้ความสนใจ ทั้งนี้ ระบบการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย 4 รูปแบบ ได้แก่ การตัดสินใจโดยผู้บริหารท้องถิ่น (Top-down Approach) การตัดสินใจผ่านคณะกรรมการ/ตัวแทนพหุภาคี (Representative/Commission Approach) การตัดสินใจร่วมกันผ่านกระบวนการประชาคม (Discursive deliberation Approach) และการตัดสินใจกันเองในกลุ่มของประชาชนที่เกี่ยวข้อง (Bottom-up Approach)

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 35-36.

3) การระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการทำงานของเครือข่าย โดยสามารถนำทรัพยากรมาใช้ได้จากทั้งภายนอกและภายในชุมชน อาจอยู่ในรูปของเงิน บุคคล อุปกรณ์/เครื่องมือ/ที่ดิน/สิ่งปลูกสร้าง เทคนิคความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นต้น อย่างไรก็ตามการระดมทรัพยากรจากภายนอก มักมีความเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของแหล่งทุนร่วมอยู่ด้วย

4) การติดตามผลสำเร็จของการทำงานในระบบเครือข่าย โดยมีกลไกการตรวจสอบติดตาม และสร้างมาตรการ/ตัวชี้วัดที่ชัดเจน ว่าประสบความสำเร็จหรือมีความคืบหน้าอย่างไร เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาเครือข่ายยิ่งขึ้นไป

5) การคำนึงถึงปัญหาและบริบทแวดล้อม (Contingency Logic) เครือข่ายต้องมองทั้งในเชิงเศรษฐกิจ ชุมชน และสังคม พร้อมทั้งลักษณะของปัญหาและทุนทางสังคม โดยให้ความสำคัญของประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยความเสี่ยงหรือเป็นข้อจำกัดทางประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเครือข่าย กล่าวคือ ความยากในการผสานความแตกต่าง (เช่น วัฒนธรรมองค์กร ปรัชญาการทำงาน) การกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นมากเกินไป ปัญหาที่เกิดจากการสื่อสารระหว่างกันภายในเครือข่ายอาจส่งผลต่อความยั่งยืนของเครือข่ายและความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งตัวแสดงบางกลุ่มสามารถใช้เครือข่ายเป็นเวทีในการปรึกษาหารือแต่ไม่สามารถสร้างสรรค์ผลงานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง

ภาพที่ 2.1 ปัจจัยความสำเร็จของเครือข่าย, ผู้ศึกษา



2.2 แนวคิดการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

2.2.1 ความหมายของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

คำว่า “Governance” เป็นคำศัพท์ที่เคยถูกใช้ในฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา ซึ่งในยุคนั้นหมายถึง ข้าราชการในสำนักราชวัง โดยคำว่า Governance มาจากคำภาษากรีก คือคำว่า Kubernan ซึ่งหมายถึง นำทาง นำร่อง ชี้นำ ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ เพลโต (Plato) นำมาใช้อธิบายถึงการออกแบบระบบของการควบคุมการปกครอง ต่อมา มีการสร้างคำใกล้เคียงขึ้นเป็นภาษาละตินในยุคกลาง คือคำว่า gubernare ซึ่งหมายถึง การนำร่อง การสร้างระเบียบ การชี้นำ และมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า government ในภาษาอังกฤษซึ่งหมายถึง การกระทำหรือกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุม สั่งการชี้นำการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบาย¹¹

ธนากรโลก¹² ได้ให้ความหมายว่า Governance ครอบคลุมความหมาย 3 ลักษณะ คือ 1.โครงสร้างและรูปแบบของระบอบการเมือง (Political Regime) 2.กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมือง ใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ 3.ขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

Ansell and Gash¹³ ได้ให้ความจำกัดความของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันว่า การจัดการปกครองโดยมีหนึ่งหน่วยงานรัฐหรือมากกว่าหนึ่งหน่วยงานรัฐได้ประสานโดยตรงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ร่วมมือกันในกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ ตามฉันทา

¹¹ ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และ อลงกต สารกาล, "ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ," ใน *วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด* 1,ฉ.2 (กรกฎาคม/ธันวาคม 2560): 86.

¹² พระมหาประสิทธิ์ ญาณูปทีโท และสุวัฒน์ รักขันโท, อ้างถึงใน “หลักธรรมาภิบาล : หลักคิดและเปรียบเทียบกับหลักสัปบุริสธรรม,” *วารสาร มจร มนุษยศาสตร์ปริทรรศน์* 3, ฉ.2 (กรกฎาคม/ธันวาคม 2560): 133.

¹³ Chris Ansell and Alison Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4 (October 2008): accessed January 13, 2019 <https://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Ansell-and-Gash-Collaborative-Governance-in-Theory-and-Practice.pdf>

มติและมีการอภิปรายเพื่อที่จะนำไปสู่การจัดทำหรือปฏิบัตินโยบายสาธารณะ หรือการนำไปสู่ในการจัดการโครงการหรือสินทรัพย์สาธารณะ อีกทั้งยังระบุว่าการจัดการปกครองแบบประสานร่วมมือกันให้ความสนใจไปที่นโยบายและประเด็นสาธารณะ

Nabatchi¹⁴ ได้ให้ความหมายว่าการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันเป็นการก่อร่างเชิงสถาบันที่ไม่ได้สนใจแต่เฉพาะผู้จัดการสาธารณะหรือภาคส่วนสาธารณะ โดยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคสาธารณะและภาคประชาชนที่มีกระบวนการและระบบที่ต่อเนื่องยาวนาน อีกทั้งยังเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและจัดทำนโยบายสาธารณะ

จากความหมายของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันที่สรุปได้ว่า กระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับหลากหลายภาคส่วนโดยร่วมมือกันตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำนโยบายสาธารณะ โดยความร่วมมือนั้นต้องทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล

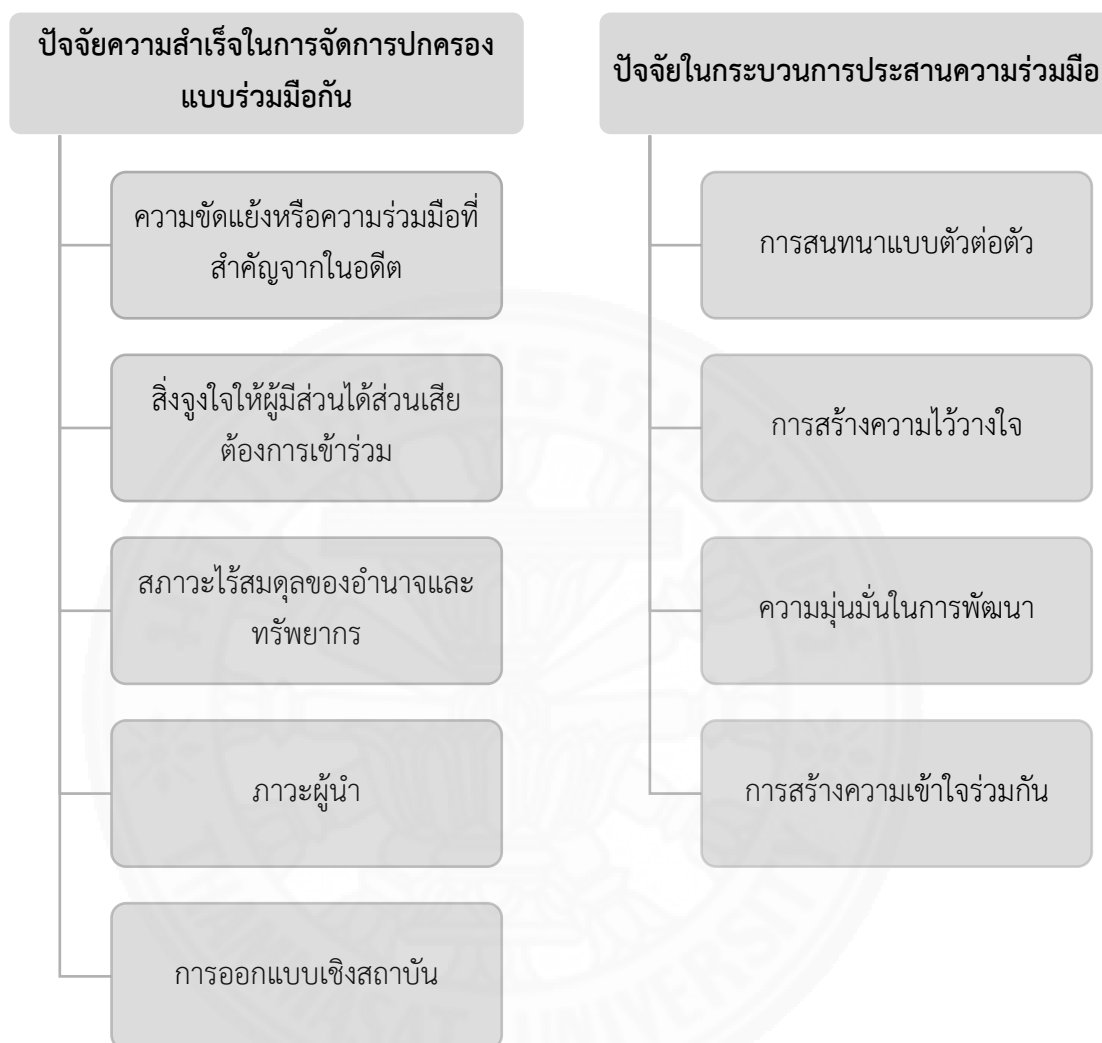
2.2.2 ปัจจัยความสำเร็จของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน

Ansell and Gash¹⁵ ได้เสนอแนะเรื่องปัจจัยความสำเร็จของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน จากงานปริทัศน์วรรณกรรม (a meta-analytical study) โดยมีเป้าหมายเพื่อการขยายความรู้ต้นแบบของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน ทั้งหมดจำนวน 137 กรณีของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันจากแนวทางของนโยบายในด้านต่าง ๆ พบว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการจัดการปกครองรูปแบบนี้ที่จะทำให้การประสานความร่วมมือนั้นสำเร็จ มีดังนี้

¹⁴ Nabatchi, อังถึงใน ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์, "การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance): แนวคิด วรรณกรรมคัดสรร และคำสำคัญ," *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal* ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ 10, ฉ.3 (กันยายน/ธันวาคม 2560): 290.

¹⁵ Chris Ansell and Alison Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, no. 4 (October 2008): accessed January 13, 2019

ภาพที่ 2.2 ปัจจัยความสำเร็จของการจัดการปกครองแบบร่วมมือกันและปัจจัยในกระบวนการประสานความร่วมมือ, ผู้ศึกษา



ความขัดแย้งหรือความร่วมมือที่สำคัญจากในอดีต (The prior history of conflict or cooperation) หากเกิดการเป็นปฏิปักษ์ในอดีตระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยกันแล้ว การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันไม่มีแนวโน้มที่จะสำเร็จ หากไม่มีการพึ่งพาอาศัยกันในระดับสูงระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือหากไม่ขึ้นต่อไปในเชิงบวกที่ต้องการแก้ไขเรื่องความไว้วางใจที่มีระดับต่ำและเรื่องทุนทางสังคมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น ๆ

สิ่งจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการเข้าร่วม (The incentives for stakeholders to participate) การสร้างทางเลือกให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทำตามเป้าหมายอยู่ฝ่ายเดียว การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันจะใช้ได้ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าใจว่าตนเองต้องการการพึ่งพาอาศัยอย่างมาก หรือการพึ่งพาอาศัยเป็นเงื่อนไขของเวทีประสานความร่วมมือ ผู้ที่สนับสนุน

จะต้องเต็มใจที่จะทำงานมากขึ้นเพื่อให้เกิดเวทีลักษณะนี้ โดยสร้างความนับถือและสร้างเกียรติแก่ผลลัพธ์จากกระบวนการประสานความร่วมมือ

การที่ไม่มีดุลยภาพในอำนาจและทรัพยากร (Power and resources imbalances) ผลของการที่ไม่มีดุลยภาพในอำนาจหรือทรัพยากรระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญไม่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมาย จะทำให้การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันต้องมุ่งใช้กลยุทธ์เชิงบวกเพื่อสร้างอำนาจและเป็นตัวแทนให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อ่อนแอหรือด้อยโอกาส

ภาวะผู้นำ (Leadership) ในขณะที่มีความขัดแย้งมีสูงและความไว้วางใจมีน้อย แต่การกระจายอำนาจมีเท่า ๆ กันและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีสิ่งจูงใจในการเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว การจัดการปกครองแบบร่วมมือกันสามารถประสบความสำเร็จได้ด้วยการวางใจในบริการจากตัวแทนที่มีความซื่อสัตย์ซึ่งเคารพต่อการยอมรับและเชื่อถือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตัวแทนที่มีความซื่อสัตย์อาจจะเป็นผู้ใกล้ชิดที่มีความเชี่ยวชาญ หรือในขณะที่มีการกระจายอำนาจไม่เป็นสัดส่วนอย่างมาก หรือสิ่งจูงใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อยมากหรือไม่เป็นสัดส่วนแล้ว การจัดการปกครองมีแนวโน้มมากที่จะประสบความสำเร็จหากมีผู้นำโดยธรรมชาติที่แท้จริง โดยเห็นได้จากความตั้งใจและความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้คน ในระยะเริ่มต้นของกระบวนการสามารถเป็นที่นับถือและเชื่อถือของหลากหลายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาวะผู้นำโดยธรรมชาติอาจเป็นผู้นำที่ได้มาจากชุมชนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ด้วยความพร้อมของผู้นำดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะสามารถรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ ของท้องถิ่นที่อาจจะเกิดขึ้น

การออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional design) เป็นข้อกำหนดพื้นฐานและกฎกติกาพื้นฐานสำหรับการประสานความร่วมมือ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับกระบวนการพิชิตในการสร้างความชอบธรรมในกระบวนการประสานความร่วมมือ การเข้าถึงกระบวนการประสานความร่วมมือโดยตัวมันเองอาจจะเป็นประเด็นการออกแบบให้เป็นพื้นฐานมากที่สุด ซึ่งกระบวนการต้องเปิดเผยและครอบคลุม

รวมทั้งได้ระบุปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญในกระบวนการประสานความร่วมมือ โดยปัจจัยเหล่านี้มีองค์ประกอบได้แก่ การสนทนาแบบตัวต่อตัว การสร้างความไว้วางใจ ความมุ่งมั่นในการดำเนินงาน การสร้างความเข้าใจร่วมกัน¹⁶

¹⁶ Ibid.,

2.2.3 รูปแบบของการทำงานแบบเครือข่าย

Agranoff และ McGuire¹⁷ ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการความร่วมมือภาคสาธารณะเป็นการประสานเชื่อมโยง หรือร่วมแบ่งปันข้อมูลทรัพยากร กิจกรรม และกำลังความสามารถขององค์กรตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงผลลัพธ์ร่วมกัน ซึ่งไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งจัดทำเพียงลำพังเงื่อนไขที่ทำให้ความร่วมมือฯ เกิดขึ้นนั้น Bryson และคณะ ระบุว่า จำเป็นต้องมีปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุน (Environmental Factors) มีการทำงานแต่เดิมแบบต่างฝ่ายต่างทำแล้วเกิดความล้มเหลวหรือไม่ประสบความสำเร็จ (Sector Failure) และมีปัจจัยทางตรงก่อให้เกิดกระบวนการสร้างความร่วมมือ (Direct Factors) คือ ทุกฝ่ายมีความตั้งใจแน่วแน่ร่วมกันมีกลไกหรือข้อตกลงเชื่อมโยงความร่วมมือชัดเจน และมีความไว้วางใจระหว่างกัน ปัจจัยเหล่านี้ก็บูรณาการเครือข่ายต้องให้ความสำคัญทั้งสิ้น

ส่วนกระบวนการสร้างความร่วมมือฯ Rings และ Van de Ven¹⁸ กล่าวว่า มิได้มีลักษณะเป็นเส้นตรงแต่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน คือ 1) มีการเจรจา (Negotiation) ทั้งการต่อรองที่เป็นทางการ การสร้างความรู้ความเข้าใจและการรับรู้ที่ตรงกันแบบไม่เป็นทางการจนได้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนด้วยกันทุกฝ่าย 2) การตกลงยอมรับ (Commitment) คือ เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของแต่ละฝ่าย 3) การดำเนินการ (Implementation) ทุกฝ่ายต่างปฏิบัติตามข้อตกลงผ่านการปฏิสัมพันธ์ ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคลและ 4) การประเมิน (Assessment) เป็นการประเมินทุกขั้นตอนข้างต้น ว่าอยู่บนพื้นฐานการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ หากพบว่าบางฝ่ายไม่ประโยชน์อาจจะมีการเจรจากันใหม่

รูปแบบการบริหารจัดการความร่วมมือฯ สามารถพิจารณาได้ทั้งในมิติกิจกรรมและกลยุทธ์ของความร่วมมือ สามารถแบ่งได้ 6 แบบ ได้แก่

1) รูปแบบการบริหารจัดการบนฐานแห่งขอบเขตภาระหน้าที่ (Jurisdiction-Based Management Model) โดยพิจารณาเลือกหุ้นส่วนจากภารกิจหน้าที่ที่มีความตื่นตัวในความร่วมมือที่จะค้นหาและเชื่อมต่อกับองค์กรที่มีศักยภาพ มีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายที่มีอยู่ และอาจเกิดขึ้นทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

2) รูปแบบการละเว้นความร่วมมือ (Abstinence Model) เป็นกลยุทธ์แบบตั้งรับ มักปรากฏในองค์กรที่ไม่จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือ มีความตื่นตัวต่ำ

¹⁷ Agranoff และ McGuire, อ้างถึงใน อรรถย กักพล, “การขยายบทบาทและภารกิจงาน ยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจ,” 31.

¹⁸ Rings และ Van de Ven, อ้างถึงใน อรรถย กักพล, เรื่องเดียวกัน, 31-33.

3) รูปแบบความร่วมมือแนวตั้ง (Top-Down Model) เป็นรูปแบบความร่วมมือที่เป็นความสัมพันธ์จากบนลงล่างระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐและท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในระดับชาติความตื่นตัวค่อนข้างสูง องค์กรระดับที่ต่ำกว่าถูกบังคับหรือร้องขอ

4) รูปแบบความร่วมมือแบบผู้ให้และผู้รับ (Donor-Recipient Model) ฝ่ายผู้ให้จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองได้ขึ้นอยู่กับภาระงานของผู้รับ ส่วนฝ่ายผู้รับก็อาจจะต้องการงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานจากผู้ให้ มีความตื่นตัวระดับปานกลาง-สูง

5) รูปแบบความร่วมมือแบบปฏิริยาโต้ตอบ (Reactive Model) ความตื่นตัวในกิจกรรมและกลยุทธ์ร่วมมืออยู่ในระดับปานกลาง ร่วมมือบางกรณี มีการพิจารณาความจำเป็นในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือไม่ เพราะบางครั้งถือว่าไม่ใช่ภารกิจหน้าที่ขององค์กร

6) รูปแบบความร่วมมือตามความพอใจ (Contented Model) เป็นกลยุทธ์ความร่วมมือแบบฉกฉวยโอกาส ระดับความตื่นตัวในกิจกรรมต่ำ เลือกร่วมมือเห็นประโยชน์ เจ้าหน้าที่ต้องมีความสามารถดำเนิน ความสัมพันธ์ และเลือกโอกาสที่ดีให้กับองค์กร

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว ผู้วิจัยได้รวบรวมและสรุปผลงานวิจัยทั้งในด้านกฎหมายในการบังคับใช้นโยบาย ความร่วมมือในระดับพื้นที่และข้อบกพร่องในระดับปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถบรรลุนโยบายนี้ของกระทรวงศึกษาธิการได้ อีกทั้งยังได้นำบทความของโครงการร่วมมือในการระบุสถานะเด็กไร้สัญชาติระดับพื้นที่เป็นตัวอย่างในความร่วมมือ โดยงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้รวบรวมไว้ทั้งหมด 8 เรื่องดังนี้

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ¹⁹ รายงานเรื่อง การปฏิบัติงานในกรณีคนไร้สัญชาติของจังหวัดอุดรธานี ได้ระบุในรายงานว่ากระบวนการของผลสำเร็จในการจดทะเบียนการเกิดเพื่อแก้ไขปัญหาคำการไร้สัญชาติของเด็กที่เกิดในประเทศไทย มาจากพันธมิตรเพื่อขับเคลื่อนนวัตกรรม (Innovative partnerships) ซึ่งเป็นการร่วมมือกันในระดับประสานงาน (Cooperation) ระหว่างโรงพยาบาลและสำนักบริหารการทะเบียนที่ส่งเสริมการจดทะเบียนเกิด โดยใช้วิธีบันทึก

¹⁹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Good Practices Addressing Statelessness in South East Asia, accessed January 13, 2019 <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/4d7de47f9/good-practices-addressing-statelessness-south-east-asia-report-regional.html>

ประวัติของเด็กที่เกิดใหม่จากการดัดไขว้สายพันธุ์หรือต่างด้าว ผ่านโปรแกรมคอมพิวเตอร์ซึ่งสามารถเชื่อมโยงข้อมูลการเกิดของเด็กที่เกิดในโรงพยาบาลกับข้อมูลทะเบียนราษฎร โรงพยาบาลบางแห่งมีนายทะเบียนจากที่ว่าการอำเภอมาประจำอยู่ที่โรงพยาบาลเพื่อออกสูติบัตรให้กับเด็กเกิดใหม่ ซึ่งทำให้เห็นถึงความร่วมมือในการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สัญชาติให้มีสูติบัตร เพื่อให้สามารถจดทะเบียนการเกิดได้รวดเร็ว ลดปัญหาการตกสำรวจเด็กไร้สัญชาติและช่วยให้เด็กไร้สัญชาติได้มีสูติบัตรที่มีผลต่อการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะว่าประเด็นการไร้สัญชาติเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับหลายๆ ภาคส่วน โรงเรียน กลุ่มวัฒนธรรม สถานเลี้ยงเด็กกำพร้า องค์กรพัฒนาชุมชน วิสาหกิจชุมชน เนติบัณฑิตยสภา ผู้นำทางศาสนา และผู้มีชื่อเสียงในประเทศ ทุกภาคส่วนนี้หรือภาคส่วนอื่น ๆ สามารถเป็นส่วนหนึ่งของการพิสูจน์ ปกป้องหรือลดการไร้สัญชาติและร่วมกันคุ้มครองบุคคลไร้สัญชาติได้

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ รำพึง จำปากุล และณัฐพงษ์ มณีกร²⁰ ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนความเป็นธรรมทางสุขภาวะของแรงงานข้ามชาติ พบว่าปัญหาและข้อจำกัดบางอย่างทำให้การดำเนินใช้นโยบายด้านการศึกษาสำหรับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ครอบคลุมทั่วประเทศ เนื่องจาก (1) บางโรงเรียนยังคงปฏิเสธการรับเด็กเข้าศึกษาหากไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย เพราะผู้รับเข้าศึกษาไม่เข้าใจนโยบายและแนวปฏิบัติงานยังไม่มี ความชัดเจน ความอคติของผู้ปฏิบัติงาน และผู้บริหารสถานศึกษาต่อเด็กที่ไม่มีเอกสารทางทะเบียนราษฎร (2) หน่วยงานท้องถิ่นไม่ร่วมผลักดันให้เกิดการเข้าถึงทางการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติหรือข้ามชาติเนื่องจากไม่เข้าใจในประโยชน์ของการสิทธิการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ (3) ไม่พบความชัดเจนในการร่วมมือระหว่างโรงเรียนและหน่วยงานในพื้นที่ของสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องต่อโครงการสำรวจจำนวนนักเรียน นักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติจากกระทรวงมหาดไทย ทำให้เด็กไร้สัญชาติหรือเด็กข้ามชาติที่อาศัยในชุมชนของสถานศึกษาจำนวนไม่น้อยตกสำรวจและยังไม่มีหลักฐานทางทะเบียน และเลขประจำตัว 13 หลักเช่นเดิม

²⁰ บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ รำพึง จำปากุล และณัฐพงษ์ มณีกร, “ปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนความเป็นธรรมทางสุขภาวะของแรงงานข้ามชาติ,” ใน *แรงงานกับความไม่เป็นธรรม: ปัญหาและทางออก*, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2555), 28.

นิติพล คงสมบูรณ์²¹ ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย ได้สนับสนุนการการแก้ไขกฎหมายเพื่อการเข้าถึงสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติหรือเด็กข้ามชาติ โดยพบปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษา 2 ประการ คือ ความไม่สอดคล้องของกฎหมายในการส่งเสริมการศึกษาและอุปสรรคของการจัดทำข้อมูลเพื่อจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวให้แก่เด็กไร้สัญชาติและเด็กข้ามชาติ

โดยข้อค้นพบดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการรับรองสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กข้ามชาติ การได้รับการอุดหนุนในการศึกษา และสิทธิประโยชน์จากการศึกษา ซึ่งมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 เนื่องจากมีจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยเท่านั้นและผลักดันร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลของการใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานใช้เป็นเครื่องมือสามารถติดตามและประเมินผลสถานศึกษาในสังกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาลี สันสุวรรณ²² ได้ศึกษาในเรื่อง การศึกษาถ้วนหน้า: เด็กข้ามชาติในสวนยางพารามีโอกาสหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่า มีเด็กข้ามชาติเพียงร้อยละ 13.5 ที่ได้เข้าสู่วัยเรียนในระบบ ในขณะที่ร้อยละ 15.7 ไม่ได้เข้าสู่วัยเรียนในระบบการศึกษาใดๆ เลย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญในเรื่องสถานะสัญชาติส่งผลให้เด็กข้ามชาติถูกเลือกปฏิบัติและไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่จัดให้โดยรัฐไทย

โดยข้อเสนอแนะเป็นไปในแนวทางเพื่อต้องการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษามีสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จเพื่อให้เด็กข้ามชาติมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา อาทิเช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจของนโยบายการศึกษาและนโยบายของรัฐ ทั้งในด้านการรับเด็กเข้าศึกษา การได้รับงบประมาณรายหัว และการออกวุฒิบัตร การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติหรือคนข้ามชาติ และสถานศึกษา การทำงานเชิงรุกโดยให้มีการณรงค์เพื่อให้ผู้ปกครองของเด็กข้ามชาติในพื้นที่รับทราบถึงนโยบายการศึกษา เป็นต้น

²¹ นิติพล คงสมบูรณ์, "ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 1-2.

²² มาลี สันสุวรรณ, "การศึกษาถ้วนหน้า: เด็กข้ามชาติในสวนยางพารามีโอกาสหรือไม่," ใน ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย, บรรณาธิการโดย กุลภา วจนสารและ กฤตยา อาชวนิจกุล (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555), 294-318.

บุบผา อนันต์สุชาติกุล²³ ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบและการจัดการศึกษาแก่ทายาทรุ่นที่สองของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า พบว่าการจัดการศึกษาแก่ทายาทรุ่นที่สองของผู้อพยพจากประเทศพม่าที่สำคัญ 3 รูปแบบ (1) รูปแบบที่นำไปสู่การหลอมรวมปลูกฝังความเป็นไทยภายใต้แนวคิดเอกวัฒนธรรมเพื่อความมั่นคงของชาติ โดยใช้หลักสูตรและการสอนแบบเดียวกับเด็กไทย ไม่อ่อนไหวตอบสนองความต้องการเฉพาะของเด็กไร้สัญชาติ (2) รูปแบบที่ปลูกฝังความเป็นไทยแนวพหุวัฒนธรรมแม้เพียงบางส่วน หลักสูตรมีความยืดหยุ่น ให้โอกาสเรียนรู้รากเหง้าวัฒนธรรมของตนเอง เปิดทางเลือกเพื่อการอยู่ในประเทศไทยหรือคืนสู่มาตุภูมิ (3) รูปแบบที่คำนึงถึงการคืนสู่มาตุภูมิหรือไปประเทศที่สามในรูปแบบแรก ทั้งหมดดำเนินการโดย 2 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ สำหรับสองรูปแบบหลังส่วนใหญ่ดำเนินการโดยองค์กรเอกชนไม่หวังผลกำไรและโดยผู้อพยพที่มีศักยภาพ พบการดำเนินงานในโรงเรียนของรัฐบางส่วนแต่เป็นเพียงการเริ่มต้นและเป็นจำนวนน้อยมากการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติโดยภาครัฐและนอกภาครัฐยังขาดคุณภาพและทิศทางที่เหมาะสมตอบสนองความต้องการและความด้อยโอกาสของเด็กไร้สัญชาติ

โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญได้แก่ (1) รัฐต้องมีนโยบายที่ชัดเจนต่ออนาคตสถานะของทายาทของรุ่นที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นว่าจะมีเงื่อนไขให้สัญชาติไทยหรืออนุญาตให้ทำงานในประเทศหรือไปประเทศที่ 3 ทั้งนี้เนื่องจากทายาทรุ่นที่ 2 เหล่านี้ มีคุณสมบัติที่แตกต่างจากรุ่นพ่อแม่ คือได้รับการศึกษาภาคบังคับภายใต้ พ.ร.บ.การศึกษาไทย ได้เรียนรู้การปรับตัวเข้ากับคนไทยและการใช้ชีวิตในประเทศไทยมาโดยตลอด การมีนโยบายที่ชัดเจนจะส่งผลต่อรูปธรรมของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ (2) นโยบายการศึกษาในทศวรรษต่อไปต้องเป็นการศึกษาพหุวัฒนธรรม ในความหมายของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของผู้คนหลากหลายวัฒนธรรม เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ต้องแก้ไขอคติที่มีอยู่เดิมที่นำมาซึ่งการแบ่งแยกกีดกันและต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาความเข้าใจเพื่อนมนุษย์ที่มีความแตกต่างกัน (3) กำหนดกรอบการนำนโยบายการศึกษาพหุวัฒนธรรมสู่การปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอน ขึ้นเตรียมความพร้อม ขั้นปฏิบัติ และขึ้นติดตามประเมินผล โดยเฉพาะให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

²³ บุบผา อนันต์สุชาติกุล, *โครงการรูปแบบและการจัดการศึกษาแก่ทายาทรุ่นที่สองของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554), 123-126.

ยูนิเซฟ ประเทศไทย²⁴ ได้ศึกษาเรื่อง สร้างสรรค์อนาคตประเทศไทยเกื้อหนุนชีวิตเด็กในแคมป์ก่อสร้าง มีผลการศึกษาดังนี้ (1) เนื่องจากเด็กข้ามชาติมักอาศัยอยู่ในที่พักคนงานที่มีโครงการก่อสร้างเฉลี่ยประมาณ 3-8 เดือนก่อนจะโยกย้ายไปที่อื่น กรอบเวลาที่สั้นเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่让孩子ข้ามชาติได้เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐ นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคทางภาษาและการรู้หนังสือ การที่ไม่สามารถเริ่มเรียนกับเพื่อนในวัยเดียวกันได้เนื่องจากขาดการเรียนรู้ที่สมกับวัย และการเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนหรือเด็กคนอื่น ๆ ดังนั้นการศึกษานอกระบบจึงเป็นหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการด้านการศึกษาและการพัฒนาขั้นพื้นฐานของเด็กข้ามชาติที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียนให้เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐได้ (2) การที่ไม่ทราบว่าเด็กข้ามชาติที่เข้าเรียนในโรงเรียนหรือมีเด็กข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทยทั้งหมดเป็นจำนวนเท่าไร เนื่องจากไม่มีการลงทะเบียนและการย้ายถิ่นที่อยู่ แต่เชื่อว่าเด็กจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในที่พักคนงานก่อสร้างในประเทศไทยที่ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียน ยกเว้นว่าชุมชนของเด็กข้ามชาติมีองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ เข้ามาช่วยสนับสนุนให้เด็กเหล่านี้ได้เข้าเรียน (3) โครงการกรอบปฏิบัติการเชิงใหม่ เกิดจากการทำงานผ่านความร่วมมือกันระหว่างภาคีหลายฝ่ายในภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาครัฐ จากผลความสำเร็จของโครงการได้สร้างความตระหนักระดับชุมชนเกี่ยวกับการขอเอกสารจำเป็นและการปฏิบัติเพื่อคุ้มครองเด็กข้ามชาติ หลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือด้านเข้าถึงการศึกษาได้พบว่าเป็นเรื่องเตรียมตัวเพื่อเข้าสู่ระบบการศึกษาในโรงเรียน การลงทะเบียนเข้าเรียนในโรงเรียน และการสนับสนุนของโรงเรียนผ่านการศึกษานอกระบบ

มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN)²⁵ ได้ศึกษาเรื่อง รายงานสถานการณ์เด็กข้ามชาติและแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร มีข้อค้นพบว่าผู้ประกอบการทำให้เห็นปัญหาแรงงานเด็กชัดเจนขึ้น เพราะผู้ประกอบการส่วนใหญ่ต้องการให้บุตรหลานอายุ 15 ปี ขึ้นไปทำงาน ครอบครัวแรงงานเด็กและสภาพการทำงานตลอดจนข้อจำกัดของฝ่ายนายจ้างเป็นการศึกษาทางเลือกที่แรงงานผู้เยาว์สามารถทำงานไปด้วยและเรียนไปด้วยได้ และสามารถจัดเป็นการศึกษานอกระบบ เพราะผู้เรียนมีอายุถึง 15 ปี

²⁴ ยูนิเซฟ ประเทศไทย, *สร้างสรรค์อนาคตประเทศไทยเกื้อหนุนชีวิตเด็กในแคมป์ก่อสร้าง* (กรุงเทพมหานคร: องค์กรทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ), 2560), 71-75.

²⁵ มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN), “สถานการณ์เด็กข้ามชาติและแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2562 <https://lpnthailand.files.wordpress.com/2017/04/unnamed-file.pdf>

เป็นส่วนใหญ่ มีข้อเสนอแนะว่า (1) ประเทศไทยควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการดูแลกลุ่มประชากรข้ามชาติซึ่งเป็นเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีอย่างชัดเจน (2) ประเทศไทยควรจัดระบบลงทะเบียนที่สามารถระบุสถานะบุคคลแก่ประชากรกลุ่มแรงงานและเด็กข้ามชาติในฐานะผู้ย้ายถิ่นมายังประเทศไทย เพื่อที่จะสามารถติดตามและกำหนดแนวปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้ตามสิทธิที่พึงมีและพึงได้รับตามกฎหมาย เพราะในขั้นตอนของการลงทะเบียนยังปรากฏข้อผิดพลาดของข้อมูล อาทิ ชื่อ อายุ อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถระบุสิทธิของประชากรกลุ่มนี้ทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติได้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน (3) หน่วยงานภาครัฐควรจัดระบบลงทะเบียนสำหรับเด็กข้ามชาติที่มีอายุระหว่าง 15 – 18 ปี ไว้เป็นกลุ่มพิเศษ เพราะเป็นกลุ่มประชากรข้ามชาติที่ปรากฏช่องว่างทางสถิติ กล่าวคือ ประชากรกลุ่มนี้กระจายตัวอยู่ในกลุ่มนักเรียน แรงงานข้ามชาติ และบางส่วนไม่สามารถระบุหรือติดตามข้อมูลได้ โดยเฉพาะกรณีของเด็กข้ามชาติที่กลายเป็นแรงงานผู้เยาว์ระหว่างช่วงอายุดังกล่าวนี้แต่ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลสถิติตามความเป็นจริงของประชากรกลุ่มนี้ได้ (4) เด็กต่างชาติที่เกิดในประเทศไทยควรได้รับใบรับรองการจดทะเบียนด้วยการเกิด เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของเด็กในอนาคต โดยเฉพาะสิทธิทางการศึกษาที่ยึดโยงกับเลข 13 หลักที่ระบุสถานะของบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย²⁶ ได้ศึกษาเรื่องการศึกษาของบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า (1) รัฐบาลไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่อง การศึกษาของเด็กข้ามชาติ ประกอบกับรายละเอียดที่สื่อสารไปยังโรงเรียนยังไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุม ทำให้โรงเรียนหลายแห่งยังไม่รับเด็กข้ามชาติเข้าเรียน (2) เนื่องจากความสามารถด้านภาษา ต่างชาติ ทำให้เกิดปัญหาการสื่อสารระหว่างครูและเด็กข้ามชาติ (3) โรงเรียนต้องแบกรับภาระด้านค่าใช้จ่าย บ่อยครั้งที่โรงเรียนต้องมีภาระในการจ้างล่ามหรือผู้ประสานงานในพื้นที่

โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้ (1) สนับสนุนให้เกิดอาสาสมัครข้ามชาติด้านการศึกษา โดยจะทำหน้าที่คล้ายกับอาสาสมัครข้ามชาติด้านสุขภาพ โดยจะช่วยแนะนำเด็กข้ามชาติที่อยู่ในวัยเรียนในพื้นที่เข้าสู่ระบบการศึกษาช่วยติดต่อโรงเรียน แนะนำแนวทางและเป็นที่ปรึกษาด้านการศึกษาให้แก่ผู้ปกครองของเด็ก (2) จัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างโรงเรียนของรัฐและศูนย์การเรียนรู้ อย่างสม่ำเสมอ ผู้ปกครองของเด็กข้ามชาติมีความต้องการทางด้านการศึกษาของบุตรหลานตนเองที่

²⁶ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, “การศึกษาของบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsrbeta/FileUpload/PDF/Report-File-503.pdf>

แตกต่างกันออกไป โดยบางส่วนต้องการให้บุตรหลานเรียนในโรงเรียนไทย ในขณะที่บางส่วนต้องการให้เด็กเรียนรู้ภาษาพม่าหรือภาษาท้องถิ่นเดิมของบิดามารดา ในขณะที่เด็กเองอาจจะมีการเรียนสลับกันไปมาระหว่างระบบการศึกษาของ 2 ประเทศดังนั้นโรงเรียนและศูนย์การเรียนรู้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการพบปะพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อลดช่องว่างทางการให้บริการการศึกษา

(3) สร้างช่องทางให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้มีบทบาทในการสนับสนุนและบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ ในปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้บริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งมักจะได้รับการสนับสนุนทุนมาจากหน่วยงานภายนอก อย่างไรก็ตาม อบต.ที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่ในพื้นที่จำนวนมากควรจะมีส่วนในการสนับสนุนการบริการทางการศึกษานี้ด้วย เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการให้บริการของศูนย์การเรียนรู้เหล่านี้ในชุมชน

(4) ศึกษาทบทวนเนื้อหาสาระของบทเรียน ทบทวนเนื้อหาสาระของหนังสือแบบเรียนและหลักสูตรให้เป็นที่ยอมรับในกลุ่มนักเรียนสัญชาติอื่นๆ โดยเฉพาะในประเด็นเนื้อหาทางประวัติศาสตร์ที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติและวัฒนธรรมได้

(5) เปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนได้มีส่วนสนับสนุนทุนแก่โรงเรียน เนื่องจากมีโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดสมุทรสาครจำนวนมากต่างได้รับประโยชน์จากการทำงานของแรงงานข้ามชาติ ดังนั้นทางจังหวัดจึงควรเป็นสื่อกลางในการเปิดให้โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้มีโอกาสในการสนับสนุนทุนที่จำเป็นแก่โรงเรียน

การศึกษาวิจัยที่ผ่านมาเจาะจงไปในเรื่องการแก้ไขโครงสร้างโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้การรับรองสิทธิมีแนวทางที่ชัดเจนแก่เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว และเน้นส่งเสริมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่สามารถควบคุมโรงเรียนนอกระบบไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายการส่งเสริมการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว อีกทั้งการส่งเสริมในโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยความร่วมมือจากหน่วยงานท้องถิ่นจะทำให้การเข้าถึงสิทธิการศึกษาเกิดความสำเร็จอย่างเช่นตัวอย่างจากโครงการจังหวัดอุดรธานี

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาความร่วมมือในการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว จากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ทั่วการศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาเรื่องดังกล่าวในส่วนของจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบกับพื้นที่ของจังหวัดมีเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้ได้ข้อมูลที่ต้องการและเป็นปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

2.4 ประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์

ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นในการวิเคราะห์ เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงเนื้อหาสาระในการศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติ และเด็กต่างด้าวจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ทั่วศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2 โดยแบ่งประเด็นในการศึกษาวิเคราะห์ออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

1. ข้อกำหนดเชิงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยรัฐ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ
2. สามารถในการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว ได้แก่ ปัจจัยในการขับเคลื่อนนโยบาย ปัญหาและอุปสรรค และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ
3. ความสามารถในการรองรับของโรงเรียน ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานงบประมาณสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประชาสัมพันธ์การรับสมัครนักเรียน การยืนยันตัวตน และติดตามนักเรียน

2.5 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

เด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย หมายถึง เด็กวัยเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยอาศัยอยู่ในประเทศไทย ที่เข้ารับการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

1. เด็กที่ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร หมายถึง เด็กที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร
 2. เด็กที่ไม่มี ทร.13 หมายถึง เด็กต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยไม่อยู่ในทะเบียนกลาง ใช้รหัสหน้าด้วย G โดยได้รับรหัสประจำตัวจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว
 3. เด็กที่มีทร.13 หมายถึง เด็กที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย แต่มีชื่ออยู่ในทะเบียนกลาง
- เด็กต่างด้าว** หมายถึง เด็กที่มีสัญชาติต่างชาติดำรงอยู่ในประเทศไทยและมีหลักฐานแสดงตัวตน

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา เริ่มตั้งแต่อายุ 3 ปี แต่ไม่เกินอายุ 20 ปีตามข้อมูลที่รายงานเข้าสู่ระบบ DMC (ระบบการจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล)

บทที่ 3

ข้อมูลพื้นฐาน

ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยเรื่องการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ทั่วการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2 มีดังนี้

- 3.1 สถานการณ์ทั่วไปการศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี
- 3.2 ที่มาของสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวในประเทศไทย
- 3.3 กฎหมาย นโยบายและแผนในสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว
- 3.4 โครงสร้างการบริหารของราชการ

3.1 สถานการณ์ทั่วไปการศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี

เขตพื้นที่บริการการศึกษาดังกล่าวในจังหวัดอุบลราชธานีที่ได้นักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าว พบว่าเป็นพื้นที่บริเวณชายแดนริมแม่น้ำโขงซึ่งอยู่ตรงข้ามกับ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เนื่องจากพื้นที่ชุมชนฝั่งไทยได้เคยได้รับผลกระทบจากการอพยพย้ายถิ่นเป็นจำนวนมากของประชาชนลาว ด้วยเหตุการณ์สงครามกลางเมืองลาวเมื่อ พ.ศ. 2518 สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายเกษมฉัตร ชูวงศ์¹ ประเทศลาวได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสหราชอาณาจักรลาวเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีการยึดอำนาจซึ่งแบ่งเป็นลาวแดงซึ่งถูกเรียกว่าเป็นฝ่ายคอมมิวนิสต์และลาวขาวถูกเรียกว่าฝ่ายไม่ใช่อคอมมิวนิสต์ ในขณะนั้นมีการอพยพขับไล่กันทำให้ประชาชนลาวบางส่วนต้องย้ายหนีข้ามมายังชายแดนฝั่งไทย จนถึง พ.ศ. 2521 ผู้อพยพลาวถูกย้ายให้ไปอยู่ที่ศูนย์อพยพของจังหวัดอุบลราชธานีและถูกผลักดันให้อพยพไปยังประเทศที่ 3

แม้ว่าผู้อพยพจะสามารถเคลื่อนย้ายถิ่นกลับสปป.ลาวได้ตามปกติหลังจากเหตุการณ์สงครามกลางเมืองสงบลง แต่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นไปมาระหว่างประชาชนทั้งคนไทยและคนลาวในบริเวณชายแดนริมแม่น้ำโขง เนื่องจากลักษณะความสัมพันธ์ในบริเวณชุมชนไทยริมแม่น้ำโขงของคน

¹ เกษมฉัตร ชูวงศ์, ผู้ใหญ่บ้านบึงขวย, สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์, ชุมชนบ้านบึงขวย หมู่ที่ 2 ตำบลเขมราฐ, 12 พฤษภาคม 2562.

ไทยและคนลาวเปลี่ยนเป็นแบบเครือญาติและพี่น้องกัน เพราะเกิดการสร้างครอบครัวไทยลาวครั้งเมื่อมีการอพยพจากสงครามในระหว่างช่วง 20 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ทำให้ปัจจุบันพบว่ามีความต้องการลงทะเบียนในการระบุสัญชาติของเด็กลาวเพื่อให้ได้สิทธิเรียนฟรี 15 ปีในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเขตโรงเรียนนั้น ๆ เป็นชุมชนที่มีเครือญาติของนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวอาศัยอยู่ ทั้งนี้ฝ่ายปกครองของไทยซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านตามหมู่บ้านต่างมีความคุ้นเคยในการเดินทางเข้ามาของชาวลาวในบริเวณชุมชนของตนเป็นอย่างดี ทั้งในลักษณะการค้าเพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าบริโภค การจ้างงานแรงงานเกษตรกรรม และการพึ่งพาอาศัยระหว่างเครือญาติของทั้งสองฝั่งที่มีมานาน โดยส่วนมากจึงไม่มีปัญหาในการควบคุมดูแลคนลาวในการเดินทางเข้าออกภายในชุมชนริมชายแดนแม่น้ำโขง ผู้ใหญ่บ้านสามารถกำกับดูแลโดยการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดให้ต้องเดินทางไปกลับได้ในระหว่างวันเท่านั้น ทำให้ไม่มีคนลาวเดินทางมาและตกค้างในฝั่งชายแดนไทย

จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2534 เริ่มมีการจัดระเบียบทะเบียนราษฎรเพื่อใช้เป็นหลักฐานระบุตัวตน ทำให้เกิดความเข้มงวดมากขึ้นในการตรวจตราเอกสารเดินทางเพื่อข้ามมาฝั่งไทย โรงเรียนและผู้ใหญ่บ้านจะให้ความเมตตาและเอื้อเฟื้อแก่เด็กลาวทั้ง 2 รูปแบบนี้ เนื่องจากมีความสนิทคุ้นเคยกัน จากรุ่นบรรพบุรุษที่เป็นเครือญาติของคนไทยในชุมชนที่เข้าเรียนตามเขตบริการการศึกษา อย่างไรก็ตามการปรับตัวของชาวลาวโดยวิธีใช้หนังสือเดินทางและใช้จุดผ่านแดนถาวรในการเข้าออกชายแดนริมแม่น้ำโขงจนถึงปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นมาตรฐาน ซึ่งทำให้การเดินทางเข้ามาฝั่งชายแดนไทยให้เป็นไปตามระเบียบและข้อปฏิบัติจากการแบ่งเขตดินแดนการปกครองของไทยและสปป.ลาวยังคงเป็นปัญหาด้วยเหตุผลของวิถีชีวิตริมแม่น้ำโขงยังคงดำเนินตามแบบอดีตตามที่กล่าวถึงข้างต้น

จำนวนนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวที่พบมากที่สุดที่สุดในจังหวัดอุบลราชธานีอยู่ในพื้นที่ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานี เขต 2 (สพป.) ซึ่งเป็นเขตบริการการศึกษาที่ติดริมแม่น้ำโขงกับสปป.ลาว โดยนักเรียนเข้าลงทะเบียนเรียนในช่วงประถมศึกษามากที่สุดเป็นจำนวน 330 คนจากจำนวนนักเรียนติด G ทุกระดับชั้นทั้งหมด 486 คน ส่วนใหญ่มาจากสปป.ลาวโดยมีความต้องการเรียนหนังสือถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และจะออกไปทำงานประกอบอาชีพเพื่อช่วยบิดามารดาหรือเดินทางกลับเพื่อไปเรียนต่อในประเทศของตน ในจังหวัดอุบลราชธานีพบว่าเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวเคลื่อนย้ายเข้ามาส่วนใหญ่เด็กเข้ามาพร้อมกับครอบครัวมักจะไม่มีการเอกสารเกิดและไม่มีสถานะทางทะเบียนทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ทำให้แยกกรณีของนักเรียนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย 2 ลักษณะคือ นักเรียนติด G และนักเรียนต่างด้าว

ตารางที่ 3.1 จำนวนนักเรียนติด G ปีการศึกษา 2561²

ชื่อเขต	รวมก่อน ประณม	รวม ประณม	รวมม.ต้น	รวมม.ปลาย และเทียบเท่า	รวม ทั้งหมด
ภาพรวมระดับประเทศ	14,861	44,811	5,532	533	65,737
สพป.และสพม.อุบลราชธานี	92	330	60	4	486
สพม.เขต 29 (อุบลราชธานี , อำนาจเจริญ)	0	0	22	4	26
สพป.อุบลราชธานี เขต 1	7	26	1	0	34
สพป.อุบลราชธานี เขต 2	32	126	15	0	173
สพป.อุบลราชธานี เขต 3	31	96	13	0	140
สพป.อุบลราชธานี เขต 4	3	3	0	0	6
สพป.อุบลราชธานี เขต 5	19	79	9	0	107

โดยนักเรียนติด G คือ นักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรจึงไม่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก โดยโรงเรียนจะดำเนินการเข้าระบบ DMC (ระบบการจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล) เพื่อกำหนดรหัสประจำตัวผู้เรียนซึ่งรหัสจะขึ้นต้นด้วยอักษร G และตามด้วยตัวเลข 12 หลัก ใช้ในการเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

โดยนักเรียนต่างด้าว คือ นักเรียนที่ไม่ต้องขอเลข G จากระบบ DMC ได้แก่ (1) นักเรียนที่มีบัตรต่างด้าว/ใบสุทธิที่มีเลข 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย 00 หรือ 0 (2) นักเรียนที่ได้ขอบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีฐานะทางทะเบียน จากกระทรวงมหาดไทย (3) นักเรียนที่มีบัตรประจำตัวประชาชนคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจากกระทรวงมหาดไทย

การเดินทางมาโรงเรียนตามชายแดนริมแม่น้ำโขงของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวจากฝั่งสปป.ลาวมี 2 รูปแบบจากข้อมูลของนายมนูญ ก้อมสา³ คือ นักเรียนอาศัยอยู่ฝั่งไทยที่เป็นบุตรของ

² ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารการศึกษา กลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, “จำนวนนักเรียนติด G ปีการศึกษา 2561,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2562 <https://portal.bopp-obec.info/obec61/publicstat/download/country/2561-1-gid.csv>

แรงงานรับจ้างจะเดินทางมาเรียนหนังสือตามปกติเหมือนเด็กไทยเพราะเข้ามาอาศัยในบริเวณชุมชนฝ่งไทย และนักเรียนอาศัยอยู่ฝ่งสปป.ลาวจะเดินทางด้วยเรือโดยนั่งมาเรียนพร้อมกันและเดินทางแบบไปเช้าเย็นกลับฝ่งสปป.ลาว ซึ่งใช้เวลาเดินทางจากฝ่ง สปป.ลาวมาขึ้นฝ่งไทยที่ท่าชุมชนหรือท่าประเพณีประมาณ 5-10 นาที ทั้งนี้วิธีการเดินทางข้ามมาฝ่งไทยของชาวลาวยังคงเคยชินกับการนั่งเรือเพื่อขึ้นฝ่งที่ไทยและไม่นิยมทำพาสปอร์ตหรือมีหนังสือเดินทางจากฝ่งสปป.ลาว เนื่องจากสมัยก่อนยังไม่มี การตรวจตราใดๆ ทำให้มีการข้ามฝ่งไปมาได้สะดวกสามารถไปมาหาสู่กันได้โดยอาศัยกันแบบพี่น้อง อีกทั้งความเป็นอยู่ของทั้งสองชุมชนทั้งฝ่งไทยและลาวยังเป็นชุมชนเกษตรกรรมและมีวัฒนธรรมประเพณีที่คล้ายกัน เช่น การเข้าวัดทำบุญของศาสนิกชน งานทำบุญขึ้นบ้านใหม่ งานแต่งงาน เป็นต้น ทำให้ในอดีตไม่มีการแจ้งหรือทำบัตรใดๆ และสามารถเดินทางไปมาช่วงเวลากลางคืนได้

ผลกระทบจากปัญหาที่กล่าวมานี้ส่งผลต่อเรื่องสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว ในเรื่องสถานการณ์การติดตามนักเรียนที่มาจากฝ่ง สปป.ลาวให้เข้าเรียนตามกำหนดปีการศึกษาที่ได้รับหลังจากลงทะเบียนเพื่อได้รับสิทธิการเรียนฟรี 15 ปี ตามระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 โดยโรงเรียนเป็นหน่วยงานราชการที่ประสบปัญหานี้โดยตรง เนื่องจากรับผิดชอบภาระในการดำเนินการเบิกเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าศึกษาเล่าเรียนให้กับเด็กกลุ่มนี้ ซึ่งสภาพปัญหาหลังการเบิกเงินงบประมาณได้แก่ เด็กหายไม่เข้าเรียนและไม่สามารถติดต่อเด็กและผู้ปกครองได้ เด็กหายไม่เข้าเรียนเป็นเวลาหลายภาคเรียนและต้องการกลับมาเรียนใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้ยังไม่มีระเบียบขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาหากโรงเรียนประสบปัญหาเหล่านี้ ทำให้แต่ละโรงเรียนบริเวณชายแดนต้องรับผิดชอบและแก้ไขปัญหาเอง ซึ่งส่งผลต่อทัศนคติในการรับเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวเข้าโรงเรียนและขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ พ.ศ. 2548

3.2 ที่มาของสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวในประเทศไทย

เนื่องด้วยประเทศไทยเป็นที่ตั้งของฐานอุตสาหกรรมหลากหลายประเภทและสามารถเป็นประเทศศูนย์กลางในการเดินทางของภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่สนับสนุนต่อการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาของประชากรในประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใกล้เคียงอื่นๆ ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาจากการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่เข้ามาในประเทศ ทำให้รัฐจำเป็นต้องเอื้อสิทธิขั้น

³ มนูญ ก้อมสา, ผู้ใหญ่บ้านนาเมือง, สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์, ชุมชนบ้านนาเมือง หมู่ที่ 3 ตำบลนาแวง, 12 พฤษภาคม 2562.

พื้นฐานบางประการอย่างเป็นธรรมต่อประชากรที่อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทย โดยสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวถูกระบุให้อยู่ในยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 18 มกราคม 2548

ตารางที่ 3.2 สิทธิการศึกษาของผู้หลบหนีเข้าเมืองประเภทต่าง ๆ, ผู้ศึกษา

ยุทธศาสตร์ แก้ปัญหาผู้ หลบหนีเข้า เมืองทั้งระบบ	ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย			
กลุ่มเป้าหมาย	กลุ่มเป้าหมายที่ 1 ชนกลุ่มน้อยและ กลุ่มชาติพันธุ์ที่ อพยพเข้ามาอาศัย อยู่เป็นเวลานาน และกลับประเทศ ต้นทางไม่ได้	กลุ่มเป้าหมายที่ 2 แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)	กลุ่มเป้าหมายที่ 3 กลุ่มที่มี นโยบายเฉพาะ อาทิ ผู้หนีภัย การสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้า เมืองชาวโรฮิงญา ชาวเกาหลีเหนือ	กลุ่มเป้าหมายที่ 4 กลุ่มผู้หลบหนี เข้าเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจาก กลุ่มเป้าหมาย ที่ 1 - 3
สิทธิด้าน การศึกษา	สิทธิด้านการศึกษา ให้เป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548	สิทธิด้านการศึกษา ให้เป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548	อนุญาตให้จัด การศึกษาได้ใน พื้นที่พักพิงตาม มติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548	จากการศึกษา ไม่พบนโยบาย ด้านสิทธิด้าน การศึกษา สนับสนุน กลุ่มเป้าหมายนี้

จากรูปแบบยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยพบว่ารัฐคำนึงถึงการกำหนดสถานะบุคคลและการจัดการแรงงานต่างด้าวให้สามารถอยู่ในประเทศอย่างถูกกฎหมายก่อนเป็นภารกิจอย่างแรกและให้สิทธิการศึกษาของเด็กต่างด้าวเป็นสิทธิรับรองในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง อย่างไรก็ตามรัฐบาลจะให้การสนับสนุนเด็กต่างด้าวที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายที่ 1 และ 2 โดยใช้หลักเกณฑ์และขั้นตอนการเข้าศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548

กลุ่มเป้าหมาย 1 ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานาน และกลับประเทศต้นทางไม่ได้ มีการกำหนดใช้ 3 กลุ่มโดยมีด้านการกำหนดสถานะของกลุ่มเป้าหมาย 3 ระยะได้แก่ อพยพเข้ามาจนถึงวันที่ 18 มกราคม 2538 อพยพเข้ามาตั้งแต่ 19 มกราคม 2538 จนถึง 18 มกราคม 2548 และเข้ามาหลัง 18 มกราคม 2548 ด้านการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งสิทธิด้านการศึกษาให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 รวมทั้งพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทยเข้ามีส่วนร่วม ด้านการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะและสิทธิ

กลุ่มเป้าหมาย 2 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) มีการกำหนดใช้ 4 กลุ่มสำหรับกลุ่มเป้าหมายนี้ซึ่งมีด้านการปรับปรุงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย ด้านการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติในระบบผ่อนผัน โดยสิทธิด้านการศึกษาให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 รวมทั้งให้พิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทยเข้ามีส่วนร่วม ด้านการใช้กระบวนการชุมชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาสนับสนุนเพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

กลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่มที่มีนโยบายเฉพาะ อาทิ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญา ชาวเกาหลีเหนือ มีการกำหนดใช้ 2 กลุ่มโดยมีด้านการควบคุมทั่วไปและด้านการควบคุมเป็นการเฉพาะซึ่งมีระบอบอนุญาตให้จัดการศึกษาได้ในพื้นที่พักพิงตามมติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 ภายใต้การควบคุมดูแลของทางการ

กลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ 1 (กลุ่มเป้าหมาย 1 - 3) จากการศึกษาไม่พบการใช้กลยุทธ์และมีเพียงมาตรการในการจัดการกับกลุ่มเป้าหมายนี้

3.3 กฎหมายและนโยบายในสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว

3.3.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มีการจัดระบบการศึกษาในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ปี พ.ศ. 2545 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ปี พ.ศ. 2553 โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบใหญ่ คือ การศึกษาในระบบโรงเรียน โดยเงื่อนไขของการสำเร็จศึกษาเป็นไปอย่างชัดเจนและแน่นอน การศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยให้การจัดการศึกษามีความยืดหยุ่นสามารถรับสมัครบุคคลเข้าศึกษาได้ตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไปและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่

ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพความพร้อม และโอกาส นอกจากนี้มีเพิ่มเติมประเด็นของการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการศึกษาในอนาคต ให้มีลักษณะของการมีส่วนร่วมของชุมชนใน 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านวิชาการ เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรการเรียนรู้ ร่วมเป็นวิทยากรเกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่น
2. ด้านการจัดการและสนับสนุนงบประมาณ ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา ร่วมช่วยเหลือเรื่องทุนการศึกษา
3. ด้านครูและบุคลากร ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร
4. ด้านการบริหารทั่วไป ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดนโยบาย จัดทำธรรมนูญโรงเรียน กำหนดวิสัยทัศน์ และการจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน เป็นต้น

3.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 มาตรา 54 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เรื่อง ให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ข้อ 2 ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเตรียมการเพื่อจัดให้เด็กเล็กก่อนวัยเรียนได้รับการดูแลและพัฒนาทางร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาโดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ข้อ 3 ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี ให้มีมาตรฐานและคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และรัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงต้องดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามข้อบัญญัติ

3.3.3 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548

เพื่อเปิดโอกาสแก่ทุกคนให้ได้รับการศึกษาในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ได้มีการยกเลิกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนใน

สถานศึกษา พ.ศ. 2535 และขยายโอกาสทางการศึกษาของบุคคลที่ ซึ่งเดิมจำกัดไว้ให้เฉพาะบางกลุ่ม บางระดับการศึกษา ทำให้สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่การศึกษา (ยกเว้นกลุ่มที่หลบหนีภัยจากการสู้รบ จัดให้เรียนได้ในพื้นที่พักพิง) ทั้งนี้โดยที่สถานศึกษาสามารถขอ งบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายเมื่อ รับเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวเข้าศึกษา โดยเด็กเหล่านี้สามารถแจ้งขอออกนอกเขตกำหนดตลอด การศึกษา หากเกิดกรณีมีกฎหมายควบคุมเฉพาะให้จำกัดพื้นที่อยู่อาศัย ก็สามารถเดินทางไปศึกษา เป็นระยะเวลาตามหลักสูตร โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราว โดยการยื่นคำร้องและยังสามารถ ได้รับหลักฐานสำเร็จทางการศึกษาเมื่อเรียนจบหลักสูตร

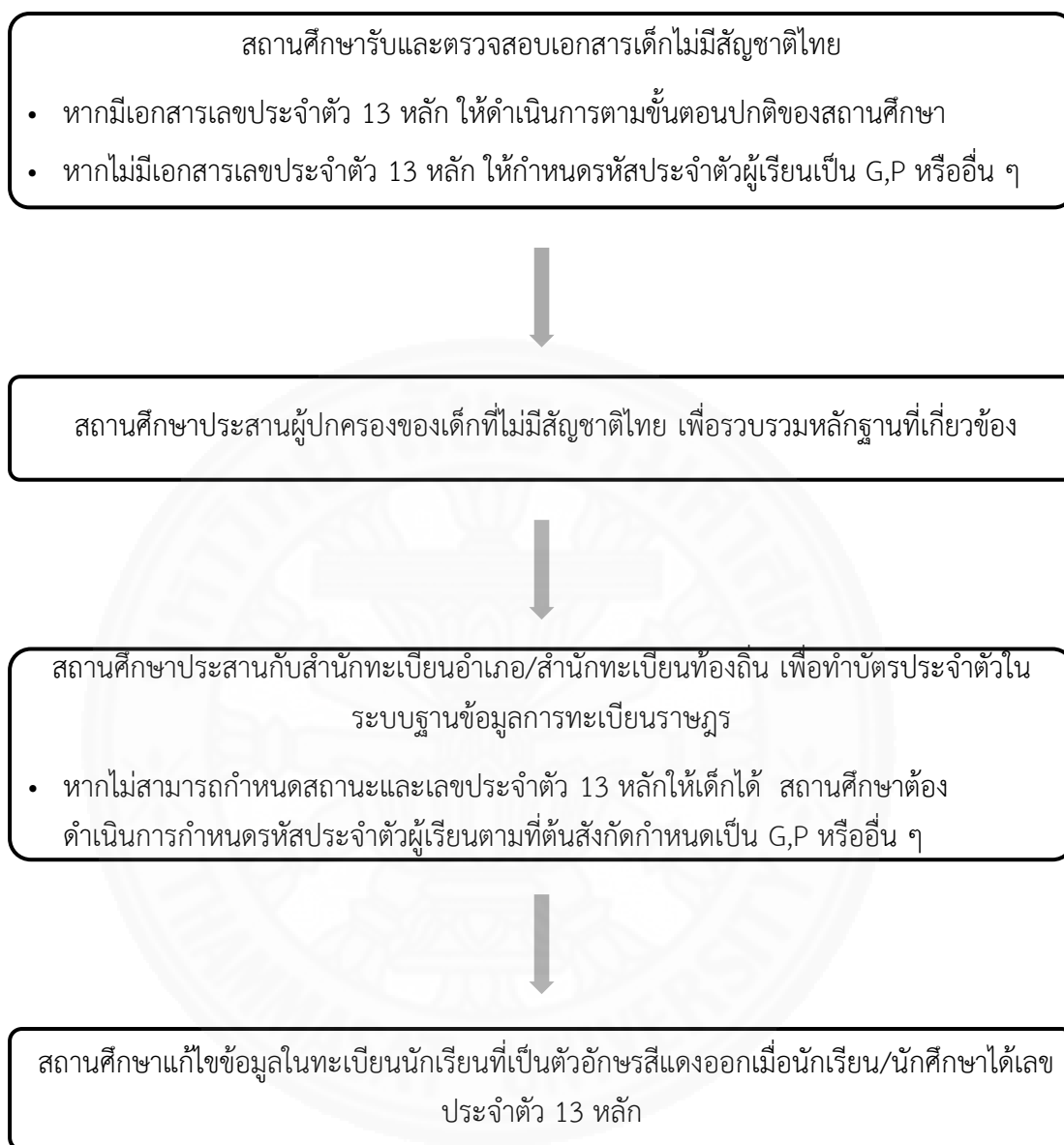
โดยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ประกอบกับมาตรา 5 และมาตรา 31 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับ ที่ 2) พ.ศ. 2545 ตามมติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวง ศึกษาเพื่อเปิดโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว โดยมีแนวทางดังนี้

ตารางที่ 3.3 ข้อกำหนดใหม่สำหรับผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย, ผู้ศึกษา

โอกาสในการเข้าถึงสิทธิของ เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่าง ด้าวตามระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนใน สถานศึกษา พ.ศ. 2548	- ยกเลิกการใช้หลักฐานวัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียน นักศึกษา
	- ยกเลิกการจำกัดการศึกษาในบางระดับหรือบางพื้นที่ การศึกษา
	- โรงเรียนสามารถขอ งบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว
	- เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวสามารถขอออกนอกเขต กำหนดตลอดการศึกษาโดยการยื่นคำร้อง
	- เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวสามารถได้รับหลักฐานสำเร็จ ทางการศึกษา

การกำหนดใช้ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การรับนักเรียน นักศึกษาที่ไม่ มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ปีการศึกษา 2560 ได้เพิ่มเติมแนวทางในการแก้ไข ปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎรของนักเรียนไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวในสถานศึกษาสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ โดยประกาศใช้ในสถานศึกษานำไปปฏิบัติมี 3 แนวทางดังนี้

ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการแก้ไขปัญหสถานะทางทะเบียนราษฎรโดยสถานศึกษา, ผู้ศึกษา



1) ให้สถานศึกษารับเด็กหรือบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยเข้าเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 และตรวจสอบเอกสาร หลักฐานทางทะเบียนราษฎรของเด็กหรือบุคคลที่สมัครเข้าเรียน หากมีเอกสารหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือเลขประจำตัว 13 หลัก ให้ดำเนินการตามขั้นตอนปกติของสถานศึกษา หากไม่มีเอกสารหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือเลขประจำตัว 13 หลัก ให้สถานศึกษากำหนดรหัสประจำตัวผู้เรียนตามที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดเป็น G,P หรืออื่นๆ และให้ใช้เลขรหัสประจำตัวนั้นไปจนกว่าเด็กจะได้รับเลขประจำตัว 13 หลัก

2) ให้สถานศึกษาประสานผู้ปกครองของเด็กหรือบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรและเลขประจำตัว 13 หลัก เพื่อรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องและประสานกับสำนักทะเบียนอำเภอ/สำนักทะเบียนท้องถิ่น เพื่อแจ้งขอจัดทำเอกสารทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวในระบบฐานข้อมูลทางทะเบียนราษฎร และนำเลขประจำตัว 13 หลักมาใช้เป็นฐานข้อมูลผู้เรียน ในกรณีตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นบุคคลที่ไม่สามารถกำหนดสถานะและเลขประจำตัว 13 หลัก ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร อาทิ กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศหรือเดินทางไปกลับบริเวณชายแดนหรือเป็นบุคคลที่ไม่มีตัวตน ให้สถานศึกษากำหนดรหัสประจำตัวผู้เรียนเป็น G,P หรืออื่น ๆ

3) เมื่อนักเรียนได้รับการจัดทำเอกสารทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัว 13 หลักเรียบร้อยแล้ว ให้สถานศึกษาแก้ไขข้อมูลในทะเบียนนักเรียนที่เป็นตัวอักษรสีแดงออก

3.3.4 ระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาจากนโยบายเรื่องฟรี 15 ปี พ.ศ.2551

แนวทางการบริหารจัดการเมื่อสถานศึกษาได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว ให้สถานศึกษาจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี ทั้งนี้แผนปฏิบัติการประจำปีต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำกับ ติดตาม ตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานตามโครงการฯ และนโยบาย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการเงินงบประมาณและงบเงินอุดหนุนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยเงินงบประมาณ งบเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป ให้เป็นรายการที่สำคัญต่อการจัดการศึกษาของนักเรียนตามนโยบายการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 5 รายการ ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งมีรายละเอียดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ดังนี้

1. ค่าจัดการเรียนการสอน

1.1 เงินอุดหนุนรายหัว มีเกณฑ์การจัดสรรให้ ระดับก่อนประถมศึกษา 850 บาท/คน/ภาคเรียน (1,700 บาท/คน/ปี) จนถึง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 1,900 บาท/คน/ภาคเรียน (3,800 บาท/คน/ปีการศึกษา)

1.2 ค่าใช้จ่ายรายหัวส่วนเพิ่มเติม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2552 อนุมัติในหลักการสนับสนุนงบประมาณอุดหนุนรายหัวเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนโรงเรียน

ประถมศึกษาขนาดเล็ก ในอัตรา 500 บาท/คน/ปี และนักเรียนโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กในอัตรา 1,000 บาท/คน/ปี

2. ค่าหนังสือเรียน มีเกณฑ์การจัดสรรให้ ระดับก่อนประถมศึกษา ๒๐๐.๐๐ บาท/คน/ปี จนถึง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 1,109.00 บาท/คน/ปี

3. ค่าเครื่องแบบนักเรียน มีเกณฑ์การจัดสรรให้ ระดับก่อนประถมศึกษา 300 บาท/คน/ปี จนถึง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 500 บาท/คน/ปี

4. ค่าอุปกรณ์การเรียน มีเกณฑ์การจัดสรรให้ ระดับก่อนประถมศึกษา 100 บาท/ภาคเรียน จนถึง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 230 บาท/ภาคเรียน

5. ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน มีเกณฑ์การจัดสรรให้ ระดับก่อนประถมศึกษา 215 บาท/ภาคเรียน จนถึง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 475 บาท/ภาคเรียน ซึ่งกิจกรรมที่ดำเนินการ ประกอบด้วย กิจกรรมวิชาการ กิจกรรมคุณธรรม/ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด ทัศนศึกษา และการบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT)

3.3.5 พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา(กสศ.) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ จัดทำโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer: CCT) ด้วยพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มาตรา 5(2) กำหนดวัตถุประสงค์ ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) เพื่อให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนเงิน และค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กและเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาส และผู้ด้อยโอกาสจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ เงินอุดหนุนที่กสศ. จัดสรรให้แก่ นักเรียนยากจนพิเศษตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด โดยนักเรียนยากจนพิเศษที่ได้รับเงินจากกสศ. จะต้องรักษาอัตราการมาเรียนที่สูงกว่าร้อยละ 80 ของเวลาเรียนทั้งหมดโดยเชื่อมโยงข้อมูลนักเรียนยากจนผ่านระบบการคัดกรองปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน ให้แก่นักเรียนยากจนพิเศษในสถานศึกษาสังกัดของสพฐ.

ตารางที่ 3.4 การเบิกจ่ายและสัดส่วนเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข⁴

เงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษ 3,000 บาท/คน/ปี*		จำนวนเงินในการโอนเงิน ต่อภาคเรียน		จำนวนเงินในการโอนเงิน ต่อภาคเรียน	
ตรงไปที่ ครอบครัว นักเรียน	สถานศึกษา บริหารจัดการ	ภาคเรียนที่ 1/2562	ภาคเรียนที่ 2/2562	ผู้ปกครอง/ นักเรียน	สถานศึกษา
1,500 บาท/ปี	1,500 บาท/ปี	1,000	2,000	50%	50%

ลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณของกสศ. จะโอนเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมี เงื่อนไข (Conditional Cash Transfer: CCT) ให้ตามช่องทางที่นักเรียนยากจนพิเศษขอรับเงินอุดหนุน ซึ่งประกอบด้วย ทางเลือก 2 ช่องทาง ดังนี้ (1) เข้าบัญชีธนาคารของสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่ กสศ. กำหนดเรื่องการเปิดบัญชีธนาคาร) สำหรับ กรณีที่นักเรียนยากจนพิเศษขอรับเงินสดผ่านสถานศึกษา โดยวิธีการและการจัดส่งหลักฐานการรับเงิน ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายที่ กสศ. กำหนด (2) เข้าบัญชีธนาคารของนักเรียนยากจนพิเศษ/ผู้ปกครองของนักเรียนยากจนพิเศษรายนั้นๆ

3.4 โครงการบริหารส่วนราชการ

3.4.1 โครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการเป็น 5 องค์หลัก คือ สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

⁴ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, "คู่มือการดำเนินงานระบบคัดกรองปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนและคู่มือการรับเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข" สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2562 https://obec.blob.core.windows.net/cdn/pdf/คู่มือการดำเนินงานระบบปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน_621.pdf

สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และในการจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาคนั้น จังหวัดอุบลราชธานี มีหน่วยงานที่จัดการศึกษา ดังนี้

1. หน่วยงานทางการศึกษา สังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สพ.ศธ.) ประกอบด้วย สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค มีผลให้เกิดคณะกรรมการศึกษาจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนราชการภูมิภาคจากการปรับโครงสร้างใหม่ของรัฐที่ส่งเสริมให้ส่วนราชการเข้าทำงานในระดับพื้นที่มากขึ้น ซึ่งกำหนดอำนาจดังนี้
 1. กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับ
 2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด
2. หน่วยงานทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประกอบด้วย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) และกำกับดูแลโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา
3. หน่วยงานทางการศึกษา สังกัดส่วนราชการอื่น ๆ นอกกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

3.4.2 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

พ.ศ. 2543

บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาและสามารถบริหารจัดการด้วยตนเองได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านต่างๆ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการฯ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาในสถานศึกษาขนาดเล็ก ให้มีคณะกรรมการฯ จำนวน 9 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา จำนวน 15 คน ประกอบด้วย

- | | |
|---|------------|
| 1. ประธานกรรมการ | |
| 2. กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง | จำนวน 1 คน |
| 3. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู | จำนวน 1 คน |
| 4. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน | จำนวน 1 คน |
| 5. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | จำนวน 1 คน |
| 6. กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า | จำนวน 1 คน |

7. กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ หรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่จำนวนหนึ่งรูปหรือหนึ่งคนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กและจำนวนสองรูปหรือสองคนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่

8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวนหกคนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่

9. ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

จากการเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อประเด็นการศึกษาเกิดขึ้นจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2525 ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2539 เพื่อให้เกิดผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม และกำหนดใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 โดยหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษารวมทั้งการพัฒนาองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้

ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาในสถานศึกษายังมีบทบาทของการส่งเสริมให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐานมีแนวปฏิบัติ นอกจากนี้มีให้บทบาทในการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ ดังต่อไปนี้

1. สถานศึกษาจัดทำข้อมูล สารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับจำนวนผู้เรียนการคมนาคมสภาพทางเศรษฐกิจ
2. สนับสนุนและจัดหาที่เรียนให้แก่เด็กในพื้นที่บริการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาให้มากที่สุด
3. จัดหาทุนการศึกษาและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ แก่ผู้เรียนที่ขาดแคลน

บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการอภิปรายในเรื่องการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ครอบคลุมศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2 โดยจะอภิปรายตามลำดับดังนี้

- 4.1 ข้อกำหนดเชิงนโยบายและโครงสร้างการบริหาร
- 4.2 ความสามารถในการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว
- 4.3 ความสามารถในการรองรับของโรงเรียน

4.1 ข้อกำหนดเชิงนโยบายและโครงสร้างการบริหาร

4.1.1 โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างการบริหารงานแบบสายบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.ศธ.) และ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ต่างเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีการกำหนดให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคเพิ่มกระจายไปในระดับพื้นที่ กล่าวคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศธจ.) ภายใต้สังกัดสป.ศธ.และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) สังกัดของสพฐ. แม้ว่าราชการส่วนภูมิดังกล่าวอยู่ต่างสังกัดต่างสำนักงานกัน ซึ่งสำนักงานมีฐานะเทียบเท่ากรม แต่เนื่องจากเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ลงมาปฏิบัติงานในเขตจังหวัด ซึ่งการบริหารงานเชิงพื้นที่ตามจังหวัดและอำเภอมีความรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกันเพราะแบ่งแยกหน่วยงานกันจากลักษณะพื้นที่ไม่ใช่ลักษณะงานทำให้มีอำนาจหน้าที่บางประการทำทับซ้อนกัน

รัฐได้กำหนดชัดเจนเมื่อ พ.ศ. 2559 ให้ศธจ. ทำงานเรื่องการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค ทำให้มีอำนาจหน้าที่ในบริบทที่กว้างออกไป ซึ่งสามารถครอบคลุมการทำงานด้านการศึกษาทั้งหมดของจังหวัด อีกทั้งมีอำนาจในการกำหนดแนวทางปฏิบัติทางการศึกษา แม้ว่าจะก่อนหน้านี้จะมีการตั้งสพป. กับสพม. เพื่อกำกับดูแลสถานศึกษาในสังกัดของสพฐ. ให้เป็นไปตามการแนวทางที่กำหนดไว้

ด้านการจัดสรรงบประมาณตามอำนาจหน้าที่ของศธจ. คือ ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของส่วนราชการหรือหน่วยงานและสถานศึกษา

ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และการจัดสรรงบประมาณตามอำนาจหน้าที่ของสพป. กับสพม. คือ จัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้สถานศึกษาและหน่วยงานในสพป.และกำกับตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานข้างต้น ดังนั้น เมื่อโรงเรียนยังไม่ได้รับงบประมาณและต้องการทราบระยะเวลาของงบประมาณเพื่อใช้ในการเปิดภาคเรียนการศึกษาให้นักเรียน โรงเรียนไม่สามารถรับทราบถึงสาเหตุและข้อเท็จจริง เนื่องจากโรงเรียนอยู่ในสังกัดของสพป. และสพม. ไม่สามารถสอบถามข้ามชั้นสายบังคับบัญชาไปที่ศธจ. ได้โดยตรง

ด้านการบริหารบุคลากรของศธจ. ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แม้ว่าบุคลากรในสังกัดโรงเรียนอยู่ในความดูแลของสพป. กับสพม. ซึ่งมีหน้าที่แค่การประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษา และทำให้การประสานเพิ่มลำดับขั้นตอนมากขึ้นเพื่อการบริหารบุคลากรทางการศึกษาภายในจังหวัด จึงมีความล่าช้าจากการลำดับขั้นตอนตามสายบังคับบัญชาที่โรงเรียนไม่สามารถติดต่อโดยตรงกับศธจ. ในงานด้านบุคลากรจากความเห็นของผู้อำนวยการโรงเรียน

“งานที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดูแล คือ (1) บริหารในการแต่งตั้งและสรรหาบุคลากร (2) บริหารงบประมาณ ซึ่งทั้งหมดเมื่อก่อนเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต แต่เนื่องจากมีแต่คณะกรรมการการศึกษาประมาณ 30 คนที่ใช้ควบคุมบุคลากรทั่วประเทศ ทำให้เมื่อมีคนทำผิดกฎระเบียบกรณีการแต่งตั้งตำแหน่งทำให้ไม่สามารถควบคุมได้ทั่วถึง จำนวนของคณะกรรมการการศึกษาไม่ได้ทำให้การใช้โครงสร้างนี้ก่อนมีศึกษาธิการจังหวัดสูญเสีย เนื่องจากเป็นปัญหาที่คนไม่ใช่ปัญหาที่ระบบ”¹

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ รัฐเลือกวิธีบริหารจัดการโดยการเพิ่มสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเข้าไปในพื้นที่มากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้ง 2 องค์กรนี้ต้องทำงานให้สอดคล้องกันเพื่อทำงานบางอย่างให้กับรัฐ นอกเหนือจากทำงานตามเจตนาที่แท้จริงในด้านบริการการศึกษา ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานลงมาปฏิบัติงานจริง ทำให้วิธีการทำงานของหน่วยงานย่อยที่สำคัญ คือ โรงเรียนที่เป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติและให้บริการโดยตรงกับประชาชน เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานที่เป็นลักษณะเพิ่มหน่วยงานในโครงสร้างการรวมศูนย์ เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจ

¹ สัมฤทธิ์ ทองทับ, ผู้อำนวยการโรงเรียนเขมรราช, สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์, โรงเรียนเขมรราช ตำบล เขมรราช, 21 มีนาคม 2562.

หน้าที่คล้ายคลึงกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการต้องลดการรวมศูนย์และลดการกระจายราชการบริการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด โดยอาศัยมาตรการที่เข้มงวดแทนเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารและบุคลากรในสังกัด

4.1.2 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป้าหมายหลักของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (คณะกรรมการฯ) คือ การรวมความหลากหลายของบุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในชุมชนที่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และ ประสบการณ์ในด้านต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการฯ ถูกออกแบบให้เชื่อมการทำงานภายในชุมชน เพื่อให้ทราบข้อมูลและจำนวนเด็กในพื้นที่ ผลจากการเก็บข้อมูลพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2 ในอำเภอเขมราฐ อำเภอโพธิ์ไทรและอำเภอนาแก พบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาที่สามารถขับเคลื่อนให้นักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวได้มีสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเนื่องจากมีระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 เป็นตัวช่วยให้สามารถดำเนินการในเรื่องสิทธิการศึกษาแก่นักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าว โดยผู้ดำเนินการหลักในคณะกรรมการสถานศึกษา คือผู้อำนวยการโรงเรียน ครู และผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะตัวแทนส่วนราชการและในฐานะตัวแทนคณะกรรมการสถานศึกษา จึงสามารถตัดสินใจและลงมือปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วเมื่อพบกรณีการรับนักเรียนโดยไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร

โดยคำสัมภาษณ์ของนางดารุณี อุ่นเจริญ² ในเรื่องการรับนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวตามสัญชาติ พบว่าลักษณะสถานะของผู้ปกครองมีผลต่อการรับสิทธิการศึกษา ดังนี้

1. หากเป็นพ่อลาวหรือแม่ลาวทางโรงเรียนจะรับรองและให้สมัครเข้าเรียนได้
2. หากเป็นพ่อแม่ลาวผู้ใหญ่บ้านสามารถรับรองการแจ้งเกิดและคณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นผู้รับรองในการเข้าเรียนหนังสือ
3. หากเป็นพ่อแม่ลาวแต่ไม่สามารถอยู่เรียนครบกำหนดการศึกษา นักเรียนสามารถเข้าไปนั่งเรียนแต่ไม่ได้รับวุฒิการศึกษาจากโรงเรียน

อย่างไรก็ตามผู้อำนวยการโรงเรียนมักเป็นผู้นำในสถานการณ์การตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อให้นักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวมีสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งการทำงานร่วมมือกับผู้ใหญ่บ้านเป็นลักษณะประสานขอความร่วมมือในเรื่องต่าง ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์การเปิดรับ

² ดารุณี อุ่นเจริญ, ครูชำนาญการพิเศษ, สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์, โรงเรียนบ้านบุงเจริญ, ตำบล เขมราฐ, 20 มีนาคม 2562.

นักเรียนตามภาคเรียนการศึกษาผ่านหอกระจายข่าว การรับรองตัวตนของเด็กนักเรียน การติดตามกรณีนักเรียนขาดเรียนเป็นระยะเวลานาน เป็นต้น เนื่องจากผู้อำนวยการโรงเรียนและครูจะมีความรู้ในกระบวนการและระเบียบข้อบังคับมากกว่าผู้ใหญ่บ้านแม้ว่าคณะกรรมการจะเป็นการทำงานที่ภาครัฐใช้เชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ ให้มาทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย เพื่อให้มีความยืดหยุ่นความสะดวกรวดเร็วและฉับไวในการปฏิบัติงาน แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการฯ ไม่ได้ร่วมกันตัดสินใจเมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้นอย่างทันท่วงที เนื่องจากผู้อำนวยการโรงเรียนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย จึงยังไม่เห็นการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย แต่เป็นการทำงานร่วมกันในระดับการปรึกษาหารือเพื่อแสดงความคิดเห็นในประเด็นปัญหาตามวาระ

อีกทั้งด้วยข้อจำกัดเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่มีหน้าที่กำกับและดำเนินการให้โรงเรียนปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน แต่ไม่สามารถขับเคลื่อนปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อมีผลบังคับในอนาคต ทำให้ต้องรอฝ่ายบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดการและออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ กรณีเงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวันนักเรียน 20 บาทต่อหัว แม้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาจะรับทราบถึงปัญหาเงินค่าอาหารกลางวันที่ไม่เพียงพอสำหรับราคาค่าอาหารที่สูงขึ้นในปัจจุบัน แต่กลับไม่มีศักยภาพในการจัดงบประมาณส่วนนี้เพิ่มเติม ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการนี้เป็นการแจ้งปัญหาที่เกิดขึ้นในโรงเรียนไปยังสำนักงานเขตการศึกษาและบริหารงบประมาณตามที่รัฐจัดสรรมาใช้ในการทำโครงการต่าง ๆ

4.2 ความสามารถในการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว

ที่ผ่านมานักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวต้องการเข้าศึกษาในโรงเรียนเป็นจำนวนมาก ผู้อำนวยการโรงเรียนที่อนุญาตให้เข้าเรียนต้องเข้าช่วยเหลือเองโดยอาศัยเงินบริจาคจากผู้ปกครองโรงเรียนและครูในโรงเรียน ภายหลังจากการออกระเบียบในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ทำให้นักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวมียสิทธิเสมือนนักเรียนไทยทั้งในเรื่องของเงินอุดหนุนรายหัวและการได้รับวุฒิการศึกษา

จากการสำรวจพบว่าส่วนใหญ่ผู้ปกครองรับรู้ถึงนโยบายให้เรียนฟรีในประเทศไทย ซึ่งได้รับแจ้งจากประกาศหอกระจายข่าวตามหมู่บ้านเมื่อมีการเปิดรับสมัครนักเรียนและรับทราบจากญาติพี่น้องที่อาศัยอยู่ในฝั่งไทยมาก่อน นายเจ็ก สุวรรณ อาชีพ รับจ้างทั่วไป เป็นคนลาวที่อาศัยอยู่ในชุมชนบ้านบึงช่วย อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี กล่าวถึงเรื่องสิทธิการศึกษาของบุตรตนเองที่มีทั้งหมด 5 คน บุตรคนโตไม่ได้เข้าเรียนหนังสือเนื่องจากมีอายุเกินเกณฑ์เข้าเรียนและบุตรอีก 4 คนสามารถเข้าเรียนได้ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนสำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โดยได้รับ

วุฒิการศึกษาในการรับรองการจบการศึกษา ขณะที่บุตรชายคนเล็กกำลังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ซึ่งนายเจ็กเป็นผู้ปกครองที่ต้องการส่งเสริมให้บุตรได้เรียนหนังสือและจะให้ลูกชายคนเล็กได้ศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นหลังเรียนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ด้านหลักฐานเอกสารเพื่อสมัครเข้าเรียนรวมทั้งใบรับรองการศึกษา คุณครูที่โรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการและผู้ใหญ่บ้านกับผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้รับรองตัวตนนักเรียน แม้ว่าโรงเรียนจะสามารถเบิกค่าเล่าเรียนรวมทั้งค่าอุปกรณ์การเรียนและเสื้อผ้า ซึ่งเป็นสิทธิที่เท่ากับนักเรียนไทย แต่มีส่วนอื่น ๆ ที่ผู้ปกครองต้องจ่ายเพิ่มเติม

“สมัยก่อนเด็กที่ไม่มีสัญชาติที่ชัดเจนถูกกีดกัน โรงเรียนส่วนใหญ่ไม่รับนักเรียนเพราะเป็นปัญหาหลายอย่าง คือ เรื่องที่อยู่อาศัย เรื่องทางคดี และผู้ปกครองจะต้องมีค่าใช้จ่าย อีกทั้งในใบวุฒิบัตรรับรองการศึกษาจะเขียนว่าไม่มีหลักฐานว่าด้วยทะเบียนราษฎร ซึ่งทำให้ถูกแยกออกจากคนไทยทั่วไป”³

การรับรู้ของผู้ปกครองนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวจำแนกเป็น 2 กรณี

1. ผู้ปกครองที่เข้าประเทศอย่างถูกต้องมีการรับรู้ข้อมูลเชิงลึก ส่งเสริมให้บุตรศึกษาต่อในระดับสูงหลังสำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาปีที่ 3 ซึ่งเด็กกลุ่มนี้จะได้รับบัตรต่างด้าวทำให้สามารถอยู่อาศัยฝั่งไทยต่อได้ครั้งละ 5 ปี

2. ผู้ปกครองที่หลบหนีเข้ามาในประเทศโดยไม่มีหลักฐานการทำงาน ส่งเสริมให้บุตรศึกษาในโรงเรียนถึงระดับชั้นใดชั้นหนึ่งและจะให้ออกการศึกษาเพื่อช่วยทำงานหาเลี้ยงชีพ ซึ่งส่วนมากจะออกจากโรงเรียนช่วงอายุประมาณ 13-14 ปี

ความไม่ต่อเนื่องทางการศึกษาเมื่อได้รับสิทธิเข้าระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นปัญหาหนึ่งที่พบมากในพื้นที่การศึกษาบริเวณชายแดนไทยลาว ผู้ปกครองของนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวไม่ได้ตระหนักและเข้าใจถึงการเข้าศึกษาตามระบบโรงเรียนในประเทศไทย อีกทั้งให้ความสำคัญกับวุฒิการศึกษาเพื่อใช้รับรองการศึกษามากกว่าการส่งเสริมให้นักเรียนได้รับความรู้ ทำให้โรงเรียนบริเวณชายแดนมักพบกรณีนักเรียนเรียนไม่ครบกำหนดการศึกษาหรือขาดเรียนเป็นระยะเวลานาน เนื่องจากต้องย้ายที่อยู่อาศัยตามผู้ปกครอง การรับสมัครนักเรียนเข้าตามระดับชั้นเรียนตามความประสงค์ของผู้ปกครอง ในกรณีเด็กไม่เคยเรียนหนังสือตั้งแต่เกิดจึงไม่สามารถสอบเลื่อนชั้นเรียนและทำให้ต้องหยุดพักการเรียน ซึ่งผู้อำนวยการโรงเรียนได้สร้างแนวทางแก้ไขปัญหา โดยแนะแนวแก่

³ สัมฤทธิ์ ทองทับ, ผู้อำนวยการโรงเรียนเขมรราช, สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์, โรงเรียนเขมรราช ตำบล เขมรราช, 21 มีนาคม 2562.

นักเรียนที่ไม่เคยเรียนหนังสือตั้งแต่เกิดให้เข้าเรียนหนังสือกับที่ศูนย์เด็กเล็ก เมื่อมีความพร้อมจึงให้สมัครเข้าโรงเรียนรัฐอีกครั้งเพื่อให้ได้รับสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

4.3 ความสามารถของโรงเรียนในการรองรับเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว

4.3.1 การลงทะเบียนนักเรียนไม่มีเลขประจำตัวประชาชน

เมื่อ พ.ศ. 2556 การลงทะเบียนผ่านระบบให้แก่เด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร โรงเรียนลงทะเบียนข้อมูลนักเรียนที่ไม่มีเลขประจำตัวประชาชนผ่านระบบ DMC (ระบบการจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล) และต้องส่งเอกสารประกอบเพื่อขอพิจารณาอนุมัติหมายเลขบัตร G ไปที่เขตพื้นที่การศึกษาที่โรงเรียนสังกัด ทำให้เกิดความล่าช้าในการรับนักเรียนเข้าระบบการศึกษา ซึ่งในปัจจุบันทางกระทรวงศึกษาได้เปิดใช้งานระบบกำหนดรหัสประจำตัวผู้เรียนทำให้โรงเรียนสามารถส่งเอกสารผ่านระบบและนักเรียนได้รับรหัสประจำตัวเพื่อให้ได้รับสิทธิการเรียนฟรี 15 ปีอย่างรวดเร็วขึ้น โดยมีการเปิดใช้งานเพื่อลงทะเบียนแบ่งเป็น 2 ระบบ

- ระบบ G-Code เพื่อกำหนดรหัสประจำตัวผู้เรียนเพื่อเข้ารับบริการการศึกษาสำหรับผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยผ่านทางเว็บไซต์กระทรวงศึกษาธิการเริ่มใช้งานเมื่อ พ.ศ. 2561

- ระบบ DMC (ระบบการจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล Data Management Center) ผ่านทางเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานใช้งานเมื่อ พ.ศ. 2556

อย่างไรก็ตามพบว่าโรงเรียนประถมบริเวณชายแดนไทยลาวบางแห่งไม่สามารถทำให้นักเรียนไร้สัญชาติเข้าสู่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ เนื่องจากปัญหาการจัดการในขั้นตอนการลงทะเบียนเรียน ซึ่งโรงเรียนแก้ไขปัญหาด้วยตนเองมากกว่าประสานไปยังเขตสำนักงานการศึกษาหรือโรงเรียนบริเวณใกล้เคียงที่มีนักเรียนไร้สัญชาติเป็นจำนวนมากเข้าสมัคร ซึ่งมีความชำนาญในการลงทะเบียนนักเรียนเข้าระบบ ด้วยปัญหาดังกล่าวการเกิดเครือข่ายระหว่างโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการให้บริการการศึกษาในพื้นที่เป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้น โดยเครือข่ายดังกล่าวอาจจะอยู่ในการทำงานร่วมกันระดับปักษ์หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน ตัวอย่างเช่น การใช้ระบบ DMC ซึ่งทำให้เกิดความรวดเร็วมากกว่าการประสานไปที่สำนักงานเขตการศึกษาซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลกับโรงเรียนต่าง ๆ ตามบริเวณชายแดน

ในกรณีการรับเด็กเข้าเรียนโรงเรียนสามารถทำได้ดังนี้

1. หากไม่มีเอกสารสิทธิ์ จะใช้วิธีการสัมภาษณ์จากผู้ปกครอง ส่วนหนึ่งที่ผู้ปกครองจำวันเดือนปีเกิดของเด็กได้และดูการสัมภาษณ์เป็นส่วนประกอบ
2. ถ้าผู้ปกครองมีเอกสาร พาสปอร์ต หรือบัตรการเข้ามาทำงาน ใช้เป็นหลักฐานประกอบได้ในการรับสมัครลงทะเบียนเรียน
3. ถ้าเด็กไร้สัญชาติที่มาอยู่อาศัยในประเทศไทยก็ต้องใช้เจ้าบ้านคนไทยในการยืนยันที่อยู่ โดยใช้สำเนาทะเบียนบ้านที่เป็นเลขเจ้าบ้านรับรองกลุ่มนี้
4. หากไม่มีเอกสารใช้เป็นหลักฐานได้ ทางโรงเรียนจะรับรองโดยใช้เอกสารของโรงเรียน ก็คือที่อยู่ของโรงเรียนตามทะเบียนบ้าน

เนื่องด้วยหน่วยงานผู้ให้บริการการใช้ระบบทั้งกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีระบบติดตามการทำงานสำหรับโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล จึงจำเป็นที่ครูฝ่ายทะเบียนที่ได้รับมอบหมายให้ลงทะเบียนเรียนให้นักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวต้องมีความรู้ความชำนาญในการใช้ระบบและพร้อมรับมือกับการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เนื่องจากเป็นตัวแทนภาครัฐที่เป็นทั้งผู้ให้บริการและเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าเทคโนโลยีที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อโรงเรียนและนักเรียน เช่น โรงเรียนบ้านบุงเจริญใช้ระบบ DMC ในการวิเคราะห์เพื่อติดตามนักเรียนที่ขาดเรียน โดยใช้ข้อมูลผู้ปกครองและข้อมูลนักเรียนเข้าช้อนกับโรงเรียนในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพื่อตรวจสอบว่านักเรียนลาป่วยเข้าไปเรียนต่อที่โรงเรียนอื่นหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้การได้รับการสนับสนุนที่ดีจากผู้อำนวยการโรงเรียนจะช่วยส่งเสริมให้ครูฝ่ายทะเบียนได้พัฒนาความรู้ด้านระบบการใช้งาน นอกจากนี้การส่งต่อความรู้จากราชการส่วนกลางไปยังโรงเรียนที่มีความจำเป็นในการใช้งานดังกล่าว โดยเฉพาะโรงเรียนบริเวณชายแดนเพื่อให้สามารถลงทะเบียนรองรับเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวตามเขตพื้นที่บริการการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

4.3.2 การแจ้งประชาสัมพันธ์เพื่อรับสมัคร

ตามระเบียบการรับนักเรียนนักศึกษาของโรงเรียนในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้กำหนดให้โรงเรียนตั้งป้ายประชาสัมพันธ์และส่งจดหมายถึงผู้ปกครองในชุมชนของเขตบริการการศึกษา พบว่าโรงเรียนแต่ละแห่งมีวิธีการติดตามนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวทางการประชาสัมพันธ์และตรวจสอบนักเรียนนั้นขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้อำนวยการโรงเรียน เช่น การประกาศการรับสมัครผ่านหอกระจายข่าวจากผู้ใหญ่บ้าน การส่งครูเข้าตรวจสอบจำนวนเด็กในชุมชนในช่วงเปิดภาคเรียน การขอ

ข้อมูลเด็กจากศูนย์เด็กเล็ก เป็นต้น นอกจากนี้กรอบกฎหมายในบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลเด็กในชุมชนให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียม ซึ่งทำให้โรงเรียนสามารถแจ้งเรื่องการรับสมัครผ่านตัวแทนภาคพลเมืองที่กระจายในท้องถิ่นที่เป็นในฐานะคณะกรรมการสถานศึกษาได้อีกทางหนึ่ง

แม้ว่าจะไม่พบโรงเรียนบริเวณชายแดนไทยลาวริมแม่น้ำโขงที่ปิดกั้นการรับสมัครนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าว แต่บางโรงเรียนก็ไม่มีแผนการบริหารในการรับสมัครนักเรียนที่นอกเหนือจากระเบียบของสพฐ. เพื่อป้องกันเด็กตกค้างและไม่ได้รับสิทธิการศึกษาในเขตบริการการศึกษา ทำให้ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อสร้างการรับรู้ในสิทธิการศึกษา มีความแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับความเข้าใจและทัศนคติของผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีต่อสิทธิการศึกษาแก่นักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าว

4.3.3 การเบิกเงินอุดหนุนการศึกษารายหัว

จากการประกาศใช้นโยบายการเรียนรู้ฟรี 15 ปี เมื่อ พ.ศ. 2552 เพื่อให้เด็กทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทำให้เกิดมาตรการอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวจากกระทรวงศึกษาธิการในปีเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องตามนโยบายดังกล่าว เงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีดังนี้ เงินค่าหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมคุณภาพผู้เรียน โดยวิธีการรับเงินอุดหนุนโรงเรียนต้องทำรายงานส่งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวบรวมและยื่นขอรับเงินอุดหนุนแก่กระทรวงศึกษาธิการ หลังจากนั้นกระทรวงศึกษาธิการจะจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวไปที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งจะเบิกจ่ายโอนเงินให้กับโรงเรียนในสังกัดต่อไป

ต่อมามีการใช้ระบบ DMC (ระบบนักเรียนรายบุคคล) เพื่อใช้เป็นข้อมูลนักเรียนส่วนกลางและใช้คำนวณเงินอุดหนุนรายหัว โรงเรียนยังคงได้รับเงินอุดหนุนรายหัวทั้งหมดร้อยละ 70 และได้รับเงินที่เหลืออีกร้อยละ 30 ในภายหลังจบภาคเรียนที่หนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติโรงเรียนภาครัฐในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ต้องดำเนินการในส่วนค่าใช้จ่าย ค่าหนังสือ อุปกรณ์การเรียน และเสื้อผ้านักเรียนให้นักเรียนทุกคนทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละ 100 ทำให้โรงเรียนต้องดำเนินการสำรองจ่ายและยืมเงินร้อยละ 30 จากเงินรายงานค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนและค่าจัดการเรียนการสอนมาใช้จ่ายให้นักเรียนก่อน

ทั้งนี้ พบว่าโรงเรียนหลายแห่งยังไม่เข้าใจถึงสถานการณ์จัดสรรเงินแบบ 70/30 ที่ได้รับจากสพฐ. ซึ่งมีสาเหตุมาจากกระทรวงศึกษาธิการอุดหนุนเงินให้กับโรงเรียนครบร้อยละ 100 หลักจากที่โรงเรียนเปิดภาคเรียน เพื่อป้องกันปัญหาจำนวนนักเรียนไม่คงที่ หลังการเปิดภาคเรียน

การศึกษา จึงทำให้ทุกสถานศึกษาได้รับเงินอุดหนุนจัดสรรรอบแรกเท่ากันทั่วประเทศที่ร้อยละ 70 โดยกระทรวงศึกษาธิการได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษาทั่วประเทศ ดังนี้

- สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โรงเรียนสังกัดของสพฐ./โรงเรียนเอกชน/สำนักงานส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย /โรงเรียนสาธิต/วิทยาลัย อาชีวศึกษา)
- กระทรวงมหาดไทย (โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
- กระทรวงวัฒนธรรม (สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์) สำนักนายกรัฐมนตรี (โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน/โรงเรียนพระปริยัติธรรม)

เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่ให้บริการการศึกษาโดยตรงและต้องปฏิบัติตามระเบียบการรับนักเรียนโดยไม่ใช้หลักฐานทะเบียนราษฎร ทำให้โรงเรียนต้องรับผิดชอบช่วยเหลือ นักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวให้สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่า นักเรียนกลุ่มนี้จะได้รับเงินอุดหนุนการศึกษาจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปีเป็นสัดส่วนเท่ากับนักเรียน ไทย แต่ด้วยสถานะทางการเงินของครอบครัวนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวที่ไม่มีรายได้มาก นัก จึงพบว่าโรงเรียนต้องจัดหาเงินประมาณด้านอื่นเพื่อช่วยเหลือนักเรียนซึ่งมีที่มาของงบประมาณ ดังนี้

1. เงินที่ได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าอาหาร กลางวันและค่าอาหารเสริมประเภทนม โดยคำนวณตามรายหัวนักเรียนจากข้อมูลระบบสารสนเทศ ทางการศึกษา SIS (School information System) ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตั้ง งบประมาณโดยตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะเบิกจ่ายโดยโอนเงินงบประมาณเข้าบัญชีเงิน ฝากธนาคารของโรงเรียน กรณีสถานศึกษามีรายได้ไม่เพียงพอและมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงิน ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติให้ใช้จ่ายจากเงินรายได้สะสมได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

“รัฐบาลจัดสรรงบประมาณจากกรมบัญชีกลางโดยผ่านกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง นำเงินก่อนนี้ส่งต่อให้ท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยโรงเรียนขึ้นกับเทศบาลเทพงศา โดยทั่วประเทศได้ ค่าใช้จ่ายต่อรายหัวเท่ากันหมด เช่น เด็ก 1 คนจะโอนมาให้เทศบาล 200 วันโดยวันละ 20 บาท ซึ่งยัง ไม่ขึ้นค่าอาหารกลางวันตั้งแต่ พรบ.อาหารกลางวันปี 2536 โดยท้องถิ่นเปรียบเสมือนไปรษณีย์ที่ จัดสรรงบให้ตามโรงเรียนที่อยู่ในพื้นที่ แต่ถ้าค่าชุดนักเรียนจะเป็นสพฐ. จัดสรรมาให้ ที่แตกต่างกัน เนื่องจากก่อนจะมาเป็นเทศบาลถูกตั้งเป็นอบต.ก่อน ที่นี้กฎหมายออกมาว่าถ้าจะเป็นนิติบุคคลต้องมี รายได้อย่างน้อย 35 เปอร์เซ็น ซึ่งค่าอาหารกลางวันก็ได้จัดสรรมาที่สพฐ. แต่ท้องถิ่นอยากจะมี

เอกภาพจึงขอค่าอาหารกลางวันและอาหารเสริมนมไปจัดสรรเพื่อจะได้เพิ่มศักยภาพว่ามี 35 เปอร์เซ็น ซึ่งจริง ๆ หากมีการปฏิรูประบบประมาณส่วนนี้สามารถจัดสรรจากกระทรวงศึกษาธิการมาที่โรงเรียนโดยตรงเลย ไม่จำเป็นต้องผ่านจากหน่วยงานอื่น ๆ”⁴

2. เงินที่ได้จากเงินอุดหนุนสำหรับช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนและขาดแคลน ซึ่งแต่เดิมโรงเรียนสามารถช่วยเหลือนักเรียนไร้สัญชาติและนักเรียนต่างด้าวโดยการเบิกเงินสำหรับนักเรียนยากจน ซึ่งในปัจจุบันจากพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 ทำให้เกิดโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไขในสถานศึกษาสังกัดของสพฐ. โดยคัดเลือกนักเรียนยากจนผ่านระบบ Conditional Cash Transfer (CCT) ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ซึ่งเป็นฝ่ายจัดสรรเงินในส่วนของเงินอุดหนุนประเภทนี้

การทำงานผ่านระบบ CCT ต้องการอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากหลากหลายภาคส่วนทั้งครูเพื่อบันทึกระบบ คณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อรับรองผลการคัดกรองนักเรียนยากจนพิเศษ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อช่วยสร้างความเข้าใจในขั้นตอนการดำเนินงานและการใช้ระบบแอปพลิเคชันให้แก่สถานศึกษาและติดตามการเบิกจ่ายตามแผนการใช้จ่ายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษของสถานศึกษาให้แก่กสศ. อย่างไรก็ตามโครงการผ่านระบบ CCT มีข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสพฐ. กับกสศ. เป็นระยะเวลา 3 ปี ในการเบิกจ่ายงบประมาณนักเรียนยากจนจึงไม่มีความแน่นอนว่าโรงเรียนจะสามารถใช้ระบบนี้ต่อไปได้ในอนาคตหรือไม่ ทำให้ครูและผู้อำนวยการโรงเรียนต้องปรับตัวและพร้อมรับการออกมาตรการใหม่ ๆ จากราชการส่วนกลางเพื่อนำไปปฏิบัติใช้ภายในพื้นที่

3. เงินรายได้ส่วนอื่นที่โรงเรียนจัดกิจกรรมเพื่อสมทบทุนการศึกษาให้แก่นักเรียน มักได้รับการสนับสนุนจากผู้ปกครองนักเรียน ฝ่ายปกครองท้องถิ่น และคนในหมู่บ้านชุมชน โดยกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น ได้แก่ การจัดงานทอดผ้าป่าเพื่อช่วยเหลือค่าอาหารกลางวันนักเรียน การขายสินค้าประดิษฐ์จากฝีมือนักเรียน

⁴ สมเกียรติ จันทร์ดอนแดง, ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านบุงเจริญ, สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์, โรงเรียนบ้านบุงเจริญ ตำบล เขมราฐ, 20 มีนาคม 2562.

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐไทยได้กำกับไว้ในรัฐธรรมนูญและด้วยสถานการณ์การย้ายถิ่นของประเทศเพื่อนบ้าน จึงต้องการศึกษาถึงเรื่องการนำนโยบายมาปฏิบัติเพื่อสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว กรณีศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2 เพื่อให้เกิดประโยชน์สามารถเป็นแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาในระดับจังหวัด และส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิที่เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวที่ควรได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเหมาะสม โดยศึกษาวิจัยจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเสนอสรุปสถานการณ์ทั่วไปด้านสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว อุปสรรคและข้อจำกัด และปัจจัยที่มีผลสำเร็จจากการดำเนินนโยบาย ดังนี้

5.1 สถานการณ์สิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว

มาตรการหลักที่โรงเรียนนำมาปฏิบัติใช้เพื่อเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว คือ ระเบียบการรับสมัครนักเรียนโดยไม่ใช้หลักฐานทางราษฎรและระเบียบงบประมาณอุดหนุนรายหัว โดยมีผลจากการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาและนโยบายเรียนฟรี 15 ปี สถานการณ์ในปัจจุบันบริเวณขอนแก่นไทยลาวริมฝั่งแม่น้ำโขง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ครูและผู้อำนวยการโรงเรียนมีความเข้าใจกระบวนการในการรับสมัครนักเรียนที่ไม่มีหลักฐานทางราษฎร ซึ่งเด็กที่ไม่ใช่สัญชาติไทยสามารถสมัครเข้าเรียน

โดยส่วนใหญ่เป็นประชาชนจากฝั่งสปป.ลาว แต่มักไม่มีหลักฐานยืนยันตัวตน โรงเรียนจึงดำเนินการออกหมายเลข 13 หลักและเรียกเด็กกลุ่มนี้ว่าเด็กติด G โดยมี 2 ประเภท คือ เด็กลาวที่ข้ามมาเรียนฝั่งไทยแบบไปเช้าเย็นกลับโดยถือว่าไม่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทย และเด็กลาวที่เป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ด้วยความใกล้ชิดทางภาษา วัฒนธรรม และความสัมพันธ์แบบเครือญาติจากการสร้างครอบครัวระหว่างไทยลาว โรงเรียนที่รับเด็กเหล่านี้เข้าเรียนมักให้ความเอื้อเฟื้อและให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ เพื่อสนับสนุนให้เด็กสามารถเรียนหนังสือได้จบครบกำหนดการศึกษา นอกจากนี้มีการส่งเสริมด้านค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว โดยการเบิกเงินอุดหนุนรายหัวและรายได้จากหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

จากโครงสร้างบริหารทางการศึกษาของระบบราชการ โรงเรียนเป็นตัวขับเคลื่อนหลักที่ทำให้เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน และทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ

สถานศึกษาเพื่อสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในชุมชน โดยพบว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้วางแนวทางและตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย และอาศัยคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นที่ปรึกษาหารือเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ ทั้งนี้ การทำงานร่วมกัน ประกอบด้วย ครู ผู้ใหญ่บ้าน และอดีตผู้นำชุมชนหรือบุคคลที่ชุมชนนับถือเป็นพิเศษ เพื่อให้เป็นกลไกในการผลักดันการดำเนินงานระหว่างโรงเรียนและชุมชนให้สำเร็จด้วยดี

ในกรณีเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว โรงเรียนขอความร่วมมือกับผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นฝ่ายปกครองของชุมชน เพื่อประชาสัมพันธ์การรับสมัครนักเรียนประจำภาคเรียนโดยผ่านหอกระจายข่าว ซึ่งสะท้อนถึงกระบวนการความร่วมมือคือ โรงเรียนเป็นผู้ประสานงานฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ให้เข้ามาร่วมดำเนินการตามแนวทางจากผู้อำนวยการโรงเรียน ทั้งในเรื่องการรับสมัคร ตรวจสอบยืนยันตัวตน และการติดตามเด็กนักเรียนภายในชุมชน อย่างไรก็ตามพบว่า โรงเรียนไม่ได้ต้องการเป็นผู้ออกแบบแนวทางปฏิบัติและต้องการให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เข้ามาประสานงานในลักษณะร่วมกันช่วยคิด ช่วยทำมากกว่า

5.2 อุปสรรคและข้อจำกัดจากการดำเนินนโยบาย

จากการศึกษาวิจัยเรื่องการดำเนินนโยบายเพื่อสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างชาติ พบว่ามีอุปสรรคและข้อจำกัด 5 ด้าน ได้แก่ โครงสร้างการบริหารงาน บทบาทคณะกรรมการสถานศึกษา ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การใช้งานระบบข้อมูล และที่มาของงบประมาณ โดยสรุปเนื้อหาในแต่ละข้อดังนี้

5.2.1 โครงสร้างการบริหารงาน

จากการปรับเปลี่ยนโครงการบริหารงานจากราชการส่วนกลาง พบว่า ภาระงานของราชการส่วนภูมิภาคที่ลงมาทำงานในจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากภาระงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (สชจ.) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาคล้ายคลึงกัน ในหลายๆ ด้าน ตัวอย่างเช่น แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อมูลนักเรียนซ้ำซ้อน ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการกำหนดแนวทางให้สชจ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความซ้ำซ้อนของข้อมูลในสถานศึกษา โดยมีหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลการมีตัวตนอยู่ในสถานศึกษาของนักเรียนในระดับพื้นที่ และตรวจสอบงบประมาณที่จัดสรรให้สถานศึกษา

โดยที่ผ่านมาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นประสานงานด้านข้อมูลการลงทะเบียนนักเรียนและการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน ทำให้สามารถทำงานดังกล่าวที่สชจ.

ได้รับมอบหมายได้โดยตรง ทำให้สะท้อนให้เห็นความไม่ชัดเจนในหน้าที่ความรับผิดชอบงานของ ราชการส่วนภูมิภาคที่จัดการศึกษาลงปฏิบัติงานในพื้นที่เขตจังหวัด

5.2.2 บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา

การทำงานของคณะกรรมการสถานศึกษาจากการศึกษาวิจัย พบว่า คณะกรรมการฯ มีเพียงอำนาจในการควบคุมและสนับสนุนการปฏิบัติตามแนวทางที่ราชการ ส่วนกลางกำหนด ทำให้คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ทำให้ปัญหาสำคัญของโรงเรียนในด้านงบประมาณที่มีไม่เพียงพอและปัญหาเชิงพื้นที่บริเวณชายแดนในการยืนยันตัวตน และติดตามเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวไม่ได้รับการแก้ไข แม้ว่าเป็นที่รับทราบถึงประเด็นปัญหา ภายในพื้นที่ แต่คณะกรรมการฯ มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในเพียงลักษณะขยายผลปัญหาต่อไปที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อแจ้งถึงปัญหาแก่สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพื่อออกมาตรการและแนวทางปฏิบัติต่อไป

แม้ว่าการแก้ปัญหาที่แท้จริงทั้งผู้อำนวยการโรงเรียนและคณะกรรมการ สถานศึกษาทราบดีว่าสามารถแก้ไขได้ด้วยการประสานความร่วมมือ (Collaboration) จากฝ่ายที่ เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อการให้สิทธิแก่เด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวทำได้อย่างเต็มที่ แต่การไม่มี แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนจากราชการส่วนกลางทำให้เกิดปัญหาสะสม ซึ่งเป็นข้อติดขัดสำคัญในอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

5.2.3 ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

การทำงานในพื้นที่ทางการศึกษาหน่วยเล็กที่สุด คือ หมู่บ้าน ซึ่งมีหน่วยงานหลัก ที่มีอำนาจหน้าที่มี 2 หน่วยงาน ได้แก่ โรงเรียนและผู้ใหญ่บ้าน โดยพบว่า ปัญหาการจัดการทางสิทธิ การศึกษาระหว่างโรงเรียนและผู้ใหญ่บ้าน เป็นเรื่องความร่วมมือจากฝ่ายปกครองของหมู่บ้าน เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านจะทำงานร่วมกับโรงเรียนในลักษณะการให้ความร่วมมือ ต่อเมื่อมี การประสานงานจากโรงเรียนเท่านั้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งจากฝ่ายโรงเรียนและฝ่ายปกครอง ได้ข้อมูลไปในทาง เดียวกันว่า ผู้ใหญ่บ้านเข้าใจว่างานด้านการรับสมัครนักเรียน การยืนยันตัวตน และการติดตามเป็น เรื่องที่โรงเรียนต้องจัดการเอง จึงไม่ได้รับความร่วมมือในลักษณะทำภารกิจร่วมกัน ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้าน ควรเป็นฝ่ายแจ้งหรือดำเนินการกับโรงเรียน เพื่อให้เด็กเข้าสู่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน หาก ผู้ใหญ่บ้านรับทราบว่ายังมีเด็กที่ยังไม่ได้สมัครเข้าเรียน ควรช่วยตรวจสอบข้อมูลของเด็กกับผู้ปกครอง

เพื่อยืนยันตัวตน เนื่องจากผู้บ้านใหญ่เป็นฝ่ายปกครองที่ทราบความเคลื่อนไหวของคนภายในชุมชนเป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้กระบวนการรับสมัครนักเรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2.4 การใช้งานระบบข้อมูล

โรงเรียนต้องใช้ระบบงานของภาครัฐที่ต่างกันในแต่ละกระบวนการ ทั้งในการยืนยันตัวตนของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว การลงทะเบียนรับนักเรียน และการเบิกงบประมาณ เนื่องจากผู้รับผิดชอบของระบบการใช้งานอยู่ต่างหน่วยงานกัน สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของภาครัฐที่ทำงานเรื่องเดียวกันแต่ในที่สุดต่างแยกกันทำงานตามหน่วยงาน ไม่ได้สามารถร่วมทำงานด้วยกันอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความล่าช้าและลดประสิทธิภาพในการทำงานในการดำเนินนโยบายเพื่อสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว

แม้ว่าลักษณะวิถีชีวิตในพื้นที่บริเวณชายแดนริมแม่น้ำโขง ทำให้บุคลากรทางการศึกษาไม่จำเป็นต้องปรับตัวทางด้านเทคโนโลยีมากนัก เพื่อให้นักเรียนสามารถเข้าถึงสิทธิการศึกษาได้อย่างแท้จริง ครูผู้รับผิดชอบด้านการรายงานผลตามระบบของภาครัฐ จำเป็นต้องมีทักษะความพร้อมด้านการใช้เทคโนโลยีและระบบการใช้งาน ซึ่งพบว่ารัฐยังไม่สามารถสนับสนุนอย่างเต็ม เพื่อให้เกิดความพร้อมในการใช้งานระบบของภาครัฐแก่โรงเรียนตามบริเวณชายแดน ทำให้เกิดสถานการณ์ที่เด็กไม่สามารถเข้าถึงระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากข้อติดขัดในการใช้ระบบงานของภาครัฐ อีกทั้งการกระจายการใช้งานแยกระบบกัน ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนและไม่เหมาะสมกับภาระงานของโรงเรียนที่มีหน้าที่หลักในการให้บริการทางการศึกษา อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐจะเล็งเห็นความสำคัญของเทคโนโลยี แต่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงการพัฒนาทักษะการใช้ระบบฐานข้อมูลแก่ผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่

จากการศึกษาพบว่า การใช้งานระบบเพื่อให้บันทึกข้อมูลของโรงเรียนและนักเรียน โดยเกี่ยวข้องกับการใช้งานของภาครัฐเกี่ยวข้องมีทั้งหมด 4 ระบบ ซึ่งผู้ใช้งานหลักในการบันทึกข้อมูลคือโรงเรียน โดยการแยกระบบงานของภาครัฐนี้เป็นผลจากวัตถุประสงค์การใช้และหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยได้จำแนกไว้ ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ประเภทระบบปฏิบัติการข้อมูลนักเรียน, ผู้ศึกษา

ระบบการใช้งาน	วัตถุประสงค์	ผู้รับผิดชอบ	ผู้บันทึกข้อมูล
ระบบการจัดเก็บข้อมูลนักเรียนรายบุคคล DMC (Data Management Center)	เป็นฐานข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและคำนวณเงินอุดหนุนรายหัว	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	โรงเรียน
ระบบกำหนดรหัสประจำตัวผู้เรียนเพื่อเข้ารับบริการการศึกษาสำหรับผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย (G-Code)	กำหนดรหัสนักเรียนไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว	กระทรวงศึกษาธิการ	โรงเรียน
ระบบสารสนเทศปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน CCT (Conditional Cash Transfer)	คัดเลือกนักเรียนยากจนและติดตามเงื่อนไขการรับเงินอุดหนุน	กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	โรงเรียน
ระบบสารสนเทศทางการศึกษา SIS (School information System)	ฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อโอนเงินค่าอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม)	กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	เทศบาลตำบล

5.2.5 ที่มาของงบประมาณ

จากระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาจากนโยบายเรื่องฟรี 15 ปี พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นนโยบายหลักในการเบิกจ่ายงบประมาณทางการศึกษาให้นักเรียนทั่วประเทศรวมทั้งนักเรียนไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว พบว่า ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้นักเรียนในประเภทอื่น ๆ ไม่ได้มีการจัดสรรมาที่โรงเรียนโดยตรง และโรงเรียนต้องรับโอนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดความยากลำบากในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยที่มาของงบประมาณมี 3 ประเภท ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

ด้วยงบประมาณทั้งหมดไม่ได้จัดสรรมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่โรงเรียนสังกัดอยู่ ดังนั้นเมื่อการรับโอนงบประมาณมีความล่าช้า จึงทำให้โรงเรียนไม่สามารถบริหารการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังไม่สามารถคาดคะเนถึงกำหนดการรับโอนงบประมาณจากต่างหน่วยงาน อีกทั้ง ที่มาของงบประมาณเหล่านี้มีที่มาจากต่างกัน เนื่องจากผลประโยชน์ทางอำนาจหน้าที่ในการจัดการ ทำให้เป็นเรื่องยากที่โรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษาจะเข้าไปขับเคลื่อนปัญหาด้านงบประมาณ เพื่อให้โรงเรียนสามารถเบิกงบประมาณเพิ่มเติมให้เพียงพอต่ออัตราค่าใช้จ่ายในปัจจุบันในการสนับสนุนทางการศึกษาแก่นักเรียน เนื่องจากโรงเรียนเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้สังกัดของสพฐ. จึงไม่มีอำนาจในการจัดการงบประมาณข้ามหน่วยงานข้ามสายงานบังคับบัญชา

5.3 ปัจจัยที่ผลต่อความสำเร็จจากการดำเนินนโยบาย

จากการศึกษาวิจัยพบปัจจัยที่เกิดจากนโยบายและปัจจัยที่เกิดจากพื้นที่ที่ผลต่อความสำเร็จจากการดำเนินนโยบายเพื่อสิทธิทางการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว โดยมีข้อค้นพบ 2 ประการ ได้แก่ ด้านกรอบแนวคิดของกฎหมายและระเบียบและด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียน

5.3.1 กรอบแนวคิดของกฎหมายและระเบียบ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า รัฐได้ให้ความสำคัญการทางศึกษาผ่านหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนตั้งแต่พ.ศ. 2525 การออกระเบียบของกระทรวงศึกษาที่เน้นถึงหลักการการมีส่วนร่วมภายในชุมชน เพื่อให้เด็กได้เข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม ซึ่งประเด็นการมีส่วนร่วมได้สอดแทรกอยู่ในพรบ.และระเบียบตลอดมาจนถึงปัจจุบัน จากหลักการมีส่วนร่วมในพรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งสร้างแนวทางในผู้ปฏิบัติงานทางการศึกษาได้ตระหนักและนำมาใช้ในการดำเนินงาน เห็นได้ชัดจากบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีการคัดเลือกจากบุคคลในชุมชนที่ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนศิษย์เก่า เพื่อให้ร่วมกันทำงานด้านการศึกษาอย่างสร้างสรรค์ในชุมชน

5.3.2 ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการโรงเรียน

พบว่าประสบการณ์และทัศนคติที่เกิดจากการทำงานของผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้เข้าถึงสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียนไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว เนื่องจากผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นตัวแทนภาครัฐที่มีอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ นอกเหนือการ

ปฏิบัติตามระเบียบจากส่วนกลาง ผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีภาวะผู้นำจะสร้างแนวทางนอกกรอบและหาวิธีการใหม่ ๆ เพื่อให้เด็กนักเรียนได้มีการศึกษาที่ดีและมีโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน เช่น การร่วมมือกับผู้ใหญ่บ้านในการประชาสัมพันธ์การรับสมัครนักเรียนผ่านหอกระจายข่าว การสร้างรายได้เพื่อช่วยเด็กยากจนจากผลงานประดิษฐ์ของนักเรียน การมอบซูชิฟให้แก่เด็กไร้สัญชาติจากฝั่งสปป.ลาวเพื่อความปลอดภัยในการนั่งเรือข้ามฝั่ง การสร้างแนวทางให้ครูลงพื้นที่ในชุมชนเพื่อสำรวจจำนวนเด็กที่มีสิทธิในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีประสบการณ์มากกว่า 5 ปี จะมีแนวคิดในการปฏิบัติงานจากภายในโรงเรียนและภายนอกโรงเรียน และมีความตระหนักถึงอุปสรรคและข้อติดขัดต่าง ๆ ทั้งในด้านงบประมาณ การติดตามนักเรียน การยืนยันตัวตน การลงทะเบียนรับสมัครผ่านระบบ โดยผู้อำนวยการจะมีบุคลิกในการเปิดรับฟังความคิดเห็นและข้อติดขัดจากครูที่ผิดชอบงานด้านต่าง ๆ ทำให้มีความเข้าใจในตัวปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหาก็ทำได้ตามอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน ซึ่งทำให้บริหารจัดการสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวได้อย่างเหมาะสม

5.4 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเรื่องการดำเนินนโยบายด้านสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว ผู้วิจัยเห็นว่าควรดำเนินการแก้ไขการทำงานของภาครัฐใน 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคได้ค้นพบชี้ให้เห็นว่าแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐควรปรับตามลักษณะพื้นที่ที่แตกต่างกัน โดยสรุปข้อเสนอแนะได้ดังนี้

5.4.1 ระดับจังหวัด

ภาครัฐควรลดขั้นตอนการทำงานจากโครงสร้างการบริหารเพื่อให้ปัญหาและอุปสรรคในพื้นที่ได้รับการแก้ไขได้อย่างรวดเร็วและควรส่งเสริมการกระจายอำนาจในพื้นที่มากขึ้นเพื่อลดภาระของราชการส่วนภูมิภาคในกำกับดูแลหน่วยงานในสังกัด โดยวางแผนนโยบายที่ชัดเจนและมีระบบเสนอแนะจากผลการติดตามให้แก่พื้นที่ เพื่อมุ่งเน้นการรับรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าการรับรู้ถึงผลสำเร็จในพื้นที่ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในระดับจังหวัด 4 ประการดังนี้

1. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (ศรจ.) มอบหมายอำนาจงานการบริหารจัดการด้านบุคลากรและด้านงบประมาณให้กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังเดิมในการกำกับโรงเรียนใน

สังกัดของสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นลดขั้นตอนการทำงานระหว่างสถานศึกษาและสำนักงานส่วนภูมิภาคที่ทำงานอยู่ในระดับจังหวัด

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มบทบาทในการพัฒนาแนวทางด้านสิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าวเพื่อส่งเสริมการทำงานในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากงานพัฒนาหลักสูตรและงานประเมินผลการศึกษา โดยให้โรงเรียนจัดทำรายงานปัญหาและอุปสรรคประจำภาคเรียนต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในช่วงหลังปิดภาคเรียน และให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดทำรายงานข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการกลับไปโรงเรียน เช่น การประชาสัมพันธ์การรับสมัคร การสร้างความเข้าใจต่อการศึกษาของผู้ปกครอง การยืนยันตัวตนนักเรียน การสนับสนุนงบประมาณ การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น เพื่อให้โรงเรียนสามารถนำไปปรับใช้แก้ไขปัญหาในช่วงเปิดภาคเรียนต่อไป รวมทั้งจัดทำรายงานปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง

3. กระทรวงศึกษาธิการเป็นศูนย์กลางหลักในการประสานการใช้งานระบบกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และกรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบหมายให้ฝ่ายเทคโนโลยีของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดฝึกอบรมสร้างทักษะความพร้อมในการใช้งานระบบและให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดทำระบบติดตามความคืบหน้าในการพัฒนาทักษะ โดยคำนึงถึงปัญหาในการพัฒนาความพร้อมตามระดับพื้นที่ในเมือง พื้นที่นอกเมือง และพื้นที่บริเวณชายแดน นอกจากนี้ให้กระทรวงศึกษาธิการสร้างมาตรการในการพัฒนาระบบข้อมูลนักเรียนจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถรวบรวมใช้งานในระบบเดียวกัน

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้สถานศึกษาในการกำหนดแผนหรือโครงการจากนโยบายของส่วนกลางและอนุมัติแผนหรือโครงการโดยคำนึงถึงปัญหาตามลักษณะพื้นที่และปัญหาที่ได้รับรู้จากระบบการติดตามผล

5.4.2 ระดับอำเภอ

จัดตั้งการสร้างเครือข่ายของโรงเรียนภาครัฐโดยให้มีขอบเขตในระดับอำเภอ ซึ่งให้สมาชิกเครือข่ายเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนต่าง ๆ ในอำเภอและให้เลขาธิการและกรรมการของเครือข่ายเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีประสบการณ์มากกว่า 5 ปี โดยเป็นที่ยอมรับของเครือข่ายโรงเรียนระดับอำเภอ ซึ่งจุดประสงค์การสร้างเครือข่ายให้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาการศึกษาในพื้นที่แบบระยะชั่วคราวและใช้เป็นช่องทางในการปรึกษาหารือ เนื่องจากอำเภอที่อยู่บริเวณมีความห่างไกล

กับที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การติดตามและปรึกษาหารือกับสำนักงานต้นสังกัด เป็นไปได้ไม่สะดวกและทำให้เกิดความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา

ทั้งนี้ให้ประธานเครือข่ายควรพิจารณาประเด็นในการแนะแนวทางเพื่อกำหนด มาตรฐานในการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ เช่น การยืนยันตัวตนและติดตามนักเรียน การใช้ระบบข้อมูล นักเรียน การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับหมู่บ้าน การช่วยเหลือทุนการศึกษา ทุนค่า พาหนะในการเดินทาง เป็นต้น การสร้างเครือข่ายนี้จะทำให้โรงเรียนที่มีผู้อำนวยการโรงเรียนใหม่ที่ เพิ่งได้รับตำแหน่งสามารถเข้าใจและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างดี อีกทั้งเป็นการเข้าใจปัญหาถึง สิทธิการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว นอกจากนี้โรงเรียนควรจัดทำรายงานปัญหาและ อุปสรรคประจำภาคเรียนเพื่อสะท้อนปัญหาให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่อไป

แนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นไปในลักษณะการสร้างความร่วมมือเป็นหลัก โดย ให้กระทรวงศึกษาธิการประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนดเครือข่ายความร่วมมือของ โรงเรียนบริเวณชายแดน โดยมีการบริหารจัดการเครือข่าย 2 ประการดังนี้

1. กำหนดให้ผู้ผู้อำนวยการโรงเรียน นายอำเภอ ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ด่าน ตรวจคนเข้าเมือง มีแผนหรือโครงการทำงานร่วมกันในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรเปิดให้มี ผู้ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นประธานในการกำหนดภาพรวมของแผนหรือโครงการ โดยกำหนดจาก มาตรฐานการปฏิบัติงานปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ของเครือข่ายโรงเรียนระดับอำเภอ กำหนดให้นายอำเภอ เป็นผู้ประสานความช่วยเหลือกับด่านตรวจคนเข้าเมือง โดยการทำงานร่วมกันให้ใช้ฐานข้อมูลนักเรียน ที่ได้รับจากโรงเรียน

2. เพิ่มบทบาทหน้าที่ให้ผู้ใหญ่บ้านในบริเวณชายแดนด้านการจัดการศึกษาขั้น พื้นฐาน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการยืนยันตัวตนของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่างด้าว และให้ ประสานงานกับโรงเรียนโดยตรงเพื่อสนับสนุนสิทธิการศึกษาของเด็กเขตการปกครอง เนื่องจาก บทบาทของผู้ใหญ่บ้านในฐานะคณะกรรมการสถานศึกษาจำกัดเพียงให้สนับสนุนแนวทางการจัด การศึกษาของราชการส่วนกลาง และผู้ใหญ่บ้านเป็นฝ่ายปกครองที่สามารถรับทราบความเคลื่อนไหว ของคนในชุมชนได้เป็นอย่างดี

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. *การจัดการเครือข่าย : กลยุทธ์สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: ซีเคเอส มีเดีย, 2543.
- ทวิตา กมลเวชช. “ศาสตร์ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ.” ใน *รัฐศาสตร์สาร: 60 ปีรัฐศาสตร์*. ปทุมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บุบผา อนันต์สุชาติกุล. *โครงการรูปแบบและการจัดการศึกษาแก่ทายาทรุ่นที่สองของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554.
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ รำพึง จำปากุล และณัฐพงษ์ มณีกร. “ปัญหาและข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนความเป็นธรรมทางสุขภาวะของแรงงานข้ามชาติ.” ใน *แรงงานกับความไม่เป็นธรรม: ปัญหาและทางออก*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2555.
- มาลี สันภูวรรณ. “การศึกษาถว้นหน้า: เด็กข้ามชาติในสวนยางพารามีโอกาสหรือไม่.” ใน *ประชากรชายขอบและความเป็นธรรมในสังคมไทย*. บรรณาธิการโดย กุลภา วจนสารและ กฤตยา อาชวนิจกุล นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล, 2555.
- ยูนิเซฟ ประเทศไทย. *สร้างสรรค์อนาคตประเทศไทยเกื้อหนุนชีวิตเด็กในแคมป์ก่อสร้าง*. กรุงเทพมหานคร: องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ ยูนิเซฟ, 2560.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. *เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.
- ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์ และ จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์. “ปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการสังคมของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในมิติแรงงาน.” ใน *แรงงานกับความไม่เป็นธรรม: ปัญหาและทางออก*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2555.
- สหพันธ์แรงงาน - พม่า FTUB. *แผนกแรงงานข้ามชาติ. งานทำทนายที่ลุ่มแม่น้ำโขง – ทำงานหามรุ่งหามค่ำ: สภาพแรงงานเด็กข้ามชาติที่แม่สอด ประเทศไทย*. บรรณาธิการโดย ฟิลิป เอส. โรเบิร์ตสัน กรุงเทพมหานคร: สำนักแรงงานระหว่างประเทศ, 2549.
- Rosemary O'Leary and Lisa Blomgren Bingham. *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*. Washington. D.C.: Georgetown University Press, 2008.

บทความวารสาร

ไททัศน์ มาลา. “การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น,” *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์* (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) 8, ฉ.1 (มกราคม/เมษายน 2561): 186-187.

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์. “การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance): แนวคิด วรรณกรรมคัตสรร และคำสำคัญ,” *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ* 10, ฉ.3 (กันยายน/ธันวาคม 2560): 290.

พระมหาประสิทธิ์ ญาณปทีโท และสุวัฒน์ รักขันโท. “หลักธรรมาภิบาล : หลักคิดและเปรียบเทียบกับหลักสัปปุริสธรรม,” *วารสาร มจร มนุษยศาสตร์ปริทรรศน์* 3, ฉ.2 (กรกฎาคม/ธันวาคม 2560): 133.

ราตรี จุลศิริ. “เครือข่ายผู้บริโภค: การมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งและรู้จักสิทธิในกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์,” *วารสารวิชาการกสทช.* (2560): 226.

ศักดิ์สิทธิ์ ฆารเลิศ และ อลงกต สารกาล. “ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ.” *วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด* 1,ฉ.2 (กรกฎาคม/ธันวาคม 2560): 86.

อรทัย กักพล. “การขยายบทบาทและการปฏิบัติงานยุติธรรมสู่ท้องถิ่น: ศักยภาพ แนวทางปฏิบัติ และขอบเขตภารกิจ,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 15,ฉ.2 (พฤษภาคม/สิงหาคม 2560): 31-34.

วิทยานิพนธ์

นิติพล คงสมบูรณ์. “ปัญหาในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย,” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,* 2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. "ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน."

สืบค้นเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2561 <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>

กระทรวงแรงงาน. "รายงานประจำปี 2558." สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2561 http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/reportmol2558final_for27march60.pdf

มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LPN). "สถานการณ์เด็กข้ามชาติและแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร." สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2562 <https://lpnthailand.files.wordpress.com/2017/04/unnamed-file.pdf>

ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารการศึกษา กลุ่มสารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. "จำนวนนักเรียนติด G ปีการศึกษา 2561." สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2562 <https://portal.bopp-obec.info/obec61/publicstat/download/country/2561-1-gid.csv>

สถาบันพระปกเกล้า. "การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่." สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2562 <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่>

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. "การศึกษาของบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย." สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsrbeta/FileUpload/PDF/Report-File-503.pdf>

"สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. "การศึกษาของบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย." สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsrbeta/FileUpload/PDF/Report-File-503.pdf>

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. "คู่มือการดำเนินงานระบบคัดกรองปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนและคู่มือการรับเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข" สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2562 https://obec.blob.core.windows.net/cdn/pdf/คู่มือการดำเนินงานระบบปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจน_621.pdf

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. “สถิติอาเซียนประจำเดือนธันวาคม 2560.” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2561 https://www.doe.go.th/prd/download/download_by_pool_file/22242

Chris Ansell and Alison Gash. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18. no. 4 (October 2008): Accessed January 13, 2019. <https://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Ansell-and-Gash-Collaborative-Governance-in-Theory-and-Practice.pdf>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). “Good Practices Addressing Statelessness in South East Asia.” Accessed January 13, 2019. <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/4d7de47f9/good-practices-addressing-statelessness-south-east-asia-report-regional.html>

สัมภาษณ์

เกษมฉัตร ชูวงศ์. ผู้ใหญ่บ้านบุงชวย. สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์. ชุมชนบ้านบุงชวย หมู่ที่ 2 ตำบลเขมราฐ. 12 พฤษภาคม 2562.

ดารุณี อุ่นเจริญ. ครูชำนาญการพิเศษ. สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์. โรงเรียนบ้านบุงเจริญ. ตำบล เขมราฐ. 20 มีนาคม 2562.

มนูญ ก้อมสา. ผู้ใหญ่บ้านนาเมือง. สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์. ชุมชนบ้านนาเมือง หมู่ที่ 3 ตำบลนาแว, 12 พฤษภาคม 2562.

สมเกียรติ จันทร์ดอนแดง. ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านบุงเจริญ. สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์. โรงเรียนบ้านบุงเจริญ ตำบล เขมราฐ. 20 มีนาคม 2562.

สัมฤทธิ์ ทองทับ. ผู้อำนวยการโรงเรียนเขมราฐ. สัมภาษณ์โดย สุปราณี เลิศมณีพันธ์. โรงเรียนเขมราฐ ตำบล เขมราฐ. 21 มีนาคม 2562.

ภาคผนวก

ประเด็นการสัมภาษณ์เพื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ

เรื่อง การดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติและเด็กต่าง
 ด้าวจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ทั่วศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา อุบลราชธานี เขต 2

ตอนที่ 1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบสัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล / ตำแหน่ง

ตอนที่ 2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานีเขต 2

1. ท่านคิดว่าสถานการณ์ของการรับนักเรียนไร้สัญชาติเข้าโรงเรียนเป็นอย่างไร
2. ท่านคิดว่าพรบ.ว่าด้วยหลักฐานการรับนักเรียนไร้สัญชาติมีข้อติดขัดอย่างไร
3. ท่านคิดว่าส.พ.ป.มีบทบาทมากน้อยเพียงไรในการจัดการรับนักเรียนไร้สัญชาติ
4. โครงสร้างการทำงานโดยสั่งการจากกระทรวงศึกษามีผลต่อการปฏิบัติงานตามพรบ.หรือไม่ และมีผลมากน้อยเพียงใด
5. หน่วยงานใดที่มีความสำคัญต่อสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติในจังหวัดอุบลราชธานี
6. ความเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงานจากพรบ.ว่าด้วยหลักฐานจนถึงปัจจุบันเป็นอย่างไร
7. มีโครงการหรืองบประมาณส่งเสริมในเรื่องสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติหรือไม่ อย่างไร
8. โรงเรียนมีความร่วมมือในสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติหรือไม่ อย่างไร
9. ปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติ

ตอนที่ 3. โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาอุบลราชธานีเขต 2

สภาพ ปัญหา อุปสรรคของสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี และ
 ข้อเสนอแนะ

1. ท่านคิดว่าสถานการณ์ของการรับนักเรียนไร้สัญชาติเข้าโรงเรียนเป็นอย่างไร
2. ท่านคิดว่าครูในโรงเรียนมีความพร้อมและมีความเข้าใจสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติจาก
 นโยบายเรียนฟรี 15 ปี หรือไม่ อย่างไร
3. มีโครงการใดที่ส่งเสริมการสร้างความรู้ความเข้าใจในนโยบายสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติ
4. งบประมาณอุดหนุนเพียงพอหรือไม่ในการรับนักเรียนไร้สัญชาติเข้าศึกษา
5. มีนักเรียนที่ยังต้องการเข้าโรงเรียนมากน้อยเพียงใด
6. มีผู้ปกครองรับทราบสิทธิในการเรียนฟรี 15 ปีหรือไม่ อย่างไร

7. ขั้นตอนการดำเนินรับนักเรียนหรืองบประมาณสำหรับเด็กไร้สัญชาติมีความยุ่งยากหรือไม่ อย่างไร และสามารถดำเนินการทันเวลาเปิดรับสมัครนักเรียนหรือไม่ อย่างไร
8. หลักเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ ในการเบิกงบประมาณสำหรับเด็กไร้สัญชาติเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่
9. ใครคือผู้ที่มีบทบาทในสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติของพื้นที่



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวสุปราณี เลิศมณีพันธ์
วันเดือนปีเกิด	01 เมษายน 2529
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2550: ศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาษาเพื่ออาชีพ) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ตำแหน่ง	ผู้ช่วยเจ้าพนักงานการเงิน UNOPS
ประสบการณ์ทำงาน	สนับสนุนงานด้านการบัญชีและการเงิน

