

การนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว

นิภาพร รอดไพบูลย์¹ ชิตพล ชัยมะตัน² และสุปราณี ธรรมพิทักษ์³

ได้รับบทความ: 30 เมษายน 2562

แก้ไขบทความแล้วเสร็จ: 15 กรกฎาคม 2562

ตอบรับตีพิมพ์: 18 กรกฎาคม 2562

เผยแพร่: 21 มกราคม 2563

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการนำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในรูปพหุกรณีศึกษา ที่มุ่งการเก็บข้อมูลในเชิงลึก เพื่อความเข้าใจที่ลึกซึ้งและเป็นองค์รวม โดยเก็บข้อมูลจากโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา 4 โรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า การนำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว มีวัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าวอย่างชัดเจน ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548, ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548, คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย (ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2560) ด้านทรัพยากรของนโยบาย พบว่า ทรัพยากรด้านบุคลากร และงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานจริง แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถแก้ไขปัญหาและปฏิบัติตามนโยบายได้ ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กร ผู้บริหารมีความสามารถใน

¹ นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

ผู้นิพนธ์ประสานงาน

อีเมลล์: mintramint1234@gmail.com

² ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริการรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

อีเมลล์: chittapol@buu.ac.th

³ ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริการรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

อีเมลล์: supraneegspa@hotmail.com

การโน้มน้าวใจที่ดี ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และแนวทางจนบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ไม่ได้มีการกำหนดผู้รับผิดชอบเฉพาะสำหรับการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว แต่ปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐกำหนด ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง พบว่า ชุมชน หน่วยงานด้านความมั่นคง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เต็มใจและสนับสนุนให้ทางโรงเรียนจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ด้านทัศนคติของผู้บริหาร พบว่า ผู้บริหารมีทัศนคติเชิงบวกต่อนโยบาย ส่งผลให้ทุกฝ่ายมีการรับรู้และเข้าใจ เกิดการยอมรับ และสามารถตอบสนองต่อนโยบายได้เป็นอย่างดี ทำให้การนำนโยบายมาปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ จุดสำคัญที่ค้นพบจากงานวิจัยนี้ คือ กระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น ซึ่งการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสระแก้วที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ/ นโยบายการจัดการศึกษา/ เด็กต่างด้าว/
จังหวัดสระแก้ว

THE IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL MANAGEMENT POLICIES ON MIGRANT CHILDREN IN SA KAEO PROVINCE

Nipaporn Rodpaiboon¹ Chittapol Chaimadan²
and Supraneer Thammaphak³

Received: April 30, 2019

Revised: July 15, 2019

Accepted: July 18, 2019

Available Online: January 21, 2020

ABSTRACT

This research is to investigate the implementation of the educational management policies on migrant children in Sa Kaeo Province. A qualitative method with an emphasis on multi-case studies was employed to collect the in-depth data from four school sites in order to obtain deep and holistic understanding.

The results of the study revealed that, the policy implementation of the educational management for migrant children in Sa Kaeo Province, found that there were objectives and guidelines clearly in the educational management for migrant children in Sa Kaeo Province according to the Cabinet resolution on 5 July 2005, the Ministry of Education Regulations on the evidence of accepting students to enter the school in 2005, the manual and

¹ Ph.D. Candidate: Program in Public Administration, Graduate School of Public Administration, Burapha University

Corresponding author

E-mail: mintramint1234@gmail.com

² Dr., Lecturer of Graduate School of Public Administration, Burapha University

E-mail: chittapol@bua.ac.th

³ Dr., Lecturer of Graduate School of Public Administration, Burapha University

E-mail: supraneegspa@hotmail.com

guidelines for educational management to persons without evidence of civil registration or without Thai nationality (Revised version 2017); the resources of the policy found that the personnel resources and the budget allocated was not enough in the actual operation; the communication between organizations found that the executives had the ability to persuade and enable the practitioner to perform according to the rules and guidelines until achieving the goals; the characteristics of the operating unit found that there was no specific person responsible for the educational management for migrant children but follow the guidelines of the state; the condition of economic, social and politic found that the communities, the security agencies and local government organizations were willing and encouraged the school to manage education for migrant children of Cambodian nationality; the attitude of the executives found that the executives had a positive attitude towards the policy that resulted in all parties being recognition, understanding, accepting and able to respond to the policy as well and making policy implementation successful; and, the key point of this research finding was the public policy process in implementing the policy that was very important to the success or failure of the policy and for the policy implementation of educational management for migrant children in Sa Kaeo Province that has achieved the objectives of the policy.

KEYWORDS: Policy Implementation/ Educational Management Policies/
Migrant Children/ Sa Kaeo Province

บทนำ

สถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศไทยมีการเติบโต และขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่กลับประสบกับสภาวะขาดแคลนคนทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง หรือแรงงานไร้ฝีมือ ส่งผลให้ ต้องนำเข้าแรงงาน ต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ตลาดแรงงานของประเทศไทย ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) โดยแรงงานต่างด้าวที่เข้ามานั้นจะกระจายตัวอยู่ในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคบริการอื่น ๆ ทั่วประเทศ และส่วนใหญ่จะเดินทางเข้ามาเป็นครอบครัว ซึ่งมีสมาชิกเป็นเด็กอายุ 1-16 ปี ติดตามเข้ามาในประเทศไทยด้วยเป็นจำนวนมาก ซึ่งจำนวนเด็กที่ติดตามมาด้วยมีมากกว่า 370,000 คน (สมพงษ์ สระแก้ว, 2560) เด็กต่างด้าวเหล่านี้มักมีปัญหาด้านการเรียนรู้เพื่อการอยู่ร่วมกันกับคนไทย และขาดโอกาสในการได้รับการพัฒนาศักยภาพที่สอดคล้องกับพัฒนาการตามช่วงวัยของเด็ก ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่จะเชื่อมโยงและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอีกนานัปการ อาทิ การค้ามนุษย์ อาชญากรรม ยาเสพติด และอื่น ๆ ซึ่งนับเป็นปัญหาระดับชาติที่รัฐจะต้องริบหาทางป้องกันอย่างจริงจัง แนวทางป้องกันที่ดีสำหรับการแก้ปัญหาเหล่านี้ คือการสนับสนุนให้เด็กต่างด้าวได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอัน ได้แก่ สิทธิในการศึกษาอย่างทั่วถึง เพราะการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าว ถือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเด็กให้มีทักษะเบื้องต้นในการเข้าถึงความรู้อื่น ๆ ซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิต

รัฐบาลไทยได้ตระหนักและเห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงส่งเสริมให้เด็กต่างด้าวที่อยู่ในพื้นที่ประเทศไทยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมถึงพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ที่ส่งเสริมให้เด็กทุกคนซึ่งอยู่ในประเทศไทยที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 7 จนอายุย่างเข้าปีที่ 16 ได้รับการรับประกันว่าจะต้องได้เรียนในระดับประถมศึกษา และต่อเนื่องไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 โดยคำนึงถึงการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรม (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, 2542; พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545, 2545; พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553, 2553) และเพื่อให้เด็กต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงมาก

ยิ่งขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการปรับแก้ระเบียบว่าด้วยหลักฐานการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา และเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในคราวประชุม วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553, หน้า 21) ในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กอพยพ เด็กต่างด้าว เด็กไร้สัญชาติ และ เด็กชนเผ่าทุกคน ซึ่งจากเดิมที่เคยจำกัดให้เฉพาะบางกลุ่ม และบางระดับการศึกษา มาเป็นการเปิดกว้างให้ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เข้าเรียนโดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือ พื้นที่การศึกษา รวมทั้งจัดสรรงบประมาณอุดหนุน เป็นค่าใช้จ่ายรายหัวแก่สถานศึกษาที่ จัดการศึกษาให้แก่เด็กต่างด้าวที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและไม่มีสัญชาติไทยตั้งแต่ ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรร ให้เด็กไทย เพื่อเป็นการตอบสนองต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งขับเคลื่อน การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบ และมีแบบแผน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้จัดคู่มือ และแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มี สัญชาติไทย พ.ศ. 2552 และฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีระเบียบ กฎหมาย และ เนื้อหาในคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียน ราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย ให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ครูอาจารย์ และผู้บริหารสถานศึกษา นำไปใช้ เป็นเครื่องมือในปฏิบัติงานให้ถูกต้องต่อไป

จังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนฝั่งตะวันออกของประเทศไทย ที่มีพรมแดน ติดต่อกับประเทศกัมพูชา พบว่า มีแรงงานต่างด้าวกัมพูชามากมายครอบครัวกระจายตัวอยู่ใน พื้นที่ต่าง ๆ โดยรอบจังหวัดสระแก้ว ซึ่งแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นนำสมาชิกที่เป็นเด็กอายุ ระหว่าง 1-16 ปี ติดตามมาด้วยจำนวนมาก ทั้งนี้ผู้วิจัยคำนึงถึงความสำคัญ และ ความจำเป็นต่อการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าวกัมพูชาเหล่านี้ รวมทั้งคุณูปการที่จะเกิดกับ ประเทศไทย และเพื่อนมนุษย์ จึงมีความสนใจที่จะศึกษานโยบายสาธารณะเรื่องการ จัด การศึกษาให้กับเด็กต่างด้าว โดยดำเนินการศึกษาเฉพาะเจาะจงไปที่ขั้นตอนของการนำ นโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติเป็นสำคัญ เนื่องจากต้องการสะท้อน ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ซึ่งผู้วิจัย เลือกศึกษาเฉพาะการจัดการศึกษาในโรงเรียนที่จัดโดยรัฐ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สระแก้วเขต 1 และเขต 2 ที่มีเด็กต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาเรียนร่วมกับเด็กไทยในระดับ

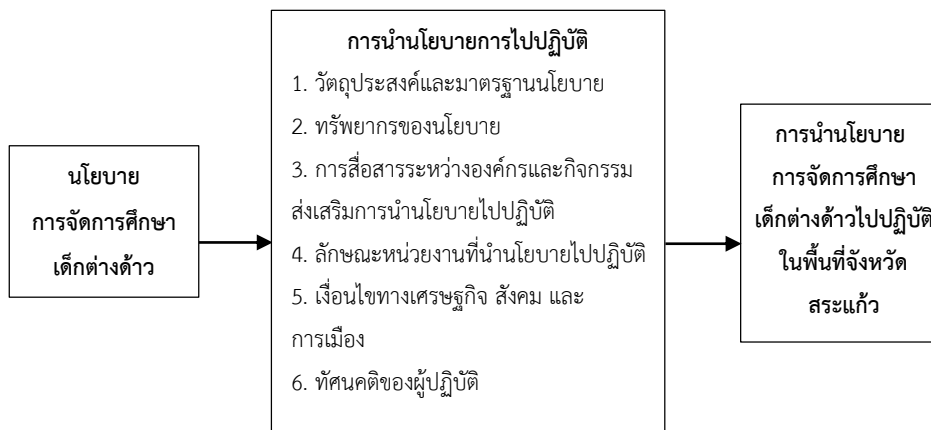
อนุบาล (4 ขวบ) ถึงระดับประถมศึกษาปีที่ 6 (อายุไม่เกิน 16 ขวบ) เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการนำนโยบายการจัดการศึกษาของเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว” ครั้งนี้ผู้วิจัยได้มุ่งทำการศึกษาเฉพาะเจาะจงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) ซึ่งอธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากหลายส่วนทั้งจากภาครัฐและเอกชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ โดยว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร 6 ตัวแปร ประกอบด้วย ตัวแปรภายนอก (External Variable) คือ (1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (2) ทรัพยากรของนโยบาย ตัวแปรภายใน (Internal Variable) คือ (3) การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ (6) ทศนคติของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวภายใต้แนวทางการการนำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว นั้น เพื่อสะท้อนให้เห็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ทั้งตัวแปรภายนอก และภายใน ผู้วิจัยจึงได้นำตัวแปรตามรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) มากำหนดเป็นตัวแปรการวิจัยโดยกำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยในรูปพหุกรณีศึกษา (Multi-Case Studies) (Creswell, 1998, p.15) เพื่อความเข้าใจที่ลึกซึ้ง และเป็นองค์รวม (Holistic) โดยผู้วิจัย ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย จากการศึกษาเอกสาร (Documentary) และจากโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา 4 โรงเรียน ซึ่งมีกระบวนการดังนี้

1. การคัดเลือกกรณีศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1.1 การคัดเลือกโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษาโดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 4 โรงเรียน โดยมีเกณฑ์การเลือกจากโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 1 และโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้ว เขต 2 ที่มีเด็กต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาเรียนร่วมกับเด็กไทยในระดับอนุบาล-ประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวนมากที่สุด 4 อันดับแรก

1.2 การคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 80 คน แบ่งออกเป็น 7 กลุ่ม ดังนี้

1.2.1 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสระแก้วเขต 1 และ 2 ประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการกลุ่มนโยบายและแผน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ เพื่อให้มุมมองในด้านวัตถุประสงค์ และมาตรฐานนโยบาย การสื่อสาร

ระหว่างองค์กร และกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงปัญหาอุปสรรคและผลกระทบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.2 ผู้บริหารโรงเรียน โรงเรียนละ 1 คน จำนวน 4 โรงเรียน รวม 4 คน เพื่อให้มุมมองในด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทศนคติของผู้ปฏิบัติรวมถึงปัญหาอุปสรรคและผลกระทบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.3 ครูผู้สอนโรงเรียนละ 5 คน จำนวน 4 โรงเรียน รวม 20 คน คัดเลือกจากครูผู้สอนที่สอนในชั้นเรียนที่มีนักเรียนต่างชาติสัญชาติกัมพูชาเรียนร่วมมากที่สุด 5 อันดับ ในแต่ละโรงเรียนเพื่อให้มุมมองในด้านทรัพยากรนโยบาย ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้ปฏิบัติรวมถึงปัญหาอุปสรรคและผลกระทบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.4 ผู้ปกครองและนักเรียนต่างด้าว โรงเรียนละ 10 คน จำนวน 4 โรงเรียน รวม 40 คน โดยผู้วิจัยคัดเลือกนักเรียนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชานักเรียนที่ผ่านการขึ้นทะเบียนบนฐานข้อมูลนักเรียนกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีเลขที่ประชาชนที่มีอักษร G นำหน้า รวมทั้งผู้ปกครองของนักเรียนจะต้องเป็นชาวกัมพูชาที่เข้ามาประกอบอาชีพในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ทั้งที่พักอาศัยในจังหวัดสระแก้ว และเดินทางเข้ามาในลักษณะเข้าไป-เย็นกลับ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Sampling) โดยเทคนิคการจับฉลาก โรงเรียนละ 5 คน เพื่อให้มุมมองในด้านปัญหาอุปสรรคและผลกระทบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.5 เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานด้านความมั่นคง คัดเลือกแบบเจาะจง ได้แก่ เจ้าหน้าที่กองกำลังบูรพา จำนวน 2 คน และเจ้าหน้าที่กรมทหารพรานที่ 12 จำนวน 4 คน เพื่อให้มุมมองด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงปัญหาอุปสรรคและผลกระทบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.6 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชน จำนวน 4 คน ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ท้องถิ่นของโรงเรียนกรณีศึกษาเพื่อให้มุมมองด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงปัญหาอุปสรรคและผลกระทบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.7 เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน (NGO) จากมูลนิธิศุภนิมิต จังหวัดสระแก้ว จำนวน 2 คน เพื่อให้มุมมองด้าน เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงปัญหา อุปสรรคและผลกระทบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์รายบุคคล (Individual Interview) ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Questions) ลักษณะคำถามแบบปลายเปิด (Open End) 2) แบบบันทึกการสนทนาเฉพาะกลุ่ม (Small Group Discussion) สัมภาษณ์ในลักษณะคำถามแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview Questions)

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยวิธีการที่เรียกว่า Constant Comparative Method (Creswell, 1998, pp.249-252) ซึ่งเป็นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่กระทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล 6 ขั้นตอนได้แก่ 1) การเตรียมข้อมูล (Preparing) 2) การแตกข้อมูล (Segmenting) 3) การให้รหัสข้อมูล (Coding) 4) การเปรียบเทียบ และจัดหมวดหมู่ข้อมูล (Comparing and Categorizing) 5) การเปรียบเทียบข้อมูลซ้ำ (Constant Comparing) และ 6) พิจารณารูปแบบและความสัมพันธ์ (Seeking for Patterns and Relationships) ของหมวดหมู่ต่าง ๆ เพื่อสร้างเป็นคำอธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษา ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลเป็นรายกรณีศึกษา (Within-Case Analysis)

การพิทักษ์สิทธิ์ผู้เข้าร่วมการวิจัย

ผู้วิจัยขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัย จากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา โดยได้รับหนังสือรับรองผลการพิจารณาจริยธรรมการวิจัย หมายเลขรับรอง 45-2561 วันที่ให้การรับรอง 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2561 สำหรับการพิทักษ์สิทธิ์ของผู้เข้าร่วมการวิจัย คือ ผู้ให้ข้อมูลจะไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ และข้อมูลที่ได้จะถูกเก็บไว้เป็นความลับ โดยจะนำเสนอในภาพรวมเท่านั้น

การตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยใช้การผสมผสานวิธีการวิจัยที่เรียกว่า Multiple Triangulation ดังต่อไปนี้ (Yin, 1994) 1) Data triangulation คือ การใช้แหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันในการศึกษาปรากฏการณ์เดียวกัน 2) Investigator triangulation คือ การใช้ผู้เก็บข้อมูลหลายคนในแต่ละสถานการณ์ และ 3) Theory triangulation คือ การใช้ทฤษฎีต่างกันในการตีความปรากฏการณ์

การนำเสนอข้อมูล โดยนำผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล มาสรุปผลการศึกษา พร้อมทั้งนำเสนอผลการศึกษารูปแบบของรายงานผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะเจาะจงไปที่ขั้นตอนของการนำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้วเป็นสำคัญ เนื่องจากต้องการสะท้อนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาของไทยที่เปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนได้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยในรูปพหุกรณีศึกษา (Multi-Case Studies) โดยผู้วิจัยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร (Documentary) และจากโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา 4 โรงเรียน ผลการศึกษามีข้อค้นพบตามประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ข้อค้นพบจากการศึกษา

ประเด็นสำคัญ	โรงเรียน ก.	โรงเรียน ข.	โรงเรียน ค.	โรงเรียน ง.
วัตถุประสงค์ของนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวและแนวทางในการปฏิบัติ	มีวัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน ตามระเบียบและแนวทางของ สพฐ.	ยึดตามมติ คณะรัฐมนตรี และคู่มือในการปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการ	มีกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน	สามารถปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ได้ง่าย และประสบผลสำเร็จ
ทรัพยากรของนโยบาย	บุคลากร โรงเรียน ก. มีนักเรียน 168 คน เป็นนักเรียนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา (นักเรียน G) 112 คน มีห้องเรียน 8 ห้อง (8 ชั้นเรียน) ผู้อำนวยการ 1 คน จำนวนครู 15 คน (อัตราครูที่จะต้องจัดสรรตามจำนวนเด็ก 7 คน)	บุคลากร โรงเรียน ข. มีนักเรียน 119 คน เป็นนักเรียนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา (นักเรียน G) 99 คน มีห้องเรียน 9 ห้อง (9 ชั้นเรียน) ผู้อำนวยการ 1 คน จำนวนครู 4 คน (อัตราครูที่จะต้องจัดสรรตามจำนวนเด็ก 6 คน)	บุคลากร โรงเรียน ค. มีนักเรียน 228 คน เป็นนักเรียนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา (นักเรียน G) 84 คน ห้องเรียน 9 ห้อง (9 ชั้นเรียน) ผู้อำนวยการ 1 คน จำนวนครู 16 คน (อัตราครูที่จะต้องจัดสรรตามจำนวนเด็ก 9 คน)	บุคลากร โรงเรียน ง. มีนักเรียน 148 คน เป็นนักเรียนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา (นักเรียน G) 54 คน ห้องเรียน 9 ห้อง (9 ชั้นเรียน) ผู้อำนวยการ 1 คน จำนวนครู 10 คน (อัตราครูที่จะต้องจัดสรรตามจำนวนเด็ก 6 คน)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นสำคัญ	โรงเรียน ก.	โรงเรียน ข.	โรงเรียน ค.	โรงเรียน ง.
	งบประมาณ	งบประมาณ	งบประมาณ	งบประมาณ
	งบประมาณ ประมาณ	งบประมาณ ประมาณ	งบประมาณ ประมาณ	งบประมาณ
	ตามยอดรายหัวผู้เรียน ซึ่งได้รับไม่เพียงพอ	ตามยอดรายหัวผู้เรียน ซึ่งได้รับไม่เพียงพอ	ตามยอดรายหัวผู้เรียน ซึ่งได้รับไม่เพียงพอ	ประมาณตามยอด รายหัวผู้เรียน ซึ่งที่
	ต่อการบริหารจัดการ	ต่อการบริหารจัดการ	ต่อการบริหารจัดการ	ได้รับไม่เพียงพอต่อ การบริหารจัดการ
การสื่อสาร ระหว่างองค์กร และกิจกรรม ส่งเสริมการนำ นโยบายไป ปฏิบัติ	ประชุมครู เพื่อสร้าง ความเข้าใจในตัว นโยบาย และวางแผน ปฏิบัติเกี่ยวกับการ จัดการการเรียน การสอนให้เด็ก ต่างด้าวสัญชาติ กัมพูชา ตั้งแต่ชั้น การรับสมัคร การคัดกรองเด็ก การบันทึกข้อมูล และ การจัดการเรียน การสอน	เนื่องจากมีจำนวนครู น้อย จึงเน้นการสื่อสาร แบบไม่เป็นทางการ ด้วยการพูดคุย การบอกเล่า รวมถึงการ ใช้ Application Line และ Facebook ในการ แจ้งข้อมูล แจ้งปัญหา และติดตามข้อมูล	เน้นการสื่อสารแบบ เป็นทางการผ่านการ ประชุมคณะกรรมการ สถานศึกษา การประชุมครู การประชุมผู้ปกครอง เพื่อชี้แจง และ ทำความเข้าใจ รวมถึงการส่ง หนังสือเวียนแจ้ง เพื่อทราบ	มีการประชุม คณะกรรมการ สถานศึกษา ร่วมกับ การประชุมครู เพื่อหารือเกี่ยวกับ การรับนักเรียน ต่างด้าวเข้าเรียนใน สถานศึกษา รวมทั้ง วางแผนปฏิบัติของ สถานศึกษา ทั้งนี้ยึด คู่มือจาก สพฐ. เป็นหลัก
ลักษณะหน่วยงาน ที่นำนโยบายไป ปฏิบัติ	ไม่ได้มีการกำหนด อำนาจหน้าที่เฉพาะ ในการจัดการศึกษา เด็กต่างด้าว แต่วางแผนทาง การดำเนินงานตั้งแต่ ชั้นการรับสมัคร การคัดกรองเด็ก การบันทึกข้อมูล และ การจัดการเรียน การสอน และ การรายงานผล ให้กับผู้เกี่ยวข้อง รับทราบและสามารถ ดำเนินการได้	ไม่ได้มีการกำหนด อำนาจหน้าที่เฉพาะ ในการจัดการศึกษา เด็กต่างด้าว เป็นการวางแผนทาง ดำเนินงานแบบ หลวม ๆ โดยให้ครู ทุกคนสามารถปฏิบัติ หน้าที่ในการจัด การศึกษาเด็กต่างด้าว ได้ โดยดำเนินการ ตามคู่มือและ แนวปฏิบัติสำหรับ การจัดการศึกษาแก่ บุคคลที่ไม่มีหลักฐาน ทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย	ไม่ได้มีการกำหนด อำนาจหน้าที่เฉพาะ ในการจัดการศึกษา เด็กต่างด้าว เป็นการ มอบหมายงานแบบ หลวม ๆ ให้ครู หนึ่งคนเป็น ผู้ปฏิบัติงานด้าน การจัดการศึกษาเด็ก ต่างด้าว โดยยึดการ ดำเนินการตามคู่มือ และแนวปฏิบัติ สำหรับการจัด การศึกษาแก่บุคคลที่ ไม่มีหลักฐาน ทะเบียนราษฎรหรือ ไม่มีสัญชาติไทย	ไม่ได้มีการกำหนด อำนาจหน้าที่เฉพาะ ในการจัดการศึกษา เด็กต่างด้าว เน้นการ ปฏิบัติตามคู่มือและ แนวปฏิบัติสำหรับ การจัดการศึกษาแก่ บุคคลที่ไม่มีหลักฐาน ทะเบียนราษฎรหรือ ไม่มีสัญชาติไทย (ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ.2560) ในเรื่อง ของการคัดกรอง การรับนักเรียน การบันทึกข้อมูล ส่วนการปฏิบัติใน ด้านอื่น ๆ ให้มีการ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นสำคัญ	โรงเรียน ก.	โรงเรียน ข.	โรงเรียน ค.	โรงเรียน ง.
		(ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ.2560) การประสานงานกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านความมั่นคง	(ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ.2560) และเป็นผู้บันทึกข้อมูลเด็กต่างด้าว และรายงานผล	ดำเนินการเหมือนจัดการเรียนการสอนให้เด็กไทย
เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน เต็มใจและสนับสนุนให้ทางโรงเรียนจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าว หน่วยงานด้าน การสาธารณสุข และโรงพยาบาล คอยอำนวยความสะดวกด้าน สุขภาพให้เด็ก หน่วยงานด้าน ความมั่นคง ทหาร ตำรวจ ดูแล ตรวจสอบ และอำนวยความสะดวกในการเดินทางผ่านแดนมาเรียน	ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้ทางโรงเรียนจัดการศึกษา ให้เด็กต่างด้าว โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคงทหาร อำนวยความสะดวก ในการผ่านแดนเพื่อเดินทางมาเรียน หนังสือ	โรงเรียนได้รับการสนับสนุนการจัด กิจกรรมเพื่อ เสริมสร้างพัฒนาการ ให้กับผู้เรียนในด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานด้านความมั่นคง ทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน รวมทั้งได้รับการสนับสนุนอุปกรณ์ การเรียนที่จำเป็น และทุนการศึกษา	โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากชุมชน ในเรื่องของอุปกรณ์ การเรียนที่จำเป็น และทุนการศึกษา และได้รับการสนับสนุน จากหน่วยงานด้าน ความมั่นคงในพื้นที่ (ทหาร) ในการดูแล ความสงบเรียบร้อยใน บริเวณที่พักอาศัยของ นักเรียนต่างด้าว ซึ่งค่อนข้างแออัดและ มีความเสี่ยง
ทัศนคติของ ผู้ปฏิบัติ	การจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าวถือเป็นสิ่งที่ควรกระทำ อย่างยิ่ง ตามหลัก สิทธิมนุษยชน	การจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว จะทำให้เด็กต่างด้าวเกิดความรัก และผูกพันต่อประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลดีในอนาคต	ผู้บริหารมีทัศนคติที่ดี ต่อการจัดการศึกษา เด็กต่างด้าว เพราะ เชื่อว่าจะส่งผลดีต่อประเทศไทยมากกว่า ผลเสีย	การจัดการศึกษา เด็กต่างด้าว เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กได้ เรียนรู้ทักษะที่สำคัญ และช่วยลด ผลกระทบทางสังคมได้

วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย

ประเด็นด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย โรงเรียนกรณีศึกษาทั้ง 4 โรงเรียน มองว่า นโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว มีวัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าวอย่างชัดเจน ซึ่งยึดตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548, ระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548, คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย (ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2560), และบันทึกข้อตกลงของการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคกัมพูชา-ไทย (Regional Border Committee: RBC) เรื่อง การเปิดโอกาสให้นักเรียนกัมพูชาเข้ามาศึกษาในฝั่งไทย ซึ่งทุกโรงเรียนสามารถปฏิบัติตามได้ง่ายและประสบความสำเร็จ

ทรัพยากรของนโยบาย

ประเด็นด้านทรัพยากรของนโยบายการจัดการศึกษาที่สำคัญได้แก่ บุคลากร ซึ่งโรงเรียนกรณีศึกษาทั้ง 4 โรงเรียน ได้จัดการศึกษาโดยให้เด็กต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา (นักเรียน G) เรียนร่วมกับเด็กไทย และทำการจัดสรรบุคลากร และงบประมาณให้โรงเรียนตามจำนวนเด็กนักเรียนทั้งหมด

ด้านบุคลากร อัตราส่วนนักเรียนต่อครูที่เหมาะสมคือ 25 : 1 ผลการศึกษา พบว่า โรงเรียน ก. มีอัตราส่วนครูต่อจำนวนนักเรียนเหมาะสม ซึ่งสามารถแบ่งครูในการจัดการเรียนการสอนได้ครบชั้นเรียน ส่วนโรงเรียน ข. ซึ่งมีอัตราส่วนครูต่อจำนวนนักเรียนไม่เหมาะสม เพราะหากยึดอัตราส่วนนักเรียนต่อครูที่เหมาะสมคือ 25 : 1 แล้ว โรงเรียน ข. ยังขาดครูอีกจำนวน 2 อัตรา ซึ่งไม่สามารถแบ่งครูในการจัดการเรียนการสอนได้ครบชั้นเรียน ส่วนโรงเรียน ค. และโรงเรียน ง. มีอัตราส่วนครูต่อจำนวนนักเรียนในจำนวนที่เหมาะสม และสามารถแบ่งครูในการจัดการเรียนการสอนได้ครบชั้นเรียน เช่นเดียวกับโรงเรียน ก.

ด้านงบประมาณ กรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง ได้รับการจัดสรรงบประมาณโรงเรียนโดยใช้เกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉลี่ยงบประมาณตามยอดรายหัวผู้เรียน ซึ่งทั้ง 4 โรงเรียนระบุว่า งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ เนื่องจากเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก งบประมาณที่ได้รับจึงไม่มากเท่ากับโรงเรียนขนาดใหญ่ จึงไม่สามารถพัฒนาปรับปรุงอาคารสถานที่ จัดทำห้องสื่อการเรียนรู้ และจัดซื้ออุปกรณ์เพื่อพัฒนาศักยภาพในการเรียนการสอนได้

การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การติดต่อสื่อสารเพื่อนำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียน ก. มีประชุมครูเพื่อสร้างความเข้าใจในตัวนโยบาย และวางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการการเรียนการสอนให้เด็กต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตั้งแต่ขั้นการรับสมัคร การคัดกรองเด็ก การบันทึกข้อมูล และการจัดการเรียนการสอน สำหรับโรงเรียน ข. ซึ่งมีจำนวนครูน้อย จึงเน้นการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการด้วยการพูดคุย บอกเล่า รวมถึงการใช้ Application Line และ Facebook ในการแจ้งข่าว และติดตามข้อมูล ส่วนโรงเรียน ค. เน้นการสื่อสารแบบเป็นทางการผ่านการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา การประชุมครู และการประชุมผู้ปกครอง เพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจ รวมถึงการส่งหนังสือเวียนแจ้งข้อมูลที่สำคัญเพื่อให้ครูได้ทราบ และโรงเรียน ง. มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษากับคณะครู เพื่อหารือเกี่ยวกับการรับนักเรียนต่างด้าวเข้าเรียนในสถานศึกษา รวมทั้งวางแผนทางปฏิบัติในการจัดการเรียนเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ดังนั้น กรณีศึกษาทั้ง 4 โรงเรียน มีการสื่อสารระหว่างองค์กรเพื่อส่งเสริมต่อการนำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติทั้งแบบที่เป็นทางการและการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งหมายรวมถึง ผู้บริหารของโรงเรียนในทุกพื้นที่ มีความสามารถในการโน้มน้าวใจที่ดี ทำให้คณะครูดำเนินงานตามหลักเกณฑ์แนวทางจนบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ประเด็นด้านลักษณะของโรงเรียนที่นำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่าโรงเรียนทั้ง 4 แห่ง ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะในการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว ทั้งนี้ โรงเรียน ก. มีการวางแผนทางการดำเนินงานในการรับสมัครและการคัดกรองเด็กเข้าเรียน ซึ่งครูที่จัดการเรียนการสอนในชั้นที่มีเด็กต่างด้าวเรียนร่วม จะต้องเป็นผู้ดำเนินการบันทึกข้อมูลนักเรียนต่างด้าว และการรายงานข้อมูลนักเรียนไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่สำหรับโรงเรียน ข. มีการวางแผนทางการดำเนินงานที่ครูทุกคนสามารถปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาเด็กต่างด้าวและประสานงานกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานด้านความมั่นคงได้ ทั้งนี้ การดำเนินงานยึดตามคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย (ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2560) ส่วนโรงเรียน ค. มีการมอบหมายงานให้ครูหนึ่งคน เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว โดย

ยึดการดำเนินการตามคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย (ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2560) ซึ่งจะต้องเป็นผู้รวบรวมข้อมูลเด็กต่างด้าว พร้อมทั้งบันทึกข้อมูล และรายงานไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ สำหรับโรงเรียน ง. เน้นการปฏิบัติตามคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย (ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ.2560) ในเรื่องของการคัดกรอง การรับนักเรียน การบันทึกข้อมูล ส่วนการปฏิบัติในด้านอื่น ๆ ให้มีการดำเนินการเหมือนจัดการเรียนการสอนให้เด็กไทย

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ประเด็นด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากการศึกษา พบว่าโรงเรียน ก. และโรงเรียน ข. มีทำเลที่ตั้งอยู่บริเวณรอยต่อของประเทศไทยและกัมพูชา โรงเรียนทั้งสองแห่งจึงรับนักเรียนชาวกัมพูชาเข้าเรียนทั้งกรณีที่เป็นเด็กที่ติดตามพ่อแม่มาพำนักในฝั่งไทย และเดินทางไป-กลับกัมพูชาเข้าเรียนได้ ชุมชนทั้งสองแห่งเต็มใจและสนับสนุนให้ทางโรงเรียนจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาอย่างเท่าเทียมกับเด็กไทย ช่วยกันดูแลสอดส่องคอยเป็นหูเป็นตาให้กับทางโรงเรียน ช่วยป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียน เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาชู้สาว ปัญหาการลักขโมย นอกจากนี้ยังช่วยกันระดมทุนให้กับสถานศึกษา เพื่อใช้ในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ของทางโรงเรียน นอกจากนี้ ยังได้ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานด้านความมั่นคง ทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสำรวจ กำกับ ติดตาม และอำนวยความสะดวกต่อการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าว โดยเฉพาะเรื่องของการผ่านแดน อีกทั้งยังมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานด้านการสาธารณสุข และโรงพยาบาลในการเข้าไปตรวจสุขภาพของเด็กอย่างสม่ำเสมอ ส่วนโรงเรียน ค. และโรงเรียน ง. ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากแนวพรมแดนไทย-กัมพูชา และเข้าใกล้ชุมชนเมืองมากขึ้น โรงเรียนได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานด้านความมั่นคง ทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ในการสนับสนุนจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างพัฒนาการให้กับผู้เรียนในด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากชุมชนในเรื่องของอุปกรณ์การเรียนที่จำเป็น และทุนการศึกษาทางโรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ (ทหาร) ในการดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณที่พักอาศัยของนักเรียนต่างด้าวซึ่งค่อนข้างแออัดและมีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาต่าง ๆ ทางสังคมได้ง่าย

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

ประเด็นด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติ จากการศึกษา พบว่า ผู้บริหารของโรงเรียนทั้ง 4 แห่ง ต่างให้การยอมรับนโยบายการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าว เนื่องจากเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญที่จะสามารถสร้างคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติได้ในอนาคต ซึ่งผู้บริหารทั้ง 4 โรงเรียนมองว่าการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าว เป็นการเปิดโอกาสทางการศึกษาให้เด็กต่างด้าวได้พัฒนาตนเอง ได้เรียนรู้วัฒนธรรมประเพณีไทย ซึ่งจะทำให้เกิดความรักความผูกพันต่อโรงเรียน ต่อประเทศชาติ อีกทั้งจะเป็นการช่วยขัดเกลาเด็กต่างด้าวให้มีบุคลิกภาพเป็นคนดี มีคุณธรรมจริยธรรม ส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการพนันบริเวณชายแดน ลดลงได้ ซึ่งทัศนคติเชิงบวกของผู้บริหารทุกแห่ง ส่งผลให้คณะครูในโรงเรียน มีการรับรู้ และมีความเข้าใจต่อนโยบาย เกิดการยอมรับและสามารถตอบสนองต่อนโยบายได้เป็นอย่างดี ทำให้การนำนโยบายมาปฏิบัติประสบความสำเร็จได้

อภิปรายผลการวิจัย

จากภาพรวมของงานวิจัยนี้ จุดสำคัญที่ค้นพบจากงานวิจัย คือ กระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้นซึ่งการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จากสรุปผลการวิจัยในด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ชี้ให้เห็นว่าความชัดเจนของวัตถุประสงค์มีความสำคัญอย่างยิ่งตั้งแต่ในระดับทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ลักษณะงานที่ปฏิบัติออกมาว่า มีความรู้ความเข้าใจ หรือไม่รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในแง่บวก ดังที่ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) เชื่อว่านโยบายที่ดีต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน เนื่องจากผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายมักกำหนดแนวทางปฏิบัติของนโยบายนั้น ๆ ให้มีลักษณะกำกวม มีจุดมุ่งหมาย และเนื้อหาไม่ชัดเจน รวมถึงยากในการแปลความหมายในอีกมุมหนึ่ง สิ่งที่สะท้อนจากความชัดเจนของวัตถุประสงค์ สอดคล้องกับผลการวิจัยของกมลพร กัลยาณมิตร (2550) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี ยังเป็นการสนับสนุนว่าวัตถุประสงค์ของนโยบาย และกรอบแผนงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนง่ายต่อการปฏิบัติ ย่อมตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของ

ประชาชนอย่างทั่วถึง อีกทั้งวัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงานแสดงให้เห็นถึงการมอบหมายภารกิจตามหน้าที่ได้ชัดเจน นอกจากนี้ยังนับได้ว่าเป็นแนวทางสำคัญของทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล รวมถึงเป็นช่องทางในการสนับสนุนด้านทรัพยากร โดยพิจารณาจากช่องว่างวัตถุประสงค์นั้น ๆ เพื่อเป็นตัวบ่งชี้ว่าต้องสนับสนุนทรัพยากรส่วนใดเพิ่มเติม (Sabatier and Mazmanian, 1980, pp.20-30)

จากผลการศึกษาวิจัยด้านทรัพยากรของนโยบาย พบว่า การปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ที่มีปัญหาอุปสรรคในหลาย ๆ ส่วน สาเหตุสำคัญเกิดจากการพิจารณา กำกับ ดูแล และ กำหนดแนวทางต่าง ๆ ของส่วนกลางไม่เหมาะสมกับสภาพบริบทของพื้นที่ ขณะเดียวกันทรัพยากรเหล่านี้ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานจริง ทั้งนี้ การจัดการทรัพยากรที่ดีตามแนวคิดของเอ็ดเวิร์ด (Edwards, 1980, pp.10-20) ต้องประกอบด้วย การมีบุคลากรจำนวนที่เหมาะสมกับงาน มีประสบการณ์ มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีดำเนินการตามนโยบายข่าวสาร การมีส่วนร่วม มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น อาคาร เครื่องมือที่ดิน และอุปกรณ์ต่าง ๆ

ผลการศึกษาวิจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่า ผู้บริหารของโรงเรียนในทุกพื้นที่ มีความสามารถในการโน้มน้าวใจที่ดี เพราะทำให้คณะกรรมการระดับปฏิบัติการ สามารถดำเนินงานตามหลักเกณฑ์แนวทาง จนบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยใช้รูปแบบการโน้มน้าวใจที่ใกล้เคียงกัน เช่น การสื่อสารที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ความสามารถในการสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งให้เห็นว่า กรณีศึกษาทั้ง 4 พื้นที่ ไม่มีโรงเรียนใดที่มีปัญหาอุปสรรคในประเด็นนี้ การสื่อสารภายในและภายนอกองค์กรในรูปแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ มีประสิทธิภาพสูง เพราะคณะกรรมการร่วมมือกันแก้ไขปัญหา อีกทั้งประสานงานระหว่างองค์กรมาโดยตลอด ซึ่งนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการที่วางไว้ (Thomson and McEwen, 1958, pp.23-30)

จากสรุปผลการวิจัย ด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติเห็นได้ว่า โรงเรียนกรณีศึกษาไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะในการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว แต่ยึดการดำเนินการตามคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่สัญชาติไทย (ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2560) ซึ่งได้รับการสื่อสารภายในองค์กร และการประสานงานกับองค์กรภายนอก เพื่อสร้างความเข้าใจในแนวทางการดำเนินการ ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดการยอมรับ และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องกับแนวคิด

ของแมชมาเนียนและซาบาเตียร์ (Sabatier and Mazmanian, 1980) ได้ศึกษากรอบการวิเคราะห์ (Framework of Analysis) กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยที่เป็นตัวแปรสำคัญ คือ การยอมปฏิบัติตาม (Compliance) ของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งการรับรู้ในแผนนโยบายเป็นอย่างดีก็สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ ซึ่งทำให้เกิดผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากสรุปผลการวิจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต่อการนำนโยบายการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว พบว่า ชุมชนเต็มใจและสนับสนุนให้ทางโรงเรียนจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา และมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานด้านความมั่นคง ทหาร ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสำรวจ กำกับ ติดตาม และอำนวยความสะดวกต่อการจัดการศึกษาให้เด็กต่างด้าว ส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) ที่ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นที่มาของการดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หากผู้ที่เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ สามารถจัดการให้สถานะหรือเงื่อนไขต่าง ๆ เป็นปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุด หรือถ้าจะไม่มีปัญหาเลยในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ Levin (1981) ที่มองว่า ตัวผู้นำต้องสามารถชักจูงและดึงเอาทรัพยากรทางการเมืองมาสนับสนุนได้ รวมถึงสร้างกลุ่มที่สนับสนุนนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์เอกชนที่จะคอยช่วยเหลือในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

จากสรุปผลการวิจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติ พบว่า ผู้บริหารมีทัศนคติในเชิงบวกต่อการจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าว มีการกระตุ้นให้คณะครูในโรงเรียน มีการรับรู้และมีความเข้าใจต่อนโยบาย เกิดการยอมรับ และสามารถตอบสนองต่อนโยบายได้เป็นอย่างดี ทำให้การนำนโยบายมาปฏิบัติประสบความสำเร็จสอดคล้องกับแนวคิดของวรเดช จันทรศร (2551, หน้า 148) ซึ่งอธิบายผ่านตัวแบบเชิงบูรณาการว่า หนึ่งในความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ภาวะผู้นำและความร่วมมือซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้วประสบความสำเร็จ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

จากผลการศึกษา ถึงแม้ว่าในภาพรวมของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวมาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระแก้วจะประสบความสำเร็จ แต่ยังพบว่า จำนวนบุคลากรและจำนวนงบประมาณที่จัดสรรให้กับพื้นที่ยังไม่เพียงพอ หน่วยงานจึงต้องแก้ไขปัญหาเบื้องต้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการควรให้ความสำคัญกับในการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวมากขึ้น โดยการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ และจัดสรรบุคลากรครูในโรงเรียนที่มีเด็กต่างด้าวเพิ่มขึ้น ให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานของครูกับนักเรียนอย่างเหมาะสม

โรงเรียนที่มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแบบบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และชุมชนทุกภาคส่วน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการจัดสรรทรัพยากรการศึกษาอย่างเพียงพอ เช่น อุปกรณ์การเรียนการสอน ทุนการศึกษา รวมถึง การช่วยลดผลกระทบด้านต่าง ๆ จากปัญหาเข้ามาของครอบครัวเด็กต่างด้าวในชุมชน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยนำวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพมาใช้ในการศึกษา เนื่องจากมุ่งหวังที่จะศึกษากรณีที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ ความเข้าใจในเชิงลึกอย่าง เป็นองค์รวม ในมุมมองกลับกันการศึกษาในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้ขาดความครอบคลุม หรือ เป็นข้อจำกัดสำหรับข้อมูลเชิงประจักษ์บนพื้นฐานปรัชญาความเชื่อแบบปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่มองว่าความรู้ ความจริง ตั้งอยู่บนฐานของหลักฐาน ฉะนั้นจึงควรศึกษาวิจัย โดยใช้เชิงคุณภาพผสมผสานกับเชิงปริมาณเพื่อเสริมความจริงที่ให้คุณค่ากับความแม่นยำ ของข้อมูลที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน

2. ควรจะมีการขยายกลุ่มตัวอย่างและพื้นที่การศึกษาออกไปให้เป็นระดับประเทศ เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงในการนำการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าวไปปฏิบัติในภูมิภาคอื่น ๆ ด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กมลพร กัลยาณมิตร. (2550). *การนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี* (ดุชนิพนธ์). สาขารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. (2542, 19 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, 1-23.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545. (2545, 19 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 119 ตอนที่ 123 ก, 16-21.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553. (2553, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 115 ตอนที่ 15 ก, 1-3.
- วรเดช จันทรศร. (2551). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: พรักหวาน กราฟฟิค.
- สมพงษ์ สระแก้ว. (2560). *การส่งเสริมการศึกษาเพื่อเด็กและเยาวชนที่เป็นลูกหลานของแรงงานข้ามชาติ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2553, กันยายน). *เอกสารประกอบการประชุมปฏิบัติการจัดทำแนวปฏิบัติคู่มือการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย* วันที่ 4-8 กันยายน 2553, โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ.
- สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559, กุมภาพันธ์). *ภาวะสังคมไทยไตรมาสสี่และภาพรวมปี 2558. สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม*, 13(1).
- Creswel, John W. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Levin, L. S. (1981). Self-care in health potentials and pitfalls. *World Health Forum*, 2(2), pp.177-184.

- Sabatier, P. A. and Mazmanian, D. A. (1980). The Implementation of Public policy: A framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8, pp.538-567.
- Thompson, J. D. and McEwen, W. J. (1958). Organizational goals and environment: goal setting as an interaction process. *American Sociological Review*, 23(1), pp.23-31.
- Van Meter, D. and Van Horn, C. E. (1975, February). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6, pp.445-487.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study research: Design and methods* (2nd ed.) Thousand Oaks, California: Sage.