



ชุดโครงการวิจัย (ชุดประธาน)

แรงงาน ระบบสุขภาพ และการศึกษา

: การจัดการและการร่วมรังสรรค์พื้นที่ชายแดนในบริบทการพัฒนาชายแดน
เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและภูมิภาคอนุวัตน์ลุ่มน้ำโขง

Labors, Health systems and Education

: Border Management and Co-Creation in the Contexts of Border Development,
Special Economic Zones and GMS Regionalization

โดย ผศ.ดร.อรัญญา คีรีผล

กรกฎาคม 2561

เลขที่สัญญา RDC6010001

ชุดโครงการวิจัย (ชุดประสาน)

แรงงาน ระบบสุขภาพ และการศึกษา
: การจัดการและการร่วมรังสรรค์พื้นที่ชายแดนในบริบทการพัฒนาชายแดน
เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและภูมิภาคนุวัตน์ลุ่มน้ำโขง

Labors, Health systems and Education
: Border Management and Co-Creation in the Contexts of Border Development,
Special Economic Zones and GMS Regionalization

โดย ผศ.ดร.อรรณญา ศิริผล

กรกฎาคม 2561

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำขอบคุณ

รายงานฉบับสมบูรณ์นี้เป็นผลผลิตของชุดโครงการวิจัย ชุดประสานงานวิจัยเรื่อง “แรงงาน ระบบสุขภาพ และ การศึกษา: การจัดการและการร่วมรังสรรค์พื้นที่ชายแดนในบริบทการพัฒนาชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนและ ภูมิภาคนวัตน์ลุ่มน้ำโขง” ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจาก “หน่วยบูรณาการวิจัยและความร่วมมือเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่” (Area-Based Collaborative Research) ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ภายใต้ชุดประสานโครงการวิจัย นี้มี 6 โครงการวิจัยย่อยศึกษาประเด็นแรงงาน ระบบสุขภาพ และการศึกษาในเขต 3 จังหวัดชายแดน คือ จังหวัดตาก จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดเชียงราย นักวิจัยที่ทำงานในโครงการวิจัยย่อยเหล่านี้มาจากการทำงานร่วมกันภายใต้เครือข่าย สถาบันการศึกษาที่เรียกว่า “เครือข่ายมหาวิทยาลัยด้านชายแดนศึกษา” ประกอบด้วย 4 มหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ผลงานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ ได้แก่ กลุ่ม นักวิจัยและทีมงานทั้ง 6 โครงการ ผศ.ดร. สุรีย์ ธรรมิกบวร คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และทีมงาน รศ.ดร. เทพินทร์ พัทธนาธิกุล คณะสังคมศาสตร์ มข. และทีมงาน อ.ดร.พิษณุรักษ์ กันทวิ และทีมงานจากสำนัก วิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ผศ.ดร. เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ คณะสังคมศาสตร์ ม.เชียงใหม่ และทีมงาน อ.ดร.วชิรวิทย์ อาริยะสิริโชติ วิทยาลัยการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามและทีมงาน และรศ.ดร. นงเยาว์ เนาวรัตน์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และทีมงาน

ผู้เขียนขอขอบคุณกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่แรงงาน ฝ่ายการศึกษา ชาวบ้าน ภาคประชาชนคนท้องถิ่นในจังหวัดตากและจังหวัดเมียวดี (เมียนมาร์) จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต (ลาว) จังหวัดเชียงรายและแขวงบ่อแก้ว (ลาว) ที่เปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมระดมความคิดเห็นและวิเคราะห์ปัญหาชายแดน ร่วมกัน รวมทั้งขอขอบคุณคณาจารย์และนักวิชาการหลายท่านที่ร่วมให้ความเห็นแลกเปลี่ยนความรู้และคำแนะนำกับชุด งานวิจัยนี้จนทำให้งานสำเร็จลุล่วงออกมาได้ ได้แก่ รศ.ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ อ.ดร. ชยันต์ วรรณะภูติ และอีกหลายท่านใน “เครือข่ายมหาวิทยาลัยด้านชายแดนศึกษา” 4 มหาวิทยาลัยและนอกเครือข่ายที่ไม่อาจเอ่ยนามได้หมด ณ ที่นี้ และ ขอขอบคุณทีมงานชุดโครงการประสานงานวิจัย คุณสาธิตา เชื้อนคำ และคุณพโลวรรณ ศรีศฤงคาร ที่ร่วมทำงานด้วยกัน เป็นอย่างดี

สุดท้าย ขอขอบคุณ ดร. กิตติ สัจจาวัฒนา ผู้อำนวยการหน่วยบูรณาการวิจัยและความร่วมมือเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-Based Collaborative Research) ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และเจ้าหน้าที่หน่วยงานของ สกว. ที่อำนวยความสะดวกในการทำงาน รวมทั้งขอขอบคุณ สกว. ที่ยังคงเล็งเห็นความสำคัญของวิชาการทาง “สังคมศาสตร์กับการวิจัย” ให้การสนับสนุนงบประมาณ ทำให้เกิดโครงการวิจัยลักษณะเช่นนี้อย่างต่อเนื่อง

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	i
บทคัดย่อ	v
บทนำ	1
บทที่ 2 แรงงานต่างชาติดกับการสร้างทรัพยากรร่วมเมืองชายแดน	22
บทที่ 3 การศึกษาชายแดน: การสร้างทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมพัฒนาเมืองชายแดน	39
บทที่ 4 สุขภาพชายแดนกับอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ : การใช้ทรัพยากรร่วม (มนุษย์) พัฒนาเมืองชายแดน	66
บทที่ 5 ระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนข้ามแดน	81
บทสรุปส่งท้าย	97
บรรณานุกรม	102

สารบัญแผนที่-ตาราง

แผนที่ที่ 1 แสดงชายแดนไทย-ลาว เขตจังหวัดมุกดาหาร	2
แผนที่ที่ 2 แสดงชายแดนไทย-ลาว เขตจังหวัดเชียงราย	3
แผนที่ที่ 3 แสดงชายแดนไทย-เมียนมาร์ เขตจังหวัดตาก	4
แผนภาพที่ 1 แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ม.ค.2561	25
ตารางสรุปจุดเด่นด้านการจัดการศึกษาชายแดนของจังหวัดตาก	46
ตารางสรุปข้อจำกัด/ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอในการจัดการศึกษาชายแดนจังหวัดตาก	60
แผนภาพ การพัฒนาอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติของกระทรวงสาธารณสุข	72
ตารางแสดงจำนวนเงินจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานรัฐในการบริหารการทำงานคนต่างด้าว	84
ตารางแสดงการจัดกลุ่มประชากรต่างชาติดังระบบ (เข้าถึง) การรักษาพยาบาลชายแดน	95

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนในกลุ่มประเทศภูมิภาคแม่น้ำโขงที่มาพร้อมกับแนวคิดภูมิภาคอนุวัตน์ลุ่มน้ำโขง (GMS regionalization) การเปิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และนโยบายใหม่ของรัฐบาลไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายของผู้คน ทุน แรงงานและสังคมวัฒนธรรมชาติพันธุ์ข้ามพรมแดนรัฐชาติอย่างเข้มข้นมากขึ้นกว่าในอดีต บริบทสถานการณ์เหล่านี้กำลังทำให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็น “พื้นที่พิเศษ” ที่มีปัญหาซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนในเขตภาคเหนือตอนบนกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีเขตแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่า ประเทศเมียนมาร์ (พม่า) กับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ลาว) ที่ถูกจัดวางให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เชื่อมต่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion-GMS) ของ 6 ประเทศ (กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม ไทย และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนานและกวางสี))

ชุดโครงการวิจัยนี้ เป็นความพยายามทำความเข้าใจกับบริบทการพัฒนาชายแดนทางเศรษฐกิจที่เปิดขึ้นจากการสร้างภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและอาเซียน และโดยเฉพาะนโยบายรัฐไทยที่ริเริ่มโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาไม่นานนี้ (พ.ศ.2559) โดยให้ความสนใจใน 3 ประเด็นปัญหาสำคัญ คือ ประเด็นแรงงาน ระบบการศึกษาข้ามแดน และระบบสุขภาพการรักษาพยาบาลข้ามแดน ใน 3 เขตชายแดนพื้นที่ศึกษา คือ 1) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือชายแดนไทย-ลาว บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต 2) ชายแดนไทย-ลาว บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว และ 3) ชายแดนไทย-เมียนมาร์ บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก - เมียวดี แม้ว่า 3 พื้นที่ชายแดนดังกล่าวเป็นพื้นที่ชายแดนเหมือนกัน แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่ามีลักษณะพิเศษ “ความเป็นชายแดน” ของแต่ละที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างกัน ทั้งในแง่ความเป็นอาณาบริเวณทางประวัติศาสตร์ องค์ประกอบทางกายภาพ ลักษณะทางสังคม-วัฒนธรรมของผู้คนสองฟากฝั่ง ตลอดจนสภาพปัญหาในอดีตและปัญหาเฉพาะที่เกี่ยวข้องส่งผลถึงปัจจุบัน

ชุดโครงการวิจัยนี้มี 6 โครงการย่อย ใช้ทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบเพื่อสร้างนโยบายจากพื้นที่ชายแดนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเน้น “การมีส่วนร่วม” ของคนหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มคนท้องถิ่นชายแดน ในฐานะผู้รู้จักปัญหาและในฐานะผู้ที่กำลังเผชิญปัญหาและได้รับโอกาสต่างๆ ที่กำลังเข้ามาในชีวิต เป็นการงานวิจัยด้วยวิธี “การร่วมรังสรรค์” (co-creation) จากพื้นที่ชายแดนบนฐานคิดการผนวกรวม เพิ่มอำนาจการมีส่วนร่วมของคนพื้นที่ชายแดนเข้ามาในกระบวนการทำงาน ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการทำวิจัย ระดมความเห็น พัฒนาคำถามการวิจัย ไปจนถึงการทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกัน และจนกระทั่งได้ผลลัพธ์นโยบายเชิงรุกที่มาจากส่วนล่าง (Bottom-up policy) ตอบโจทย์เป้าหมายโครงการว่าด้วย การสร้างและการจัดการ “ทรัพยากรร่วมชายแดน” (Border commons) ที่มีคุณค่าให้ประโยชน์ให้แก่คนทุกฝ่าย

ในงานชุดโครงการนี้มีข้อเสนอเชิงแนวคิดและนโยบาย ดังนี้

ประการแรก เมืองชายแดนสามารถสร้างทรัพยากรร่วมชายแดน (Border Commons) เพื่อพัฒนาให้เป็นเมืองชายแดนเชื่อมต่อระดับภูมิภาคได้ ดังกรณี *แรงงานในเมืองชายแดน* ไม่ว่า แรงงานท้องถิ่นหรือแรงงานต่างชาติข้ามแดนควรถือเป็น “ทรัพยากรร่วมชายแดนทางเศรษฐกิจ” ทรัพยากรมนุษย์อันสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เติบโตเป็นเมืองอาเซียนเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคร่วมกันได้ หรือ กลุ่มชาติพันธุ์ชายแดน คนข้ามแดน

ที่ได้รับการยอมรับในฐานะ “คนในเมืองชายแดน” ผนวกรวมเข้ามาเป็นทรัพยากรร่วมชายแดน ทำให้กลุ่มได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เป็นธรรมผ่านระบบการศึกษาที่เอื้ออำนวยความสะดวกมากขึ้น และได้รับการดูแลด้านสุขภาพที่วางระบบอย่างมีประสิทธิภาพ เมืองชายแดน (ที่ซึ่งวางยุทธศาสตร์ เป็นเมืองอาเซียนหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ต้องการแรงงานคุณภาพ) ก็จะได้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพช่วยรังสรรค์พื้นที่ชายแดนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า ลาว) และระดับภูมิภาคอาเซียนได้ด้วย ทำให้พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่ความมั่นคงที่พร้อมจะพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไปได้อย่างเต็มรูปแบบและผู้คนชายแดนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน

ประการที่สอง ชุดโครงการนี้เสนอแนวคิด “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” หรือ *BORDER CITYzenship* ที่สามารถนำมาปรับใช้กับพื้นที่เฉพาะ เช่น “เมืองชายแดน” ได้ โดยเปลี่ยนมุมมองความเป็นพลเมืองที่พ้นจากแนวคิดเดิมที่วางอยู่บนพื้นฐานกฎหมายพลเมือง/ ควบคุมจำกัดการเข้าเมือง ให้สามารถสร้าง “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” หรือ *BORDER CITYzenship* ด้วยการขยายความหมายเรื่อง the right to Border city และนโยบายสาธารณะที่เมืองชายแดนสามารถค้นหานโยบายร่วมกันได้

การจะทำให้เกิดแนวคิดความเป็นคนในเมืองชายแดน หรือ *BORDER CITYzenship* ได้จำเป็นต้องอาศัยการปรับตัวของรัฐบาลส่วนกลาง เหมือนที่รัฐบาลกัวเตมาในบางประเทศได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น กลุ่ม European Union ได้ให้ความสำคัญกับพลวัตความหลากหลายของคนชายแดน ความยุติธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ สนับสนุนให้เกิดการพูดคุย สร้างพื้นที่การสื่อสารแบบประชาธิปไตยที่เคารพคนอื่นจนเกิดแนวคิดพลเมืองร่วม (Co-citizens) และเป็นผู้พำนักอาศัยที่ร่วมมือกัน (Co-residents) หรือตัวอย่าง การปรับตัวของรัฐบาลจีน ไม่ว่า การใช้วัฒนธรรมจีนเป็นตัวนำ การสร้างนโยบายใหม่เชิงยุทธศาสตร์ หรือการปรับลดอำนาจของรัฐบาลจีนส่วนกลางปักกิ่งลง เปิดโอกาสให้รัฐบาลระดับมณฑลมีอำนาจตัดสินใจออกนโยบายจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาพื้นที่เฉพาะได้ การปรับตัวของรัฐบาลจีนเช่นนี้ถูกเรียกว่าเป็น Pragmatism ไม่ยึดติดกับอุดมการณ์วิธีคิดแบบตายตัว แต่ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปตามบริบทของประเทศและพื้นที่เฉพาะ ที่ผ่านการวิเคราะห์สถานการณ์และหาเครื่องมือสำคัญๆ ของรัฐในการสร้างแรงจูงใจแก้ปัญหา และมองผลประโยชน์ให้กับอนาคตของประเทศเป็นหลัก

นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องอาศัยการปรับตัวของรัฐบาลท้องถิ่นที่ควรมีบทบาทมากขึ้นในการวิเคราะห์สถานการณ์ของพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ และสร้างนโยบายสาธารณะของเมืองชายแดนบนพื้นฐานของความเสมอภาค ความยุติธรรม การผนวกรวมคนในเมืองทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตสร้าง “เมืองชายแดน” ชุดโครงการวิจัยนี้เสนอว่า รัฐบาลท้องถิ่น ไม่ว่า จังหวัดตาก มุกดาหาร เชียงราย ควรมีบทบาทมากขึ้น ตระหนักถึงความสำคัญและการสร้างเมืองชายแดนร่วมกันตามเป้าหมายยุทธศาสตร์การเมืองอาเซียนเชื่อมต่อภูมิภาค รัฐบาลท้องถิ่นต้องกระตุ้นให้เกิดการยอมรับการจัดการเมืองชายแดนและเทคโนโลยีที่หยุดการกีดกันหรือให้สิทธิแก่กลุ่มอำนาจใดเป็นพิเศษ รัฐบาลท้องถิ่นเมืองชายแดนควรใช้ทิศทางตัวอย่างของกลุ่ม United Cities and Local Governments (UCLG) ซึ่งกำลังเป็นกระแสของโลกปัจจุบัน ผลักประเด็นให้รัฐบาลท้องถิ่นมีพันธสัญญาต่อเรื่อง the right to the city และเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นทุกกลุ่มช่วยสร้างสรรค์เมืองขึ้นร่วมกัน (Co-creating the City) นำเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วม ความหลากหลาย การเรียนรู้ ความเป็นธรรม ศักยภาพทำให้เกิดความยั่งยืนและชีวิตเพื่อนบ้านที่มองว่า เป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นร่วมกัน

สำหรับประเด็นย่อย ข้อเสนอเชิงประเด็นมีดังนี้

1. ประเด็นแรงงานชายแดน/แรงงานต่างชาติ/แรงงานข้ามแดน งานศึกษาของโครงการย่อย ได้แก่ ประเด็นแรงงานรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดมุกดาหาร (วชิรวัฒน์และคณะ, 2561) และแรงงานต่างชาติในจังหวัดตาก (เก่งกิจและคณะ, 2561) ช่วยชี้ให้เห็นปัญหาจากพื้นที่บางประการ ในประเด็นแรงงานและการพัฒนาแรงงาน หากต้องการให้แรงงาน ไม่ว่า แรงงานต่างชาติ หรือแรงงานท้องถิ่นของจังหวัดตากหรือจังหวัดมุกดาหาร ให้สามารถทำงานพัฒนาเมืองและกลายเป็นทรัพยากรสำคัญช่วยสร้างเมืองชายแดนได้ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาดังนี้

ประการแรก ในเชิงนโยบายรัฐ ควรเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้พื้นที่เมืองชายแดนมีโอกาสคิดและค้นพบศักยภาพและวางแผนการพัฒนาเมืองชายแดนของตนเอง โดยเฉพาะภาคส่วนประชาชน ไม่ควรใช้ภาครัฐจากพื้นที่เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อน เพราะยังติดกับดักวิถีคิดแบบเดิม ดังเช่น เสียงเรียกร้องของจังหวัดมุกดาหารที่ส่วนใหญ่คนท้องถิ่นเองไม่ได้รับรู้ข้อมูลเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น หากคนในจังหวัดมุกดาหารรับรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบาย และรับรู้ปรับเปลี่ยนศักยภาพการพัฒนาเมือง ไม่ว่า ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นจากการแพทย์ทางเลือก การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่มีอยู่ จะทำให้แผนการพัฒนาแรงงาน ไม่ว่า แรงงานท้องถิ่นหรือแรงงานต่างชาติมีทิศทางในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานตอบสนองต่อการเติบโตของเมืองที่มาจากฐานล่างได้ หากทำได้เช่นนี้ คนรุ่นใหม่ที่เคยออกไปศึกษาข้างนอกจะแสวงหาการศึกษาในแถบใกล้เคียงเพื่อมารองรับการพัฒนาเมืองที่กำลังเติบโตที่บ้านเกิด หรือแรงงานท้องถิ่นใกล้เคียงจะสามารถกลับมาช่วยพัฒนาเมืองชายแดนให้เติบโตไปได้ผ่านการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนที่มีแนวคิดแบบเปิดและสนับสนุนการขับเคลื่อนเมือง ขณะที่ จังหวัดตาก จะพบว่าแรงงานท้องถิ่นไม่ได้รองรับการขยายตัวของจังหวัดชายแดนตาก มีเพียงแรงงานต่างชาติที่มีส่วนร่วมอย่างมากในการพัฒนาเมืองชายแดนตาก แต่กระนั้นแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติเหล่านี้กลับตกอยู่ในสภาวะไกลาผลจากวิถีคิดของรัฐไทยและนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติแบบรวมศูนย์ ในแง่นี้ การเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้พื้นที่เมืองชายแดนได้ทำงานอย่างมีศักยภาพและวางแผนการพัฒนาเมืองชายแดนของตนเอง โดยเฉพาะภาคส่วนประชาชนของจังหวัดตากได้ดำเนินการเองอย่างเต็มที่ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการแรงงานที่ตอบคำถามการพัฒนาเมืองไปได้

ประการที่สอง รัฐส่วนกลางและรัฐท้องถิ่นควรทำความเข้าใจมิติทางสังคมวัฒนธรรมของแรงงานต่างชาติหรือระบบคนข้ามแดนของเมืองชายแดนมากขึ้น และใช้กลไกทางสังคมวัฒนธรรมเหล่านี้เป็นประโยชน์ เพื่อพัฒนาเมืองชายแดนให้เติบโตไปด้วยกัน กลายเป็นทรัพยากรมนุษย์ร่วมที่ช่วยพัฒนาเมืองชายแดนได้เป็นอย่างดี ดังเช่น บทบาทองค์กรชุมชน (เช่น CBOs หรืออสต.สำหรับจังหวัดตาก ระบบคู่ขนาน (twin village) และ พสต./อสต.สำหรับมุกดาหารและเชียงราย) หรือหน่วยครอบครัว เครือญาติ (แรงงานต่างชาติจังหวัดตาก) ที่มีเครือข่ายทางสังคมผูกไว้บนความรู้สึกร่วมบนความเป็นชาติพันธุ์ ความเป็นแรงงาน ภาษาและความคุ้นเคย เกิดความใกล้ชิดทางวัฒนธรรม ช่วยทำให้เกิดการเชื่อมต่อกับโครงข่ายผู้นำชุมชนระดับล่างที่มีอยู่แล้ว และใกล้ชิดทางวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่านี้

2. ประเด็นการศึกษาชายแดน ความน่าสนใจของประเด็นการศึกษาในกลุ่มเด็กข้ามแดน/ข้ามชาติ ลูกหลานแรงงานต่างชาติพบว่า ส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ได้ เพราะในเชิงนโยบาย รัฐบาลไทยส่วนกลางใช้นโยบายการศึกษาถ้วนหน้า (Education for All) ขยายโอกาสการศึกษาให้แก่ทุกคน โดยไม่เลือกสัญชาติ แต่การจัดการศึกษาในจังหวัดตากให้แก่เด็กข้ามแดน/ข้ามชาติยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย เพราะปัญหาข้อจำกัดในพื้นที่ที่ยังไม่ได้ตั้งคำถามเชิงเป้าหมายร่วมกันว่า จะสร้างเด็กให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าที่เป็นอยู่อย่างไร ให้

เด็ก ไม่ว่า เด็กไทยท้องถิ่นและเด็กข้ามชาติได้รับการพัฒนาเป็น “ทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมสร้างเมืองเศรษฐกิจชายแดน ให้ชายแดนจังหวัดตากเป็นหนึ่งในเมืองเศรษฐกิจอาเซียน นอกจากนี้ ปัญหาระบบและกลไกการจัดการศึกษาชายแดน ในระดับจังหวัดมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการให้เกิดรูปธรรม ซึ่งควรใช้ตัวอย่างจากจังหวัดชุมพรที่ประสบความสำเร็จนำมาขับเคลื่อนในจังหวัดตากได้

3.ประเด็นสุขภาพชายแดน ความสำคัญของ “ทรัพยากรร่วมชายแดน” จากกลุ่มแรงงานต่างชาติ ไม่เพียงเป็นทรัพยากรร่วมทางเศรษฐกิจในการสร้างเมืองชายแดนร่วมกันเท่านั้น แต่ยังสามารถพัฒนาให้เป็น “คนในเมืองชายแดน” ที่มีส่วนร่วมเฝ้าระวัง ป้องกันและรักษาโรคติดต่อสุขภาพข้ามแดน ที่รัฐส่วนกลางและท้องถิ่นประสบปัญหาไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มชุมชนชายแดนได้อย่างทั่วถึง งานศึกษาประเด็นสุขภาพ 3 โครงการ (กรณี ตาก เชียงราย และ มุกดาหาร) มีข้อค้นพบร่วมกันว่า กลไก “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติดี” (อสต.) หรือผู้นำชุมชนต่างชาติชายแดนที่ทำงานในระบบ “ศูนย์สุขภาพชุมชน” ระบบหมู่บ้านคู่ขนาน (Twin village) ชายแดน เป็นกลไกระดับล่างที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการเชื่อมต่อชุมชนต่างชาติชายแดนกับสาธารณสุขของรัฐไทย-พม่าและภาคีเครือข่ายเอกชนด้านสุขภาพ ดังนั้นระบบกลไกระดับล่างควรได้รับความสำคัญ มองเห็นเป็น “โอกาส” พัฒนาให้เป็น “เครื่องมือเชิงองค์กร” ขณะเดียวกัน ก็ควรให้การยอมรับกลุ่มแรงงานต่างชาติ ในฐานะ “ทรัพยากรร่วมชายแดน” ที่ช่วยดูแลคนในเมืองชายแดนลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนต่างชาติ/ข้ามแดน ซึ่งสังคมไทยมีภาพมายาคติเข้าใจโดยทั่วไปว่า กลุ่มประชากรข้ามชาติในเขตชายแดน/กลุ่มแรงงานต่างชาติเป็นกลุ่มสร้างภาระด้านสาธารณสุขเสมอไป ขณะที่ในความเป็นจริงพบว่า กรณีตัวอย่างจังหวัดมุกดาหาร เชียงราย และตาก พื้นที่เมืองชายแดนกลับมีกลุ่มผู้ป่วยเข้ารับการรักษาพยาบาลหลากหลายกลุ่ม ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป ซึ่งหากเข้าใจสถานการณ์ เข้าใจมิติเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มจะทำให้สามารถวางระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนต่างชาติ/ข้ามแดนที่เหมาะสมกับการเติบโตที่มีลักษณะเฉพาะของเมืองชายแดนได้ จะทำให้เกิดจัดการระบบการให้บริการสุขภาพคนในพื้นที่โดยข้ามความเป็นสัญชาติ ไปสู่ การจัดแบ่งประเภทตามความต้องการของ “คนในเมืองชายแดน (BORDER CITYzenship) บนพื้นฐานสิทธิที่เปิดกว้าง และตามความสามารถเฉพาะของพื้นที่ชายแดนได้ในที่สุด

บทคัดย่อ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนประเทศลุ่มน้ำโขงที่มาพร้อมกับแนวคิดภูมิภาคอนุวัตน์ ลุ่มน้ำโขง การเปิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและนโยบายใหม่ของรัฐบาลไทยสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณ ชายแดนส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายของผู้คน ทุน แรงงานและสังคมวัฒนธรรมชาติพันธุ์ข้ามพรมแดนรัฐ ชาติอย่างเข้มข้นมากขึ้นกว่าในอดีต บริบทดังกล่าวกำลังทำให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็น “พื้นที่พิเศษ” มีปัญหาซับซ้อน มากขึ้น ชุดโครงการวิจัยนี้ ทำความเข้าใจกับบริบทการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาชายแดนทางเศรษฐกิจที่เข้มข้นขึ้น โดย ให้ความสนใจ 3 ประเด็นปัญหา คือ แรงงาน การศึกษา และสุขภาพ ใน 3 เขตชายแดน คือ ชายแดนไทย-ลาวจังหวัด มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ชายแดนไทย-ลาว จังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว และชายแดนไทย-เมียนมาร์ จังหวัด ตาก - เมียวดี

ชุดโครงการวิจัยนี้ นำ 6 โครงการวิจัยย่อยมาสังเคราะห์เปรียบเทียบนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายจากพื้นที่ ชายแดนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบ “การร่วมรังสรรค์” (Co-creation) เน้นการมีส่วนร่วมของคน หลายกลุ่มในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นจนได้ผลลัพธ์แนวทาง “การจัดการพื้นที่ชายแดน” ร่วมกัน ที่เป็น นโยบายเชิงรุกจากส่วนล่าง (Bottom-up policy) ตอบวัตถุประสงค์โครงการเรื่องการสร้างและจัดการ “ทรัพยากร ร่วมชายแดน” (Border commons) ที่มีคุณค่าให้ประโยชน์แก่สังคมคนชายแดนทุกฝ่าย

งานชุดโครงการนี้ พบว่า ทั้ง 3 จังหวัดชายแดนสามารถพัฒนาเมืองชายแดนให้เป็น “เมืองอาเซียน” ที่ เติบโตยั่งยืนบนผลประโยชน์ร่วมกันได้ หากคำนึงถึงหลักการสำคัญในการสร้าง “ทรัพยากรร่วมชายแดน” ร่วมกัน คือ

ประการแรก สังคมไทยควรมีวิธีคิดที่เปิด (Openness) มากขึ้น กล่าวทดลองเปลี่ยนมุมมอง “ชายแดน” และ “ความเป็นพลเมือง” ให้หลุดไปจากวิธีคิดเดิมบนฐานอธิปไตยเหนือดินแดนและสัญชาติที่เป็นต้นเหตุของทั้ง 3 ปัญหา (แรงงานข้ามชาติ ระบบการศึกษาข้ามแดน และระบบสุขภาพข้ามแดน) โดยเปลี่ยนมามอง “ชายแดน” เป็นพื้นที่ เชื่อมต่อและพัฒนาได้ด้วยตัวเองหากให้พลังคนท้องถิ่นทำงานมากขึ้น และมองคนบริเวณชายแดนบนแนวคิดใหม่ว่า ด้วย “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” (BORDER CITYzenship) ที่หมายถึง “ผู้อยู่อาศัยทุกคน” โดยไม่เกี่ยวข้องกับ สัญชาติ เป็น “ทรัพยากรร่วมชายแดน” เป็นผู้พัฒนาเมืองให้เติบโตเป็น “เมืองอาเซียน” ที่ยั่งยืนบนผลประโยชน์ ร่วมกันได้ และดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นเมืองชายแดนควรมีบทบาทออกแบบนโยบายสาธารณะบนพื้นฐานสิทธิเสมอภาค ร่วมกันในความเป็นคนในเมืองชายแดน

ประการที่สอง ข้อเสนอประการแรกข้างต้น ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะรัฐชาติก้าวหน้าบางประเทศ (เช่น จีน ยุโรป อินเดีย) เป็นตัวอย่างก่อนหน้า แสดงให้เห็นความสามารถเรียนรู้ปรับตัวและใช้เครื่องมือเชิงยุทธวิธีที่ทันสมัยการณ์ และชาญฉลาด เช่น ประชาคมยุโรปกับแนวคิดพลเมืองร่วม (Co-citizens) และผู้พำนักอาศัยร่วม (Co-residents) หรือจีนใช้วิธี Pragmatism ไม่ยึดติดอุดมการณ์วิธีคิดตายตัว ทดลองใช้วัฒนธรรมจีนเป็นต้นนำ สร้างนโยบายใหม่เชิง ยุทธศาสตร์ ปรับลดอำนาจรัฐส่วนกลางลง เปิดโอกาสให้รัฐระดับมณฑลท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจออกนโยบายจัดการ ปัญหาในท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาพื้นที่เฉพาะได้

ประการที่สาม นอกจากการปรับตัวของรัฐส่วนกลางแล้ว จำเป็นต้องอาศัยการปรับตัวของรัฐท้องถิ่นที่ควรมี บทบาทมากขึ้นในการวิเคราะห์สถานการณ์พื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ และสร้างนโยบายสาธารณะของเมืองชายแดนบน พื้นฐานความเสมอภาค ผนวกรวมคนทุกกลุ่มในเมืองเข้ามามีส่วนร่วมผลิตสร้าง “เมืองชายแดน” ตามที่วาดหวังไว้ ดัง

ตัวอย่างกลุ่ม United Cities and Local Governments (UCLG) ซึ่งเป็นกระแสโลกปัจจุบัน ได้ผลักดันให้รัฐบาลท้องถิ่นมีพันธสัญญาต่อเรื่อง the right to the city และเปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นทุกกลุ่มช่วยสร้างสรรค์เมืองขึ้นร่วมกัน (Co-creating the City)

ประการที่สี่ การปรับตัวของรัฐส่วนกลาง รัฐท้องถิ่น และองค์กรชายแดนที่เกี่ยวข้อง ควรทำความเข้าใจมิติทางสังคมวัฒนธรรมของกลุ่ม “ทรัพยากรร่วมชายแดน” ซึ่งเป็นทั้งทุนทางสังคม และทุนวัฒนธรรมอย่างดี เช่น แรงงานต่างชาติ พศต./อสต. หมู่บ้านคูขนาน และอื่นๆ ที่สามารถใช้กลไกทางสังคมวัฒนธรรมเหล่านี้ได้อย่างเป็นประโยชน์ มองเห็นเป็น “โอกาส” พัฒนาเป็น “เครื่องมือเชิงองค์กร” ขณะเดียวกัน ควรให้การยอมรับการทำงานอย่างเป็นทางการที่สามารถช่วยดูแลคนในเมืองชายแดนลดความเสี่ยงในประเด็นโรคข้ามแดนและเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Abstract

During a past decade, economic border development in Mekong region under the GMS regionalization context, ASEAN economic community establishment, and Special Economic Zone (SEZ) launched by Thai government have been intensifying the influence toward mobility of people, capitals, labors and ethnic cultures crossing national boundaries. The changing contexts have shifted the borderland into a “special space”, increasing much more intricate situation. This research is to understand the changing contexts and the intensive changes of economic border development by focusing on the three social issues of transnational labor, education and health in 3 border areas; Thai-Laos border in Mukdahan-Savannakhet provinces; Thai-Laos border in Chiang Rai -Bokeo provinces; Thai-Myanmar border in Tak-Myawaddy provinces. The research applied “Co-creation” being as research methodology. It emphasized on the participation of stakeholders living in border localities which take part in research from beginning to the end of the research. This research methodology also is aimed to create a bottom-up space and level, to serve the research objectives when requiring the bottom-up policy and managing Border commons for the whole stakeholders in the borderland. The finding is that the three provinces (Tak, Chiang Rai and Mukdahan) could improve its “border town” to be “ASEAN cities” that grows sustainably on mutual benefits, if the key principles of creating "Border commons" are taken into account.

Firstly, Thai society, especially Thai state and authorities should have more an open mind, trying to change the old views on territorial sovereignty and nationality based "border" and "citizenship" that caused all three problematic issues (migrant workers, cross-border education and cross-border health systems). The research proposes aspect of “BORDER CITYzenship”, encourage Thai state from the center and local government to understand the "border" and its improvement by empowering local people in borderland themselves. The aspect means "all residents" in the borderland could be seen as a common-pool resource, or “border commons” that help develop sustainable border cities, on mutual benefit. Importantly, local and provincial governments in borderland should play a significant roles in designing public policy based on equal rights and mutual gain for all border residents.

Secondly, Thai society, especially Thai state could learn from other states and their adaptability; eg. PRC China, European Union, and India. The states, as examples, have proved that they can learn to adopt some up-to-date and smart strategic mechanism. For example, European Union created Co-citizens and Co-residents to solve the problems of migrant workers, illegal mobile people who cross the border. PRC China applied “pragmatism”, not to stick with old static ideology,

but experimenting new aspect of Chinese culture to provide new “Going-out” policy. PRC China and Chinese state in Beijing also reduce its power, tend to allow local, provincial governments have decision-making launching its own proper policies appropriate to the specific issues in localities.

Apart from the adaptability of central state, thirdly, the provincial government needs to have such adaptability, playing more important roles in analyzing the specific issues in localities and launching the proper public policies serving all border residents. Examples of United Cities and Local Governments (UCLG), as a global trend nowadays, have shown the adaptability of promoting local governments to have a commitment to “the right to the city”, and open the opportunity for all residents to help co-create the cities.

Lastly, the adaptability of central state, provincial government, and other relevant organizations should concern social and cultural dimensions of all residents become the “border commons” of border cities. This could be seen as the well social and cultural capitals; e.g. workers, health volunteers, twin villagers and so on that the authorities could use their social and cultural mechanism, seeing it as opportunities to help growing the sustainable border cities.

บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนในกลุ่มประเทศภูมิภาคแม่น้ำโขงที่มาพร้อมกับแนวคิดภูมิภาคอนุวัตน์ลุ่มน้ำโขง (GMS regionalization) การเปิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และนโยบายใหม่ของรัฐบาลไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดน¹ ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายของผู้คน ทุน แรงงานและสังคมวัฒนธรรมชาติพันธุ์ข้ามพรมแดนรัฐชาติอย่างเข้มข้นมากขึ้นกว่าในอดีต บริบทสถานการณ์เหล่านี้กำลังทำให้พื้นที่ชายแดนกลายเป็น “พื้นที่พิเศษ” ที่มีปัญหาซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนในเขตภาคเหนือตอนบนกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีเขตแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่า ประเทศเมียนมาร์ (พม่า) กับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (ลาว) และถูกจัดวางให้กลายเป็นหนึ่งในพื้นที่เชื่อมต่ออนุภูมิภาคแม่น้ำโขงภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion-GMS) ของ 6 ประเทศ (กัมพูชา พม่า ลาว เวียดนาม ไทย และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนานและกวางสี))

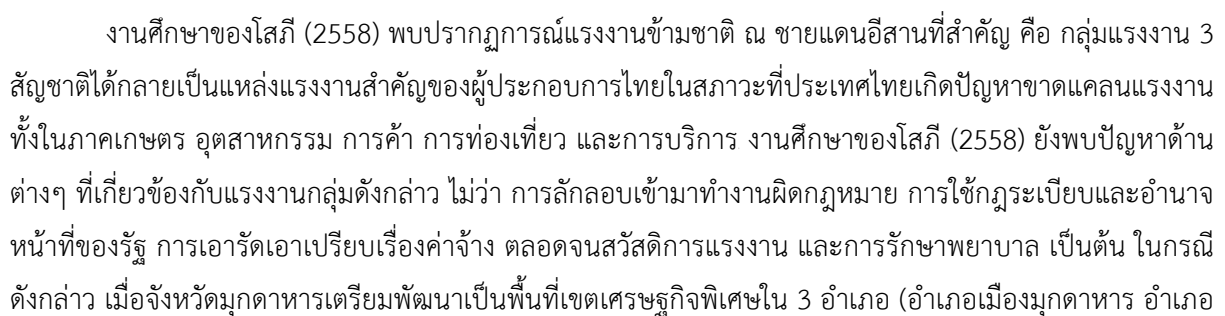
ความเป็น “พื้นที่พิเศษ” ของชายแดนในแง่หนึ่ง ด้านหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นว่า การเคลื่อนย้ายของผู้คน ทุน สินค้าข้ามรัฐชาติ (ผ่านนโยบายที่รัฐสร้างการเชื่อมต่อทางภูมิภาค- Regional connectivity) กำลังทำให้พรมแดนของรัฐชาติลดความสำคัญลง รัฐชาติสูญเสียอำนาจอธิปไตยในการควบคุมผู้คน การเคลื่อนย้ายและพื้นที่ชายแดน แต่อีกด้าน ก็พบว่า พรมแดนของรัฐชาติกำลังกลายเป็นจุดตัด (Intersection) สัมพันธภาพระหว่างรัฐไทยกับรัฐเพื่อนบ้านที่มีอาณาบริเวณติดกัน ที่มีทั้งความขัดแย้งในเชิงประโยชน์ของชาติ หรือความร่วมมือแสวงประโยชน์ร่วมต่อโอกาสทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมที่กำลังเกิดขึ้นจากบริบทเศรษฐกิจใหม่ในกระแสโลก

ชุดโครงการวิจัยนี้ เป็นความพยายามทำความเข้าใจบริบทการพัฒนาชายแดนทางเศรษฐกิจที่เปิดขึ้นจากการสร้างภูมิภาคแม่น้ำโขงและอาเซียน และโดยเฉพาะนโยบายรัฐไทยที่ริเริ่มโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา (พ.ศ. 2559) โดยชุดโครงการวิจัยนี้ให้ความสนใจ 3 ประเด็นปัญหาสำคัญของชายแดน คือ ประเด็นแรงงานรองรับการพัฒนาชายแดนทางเศรษฐกิจ ระบบการศึกษาข้ามแดน และระบบสุขภาพสาธารณสุขชายแดน ใน 3 เขตชายแดนพื้นที่ศึกษา คือ 1) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชายแดนไทย-ลาว บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ลาว) 2) ชายแดนไทย-ลาว บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว (ลาว) และ 3) ชายแดนไทย-เมียนมาร์ บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก - เมียวดี (เมียนมาร์)

แม้ว่า 3 พื้นที่ศึกษาเป็นเขตชายแดนเหมือนกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลับพบว่ามีลักษณะพิเศษ “ความเป็นชายแดน” (Borderland) ของแต่ละที่แตกต่างกันอย่างมาก ทั้งในแง่ความเป็นอาณาบริเวณทางประวัติศาสตร์ (Historical Frontier) องค์ประกอบทางกายภาพ ลักษณะทางสังคม-วัฒนธรรมของผู้คนสองฟากฝั่ง ตลอดจนสภาพปัญหาในอดีต และปัญหาเฉพาะที่เกี่ยวข้องส่งผลถึงปัจจุบัน

สำหรับ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชายแดนไทย-ลาวบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ลาว) ซึ่งได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษในปี พ.ศ. 2558 ใน 3 อำเภอ คือ อำเภอเมือง อำเภอ

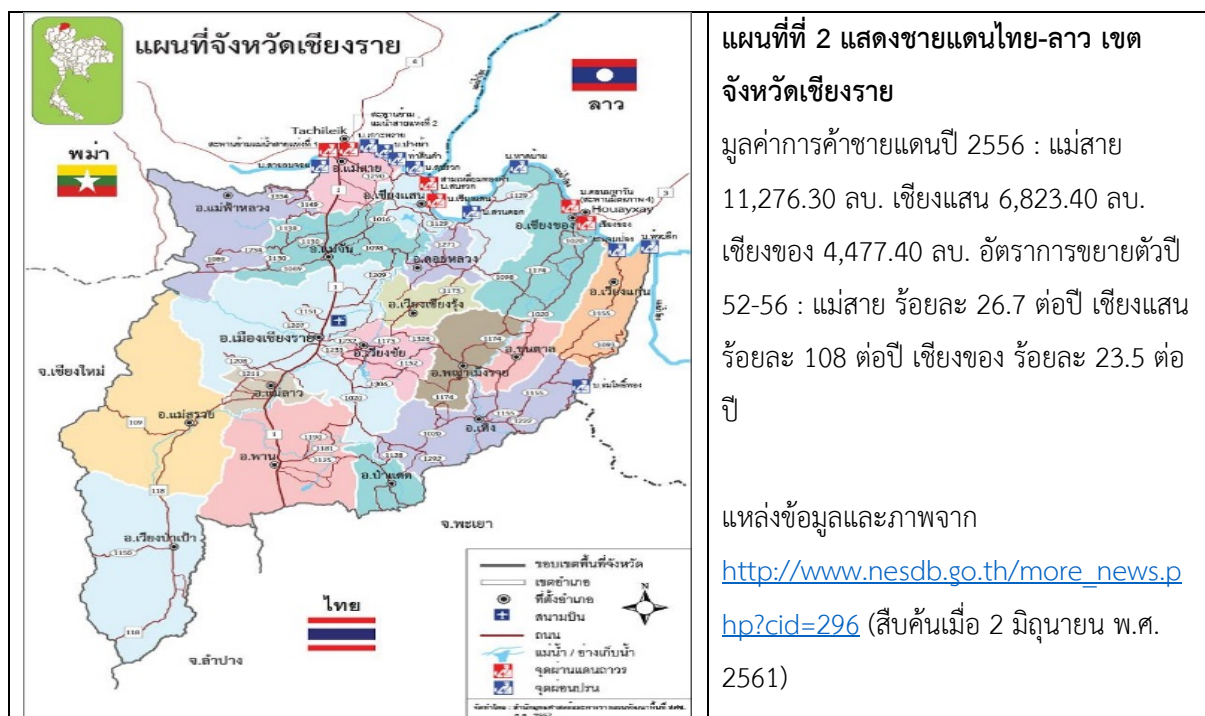
¹ รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ริเริ่มโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Border Economic Zone) ในปี พ.ศ. 2559 ด้านหนึ่งเพื่อแสวงหาประโยชน์จากการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในช่วงแรกประเทศไทยกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 ไว้ใน 5 จังหวัด คือ ตราด ตาก สระแก้ว สงขลา (ด่านสะเดาและปะดังเบซาร์) และมุกดาหาร



²รายละเอียดของข่าวเพิ่มเติมได้ที่ http://thainews.prd.go.th/CenterWeb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNPOL5708050010003 (สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2559)

ดอนตาล อำเภอร้อยเอ็ดใหญ่) แม้ว่า มีแนวโน้มทำให้โอกาสการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค รองรับเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น แต่ก็เป็นเรื่องน่าสนใจว่า จะมีการเตรียมความพร้อมเรื่องระบบการจัดการแรงงานข้ามแดน-ข้ามชาติ หรือระบบการจัดการแรงงานท้องถิ่นที่ปัจจุบันประสบปัญหาจำนวนแรงงานท้องถิ่นไม่เพียงพอ (อันเนื่องมาจากไร้ทักษะอาชีพ หรือทักษะที่ยังไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจขยายตัวในอนาคต) สถานการณ์เช่นนี้เป็นประเด็นท้าทายที่ต้องแสวงหาคำตอบว่า แนวทางเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับปัญหาดังกล่าวและความต้องการของคนท้องถิ่นชายแดนควรได้รับการจัดการอย่างไร

ส่วนชายแดนภาคเหนือตอนบน ชายแดนไทย-ลาว บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว (ฝั่งลาว) มีลักษณะความเป็นชายแดนแตกต่างไปจากภาคอีสานค่อนข้างมากแม้จะเป็นชายแดนลาวเหมือนกันก็ตาม ในแง่องค์ประกอบทางกายภาพ การเชื่อมต่อกับภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเส้นทางบกสาย R3A เชื่อมไทย-ลาว (ผ่านสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4บริเวณเชียงของ-ห้วยทราย) เข้าลาวและมณฑลยูนนาน จีนตอนใต้ ส่วนทางน้ำเส้นแม่น้ำโขงเชื่อมโยงไทย-ลาว (อำเภอเชียงแสน) และจีนตอนใต้ผ่านท่าเรือสำคัญ ที่ทั้งสองเส้นทางใช้สำหรับขนส่งสินค้าระหว่างไทย-กับจีน นอกจากนี้ ยังพบการเคลื่อนย้ายของคนข้ามแดนสูงมากขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะกลุ่มชาวจีน นักธุรกิจ นักท่องเที่ยว ผู้ค้าจีน ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมทองคำคิงส์โรมัน บ่อนคาสิโนขนาดใหญ่ที่เมืองตันผิง แขวงบ่อแก้ว ชายแดนลาวฝั่งตรงข้ามชายแดนอำเภอเชียงแสน การตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าว แม้จะเกิดขึ้นในฝั่งลาว แต่ก็พบว่า มีการเคลื่อนย้ายของกลุ่มแรงงาน คนทำงาน ทั้งชาวไทย พม่า ลาว และจีนในบริเวณชายแดนเพิ่มมากขึ้น มีกลุ่มแรงงานพม่าที่เข้ามาจากอำเภอท่าขี้เหล็ก-แม่สายมาทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบริเวณชายแดนอย่างเข้มข้นทั้งด้านวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ภาษา สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และปัญหาสุขภาพที่อาจเกิดความเสี่ยงด้านต่างๆ งานศึกษาของอัมพกา (มปป.) เรื่องแรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงรายพบสถานการณ์ความเสี่ยงด้านกฎหมาย การเผชิญปัญหาเรื่องสภาพการทำงานที่กดดันและปัญหาสุขภาพ แต่ก็พบเรื่องความพยายามปรับตัว ไม่ว่า การพัฒนาด้านภาษา สังคมวัฒนธรรมให้สอดคล้องและอยู่ได้



งานศึกษาของเสถียร (2555: 253-296) ชายแดนภาคเหนือตอนบน ชายแดนไทย-ลาว พบว่า การรักษาพยาบาลข้ามพรมแดนเป็นสิ่งสำคัญที่มีใช้เป็นประจำประเด็นปัญหาเชิงมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการปกป้องมิให้โรคภัยไข้เจ็บแพร่ระบาดข้ามพรมแดนไปในวงกว้าง นอกจากนี้ การศึกษาโรงพยาบาลข้ามแดนของเสถียร (2555) ยังชี้ให้เห็นถึงความทุกข์ทางสังคมที่สามารถวิ่งข้ามพรมแดนรัฐชาติได้อย่างง่ายดายเช่นเดียวกับการหลั่งไหลของผู้คนสินค้า (เสถียร, 2555: 253-296; ยศ, 2555: 36) ดังนั้น ชายแดนไทย-ลาว บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว (ฝ่งลาว) ภายใต้บริบทการพัฒนาชายแดนลุ่มน้ำโขง และการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทยในอนาคต จึงเป็นเรื่องน่าสนใจว่า ระบบสุขภาพในบริบทที่ซับซ้อนขึ้นควรจะมีการดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันโรคข้ามแดนและทุกฝ่ายได้รับความเป็นธรรมต่อการดูแลด้านสุขภาพ

สำหรับชายแดนไทย-เมียนมาร์ บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก-เมียวดี (ฝ่งเมียนมาร์) จังหวัดตากถือเป็นประตูด้านตะวันตกของไทยเชื่อมสู่ประเทศพม่า ชายแดนนี้มีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งที่แตกต่างจากพื้นที่ชายแดนไทยอื่น ๆ คือ การเป็นพื้นที่ยึดครองของกองกำลังสู้รบของกลุ่มชาติพันธุ์ (กะเหรี่ยง) ต่อสู้กับกองทัพพม่าอย่างยืดเยื้อกว่า 60 ปี ด้วยสภาวะสงครามการต่อสู้ดังกล่าว ทำให้มีค่ายผู้ลี้ภัยและประสบปัญหาสถานการณ์ชายแดน (Border situation) ต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็น การดูแลผู้ลี้ภัยตามสิทธิมนุษยชนในด้านการอยู่อาศัย ความปลอดภัย และโดยเฉพาะเรื่องการศึกษาที่มีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนจากต่างประเทศ (International Non-Government organizations) เข้าไปช่วยดูแลจัดการศึกษาและมีแนวโน้มถอนตัวออกไปมากขึ้นเมื่อเมียนมาร์เปิดประเทศ นอกจากนี้ ยังพบกลุ่มคนพลัดถิ่น (เช่น กะเหรี่ยง ไทใหญ่) ที่หนีจากสงครามก่อนหน้าเข้ามาพักพิงและหางานทำ กลายเป็นกลุ่มแรงงานพลัดถิ่นตามชายแดนและบางก็เข้าสู่เมืองใหญ่ทำงานในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การก่อสร้าง และการบริการต่างๆ อีกทั้งยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ (กลุ่มคนไทยวน (คนเมือง) กะเหรี่ยง อาข่า ม้ง เมี่ยน) ที่เกิดและเติบโตบริเวณชายแดนทั้งสองฟากฝั่ง มีถิ่นพำนักอาศัยบริเวณชายแดนมายาวนาน หรือบางคนข้ามไปมาแบบชั่วคราว หรือเข้าไป-เย็นกลับมาเป็นแรงงาน ค่าขาย แสวงหาถิ่นที่อยู่อาศัย ตลอดจนการหนีภัยสงคราม (ขวัญชีวัน, 2554:124-155)



แผนที่ที่ 3 แสดงชายแดนไทย-เมียนมาร์ เขตจังหวัดตาก

มูลค่าการค้าชายแดนปี 2556 : ประมาณ 46,308.94 ลบ. เพิ่มขึ้นเฉลี่ยปี 52-56 : ร้อยละ 19.6 ต่อปี

แหล่งข้อมูลและภาพจาก

http://www.nesdb.go.th/more_news.php?cid=296 (สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

ดังนั้น ชายแดนไทย-เมียนมาร์ บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ที่ในบริบทของการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเริ่มมีมาตรการทยอยออกมา จึงเป็นเรื่องน่าสนใจว่า พื้นที่ชายแดนจากเดิมเคยเป็นพื้นที่ของกองกำลังและการต่อสู้ กำลังเปลี่ยนเป็นพื้นที่เศรษฐกิจการลงทุน และกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์เองก็กำลังเปลี่ยนแนวทางสู่ “การลงทุน” แทน “การรบ” มากขึ้น ในบริบทเช่นนี้ ประเด็นเรื่องกลุ่มแรงงานข้ามแดน ระบบสุขภาพ และการจัดการศึกษาข้ามแดนในบริบทเฉพาะของชายแดนไทย-เมียนมาร์ บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากจะเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของชุดโครงการวิจัย

1. เพื่อนำข้อมูลสนามในประเด็นปัญหาแรงงาน การศึกษา ระบบสุขภาพการรักษาพยาบาลในบริเวณชายแดนไทย-ลาว และไทย-เมียนมาร์ มาศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบผ่านวิธีการวิจัยแบบสหสาขาวิชาและผ่านการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นชายแดน
2. เพื่อตรวจสอบนโยบายและปฏิบัติการของรัฐบาลกัวหล่า เช่น จีน อินเดีย ยุโรปในการจัดการชายแดน และนำเสนอความเป็นไปได้ในเชิงนโยบายว่าด้วย “ทรัพยากรร่วมชายแดน” (Border commons) บนผลประโยชน์ร่วมที่คนในท้องถิ่นชายแดน และ/หรือข้ามแดน และรัฐส่วนกลางได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
3. เพื่อสร้างเสริมและพัฒนากลไกหรือตัวแบบในพื้นที่ชุมชนชายแดนให้เติบโตเข้มแข็ง ในประเด็นแรงงานสุขภาพ และการศึกษา

ชุดโครงการวิจัยนี้มี 6 โครงการย่อยของชุดโครงการ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

ประเด็นสุขภาพ (3 ชายแดน: มุกดาหาร เชียงราย และตาก)

1. การจัดการระบบบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดมุกดาหาร โดย สุรีย์ ธรรมภิบาล คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
2. เครือข่ายสุขภาพชายแดนและบริการสุขภาพพื้นฐาน: การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด โดย เทพินทร์ พัทธนาภิรักษ์ คณะสังคมศาสตร์ มข.
3. การพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษาอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดย พิษณุรักษ์ กันทวิ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และทีมเครือข่าย

ประเด็นแรงงาน (2 ชายแดน: มุกดาหาร และตาก)

4. เครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ: บทบาทองค์กรชุมชนและการสร้างกลไกพัฒนาภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด ชายแดนไทย-เมียนมาร์ โดย เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ คณะสังคมศาสตร์ ม.เชียงใหม่
5. การพัฒนากลไกการจัดการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จ.มุกดาหาร โดย วชิรวัฒน์ อาริยะสิริโชติ สุนทรชัย ขอบยศ วิทยาลัยการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ประเด็นการศึกษา (1 ชายแดน: ตาก)

6. เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดนไทย-เมียนมาร์ โดย นางเยาว์ เนาวรัตน์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ระเบียบวิธีวิจัย และขั้นตอนการดำเนินงาน

ชุดโครงการงานวิจัยนี้ และชุดโครงการย่อยได้ตกลงร่วมกันในการทำงานวิจัยเชิงพื้นที่ ที่มีวิธีวิทยานบนพื้นฐานแนวคิดการร่วมรังสรรค์ (Co-creation) แนวคิดนี้มีจุดเริ่มต้นจากสายวิชาการการบริหารจัดการ ในลักษณะของยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจบริการที่นำกลุ่มความร่วมมือต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น บริษัท ห้างร้าน หรือลูกค้า (คือสายผลิต (บริษัท) และสายผู้บริโภค (ผู้ใช้ ผู้บริโภค ลูกค้า) เข้ามาผลิตสร้างร่วมกัน และได้ผลลัพธ์ที่มีคุณค่าร่วมกันจากการทำงานแบบร่วมมือทางความคิด³ โดยวิธีนี้ ถือว่า ประสบการณ์ ข้อมูลของลูกค้าเป็นสิ่งสำคัญ เปิดโอกาสให้ลูกค้าได้สร้างประสบการณ์การบริหารร่วม และได้ผลลัพธ์ที่เหมาะสมกับบริบทสถานการณ์ของลูกค้าโดยตรง สิ่งสำคัญสำหรับ co-creation คือ 1) แสดงศักยภาพการสร้างสรรคบนความร่วมมือกันที่ผนวกเอาลูกค้าเข้ามาโดยตรง 2) เป็นการผสมผสานแนวคิดอันหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น แนวคิดการตลาดและการจัดการ แนวคิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ที่เชื่อมโยงกับกระบวนการและการสร้างความรู้ตลอดจนกระบวนการตัดสินใจร่วม 3) เป็นกระบวนการที่เน้นการอำนวยความสะดวกมากกว่าบังคับ เปิดโอกาสให้กับจินตนาการและให้บทบาทแก่คนที่เคยถูกมองข้าม 4) เน้นปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนมากกว่าเน้นเทคโนโลยีในตัวเอง และ 5) เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่เปิดขึ้นตั้งแต่ต้นในระดับกระบวนการและการได้มาซึ่งความรู้ที่รอบด้าน (Roser, and Samson, 2009)

แนวคิดนี้ได้ถูกปรับใช้อย่างกว้างขวางในแง่ของวิธีการทำงานและแนวคิด ในทางสังคมศาสตร์และในหน่วยงานรัฐสากล ดังเช่น คณะกรรมการประชาคมยุโรปได้ทดลองสร้างนโยบายของกลุ่มประชาคมยุโรปในประเด็นพลเมืองประชาคมยุโรป ได้แก่ งานของ European Commission เมื่อปีค.ศ. 2013 นำเสนอรายงานเรื่อง Co-creating European Union Citizenship Policy review โดยให้ความสำคัญกับพลวัตความหลากหลายของคนชายแดน ความยุติธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ การสนับสนุนให้เกิดการพูดคุย และสร้างพื้นที่การสื่อสารแบบประชาธิปไตยที่เคารพคนอื่น สร้างพื้นที่สาธารณะประชาคมยุโรปอันหลากหลายและผนวกรวม มากกว่าจะเป็นการกีดกันผ่านเครื่องมือทางสังคมวัฒนธรรมที่ใช้แบ่งแยก (Exclusion) จึงเป็นไปได้ที่จะออกแบบนโยบายและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เป็นพลเมืองร่วม (Co-citizens) และเป็นผู้พำนักอาศัยที่ร่วมมือกัน (Co-residents) การสร้างระบบธรรมาภิบาลที่เปิดให้ทั้งรัฐบาล ผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนานโยบายพลเมืองที่เหมาะสมกับบริบท และให้ความสำคัญกับ “การเปิด” (Openness) ไปสู่รูปแบบอันหลากหลายของระบบธรรมาภิบาล การจัดการ และต้องกล้า “ทดลอง” เชิงนโยบาย ดังนั้น นวัตกรรมเชิงนโยบาย หรือการออกแบบเชิงนโยบาย จึงเป็นหัวใจสำคัญของผลลัพธ์ในการทำงานแบบการสร้างสรรค์ร่วมดังกล่าว (EU Commission, 2013: 29-45)

สำหรับการปรับแนวคิดเรื่อง การร่วมรังสรรค์ (Co-creation) ในชุดโครงการเน้นให้เกิดการวิจัยเชิงการมีส่วนร่วมของคนหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะให้ความสำคัญกับ “กลุ่มคนท้องถิ่นชายแดน” ในฐานะผู้รู้จักปัญหาและในฐานะผู้ที่กำลังเผชิญปัญหา/โอกาสต่างๆ ที่กำลังเข้ามาในชีวิต ให้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการทำวิจัยจากการระดมความเห็น การพัฒนาคำถามการวิจัย ไปจนถึงการทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกัน และจนกระทั่งได้ผล

³ แนวคิดนี้มีจุดเริ่มต้นจากกลุ่มนักวิชาการที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด โปรดดูงานต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ Prahalad, C.K.; Ramaswamy, V. 2000. Co-Opting Customer Competence. *Harvard Business Review*; Prahalad, C.K.; Ramaswamy, Venkat. 2004. *The Future of Competition*. Harvard Business School Press ; Prahalad, K. C. and Ramaswamy, V. 2004. *The Future of Competition: Co-creating Unique Value with Customers*. Boston: Harvard Business School Press.; Prahalad, C.K.; Ramaswamy, V. 2004. Co-Creation Experiences: The Next Practice in Value Creation, *Journal of Interactive Marketing*. Volume 18, Number 3. และรายละเอียดเพิ่มเติมที่ <https://en.wikipedia.org/wiki/Co-creation> (สืบค้นเมื่อ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2559)

ลัพท์ตอบสนองแนวทางความต้องการร่วมกัน ถือเป็นการทำงานวิจัยที่เน้น “วิธีการร่วมรังสรรค์” (Co-creation) จากท้องถิ่น บนฐานคิดที่เปลี่ยนจากการกีดกันไปสู่การผนวกรวม เสริมเพิ่มอำนาจการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่นชายแดนเข้ามาในกระบวนการทำงานและการตัดสินใจมากขึ้น ในแง่นี้ผลลัพธ์ที่ออกมาจะช่วยให้ “การจัดการพื้นที่ชายแดน” ในบริบทการพัฒนาชายแดนใหม่ ๆ มีประสิทธิภาพ ได้นโยบายเชิงรุกที่มาจากส่วนล่าง (Bottom-up policy) ที่ตอบโจทย์เป้าหมายของโครงการว่าด้วย การสร้างและจัดการ “ทรัพยากรร่วมชายแดน” (Border commons) ที่มีคุณค่าให้ประโยชน์ให้แก่คนทุกฝ่าย

ดังนั้น ชุดโครงการนี้ ซึ่งประกอบด้วยชุดประสาน 1 ชุด และ 6 ชุดโครงการย่อยได้ทำงานวิจัย 2 ระนาบ คือ ระนาบเชิงนโยบายและวิจัยภาคสนาม โดยได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นชายแดนตั้งแต่เริ่มต้น การพัฒนาคำถามการวิจัยจากการระดมความเห็นไปจนถึงการทำงานวิจัยเชิงปฏิบัติการร่วมกัน และจนกระทั่งได้ผลลัพธ์ออกมา สำหรับ *ระนาบแรก* การวิจัยภาคสนามนำข้อมูลจาก 6 โครงการย่อยที่จะเป็นการเก็บข้อมูลจากท้องถิ่นชายแดนในลักษณะของการสร้าง “กิจกรรมร่วม” บนฐานของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research) เน้นการมีส่วนร่วมในการทำงานในการคิดร่วมกันของคนท้องถิ่นชายแดน ภายหลังข้อมูลสนามได้นำมาผ่านการวิเคราะห์ของนักวิชาการที่มาจากหลากหลายสาขาวิชา (ผสานสังคมศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา รัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สุขภาพ) เพื่อประมวล จำแนกแยกแยะและวิเคราะห์นำไปสู่การเสนอผลในเชิงนโยบาย ส่วน *ระนาบที่สอง* งานวิจัยเชิงนโยบาย เป็นการนำข้อมูลภาคสนามมาทำความเข้าใจบริบทสถานการณ์เฉพาะของพื้นที่ชายแดน ผนวกกับงานวิจัยเชิงเอกสารในประเด็นนโยบาย โดยเน้นตัวอย่างนโยบายของรัฐบาลที่ก้าวหน้าอย่าง จีน อินเดีย ยุโรป มาอภิปรายเปรียบเทียบ ซึ่งจะช่วยให้เห็นนวัตกรรมใหม่เชิงนโยบายที่พัฒนาจากมุมมองคนส่วนล่าง ท้องถิ่น และตัวอย่างจากรัฐชาติก้าวหน้าเกิดขึ้นได้

ทบทวนงาน: ทรัพยากรร่วม (Common Resource)

ในส่วนนี้แบ่งการทบทวนออกเป็น 2 หัวข้อ หัวข้อแรก สืบค้นแนวคิด “ทรัพยากรร่วม” ซึ่งมี 4 กลุ่มงานแตกต่างกัน ส่วนหัวข้อที่สอง สืบค้นกลุ่มแนวคิดชายแดนในปฏิสัมพันธ์กับอำนาจรัฐชาติ ประเด็นการเคลื่อนย้ายและความเป็นพลเมือง ซึ่งนำเสนอแนวทางการปรับตัวของรัฐชาติที่ก้าวหน้ากับยุทธวิธีใหม่ที่มีลักษณะเปิด/หรือซ่อนเร้นในการกำกับชายแดนในสายธารโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ ยังนำเสนอแนวคิดว่าด้วย ความเป็นคนในเมือง (ชายแดน) กับข้อเสนอเรื่องธรรมชาติของรัฐบาลของรัฐท้องถิ่น (ชายแดน)

แนวคิดเริ่มต้นและข้อถกเถียงเรื่อง ทรัพยากรร่วม

ทรัพยากรร่วม ที่ผ่านมามักกล่าวถึงทรัพยากรในลักษณะทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์ใช้ร่วมกันและมีวันหมดไปหากไม่มีการรักษา ไม่ว่า ทรัพยากรป่า แม่น้ำ ปลาในท้องทะเล ฯลฯ เป็นต้น ทรัพยากรต่างๆ เหล่านี้ ในทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมักอธิบายทรัพยากรบนฐานคิดเรื่อง “สินค้า” ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ เป็นสินค้าที่สามารถกีดกันได้หรือไม่ ((Non) Excludable) และ/หรือเป็นสินค้ามีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริโภคได้หรือไม่ ((Non) Rivalrous) ดังนั้น เศรษฐศาสตร์กระแสหลักจึงแบ่งสินค้าเป็น *สินค้าเอกชน* (Private Goods)

หมายถึง สินค้าที่สามารถกีดกันได้ (Excludable) และต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งบริโภค (Rivalrous)⁴ กับ *สินค้าสาธารณะ* (Public Goods) ที่มีลักษณะตรงข้าม คือ กีดกันไม่ได้ (Non-excludable) และไม่จำเป็นต้องแข่งขัน (Non-rivalrous) เพื่อได้บริโภค ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากร/สินค้านี้กล่าว โดยเฉพาะทรัพยากร/สินค้าสาธารณะจึงมี 1) การดูแลควบคุมโดยตรงจากรัฐ หรือ 2) การให้สัมปทานกับเอกชน (Privatization) ที่รัฐเข้าแทรกแซง ดูแลรับผิดชอบ เป็นผู้ผลิต ดูแล และ/หรือบังคับให้มีภาระการจ่ายเกิดขึ้นผ่านระบบกลไกภาษีและ/หรือกลไกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่า สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสวัสดิการพื้นฐาน เป็นต้น

ที่ผ่านมา ทรัพยากรร่วม โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์ใช้ร่วมกันและมีวันหมดไป (หากไม่มีการรักษา ไม่ว่า ทรัพยากรป่า แม่น้ำ ปลาในท้องทะเล ฯลฯ) มีข้อถกเถียงปัญหา “ทรัพยากรร่วม” และการจัดการ ในวงวิชาการอย่างน้อย 4 สาย

สายแรก คือ งานของ Garrett Hardin’s (1968) เรื่อง Tragedy of the commons ที่วิพากษ์สายเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก วางลักษณะการใช้ทรัพยากรของปัจเจกเกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนและมีความเสี่ยงต่อประโยชน์ในระยะยาว ทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและปิดกั้นคนอื่น แนวคิด Hardin (1968) ยังเสนอประเด็นพื้นที่เปิด (Open Access) ที่เปิดให้ทุกคนเข้ามาใช้ทรัพยากร เช่น พืชเลี้ยงสัตว์ที่เข้ามาใช้ได้อย่างไม่จำกัด หรือทรัพย์สินที่เป็นของทุกคนย่อมจะไม่เป็นของใครเลยสักคน (Everybody’s property is no one’s property) และดังนั้น พื้นที่เปิดจึงทำให้แต่ละคนรีบเข้ามาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุดจนเกินกว่าศักยภาพของทรัพยากรจะรับไหว (เกินขีดจำกัด - Carrying capacity) ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงและไม่เกิดการจัดการให้ฟื้นตัว พร้อมๆ กับแนวคิด Hardin (1968) นักเศรษฐศาสตร์อื่นๆ ได้ใช้ “ทฤษฎีเกมว่าด้วยนักโทษ” (Prisoner’s Dilemma) เพื่อสนับสนุนความล้มเหลวการใช้ทรัพยากรร่วม สรุปว่าแต่ละคนจะแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดให้กับตนเอง ซึ่งไม่จำเป็นว่าต้องดีที่สุกกับสังคม และแนวคิด “ตรรกะว่าด้วยการกระทำร่วม” (The Logic of Collective Action) ที่ว่า ในความร่วมมือใดก็ตามเพื่อผลประโยชน์ของสังคมแล้ว จะมีคนที่ไม่ทำอะไรและเอาประโยชน์ฟรีๆ (Free Rider) จากความร่วมมือดังกล่าวเสมอ จึงไม่มีใครอยากทำเพื่อสังคม

สายที่สอง เป็นข้อถกเถียงของ Elinor Ostrom (Ostrom, 1991) นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลปี 2009 จากเรื่อง “การบริหารจัดการทรัพยากรร่วม” (Common-pool Resources) เธอเชื่อว่า ทรัพยากรที่ถูกจัดการร่วมกันในปัจจุบันไม่จำเป็นต้องเกิดโศกนาฏกรรมเสมอไปที่วางอยู่บนฐานของเหตุผลรองรับประโยชน์ปัจเจก Ostrom แทน “โศกนาฏกรรม” (Tragedy) ด้วยคำว่า Drama เพื่อชี้ให้เห็นประเด็นการใช้ชีวิตกับระบบการจัดการทรัพยากรร่วมที่ไม่ได้รับการแก้ปัญหาหรือถูกวิเคราะห์อย่างรอบด้านพอ การวิเคราะห์หรือรอบด้านที่เสนอโดย Ostrom (Ostrom, 1990) ก็เพื่อถกเถียงว่า ทรัพยากร/สินค้าในทางเศรษฐศาสตร์ไม่ได้มีเพียง 2 ลักษณะสำคัญเท่านั้น ที่จะเป็น *สินค้าเอกชน* (Private Goods) สามารถกีดกันคนอื่นได้ ((Non)Excludable) และต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งบริโภค (Rivalrous) หรือ *สินค้าสาธารณะ* (Public Goods) ที่กีดกันไม่ได้ (Non-excludable) และไม่จำเป็นต้อง

⁴ เพราะการบริโภคสินค้าหน่วยหนึ่งจะลดความสามารถในการบริโภคของคนถัดไป ทำให้จำนวนสินค้าลดน้อยลง เช่น อาหาร เราสามารถกีดกันคนอื่นไม่ให้กินกับเราได้ (Excludable) และเมื่อเรากินแล้วคนอื่นพอใจน้อยลงเพราะเสี่ยงต่อการไม่ได้กิน ลักษณะ 2 ประการนี้ทำให้สินค้าเอกชนสามารถถูกจัดสรรโดยตลาดและกลไกตลาดได้ เพราะผู้ผลิตสามารถขายสินค้าให้ผู้ซื้อและกีดกันหรือเพิกเฉยผู้ไม่ซื้อออกจากกรบริโภคได้ ดังนั้น ผู้บริโภคต้องแข่งขันกันผ่านการยื่นดีจ่ายเพื่อให้ได้สินค้า กรณีนี้ หากตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ราคาขายในตลาดจะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าและระดับการยินดีจ่ายของผู้บริโภค

แข่งขัน (Non-rivalrous) เพื่อได้บริโภค⁵ แต่มีลักษณะของสินค้าที่เป็นกึ่งกลางของทั้งสองประเภท เรียกว่า ทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources)⁶ หรือ สินค้าร่วม (Common Goods) ลักษณะ “ความเป็นกึ่ง” (Quasi-) ของสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะในตัวของมันเองได้กลายสภาพจาก “สินค้าสาธารณะ” มาเป็น “ทรัพยากรสาธารณะ” ทันทีเมื่อเริ่มเกินขีดความสามารถในการรองรับของทรัพยากรนั้นๆ

ความแตกต่างระหว่าง “ทรัพยากรร่วม” (Common-pool Resources) กับ “สินค้าสาธารณะ” (Public goods) คือ ปัญหาการใช้ทรัพยากรเกินพอดี สินค้าสาธารณะหมายถึง คนสามารถบริโภคร่วมกันได้ และมักพบปัญหาตรงที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุน (พวก free rider) แต่ “ทรัพยากรร่วม” สำหรับ Ostrom หมายถึง เมื่อมีคนบริโภคตัวทรัพยากรแล้ว ทำให้เกิดความร่อยหรอลง มีวันหมด (ไม่ว่า จากตัวทรัพยากรเองหรือจากการบริหารจัดการทรัพยากรไม่ดีพอ) ได้แก่ ป่าและทรัพยากร เช่น ป่า ปลาชนิดต่างๆ แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น ถ้าใช้มากเกินไป ทรัพยากรหมดลง เพราะไม่สามารถกีดกันคนอื่นที่ไม่ได้ร่วมแบ่งปันต้นทุน (พวก free rider) มาช่วยดูแลรักษาการใช้ทรัพยากรได้

Ostrom (1990) ซึ่งเก็บข้อมูลตัวอย่างการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมทั่วโลก พบว่า อันที่จริงมุมมองที่นักเศรษฐศาสตร์เคยมองมนุษย์คับแคบเกินไป ไม่ว่า การมองมนุษย์บนพื้นฐานปัจเจกบุคคล ใช้เหตุผล (เกินควร) จนกลายเป็นความเห็นแก่ตัว แสดงพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งมองว่า วิธีคิดเช่นนี้อาจจะถูกต้องในบางสถานการณ์เฉพาะที่เห็นแก่ประโยชน์ปัจจุบันมากกว่าอนาคต ไม่ไว้วางใจคนในสังคมร่วมกัน หรือเป็นสังคมที่ไม่มีความสามารถในการทำงานร่วมกัน และเป็นสังคมที่ไม่มีโอกาสสร้างกลไกกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรร่วมกันได้เท่านั้น แต่สำหรับ Ostrom สภาพความเป็นจริงเชิงประจักษ์แตกต่างไปมาก เพราะมนุษย์ไม่ได้ตัดสินใจจากเหตุผลเชิงปัจเจกกว่าด้วยผลดี/ผลเสีย ต้นทุน/กำไรเท่านั้น แต่มนุษย์ยังมีบรรทัดฐานภายใน การเรียนรู้ และโครงสร้างทางสังคม ระบบคุณค่า การเรียนรู้จากผลของการกระทำที่ช่วยให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ เพื่อนำไปสู่ทางเลือกใหม่ๆ ที่ให้ผลดีกว่า⁷

Ostrom (1990) เสนอว่า กลไกในการกำกับดูแลรับผิดชอบทรัพยากรร่วม (Common-pool Resources) ควรต้องมี “ผู้รับผิดชอบ” แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นรัฐหรือเอกชนเท่านั้น แต่ใช้มุมมองทางสังคมวัฒนธรรมเข้ามาช่วยกำกับการใช้และดูแลรักษาทรัพยากรร่วม ไม่ว่า การมีบรรทัดฐาน (norm) กลไกการกำกับดูแล (Monitoring) และการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) เป็นมาตรการกำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ที่ตกลงกัน นำเสนอ “หลักการออกแบบกติกา” (Design Principle) เพื่อเป็นลักษณะร่วมในเชิงสถาบันของชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการทรัพยากรให้ดำรงอยู่ได้ยืนยาว โดยหลักการที่ว่านี้มีทั้งหมด 8 ประการด้วยกันคือ

1) ต้องมีการระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจน (Clearly defined boundaries) ซึ่งขอบเขตที่ว่านี้มี 2 ส่วนคือ 1) ขอบเขตเกี่ยวกับผู้ใช้ คือ ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการทรัพยากรต้องแยกแยะกันเองได้ว่า ใครคือคนที่

⁵ เพราะการบริโภคสินค้าหน่วยหนึ่งจะลดความสามารถในการบริโภคของคนถัดไป ทำให้จำนวนสินค้าลดน้อยลง เช่น อาหาร เราสามารถกีดกันคนอื่นไม่ให้กินกับเราได้ (Excludable) และเมื่อเรากินแล้วคนอื่นพอใจน้อยลงเพราะเสี่ยงต่อการไม่ได้อีก ลักษณะ 2 ประการนี้ทำให้สินค้าเอกชนสามารถจัดสรรโดยตลาดและกลไกตลาดได้ เพราะผู้ผลิตสามารถขายสินค้าให้ผู้ซื้อและกีดกันหรือเพิกเฉยผู้ไม่ซื้อออกจากกาบริโภคได้ ดังนั้น ผู้บริโภคต้องแข่งขันกันผ่านการยื่นจ่ายเพื่อให้ได้สินค้า กรณีนี้ หากตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ราคาขายในตลาดจะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของสินค้าและระดับการยินดีจ่ายของผู้บริโภค

⁶ รายละเอียดและตัวอย่างจากเว็บไซต์ <http://setthasat.com/2011/10/31/ostrom-common-resource-ii/> (สืบค้นเมื่อ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

⁷ ชล บุนนาค (มปป.) แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย. ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย Ostrom, Elinor (1990) “Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions)” Cambridge University Press.

สิทธิ์ในทรัพยากรนั้นและใครไม่มีสิทธิ์ และ 2) ขอบเขตของทรัพยากร คือ ทรัพยากรที่ถูกจัดการนั้นต้องสามารถแยกแยะได้ว่าชุมชนดูแลกันเอง หรือเป็นของระบบนิเวศนั้สังคมที่ใหญ่กว่านั้น

2) ต้องมีความสอดคล้องระหว่างกติกาว่าด้วยการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและบำรุงรักษาระบบทรัพยากรกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ (Congruence between appropriation and provision rules and local conditions)

3) คนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลจากการบริหารจัดการทรัพยากรต้องมีสิทธิ์ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปรับปรุงกฎกติกาในการจัดการทรัพยากร (Collective-choice arrangements allowing for the participation of most of the appropriators in the decision making process)

4) ต้องมีการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพโดยคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรนั้นๆ (Effective monitoring by monitors who are part of or accountable to the appropriators) โดยการกำกับดูแลมีสองส่วนคือ 1) มีการสอดส่องดูแลพฤติกรรมและการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรของผู้ใช้ทรัพยากรว่าเป็นไปตามกติกาที่วางไว้หรือไม่ 2) มีการสอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ

5) การลงโทษต้องเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Graduated sanctions for appropriators who do not respect community rules) คือ หากสอดส่องดูแลแล้วพบผู้กระทำผิด การลงโทษในครั้งแรกจะค่อนข้างเบามาก ในขณะที่หากผู้กระทำผิดละเมิดกฎซ้ำซากการลงโทษจะมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เพราะการลงโทษควรเป็นไปเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชน มากกว่าเพื่อทำให้เกิดความแปลกแยกกับคนบางคนในชุมชน

6) ต้องมีกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำและทำได้ง่าย (Conflict-resolution mechanisms which are cheap and easy of access)

7) รัฐบาลรับรู้และให้สิทธิ์แก่ผู้ใช้ทรัพยากรในการวางกติกการใช้และจัดการทรัพยากร (Minimal recognition of rights to organize) และ

8) กติกาและการจัดการทรัพยากรต้องเชื่อมโยงและสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่า (In case of larger CPRs: Organization in the form of multiple layers of nested enterprises, with small, local CPRs at their bases) ทั้งนี้เนื่องจากระบบทรัพยากร และการจัดการทรัพยากรเองก็ตั้งอยู่และเชื่อมโยงกับระบบนิเวศนั้สังคมที่ใหญ่กว่านั้น ระบบการจัดการและกติกาจึงจำเป็นต้องสอดคล้องกับระบบที่ใหญ่กว่าด้วย

ทั้งนี้ หลักการสองข้อแรก (ระบุขอบเขต กับ สอดคล้องกับกติกาและเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่) สะท้อนว่า การจัดการทรัพยากรที่ประสบความสำเร็จนั้น จะมีความชัดเจนในแง่ของผู้ใช้และทรัพยากรที่จะถูกดูแล มีความเหมาะสมกับสภาพของทรัพยากรและเป็นธรรมกับผู้ใช้ทรัพยากรที่เป็นทั้งผู้ดูแลและผู้ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากร ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้ได้คือ ความรู้ท้องถิ่นที่ผู้ใช้ทรัพยากรมีเกี่ยวกับระบบทรัพยากรและผู้ใช้ทรัพยากรคนอื่นๆ นั่นเอง ส่วนหลักการข้อสามที่ให้ผู้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงกติกา สะท้อนว่า ชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการจัดการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้อทรัพยากรใช้ความรู้ที่มีในการปรับกติกาให้มีความชัดเจน เหมาะสมและเป็นธรรม ข้อสามนี้มีความเชื่อมโยงกับหลักการข้อเจ็ดคือการได้รับการยอมรับจากรัฐ หากรัฐไม่ยอมรับสิทธิ์และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้อกำหนดกติกาได้เอง จะทำให้การจัดการทรัพยากรไม่สามารถปรับตัวได้ตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ณ ขณะนั้น ซึ่งจุดนี้เป็นสาเหตุให้ชุมชนหลายชุมชนที่เคยสามารถจัดการทรัพยากรได้มาก่อนประสบความล้มเหลวในที่สุด ขณะที่กติกาข้อสี่ถึงหกที่เป็นเรื่องการสอดส่องดูแล การลงโทษและกลไกในการ

จัดการความขัดแย้งนั้นแสดงให้เห็นว่า การที่คนจะตัดสินใจร่วมกันลงมือลงแรงบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันนั้นต้องเกิดจากความเชื่อใจกันว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่ผิดสัญญา กติกาสามข้อนี้ (ข้อสี่ถึงหก) ทำให้คนในชุมชนผู้ใช้สามารถเชื่อใจกันได้ว่าทำตามกติกา และเนื่องด้วยคนที่คุมกติการมากเป็นผู้ใช้ด้วยกันและมีความรู้เกี่ยวกับผู้ใช้คนอื่นๆ หากมีการละเมิดกติกาขึ้นครั้งแรกซึ่งอาจจะเกิดจากเหตุจำเป็นในชีวิตบางประการ การลงโทษแบบค่อยเป็นค่อยไปก็จะทำให้คนที่ละเมิดที่อยู่ในเงื่อนไขแบบนี้ไม่เดือดร้อนจนเกินไปอีกด้วย กลไกการจัดการความขัดแย้งที่ต้นทุนต่ำยังทำให้การตรวจตราและลงโทษผู้ละเมิดกฎเป็นไปได้โดยง่ายอีกด้วย นอกจากนี้หากเกิดความขัดแย้งขึ้นก็จะไม่ทำให้บ้านปลายจนกระทั่งกระทบถึงความสัมพันธ์ในชุมชนและความไว้นื้อเชื่อใจกัน

Ostrom ชี้ว่า ภูมิศึกษาที่การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมที่ประสบความสำเร็จและทนต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้นั้นต้องมีลักษณะกฎกติกาที่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นทุกข้อ เพราะการขาดไปเพียงข้อใดข้อหนึ่ง การบริหารจัดการก็จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงและเสี่ยงต่อการล่มสลายได้ หากเราสามารถออกแบบกติกาอย่างเหมาะสมแล้ว การบริหารจัดการทรัพยากรร่วมโดยชุมชน จะเป็นทางเลือกที่ดีต่อความยั่งยืนของทรัพยากรภายใต้สถานการณ์ที่หลายประเทศได้เรียนรู้จากความสำเร็จของการควบคุมทางตรงจากรัฐและการให้สัมปทานกับเอกชน และประเทศไทยเองก็คงถึงเวลาที่จะต้องกลับมาทบทวนเรื่องเหล่านี้เช่นกัน

สายที่สาม คือ นักวิชาการสายรัฐศาสตร์เชิงโครงสร้างนำเสนอแนวคิดเรื่องทรัพยากรร่วมภายใต้บริบทการขยายตัวของกระบวนการสร้างภูมิภาค (Regionalization) แนวคิดเรื่อง ทรัพยากรร่วมภูมิภาค (Regional commons) จึงเกิดขึ้น แต่เน้นวิเคราะห์โครงสร้างเชิงสถาบันในการควบคุมกำกับกับการใช้ทรัพยากรดังกล่าว เช่น งานของ Harrington (2008) พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและภาวะโลกร้อน พบว่าองค์กรภูมิภาค เช่น ASEAN และ the Organization of American States (OAS) เป็นองค์กรสาธารณะระดับภูมิภาคที่สามารถรวมกฎหมายและนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการนำเสนอทางออกให้แก่กลุ่มประเทศได้ นอกจากนี้ มีการเสนอแนวคิด ASEAN regional commons (Piyapong;?) ที่รวมถึงทรัพยากรสาธารณะต่างๆ ที่ภูมิภาคครอบครองร่วมกัน ดังเช่น กรณีของข้าว ในฐานะที่เป็นทรัพยากรและความรู้ของภูมิภาคเอเชีย แต่ปัจจุบันกำลังกลายเป็นโศกนาฏกรรมของการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ด้วยเพราะแต่ละประเทศและลักษณะการกินมีแนวโน้มเชื่อมโยงกับความภาคภูมิใจของแต่ละชาติบนวิธีคิดแบบชาตินิยม ทำให้ปัจจุบันนโยบายเรื่องข้าวกลายเป็นเรื่องของการแข่งขันกันเองมากกว่าที่จะปูทางไปสู่ความร่วมมือกันในลักษณะของการเป็นเจ้าของร่วมกันของชุมชนเอเชีย ดังนั้น Piyapong จึงเสนอให้มันนโยบายหรือกติกาทางการที่ก่อให้เกิดโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพในการทำงานและควรรื้อถอนปรการสำคัญที่กำลังแข่งขันกันในนโยบายทางเศรษฐกิจบนฐานของวิธีคิดแบบชาตินิยมเกี่ยวกับ ข้าว รวมทั้งรื้อถอนวิธีคิดเรื่องบรรทัดฐานการเป็นผู้ส่งออกอันดับหนึ่งซึ่งส่งผลทำให้ไม่สามารถร่วมมือกันได้ และควรสร้างความคิดใหม่ๆ เรื่องการแบ่งปันบรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการบนความร่วมมือกัน ซึ่งถือเป็นเรื่องท้าทายชุมชนอาเซียนในอนาคตต่อประเด็นทรัพยากรข้าว

ประเด็น Regional commons ส่วนใหญ่ใช้ในการรณรงค์เรื่องการใช้และการจัดการทรัพยากร ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Ostrom (2008) ให้ความหมายเรื่อง “ทรัพยากรร่วมภูมิภาค” ในฐานะที่เป็นทรัพยากรขยายวงกว้างออกไป ในทางหลักการถือว่ามีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติอาจจะทำได้ยาก แต่ไม่ได้หมายความว่าทำไม่ได้ นอกจากนี้ เจ้าของทรัพยากรร่วมภูมิภาคยังให้ความหมายว่า ใครคือผู้ใช้ และกีดกันใครออกไปบ้าง มีการจัดการโดย

ชุมชนในประเทศหรือระหว่างประเทศข้ามพรมแดน เช่น การจัดการทรัพยากรปลายฝั่งทะเลในกัมพูชา ไทย อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ เป็นต้น

สายที่สี่ ทางมานุษยวิทยา Nonini (Nonini, 2007) นำเสนอแนวคิด “ทรัพยากรร่วม” กับการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม วิชาการ สังคม และธรรมชาติในบริบทที่แตกต่างกัน Nonini (Nonini, 2007) มีความเห็นบางประการสอดคล้องกับ Elinor Ostrom ว่าด้วยสภาพความเป็นจริงเชิงประจักษ์ที่มนุษย์มีการตัดสินใจที่ไม่ได้มาจากพื้นฐานปัจเจกบุคคล ใช้เหตุผลเพียงเรื่องผลที่ได้กับต้นทุนเท่านั้น แต่มนุษย์ยังมีบรรทัดฐานภายใน การเรียนรู้และโครงสร้างทางสังคม แต่ Nonini เพิ่มการวิเคราะห์ที่ใหญ่กว่านั้นในระดับโลก ใช้แนวคิด “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” มอง “ทรัพยากรร่วม” ในปัจจุบันว่า ตกอยู่ภายใต้การคุกคามใหม่ที่มาจากกลไกความร่วมมือของโลกาภิวัตน์ยุคเสรีนิยมใหม่ พันธมิตรบริษัทและการกำกับร่วมมือโดยรัฐ ซึ่งนำเสนอตัวอย่างทรัพยากรร่วมที่ตกอยู่ภายใต้การดูแลแบบนี้ ไม่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรร่วมสาธารณะทางสังคม วัฒนธรรม ความรู้วิชาการและพืชพันธุ์ ถูกวางอยู่ในบริบทของทุนนิยมผ่านการถกเถียงเรื่องการจัดการเชิงยึดหยุ่นแบบพันธุ์ผสม ทรัพยากรร่วมบนชายขอบของการขยายตัวของทุนนิยม และไม่ได้ไปด้วยกันกับระบบคุณค่าของท้องถิ่นพื้นที่ อีกทั้งยังมีลักษณะของการทำลายทรัพยากรร่วมและเพิ่มการปิดกั้น (Enclosure) ในการใช้ทรัพยากรร่วมกันมากขึ้น บริษัทที่ปิดกั้นการใช้ทรัพยากรใหม่นำไปสู่การทำลายในระดับโลกของการจัดการทรัพยากรร่วม Nonini มองเงื่อนไขการผลิตของทุนนิยมเป็นการทำลายอย่างรวดเร็ว เป็นกระบวนการที่ให้นัยสำคัญจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง บริษัทขนาดใหญ่จึงเป็นเหมือนรัฐ และรัฐมีสภาพเป็นเหมือนบริษัทขนาดใหญ่ เป็นความตึงเครียดระหว่างตลาดเสรีนิยมใหม่กับการศักยภาพที่จะใช้ชีวิต (livability) ที่เข้มข้นมากขึ้นในบริบทใหม่ของการแผ่อิทธิพลนายทุนโลก การแย่งชิงทรัพยากรและการปิดล้อมทรัพยากรร่วม

การทำให้เกิดความคิดระดับโลกหรือระดับภูมิภาคเรื่องทรัพยากรร่วม และการเคลื่อนไหวกลายเป็นกรอบคิดเชิงสถาบันที่สามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งเพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดการทรัพยากร/สินค้าและบริการที่ไม่ลดทอนชีวิตทางสังคมของมนุษย์ลงไปด้วยวิธีคิดแบบปัจเจก อำนาจของตลาด เอกชนและรัฐ และทรัพยากรร่วมดังกล่าวไม่จำเป็นต้องถูกจำกัดอยู่เพียงเรื่องที่ดิน น้ำ อากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ แต่สามารถขยายขอบข่ายความคิดไปถึงสิ่งที่ผลิตสร้างจากมนุษย์ หรือการผลิตใหม่ของคนรุ่นใหม่ และผลของการทำงานร่วมกันเพื่อชีวิตส่วนรวมและดูแลรักษา ร่วมกันเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืนเป็นธรรมของทุกกลุ่ม

แนวคิดชายแดน: อำนาจรัฐชาติ กับการเคลื่อนย้ายและความเป็นพลเมือง

แนวคิดที่ผ่านมา มองชายแดน (ทางกายภาพ และเครื่องแสดงอำนาจควบคุมของรัฐ) บนพื้นฐานแนวคิด Methodological nationalism หรือความคิดแบบชาตินิยมบนหลักการอธิปไตยเหนือดินแดนกับความเป็นสัญชาติ ผลทำให้เกิดแนวคิดคู่ตรงข้ามขีดเส้นแบ่งระหว่าง พลเมือง/ไม่ใช่พลเมือง แสดงความเป็นคนใน-คนนอก เรา-เขา หรือเจ้าบ้าน-แขกผู้มาเยือน ผ่านเครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายการควบคุมของรัฐเหนือการเดินทางเคลื่อนย้ายและดินแดน ที่รวมไปถึงการให้นิยามความหมายและสมมติฐานเกี่ยวกับ “ความเป็นเจ้าของ” การสร้างพื้นที่ทางการเมือง เช่นนี้เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่ผ่านการจินตนาการชุมชนชาติ (Anderson, 1991) ชายแดนในแง่จึงกลายเป็น “พื้นที่พิเศษ” (‘Heterotopic’ place) ในประวัติศาสตร์และในสังคม Zygmunt Bauman (Baumann, 1997: 17) เสนอแนวคิดโลกาภิวัตน์ปัจจุบันว่า ทุกสังคมกำลังผลิตคนแปลกหน้า แต่แน่นอน

ว่าแต่ละสังคมผลิตลักษณะของคนแปลกหน้าของแต่ละสังคมที่เลียนแบบกันไม่ได้ ลักษณะของคนแปลกหน้า (Stranger) หรือชาวต่างประเทศ (Foreigner) ทำให้เกิดความยุ่งยากในการจำแนกแยกแยะสำหรับการเป็นคนภายใน หรือภายนอก ทั้งในมุมมองทางกฎหมายและทางวัฒนธรรม การปรากฏขึ้นของชายแดนที่สร้าง “คนแปลกหน้า” กำหนดเส้นแบ่งเชิงสถาบันที่ชัดเจนในการสร้าง “ความเป็นอื่น” บนความซับซ้อนของความแตกต่างในท้องถิ่นและทางวัฒนธรรม หรือความแตกต่างที่มีก่อนหน้าการเกิดขึ้นของรัฐชาติสมัยใหม่ กลายเป็นการสร้างชายแดน เส้นแบ่งแบบใหม่มากขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็น “ความเป็นอื่นซ้ำสอง” (Double otherness) เช่น กรณียุโรป ที่กำหนดพลเมือง อีกรอบเพื่อจำแนกแยกแยะความเป็นพลเมืองภายในและภายนอกที่กระทำต่อคนแปลกหน้าออกกลุ่มประเทศสมาชิกยุโรป ในปัจจุบัน

การปรับตัวของรัฐชาติก้าวหน้า: ชายแดน การเคลื่อนย้ายในสายธารโลกาภิวัตน์

อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบทสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปมาก ชายแดนกำลังกลายเป็นพื้นที่ภูมิภาค หรือพื้นที่โลก เชื่อมต่อการเดินทางมากขึ้น รัฐชาติหลากหลายประเทศเริ่มปรับตัวหรือมีทิศทางที่จะปรับตัวให้ทันสถานการณ์ (Balibar, 2010: 315–322) เพราะพบว่า การควบคุมกำกับประชากร การเคลื่อนย้ายและประเด็นที่เกี่ยวข้องมากเกินไปจะทำให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจในประเทศ หรือการสร้างนโยบายและปฏิบัติการต่างๆ ไม่ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่เข้าใจบริบทใหม่ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว มีงานศึกษาจำนวนมากในประเทศตะวันตกได้ชี้ให้เห็นประเด็นการปรับตัวของรัฐชาติก้าวหน้ากับการเคลื่อนย้ายของผู้คนข้ามแดนรัฐชาติ ใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ

ประเด็นแรก การปรับตัวของรัฐชาติก้าวหน้า พบว่า การที่รัฐชาติยึดติดกับอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial sovereignty) ควบคุมกำกับประชากร การเคลื่อนย้ายทำให้การสร้างนโยบายและปฏิบัติการต่างๆ ไม่ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่เข้าใจบริบทใหม่ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รัฐชาติบางประเทศ เช่น จีน อินเดีย และยุโรป ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า หากรัฐชาติเข้าใจประเด็นปัญหาใหม่ที่มาจากการเคลื่อนย้ายในบริบทโลกาภิวัตน์อันเข้มข้นแบบใหม่ดังกล่าวนี้อาจทำให้รัฐชาติสามารถปรับตัว ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการจัดการกับปัญหาที่มาจากการเคลื่อนย้ายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวม

ยกตัวอย่างเช่น รัฐจีนได้สร้างนโยบายใหม่ๆ อันหลากหลาย ไม่ว่า นโยบายพันธมิตรจีน (Chinese Axis) ครอบคลุมเครือข่ายจีน (ฮ่องกง มาเก๊า ไต้หวันและชุมชนจีนในอุซเบกิสถาน) สร้างนโยบายอธิปไตยหลากหลายรูปแบบ (Variegated sovereignty) (Ong, 2004) มีการใช้ปฏิบัติการแบบ “เทคโนโลยีการจัดพื้นที่” (Zoning Technologies) หรือการใช้วัฒนธรรมชาตินิยมจีน (Chinese Nationalism) ในการสร้างความผูกพันระหว่างรัฐบาลจีน คนจีนโพ้นทะเล และจีนอพยพรุ่นใหม่ (Nyiri, 2001, 2006) นโยบายและปฏิบัติการของรัฐบาลจีนเหล่านี้เป็นความชาญฉลาดของรัฐจีนที่สร้างให้เกิดในเวทีการค้า การลงทุน หรือการสร้างนโยบายการจัดเก็บภาษี การจัดสถานะความเป็นพลเมืองที่แตกต่างหลากหลาย ทำให้รัฐจีนสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจตามเป้าหมายความต้องการเรื่องอำนาจของจีนในเวทีโลกได้ (ยศ, 2557)

ตัวอย่างนโยบายรัฐชาติจีน กับการจัดการแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย อีกกรณี คือ ตัวอย่างจากกฎหมายการห้ามไม่ให้คนจีนในประเทศจีนจ้างคนทำงานในบ้าน (Domestic worker) ชาวต่างประเทศ ยกเว้นในเมืองเซี่ยงไฮ้

ที่อนุญาตให้เพียงผู้พักอาศัยชาวต่างประเทศ (Foreign residents) ที่มีสิทธิ์จ้างเท่านั้น กฎหมายดังกล่าว แม้จะช่วยส่งเสริมให้ชาวต่างชาติไม่เข้ามาแย่งอาชีพแม่บ้านคนทำความสะอาดในบ้านชาวจีนได้ แต่กระนั้นก็ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นสูงจีนสมัยใหม่ในเมืองใหญ่ อย่างเซี่ยงไฮ้ เซี่ยเหมิน ปักกิ่ง ที่มีฐานะดีขึ้น มีลูกหลานที่เข้าศึกษาในโรงเรียนสองภาษามากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและวิถีคิดเกี่ยวกับการเลี้ยงลูกไปมากที่ต้องการคนทำงานในบ้านชาวต่างประเทศทำหน้าที่มากกว่าการทำความสะอาดหรือเป็นเพียงพี่เลี้ยงเด็กเท่านั้น ปรากฏการณ์ความต้องการแรงงานประเภทนี้มากขึ้นในจีนในปัจจุบันได้กลายเป็นปัญหาสำคัญ ที่พบว่า มีแรงงานหลบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเป็นกลุ่มแรงงานชาวฟิลิปปินส์ที่มีการศึกษาและใช้ภาษาอังกฤษได้ดีเพิ่มขึ้น จะพบว่า ในปี 2016 เมื่อมีความต้องการแรงงานประเภทนี้มากขึ้นทำให้เกิดปัญหาตลาดมืด มีนายหน้าจัดหาแม่บ้านชาวฟิลิปปินส์กว่า 200,000 คนเข้ามายังประเทศจีนอย่างผิดกฎหมายผ่านทางฮ่องกงและขยายไปยังเมืองใหญ่อื่นๆ

ปัญหาตลาดมืด และการเข้าเมืองของกลุ่มแรงงานชาวฟิลิปปินส์ที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งความต้องการแรงงานประเภทนี้มากขึ้นเพื่อตอบโจทยชีวิตชนชั้นใหม่ของจีนนี้เอง เริ่มทำให้รัฐบาลจีนเกิดความกังวลว่า จะต้องจัดการปัญหานี้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง รัฐบาลจีนจากส่วนกลางปักกิ่งเปิดให้รัฐบาลระดับมณฑลมีอำนาจตัดสินใจในการออกนโยบายจัดการปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่า น่าจะต้องเปลี่ยนนโยบายจากเดิมที่ควบคุมอาชีพนี้ให้กับคนจีนเท่านั้น ไปเป็นการเสนอความคิดว่า น่าจะเปิดให้คนทำงานในบ้านชาวฟิลิปปินส์ที่มีการศึกษาและใช้ภาษาอังกฤษได้ดีเข้ามาทำงาน (Linder, 2017)⁸ โดยอาจจะทดลองให้กลุ่มคนทำงานในบ้านชาวฟิลิปปินส์กว่า 10,000 คนในเขตเมืองใหญ่ ได้แก่ ปักกิ่ง เซี่ยงไฮ้ และเซี่ยเหมินได้รับอนุญาตให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย เหตุผลที่รัฐบาลจีนทำเช่นนี้ ก็เพื่อ “เปลี่ยนวิกฤตเป็นโอกาส” ให้แก่คนจีนเอง ที่ต้องการฝึกภาษาอังกฤษเพิ่มขึ้นจากการมีคนทำงานบ้านชาวฟิลิปปินส์ที่ใช้ภาษาอังกฤษได้ดี และตอบรับกับชีวิตคนจีนสมัยใหม่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่ต้องการมากกว่าคนทำความสะอาดหรือพี่เลี้ยงเด็ก เป็นคนทำงานบ้านที่มีการศึกษา ภาษาอังกฤษสามารถช่วยให้ลูกๆ ของเขาในการทำการบ้าน การเรียน และน่าจะมียุคคลิด้านอารมณ์ที่อ่อนโยนมากกว่า

ความน่าสนใจของประเด็นนี้ คือ การปรับตัวของรัฐบาลจีน ไม่ว่าจะ การใช้วัฒนธรรมจีนเป็นตัวนำ การสร้างนโยบายใหม่ๆ เชิงยุทธศาสตร์ หรือการปรับลดอำนาจของรัฐบาลจีนจากส่วนกลางปักกิ่งลง เปิดโอกาสให้รัฐบาลระดับมณฑลมีอำนาจตัดสินใจในการออกนโยบายจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาพื้นที่เฉพาะได้ การปรับตัวของรัฐบาลจีนเช่นนี้ถูกเรียกว่าเป็น Pragmatism ไม่ยึดติดกับอุดมการณ์วิธีคิดแบบตายตัว แต่ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ ปรับไปตามบริบทของประเทศที่ผ่านการวิเคราะห์สถานการณ์ และหาเครื่องมือสำคัญ ของรัฐในการสร้างแรงจูงใจแก้ปัญหา เพื่อยังประโยชน์ให้กับคนของตนและมองการณ์ไกลให้กับอนาคตของประเทศเป็นหลัก

ส่วนกรณีรัฐบาลอินเดีย ความน่าสนใจอยู่ที่การปรับนโยบายที่เคยยึดติดกับสัญชาติแบบเดิม มาเปิดโอกาสให้กับกลุ่มคนอินเดียที่อยากจะกลับมาพัฒนาบ้านเกิด ให้สิทธิพิเศษในกลุ่มนี้ ที่เรียกว่า Non-Resident Indians (NRI) (Appardurai, 1996, 2001) เป้าหมายเพื่อให้คนอินเดียนอกประเทศ หรืออินเดียพลัดถิ่นเข้ามาช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอินเดียได้

⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.asiaone.com/china/will-china-open-its-doors-philipino-maids-and-offer-2700-salaries> และ <http://shanghaiist.com/2017/07/31/philipino-maids.php>. (สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2560)

หรือกรณีบางรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่าง มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ สร้างอธิปไตยแบบที่ Ong (2000) เรียกว่า Graduated Sovereignty เพื่อเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างตลาด รัฐ และสังคม ทำให้เกิดความยืดหยุ่นต่ออธิปไตยของรัฐที่ไม่ได้วางอยู่บนวิธีคิดแบบยึดติดกับอธิปไตยดินแดน (Territorial sovereignty) อีกต่อไป เช่น การเปลี่ยนนโยบายการควบคุมพลเมืองที่มีรูปแบบหลากหลายขึ้น สอดคล้องกับแรงงานและทุนแบบใหม่ในยุคเสรีนิยมใหม่ สร้างให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับตลาดและทุน (แรงงาน ทุน) การสร้างนโยบายผสมผสานกฎหมาย ระเบียบเพื่อเอื้อให้เกิดพื้นที่พิเศษ เป็นต้น (Ong, 2000)

นอกจากนี้ กลุ่มงานที่ใช้แนวคิด “การผนวกรวมเชิงจำแนก” (Differential inclusion) (Könönen., 2018: 53-69) ศึกษาวิจัยเรื่องการเคลื่อนย้ายเชิงวิพากษ์พบว่า แนวคิดนี้ถูกใช้เพื่อแสดงลักษณะการผนวกรวมเชิงการคัดสรร (Selective inclusion) ผู้ย้ายถิ่นในประเด็นเรื่องสิทธิในประเทศต่างๆ differential inclusion ให้ความเข้าใจเรื่องความเป็นพหุของเครื่องมือในการควบคุมการเคลื่อนย้ายภายในประเทศ และที่ชายแดนหรือพ้นไปจากชายแดนของรัฐชาติ เช่น ระบบตรวจจับที่จุดชายแดน การทำให้กลายเป็นภายนอก เสรีภาพการเคลื่อนไหวที่มีเงื่อนไข ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดชายแดนในฐานะเครื่องมือของการผนวกรวมหรือการกีดกัน (โปรดดูงานของ Andrijasevic, 2009; Mezzadra and Neilson 2013; Papadopoulos and Tsianos 2013) แนวคิดการผนวกรวมเชิงจำแนก ยังอธิบายถึงการผนวกรวมของคนเคลื่อนย้ายเข้าไปสู่พื้นที่สังคมชาติ เช่น ตลาดแรงงาน และการกีดกันให้เป็นคนอื่น เช่น ไม่ได้รับสวัสดิการหรือความเป็นพลเมือง ทำงานในความตึงเครียดและความต่อเนื่องด้วยแนวคิดแบบเดิมว่าด้วยการกีดกันและการทำให้เกิดความมั่นคง ความเป็นพหุหลากหลายของสถานภาพที่มีนัยทำให้เกิดความเข้าใจการเชื่อมโยงการควบคุมเคลื่อนย้ายและระบอบการจัดการแรงงานที่สร้างระดับความแตกต่างของความเปราะบาง (Precarity) และเสรีภาพที่ได้ด้วยการมอบให้ (Granting) หรือการปิดการเข้าถึงทรัพยากร และสิทธิต่างๆ ตามหลักเหตุผลทางเศรษฐกิจ การเหยียดผิว หรือ แบบปัจเจก

ประเด็นที่สอง งานวิจัยทางมานุษยวิทยาที่สนใจวิถีชีวิตผู้คนชุมชนตามแนวชายแดนต่างๆ ทั่วโลก เช่น งานของ Cohen (1965) ชายแดนอาหรับตะวันออกกลาง; Martinez (1994); Alvarez (1986, 1991, 1995, 2005, 2006, 2007, 2008); Hann (1995); Wilson and Donnan (1994, 1999, 2010); Thomassen (1996) บริเวณชายแดนยุโรป; ยศและคณะ (2551, 2556) เขตชายแดนภาคเหนือตอนบน หรืองานของ กนกวรรณ และคณะ (2554) ในเขตชายแดนอีสาน ได้ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์แบบวิภาษวิธี (Dialectic) ระหว่างชุมชนชายแดนกับรัฐชาติมีนัยสำคัญต่อการก่อรูปเปลี่ยนแปลงความเป็นชาติพันธุ์ชนชาติและรัฐชาติไปพร้อมๆ กัน นัยสำคัญของงานศึกษาเหล่านี้ คือ การเปลี่ยนมุมมองในการทำความเข้าใจสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติกับชุมชนชายแดนจากศูนย์กลางของอำนาจ (Top-down view) ไปสู่มุมมองของท้องถิ่นและชนชายแดน (Bottom-up view) ซึ่งจะช่วยให้รัฐชาติองค์กรต่างๆ ของรัฐสามารถนำข้อมูลจากท้องถิ่นชายแดน จากชนชายแดนที่เข้าใจสถานการณ์ ได้รับผลกระทบจากปัญหาในพื้นที่ชายแดนไปสร้างนโยบายที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะบริบทเงื่อนไขเชิงพื้นที่ สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของคนชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพไปพร้อมๆ กับการสร้างผลประโยชน์โดยรวมให้แก่ประเทศ

งานใหม่ๆ เกี่ยวกับชายแดนกับความเป็นพลเมือง เริ่มพยายามออกไปจากคู่ตรงข้ามของโครงสร้าง-ผู้กระทำ การ เพื่อแสดงให้เห็นว่าชายแดนไม่ได้มีตรรกะการทำงานแบบหยุดนิ่ง แต่ชายแดนสร้างพื้นที่ใหม่ๆ ของการเผชิญหน้า ความตึงเครียด ความขัดแย้งและการช่วงชิงด้วย หากทำความเข้าใจเศรษฐศาสตร์การเมืองและตรรกะทางวัฒนธรรม

ของการสร้างเขตแดนและชายแดนใหม่ที่พ้นไปจากวิธีคิดเรื่อง “เครื่องมือกีดกันและสร้างความรุนแรง” จะทำให้เกิด “ความหมายที่เปิด” มากขึ้นและมองความซับซ้อนในสิ่งที่ชายแดนตอบสนองต่อความเป็นอัตวิสัยของคนข้ามแดนที่แตกต่างกันหลากหลายและปฏิบัติการใหม่ๆ ที่สามารถผลิตรูปแบบที่แตกต่างกันในเรื่องการเข้าถึงและเรื่องสิทธิได้มากขึ้น ความคิดเช่นนี้ จะทำให้มองการเคลื่อนย้าย เป็นการสถาปนาร่วมกันของชายแดนในฐานะพื้นที่ของความขัดแย้งและในฐานะพื้นที่ทางการเมือง เป็นการขยายแรงผลัก การบีบบังคับและการเคลื่อนไหวที่ท้าทาย นอกจากนี้ รูปแบบของการเคลื่อนย้ายทั่วโลกใหม่ๆ ยังได้เปิดให้เห็นภูมิศาสตร์แห่งอำนาจใหม่ (New geographies of power) การผลิตใหม่และการทำให้โลกกลายเป็นจังหวัด เช่น การเคลื่อนย้ายภายในหรือการเคลื่อนย้ายแบบใต้-ใต้ การเคลื่อนย้ายระหว่างรัฐชายแดน ให้เข้าใจสถานการณ์ที่ซับซ้อนได้ดียิ่งขึ้น

ความเป็นคนในเมือง (ชายแดน) : ธรรมชาติของรัฐท้องถิ่น (ชายแดน)

งานศึกษาของ David Harvey (2012) เรื่อง *Rebel Cities* แม้จะใช้พื้นที่วิเคราะห์ “เมือง” ที่มีความหมายกว้าง ไม่ได้เอ่ยถึงเมืองชายแดนแต่อย่างใด แต่ความน่าสนใจของแนวคิดที่เสนอ เป็นการนำเอา แนวคิดทรัพยากรร่วมมาใช้ผนวกกับปฏิบัติการของคนในเมือง David Harvey เสนอว่า ให้มอง ทรัพยากรร่วม (the commons—ในความหมายของ Harvey ยังมีนัยซ่อนเร้นประเด็นขบวนการเคลื่อนไหว กลุ่มคนและปฏิบัติการ) ที่พ้นไปจาก “กรอบของกฎหมาย” และพ้นไปจากการมอง “ทรัพยากร” เป็น “สิ่งของ” หรือ “ทรัพย์สิน” (Asset) แต่ให้มองเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่หยุดนิ่งและปรับเปลี่ยนได้ระหว่าง “ปฏิบัติการทางสังคม” กับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและสังคมสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏขึ้น ปฏิบัติการทางสังคมนี้อผลิตความสัมพันธ์ทางสังคมกับกลุ่มที่ร่วมใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ที่มีทั้งแบบเปิด/ปิด/กีดกัน/ผนวกกลุ่มอื่นๆ เข้ามา เช่น ประเด็นการศึกษา David Harvey เสนอว่า ท่ามกลางการปิดล้อมและการควบคุมทางสังคมและการปรับเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์ของรัฐ สาธารณะและเอกชน การศึกษาสาธารณะ (Public education) สามารถกลายเป็นทรัพยากรร่วมสำคัญได้เมื่อพลังทางสังคมช่วยปรับให้เกิดเหมาะสม ช่วยปกป้องและแสวงหาความร่วมมือบนเป้าหมายให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นการต่อสู้เพื่อทำให้เกิด “พื้นที่สาธารณะ” (Public space) และสินค้าสาธารณะในเมืองให้สามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสมตอบสนองจุดประสงค์ร่วมกันของคนในเมือง David Harvey (Harvey, 2012: 67-74) ยังเสนอด้วยว่า สินค้าสาธารณะภายใต้แรงกดดันของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ กำลังเปลี่ยนแปลง เมื่อรัฐเริ่มลดงบประมาณในการสนับสนุนสวัสดิการต่างๆ ลงจึงส่งผลทำให้ลดการได้มาซึ่งทรัพยากรในการผลิตทรัพยากรร่วมลงไปด้วย จึงผลักดันให้กลุ่มทางสังคมต้องหาทางอื่นในการสนับสนุนปกป้องดูแลทรัพยากรร่วม (Harvey, 2012: 67-74)

David Harvey (Harvey, 2012: 67-74) เสนอให้มองความสัมพันธ์ทางสังคมอื่นๆ ที่พ้นไปจากคู่ตรงข้ามระหว่างพลเมือง/ไม่ใช่พลเมือง ขยายไปสู่ความสัมพันธ์ทางสังคมแบบเพื่อนบ้าน โรงเรียน ธุรกิจท้องถิ่น หรือ ความเป็น “เมือง” ทำให้คำว่า “พลเมือง” ไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายการเข้าเมือง แต่บนพื้นฐานของ “ผู้พักอาศัยของเมืองนั้นๆ” หากมองเช่นนี้ รัฐส่วนกลางจะไม่ใช่องค์กรหลักที่กำหนดสถานะทางกฎหมายที่มาจากกรให้ (Grant) โดยรัฐ หรือกฎหมาย หรือ การยินยอม/ยอมรับในสถานภาพนั้นๆ แต่ ความเป็นพลเมือง ทำให้มีชีวิตและถูกรุกไล่โดยคนพลัดถิ่น และปฏิสัมพันธ์ที่พวกเขามีต่อกันในพื้นที่นั้นๆ ที่อยู่อาศัย และการจัดความสัมพันธ์ในพื้นที่เมือง Harvey เสนอคำว่า *CITYzenship* เป็นกรอบในการมองกิจกรรมร่วมกันในเมืองที่ไปให้พ้นจากแนวคิด พลเมืองแบบเดิม ที่วางอยู่บนพื้นฐานกฎหมายพลเมือง/ ควบคุมจำกัดการเข้าเมืองบนแนวคิดสัญชาติและอธิปไตยเหนือดินแดน หรือมองการ

เคลื่อนย้าย เช่น แรงงาน ในมิติทางเศรษฐกิจที่เพิกเฉยต่อคำอธิบายเรื่องพื้นที่ สินค้า และการบริการที่พึงมีต่อความเป็นมนุษย์ร่วมกัน การมองแนวคิด Citizen เป็น *CITYzenship* เขาเชื่อว่า จะลดมิติการเหยียดชาติพันธุ์ สีผิว เลือกรับปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ ไปสู่ การปฏิบัติร่วมกัน

แนวคิดของ David Harvey ได้รับการขยายผลไปสู่ประเด็น “right to the city” ที่หมายถึง การจัดการทรัพยากรส่วนเกินของเมืองเพื่อชนชั้นแรงงาน เพราะว่าชนชั้นแรงงานคือผู้ผลิตคนสำคัญของเมือง แม้ว่า แนวคิดของ David Harvey ได้กลายเป็น “ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง” และสโลแกนทางการเมืองไป แต่ขณะที่อีกด้านกลับมีรูปธรรมน่าสนใจเกิดขึ้น คือ การเกิดขึ้น Platform ระดับโลกที่มีอิทธิพลอย่างมากนับตั้งแต่ปี 2014 โดยเริ่มต้นที่เมือง São Paulo ในการขยายแนวคิดไปสู่การเคลื่อนไหวของสามัญชน กลุ่มทางสังคม ที่หมายถึงสิทธิของผู้ที่อยู่ในอาศัยในเมืองนั้นๆ ในปัจจุบันและอนาคตทั้งถาวรและชั่วคราวที่จะสามารถใช้ ครอบครองและผลิตสร้างความเป็นเมืองที่มีความยั่งยืน ผนวกรวมและมีความยุติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (Common good) และเพื่อชีวิตที่ดีของคนในเมืองนั้น ๆ⁹ จากปี 2014 ในอีก 2 ปีต่อมา เมื่อปี 2016 การประชุมเมืองโลก (The World City Summit) ครั้งที่ 3 ของกลุ่ม United Cities and Local Governments (UCLG) ที่เมืองโบโกตา (Bogota) โคลัมเบีย ยิ่งชี้ให้เห็นว่าการผลักดันแนวคิด “*CITYzenship*” และ “right to the city” สามารถเป็นไปได้ ในการประชุมนี้ได้ผลักดันไปไกลขึ้น เรียกร้องให้รัฐบาลท้องถิ่นมีพันธะสัญญาต่อเรื่อง the right to the city¹⁰ และเน้นประเด็นเมืองที่สร้างสรรค์ขึ้นร่วมกัน (Co-create the City) ได้ มีการนำเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วม ความหลากหลาย การเรียนรู้ ความเป็นธรรม ศักยภาพทำให้เกิดความยั่งยืนและชีวิตเพื่อนบ้านที่มองว่า เป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นร่วมกัน กระแสธารเหล่านี้กำลังเป็นแนวโน้มใหม่ๆ ที่ข้ามพ้นไปจากวิธีคิดเดิมของอำนาจรัฐและชายแดนที่วางอยู่บนแนวคิดอธิปไตยเหนือดินแดนและพลเมืองแบบแบ่งแยก ดังนั้น การทำความเข้าใจเมืองในฐานะเครือข่ายปฏิบัติการร่วมและพลเมืองที่ไปพ้นจากกรอบคิดอธิปไตยเหนือดินแดน ได้ขยายความหมายเรื่อง สิทธิและนโยบายสาธารณะ ช่วยทลายคู่ตรงข้ามความคิดระหว่าง เอกชน-สาธารณะ ค้นหานโยบายร่วมกัน เช่น รัฐบาลท้องถิ่นควรมีบทบาทมากขึ้นในการสร้างนโยบายสาธารณะของเมืองบนพื้นฐานของความเสมอภาค ความยุติธรรม การผนวกรวมคนในเมืองทุกกลุ่ม การทำให้เกิดความยั่งยืนและมีส่วนร่วม รัฐบาลท้องถิ่นควรตระหนัก มีอำนาจและปกป้องความเป็นพลเมืองร่วมของเมืองชายแดนนั้นๆ ที่ก่อรูปและผนวกใหม่ระนาบภูมิทัศน์เมือง ช่วยสร้างเมืองให้เป็นไปตามการออกแบบเมืองใหม่ของตนตามแผน รัฐบาลท้องถิ่นต้องกระตุ้นให้เกิดการปรากฏ ให้การยอมรับ ไม่ควบคุมกระบวนการที่ถูกปกครอง การจัดการเมืองชายแดนและเทคโนโลยีที่ควบคุมเมืองต้องหยุดการกีดกัน หรือให้สิทธิแก่กลุ่มอำนาจใดเป็นพิเศษ

กรณีที่น่าสนใจอีกตัวอย่าง คือ เมืองชายแดนในเขตยุโรป พบว่า มีลักษณะ Transcending Divisions ผ่านยุทธศาสตร์คู่ขนานของการรวมกลุ่มประเทศยุโรป (The European Union-EU) ลดความตึงเครียดบริเวณชายแดน สร้างกติกาที่ยืดหยุ่น เอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่การเคลื่อนย้าย เดินทาง และการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและมาตรฐานการดำรงชีวิตพื้นฐาน การรณรงค์ให้เกิดภูมิภาคยุโรป (Euroregions) กลุ่มสมาชิกไม่เพียงหวังที่จะทำให้ชนชายแดนมีมาตรฐานการดำรงชีพที่เท่าเทียมกันแล้ว ยังต้องการสร้างความเป็นไปได้ของการปฏิสัมพันธ์เชิงการผลิตระหว่างประชากรชายแดนด้วย ซึ่งเกิดขึ้นจริง เช่น การสร้างสนามบิน Euro Airport ที่รองรับเมือง Basel ในเขตตะวันตกเฉียงเหนือของสวิสเซอร์แลนด์ เมือง Mulhouse ในฝรั่งเศสฝั่ง

⁹ โปรดดูเพิ่มเติมที่ <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/bernardo-guti-rrez-gonz-les/right-to-city-as-citizens-practice> (สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

¹⁰ โปรดดูเพิ่มเติมที่ <https://www.uclg.org/en/UCLG-Past-Congresses> (สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

ตะวันออกติดชายแดนสวิสและเยอรมัน และเมือง Freiburg ฝั่งตะวันตกเฉียงใต้ของเยอรมัน หรือสะพานเชื่อมระหว่างเดนมาร์กกับสวีเดน ที่สร้างเสร็จสิ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 ที่ทำให้เมือง Copenhagen กับ Malm ใกล้ชิดกันมากขึ้น

หรือตัวอย่างการลงทุนหรือการให้ทุนแก่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชายแดน พบว่า การให้การสนับสนุนทางการเงินให้ตรงมายังโครงการริเริ่มชายแดนที่ได้รับการเสนอมาจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือชุมชนชายแดนท้องถิ่นเป็นหลัก โครงการริเริ่มเหล่านี้รวมไปถึงการแบ่งปันระบบการให้บริการ ไม่ว่า โรงพยาบาล สถานพักฟื้น และการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม การเน้นไปยังความคิดริเริ่มของท้องถิ่น (Local initiative) เป็นความตั้งใจที่จะเปลี่ยนความคิดเดิมที่โครงการก่อนหน้ามีกระบวนการสั่งการแบบบนลงล่าง (Top-down process) สั่งการจากรัฐเจ้าหน้าที่ระดับสูง บางกรณี เช่น ชายแดนเยอรมัน-เนเธอร์แลนด์ สะท้อนวิสัยทัศน์ประเทศยุโรปไร้พรมแดนที่ถูกสร้างและส่งเสริมโดยชุมชนเพื่อนบ้านติดกัน ดังเช่น ชุมชน Kerkrade กับชุมชน Herzogenrath บริเวณชายแดนที่ค้นหาที่จะรื้อฟื้นความทรงจำร่วมของประวัติศาสตร์เก่าแก่ของสมาคมที่หายไปตั้งแต่ปีค.ศ. 1815 ในการสนับสนุนความพยายามปัจจุบันที่จะสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นร่วมกันที่เรียกว่า Shared municipality หรืออีกตัวอย่างในกรณีของชายแดนฝรั่งเศส-เยอรมันที่ประชาชนชายแดนได้สร้างความเข้าใจร่วมกัน เช่น เมือง Alsace เมืองหลวงของ Strasbourg ฝั่งตะวันออกของฝรั่งเศสใกล้กับชายแดนเยอรมัน และเป็นที่ตั้งของศูนย์ปฏิบัติการของประชาคมยุโรป รวมทั้งอีกหลายๆ กรณีที่โครงการริเริ่มข้ามแดนได้รับการสนับสนุนทางการเงิน แม้ว่า จะเป็นที่ๆ ประชากรในเมืองชายแดนยังคงรับรู้ซึ่งกันและกันในฐานะที่มีความแตกต่างหลากหลายก็ตาม แต่ถือว่า เป็นการข้ามแดนที่ด้านหนึ่งสะท้อนความสำเร็จของการผนวกรวมประชาคมยุโรปที่เป็นมาตรฐานวัดให้เห็น เป็นต้น

กรอบคิดชุดโครงการวิจัย: ทรัพยากรร่วมชายแดน (Border Commons)

ในงานชุดโครงการนี้วางกรอบคิดที่เป็นข้อเสนอดังนี้

ประการแรก ทรัพยากรร่วมชายแดน (Border Commons) กรอบคิดของชุดโครงการวิจัยได้ขยายความหมายของคำว่าทรัพยากรร่วมและการจัดการทรัพยากรออกจากเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ไปสู่ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรสินสาธารณะทางสังคม วัฒนธรรมและความรู้ ที่สามารถขยายออกไปสู่พื้นที่อื่นๆ ในพื้นที่เมือง เป็นพื้นที่ๆ ชุมชนในท้องถิ่นนั้นสามารถเข้ามาปฏิสัมพันธ์ผ่านระบบคุณค่าร่วมของชุมชนเมืองหรือขยายระดับภูมิภาคได้

ดังประเด็นเรื่องแรงงาน ไม่ว่า แรงงานท้องถิ่นหรือแรงงานต่างชาติข้ามแดน ถือเป็น “ทรัพยากรร่วมชายแดนทางเศรษฐกิจ” เป็นทรัพยากรมนุษย์อันสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้เติบโตในระดับประเทศเพื่อนบ้านและระดับภูมิภาคร่วมกันได้ หรือ กลุ่มชาติพันธุ์ชายแดน คนข้ามแดนในประเด็นปัญหาการป้องกันสุขภาพชายแดนและการศึกษาข้ามแดน โครงการนี้มองว่า กลุ่มคนเหล่านี้เป็นทรัพยากรร่วมชายแดนอันสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนทางเศรษฐกิจภูมิภาคให้เติบโตร่วมกันได้ แต่หากปล่อยให้กลุ่มคนเหล่านี้กลายเป็น “คนอื่น” (the other) ไม่ได้ได้รับความสนใจหรือมีการเลือกปฏิบัติอันเป็นผลมาจากวิธีคิดเรื่องการกีดกันทางเศรษฐกิจและสังคมบนพื้นฐานความเป็นชาติหรือประเทศ อาจจะส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนในทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ดังเช่น ปัญหาเรื่องการป้องกันโรคระบาดใหม่ๆ ที่อาจเป็นไปได้ ปัญหาการไม่ได้รับการศึกษาที่เป็นธรรม เป็นต้น แต่หากคิดในทางกลับกัน การผนวกรวมกลุ่มคนดังกล่าวเข้ามาเป็นทรัพยากรร่วมชายแดน ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้

ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เป็นธรรมผ่านระบบการศึกษาที่เอื้ออำนวยความสะดวกมากขึ้น และได้รับการดูแลด้านสุขภาพที่วางระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ด้านหนึ่งจะช่วยลดปัญหาความเสี่ยงด้านความมั่นคงชายแดนของประเทศ ขณะที่อีกด้าน ก็จะได้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพในการช่วยรังสรรค์พื้นที่ชายแดนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งในระดับ ประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า ลาว) และระดับภูมิภาคอาเซียนด้วย ทำให้พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่ความมั่นคงที่พร้อมจะพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไปได้อย่างเต็มรูปแบบและผู้คนชายแดนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน

ในแง่นี้ ก็มีความเป็นไปได้ที่ว่า การพัฒนาแบบเดิมที่ส่วนใหญ่มักเน้นไปที่รัฐเป็นศูนย์กลางในการคิดก็สามารถจะเปลี่ยนหรือให้การยอมรับความคิดด้านอื่นๆ เข้ามามากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า ทรัพยากรส่วนรวมที่มีหลากหลายรูปแบบในชุดความสัมพันธ์ควรได้รับการเปิดเสียงจากหลายๆ เสียงของคนอื่นๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ ก็มีความเป็นไปได้ที่เราสามารถจัดระเบียบและปฏิบัติการใหม่ๆ ที่สามารถสร้างความร่วมมือจากหลายประเทศและองค์กรความร่วมมือต่างๆ เพื่อสร้างระบบคุณค่าและปฏิบัติการร่วมในภูมิภาคใหม่ๆ ไปพร้อมๆ กับการพัฒนาระบบคุณค่าร่วม ระเบียบเชิงหลักการของภูมิภาค เช่น ระบบสิทธิชุมชนหรือการจัดการบนพื้นฐานของชุมชน สิทธิมนุษยชน สิทธิทางการเมือง ความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึงประเด็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและสังคมต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประเด็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียม ระบบธรรมาภิบาลที่เป็นธรรมข้ามชาติอีกด้วย (Siriporn, Kong, and Yoshida, 2016)

ประการที่สอง แนวคิด ความเป็นคนในเมืองชายแดน *BORDER CITYzenship* เมื่อนำมาปรับใช้กับพื้นที่เฉพาะ เช่น “เมืองชายแดน” ชุดโครงการวิจัยได้ปรับแนวคิดของ Harvey ว่าด้วย ความเป็นคนในเมือง หรือ *CITYzenship* ที่มองความเป็นพลเมืองพ้นจากแนวคิดเดิมที่วางอยู่บนพื้นฐานกฎหมายพลเมือง/ ควบคุมจำกัดการเข้าเมือง แนวคิดสัญชาติและอธิปไตยเหนือดินแดน และกฎหมายแบ่งแยกบนพื้นฐานของสัญชาติและอธิปไตยเหนือดินแดน หรือมองการเคลื่อนย้าย เช่น แรงงาน ในมิติทางเศรษฐกิจ ที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนในการเอาเปรียบคนกลุ่มอื่นๆ โดยเพิกเฉยต่อคำอธิบายเรื่องพื้นที่ สินค้า และการบริการที่พึงมีต่อความเป็นมนุษย์ร่วมกัน

ชุดโครงการเสนอให้มองแนวคิด “พลเมืองใหม่” ตามแนวคิด “ความเป็นคนในเมือง” – *CITYzenship* เปิดโอกาสให้ผู้อยู่อาศัยในเมืองนั้นๆ ได้ทำการผลิตเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ร่วมของเมืองนั้นๆ เป็นพื้นที่ร่วมกัน สร้างสรรค์ชีวิตที่ดี มีความเสมอภาค เพื่อร่วมพัฒนาเมืองให้เติบโตร่วมกันได้ แนวคิดนี้ เมื่อปรับมาใช้กับเมืองชายแดน สามารถสร้าง “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” หรือ *BORDER CITYzenship* ได้ เป็นการขยายความหมายเรื่องสิทธิต่อเมืองชายแดนและนโยบายสาธารณะที่เมืองชายแดนสามารถค้นหานโยบายร่วมกันได้ เช่น รัฐบาลท้องถิ่นควรมิบทบาทมากขึ้นอย่างไรในการสร้างนโยบายสาธารณะของเมืองชายแดนบนพื้นฐานของความเสมอภาค ความยุติธรรม การผนวกรวมคนในเมืองทุกกลุ่ม

การทำให้เกิดความยั่งยืนและมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นอย่างไร ชุดโครงการวิจัยนี้เสนอว่า รัฐบาลท้องถิ่น ไม่ว่าจะจังหวัดตาก มุกดาหาร เชียงราย ควรมิบทบาทมากขึ้น ตระหนักถึงความสำคัญและการสร้างเมืองชายแดนร่วมกันตามเป้าหมายยุทธศาสตร์การเมืองอาเซียนเชื่อมต่อภูมิภาค รัฐบาลท้องถิ่นต้องกระตุ้นให้เกิดการยอมรับการจัดการเมืองชายแดนและเทคโนโลยีที่หยุดการกีดกันหรือให้สิทธิแก่กลุ่มอำนาจใดเป็นพิเศษ รัฐบาลท้องถิ่นเมืองชายแดน ควรใช้ทิศทางตัวอย่างของกลุ่ม United Cities and Local Governments (UCLG) ซึ่งกำลังเป็นกระแสของโลกปัจจุบัน ผลักประเด็นให้รัฐบาลท้องถิ่นมีพันธะสัญญาต่อเรื่อง the right to the city และเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นทุกกลุ่ม

ช่วยสร้างสรรค์เมืองขึ้นร่วมกัน (Co-creating the City) นำเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วม ความหลากหลาย การเรียนรู้ ความเป็นธรรม ศักยภาพทำให้เกิดความยั่งยืนและชีวิตเพื่อนบ้านที่มองว่า เป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นร่วมกัน

ประการที่สาม ในแง่ผู้ใช้ทรัพยากร โครงการนี้ให้ความสำคัญกับคนท้องถิ่นชายแดน โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรท้องถิ่น ภาคประชาสังคม คนในพื้นที่ชายแดนในระนาบ/เวทีต่างๆ ที่ถือว่า เป็นเจ้าของทรัพยากรร่วมกันในการนิยามว่า ใครคือ ผู้ใช้ และมีกระบวนการจัดการโดยชุมชนชายแดนทั้งใน/ระหว่างประเทศ/ข้ามแดนในฐานะที่เป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อเปิดให้ชุมชนคนท้องถิ่นชายแดนสามารถเข้ามาปฏิสัมพันธ์ผ่านระบบคุณค่าร่วมของชุมชนในระดับที่กว้างขึ้นในระดับภูมิภาค ในแง่นี้ ด้านหนึ่ง เป็นการเปลี่ยนการพัฒนาชายแดนแบบเดิม ที่ส่วนใหญ่ที่ผ่านมามักเน้นไปที่รัฐ (ไม่ว่า รัฐส่วนกลางที่ออกนโยบายสั่งการหรือรัฐท้องถิ่นที่จำต้องรับ/ปรับนโยบายมาดำเนินการตามการสั่งการ) เป็นศูนย์กลางในการคิดและออกแบบนโยบายและกีดกันคนอื่น (เช่น กลุ่มองค์กรท้องถิ่น ภาคประชาสังคม) ออกไป ไปสู่การยอมรับการตัดสินใจจากความคิดด้านอื่นๆ ของชุมชนคนท้องถิ่นชายแดนในระนาบต่างๆ เปิดเสียงจากหลายๆ เสียงของคนที่มีความมีส่วนร่วม และอีกด้านเป็นการเสริมพลังอำนาจให้ชนชายแดน จากเดิมที่เคยถูกกีดกัน (Exclusive approach) ออกจากกระบวนการร่วมคิด เป็นกลุ่มคนที่ไม่เคยถูกมองเห็น ไปสู่ การผนวกรวม (Inclusive approach) ได้รับการยอมรับมากขึ้นในฐานะเป็นเจ้าของ “ทรัพยากรร่วมชายแดน” (Border commons) ที่มีคุณค่าบนฐานคิดเรื่อง “ผลประโยชน์ร่วม” (Mutual benefit) ที่คนในท้องถิ่นชายแดนระนาบต่างๆ และ/หรือคนข้ามแดนรัฐส่วนกลาง ประเทศชาติโดยรวมได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ขณะที่เกิดการกระจายความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนสร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชายแดนร่วมกันได้ การมองเช่นนี้ น่าจะทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่เชิงนโยบาย ได้นโยบายเชิงรุกที่มาจากพื้นที่ (Bottom-up policy) ที่ผสมผสานผลประโยชน์ร่วมบนฐานคิดแบบ “ทรัพยากรร่วมชายแดน” (Border commons) ดังเช่น การจัดระเบียบและปฏิบัติการใหม่ที่สร้างความร่วมมือจากส่วนล่างชายแดนไปสู่ชายแดนประเทศเพื่อนบ้านและหรือระดับภูมิภาคพร้อมๆ กับการพัฒนาระบบคุณค่าร่วมหรือระเบียบเชิงหลักการของภูมิภาค เช่น ระบบสิทธิท้องถิ่นชายแดนหรือการจัดการบนพื้นฐานของชุมชนเศรษฐกิจชายแดน ระบบการจัดการความมั่นคงของมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ การสร้างระบบธรรมาภิบาลข้ามแดนที่เป็นธรรมต่อชนชายแดน

วางบทและเนื้อหา

รายงานฉบับนี้แบ่งออกเป็น 5 บท สำหรับบทนำเป็นการเกริ่นภาพประเด็นปัญหาและทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้อง **บทที่ 2** ประเด็นปัญหาแรงงาน นำเสนอพลวัตการจัดระเบียบแรงงานใหม่เชิงนโยบายรัฐ ใช้งานศึกษาของโครงการย่อยช่วยชี้ให้เห็นปัญหาจากพื้นที่บางประการ ได้แก่ ประเด็นแรงงานรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดมุกดาหาร (วชิรวัฒน์และคณะ, 2561) และแรงงานต่างชาตินในจังหวัดตาก (เก่งกิจและคณะ, 2561) ทั้งสองงานนี้ แม้จะมีจุดเน้นต่างกัน แต่คณะผู้วิจัยทั้ง 2 ชุดชี้ให้เห็นว่า หากเปิดโอกาสให้พื้นที่ท้องถิ่น จังหวัดชายแดนได้บริหารจัดการแรงงานต่างชาติดจากลักษณะเฉพาะปัญหาของเมือง ไม่จัดทำนโยบายแบบรวมศูนย์ทั้งประเทศ จะทำให้สามารถพัฒนาแรงงานต่างชาติ/แรงงานข้ามแดน หรือแรงงานไทยท้องถิ่นที่ไม่จำเป็นต้องขึ้นกับสัญญาชาติ ให้พร้อมเป็นแรงงานคุณภาพเหมาะสมกับการเติบโตเป็นเมืองชายแดนเชื่อมต่อภูมิภาคอาเซียนได้ ดังนั้น หากเราพัฒนาแรงงานที่ไม่เลือกปฏิบัติจากสัญชาติ ไม่ว่า แรงงานต่างชาติหรือแรงงานท้องถิ่น ให้ได้รับการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการทำงาน ได้รับการพัฒนาทักษะให้ตรงกับความต้องการทางเศรษฐกิจชายแดนพื้นที่เฉพาะของแผนการพัฒนาเมืองนั้นๆ

ได้รับการดูแลตามหลักสิทธิ สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่สามารถดำรงชีวิตได้ตามหลักมนุษยธรรม คนเหล่านี้จะกลายเป็น “ทรัพยากร (บุคคล) ร่วม” สร้างเมืองเศรษฐกิจชายแดน พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างมีคุณภาพยั่งยืน

บทที่ 3 ประเด็นการศึกษา เป็นการใช้กรณีศึกษาชายแดนแม่สอด จ.ตาก (นงเยาว์ และคณะ, 2561) เป็นตัวอย่างทำความเข้าใจเรื่องปัญหาการจัดการศึกษาชายแดนกับการจัดสวัสดิการการศึกษาเพื่อสร้างทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมพัฒนาเมืองชายแดน ทำให้จังหวัดตากหนึ่งในเขตที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษประสบความสำเร็จในการพัฒนาให้เป็นเมืองภูมิภาคอาเซียนเชื่อมต่อกับภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงที่เติบโตอย่างยั่งยืน ชายแดนในจังหวัดตากมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ความน่าสนใจของประเด็นการศึกษาในกลุ่มเด็กข้ามแดน/ข้ามชาติ ลูกหลานแรงงานต่างชาติดพบว่า ส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ได้เพราะในเชิงนโยบายรัฐบาลไทยส่วนกลางใช้นโยบายการศึกษาถ้วนหน้า (Education for All) ได้ขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่บุคคลทุกคน โดยไม่เลือกสัญชาติ แต่กลับพบว่า การจัดการศึกษาในจังหวัดตากให้แก่เด็กข้ามแดน/ข้ามชาติยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเพราะปัญหา/ข้อจำกัดในพื้นที่ใน 2 ระนาบ คือ ระนาบแรก ข้อจำกัดด้านนโยบายและการขาดเป้าหมายเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด ที่ยังไม่ได้ตั้งคำถามเชิงเป้าหมายร่วมว่า “จะสร้างเด็กให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าที่เป็นอยู่อย่างไร ให้เด็กเหล่านี้ ไม่ว่า เด็กไทยท้องถิ่นและเด็กข้ามชาติได้รับการพัฒนาเป็น “ทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมสร้างเมืองเศรษฐกิจชายแดน ให้ชายแดนจังหวัดตากเป็นหนึ่งในเมืองเศรษฐกิจอาเซียน?” และระนาบที่ 2 คือ ระบบและกลไกการจัดการศึกษาชายแดนใน “ระดับจังหวัด” มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการให้เกิดรูปธรรม

บทที่ 4 ชี้ให้เห็นความสำคัญของ “ทรัพยากรร่วมชายแดน” จากกลุ่มแรงงานต่างชาติ ในการพัฒนาให้เป็นอาสาสมัครต่างชาติเพื่อช่วยดูแลสุขภาพข้ามแดน โดยใช้งานศึกษาประเด็นสุขภาพ 3 โครงการกรณี ตาก เชียงราย และมุกดาหาร (เทพินทร์และคณะ, 2561; พิษณุรักษ์และคณะ, 2561; สุรีย์ และคณะ, 2561) ทั้งสามงานวิจัยมีข้อค้นพบร่วมกันตอกย้ำให้เห็นว่า กลไก “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติด” (อสต.) หรือผู้นำชุมชนต่างชาตชายแดนที่ทำงานในระบบของ “ศูนย์สุขภาพชุมชน” หรือ ระบบหมู่บ้านคู่ขนาน (Twin village) ชายแดนเป็นกลไกระดับล่างที่ มีประสิทธิภาพที่สุด ในการเชื่อมต่อชุมชนต่างชาตชายแดนกับสาธารณสุขของรัฐไทย-พม่าและภาคีเครือข่ายเอกชนด้านสุขภาพ ดังนั้น อสต. ศูนย์สุขภาพชุมชนและระบบหมู่บ้านคู่ขนานควรได้รับความสำคัญมากกว่านี้ ด้วยการเห็นเป็น “โอกาส” พัฒนาให้เป็น “เครื่องมือเชิงองค์กร” ช่วยดูแลคนในเมืองชายแดนเพื่อความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5 นำเสนอปัญหาระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนต่างชาติ/ข้ามแดน ได้แย้งกับมายาคติที่สังคมไทยเข้าใจโดยทั่วไปว่า กลุ่มประชากรข้ามชาติในเขตชายแดน/กลุ่มแรงงานต่างชาติเป็นกลุ่มสร้างภาระด้านสาธารณสุขเสมอไป ขณะที่ในความเป็นจริงจากกรณีตัวอย่างจังหวัดมุกดาหาร (สุรีย์และคณะ, 2561) จังหวัดเชียงราย (พิษณุรักษ์และคณะ, 2561) และจังหวัดตาก (เทพินทร์และคณะ, 2561) พบว่า ในพื้นที่ชายแดนมีกลุ่มผู้ป่วยหลากหลายที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งหากเข้าใจสถานการณ์ เข้าใจมิติเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มจะทำให้สามารถวางระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนต่างชาติ/ข้ามแดนที่เหมาะสมกับการเติบโตที่มีลักษณะเฉพาะของเมืองชายแดนได้ ทำให้เกิดจัดการระบบการให้บริการสุขภาพคนในพื้นที่โดยข้ามความเป็นสัญชาติ ไปสู่ การจัดแบ่งประเภทตามความต้องการของ “คนในเมืองชายแดน (BORDER CITYzenship) บนพื้นฐานสิทธิที่เปิดกว้าง และตามความสามารถเฉพาะของพื้นที่ชายแดน

บทที่ 2

แรงงานต่างชาติกับการสร้างทรัพยากรร่วมเมืองชายแดน

นับตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ. 2544 จนถึงปัจจุบัน ประเด็นแรงงานต่างชาติกลุ่มไร้ฝีมือจำนวนมากโดยเฉพาะกลุ่มแรงงาน 3 สัญชาติ (ลาว พม่าและกัมพูชา และเพิ่มสัญชาติเวียดนามตามมติกรม.วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2561) ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยกลายเป็นปัญหาที่รัฐไทยและสังคมไทยเกิดภาวะ “ความอหังการเหลือ” อย่างมาก เพราะทางกฎหมาย แรงงานต่างชาติเหล่านี้ คือ ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติ ที่รัฐมีมุมมองสองด้านขัดแย้งมาตลอดหลายสิบปี ระหว่างมุมมองความมั่นคงแห่งชาติที่ใช้คำอธิบาย “อธิปไตยเหนือดินแดน” (Territorial sovereignty) และความเป็นพลเมือง (Citizenship) เป็นหลักคิดในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ และดังนั้นจึงออกนโยบายหลายระลอกที่เน้นควบคุมกำกับการเข้าเมือง มองแรงงานต่างชาติเป็น “คนอื่น” ที่ไม่ใช่คนไทย ขณะที่ในทางเศรษฐกิจของประเทศ กลับพบว่า รัฐต้องอะลุ่มอล่วยตามคำเรียกร้องของบริษัทเอกชน นายจ้าง ผู้ประกอบการที่แสวงหาแรงงานเหล่านี้จำนวนมาก ขูดรีดแรงงานจากค่าแรงราคาถูกเพื่อตอบรับภาวะการแข่งขันทางเศรษฐกิจเอาไว้ให้ได้ผลกำไรต่อเนื่อง และภายใต้ภาวะแรงงานไทยขาดแคลน เพราะคนไทยไม่ทำงานในกลุ่มไร้ฝีมือ ภาวะ “ความอหังการเหลือ” ดังกล่าว ส่งผลตามมาต่อประเด็นการดูแลเรื่องสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ (กฤษฎา และพันธุ์ทิพย์, 2548) ตลอดจนประเด็นสุขภาวะสุขภาพ โรคภัยไข้เจ็บที่กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ต้องติดตามดูแล

ที่ผ่านมา นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และใช้มติคณะรัฐมนตรีในชุดต่างๆ ในการบริหารจัดการการขึ้นทะเบียนแรงงาน 3 สัญชาติเรื่อยมา ปีพ.ศ. 2560 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ไม่แตกต่างกัน ทำการรื้อระบบและจัดระเบียบใหม่อีกครั้งผ่านการออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และฉบับที่สอง พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) แม้ว่า โดยความตั้งใจและเนื้อหาของกฎหมายเริ่มมีแนวโน้มยืดหยุ่นและคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เช่น เปิดให้แรงงานสามารถทำงานและพักที่ใดก็ได้ (ฉบับที่สอง พ.ศ. 2561) และบังคับไม่ให้นายจ้างเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างชาติเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจนเป็นเหตุให้เกิดการค้ามนุษย์ แต่ก็ยังประสบปัญหาความโกลาหลไม่ลงตัวนานับประการในระยะสั้น และจะต่อเนื่องในเวลาต่อไป

บทนี้ นำเสนอพลวัตการจัดระเบียบแรงงานใหม่เชิงนโยบายรัฐ ใช้งานศึกษาของโครงการย่อยช่วยชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาจากพื้นที่บางประการ ได้แก่ ประเด็นแรงงานรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดมุกดาหาร (วชิรวิทย์ และคณะ, 2561) และแรงงานต่างชาติในจังหวัดตาก (เก่งกิจและคณะ, 2561) แม้จะมีจุดเน้นต่างกัน แต่งานศึกษาทั้ง 2 ชิ้นชี้ให้เห็นว่า หากเปิดโอกาสให้พื้นที่ท้องถิ่น จังหวัดชายแดนได้บริหารจัดการแรงงานต่างชาติจากลักษณะเฉพาะปัญหาของตน ไม่จัดทำนโยบายแบบรวมศูนย์ทั้งประเทศ จะทำให้สามารถพัฒนาแรงงานต่างชาติ/แรงงานข้ามแดนหรือแรงงานไทยท้องถิ่นที่ไม่จำเป็นต้องขึ้นกับสัญชาติ ให้พร้อมเป็นแรงงานคุณภาพเหมาะสมกับการเติบโตเป็นเมืองชายแดนเชื่อมต่อภูมิภาคอาเซียนได้ ดังนั้น หากเราพัฒนาแรงงานที่ไม่เลือกสัญชาติ ไม่ว่า แรงงานต่างชาติหรือแรงงานท้องถิ่น ให้ได้รับการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการทำงาน ได้รับการพัฒนาทักษะให้ตรงกับความต้องการทางเศรษฐกิจชายแดนพื้นที่เฉพาะของแผนการพัฒนาเมืองนั้นๆ ได้รับการดูแลตามหลักสิทธิ สวัสดิการขั้น

พื้นฐานที่สามารถดำรงชีวิตได้ตามหลักมนุษยธรรม คนเหล่านี้จะกลายเป็น “ทรัพยากร (บุคคล) ร่วม” สร้างเมืองเศรษฐกิจชายแดน พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างมีคุณภาพยั่งยืน

พลวัตนโยบายรัฐกับการจัดระเบียบแรงงาน 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา)

การจัดการบริหารแรงงานแรงงาน 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ของรัฐบาลไทยเริ่มขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 (หลังพ.ศ. 2535) ทั้งเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ลี้ภัยเข้ามาทำงานในประเทศไทย และเพื่อตอบรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องการแรงงาน แต่ไม่สามารถหาแรงงานไทยทำงานในกลุ่มไร้ฝีมือ ใช้แรงงานหนักได้ (หรือที่มักเรียกกันว่า งาน 3D หมายถึง งานที่ยาก (Difficult) อันตราย (Dangerous) และสกปรก (Dirty) งานศึกษาของ Ruth Pearson และ Kyoko Kusakabe (2012 อ้างใน เก่งกิจและคณะ, 2561:28) เสนอว่า แรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านได้รับความสำคัญมากขึ้นในประเทศไทย เพราะปัจจัยด้านหนึ่ง ที่แรงงานไทยมีค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นจากการต่อสู้อันยาวนานของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในเขตอุตสาหกรรมเมืองใหญ่ อย่างกรุงเทพและปริมณฑล ขณะที่อีกด้านเป็นผลจากการที่รัฐไทยเริ่มขยายเขตอุตสาหกรรมบริเวณชายแดนผ่านการดึงแรงงานจากเพื่อนบ้านที่มีราคาถูกมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของประเทศ

หากพิจารณาปัญหาแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมา จะพบว่า ประเด็นสำคัญที่หยิบยกมาถกเถียงให้เหตุผลในสังคมไทยและนำไปสู่การออกนโยบายที่ยังไม่ประสบความสำเร็จและมักจะวนเวียนอยู่กับความกังวลหลักๆ ได้แก่ ความกังวลเรื่องแย่งงานคนไทย แย่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจ งบประมาณ สังคม สุขภาพของคนไทยทั่วไป ความกังวลเรื่องขาดแคลนแรงงานราคาถูกของภาคธุรกิจผู้ประกอบการ ความกังวลเรื่องสุขภาพข้ามแดน เชื้อโรค โรคติดต่อ ของรัฐและคนไทย ความกังวลดังกล่าว หลายครั้งนำไปสู่การเหมารวมและเลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้ เช่น ภาคเอกชนธุรกิจไทยในช่วงทศวรรษ 2540 ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจไทยเฟื่องฟู ต้องการแรงงานจำนวนมากโดยเฉพาะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การประมงและกิจการทะเล ได้อาศัยจังหวะหลังเหตุการณ์ปราบปรามประชาชนในประเทศพม่าปีพ.ศ. 2531 ที่ชาวพม่าหลบหนีปัญหาการเมืองและภาวะผลกระทบจากการเมืองเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนมาก ภาคธุรกิจทั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยรวมตัวเรียกร้องให้รัฐบาลอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ ส่งผลให้รัฐบาลช่วงนั้นใช้นโยบายยืดหยุ่นผ่อนผันให้คนมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้สามารถทำงานได้ชั่วคราว (ภัทชา, 2555) ¹

แต่มาปีพ.ศ. 2540 หลังประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจ นโยบายรัฐไทยเปลี่ยนอีกครั้งเมื่อพบแรงกดดันทางเศรษฐกิจ เริ่มหยิบยกประเด็นการลักลอบแรงงานต่างชาติออกไปเพราะเชื่อว่าเปิดโอกาสให้กับผู้ว่างงานคนไทยได้มีงานทำ แต่นโยบายนี้ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเอาเข้าจริงไม่มีแรงงานไทยที่จะมาทำงานกลุ่มไร้ฝีมือ ใช้แรงงานหนักแบกหามได้อีก จนทำให้ผู้ประกอบการไทยจำนวนมากออกมาเรียกร้องรัฐบาลให้เปลี่ยนแปลง ดังกรณีโรงสีข้าวทำธุรกิจส่งออกข้าวไทยไปต่างประเทศออกมาคัดค้านนโยบายผลักดันแรงงานต่างชาติออกนอกประเทศ เพราะธุรกิจ

¹ ภัทชา ด่วงกัฒน. 2555. 3 คำ 3 แนวคิด 3 ภาคส่วน: เวทีกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ. <https://thaipublica.org/2012/11/migrant-working-dangerous-dirty-difficult/> (สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

เหล่านี้ประสบปัญหาไม่มีแรงงานแบกกระสอบข้าว (หนักถึง 100 กิโลกรัม) ตามจำนวนที่ต้องการถึง 20,000 คน ทำให้รัฐบาลขณะนั้นจำต้องขยายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติต่อไป

ในปีพ.ศ. 2544 ประเด็นแรงงานต่างชาติขยายไปสู่เรื่องการแย่งชิงทรัพยากรคนไทย สังคมไทยเกิดภาวะที่เชื่อว่า คนเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาต้นทุนค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น รัฐบาลนำงบประมาณของคนไทยไปใช้เพื่อ “คนอื่น” รวมทั้งเชื่ออย่างเหมารวมว่า แรงงานต่างชาติเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคม อาชญากรรม ปัญหาสุขภาพ โรคระบาด อาการวิตกกังวลทางสังคมดังกล่าวกลายเป็นอคติของคนไทยที่มีต่อแรงงานต่างชาติ กัดดันรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีขณะนั้นเร่งแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย แต่สุดท้าย รัฐบาลอ้างความจำเป็นของภาคธุรกิจที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือ ทำงานหนัก ออกนโยบายผ่อนผันให้นำเข้าแรงงานมาทำงานมากกว่าจะจำกัดและควบคุมการเข้ามา โดยกระทรวงแรงงานได้ขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอีกครั้ง และให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานเหล่านี้ได้ชั่วคราวก่อนส่งตัวกลับประเทศ

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2545-2546 มีการแก้ปัญหาอริศนาบระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล ผ่านการทำบันทึกความเข้าใจ (Memoranda of Understanding-MOU) กับรัฐบาลเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน และต้องการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายและเป็นระบบ หลังจากนั้น การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติถูกทำอย่างเป็นระบบอีกครั้ง เพื่อให้แรงงานมีสถานะการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศ อย่างไรก็ตาม กระบวนการจดทะเบียนดังกล่าวมีทั้งประสบความสำเร็จบางส่วน แต่พบปัญหาข้อจำกัดทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติในการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ ปีพ.ศ. 2558-2559 รัฐบาลไทยปรับระบบการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงาน 3 สัญชาติอีกครั้ง ลงนามบันทึกความเข้าใจใหม่ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน

ระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติถูกรื้อทำใหม่อีกในปีพ.ศ. 2560 โดยรัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาออกประกาศพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เรื่อยมา ผลของการออกพระราชกำหนดดังกล่าวและอีกฉบับ คือพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561² ทำให้มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.2559³ กฎหมายและนโยบายนี้ถือว่าการเริ่มต้นใหม่อีกครั้งที่มีเจตนาเพื่อบริการจ้างและจดทะเบียนแรงงานต่างชาติในประเทศไทยใหม่หมดทั้งประเทศ สาระสำคัญของพระราชกำหนดใหม่ 2 ฉบับ แม้ว่าจะมีบางมาตราที่คำนึงถึงความยืดหยุ่นและหลักสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เช่น เปิดทางให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานและพักที่ใดก็ได้ หรือบังคับให้นายจ้างเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างด้าวเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจนเป็นเหตุให้เกิดการค้ำมนุษย์ รวมทั้งการปรับปรุงอัตราโทษที่มีต่อนายจ้างและแรงงานให้มีความเหมาะสมมากขึ้น⁴ แต่เพราะการออกกฎหมายอย่างไม่ทันตั้งตัวจึงเกิดความฉุกละหุกกับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด ทำให้รัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาต้องใช้มาตรา 44 คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 33/2560 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2560 ผ่อนผันให้แรงงาน 3 +1 สัญชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ +

² โปรดดูเพิ่มเติมที่ https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/bkk_th/42ebfbce21484b80a7bdc8bba74e66d4.pdf (สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

³ สำนักบริการแรงงานต่างด้าว.2561. สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561.

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/ac6cfafc34b3f6d6dbb72a21da544d3a.pdf (สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

⁴ โปรดดูเพิ่มเติมที่ <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/031/31.PDF> (สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

เวียดนาม) สามารถขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานของต่างด้าวในไทยจนถึง 1 มกราคม พ.ศ. 2561 และขยายอีก 2 รอบ คือ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 และ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เนื่องจากมีแรงงานกว่า 8 แสนคนที่นายจ้าง ผู้ประกอบการไทยจำเป็นต้องจ้างงาน แต่ไม่สามารถดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จได้ตามเวลาที่กำหนด ซึ่งจะส่งผลให้กลายเป็นแรงงานทำงานผิดกฎหมายต้องส่งกลับประเทศต้นทางตามมาตรการทางกฎหมายและกระทบต่อการขาดแคลนแรงงานในประเทศ

ภายหลังหมดเวลาลงทะเบียนแรงงาน 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 รัฐบาลชุดนี้เน้นหลักคิดเรื่องความเป็นพลเมืองและความมั่นคงของชาติ บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดทันทีในการจับกุมทั้งนายจ้างและแรงงาน ซึ่งพบว่าตั้งแต่วันที่ 1-3 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 ชุดปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ตรวจสอบนายจ้าง/สถานประกอบการ 298 ราย พบกระทำความผิด 26 ราย ตรวจสอบสถานะการทำงานของคนต่างด้าว 2,879 คน พบกระทำความผิดจำนวน 118 คน เป็นสัญชาติเมียนมาร์ 94 คน ลาว 7 คน กัมพูชา 8 คน เวียดนาม 7 คน และอื่นๆ อีก 2 คน⁵ ซึ่งใช้มาตรการลงโทษทั้งแรงงานและนายจ้างสูงขึ้น⁶



แผนภาพที่ 1 แหล่งข้อมูลจาก กระทรวงแรงงาน เรื่อง แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561⁷

หากพิจารณาโครงสร้างการจัดระบบแรงงานต่างชาติในประเทศไทยทุกประเภทจะพบว่า กลุ่มที่มีข้อถกเถียงมายาวนานของรัฐในการจัดระบบการบริหารจัดการมาเกือบ 20 ปี มีเพียงกลุ่มแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ โดยเฉพาะในกลุ่มไร้ทักษะฝีมือ จากแผนภาพที่ 1 แสดงข้อมูล ณ วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2561 ที่กระทรวงแรงงานรายงานใน

⁵ โปรดดูเพิ่มเติมใน https://www.doe.go.th/prd/alien/news/param/site/152/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/16743 (สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน พ.ศ.2561)

⁶ แรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนแรงงานถูกกฎหมายมีโทษปรับ 5,000 – 50,000 บาท เมื่อชำระค่าปรับแล้วจะถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและห้ามขออนุญาตทำงานใน 2 ปี และมีมาตรการกำหนดโทษปรับต่อนายจ้าง 10,000-100,000 บาทต่อแรงงานต่างด้าวที่จ้าง 1 คน หากกระทำความผิดซ้ำต้องมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับตั้งแต่ 50,000 – 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และห้ามจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานเป็นเวลา 3 ปี) รวมถึงยังกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตจ้างงานแรงงานข้ามชาติไว้สูงกว่าที่เคยเป็น

⁷โปรดดูเพิ่มเติมใน https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/f45ff7d848ca050d0029a94317d5a0f1.pdf (สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน พ.ศ.2561)

เอกสารนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2561 ว่าประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติ (หรือที่หน่วยราชการเรียก แรงงานต่างด้าว) ทุกประเภทรวมทั้งสิ้นกว่า 3,805,827 ล้านคน แบ่งเป็น *กลุ่มแรงงานประเภทมีฝีมือ* จำนวน 165,909 คน ในกลุ่มนี้ แบ่งเป็นประเภทแรงงานทั่วไป (ตามมาตรา 59 ประเภททั่วไป) จำนวน 115,789 คน ทำงานในกลุ่มผู้จัดการ ครู ผู้บริหาร ฯลฯ กับประเภทส่งเสริมการลงทุน (ตามมาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน) 50,120 คน ทำงานเป็น ผู้จัดการ สถาปนิก วิศวกร ช่างเทคนิคต่างๆ ในกลุ่มนี้ไม่มีปัญหามากนักกับการบริหารจัดการ เพราะมีเอกสารแสดงตนและผูกโยงกับงานความเชี่ยวชาญมีฝีมือที่บริษัทเอกชน นายจ้าง ผู้ประกอบการให้การยอมรับมีเอกสารแสดงตนการทำงาน (Work permit) ขณะที่ ในกลุ่มแรงงานชนกลุ่มน้อย (ตามมาตรา 63 ว่าด้วยผู้ที่อาศัยในประเทศไทยมายาวนาน แต่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมาย และเป็นกลุ่มที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกเอกสารไว้เพื่อรอพิสูจน์สถานะยื่นขอใบอนุญาตทำงาน) มีจำนวน 58,663 คน ทำงานในกลุ่มกรรมกร สวนผักผลไม้ ช่างปูนก่อสร้าง ฯลฯ

ส่วนกลุ่มที่มีข้อถกเถียงมายาวนานกับระบบการบริหารจัดการมาเกือบ 20 ปี คือ *กลุ่มแรงงานประเภทไร้ฝีมือ* เรียกว่า *แรงงานประเภททั่วไป* (มาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติ (เดิม)⁸ หรือกลุ่มแรงงานต่างชาติ 3 +1 สัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนามมีจำนวนรวม 3,581,255 คน ในกลุ่มนี้ ถูกจัดแบ่งเพื่อเตรียมการจัดระบบได้ 3 กลุ่ม **กลุ่มแรก** คือ กลุ่มที่ได้รับอนุญาตทำงานจำนวน 1,563,369 คน ในจำนวนนี้ เป็นกลุ่มแรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจำนวน 1,062,929 คน และกลุ่มที่ขออนุญาตทำงานตาม MOU จำนวน 500,440 คน **กลุ่มที่สอง** คือ กลุ่มเข้ามาทำงานแบบไป-กลับ/ตามฤดูกาล (ตามมาตรา 64 ในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล) จำนวน 18,646 คน และ**กลุ่มที่สาม** คือ กลุ่มได้รับผ่อนผันให้เข้ามาทำงานมีจำนวน 1,999,240 คน ที่รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ทำการจัดระเบียบใหม่ โดยจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ *ประเภทแรก* กลุ่มแรงงานทำงานในกิจการประมงทะเลและแปรรูปสัตว์น้ำ (เรียกว่า แรงงานประมงฯ) จำนวน 93,089 คน *ประเภทที่สอง* แรงงานที่ได้ดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 33/2560 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2560 ที่ผ่านการตรวจสอบคัดกรองความสัมพันธ์นายจ้าง – ลูกจ้างและมีใบจับคู่อยู่กับตัว (เรียกว่า กลุ่มใบจับคู่) จำนวน 727,473 คน และ*ประเภทที่สาม* แรงงานที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (เรียกว่า กลุ่มบัตรสีชมพู) จำนวน 1,178,678 คน จากนั้นให้ดำเนินการตามมติครม. วันที่ 16 มกราคม 2561 ที่มีมติเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตามที่กระทรวงแรงงานเสนอคือ แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วให้มาปรับปรุงทะเบียนประวัติ ตรวจลงตรา (Visa) ขออนุญาตทำงาน ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนหรือทำประกันสุขภาพ ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service: OSS) ซึ่งจะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2563 (กรณีแรงงานในกิจการประมงทะเลและแปรรูปสัตว์น้ำ อนุญาตถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562) ส่วนแรงงานที่ยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ให้ดำเนินการปรับปรุงทะเบียนประวัติ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 มิถุนายน 2561 จากนั้นอนุญาตทำงานได้ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ รัฐบาลชุดนี้เชื่อว่า ภายหลังจากวันที่ 30 มิ.ย. พ.ศ. 2561 รัฐบาลจะมีฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติ 3+1 สัญชาติ (กัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ + เวียดนาม) ที่ทำงานในประเทศไทยมีเอกภาพ มีทะเบียนประวัติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

⁸ มาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติ (เดิม) คือ กลุ่มคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาหลบหนีเข้าเมืองได้รับการผ่อนผันให้ทำงานและอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและปรับสถานการณเข้าเมืองถูกกฎหมายเรียบร้อยแล้วและได้รับใบอนุญาตทำงานและกลุ่มที่นำเข้าตาม MOU คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทย กับ รัฐบาลประเทศต้นทาง (กิจการก่อสร้าง กิจการต่อเนื่องการเกษตร กิจการการให้บริการต่างๆ) และได้รับอนุญาตทำงาน

นโยบายรัฐ ทศวรรษ 2560 กับการจัดระเบียบแรงงานต่างชาติใหม่

หากพิจารณาว่า เหตุใดรัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชาจึงออกนโยบายและกฎหมายการจัดระเบียบแรงงานใหม่ออกมาอีกครั้ง จะพบว่า ปัจจัยหนึ่ง เป็นเรื่องแรงกดดันจากภายนอกจากต่างประเทศบนประเด็นการค้ามนุษย์ที่ส่งผลต่อการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจตามมา รัฐบาลเชื่อว่าการปรับปรุงระบบอีกครั้งจะทำให้ภาพลักษณ์ด้านการค้าแรงงานมนุษย์และประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ตกต่ำของประเทศไทยในสายตาประชาคมโลกดีขึ้น และจะช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจการค้าการส่งออกของประเทศไทยที่ถูกปฏิเสธจากประเทศผู้ค้าในยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จำนวนมาก ไม่ว่า เหตุผลที่รัฐบาลชุดพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ไว้เพื่อออกกฎหมายดังกล่าวเป็นจริงหรือไม่ แต่ผลที่เกิดขึ้นภายหลังรัฐบาลรี้อ/ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ/ต่างด้าวใหม่ ก็ช่วยผ่อนคลายสถานการณ์ไปได้บ้าง ทำให้ภาพลักษณ์ของไทยในสายตาประชาคมโลก โดยเฉพาะสภายุโรป และสหรัฐอเมริกาดีขึ้นตามลำดับ และช่วยคลายปัญหาการค้าการส่งออกกับต่างประเทศบางส่วนที่เคยกระทบกับภาคอุตสาหกรรมการส่งออกของไทยมายาวนาน เช่น กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐแถลงรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี 2561 (ระหว่างเดือน เม.ย. 2560-มี.ค. 2561) เมื่อเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2561 ว่าได้ปรับเลื่อนอันดับประเทศไทยจากกลุ่มที่ 3 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง (Tier 3 Watch List) ขึ้นไปเป็นกลุ่มที่ 2 (Tier 2) เนื่องจากมีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ได้ดีขึ้น หรือคณะอนุกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนของคณะสมาชิกสภายุโรป (the Subcommittee on Human Rights (DROI) of the European Parliament) แสดงความชื่นชมการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของไทยที่สามารถบูรณาการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับสิทธิด้านแรงงานตามกฎหมายไทยเท่าเทียมกัน ปราศจากการเลือกปฏิบัติ มีแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีให้ลูกจ้างในสถานประกอบการมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามมาตรฐานสากล⁹

หากพิจารณานโยบายรัฐกับการจัดระเบียบแรงงานใหม่ จะพบความน่าสนใจที่เป็นโอกาสมากขึ้นดังนี้ *ประการแรก* เป็นความพยายามของภาครัฐอีกครั้งต้องการทบทวนปัญหาที่เคยเกิดขึ้น นำมาสู่การเขียนกฎหมายใหม่ที่มีลักษณะเปิดกว้างขึ้นและให้สิทธิที่ไม่ถูกเลือกปฏิบัติแก่แรงงานต่างชาติบ้างบางส่วน และขณะเดียวกันก็เป็นความพยายามจะ “ผนวกรวม” กลุ่มแรงงานใต้ดินที่หมายถึงไม่ได้จดทะเบียน หรือ กลุ่มแรงงาน “ล่องหน” ให้กลับขึ้นมาสามารถมองเห็นได้ เพื่อการควบคุมจัดระเบียบอย่างเป็นระบบ ผ่านการจดทะเบียนแรงงานทั่วประเทศใหม่อีกครั้ง *ประการที่สอง* ความพยายามของนโยบายรัฐที่รี้อระบบ แล้วผนวกรวมกลุ่มแรงงานต่างชาติเหล่านี้มีลักษณะผ่อนปรนยืดหยุ่นขึ้น เห็นได้จากการผ่อนปรนเงื่อนไขในการจดทะเบียนจากเดิมยื่นเป็นเวลา 1 มกราคม พ.ศ. 2561 ขยายไปถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561 เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานต่างชาติ 3+1 สัญชาติให้ครบ หรือ การแก้ไขพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ใหม่ พ.ศ.2561 เปิดทางให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานและพักที่ใดก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและบังคับไม่ให้นายจ้างเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างด้าวเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจนเป็นเหตุให้เกิดการค้ามนุษย์ รวมทั้งการปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามปรับปรุงการจัดระเบียบแรงงานใหม่ให้ดีขึ้น แต่ก็พบปัญหาที่เป็นลักษณะร่วมในการออกนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติที่ไม่แตกต่างกับยุคสมัยก่อนหน้า ที่ยังมองปัญหาแบบแยกส่วน งานศึกษานี้และชุดโครงการย่อยมีความเห็นสอดคล้องกับงานศึกษาชุดโครงการ “สถานะและปัญหาของ

⁹ <http://www.mol.go.th/content/72529/1531901837>

สำหรับภาคธุรกิจเอกชน มีความชัดเจนว่า ต้องการใช้ประโยชน์ทั้งพลังแรงงานราคาถูก และขาดแคลน แรงงานกลุ่มนี้ในประเทศ กลุ่มภาคธุรกิจเอกชนมองการใช้แรงงานต่างชาติเป็นการลดต้นทุนการผลิตเพื่อเพิ่มรายได้ ทำให้สามารถแข่งขันกับเศรษฐกิจการตลาดในเวทีโลกได้มากขึ้น โดยเฉพาะภาคธุรกิจส่งออก การประมงและ อสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนยังมองว่า แรงงานต่างชาติยังช่วยลดแรงกดดันจากปัญหาค่าแรงที่ เพิ่มขึ้นในประเทศและลดอัตราเงินเฟ้อในภาพรวม ทำให้บริษัทเอกชน ผู้ประกอบการมีรายได้สูงขึ้นและมีต้นทุนการผลิตลดลง ในแง่นี้ ภาคธุรกิจเอกชนไทยจึงกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญในการเปลี่ยนนโยบายของรัฐเสมอมา จากที่ ควบคุมจำกัดการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติไปสู่การผ่อนผันให้มีแรงงานต่างชาติเพื่อตอบรับกับ ความต้องการแรงงานราคาถูกรองรับเศรษฐกิจภาคธุรกิจอุตสาหกรรมของตน

สำหรับภาคองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน กลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคน ดังนั้น จึงเรียกร้องให้รัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และสังคมไทยปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติดอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม กลุ่มนี้สนใจประเด็นแรงงานต่างชาติที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เรียกร้องการรับรองและคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ ของแรงงานต่างชาติทั้งในระดับโครงสร้าง นโยบาย กฎหมาย และระดับปฏิบัติขององค์กรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ สถาบันและกลไกระดับสากล องค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International labor organization- ILO) หรือกลุ่มประเทศคู่ค้าตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา และกลุ่ม

ประชาคมยุโรป ที่มีกฎหมายเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ มีผลกดดันให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและแนวทางปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติดังกล่าว

นโยบายจัดระเบียบแรงงาน พ.ศ. 2560 กับปัญหาในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก

การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดังกล่าวมีผลกระทบต่อปัญหาในพื้นที่หลากหลายแบบ สำหรับจังหวัดตากน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีที่ชี้ให้เห็นสภาวะความโกลาหลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว บริบทของจังหวัดชายแดนจังหวัดตากแห่งนี้มีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งแตกต่างจากพื้นที่ชายแดนไทยอื่น ๆ คือ การเป็นพื้นที่ยึดครองของกองกำลังสู้รบของกลุ่มชาติพันธุ์ (กะเหรี่ยง) ต่อสู้กับกองทัพพม่ามายาวนานกว่า 60 ปี ด้วยสภาวะสงครามการต่อสู้ดังกล่าว ทำให้มีค่ายผู้ลี้ภัยและประสบปัญหาสถานการณ์ชายแดน (Border situation) ต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็น การดูแลผู้ลี้ภัยตามสิทธิมนุษยชนในด้านการอยู่อาศัย ความปลอดภัย และโดยเฉพาะเรื่องการศึกษาที่มีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนจากต่างประเทศ (International Non-Government organizations) เข้าไปช่วยดูแลจัดการศึกษาและมีแนวโน้มถอนตัวออกไปมากขึ้นเมื่อเมียนมาร์เปิดประเทศ สถานการณ์ดังกล่าว จึงทำให้พบกลุ่มคนพลัดถิ่น (เช่น กะเหรี่ยง ไทใหญ่) ที่หนีจากสงครามก่อนหน้าเข้ามาพักพิงและหางานทำ กลายเป็นกลุ่มแรงงานพลัดถิ่นตามชายแดนและบ้างก็เข้าสู่เมืองใหญ่ทำงานในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การก่อสร้าง และการบริการต่างๆ อีกทั้งยังมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ (กลุ่มคนไทยวน (คนเมือง) กะเหรี่ยง อาข่า ม้ง เมี่ยน) ที่เกิดและเติบโตบริเวณชายแดนทั้งสองฟากฝั่ง มีถิ่นพำนักอาศัยบริเวณชายแดนมายาวนาน หรือบางคนข้ามไปมาแบบชั่วคราว หรือเข้าไป-เย็นกลับมาเป็นแรงงาน ค่าขาย แสวงหาถิ่นที่อยู่อาศัย ตลอดจนการหนีภัยสงคราม (ขวัญชีวัน, 2554:124-155) ดังนั้น ชายแดนไทย-เมียนมาร์ บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ที่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเริ่มมีมาตรการทยอยออกมา ขณะที่กลุ่มแรงงานต่างชาติดังกล่าวมีจำนวนมากรอคอยการพัฒนาเป็นทรัพยากรบุคคลร่วมชายแดนพัฒนาเมืองตากได้ บริบทสถานการณ์เช่นนี้ เมื่อเผชิญหน้ากับนโยบายจัดระเบียบแรงงาน พ.ศ. 2560 แบบรวมศูนย์ทั้งประเทศของรัฐบาลไทยใหม่อีกครั้ง จึงเกิด “ความโกลาหลอลหม่าน” ในพื้นที่จังหวัดตากชายแดนทันทีภายหลังการประกาศใช้นโยบายจัดระเบียบแรงงาน พ.ศ. 2560 การประกาศพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันที่เริ่มมีการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายดังกล่าว

งานศึกษาของชุดโครงการย่อย เก่งกิจและคณะ (2561) พบปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอแม่สอด จ.ตาก ภายหลังจากนโยบายบังคับใช้หลายประเด็น คือ

ประเด็นแรก ความโกลาหลในพื้นที่ เกิดขึ้นทันทีและระยะสั้น พบว่า กลุ่มประกอบการขนาดเล็ก โรงงานขนาดเล็กต้องปิดกิจการ เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ทั้งหมด เพราะต้นทุนการจ้างแรงงานต่างชาตีสุงขึ้นมาก ขณะที่แรงงานต่างชาติดังกล่าวจำนวนมากตัดสินใจกลับบ้าน เพราะกฎระเบียบมีความซับซ้อนและยุ่งยากมาก และไม่สามารถเข้าถึงระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าวตามกฎหมายของกระทรวงแรงงานฯ ส่งผลให้พวกเขามีสถานะที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย ข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองระหว่างวันที่ 23-28 มิถุนายน พ.ศ. 2560 มีแรงงานข้ามชาติที่เดินทางกลับบ้านมากกว่า 60,000 คน ไม่นับรวมการข้ามแดนตามพรมแดนธรรมชาติที่ไม่สามารถระบุตัวเลขที่ชัดเจนได้ สำหรับจังหวัดตาก ข้อมูลจากคณะกรรมการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจังหวัดตาก ครั้งที่ 3/2561 รายงานผลการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (OSS)

ว่ามีทั้งหมด 53,402 คน¹⁰ ตัวเลขดังกล่าวแม้จะเป็นความพยายามของรัฐในการนำแรงงานต่างชาติเข้าสู่ระบบกฎหมายให้มากที่สุด เพื่อการดูแลควบคุมและให้การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังพบประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนมากมาย ทั้งๆ ที่รัฐไทยจะพยายามปรับเปลี่ยนระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติใหม่ทั้งหมดในปีพ.ศ. 2560 แต่วิธีการดังกล่าวไม่ได้ลดความยุ่งยากลงแต่อย่างใด เช่น กฎเกณฑ์การขึ้นทะเบียนยังสร้างความยุ่งยากแก่แรงงานต่างชาติ ไม่ว่า ขั้นตอนการจดทะเบียนที่ยุ่งยากซับซ้อนใช้เอกสารหลักฐานจำนวนมากจากประเทศต้นทางตัวจริง ทะเบียนบ้านตัวจริง และต้องส่งเรื่องกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อพิสูจน์สัญชาติ หลังจากนั้นจึงจะยื่นขอพาสปอร์ต วีซ่า และใบอนุญาตทำงาน และยังไม่แนับรวมขั้นตอนที่นายจ้างต้องทำให้แรงงานอีก 3-5 ขั้นตอน ภาษาที่ใช้มีเพียงภาษาไทยและศูนย์ที่เปิดให้จดทะเบียนมีไม่มากเพียงพอ อีกทั้งกระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่มีค่าใช้จ่ายสูงมากจากการจ่ายค่าธรรมเนียมออกหนังสือเดินทาง ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตทำงาน ทำให้การขึ้นทะเบียนแรงงานเต็มไปด้วยอุปสรรคมากมาย ขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ยังเป็นการผลกระทบทั้งหมดให้แรงงานข้ามชาติได้รับผิดชอบมากกว่าจะช่วยอำนวยความสะดวก ไม่ว่า การดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติที่จำเป็นต้องดำเนินการเองทั้งหมด ทำให้แรงงานต้องเผชิญกับความวุ่นวายที่ต้องเตรียมเอกสารจำนวนมากทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยเฉพาะกรณีของแม่สอด กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ (Nationality verification) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำเอกสารขออนุญาตทำงาน กลายมาเป็นอุปสรรคเพราะแรงงานข้ามชาติส่วนมากทำเอกสารสูญหายไประหว่างเดินทางเข้ามาในประเทศไทย (จากผลของสงคราม บ้านเรือนห่างไกล ระบบเอกสารแสดงตนของประเทศเมียนมาร์ที่ยังไม่เป็นระบบทั้งประเทศ ฯลฯ) รวมถึงในบางกรณีที่นายจ้างในเขตอำเภอแม่สอดยึดเอกสารไว้ส่งผลให้เมื่อพวกเขาเปลี่ยนนายจ้างหรือออกจากงาน พวกเขาไม่ได้รับเอกสารคืนจากนายจ้าง แรงงานข้ามชาติจากพม่าเหล่านี้สูญเสียเอกสารและความสามารถในการยืนยันสัญชาติ ทั้งที่มาจากความไม่ตั้งใจ (เอกสารหายหรือโดนยึดพาสปอร์ต) และที่มาจากความตั้งใจ คือจงใจละทิ้งเอกสารของตนเอง

ปัญหาความพยายามขึ้นทะเบียนแรงงานตามกฎหมาย ยังส่งผลต่อทำให้เกิดระบบตัวกลางทั้ง “นายหน้า” และ “เจ้าหน้าที่รัฐ” ที่เข้ามาฉกฉวยหาประโยชน์จากทั้งนายจ้างและแรงงานต่างชาติจำนวนมากที่ต้องการจดทะเบียนแรงงานถูกกฎหมาย และเก็บค่าใช้จ่ายที่สูงมาก บางรายสูงถึง 10,000 บาทเพื่อจ่ายค่าดำเนินการให้นายหน้าหรือเจ้าหน้าที่ แรงงานจำนวนมากต้องนำเงินสะสมมาจ่ายให้นายหน้าเพื่อขอให้ช่วยดำเนินการให้ หากโชคร้ายนายหน้าที่ทำงานให้ตรงไปตรงมาก็จะเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนได้สำเร็จ แต่ส่วนใหญ่มักล้มเหลวเพราะบ่อยครั้งแรงงานต่างชาติในจังหวัดตากมักถูกหลอก มอบเงินและเอกสารทั้งหมดให้นายหน้าคนกลาง แต่กลับหายตัวไปติดต่อไม่ได้ในที่สุด เป็นต้น บางรายในจังหวัดตาก แรงงานต่างชาติถูกเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่รัฐ จากการอ้างเรื่อง การทำผิดกฎหมาย เช่น การเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย ทำงานผิดประเภทของกฎหมายแรงงานต่างชาติ ถูกริบไถ่จากเจ้าหน้าที่รัฐ และนายหน้า ตกอยู่ในสถานะความเสี่ยงที่บั่นทอนความมั่นคงในการใช้ชีวิต

ประเด็นที่สอง นิยามงานอันคับแคบและผลที่เกิด เก่งกิจและคณะ (2561) เสนอว่า กรณีศึกษาที่จังหวัดตากพบปัญหาหลักของแรงงานต่างชาติที่ไม่ประสบความสำเร็จทั้งการจดทะเบียนและการจ้างงานของรัฐและเอกชนเป็นเพราะมาจากวิธีคิดของรัฐที่สะท้อนผ่านการออกกฎหมายไปผูกการจดทะเบียน “งาน” ไว้กับ “นายจ้าง” เป็นหลัก ทำให้กระบวนการเข้าสู่การทำงานตามกฎหมายที่รัฐออกแบบไว้ ต้องพึ่งพิงการรับรองของนายจ้างแต่ผู้เดียว ทำ

¹⁰ ในจำนวนนี้แยกเป็นกลุ่มพิสูจน์สัญชาติแล้ว 38,645 คน และกลุ่มยังไม่พิสูจน์สัญชาติ 14,757 คน มาดำเนินการ ณ ศูนย์ OSS แล้วทั้งสิ้น 24,683 คน และยังมีแรงงานต่างด้าวยื่นคำร้องขอจดทะเบียน จำนวน 919 คน มีแรงงานต่างด้าวลงทะเบียนผ่านระบบออนไลน์อีกจำนวน 2,242 คน รวมทั้งหมด 17,959 คนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในวันที่ 30 มิถุนายน 2561 ข้อมูลจาก <http://tak.mol.go.th/node/3446> (สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2561)

ให้สิทธิในการเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนนายจ้างซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานถูกจำกัด เพราะแทนที่รัฐบาลจะนิยามงานที่สอดคล้องกับพื้นที่ความต้องการของจังหวัด กลับไปนิยาม “งาน” อย่างคับแคบผูกติดกับนายจ้าง ส่งผลให้เมื่อพวกเขาเปลี่ยนงานก็จะสูญเสียสถานะทางกฎหมายทันที

การผูกนิยามงานไว้กับนายจ้าง ยังสะท้อนให้เห็นวิธีคิดแบบรวมศูนย์ทั้งประเทศ และให้โอกาสแก่นายจ้างในการเอาเปรียบแรงงาน/หรือเพิกเฉยไม่ใส่ใจต่อชีวิตแรงงานมากกว่าจะมองจากแรงงานในพื้นที่ หรือจากตัวแรงงานที่ทำงานในพื้นที่เป็นหลัก ดังเช่น กรณีของแรงงานชาวเมียนมาร์ในจังหวัดตากหลายคนเดิมเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานถูกกฎหมาย จดทะเบียนภายใต้ชื่อนายจ้างนั้นๆ แต่เมื่อพบปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง ทำงานมากกว่าที่กำหนด หรือเมื่อแรงงานประสงค์จะย้ายงานอันเนื่องมาจากมีลูกหรือมีครอบครัว คนเหล่านี้ต้องตัดสินใจย้ายงานไปหางานใหม่ที่เงื่อนไขการทำงานสอดคล้องกับสถานการณ์ของครอบครัวหรือหลบจากการถูกเอาเปรียบมากกว่าที่จะตัดสินใจอยู่ต่อ การย้ายงานส่งผลให้สถานะของเขาและครอบครัวที่เดิมเป็นแรงงานถูกกฎหมายกลายมาเป็นแรงงานผิดกฎหมายทันที นอกจากนี้ การผูกนิยามงานไว้กับนายจ้างมากกว่าการจัดแบ่งประเภทงานให้ครอบคลุมความหลากหลายของงานที่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่ชายแดน ทำให้เกิดปัญหาขึ้นที่จังหวัดชายแดน เช่น ที่จังหวัดตาก งานหลายประเภทอย่างเช่น กลุ่มงานแม่บ้าน หรืองานในโรงงานอุตสาหกรรมที่มีนายจ้างรับรอง แต่นายจ้างจำนวนมากกลับไม่สนับสนุนให้แรงงานจดทะเบียนตามกฎหมายเพราะมองว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและไม่ต้องการเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด หรือบางกรณี แม้ว่าแรงงานจะมีนายจ้างรองรับจดทะเบียนในประเภทงานที่กฎหมายกำหนด เช่น งานก่อสร้าง แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า แรงงานต่างชาติจำนวนมากทำงานหลายๆ งานพร้อมกัน ไม่ว่า งานรับจ้างทั่วไป งานในบ้าน งานสวน และอื่นๆ มากกว่าจะทำงานที่มีลักษณะงานตายตัว

ที่สำคัญ ในพื้นที่จังหวัดตาก ยังพบประเภทของงานมีความหมายแคบไม่สอดคล้องกับงานที่จังหวัดตากต้องการในการช่วยพัฒนาเมืองชายแดนแต่อย่างใด เช่น ตำแหน่งครูผู้ช่วยสอนภาษาพม่าที่จะช่วยพัฒนาภาษาพม่าให้กับคนท้องถิ่นในจังหวัดตาก หรือเด็กชายแดนที่ต้องการเรียนรู้ภาษาพม่าเพื่ออนาคตทางการค้าเศรษฐกิจอาเซียนกลับไม่สามารถทำได้ เพราะนิยามงานและการจัดประเภทของงานไปกำหนดว่า แรงงาน 3 สัญชาติเหล่านี้ทำได้เพียงบางประเภทเท่านั้น (6 ประเภท คือ กรรมกรทั่วไป เช่น กรรมกรก่อสร้าง กรรมกรในกิจการประมง ลูกจ้างในโรงงาน หรือสถานประกอบการ คนรับใช้ในบ้าน ลูกจ้างในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกทางการเกษตร)

ในกระบวนการจดทะเบียนต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ว่าพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 มีรูปแบบการขึ้นทะเบียนทั้งการพิสูจน์สัญชาติ (CI) การทำ MOU และการทำบัตรผ่านข้ามแดน (border pass) หรือการจ้างงานแบบไปเข้า-เย็นกลับอันหลากหลาย และยังเปิดโอกาสแบบยืดหยุ่นเชิงเวลาให้แรงงานต่างชาติเปลี่ยนนายจ้างได้ในช่วงการพิสูจน์สัญชาติ 15 วัน แต่แม้จะยืดหยุ่นอย่างไร แรงงานต่างชาติก็จำเป็นต้องพึ่งพานายจ้างอยู่ดี เพื่อช่วยดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ ขณะที่ในพื้นที่แม่สอด ข้อมูลเชิงพื้นที่จากงานศึกษาของ เก่งกิจและคณะ (2561: 44) กลับพบว่า ในทางปฏิบัติมีแรงงานต่างชาติจำนวนมากที่ทำงานโดยไม่มีนายจ้างระบุตามกฎหมาย ไม่ว่า ในกลุ่มทำงานรับจ้างรายวัน รับจ้างเป็นแม่บ้านรายวัน เปลี่ยนผู้จ้างงานทุกวัน จึงไม่สามารถมีนายจ้างรับรองเพื่อการขึ้นทะเบียนได้ เพราะไม่มีนายจ้างคนเดียวหรือไม่มีใครยอมรับรองการเป็นนายจ้างให้ เป็นต้น

ดังนั้น การจ้างงานที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ และรูปแบบของงานในทางปฏิบัติก็ขัดแย้งกับนิยามการจ้างงานแรงงานต่างชาติตามกฎหมายที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ส่งผลให้แรงงานส่วนใหญ่ที่มีการจ้างงานยืดหยุ่นกลายมาเป็นคนผิดกฎหมายแทน การที่รัฐไทยผูกสถานะแรงงานไว้กับนายจ้าง และผูกนายจ้างไว้กับเงื่อนไขทาง

กฎหมายที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับรูปแบบการทำงานจริงของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ ส่งผลให้มาตรการต่างๆ ที่ออกมากลายมาเป็นอุปสรรคของรัฐไทยเองในการจัดระเบียบแรงงานต่างชาติในประเทศ (เก่งกิจและคณะ, 2561: 35)

ประเด็นที่สาม รัฐไทยกับความไม่ใส่ใจในมิติทางสังคมวัฒนธรรมของแรงงาน งานศึกษาของเก่งกิจและคณะ (2561) ยังพบว่า การที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ชายแดนไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มแรงงานต่างชาติ/แรงงานข้ามแดนดังกล่าวได้ และไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ เป็นเพราะองค์กรรัฐ หน่วยปกครองไม่เข้าใจหรือไม่ใส่ใจกับระบบคนข้ามแดน/แรงงานข้ามชาติ/ข้ามแดนที่มีกลไกเครือข่ายทางสังคมอันหลากหลาย ทั้งในระดับครอบครัว เครือญาติ และองค์กรชุมชน

เก่งกิจและคณะ (2561) พบว่า กลุ่มแรงงานต่างชาติ จังหวัดตาก โดยเฉพาะสัญชาติเมียนมาร์ที่มาเป็นแรงงานราคาถูก ต่างมีรูปแบบชีวิตทางสังคมยึดโยงกับหน่วยครอบครัวและความเป็นเครือญาติมากกว่าแบบปัจเจกบุคคล ขณะที่การจดทะเบียนแรงงานกลับวางอยู่บนพื้นฐานปัจเจกบุคคล (หรือบางช่วงเวลาของนโยบายรัฐยินยอมให้จดทะเบียนผู้ติดตามที่ส่วนใหญ่หมายถึงเด็กอายุไม่เกิน 15 ปีบริบูรณ์ ยกเว้นสมัยพล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ประมาณปี พ.ศ. 2549-2550 ที่ไม่อนุญาตให้จดทะเบียนผู้ติดตาม) ทำให้หลายครอบครัว แรงงานหญิงหรือชายคนใดคนหนึ่งอาจได้รับอนุญาตทำงานแบบถูกกฎหมาย แต่คนที่เหลือ (พ่อแม่ รุ่นปู่ย่าและลูกหลาน) กลับมีสถานะผิดกฎหมาย การไม่เข้าใจปัญหาและระบบคนข้ามแดน/แรงงานข้ามแดนและกลไกเครือข่ายทางสังคมหลากหลายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อนานานอื่นๆ ที่ตามมา ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นจัดการปัญหาไม่ได้ต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ เช่น การเข้าถึงกลุ่มคนข้ามแดน การจดทะเบียนแรงงานที่ไม่ประสบความสำเร็จ การยังคงมีการเอาเปรียบแรงงาน/เก็บส่วยและเลือกปฏิบัติ รวมทั้งความรับผิดชอบด้านสวัสดิการที่รัฐต้องรับภาระตามหลักมนุษยธรรม

นอกจากกลไกครอบครัวและเครือญาติแล้ว กลไกเครือข่ายที่สำคัญที่สุดของแรงงานต่างชาติสัญชาติเมียนมาร์ กรณีแม่สอด จังหวัดตาก คือ “องค์กรชุมชน” (Community-Based Organizations- CBOs) ของกลุ่มแรงงานต่างชาติในพื้นที่แม่สอด CBOs ในแม่สอดเกิดขึ้นอย่างมีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ ภายใต้เหตุผลที่แรงงานต่างชาติจำนวนมากพบปัญหาการเอาเปรียบแรงงานและสภาพการทำงานที่เลวร้าย เช่น การจ้างงานแบบกึ่งบังคับกึ่งตัวประกัน ที่นายจ้างไม่เต็มักยึดหนังสือเดินทางเอกสารแสดงตนของแรงงานต่างชาติไว้เพื่อป้องกันการหลบหนี หรือหักค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงตามมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ หรือแรงงานบางคนที่ไม่ใช่เอกสารแสดงตนจะยิ่งถูกต่อรองหักค่าแรงให้ต่ำลงกว่าเดิมไปอีก ขณะที่อีกด้าน เป็นเพราะข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และรัฐในพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงแรงงานต่างชาติได้อย่างใกล้ชิด ไม่ว่า ข้อจำกัดด้านภาษาที่ไม่สามารถสื่อสารกันได้ ข้อจำกัดการเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งคน/แรงงานต่างชาติจำนวนมากในพื้นที่แม่สอดไม่มีบัตรประจำตัวแสดงตน อันเป็นผลมาจากการพลัดถิ่นาคาที่อยู่จากฝั่งเมียนมาร์ ผลจากสงครามภายในชาติพันธุ์อพยพเข้ามาชายแดนและต้องเลี้ยงชีพด้วยการเป็นแรงงานรายวัน ดังนั้น เมื่อแรงงานประสบปัญหา ไม่ว่า เรื่องคดีความ ความไม่เป็นธรรม หรือเรื่องเจ็บป่วย สิทธิการรักษาพยาบาลต่างๆ จึงต้องพึ่งพา CBOs ในการดำรงชีพและเอาตัวรอดจากปัญหาเหล่านั้น

ดังนั้น บทบาทของ CBOs จึงเป็นเสมือนเครือข่ายองค์กรระดับชุมชนแรงงานต่างชาติ มีศักยภาพในการทำหน้าที่สื่อกลางระหว่างคน/แรงงานข้ามชาติกับองค์กรพัฒนาเอกชนหรือรัฐ เป็นภาคีเครือข่ายทำงานด้านสิทธิแรงงาน สุขภาพเชื่อมความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนในแม่สอดกับกลุ่มคน/แรงงานต่างชาติเพื่อให้ความช่วยเหลือ เช่น กรณีที่ต้องพึ่งพาการต่อสู้ทางกฎหมาย CBOs จะทำงานเชื่อมกับ NGOs โดยการส่ง case ต่าง ๆ

ให้ หรือหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่แม่สอด กับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสุขภาพก็พึ่งพาให้ CBOs ช่วยดูแลเรื่องการป้องกันโรคติดต่อ สุขภาพชายแดน และอื่นๆ ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ CBOs ซึ่งมีองค์ประกอบของคนที่ทำงานที่เป็นแรงงานชาวเมียนมาร์ คนเหล่านี้ต่างมีความใกล้ชิดในแง่พื้นที่ ด้านชาติพันธุ์ ภาษา และความรู้สึกร่วมในการเป็นแรงงานด้วยกัน ทำให้ CBOs สามารถสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ทำงานกับแรงงานข้ามชาติได้ใกล้ชิดมากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนเพียงองค์กรเดียว

ปัญหาแรงงานและเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร

ขณะที่จังหวัดตากเผชิญปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวและความโกลาหลในการจัดการบริหารประเด็นแรงงานต่างชาตินั้นพื้นที่จำนวนมาก ซึ่งบริบทสำคัญ คือ จังหวัดตากเป็นที่ล้นไหลเข้ามาของแรงงานต่างชาติดังกล่าวแต่สำหรับจังหวัดมุกดาหารกลับเผชิญปัญหาที่แตกต่างออกไป เพราะประเด็นแรงงานต่างชาติดังกล่าว 3 สัญชาติกลับไม่ประสบปัญหาเท่าที่ควรเท่ากับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จะพบว่า กระบวนการจดทะเบียนแรงงานในจังหวัดมุกดาหารเป็นไปอย่างลงตัว เพราะมีแรงงาน 3 สัญชาติ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือจากลาว และเวียดนามน้อยกว่า สถิติจำนวนแรงงานต่างชาตินี้ที่เข้ามาจดทะเบียนเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 มีเพียง 885 คนเท่านั้น¹¹ ทั้งนี้ เหตุผลหลักอาจเป็นเพราะแขวงสะหวันนะเขต สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) มีเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวันเซโนที่สร้างมาก่อนหน้าหลายปีและคึกคักด้วยกลุ่มแรงงานลาวในพื้นที่ อย่างไรก็ดี ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) โดยเฉพาะชาวลาวข้ามแดนเพื่อทำงานบริเวณชายแดนและเข้าสู่เมืองใหญ่ จังหวัดมุกดาหารเองก็ต้องเปิด “ศูนย์จดทะเบียนแรงงานต่างชาตินี้” แบบเบ็ดเสร็จครบวงจร เปิดโอกาสให้นายจ้างและแรงงาน 3 สัญชาติในจังหวัดมุกดาหารได้ขึ้นทะเบียนในระบบอย่างถูกต้อง¹² งานศึกษาของโสภี (2558) ก็พบปรากฏการณ์แรงงานต่างชาตินี้ 3 สัญชาติได้กลายเป็นแหล่งแรงงานสำคัญของผู้ประกอบการไทยในสถานะที่ประเทศไทยเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานทั้งในภาคเกษตร อุตสาหกรรม การค้า การท่องเที่ยว และการบริการ อีกทั้งยังพบปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น การลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมาย การใช้กฎระเบียบและอำนาจหน้าที่ของรัฐ การเอารัดเอาเปรียบเรื่องค่าจ้าง ตลอดจนสวัสดิการแรงงาน และการรักษาพยาบาล เป็นต้น

งานศึกษาของวชิรวัฒน์และคณะ (2561) ในชุดโครงการย่อย พบปัญหาเรื่องแรงงานมุกดาหารที่แตกต่างออกไป ที่ว่าอันที่จริงแล้ว ปัจจุบันที่ยังไม่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดมุกดาหาร มุกดาหารก็ยังไม่สามารถจัดหาแรงงานตอบสนองความต้องการตลาดแรงงานภาคอุตสาหกรรมทั่วไปในจังหวัดมุกดาหารในปัจจุบันได้ ทั้งในระดับการศึกษาและทักษะฝีมือแรงงาน สำนักงานสถิติจังหวัดมุกดาหารสำรวจภาวะการมีงานทำเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560 พบว่า ประชากรรวมทั้งสิ้น 345,641 คน อยู่ในวัยทำงาน 194,624 คน (70.72%) ซึ่งทำงานภาคเกษตร 108,944 คน (53.05%) และทำงานนอกภาคเกษตรรวมอุตสาหกรรมขนส่ง-ขายปลีก 26.14 % หอมวดราชการและการป้องกันประเทศ 6.85 % หอมวดก่อสร้าง 4.93 % ขณะที่พบอัตราว่างงาน 608 อัตราที่ต้องการแรงงานจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 34.54 % ระดับปริญญาตรี 18.09% และระดับใบประกาศวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) 16.61

¹¹ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2561. สถิติการทำงานของคนต่างด้าว. โปรดดูเพิ่มเติมที่

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/ac6cfafc34b3f6d6dbb72a21da544d3a.pdf (สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2559)

¹² ดุราลัยเถียดของข่าวเพิ่มเติมได้ที่ http://thainews.prd.go.th/CenterWeb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNPOL5708050010003 (สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2559)

% อยู่ในอุตสาหกรรมการขายส่งและขายปลีก กลุ่มงานพนักงานบริการ พนักงานขายในบ้านค้าและตลาด ผู้ปฏิบัติงานในโรงงานผู้ควบคุมเครื่องจักร และผู้ปฏิบัติงานประกอบการ และผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่างๆ

ในแง่ี้ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมุกดาหารขึ้นมา ซึ่งต้องการทั้งแรงงานกลุ่มทั่วไปจาก 3 สัญชาติ และกลุ่มแรงงานที่มีฝีมือที่อาจจะมาจากคนท้องถิ่น หรือไม่ว่ากลุ่มใด จังหวัดมุกดาหารจะมีแผนพัฒนาแรงงานเหล่านี้เพื่อตอบสนองเป้าหมายอุตสาหกรรมหลายประเภทที่วางไว้กับการพัฒนาเมืองมุกดาหารเป็นเมืองชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างไร

งานศึกษาของวชิรวัฒน์และคณะ (2561) ยังได้พบปัญหาแรงงานที่รองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดมุกดาหารว่า กระบวนการต่างๆ มีสถานะ “ความล้าหลังขัดแย้ง” ในการออกแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษและกลไกการขับเคลื่อนนโยบายแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยเฉพาะประเด็นช่องว่างในการขับเคลื่อนนโยบายแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จ.มุกดาหาร ไม่ว่า ช่องว่างด้านการรับรู้ ที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการข้อมูลด้านแรงงานตามทันสถานการณ์จากรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบาย และความรู้ความเข้าใจ มีปัญหาการสื่อสารและการให้ข้อมูลไม่ครอบคลุมความต้องการประเภทกิจการอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรมเกษตร ขนส่ง เมืองสิ่งแวดล้อมและภูมิปัญญา

งานศึกษาของวชิรวัฒน์และคณะ (2561) ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญที่ว่า คนในพื้นที่ภาคประชาชนคิดว่า พวกเขาไม่ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบทิศทางความเป็นไปของเขตเศรษฐกิจพิเศษ จ.มุกดาหาร เพราะทั้งหมดถูกกำหนดมาจากรัฐบาล รวมถึงการตัดสินใจ ไม่ว่า ด้านแรงงาน ประเภทกิจการที่ต้องการ ทักษะฝีมือแรงงานที่ต้องการจากท้องถิ่น งานศึกษานี้ จึงเสนอว่า การพัฒนาเมืองชายแดนมุกดาหารให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษควรสร้างขึ้นร่วมกัน เปิดทางให้คนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมมากขึ้น ให้พื้นที่ได้มีโอกาสสะท้อนข้อมูล จะทำให้การเพิ่มพูนทักษะแรงงานตอบสนองต่อความต้องการของมุกดาหาร ในฐานะพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดนแห่งหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การออกแบบให้เป็น Medical hub ของมุกดาหารรองรับทั้ง SEZ และการเชื่อมต่อ EWEC จำเป็นต้องเพิ่มทักษะด้านต่างๆ ภาษาอังกฤษ หรือภาษาเฉพาะกลุ่มเวียดนาม จีน และพม่าที่กำลังเข้ามา หรือ ทักษะอาชีพเชิงช่างเทคนิคด้านอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูป หรือกลุ่มงานทักษะกับบริษัทข้ามชาติ หรือการออกแบบให้ 2 อำเภอรอบนอก เป็น “แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและภูมิปัญญาพื้นบ้าน” จำเป็นต้องฝึกทักษะด้านภาษา ด้านบริการ และความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับการดูแล เป็นต้น

ข้อมูลที่สำคัญจากงานศึกษาของวชิรวัฒน์และคณะ (2561) คือ ความต้องการของประเภทกิจการในเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร ได้แก่ 1.ประเภทกิจการด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2.ประเภทกิจการด้านโลจิสติกส์ 3.ประเภทกิจการโรงงานภาคเกษตร 4.ประเภทกิจการการท่องเที่ยวภูมิปัญญาและวัฒนธรรม 5.ประเภทกิจการการแพทย์ทางเลือก สำหรับ 2 กิจการหลัง คือ กิจการการท่องเที่ยวภูมิปัญญาและวัฒนธรรม และกิจการการแพทย์ทางเลือก เป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหารที่สามารถพัฒนาให้เป็นเมืองชายแดนเชื่อมต่อภูมิภาคอาเซียนที่โดดเด่น เป็นตัวของตัวเองที่มีลักษณะพิเศษได้ โดยวางอยู่บนพื้นฐาน “ทุนทางวัฒนธรรม” (Cultural Capital) ที่มาจากความรู้พื้นบ้าน การแพทย์พื้นบ้าน การรักษาพยาบาล ให้สามารถเปลี่ยนมาเป็น “ทุนทางเศรษฐกิจ” (Economic capital) ได้ประโยชน์เชิงรายได้แก่คนท้องถิ่นจากการนำเอาความรู้พื้นบ้าน ภูมิปัญญาการรักษาพยาบาลและสถานท่องเที่ยวทั้งแหล่งธรรมชาติและแหล่งผลิตขึ้นใหม่มาขายเป็นสินค้าการท่องเที่ยวไปพร้อมๆ กับการสร้างความภาคภูมิใจในการได้แสดงความรู้ทางวัฒนธรรมของคนมุกดาหารด้วย ในแง่ี้ กิจการที่มี

ลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นจะสามารถเติบโตไปได้ในเชิงคุณค่า (Value) เป็นเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ (Creative economy) และพัฒนาจากฐานล่าง ภาคประชาชน ตอบสนองความต้องการประชาชนและสามารถพัฒนากลุ่มแรงงานในท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของพื้นที่ได้อย่างลงตัว

แรงงานกับแนวทางการสร้างทรัพยากรร่วมเมืองชายแดน

งานศึกษาของวชิรวิทย์และคณะ (2561) และงานของเก่งกิจและคณะ (2561) มีจุดร่วมและจุดต่างในการนำเสนอประเด็นแรงงานกับแนวทางการสร้างทรัพยากรร่วมเมืองชายแดน หากวาง “พื้นที่” จังหวัดชายแดนเป็นหลัก ในการทำความเข้าใจและออกแบบให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทในพื้นที่แล้ว จะพบว่า ตัวอย่างจากทั้ง 2 จังหวัดชายแดนที่แม้ว่าจะมีเป้าหมายเหมือนกัน คือ การพัฒนาให้เป็นเมืองชายแดนเชื่อมต่อภูมิภาคอาเซียน (โดยรัฐตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นธงนำ) แต่ในการออกแบบให้เหมาะสมกับบริบทสถานการณ์น่าจะเป็นสิ่งที่แตกต่างกัน เพราะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะทางกายภาพ ความรู้ทางเทคโนโลยี สังคมวัฒนธรรม และทรัพยากรที่มีในแต่ละที่แต่ละแห่ง

อย่างไรก็ดี ในประเด็นแรงงานและการพัฒนาแรงงาน หากต้องการให้แรงงาน ไม่ว่า แรงงานต่างชาติ หรือ แรงงานท้องถิ่นของจังหวัดตากหรือจังหวัดมุกดาหาร ให้สามารถทำงานพัฒนาเมืองและกลายเป็นทรัพยากรสำคัญ ช่วยสร้างเมืองชายแดนได้ จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นต่อไปนี้

ประเด็นแรก ในเชิงนโยบายรัฐ ควรเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้พื้นที่เมืองชายแดนได้มีโอกาสคิดและค้นพบศักยภาพ และวางแผนการพัฒนาเมืองชายแดนของตนเอง โดยเฉพาะภาคส่วนประชาชน ไม่ควรใช้ภาครัฐจากพื้นที่เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อน เพราะยังติดกับดักวิถีคิดแบบเดิม (วชิรวิทย์และคณะ, 2561) ที่อึดอัด ล่าช้าและปิดบังไม่ทันสถานการณ์ ดังเช่น เสียงเรียกร้องของจังหวัดมุกดาหารที่ส่วนใหญ่คนท้องถิ่นเองไม่ได้รับรู้ข้อมูลเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น หากคนในจังหวัดมุกดาหารรับรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงทิศทางการนโยบาย และรับรู้ปรับเปลี่ยนศักยภาพการพัฒนาเมือง ไม่ว่า ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นจากการแพทย์ทางเลือก การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่มีอยู่ จะทำให้แผนการพัฒนาแรงงาน ไม่ว่า แรงงานท้องถิ่นหรือแรงงานต่างชาติมีทิศทางในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานตอบสนองต่อการเติบโตของเมืองที่มาจากฐานล่างได้ หากทำได้เช่นนี้ คนรุ่นใหม่ที่เคยออกไปศึกษาข้างนอกจะแสวงหาการศึกษาในแถบใกล้เคียงเพื่อมารองรับการพัฒนาเมืองที่กำลังเติบโตที่บ้านเกิด หรือแรงงานท้องถิ่นใกล้เคียงกลับมาช่วยพัฒนาเมืองชายแดนให้เติบโตได้ผ่านการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนที่มีแนวคิดแบบเปิดและสนับสนุนการขับเคลื่อนเมือง

ขณะที่ จังหวัดตาก จะพบว่า แรงงานท้องถิ่นไม่ได้รับการขยายตัวของจังหวัดชายแดนตากแต่อย่างใด มีเพียงแรงงานต่างชาติที่มีส่วนร่วมอย่างมากในการพัฒนา แต่กระนั้นแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติเหล่านี้ก็กลับตกอยู่ในสภาวะโกลาหลจากวิถีคิดของรัฐไทยและนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติแบบรวมศูนย์ ในแง่นี้ การเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้พื้นที่เมืองชายแดนได้ทำงานอย่างมีศักยภาพและวางแผนการพัฒนาเมืองชายแดนของตนเอง โดยเฉพาะภาคส่วนประชาชนของจังหวัดตากได้ดำเนินการเองอย่างเต็มที่ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการแรงงานที่ตอบคำถามการพัฒนาเมืองไปได้ ดังกรณีศึกษาของเก่งกิจและคณะ (2561) ที่เสนอว่า รัฐส่วนกลางควรให้ท้องถิ่นมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงานของรัฐ โดยเฉพาะการจดทะเบียนแรงงาน หรือการดูแลประเด็นต่างๆ ที่รัฐห่วงใย เช่น การใช้องค์กรชุมชนกับผู้นำชุมชนระดับล่าง (ผู้ใหญ่บ้านสองฝั่งที่ทำงานร่วมกันอยู่แล้วในประเด็นสุขภาพ

การเฝ้าระวังโรค หรือ อสต. เป็นต้น) เป็น “กลไก” หลักช่วยลดภาระงานจดทะเบียนของรัฐที่ทำได้ไม่เต็มที่ หากรัฐยอมเปิดทางบางส่วนและอำนวยความสะดวกมากขึ้น ก็จะทำให้การสอดส่องดูแลการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างชาติในพื้นที่ที่มีความชัดเจนมากขึ้น และจะทำให้การทำงานสวัสดิการชายแดนอื่นๆ เช่น ความเสี่ยงเรื่องสุขภาพโรคชายแดนและการศึกษากับการเข้าถึงการศึกษาเชิงวิชาชีพมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตอบโจทย์พื้นที่ชายแดนได้มากขึ้นด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การปรับนิยามของงานให้กว้างขึ้น ไม่ผูกติดกับนายจ้างเพียงอย่างเดียว แต่เปิดประเภทงานพิจารณาเนื้องานให้ครอบคลุมประเภทงานอื่นๆ ที่สัมพันธ์กับพื้นที่ชายแดนมากขึ้น ก็จะทำให้สามารถจดทะเบียนการทำงานได้ในระบบครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ เช่น งานเกษตร รับจ้างรายวันที่ขึ้นกับเนื้องาน หรืองานครูสอนภาษาพม่าซึ่งเป็นที่ต้องการของเด็กไทย โรงเรียนไทยในจังหวัดตากจำนวนมากด้วย การทำได้เช่นนี้จะทำให้ช่วยลดปัญหา รุมเร้ารบกวนเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องคอยควบคุมมาตลอด เช่น ระบบนายหน้า ที่เป็นผลมาจากความยุ่งยากในขั้นตอนของกฎหมาย หรือปัญหาแรงงานถูกรีดไถเพราะเหตุกระทำความผิดกฎหมายได้ทันที ซึ่งส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลประเทศไทยต่อประเด็นการค้ามนุษย์ในสายตาประชาคมโลกด้วย

นอกจากนี้ หากรัฐทำความเข้าใจมิติทางสังคมวัฒนธรรมของแรงงานต่างชาติ หรือระบบคนข้ามแดนของเมืองชายแดนมากขึ้น และใช้กลไกทางสังคมวัฒนธรรมเหล่านี้อย่างเป็นประโยชน์ ก็จะทำให้การพัฒนาเมืองชายแดนเติบโตไปด้วยกัน กลายเป็นทรัพยากรมนุษย์ร่วมที่ช่วยพัฒนาเมืองชายแดนได้เป็นอย่างดี ดังเช่น บทบาทองค์กรชุมชน (เช่น CBOs หรืออสต.สำหรับจังหวัดตาก twin village และ พสต.สำหรับมุกดาหารและเชียงราย) หรือหน่วยครอบครัว เครือญาติ (แรงงานต่างชาติจังหวัดตาก) ที่มีเครือข่ายทางสังคมผูกพันกันไว้บนความรู้สึกร่วมความเป็นชาติพันธุ์ ความเป็นแรงงาน ภาษาและความคุ้นเคยเกิดความใกล้ชิดทางวัฒนธรรม ช่วยทำให้เกิดการเชื่อมต่อกับโครงข่ายผู้นำชุมชนระดับล่างที่มีอยู่แล้ว และใกล้ชิดทางวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่านี้

การใช้กลไกระดับล่างและความอ่อนไหวมากขึ้นต่อมิติทางสังคมวัฒนธรรมดังกล่าว นอกจากจะสามารถช่วยให้ปัญหาการจดทะเบียนแรงงานที่รัฐกำลังประสบอยู่ปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังจะสามารถแก้ปัญหาสวัสดิการและปัญหาสังคมอื่นๆ ที่เรื้อรังกับรัฐไทยมายาวนาน ไม่ว่า สุขภาพ โรคข้ามแดน การศึกษาที่เป็นผลให้ถูกประณามจากประชาคมโลก ทั้งนี้ เพราะเมื่อจดทะเบียนได้ครอบคลุม ในประเด็นสุขภาพจะทำให้แรงงานเข้าระบบประกันสังคม หรือระบบประกันสุขภาพ เกิดระบบการร่วมจ่ายที่แรงงานสามารถเข้าใช้บริการจากศูนย์สุขภาพชายแดนได้ และเมื่อจดทะเบียนแรงงานได้ครอบคลุม ก็จะสามารถกลุ่มครอบครัวที่ตามมา โดยออกแบบระบบประกันแบบร่วมจ่าย ให้ครอบคลุมการดูแลสุขภาพและเฝ้าระวังโรคชายแดนอยู่ในสายตาของสาธารณสุขในการดูแลโรคชายแดนได้อย่างทั่วถึง ไปพร้อมๆ กับการจัดการศึกษาทางเลือกที่เหมาะสมแก่ลูกหลานแรงงาน ซึ่งคนเหล่านี้จะกลายมาเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในการทำงานพัฒนาเมืองชายแดนในอนาคตต่อไปด้วย

ประเด็นที่สอง รัฐส่วนกลางและท้องถิ่น โดยเฉพาะหน่วยการปกครองควรมีวิธีคิดที่แตกต่างไปจากเดิม เพราะในศตวรรษที่ 21 แนวคิดเรื่องอธิปไตยเหนือดินแดนและความเป็นพลเมืองในมิติทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปแล้ว ในต่างประเทศเองเน้นเรื่องการเชื่อมโยงเศรษฐกิจถึงกัน โดยที่มีระบบการบริหารจัดการการเชื่อมโยงชายแดนในมิติทางสังคมวัฒนธรรม การเคลื่อนย้ายที่เอื้ออำนวยความสะดวกให้แรงงานทำงานได้สะดวกมากกว่าทำการควบคุมจำกัด เช่น กรณีประชาคมยุโรป เพื่อช่วยให้เศรษฐกิจเดินไปได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงควรลดแนวคิดเรื่องความกังวลว่าด้วยความเป็นพลเมืองและปัญหาความมั่นคงของชาติลง เปิดโอกาสให้มองแรงงานต่างชาติในมุมมองที่แตกต่างออกไป โดยทำความเข้าใจใหม่ เพราะเมื่อแรงงานต่างชาติมีบริบทสถานการณ์ที่แตกต่างไปจากคนไทย จึง

จำเป็นต้องมีวิธีที่ต่างออกไปในการบริหารจัดการ ระเบียบกฎหมาย ซึ่งต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม สิทธิและสวัสดิการ ในฐานะคนทำงานที่สร้างรายได้ให้กับประเทศ เป็นผู้จ่ายภาษีเช่นกัน

ในมิติทางเศรษฐกิจ ปัญหาของกฎระเบียบต่างๆ ที่มาจากแนวคิดเข้มงวด เน้นให้เกิดความปลอดภัยและควบคุมได้ง่ายจะทำให้แรงงานต่างชาติเข้าถึงได้ยากและมีต้นทุนสูง กลุ่มนายจ้าง ผู้ประกอบการ หรือแม้กระทั่งแรงงานต่างชาติดังกล่าว กฎระเบียบต่างๆ ที่เข้มงวดควบคุมเพื่อให้เกิดความปลอดภัยเป็นปัญหาอย่างมาก เพราะมีลักษณะครอบจักรวาลและขาดความยืดหยุ่น กฎระเบียบที่ออกมาไม่ได้ปรับเปลี่ยนตามสภาวะกลุ่มแรงงานที่จำเป็นต้องจัดการอย่างแตกต่างกัน ส่งผลให้ต้นทุนการจ้างแรงงานต่างชาติสูงมาก ไม่สามารถประหยัดค่าจ้างแรงงานจากการจ้างแรงงานต่างชาติได้ ผังนายจ้างเองแม้จะพยายามทำตามกฎหมาย แต่ก็พบว่า กระบวนการทางกฎหมายมีความซับซ้อน ไม่ทันสถานการณ์ต่อการจ้างงาน ที่นอกจากต้นทุนการจ้างงานจะสูงขึ้นแล้ว ยังต้องใช้เวลาค่อนข้างมากในการจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนแรงงานต่างชาติดังกล่าว ก็มองว่ากฎระเบียบมีความซับซ้อนและยุ่งยากมาก มีหลายฉบับหลายประเภทยากต่อความเข้าใจและไม่อำนวยความสะดวกให้แก่การย้ายงาน การเดินทางมาทำตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ที่ยังมีการเลือกปฏิบัติด้วย เพราะกฎระเบียบเหล่านี้มักไม่ได้กระทบต่อหรือเป็นปัญหาสำหรับแรงงานต่างชาติที่มีทักษะสูง เช่น กลุ่มผู้เชี่ยวชาญตามบริษัทแต่อย่างใด¹³ แต่หากทำให้กฎระเบียบของรัฐผ่านคลายลง ใช้เครื่องมือทางสังคมวัฒนธรรม กลไกทางสังคมที่มีในพื้นที่มากกว่าที่จะคิดแบบรวมศูนย์ส่วนกลาง จะช่วยอำนวยความสะดวกแก่การจ้างแรงงานต่างชาติได้ ซึ่งยังเป็นแรงงานสำคัญต่อกระบวนการผลิตทางเศรษฐกิจของไทย หากสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายมากเกินไปจะทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจทันที ที่ประเทศจะขาดแคลนแรงงานในการตอบโต้เศรษฐกิจไม่ได้ ขณะที่ไม่มีแรงงานไทยตอบสนองในการทำงานกลุ่มเหล่านี้ ดังนั้น ท่าทีของภาครัฐต่อตลาดแรงงานต้องไม่จำกัดและควบคุม แต่เป็นการอำนวยความสะดวก ให้สถานะและสิทธิคุ้มครองที่ชัดเจนเพื่อดึงดูดแรงงานข้ามชาติไว้ได้อย่างต่อเนื่อง

ประเด็นที่สาม แม้ว่า งานวิจัยหลายชิ้นเสนอว่า แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะคือ มองการเคลื่อนย้ายและเปลี่ยนสถานที่ทำงานเป็นทรัพยากรและโอกาสของการมีชีวิตที่ดีขึ้น ทำให้ กรณีตัวอย่างของอำเภอแม่สอด กลายเป็นเพียง “ด่านแรก” ของแรงงานต่างชาติเข้ามาประเทศไทย จากนั้นใช้เครือข่ายทางสังคมในชุมชนแรงงาน สะสมทุนได้ในระดับหนึ่ง แล้วเคลื่อนย้ายต่อเข้าไปในจังหวัดชั้นในมากกว่าหยุดอยู่ในพื้นที่รอบนอก เขตชายแดน สาเหตุสำคัญของการเคลื่อนย้าย มาจากประเด็นค่าแรงในพื้นที่ชั้นในสูงกว่าและสภาพการทำงานไม่หนักเมื่อเทียบกับเมืองชั้นใน รวมถึงประเด็นทางสังคมวัฒนธรรมที่แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานและมีความสัมพันธ์ทางสังคมพื้นฐานแบบกลุ่ม (collective) วางอยู่บนระบบเครือญาติและครอบครัว มากกว่าแบบปัจเจกบุคคล แต่หากเมืองชายแดนที่กำลังทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองชายแดน และค่าจ้างแรงงานมีความเป็นไปได้ที่ไม่แตกต่างกันมากนักกับเมืองใหญ่ และมีทิศทางชัดเจนในการพัฒนาเมือง แรงงานเหล่านี้ก็จำเป็นต้องเคลื่อนย้าย แต่จะช่วยพัฒนาเมืองชายแดนให้เติบโตเป็นเมืองอาเซียนได้เช่นกัน ส่วนกรณี แรงงานในมุกดาหาร หากเปิดทางให้คนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมมากขึ้น จะทำให้การเพิ่มพูนทักษะแรงงานตอบสนองต่อความต้องการของมุกดาหารในฐานะพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดนแห่งหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น การออกแบบให้เป็น Medical hub ของมุกดาหารรองรับทั้ง SEZ และการเชื่อมต่อ EWEC จำเป็นต้องเพิ่มทักษะด้านต่างๆ ไม่ว่า ภาษาอังกฤษ หรือภาษาเฉพาะกลุ่มเวียดนาม จีน และพม่าที่

¹³ โปรดดูงานใน ธีรวิทย์ ศรีพิณิจ. แรงงาน ต่างด้าว ช่วยจริง หรืออุนวาย. http://www.setthasarn.econ.tu.ac.th/docs_setthasarn/32-01/STS320101-2018-01-24.pdf (สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

กำลังเข้ามา หรือ ทักษะอาชีพเชิงช่าง (Mechanical) และทักษะความรู้ด้านการแปรรูปสินค้าเกษตร (Food science) เพื่อรองรับอุตสาหกรรมเกษตรที่มุ่งอาหารมีการปลูกพืชการเกษตรอันหลากหลาย หรือกลุ่มงานทักษะกับบริษัทข้ามชาติ เป็นต้น รวมไปถึงการออกแบบให้ 2 อำเภอรอบนอก ไม่ว่า อำเภอห้วยน้ำใหญ่และอำเภอดอนตาลซึ่งมีแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ และแหล่งท่องเที่ยวความรู้ทางการแพทย์สุขภาพแบบ Medical and well being กลายเป็น “แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและภูมิปัญญาพื้นบ้าน” จำเป็นต้องฝึกทักษะด้านภาษา ด้านบริการ และความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับการดูแล เป็นต้น

บทที่ 3

การศึกษาชายแดน

: การสร้างทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมพัฒนาเมืองชายแดน

บทนี้ ใช้กรณีศึกษาชายแดนแม่สอด จ.ตาก เป็นตัวอย่างในการทำความเข้าใจเรื่องปัญหาการจัดการศึกษาชายแดนกับการจัดสวัสดิการการศึกษา เพื่อสร้างทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมพัฒนาเมืองชายแดน ทำให้จังหวัดตาก หนึ่งในเขตที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประสบความสำเร็จในการพัฒนาให้เป็นเมืองภูมิภาคอาเซียนเชื่อมต่อกับภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงที่เติบโตอย่างยั่งยืน ชนชายแดนในจังหวัดตากมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

งานศึกษาเรื่อง “โครงการวิจัยเสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดนไทย-เมียนมา” โดยนายเวยว์ เนาวรัตน์ และคณะ (2561) ในชุดโครงการมีข้อค้นพบที่น่าสนใจว่า กลุ่มเด็กข้ามแดน/ข้ามชาติ ลูกหลานแรงงานต่างชาตินั้นส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ได้ เพราะในเชิงนโยบาย รัฐบาลไทยในฐานะภาคีสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) และการขับเคลื่อนนโยบายด้านการศึกษาถ้วนหน้า (Education for All) ได้ขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่บุคคลทุกคน ไม่ว่า จะมีสถานะทางกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ ในจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด พบพระ แม่ระมาด อำเภอติดชายแดน ก็พบว่า มีหลากหลายองค์กรในพื้นที่ ทั้งศูนย์การเรียนรู้ ภาคประชาสังคม หน่วยงานรัฐด้านการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศดำเนินการจัดการศึกษาหลากหลายรูปแบบ หลากหลายหลักสูตรและมีงบประมาณการทำงานที่ส่วนใหญ่เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่า การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน พ.ศ.2550 กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิองค์กรชุมชนและองค์กรเอกชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. 2555 กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ พ.ศ. 2554 หรือระเบียบของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กศน. ในกลุ่มเป้าหมายพิเศษ (ศกพ.) ที่ได้พัฒนาหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2551 ให้สามารถออกแบบหลักสูตรให้แก่เด็กข้ามแดน/ข้ามชาติได้บ้าง

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีปัญหาในเชิงนโยบายจากส่วนกลาง แต่กลับพบว่า การจัดการศึกษาในจังหวัดตากให้แก่เด็กข้ามแดน/ข้ามชาติยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ทุกคนได้ตามนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากปัญหา/ข้อจำกัดในพื้นที่ระดับจังหวัดเป็นหลัก ใน 2 ระนาบ คือ 1) ข้อจำกัดด้านนโยบายและการขาดเป้าหมายเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด ที่ยังไม่ได้วิเคราะห์เป้าหมายร่วมกันในประเด็น “การศึกษาชายแดน” และ/หรือกำหนดบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนร่วมกัน จึงส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์การทำงานของจังหวัดได้ ซึ่งในขั้นนี้ ได้เสนอให้มอง “เป้าหมายร่วม” ที่ตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่เป็นหลัก ตั้งคำถามเชิงเป้าหมายร่วมว่า “จะสร้างเด็กให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าที่เป็นอยู่อย่างไร ให้เด็กเหล่านี้ ไม่ว่า เด็กไทยท้องถิ่น และเด็กข้ามชาติได้รับการพัฒนาเป็น “ทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมสร้างเมืองเศรษฐกิจชายแดน ให้ชายแดนจังหวัดตากเป็นหนึ่งในเมืองเศรษฐกิจอาเซียน?” และระนาบที่ 2 คือ ระบบและกลไกการจัดการศึกษาชายแดนใน “ระดับจังหวัด” ยังมีข้อจำกัด ขาด “หน่วยงานกลาง” ที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้เกิดรูปธรรม และเอื้ออำนวย

ความสะดวกให้นำปัญหาเชิงบริหารจัดการไปแก้ไขอย่างจริงจัง รวมไปถึงปัญหาระดับปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการศึกษาที่ควรทำให้มีประสิทธิภาพได้มากกว่าที่เป็นอยู่

บทนี้วางกรอบการวิเคราะห์รวมว่าด้วย “การสร้างทรัพยากรมนุษย์” ให้เป็น “ทรัพยากรร่วมชายแดน” มองเด็ก ไม่ว่าเด็กไทยหรือเด็กข้ามชาติเป็น “ทรัพยากรมนุษย์” ที่สำคัญของจังหวัดในอนาคตภายใน 5-10 ปี ที่จะมีศักยภาพช่วยรังสรรค์พื้นที่ชายแดนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามนโยบายการสร้าง “เมืองเศรษฐกิจอาเซียน” รองรับทั้งเป้าหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการขยายพื้นที่ชายแดนจังหวัดให้มีความเป็นภูมิภาคอาเซียนในอนาคตด้วย

เนื้อหาของบทแบ่งเป็น การนำเสนอปัญหาการศึกษาในระดับพื้นที่ ส่วนแรก สังเคราะห์ข้อดีหรือจุดเด่นด้านการจัดการศึกษาชายแดนของจังหวัดตาก ส่วนที่สอง นำเสนอข้อจำกัดที่เกิดขึ้น และได้นำเสนอทางออกหลายๆ ทาง เช่น มีกรณีตัวอย่างของจังหวัดชุมพรที่ประสบความสำเร็จ และมีแผนนำเสนอระดับจังหวัดในการแก้ไขปัญหาภาพรวม

จุดเด่นด้านการจัดการศึกษาชายแดนของจังหวัดตาก

จากการสังเคราะห์ข้อมูล พบว่า การจัดการศึกษาของจังหวัดตากมีความหลากหลายสูงมาก ทั้งความหลากหลายของรูปแบบการจัดการศึกษา เครือข่ายความร่วมมือการจัดการศึกษา หลักสูตรในหลายระดับงบประมาณมีบางส่วน และความพร้อมในแง่ความตั้งใจในการทำงานเพื่อพัฒนา กล่าวคือ

จุดเด่นแรก ความหลากหลายของรูปแบบการจัดการการศึกษาในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 (สพป ตาก เขต2) ได้รวบรวมข้อมูลการจัดการศึกษาสำหรับคนข้ามแดนพื้นที่แม่สอด-เมียวดีในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี พบอย่างน้อย 6 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 เด็กเข้าสู่โรงเรียนของรัฐบาล เช่น ในแม่สอด พื้นที่การศึกษาเขต 2 (อ.แม่สอด พบพระ แม่ระมาด) มีโรงเรียนถึง 135 แห่งที่ส่วนใหญ่รับเด็กข้ามชาติและเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เข้าไปเรียนร่วม ปัจจุบันประเมินว่า มีมากถึง 40,000 คน

รูปแบบที่ 2 โรงเรียนเล็กในโรงเรียนใหญ่ (School Within School) เป็นรูปแบบประสานให้ศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างดาว (Migrant Learning Center-MLC) และโรงเรียนรัฐบาลไทยที่อยู่ใกล้ทำงานร่วมกัน เชื่อมโยงศูนย์การเรียนรู้กับระบบโรงเรียนไทยผ่านการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างกัน รูปแบบนี้สามารถใช้หลักสูตรการศึกษาที่ยืดหยุ่นระหว่างหลักสูตรรัฐบาลไทยกับหลักสูตรของศูนย์การเรียนรู้ โดยรัฐบาลไทยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายรายหัวให้ผู้เรียนที่เข้าร่วมโครงการตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในเขตบริการและโรงเรียนแม่ข่ายสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาบางส่วน เช่น จัดอบรมและพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ติดตาม ประเมินผล และออกวุฒิทางการศึกษา เป็นต้น ปัจจุบันมีตัวอย่าง 2 โรงเรียนคือ โรงเรียนห้วยน้ำนักวิทยากับศูนย์การเรียนรู้ตมยัคี และ โรงเรียนบ้านแม่ตาวใหม่กับศูนย์การเรียนรู้ซอว์

รูปแบบที่ 3 ส่งเสริมให้ศูนย์การเรียนรู้ฯ ที่มีความพร้อมยกระดับเป็นโรงเรียนเอกชน (Private School) ไทยหรือนานาชาติ ปัจจุบันมี 1 โรงเรียน คือ โรงเรียนสันถวไมตรีศึกษา อำเภอแม่สอดยกระดับจากศูนย์การเรียนรู้นอร์เซนต์ บริหารโดยองค์กร Good Friend Center ปีการศึกษา 2558 มีนักเรียน 312 คน ครู 19 คน เป็นเด็กไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร 45 คน หรือศูนย์การเรียนรู้ Children’s Development Centre (CDC) ซึ่งเป็นศูนย์

การเรียนที่ใหญ่ที่สุดในอำเภอแม่สวด เตรียมจะจดทะเบียนเป็นโรงเรียนเอกชนนานาชาติในอนาคต หลังจากในปี 2009 ได้ทดลองเปิดสอนระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 (เกรด 12) มาได้เกือบ 10 ปี

รูปแบบที่ 4 การเรียนในศูนย์การเรียนรู้ฯ ภาพรวมเป็นการบริหารงานโดยภาคประชาสังคมเมียนมาร์ (ชนกะเหรี่ยง ชนกลุ่มน้อย) ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ (NGOs, INGOs) ปัจจุบันมี 61 ศูนย์การเรียนรู้ 10 ห้องเรียนสาขา มีนักเรียน 13,921 คน ผู้สอน 733 คน ในอำเภอแม่สวดมี 46 ศูนย์ 2 ห้องเรียนสาขา อำเภอพบพระ 8 ศูนย์ 4 ห้องเรียนสาขา อำเภอแม่ระมาด 3 ศูนย์ 1 ห้องเรียนสาขา อำเภอท่าสองยาง 4 ศูนย์ 1 ห้องเรียนสาขา อำเภออุ้มผาง 1 ห้องเรียนสาขา ภาพรวมการเรียนการสอนเน้น “การศึกษาเพื่อมีชีวิตรอด” สอนภาษา วัฒนธรรมของตนเองและความรู้พื้นฐาน อย่างไรก็ตาม การเรียนในศูนย์การเรียนรู้ฯ ถูกกำหนดเงื่อนไขสำคัญจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 (สพป.ตากเขต 2) ว่า จะต้องจัดการสอนภาษาไทยอย่างน้อยสัปดาห์ละ 2 คาบในทุกชั้นปีโดยใช้แบบเรียนที่ สพป.ตากเขต 2 ร่วมกับองค์การการศึกษาโลก (World Education) จัดทำขึ้น ซึ่งทั้ง 61 ศูนย์การเรียนรู้เห็นด้วยและยินดีดำเนินการตาม ทั้งนี้ มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อให้เด็กข้ามชาติในศูนย์การเรียนรู้ฯ สามารถใช้ภาษาไทยเพื่อการสื่อสารและเรียนรู้สังคมวัฒนธรรมไทยเพื่อการอยู่ได้ในพื้นที่ชายแดนร่วมกับคนไทย

อย่างไรก็ดี ใน 61 ศูนย์การเรียนรู้มีหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอนแตกต่างกันไป แต่โดยรวมแล้ว มีอย่างน้อย 5 หลักสูตรที่ดำเนินการอยู่ โดยบางศูนย์สอนเพียงหลักสูตรเดียว แต่บางแห่งจัดให้เรียนสองหลักสูตรพร้อมกัน (เช่น ให้เรียนหลักสูตรหลักของศูนย์ กับ หลักสูตรกศน.ไทย เป็นต้น) 5 หลักสูตรนี้ ได้แก่

หลักสูตรที่ 1. หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเมียนมาร์ (Myanmar Basic Education Curriculum)

หลักสูตรที่ 2. หลักสูตรการศึกษากะเหรี่ยง (Karen Education Development)

หลักสูตรที่ 3. หลักสูตรกศน.ไทย (Thai Non-Formal Education Curriculum)/ หรือบางทีก็เรียกว่าหลักสูตร กศน.พิเศษสำหรับเด็กไม่มีสัญชาติไทย หลักสูตรนี้เด็กข้ามชาติเริ่มเรียนในศูนย์การเรียนรู้ฯ เพราะมีผู้ปกครองบางส่วนต้องการให้ลูกเข้าสู่ระบบการศึกษาไทย และได้วุฒิการศึกษาไทยเพื่อประโยชน์ในอนาคตข้างหน้า ปัจจุบันมี 7 ศูนย์เข้าร่วม มีเด็กประมาณ 250 80 มีครูไทย 2 คน จ้างเพิ่ม 4 คน เรียนระดับ 1 (ป.1-3)

หลักสูตรที่ 4. หลักสูตรกศน.เมียนมาร์ (Myanmar: Non-Formal Primary Education /NFPE)¹ เริ่มสอนระดับประถมศึกษาในศูนย์การเรียนรู้ในแม่สวด เป็นความร่วมมือระหว่างเครือข่ายองค์กรการศึกษาของรัฐกะเหรี่ยง² ช่วยดูแลหลักสูตร NFPE ในเขตแม่สวด-เมียวดีชายแดนไทย-เมียนมาร์ให้แก่กรมการศึกษาพื้นฐาน (Department of Basic Education) ของกระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ และศูนย์ทรัพยากรการเรียนรู้หนังสือเมียนมาร์ (Myanmar Literacy Resource Center-MLRC) ของรัฐบาลเมียนมาร์ร่วมกับ UNICEF ดำเนินการ ออกแบบหลักสูตร ให้เงินเดือนครู และอบรมพัฒนาศักยภาพครู ในปีการศึกษา 2559 อำเภอแม่สวดได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเขตแม่สวด Mae Sot Township ทำให้ศูนย์การเรียนรู้ฯ สามารถลงทะเบียนเรียนให้เด็กเองได้ โดยไม่ต้องนำรายชื่อไปลงทะเบียนไว้กับโรงเรียนในเมียวดีเหมือนที่ผ่านมา และผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้ 4 คน ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น Township

¹ ดูเพิ่มเติมที่ <http://www.flexlearnstrategies.net/non-formal-primary-education-nfpe/> (สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

² เครือข่ายองค์กรการศึกษาของรัฐกะเหรี่ยง ในที่นี้หมายถึง การประสานงานกับเขตการศึกษาเมียวดี (Myawaddy Township Education Center) และคณะกรรมการการศึกษากันโตะโก ในรัฐกะเหรี่ยง นำเสนอข้อมูลและแนวทางของโครงการพัฒนาความร่วมมือหลักสูตร NFPE เพื่อเชื่อมโยงการศึกษาของเด็กในศูนย์การเรียนรู้ในแม่สวดกับประเทศเมียนมาร์

Monitor ทำหน้าที่เฝ้าติดตามการจัดการเรียนการสอนในเขตแม่สอด (ลัตตาวาลย์ และ คชชิน, 2559)³ปัจจุบันมี 17 ศูนย์การเรียนในเขตแม่สอด-เมียวดีใช้หลักสูตรดังกล่าว มีนักเรียนเด็กข้ามชาติประมาณ 600 คน จัดการเรียนระบบการสอบเทียบ เมืองค์กร Burmese Migrant Workers' Education Committee (BMWEC) ตั้งอยู่ในอำเภอแม่สอดทำหน้าที่เตรียมเด็กเพื่อสอบเทียบในโรงเรียนเมียนมาร์ให้อย่างเป็นระบบ

รูปแบบที่ 5 สำหรับระดับอาชีวศึกษา พบว่า มีศูนย์การเรียนฯ ร่วมกับสถาบันอาชีวศึกษาไทย มีศูนย์การเรียนเพียง 1 ศูนย์ สร้างความร่วมมือกับวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เขตพื้นที่ตาก เริ่มต้นเมื่อปีพ.ศ. 2558 มีเด็กประมาณ 20 คน/ปีเข้าสู่กระบวนการเรียนเพิ่มพูนทักษะ (เป็นระดับอาชีวศึกษา) ปัญหาโดยรวมของการเรียนที่สูงขึ้นนี้ คือ ภาษาไทย และภาษาอื่นๆ ในการสื่อสาร และทักษะที่เหมาะสมกับพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ เช่น ทักษะช่าง ปัญหาเด็กไม่เข้าถึงการศึกษาระดับสูงที่เชื่อมกับประเทศเจ้าบ้าน และปัญหาสัญชาติที่ไม่สามารถเทียบโอนหรือรับวุฒิการศึกษาได้

รูปแบบที่ 6 การศึกษาทางเลือก เน้นเรียนรู้ทักษะวิชาชีพสำหรับวัย 18 ปีขึ้นไป จัดทำหลักสูตรโดย Youth Connect Foundation⁴ องค์กรเอกชนในพื้นที่แม่สอดที่ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิ Child's Dream เป้าหมายของหลักสูตรเพื่อสร้างเด็กข้ามชาติให้มีศักยภาพเป็นแรงงานตอบสนองความต้องการงานในพื้นที่ชายแดน จังหวัดตาก การเรียนเชิงฝึกอบรมมี 2 แบบ แบบหลักสูตรระยะสั้น 6 เดือน สอนภาษาไทย คณิตศาสตร์เพื่อการใช้ใน ชีวิตประจำวัน ทักษะการคิดเชิงวิพากษ์ ทักษะการสื่อสาร และทักษะชีวิต (Life Skills) เช่น กระบวนการตัดสินใจ การให้เหตุผล การสื่อสาร เป้าหมายให้ทำงานประเภทโรงแรม ธุรกิจการท่องเที่ยว งานบัญชีและการประกอบการที่ เรียกว่า community based entrepreneurship development (CBED model) เป็นการอบรมสร้างกรอบคิด ความรู้เชิงธุรกิจขนาดเล็ก กับ หลักสูตรระยะ 9 เดือน ที่มีประเภทงานหลากหลายขึ้น เช่น งานซ่อมรถยนต์ มอเตอร์ไซด์ ช่างไฟฟ้า ล่ามแปลภาษาเมียนมาร์-ไทย กะเหรี่ยง-ไทย เมียนมาร์-อังกฤษที่โรงพยาบาล หรือคลินิก ปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2561) มีเด็กฝึกงานในอำเภอแม่สอดที่มาจากกรอบของมูลนิธิจำนวน 25 คน โดยมูลนิธิมี เครือข่ายผู้ประกอบการ ภาคธุรกิจแม่สอดเป็นแหล่งฝึกงานให้ ไม่ว่าจะเป็น ร้านอาหาร โรงแรม สถานประกอบการร้าน มอเตอร์ไซด์ รถยนต์ ร้านเครื่องเขียน ที่ทำให้สามารถกำหนดชั่วโมงการทำงานเพื่อการฝึกงานชัดเจน

จุดเด่นที่สอง มีความหลากหลายของเครือข่ายความร่วมมือและองค์กรจัดการการศึกษา โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท **ประเภทแรก องค์กรให้การศึกษ** ได้แก่ ศูนย์การเรียนรู้อาชีพ (Migrant Learning Center -MLC) จำนวน 61 ศูนย์กับอีก 10 ห้องเรียนสาขาที่จัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามชาติจำนวน 13,921 คน **โรงเรียนรัฐบาลไทย** จำนวน 135 แห่งที่ส่วนใหญ่รับเด็กข้ามชาติและเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เข้าไปเรียนร่วมประมาณ 40,000 คน ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น และ **กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ที่เข้ามาจัดหลักสูตรเสริม** เช่น Youth connect จัดอบรมฝึกทักษะอาชีพให้แก่เด็กข้ามแดน เป็นหลักสูตรสั้นๆ ประมาณ 6-12 เดือนให้สามารถประกอบอาชีพในพื้นที่ชายแดนหรือกลับบ้านเกิดไปทำงานได้

ประเภทที่สอง คือ เครือข่ายสนับสนุนศูนย์การเรียนฯ มีหลากหลายกลุ่มมาก ขอให้ภาพรวมองค์กรเครือข่ายหลักๆ ได้แก่ **กลุ่มองค์กรเครือข่ายแรก ศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กย้ายถิ่น** (Migrant Education

³ลัตตาวาลย์ หลักแก้ว และ คชชิน สุวิชา. 2559. การพัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประชากรข้ามชาติ : รูปแบบการพัฒนา. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและแรงงานข้ามชาติ(ศสร.) มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท (มยช.)

⁴ รายละเอียดเพิ่มเติมที่ <http://youthconnectthailand.org/training-employment/in-school-foundational-training/> (สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

Coordination Center – MECC) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2549⁵ เป็นความร่วมมือระหว่างศูนย์การเรียนรู้ องค์การพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานรัฐคือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 (สพป. ตากเขต 2) ศูนย์นี้ คือหน่วยงานกลางที่**เชื่อมประสานให้ศูนย์การเรียนรู้** ในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามชาติ และดูแลเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น การพัฒนาศักยภาพครูด้านต่างๆ หรือประสานงานปัญหา เช่น ความไม่เข้าใจระหว่างศูนย์การเรียนรู้และฝ่ายความมั่นคง

กลุ่มองค์กรเครือข่ายที่สอง เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศด้านการจัดการศึกษา เช่น องค์การ World Education, องค์การ UNICEF, องค์การ UNESCO องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) องค์การ International Rescue Committee (IRC), องค์การ Save The Children International, คณะกรรมการการศึกษาเพื่อผู้อพยพชาวพม่า (Burmese Migrant Workers Education Committee -BMWEC) องค์การประสานงานเรื่องเงินทุนและเรื่องของการพัฒนาคุณภาพครูและหลักสูตรระหว่างศูนย์การเรียนรู้ด้วยกัน องค์การ Colabora Birmania องค์การ SAW (Social Action for women-ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อผู้หญิง สมาคมครูพม่า (Burmese Migrant Teacher Association ,BMTA) องค์การครูข้ามแดนซึ่งทำหน้าที่ฝึกอบรมครูเมียนมาร์ให้มีความรู้ในการสอน คณะกรรมการคาทอลิกเพื่อผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน (National Catholic Commission on Migration-NCCM) ส่วนใหญ่ทำหน้าที่สนับสนุนด้านวิชาการ และให้ทุนสนับสนุนค่าจ้างครูแก่ศูนย์การเรียนรู้ได้พัฒนาศักยภาพ Maesot Township เครือข่ายองค์กรรัฐกะเหรี่ยงดูแลหลักสูตร NFPE ในเขตแม่สอด เมียวดี ชายแดนไทย-เมียนมาร์ให้แก่กรมการศึกษาพื้นฐาน (Department of Basic Education) กระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ และศูนย์ทรัพยากรการเรียนรู้หนังสือเมียนมาร์ (Myanmar Literacy Resource Center-MLRC) ร่วมกับ UNICEF ดำเนินการออกแบบหลักสูตร ให้เงินเดือนครู และอบรมพัฒนาศักยภาพครู เริ่มจากองค์กรพัฒนาเอกชน และได้เงิน UNICEF ให้เงินเดือนครู และอบรมพัฒนาศักยภาพครู องค์กร PPDD (People Partner for Development and Democracy)

เครือข่ายองค์กรกลุ่มที่ 3 กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนไทยด้านการจัดการศึกษา เช่น มูลนิธิช่วยไร้พรมแดน (Help Without Frontiers Foundation Thailand-HWF) มูลนิธิสุวรรณนิมิต มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย องค์การเยสุอิตสงเคราะห์ผู้ลี้ภัย (JRS)

บางเครือข่ายองค์กรเหล่านี้ทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น ศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว (MECC) ได้รับการสนับสนุนจากองค์กร ILO จัดพิมพ์เอกสารประกอบหลักสูตรอบรมภาษาเมียนมาร์เพื่อการสื่อสารให้สอนในโรงเรียนรัฐ สังกัด สพป. ตาก เขต 2 และในศูนย์การเรียนรู้ เด็กต่างด้าว หรือจัดพิมพ์หนังสือเรียนภาษาไทย ให้แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาร์ หรือ MECC ยังมีความร่วมมือกับ World Education ผลิตสื่อการสอนภาษาไทยรวบรวมข้อมูลสารสนเทศการจัดการศึกษา การจัดการอบรมการสอนภาษาให้แก่ครู เป็นต้น หรือองค์กรพัฒนาเอกชนไทยและต่างประเทศ เช่น BMWTC หรือ มูลนิธิช่วยไร้พรมแดน (HWF) สนับสนุนงบประมาณให้แก่ศูนย์การเรียนรู้ จ้างบุคลากร เข้าสถานที่ อุปกรณ์การเรียนการสอน เลือผ่านักเรียน เป็นต้น

จุดเด่นที่สาม หน่วยงานรัฐด้านการศึกษามีความเข้มแข็ง เห็นปัญหาและพยายามแก้ไข หน่วยงานรัฐในที่นี้ ขอลงมาถึง 2 หน่วยงานหลัก คือ *การทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 (สพป ตากเขต2) กับ ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.).*

⁵ เดิมมีชื่อศูนย์ว่า ศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาไทย – เมียนมา – กะเหรี่ยง

สพป.เขต 2 ให้ความช่วยเหลือด้านการประสานงานกับศูนย์การเรียนรู้ฯ ดูแลครูที่อาจเกิดปัญหากับหน่วยงาน ความมั่นคง และดูแลช่วยการเรียนการสอนภาษาไทย เช่น ส่วนในศูนย์การเรียนรู้ฯ สพป.เขต 2 เน้นให้สอนวิชาภาษาไทยสัปดาห์ละ 2 ชั่วโมง/ระดับการศึกษา (Grade) โดยใช้หลักสูตรใดก็ได้ตามที่เห็นควรของศูนย์การเรียนรู้ หลักการคือสอนภาษาไทยเพื่อการสื่อสารให้สามารถใช้ในชีวิตประจำวันในประเทศไทย เช่น การข้ามถนน การรู้จักวัฒนธรรมไทย โดยสพป.เขต 2 จัดทำหลักสูตรภาษาไทย 10 เล่มไว้ให้ (ผ่านกระบวนการทำงานของคณะกรรมการที่มี องค์ประกอบอาจารย์ศึกษานิเทศก์ ครูสอนภาษาไทย และครูจากศูนย์การเรียนรู้ฯ ทำหลักสูตรนี้ร่วมกัน) เพื่อเอาไปสอน ในศูนย์การเรียนรู้ฯ นอกจากนี้ สพป.เขต 2 ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนจัดทำคู่มือการสอนภาษาเมียนมาร์พื้นฐานให้เด็ก ระดับประถมศึกษา มีการจ้างครูเมียนมาร์ ผ่านการใช้เงินรายได้และเงินรายได้นอกสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษา ของรัฐ แล้วจัดการเรียนภาษาไทย หรือเมียนมาร์ ในโรงเรียนของรัฐ ไม่ว่า ในระดับประถมหรือมัธยมฯ เปิดสอนภาษา เมียนมาร์เป็นวิชาเลือก สอนวันละ 1 ชั่วโมงนาร่องประมาณ 40 โรงเรียน เน้นให้เกิดความสนใจ และมีหลักสูตรภาษา เมียนมาร์เพื่อการสื่อสารแบบง่าย

นอกจากนี้ ความเข้มแข็งของสถาบันการศึกษาในระดับสูงที่พร้อมเชื่อมต่อให้แก่การศึกษาในจังหวัดตาก เช่น วิทยาลัยชุมชนตาก มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร หรือมหาวิทยาลัยในพื้นที่ใกล้เคียง พร้อมรับไปเรียนต่อในระดับ อนุปริญญาเปิดหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ ไม่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น แพทย์แผนไทย สาธารณสุขชุมชน คอมพิวเตอร์ธุรกิจ ช่างฝีมือ หรือช่างต่างๆ แล้วส่งต่อไปยังมหาวิทยาลัยในพื้นที่ใกล้เคียง หรือ สถาบันอุดมศึกษา เช่น วิทยาลัยโพธิวิชชาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้จัดทำโครงการการเรียนการสอนบน ฐานภาษาแม่เชื้อโยงประเด็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่เด็กในโรงเรียนของรัฐ ที่มีองค์ประกอบ ของเด็กไทยท้องถิ่นและเด็กข้ามชาติ ในประเด็นนี้ หากสานต่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติได้ เช่น ออกแบบระบบการ เทียบโอนที่ทำให้เด็กข้ามชาติหรือเด็กท้องถิ่นที่เมื่อจบวิทยาลัยชุมชนแล้วสามารถไปเรียนต่อในระดับอนุปริญญาหรือ ระดับปริญญาตรีได้อย่างสะดวกบนความร่วมมือระหว่างสถาบันหรือจัดอบรมเสริมให้เฉพาะกลุ่มได้

ส่วน กศน.ไทย ก็มีพลวัตการปรับตัวและการทำงานเข้มแข็งขึ้น กล่าวคือ ในช่วงเริ่มต้นได้ดำเนินการตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ที่อนุมัติให้สิทธิการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียน ของรัฐครอบคลุมเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงเด็กข้ามชาติและไร้สัญชาติ จากนั้น กศน. ได้แก้ไขข้อความ ในหลักสูตรการศึกษานอกระบบและการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2551 (หรือที่เรียกว่า “กศน. ปกติ”) เปิดให้ กลุ่มเป้าหมายพิเศษ และกำหนดให้เด็กและเยาวชนข้ามชาติที่มีอายุ 9 -15 ปี สามารถเข้าเรียนในหลักสูตรนี้ได้

ในพื้นที่แม่สอด การจัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามชาติหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทยของหน่วยงาน กศน. เกิดขึ้นในทาง ปฏิบัติเมื่อปีพ.ศ. 2554 จากการผลักดันของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกลุ่มเป้าหมายพิเศษ (ศกพ.) ของกศน.ร่วมกับมูลนิธิพัฒนาเยาวชนในพื้นที่ชนบท (มยช.) และมูลนิธิช่วยไ้พรหมแดน ภายใต้โครงการการ พัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประชากรข้ามชาติ จากนั้นในปีพ.ศ. 2556 สำนักงาน กศน.จึงประกาศใช้ “แนวทางการจัดการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กไม่มีสัญชาติไทยที่อยู่ใน ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ระดับประถมศึกษา ตามหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551” โดยเปิดให้เด็กและเยาวชนข้ามชาติที่มีอายุ 9 -15 ปี สามารถเข้าเรียนในหลักสูตร “กศน. ปกติ” ได้ โดยจัดการสอนไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี เทียบเท่ากับการจบชั้น ป.6 เรียกหลักสูตรนี้ว่า “กศน.พิเศษ” หรือ บางครั้งเรียกว่า “กศน.ไทย” ในพื้นที่แม่สอด จ.ตาก

หลักสูตร กศน. ไทยได้รับความสนใจจากศูนย์การเรียนรู้ฯ ซึ่งมีเด็กข้ามชาติเรียนอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะลักษณะของศูนย์การเรียนรู้ฯ เป็นสถาบันการศึกษาที่ไม่ได้รับรองฐานะโดยรัฐไทย จึงไม่สามารถออกวุฒิการศึกษาให้เด็กได้ ประกอบกับเด็กข้ามชาติบางกลุ่มมีข้อจำกัดเรื่องการเดินทาง ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบโรงเรียนปกติได้ กศน. จึงกลายเป็นทางเลือกหนึ่งให้แก่เด็กควบคู่ไปกับการเรียนระบบปกติของศูนย์การเรียนรู้ฯ ปัจจุบันมีการทดลองจัดการเรียนการสอนในศูนย์การเรียนรู้ฯ ในแม่สอด 3 แห่ง คือ CDC, Morning Glory และปารมี ปัจจุบันเพิ่มขึ้นเป็น 10 ศูนย์ ในอำเภอแม่สอด 8 แห่ง และอำเภอพบพระ 2 แห่ง ช่วงเริ่มต้นมีนักเรียนทั้งหมด 117 คน ปัจจุบันมีอยู่ 250 คน มีผู้จบการศึกษาไป 3 รุ่น (2558-2561) จำนวน 42 คน หากเทียบกับอัตราเข้าเรียนถือว่า สอบผ่านได้น้อยมาก เนื่องจากประสบปัญหาหลากหลายประการ (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้ออุปสรรคของกศน. ในส่วนถัดไป)

จุดเด่นที่สี่ การเปิดกว้างรับการศึกษาจากหลักสูตร กศน.เมียนมาร์ หรือที่เรียกว่า หลักสูตร Non-Formal Primary Education (NFPE)⁶ เป็นหนึ่งในหลักสูตรการศึกษานอกระบบ ภายใต้การสนับสนุนเชิงนโยบายการศึกษาของกรมการศึกษาพื้นฐาน (Department of Basic Education) กระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ และศูนย์ทรัพยากรการเรียนรู้หนังสือเมียนมาร์ (Myanmar Literacy Resource Center-MLRC) ร่วมกับ UNICEF ดำเนินการ ออกแบบหลักสูตร ให้เงินเดือนครู และอบรมพัฒนาศักยภาพครูวัดอุปสงค์หลัก เพื่อพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ ให้เด็กทุกคนทั้งในประเทศและคนพลัดถิ่นจากบ้านเกิดสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีวุฒิการศึกษาเทียบเท่ากับระบบการศึกษาภาคบังคับของประเทศเมียนมาร์ได้

หลักสูตร NFPE เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 โดยกระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ แต่หยุดการทำงานไปกลับมาเริ่มอีกครั้งปีค.ศ. 2008 โดย กระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ร่วมกับองค์กร UNICEF เพื่อเป็นเครื่องมือดึงเด็กเมียนมาร์ช่วงอายุ 10-14 ปีที่ไม่เคยเข้าสู่ระบบการศึกษามาก่อน และกลุ่มเด็กที่ออกจากกลางคันก่อนจบเกรด 4 ให้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะ ภาษาและความรู้พื้นฐาน

หลักสูตร NFPE ที่ใช้กับเด็กข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์ในชายแดนแม่สอดปัจจุบันทำใน 2 ระดับ คือ ระดับ 1 เทียบเท่า Grade 1 และ Grade 2 และระดับ 2 เทียบเท่า Grade 3 และ Grade 4 ตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับของประเทศเมียนมาร์ ใช้เวลาเรียนทั้งสองระดับรวม 2 ปีเท่ากับการศึกษาในระดับประถมศึกษาไทย จากนั้น เมื่อเด็กเรียนจบหลักสูตรสามารถเรียนต่อใน Grade 5 ในประเทศเมียนมาร์ได้

เนื้อหาหลักสูตรโดยรวมครอบคลุมการศึกษาขั้นพื้นฐานหลัก แต่เน้นทักษะพื้นฐานภาษาเมียนมาร์ ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และการศึกษาทั่วไป รวมทั้งอบรมเด็กให้พัฒนาคุณภาพชีวิต เน้นให้ทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้และการทำสมุดงานแบบบูรณาการ (Integrative workbook) ปัจจุบันโครงการ NFPE ได้กระจายอยู่ทั่วประเทศเมียนมาร์ เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง (ทิน โยว รองประธานศูนย์ทรัพยากรการเรียนรู้หนังสือของเมียนมาร์ (Vice Chairman Myanmar Literacy Resource Center))⁷ จัดทำแผนขยายผลทุก 2 ปี

สำหรับเขตแม่สอด เมียวดี ชายแดนไทย-เมียนมาร์ เป็นความร่วมมือระหว่าง Maesot (Myawaddy) Township เครือข่ายองค์กรรัฐบาลกะเหรี่ยงเข้ามาดูแลหลักสูตร NFPE ซึ่งพบว่า มีการพัฒนาในทางที่ดี แต่ยังขยายไปได้ไม่ทั่วถึง ในปีการศึกษา 2557 มีเด็กเรียนหลักสูตร NFPE ใน 17 ศูนย์การเรียนรู้รวม 643 คน ในอำเภอแม่สอดมี

⁶ ดูเพิ่มเติมที่ <http://www.flexlearnstrategies.net/non-formal-primary-education-nfpe/> (สืบค้นเมื่อ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

⁷ ข้อมูลเพิ่มเติมที่ https://www.isranews.org/thaireform-news-labor-quality/43113-myanmar_43113.html (สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

ศูนย์การเรียนรู้ 3 แห่ง คือ ปารมี आयอนอุ สุขชะहरธา โดยศูนย์การเรียนรู้นำรายชื่อนักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนไปลงทะเบียนไว้กับโรงเรียน 2 แห่งในเมืองเมียวดี เขตการศึกษาเมียวดี เพื่อให้เข้าระบบกระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ ในปีการศึกษา 2559 ได้ขยายเพิ่มเป็น 17 ศูนย์การเรียนรู้ในอำเภอแม่สอด พบพระ และแม่ระมาด

หลักสูตรนี้ประเมินเบื้องต้นพบว่าค่อนข้างประสบความสำเร็จ เพราะ 1. **สร้างระบบการจัดการที่ยืดหยุ่น** เช่น ให้มีการสอบและวัดผล ตรวจสอบข้อสอบในอำเภอแม่สอดได้ในเกรด 1 ส่วนในระดับ 2 ให้สอบที่อำเภอแม่สอด แต่ส่งข้อสอบไปตรวจและกรอกคะแนนที่ย่างกุ้ง ซึ่งพบว่า มีอัตราการสอบผ่านร้อยละ 95 คือ นักเรียนที่ลงทะเบียนเรียน ปีการศึกษา 2557 จำนวน 80 คนสำเร็จการศึกษาในปี 2559 ถึง 70 คน และในปีการศึกษา 2558 มีเด็กนักเรียนจาก ศูนย์การเรียนรู้ใหญ่ เช่น ศูนย์ปารมี आयอนอุ และผู้ลงทะเบียนเรียนอย่างต่อเนื่องอีก 115 คน ไว้กับโรงเรียน ในเมียวดี 2 แห่งคือ โรงเรียนอาทาก้าแควและโรงเรียนอารากูติ ปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ยังสร้างระบบ ที่ยืดหยุ่น คือ หลังปีการศึกษา 2559 ยังพบความสะดวกรมากขึ้น เมื่ออำเภอแม่สอดได้รับการแต่งตั้งเป็นเขตการศึกษา แม่สอด (Mae Sot Township) ของหลักสูตร ทำให้ศูนย์การเรียนรู้ฯ ในแม่สอดไม่จำเป็นต้องนำรายชื่อนักเรียนไปลงทะเบียนไว้กับโรงเรียนในเมียวดีเหมือนที่ผ่านมา แต่ลงทะเบียนเรียนให้เด็กเองได้ อีกทั้งผู้บริหารศูนย์การเรียนรู้ 4 คน ได้รับการ แต่งตั้งให้เป็น Township Monitor ทำหน้าที่นี้เทศกติดตามการจัดการเรียนการสอนในเขตแม่สอด นอกจากนี้ การ ประสบความสำเร็จได้ทำให้ศูนย์การเรียนรู้บางแห่ง เช่น สุขชะहरธา ขอเปิดสอนในระดับที่ 3 ที่เรียกว่า Non- Formal Middle Education (NFME) เพิ่ม ซึ่งในระดับนี้จะเรียนอีก 3 ปี มีการคัดเด็กที่ประสงค์ศึกษาต่อ (นงเยาว์ และคณะ, 2561) ปัจจุบัน และ 2. **รัฐบาลเมียนมาร์มีนโยบายและการปฏิบัติงานชัดเจน** เช่น ให้งบประมาณร่วม สนับสนุน ทั้งออกแบบหลักสูตร ตำรา อุปกรณ์การเรียน ค่าสนับสนุนทางการศึกษาและเงินเดือนครู ปัจจุบันมีครู เมียนมาร์สอนที่อำเภอแม่สอดทั้งหมด 37 คน ส่วนใหญ่จ้างครูเกษียณอายุมีประสบการณ์การจัดการศึกษาจากเมียน มาร์ เรียนจบวุฒิครู หรืออย่างน้อยเรียนจบเกรด 10 ขึ้นไปแล้วผ่านการฝึกอบรมที่จัดให้ และสามารถจัดครูอาสาสมัคร ช่วยสอน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครูจากศูนย์การเรียนรู้นอกประเทศ (ในแม่สอด ชุมพร สมุทรสาคร) ได้รับเงินสนับสนุนจาก องค์กรเอกชน

ตารางสรุป “จุดเด่น” ด้านการจัดการศึกษาชายแดนของจังหวัดตาก

มีความหลากหลายของ รูปแบบการจัดการ การศึกษาและหลักสูตร การศึกษาในพื้นที่ ชายแดนจังหวัดตาก	การศึกษาขั้นพื้นฐานมีถึง 4 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก เด็กเข้าสู่โรงเรียนของรัฐบาล 135 แห่ง รูปแบบที่สอง โรงเรียนเล็กในโรงเรียนใหญ่ (School Within School) รูปแบบที่สาม การเรียนในศูนย์การเรียนรู้ฯ มีถึง 4 หลักสูตรรองรับให้เลือก (ได้แก่ หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเมียนมาร์ หลักสูตรการศึกษากระเหรี่ยง หลักสูตรกศน. ไทย และหลักสูตรกศน.เมียนมาร์) รูปแบบที่สี่ ยกระดับศูนย์การเรียนรู้ฯ ที่มีความ พร้อมเป็นโรงเรียนเอกชน มี 1 รูปแบบ สำหรับระดับอาชีวศึกษา คือ ความร่วมมือ ระหว่างวิทยาลัยเทคโนโลยี ราชมงคลล้านนาเขตพื้นที่ตากกับศูนย์การเรียนรู้ฯ เพื่อเพิ่มพูนทักษะช่าง ปรับให้ เหมาะสมกับความต้องการชายแดน มี 1 รูปแบบขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการอบรมฝึกอาชีพระยะสั้น 6-9 เดือน เช่น
---	--

	Youth Connect Foundation ส่งเด็กที่เรียนจบทำงานในพื้นที่ได้ปีละ 20-25 คน มี 2 ประเภท <i>ประเภทแรก</i> องค์กรให้การศึกษา มีศูนย์การเรียนรู้ฯ (Migrant Learning Center -MLC) ถึง 61 ศูนย์และ 10 ห้องเรียนสาขาให้เด็กข้ามชาติ มีความหลากหลายของ 13,921 คน มี <i>โรงเรียนรัฐบาลไทย</i> จำนวน 135 แห่งมีเด็กข้ามชาติเข้าเรียนมากกว่า เครือข่ายความร่วมมือ 8,000 คน และองค์กรจัดการ <i>ประเภทที่สอง</i> คือ <i>เครือข่ายสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ฯ</i> มีศูนย์ประสานงานการจัดการ การศึกษา การศึกษาเด็กย้ายถิ่น (Migrant Education Coordination Center – MECC) เชื่อม ประสานให้ศูนย์การเรียนรู้ฯกับหน่วยงานรัฐและเอกชน มีเครือข่ายองค์กรพัฒนา เอกชนต่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศด้านจัดการศึกษามากกว่า 20 แห่งให้การสนับสนุนแตกต่างกันไป มีหน่วยงานรัฐด้านการศึกษาเข้มแข็ง เห็นปัญหาและพยายามช่วยแก้ไข เช่น <i>การทำงาน</i> <i>ของสพป.เขต 2 กับ กศน.ตาก</i> และมีหลักสูตร กศน.เมียนมาร์จากกระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ ที่รัฐบาลเมียนมาร์ เริ่มเปิดกว้างเข้ามาช่วยจัดการการศึกษาเด็กข้ามชาติชาวเมียนมาร์
--	--

ข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดตาก

แม้จะมีจุดเด่นด้านความหลากหลายของเครือข่ายความร่วมมือและองค์กรจัดการการศึกษาจำนวนมาก และทุกองค์กรมีความตั้งใจในการทำงาน และมีรูปแบบของหลักสูตรมากมายให้เด็กชายแดนได้เข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ปัญหาหลักๆ ในพื้นที่จังหวัดตากยังคงเกิดขึ้นในระนาบต่างๆ ในที่นี้ ขอแบ่งเป็น 2 ระนาบ คือ *ระนาบแรก*

ข้อจำกัดด้านนโยบายและการไม่มีเป้าหมายเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด และระนาบที่สอง เป็นข้อจำกัดการทำงานเชิงปฏิบัติงาน ดังนี้

ระนาบแรก ข้อจำกัดด้านนโยบายและการไม่มีเป้าหมายเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด

แม้ว่า จังหวัดตากจะมีการขับเคลื่อนเขตเศรษฐกิจพิเศษตามนโยบายรัฐบาลไทย แต่ก็ดำเนินการไปในทางเศรษฐกิจเป็นหลักและมีการเตรียมการด้านทรัพยากรวัตถุดิบกว่าเน้นพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น จัดเตรียมแผนจัดหาที่ดิน สร้างสาธารณูปโภค วางแบบอุตสาหกรรมหลัก หรือหากจะมองทรัพยากรมนุษย์ แรงงานก็มักจะมองหาจากแหล่งภายนอก เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว หากกลับมามองภายในจังหวัดตากเอง จะพบว่า ในจังหวัดตากมีเด็กไทยท้องถิ่นและเด็กข้ามชาติจากฝั่งเมียนมาร์อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก พวกเขาสามารถได้รับการพัฒนาให้เป็น “ทรัพยากรมนุษย์” ที่มีคุณค่าของจังหวัด และพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนได้หากพวกเขาได้รับโอกาสในการพัฒนา มีการเตรียมการสร้างในช่วง 5-10 ปีข้างหน้า

จากการประมวลข้อมูลในเวทีระดมความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดตาก ไม่ว่า หน่วยงานรัฐ ภาคประชาสังคม ศูนย์การเรียนรู้ฯ องค์กรพัฒนาเอกชนในและต่างประเทศ (ของโครงการวิจัย) ได้พบข้อถกเถียงและประเด็นน่าสนใจ ที่สามารถนำไปกำหนดนโยบายและเป้าหมายเชิงพื้นที่ระดับจังหวัดในการสร้างทรัพยากรมนุษย์รองรับการกลายเป็นเมืองภูมิภาคอาเซียนได้ หรือใช้ในการถ่วงน้ำหนักเกิดกระบวนการลงมือปฏิบัติได้ ดังนี้

ประเด็นแรก มุมมองต่อการศึกษา – การให้การศึกษา คือ การสร้างความมั่นคงชายแดน ในที่นี้ มีข้อเสนอให้มอง “การศึกษาไม่ใช่เพียงเพื่อความมั่นคง แต่การศึกษา คือ ความมั่นคง” (สุรเสน ทังทอง, 2561)⁸ หมายถึง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ที่หากทำให้เด็กในพื้นที่ได้รับความรู้หลัก คือ การเรียนรู้ทางภาษาและวัฒนธรรมหลากหลาย ความรู้พื้นฐานและทักษะเชิงอาชีพ และรู้จักแยกแยะคุณธรรมจริยธรรมในสังคมที่อยู่ร่วมกับผู้อื่น ก็จะมี ความมั่นคงในชีวิต และนำไปสู่การสร้าง ความมั่นคงชายแดนด้วยคุณภาพของมนุษย์ที่เราสร้างขึ้น เช่น ความรู้ที่สื่อสารได้หลายภาษา เด็กไทยพูดภาษาเมียนมาร์ อังกฤษได้ เด็กเมียนมาร์พูดภาษาไทย อังกฤษได้ เด็กเหล่านี้จะเป็นเพื่อนกัน ค้าขายและทำงานสร้างเมืองเศรษฐกิจชายแดนอาเซียนร่วมกัน เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมตามมาในอนาคต พหุวัฒนธรรมก็จะเกิดขึ้น วัฒนธรรมข้ามแดนจากวัฒนธรรมไทยและเมียนมาร์หลั่งไหลเข้าหากันได้ เช่น ปัจจุบัน ในเมียนมาร์ผ่านเมียวดีไปสู่เขตพะออัน รัฐกะเหรี่ยง ก็พบว่า มีอาหารไทยหลากหลายภาคๆ อาหารปักษ์ใต้ ภาคกลาง ภาคเหนือ ขนมไทยเข้าไปผสมผสานมากมาย หากรักษากฎทางวัฒนธรรมของตนไว้ แต่สร้างพื้นที่ความร่วมมือในการใช้ชีวิตอยู่ชายแดนบนเป้าหมายร่วมกันได้ ความมั่นคงชายแดนก็จะเกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

สอดคล้องกับ ศ.ดร. สมพงษ์ จิตระดับ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการศึกษา เสนอว่า ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ บริเวณชายแดนที่มีผู้คนหลากหลายกลุ่มอยู่ร่วมกัน เราต้องมองเป็นความงดงามของผู้คนที่เดินทางข้ามแดน เด็กที่ได้รับการศึกษาทั้งสองประเทศ เมื่อเติบโตขึ้นมา กลายมาเป็นเพื่อนกัน ค้าขายกัน อยู่ร่วมกัน ไม่จำเป็นต้องเป็นศัตรูหรือคู่แข่ง ดังนั้น สองประเทศต้องช่วยกันลงทุนสร้างเด็กให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ ค้าขายไม่เอาเปรียบ อยู่กันอย่างสันติ ถ้าเอาเศรษฐกิจมา จะเป็นแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา แต่ถ้าใช้การศึกษานำ จะไปสู่การเอื้อเฟื้อกัน เป็นเขตการศึกษาเฉพาะ ไม่ใช่เขตเศรษฐกิจเฉพาะ และอาเซียนจะเข้มแข็งมากหากเอาเรื่องการศึกษานำ⁹

ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลไทยจากส่วนกลางและระดับจังหวัด กล่าวคือ สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลส่วนกลางไทยที่มี "แผนยุทธศาสตร์อาเซียนด้านการศึกษา ปี พ.ศ. 2558-2562" ออกมา กำหนดไว้ภายใต้วิสัยทัศน์ว่า "คนไทยมีศักยภาพพร้อมอยู่ในประชาคมอาเซียนอย่างมีคุณภาพ" และภายใต้หลักการว่า "เสริมสร้างความเข้าใจ ใฝ่รู้ภาษา มุ่งพัฒนาความสัมพันธ์ รู้เท่าทันเทคโนโลยี สานสามัคคีอาเซียน" ซึ่งมี 6 ยุทธศาสตร์สำคัญว่าด้วย การเสริมสร้างความเข้าใจประชาคมอาเซียน ยกระดับคุณภาพและสร้างโอกาสทางการศึกษา ผลิตรายให้มีทักษะสอดคล้องตลาดแรงงานอาเซียน พัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พัฒนากลไกรองรับการเคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยน และเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างกันในภูมิภาค ขณะที่ในระดับจังหวัดตาก ก็ต้องการให้เกิดแนวทางการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาใน 7 ด้านหลัก คือ การค้าชายแดนไทยกับเมียนมาร์ การพัฒนาทักษะภาษาไทย อังกฤษ และภาษาเมียนมาร์ การพัฒนาหลักสูตรทักษะวิชาชีพและช่างฝีมือ การสานสัมพันธ์ที่

⁸ สุรเสน ทังทอง ผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนตากนำเสนอไว้ในการประชุมเพื่อนำเสนอข้อค้นพบเชิงนโยบายทางการศึกษาในระดับพื้นที่ โครงการวิจัย “เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดนไทย-เมียนมา” โดย รศ.ดร.นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะวิจัยเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2561 ณ วัดนา วิมลเจดีย์ รีสอร์ท อ.แม่สอด จ.ตาก

⁹ ศ.ดร.สมพงษ์ จิตระดับ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเวทีการ “ประชุมนำเสนอสถานการณ์ด้านการศึกษาของเด็กและแรงงานข้ามชาติ วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2559 จัดโดยโครงการพัฒนาแนวทางและรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมกับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและแรงงานข้ามชาติ มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท นำเสนออยู่ใน ถัดดาวลัย หลักแก้ว และ ศษ.ดร. สุวิชา. 2559. การพัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประชากรข้ามชาติ : ภูมิทัศน์การพัฒนา. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและแรงงานข้ามชาติ(ศสร.) มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท (มยช.), หน้า 67

ดีของไทย-เมียนมาร์ การส่งเสริมการท่องเที่ยว/บริการและการโรงแรม การอนุรักษ์และป้องกันผลกระทบที่จะเกิด (คุณภาพชีวิต การจัดการขยะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และการสร้างจุดเน้นของสถาบัน/สถานศึกษาตามบริบทของพื้นที่¹⁰

อย่างไรก็ตาม มุมมองและข้อเสนอต่างๆ แม้ว่าจะออกมาจากภาครัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนจังหวัดเอง แต่ส่วนใหญ่แล้วยังไม่ได้นำไปสู่การวางแผนเป้าหมายร่วม และ/หรือกำหนดบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนร่วมกันแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง ใครมีบทบาทหลักจัดการการศึกษา และเป้าหมายร่วมแนวทางการศึกษาของจังหวัดตากคืออะไร ในอดีตบทบาทสำคัญในการเป็น “ผู้จัดการศึกษาข้ามแดน” ที่มีประสิทธิภาพ คือ องค์กรพัฒนาเอกชนจากต่างประเทศที่เข้ามาดูแลในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ขณะที่กลุ่มประชาสังคม/คนท้องถิ่นเคยมองสถานการณ์ดังกล่าวว่าเป็นงานของชาวต่างชาติที่เข้ามาช่วยเด็กข้ามแดน ไม่เกี่ยวข้องกับคนไทย แต่ปัจจุบัน จะพบว่า บริบทดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนไปมาก เมื่อองค์กรพัฒนาเอกชน/แหล่งทุนต่างประเทศเริ่มลดบทบาทในการให้การสนับสนุนงบประมาณลงหลายแห่งถอนตัวออกไป และบางแห่งค่อยๆ ทอยลดบทบาทลงอย่างเป็นทางการ จึงส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาข้ามแดนของจังหวัดตากอย่างมากในปัจจุบัน ทั้งต่อตัวศูนย์การเรียนรู้ และศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาให้เด็กข้ามชาติ สถานการณ์นี้เกิดขึ้น ท่ามกลางที่จังหวัดตากเองก็ยังไม่มีความชัดเจนของจังหวัดในการจัดการศึกษาชายแดน จึงควรพัฒนาบทบาทอื่นเข้ามาเติมโดยเร็ว (ยุวดี ศิลปะกิจ โอโนะ, 2561)¹¹

ในแง่นี้ การยังไม่ได้วิเคราะห์เป้าหมายร่วมของจังหวัดในประเด็น “การศึกษาชายแดน” จึงส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์การทำงานของจังหวัดได้ด้วยเช่นกัน หากจังหวัดตากสามารถวิเคราะห์เป้าหมายร่วมของจังหวัดให้ชัดเจนได้โดยเร็ว ดังเช่น ข้อเสนอเชิงเป้าหมายจากโครงการวิจัยนี้ ว่าด้วย “ทำอย่างไรจะพัฒนาเด็กชายแดนให้เด็กเหล่านี้ ไม่ว่า เด็กไทยท้องถิ่นและ/หรือเด็กข้ามชาติมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ สามารถพัฒนาให้เป็น “ทรัพยากรมนุษย์” ที่มีคุณค่าของจังหวัดตาก ตอบโจทย์การเป็น “เมืองภูมิภาคอาเซียน” ในอนาคตได้”? ก็จะนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายเชิงพื้นที่จังหวัดตากได้ในที่สุด

ประเด็นที่สาม ระบบและกลไกการทำงานของ “หน่วยงานกลาง” ด้านการปฏิรูปการศึกษาของจังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ ในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานที่จะรวบรวมประเด็นปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาชายแดนจังหวัดตาก เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาเพื่อการสร้างเมืองตากเป็นเมืองภูมิภาคอาเซียน

ที่ผ่านมา การจัดการศึกษาชายแดนจังหวัดตาก มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ด้านการจัดการการศึกษา 2 รูปแบบ คือ **รูปแบบแรก** คือ ศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว” (Migrant Education Coordination Center - MECC) ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2549¹² เป็นความร่วมมือระหว่าง 61 ศูนย์การเรียนรู้ องค์กรพัฒนาเอกชนในและต่างประเทศ ภาคประชาสังคม และหน่วยงานรัฐคือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 (สพป. ตาก

¹⁰ ข้อมูลจากการประชุมขับเคลื่อนการจัดการศึกษาแบบบูรณาการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2559 มี พล.อ.สุรเชษฐ์ ชัยวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานการประชุมและมีนายอโณทัย ไทยวรรณศรี ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 รายงาน อ่านเพิ่มเติมที่

http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=45218&Key=news_Surachet (สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

¹¹ ยุวดี โอโนะ นักวิจัยอิสระด้านการจัดการศึกษาข้ามแดน นำเสนอข้อมูล ในการประชุมเพื่อนำเสนอข้อค้นพบเชิงนโยบายทางการศึกษาในระดับพื้นที่โครงการวิจัย “เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดนไทย-เมียนมา” โดย รศ.ดร.นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะวิจัยเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2561 ณ วัดนา วิมลเจดีย์ รีสอร์ท อ.แม่สอด จ.ตาก

¹² เดิมมีชื่อศูนย์ว่า ศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาไทย – เมียนมา – กะเหรี่ยง

เขต 2) และ กศน.ไทย ศูนย์ MECC นี้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมประสานให้แก่องค์กรต่างๆ ในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามชาติและดูแลเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น การพัฒนาศักยภาพครูด้านต่างๆ หรือประสานงานปัญหา เช่น ความไม่เข้าใจระหว่างศูนย์การเรียนรู้และฝ่ายความมั่นคง

อย่างไรก็ตาม ศูนย์นี้ไม่ใช่การจัดตั้งโดยหน่วยงานรัฐที่มีการรองรับตามกฎหมาย และมีบทบาทหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานกลางเชื่อมเฉพาะการจัดการศึกษาข้ามแดน จึงมีบทบาทค่อนข้างจำกัดในการทำงานดูแลเฉพาะกลุ่มเท่านั้น นอกจากนี้ ปัจจุบันบริบทสถานการณ์ภายนอกกำลังส่งผลกระทบต่อศูนย์นี้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะแหล่งทุนต่างประเทศเริ่มลดบทบาทให้การสนับสนุนงบประมาณลง ทำให้ไม่เพียงศูนย์การเรียนรู้ฯ ที่รับงบประมาณจากแหล่งทุนต่างประเทศภายนอกได้รับผลกระทบเท่านั้น หน่วยงานกลางอย่าง MECC ก็ได้รับผลกระทบและเริ่มลดบทบาทการทำงานลงไปด้วยเช่นกัน

รูปแบบที่สอง คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (กศจ. ตาก) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นหน่วยงานกลางที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค และ 11/2559 เรื่อง การบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาคในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2559

คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (กศจ. ตาก) มีองค์ประกอบกรรมการที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ เช่น ศึกษาธิการภาคในพื้นที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงาน กศน. มีตัวแทนภาคเอกชน เช่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้าจังหวัด ผู้แทนภาคประชาชนในท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการครูในท้องถิ่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ด้านบริหารงานบุคคล หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่เกิน 3 คน

หนึ่งในหน้าที่หลักของ กศจ. คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และสนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ประสานและส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในจังหวัด พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด วางแผนการจัดการศึกษาในจังหวัดและพิจารณาเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณให้แก่สถานศึกษา¹³

คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (กศจ. ตาก) ได้ตั้งคณะอนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก 3 ด้าน¹⁴ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ **คณะอนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา)** ในแง่โครงสร้างคณะอนุกรรมการและคณะกรรมการชุดนี้สามารถเป็น “เจ้าภาพ” และเป็นกลไกสำคัญเริ่มต้นทำงานเพื่อ

¹³ ดูเพิ่มเติมในเว็บไซต์กระทรวงศึกษาธิการที่ <http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=45408&Key=news19> (สืบค้นเมื่อ 12 พค. 2561)

¹⁴ คณะอนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก 3 ด้าน คือ อนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (บรรจุ แต่งตั้ง โยภยัย วินัย วิทย์ฐานะ) อนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (บริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์) และอนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา) ดูรายละเอียดที่ <http://www.takpeo.tak1.org/index.php?name=page&file=page&op=minipeo> (สืบค้นเมื่อ 13 พค.2561)

พัฒนาเป้าหมายและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อสร้างเมืองตากเป็นเมืองภูมิภาคอาเซียน ประสานให้เกิดการทำงานด้านการศึกษาข้ามแดนที่มีประสิทธิภาพตอบโจทย์การสร้างทรัพยากรร่วมให้แก่พื้นที่ชายแดนจังหวัดตากได้เป็นอย่างดี

ปัญหาสำคัญของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (กศจ. ตาก) ส่วนใหญ่คือ ไปวางบทบาทหน้าที่การทำงานกับงานทั่วไป เช่น แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการ ขณะที่งานเชิงวางแผนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาดำเนินการตามบทบาทหน้าที่หลัก ยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

ประเด็นที่สี่ ถอดบทเรียนกรณีตัวอย่าง “คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดชุมพร” ที่ประสบความสำเร็จ ในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามแดน และแนวทางการจัดการศึกษาของจังหวัดที่มีเป้าหมายร่วมในการสร้างเมืองชุมพร เป็นการนำเสนอตัวอย่างที่เป็นไปได้ที่ประสบความสำเร็จแล้วแก่คณะอนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา) และคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (กศจ. ตาก) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ควรพิจารณาเป็นตัวอย่างนำไปขับเคลื่อนในจังหวัดตากได้

จังหวัดชุมพรเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาร์เข้ามาทำงานจำนวนมาก และสถานการณ์ของจังหวัดชุมพรอาจยุ่งยากกว่าจังหวัดตากด้วยซ้ำ เพราะมีเด็กข้ามชาติจำนวนมากไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล และไม่มีศูนย์การเรียนรู้ฯ จำนวนมากเหมือนจังหวัดตาก ข้อมูลจากคุณมงคล สุวรรณศิริศิลป์ มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท ซึ่งร่วมมือกับคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดชุมพร ระบุว่า แนวทางที่จังหวัดชุมพรแก้ปัญหาและทำได้อย่างสำเร็จ คือ การจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาระดับจังหวัด” ขึ้น โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เขต 1 (สพป. ชุมพร เขต 1) เป็นเลขานุการ ตั้งคณะทำงาน (ที่มีองค์ประกอบของนิติการศึกษา แรงงานและสาธารณสุขเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อเชื่อมโยงประเด็นครอบครัวของเด็กข้ามชาติด้วย) จากนั้น คณะทำงานได้ร่างแผนยุทธศาสตร์ขึ้นเรียกว่า “ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาประชาคมอาเซียน” ทั้งนี้ เพื่อเลี่ยงคำว่า “เด็กต่างชาติ” ที่อาจทำให้เกิดความยุ่งยากกับกฎหมายไทย มีการกำหนดยุทธศาสตร์ 3 ด้านคือ สร้างความเข้าใจ สื่อสาร 3 ภาษา และเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม (ลัดดาวัลย์ และ คชชิน, 2559: 12-23) ¹⁵

ร่างแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาประชาคมอาเชียนดังกล่าวยังได้เทียบเคียงเชื่อมโยงให้เข้ากับ “แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี” ด้วย เพื่อให้สามารถนำไปเขียนออกมาเป็น “แผนการศึกษาระดับจังหวัด” ให้สามารถทำงานในระดับจังหวัดได้ และสามารถนำงบประมาณจากจังหวัดลงมาแก้ไขปัญหาได้ โดยจังหวัดชุมพรได้ใช้ สพป. ชุมพร เขต 1 และศึกษาธิการจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการทำงาน จากนั้น ผลักเข้าสู่ “คณะกรรมการศึกษาจังหวัด” ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ให้อนุมัติบรรจุแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาประชาคมอาเชียนดังกล่าว ไว้ในแผนการทำงานของจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาจังหวัดที่กำหนดไว้ในกฎหมายอำนาจหน้าที่การทำงานของ กศจ.

อย่างไรก็ตาม กรณีจังหวัดชุมพร แม้จะเป็นก้าวสำคัญในการจัดการศึกษา เป็นรูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีการจัดการศึกษาแบบพหุวัฒนธรรมมากขึ้น แต่ยังมีข้อจำกัดอยู่ ซึ่งจังหวัดตากควรนำไปพิจารณา คือ การทำแผนยุทธศาสตร์และกลไกจังหวัดยังไม่สามารถขับเคลื่อนได้เต็มที่ เพราะน่านโยบายไปผูกโยงกับหน่วยงาน

¹⁵ ลัดดาวัลย์ หล้าแก้ว และ คชชิน สุวิชา. 2559. การพัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประชากรข้ามชาติ : รูปธรรมการพัฒนา. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและแรงงานข้ามชาติ(ศสร.) มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท (มยช.)

ในจังหวัดมากขึ้นไป แต่ละหน่วยงานมีข้อจำกัดในการทำงาน เช่น การเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารหน่วยงาน ล้วนส่งผลต่อการขับเคลื่อนงานเช่นกัน หากเป็นไปได้ อาจต้องทำให้กลไกจังหวัดสามารถขับเคลื่อนได้ยืดหยุ่น คล่องตัว มีประสิทธิภาพ¹⁶

ประเด็นที่สี่ นโยบายจังหวัดในการขยายความร่วมมือไปยังเครือข่ายภูมิภาคอาเซียน อย่าง กระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์ หรือหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐเพื่อนบ้าน เช่น ศูนย์เขตการศึกษาเมียวดี-แม่สอด (Measot) Myawaddy Township Education Canter ของ รัฐกะเหรี่ยง ประเทศเมียนมาร์

ปัจจุบันหลักสูตรกศน.เมียนมาร์ (Myanmar: Non-Formal Primary Education / NFPE) เปิดกว้างมากขึ้นจากกระทรวงศึกษาธิการของรัฐบาลเมียนมาร์ โดยการผลักดันของกรมการศึกษาพื้นฐาน (Department of Basic Education) กระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์และศูนย์ทรัพยากรการเรียนรู้หนังสือเมียนมาร์ (Myanmar Literacy Resource Center- MLRC) ร่วมกับ UNICEF ดำเนินการในเขตแม่สอด-เมียวดี ชายแดนไทย-เมียนมาร์ มีหน่วยงานท้องถิ่น คือ เขตการศึกษาเมียวดี (Myawaddy Township Education Center) และคณะกรรมการการศึกษาบ้านโกะโก ในรัฐกะเหรี่ยง เครือข่ายองค์กรรัฐกะเหรี่ยงดูแลหลักสูตร NFPE ดังกล่าว และมืองค์กร Burmese Migrant Workers' Education Committee (BMWEC) จากหน่วยงานกลางของกระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์มาตั้งสาขาอยู่ในอำเภอแม่สอด ทำหน้าที่เตรียมเด็กเพื่อสอบเทียบในโรงเรียนเมียนมาร์ให้อย่างเป็นระบบ อีกทั้งรัฐบาลเมียนมาร์ยังส่งเสริมให้ครูไปอบรมและจัดสรรครูมาสอนในหลักสูตรนี้ในจังหวัดตากด้วย (ลัดดาวัลย์ และ คชชิน, 2559: 49-61)

นอกจากนี้ ทางหน่วยงานรัฐระดับสูงของเมียนมาร์ก็พร้อมให้ความร่วมมือขยายการทำงาน ดังกรณีนายทินโยว (Tin Nyo) รองประธานศูนย์ทรัพยากรการเรียนรู้หนังสือของเมียนมาร์ (Vice Chairman Myanmar Literacy Resource Center)¹⁷ กล่าวถึงกรณีแม่สอด-เมียวดี ที่รัฐบาลของรัฐกะเหรี่ยงเข้ามาสนับสนุนและทำให้พัฒนาการศึกษาของเด็กข้ามชาติไปทางที่ดี ซึ่งในอนาคตกระทรวงศึกษาธิการเมียนมาร์อาจจะเน้นการจัดการศึกษาในพื้นที่ชายแดน และประสงค์หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับต่อไป

บริบทสถานการณ์ดังกล่าว ไม่ว่า หลักสูตร NFPE ที่เข้ามาและการเปิดกว้างขึ้นของรัฐบาลเมียนมาร์ ในการยอมรับมิติทางการเมืองกับรัฐบาลของรัฐกะเหรี่ยงให้เกิดความร่วมมือด้านการศึกษา หน่วยงานรัฐจังหวัดตากควรเห็นบรรยากาศเช่นนี้ เป็น “โอกาส” ในการขยายความร่วมมือทำงานด้านการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานการศึกษาในจังหวัดเมียวดี หรือพะอัน เมืองชายแดนจังหวัดตากได้ง่ายและสะดวกขึ้น ไม่ว่า การจัดสรรครูเมียนมาร์เข้ามาช่วยสอนภาษาเมียนมาร์อย่างเป็นระบบให้แก่เด็กไทยท้องถิ่นในโรงเรียนชายแดน และ/หรือเด็กในศูนย์การเรียนรู้ฯ ซึ่งหน่วยงานรัฐท้องถิ่นไทยประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรครู ความเป็นไปได้ในการลดภาระการจัดการศึกษาของหลักสูตรไทย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของครูไทยท้องถิ่นในโรงเรียนรัฐกับครูเมียนมาร์ในเขตเมียวดี-พะ

¹⁶ อติศร เกิดมงคล ผู้ประสานงานเครือข่ายองค์กรทำงานด้านประชากรข้ามชาติ ในเวทีการ “ประชุมนำเสนอสถานการณ์ด้านการศึกษาของเด็กและแรงงานข้ามชาติ วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2559 จัดโดยโครงการพัฒนาแนวทางและรูปแบบการศึกษาที่เหมาะสมกับผู้ที่มีปัญหาสถานะบุคคลและแรงงานข้ามชาติ มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท ดีพิมพีใน ลัดดาวัลย์ หล้าแก้ว และ คชชิน สุวิชา. 2559. การพัฒนาแนวทางและรูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับผู้มีปัญหาด้านสถานะบุคคลและแรงงานข้ามชาติ(ศสร.) มูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท (มยช.), หน้า 69

¹⁷ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมที่ https://www.isranews.org/thaireform-news-labor-quality/43113-myanmar_43113.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

อัน การแก้ปัญหาครูเมียนมาร์ที่ไม่ได้รับการรับรองสถานภาพการทำงานในเขตฝั่งไทย หรือการสร้างความร่วมมือใหม่ในการทำหลักสูตรคู่ขนานร่วมกันเพื่อพัฒนา “ทรัพยากรมนุษย์ร่วม” ของพื้นที่เศรษฐกิจอาเซียนในมิติใหม่ หรือแม้กระทั่งการสร้างบรรยากาศการเรียนการสอนที่มีลักษณะความหลากหลายทางวัฒนธรรม เกิดปฏิสัมพันธ์ร่วมระหว่างเยาวชนไทยกับเยาวชนเมียนมาร์เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น ทั้งหมดนี้ควรมีความร่วมมืออย่างชัดเจนและเป็นทางการระหว่างประเทศไทยและเมียนมาร์กำหนดแนวทางการเชื่อมโยงการศึกษาระหว่างกันให้กว้างขวาง ยั่งยืน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในเขตเศรษฐกิจชายแดนทั้งสองฝั่งได้

ระนาบที่สอง ปัญหาระดับปฏิบัติงาน

ประเด็นแรก ปัญหาการสอนภาษาไทย/ภาษาเมียนมาร์ให้เด็กไทยท้องถิ่นในโรงเรียนรัฐและเด็กเมียนมาร์ในศูนย์การเรียน ที่ผ่านมา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 (สพป.ตากเขต2) เห็นว่า ศูนย์การเรียน ฯ ควรสอนวิชาภาษาไทย เพื่อเป้าหมายให้เด็กข้ามชาติสามารถใช้ชีวิตอยู่ในชายแดนไทยได้อย่างมีคุณภาพ เรียนรู้วิถีวัฒนธรรมไทยไปด้วย โดยไม่ได้บังคับว่า ศูนย์การเรียน ฯ จะต้องใช้หลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ที่เป็นไปได้ คือ สอนภาษาไทยเพื่อการสื่อสารให้ใช้ในชีวิตประจำวันในไทย เช่น การข้ามถนน การรู้จักวัฒนธรรมไทย ประเพณีไทย โดยสอนสัปดาห์ละ 2 ชั่วโมง/ระดับการศึกษา (Grade)

นอกจากนี้ ในกรณีที่ไม่มีสื่อการสอน ทางสพป.เขต 2 ได้ตั้งคณะกรรมการ มืองค์ประกอบอาจารย์ศึกษานิเทศก์ ครูสอนภาษาไทยและครูจากศูนย์การเรียน ฯ ร่วมกับ MECC ได้แก้ปัญหาด้วยการจัดทำสื่อการสอนภาษาไทย (เช่น หนังสือชุด “เราเข้าใจ” 10 เล่ม) ให้หลายศูนย์การเรียน ใช้ทดลองสอน แต่ก็พบว่า เนื้อหายาก ต้องตีความจากระดับพื้นฐานภาษาไทยของเด็กที่มีไม่เท่ากัน และเด็กเอง เวลาทำกิจกรรม ไม่ค่อยกล้าแสดงออก ตีตนินสย ขอบท้องจำ ให้เด็กไม่สามารถวิเคราะห์หรือตอบได้ในประเด็นนอกเหนือจากในหนังสือได้ ทำให้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ส่วนการเรียนภาษาเมียนมาร์ของเด็กท้องถิ่นไทยในโรงเรียนของรัฐ ไม่ว่า ระดับประถมหรือมัธยม ฯ มีการจัดการสอนภาษาเมียนมาร์เป็น “วิชาเลือก” สอนวันละ 1 ชั่วโมงนำร่องใน 40 โรงเรียน เน้นให้เกิดความสนใจและมีหลักสูตรภาษาเมียนมาร์เพื่อการสื่อสารแบบง่าย สพป.เขต 2 ได้ทำคู่มือการสอนภาษาเมียนมาร์พื้นฐานให้เด็กระดับประถมศึกษา มีการจ้างครูเมียนมาร์ผ่านการใช้เงินรายหัวและเงินรายได้นอกสถานศึกษาสำหรับสถานศึกษาของรัฐ

แต่ก็พบปัญหาว่า เด็กไทยท้องถิ่นจังหวัดตากไม่มีแรงบันดาลใจในการเรียนภาษาเมียนมาร์ และคิดว่า ยากเกินไป จึงไม่ชอบเรียน

ประเด็นเด็กเมียนมาร์ไม่เข้าใจเนื้อหาภาษาไทย แม้จะเป็นการสอนภาษาไทยเพื่อการสื่อสาร เป็นไปได้หรือไม่ที่จะลองใช้แบบเรียนอื่นๆ ดังเช่น หลายศูนย์การเรียน ฯ เลือกใช้แบบฝึกภาษาไทยชุดอื่นที่เข้าใจง่ายขึ้น เช่น ศูนย์วัดไร่ไธ้ใช้แบบฝึกภาษาไทย มานี มานะ แทน เพราะเด็กเข้าใจง่ายมากกว่า นอกจากนี้ ครูผู้สอนได้ใช้ระบบ “เพื่อนช่วยเพื่อน” ที่ไม่เข้าใจ สอนใช้คำในชีวิตประจำวัน ฝึกฝนระหว่างเล่น พร้อมตัวอย่าง

ส่วนประเด็นเด็กไทยเรียนภาษาเมียนมาร์ มีการเสนอว่า เป็นไปได้หรือไม่ ที่จะสร้างแรงบันดาลใจให้เด็กไทยท้องถิ่นมีความต้องการเรียนภาษาเมียนมาร์และอังกฤษเพื่ออนาคตของตนเอง หรือเปลี่ยนให้เด็กไทยท้องถิ่นเรียนภาษาเมียนมาร์เป็น “วิชาบังคับ” เพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

ประเด็นที่สอง ปัญหาทางปฏิบัติกับหน่วยงานความมั่นคง (เอกสารแสดงสถานะบุคคล)

ในกรณีแรก เกิดขึ้นกับครูเมียนมาร์ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานความมั่นคงไทย กล่าวคือ ในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา สพป. ตาก เขต 2 ได้จัดทำระบบข้อมูลพื้นฐานศูนย์การเรียนรู้ในพื้นที่ 5 อำเภอร่วมกับองค์กรคณะกรรมการการศึกษาเพื่อผู้อพยพชาวพม่า (Burmese Migrant Workers Education Committee -BMWEC) ซึ่งเป็นองค์กรประสานงานศูนย์การเรียนรู้ทั้งในเครือข่ายของชุมชนกะเหรี่ยงและเมียนมาร์ นำไปสู่การจดทะเบียนศูนย์การเรียนรู้ และออกบัตรประจำตัวให้ครูในศูนย์การเรียนรู้ เพื่อรับรองสถานะให้ ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาการถูกจับกุมตัว ส่งกลับไปฝั่งเมียนมาร์ โดยหน่วยงานความมั่นคงของไทยที่มองว่าเป็นบุคคลข้ามแดนผิดกฎหมาย และ สพป. ตาก เขต 2 กำหนดให้มีใบประกาศรับรองศูนย์การเรียนรู้ที่ให้ความร่วมมือกับ สพป. ตาก เขต 2 ตามแนวทางเตรียมการจดทะเบียนศูนย์การเรียนรู้ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550 (นงเยาว์, 2556) อย่างไรก็ตาม ในปีค.ศ. 2016 เกิดปัญหาอีกครั้งอันเนื่องมาจากกฎหมายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลทหารไทย มีการจับกุมอย่างเข้มข้นกับผู้ที่ไม่มียบัตรแรงงาน หรือบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย ส่งผลให้ช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีครูในศูนย์การเรียนรู้ ถูกจับกุมด้วยจำนวนมาก เนื่องจากครูมีบัตรแสดงสถานะบุคคลแตกต่างกันออกไป เช่น บัตรสีชมพู หรือ บัตรรับรองความเป็นครูของศูนย์การเรียนรู้ จาก MECC บ้าง หรือ บางส่วนได้รับบัตร Certificate of Identity (C.I.) ที่เป็นบัตรแรงงานทั่วไปที่รัฐอนุญาต แต่ไม่ตรงกับสถานะการทำงานปัจจุบันที่เป็นครูบ้าง

จากสถานการณ์ดังกล่าว ในปีค.ศ. 2016 กลุ่มครูจากศูนย์การเรียนรู้ ได้รวมตัวกันเข้าพบนายอำเภอพบพระ เพื่อชี้แจงปัญหาและให้ความช่วยเหลือ ทำให้ศูนย์การเรียนรู้ยังทำงานต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มครูศูนย์การเรียนรู้ ตลอดจนองค์กรเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดน ได้หารือเสนอแนวทาง ให้ค้นหาวิธีทำให้ ครูในศูนย์การเรียนรู้เข้าสู่ระบบการรับรอง เพื่อไม่ให้ถูกจับกุมเช่นนี้เรื่อยๆ ครูบางคนแก้ปัญหาด้วยการขออนายจ้างให้ยื่นเรื่องรับเป็นลูกจ้าง เพื่อให้แรงงานจังหวัดออกบัตรแรงงานให้ แต่ไม่มีนายจ้างยอมรับรับรองตามระเบียบใหม่ เพราะโทษของกฎหมายใหม่เข้มงวด ประกอบกับอาชีพที่ทำอยู่ปัจจุบันไม่ตรงกับประเภทการจ้างงานที่จะออกบัตรแรงงานได้ก็จะผิดกฎหมายตามมา

ที่ผ่านมาหน่วยงานรัฐและองค์กรเอกชนในพื้นที่อำเภอแม่สอดรับทราบสถานการณ์การเรียนการสอนของศูนย์การเรียนรู้ มาตลอด ส่วนหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นฝั่งเมียนมาร์ก็รับทราบเช่นกันและทำหนังสือรับรองสถานภาพครูให้แก่ครูเมียนมาร์ ไม่ว่า ครูในศูนย์การเรียนรู้ หรือ ครูเมียนมาร์ที่มาสอนในหลักสูตร NFPE

ข้อเสนอที่เป็นไปได้ คือ การหารือร่วมกันระหว่าง หน่วยงานการศึกษาระหว่างจังหวัดเมียวดี รัฐกะเหรี่ยงกับจังหวัดตาก โดยฝั่งเมียวดี มีหน่วยงาน ได้แก่ Department of Alternative Education (DAE) และสมาคมครูพม่า (Burmese Migrant Teacher Association ,BMTA) BMTA พร้อมขับเคลื่อนการเจรจากับฝั่งไทย รวมทั้งการยื่นเรื่องเสนอต่อกระทรวงแรงงานฯ ให้บรรจุการรับรองอาชีพครูให้สามารถทำงานในประเทศไทยได้ เป็นต้น

กรณีที่สอง การออกวุฒิบัตรให้แก่นักศึกษาที่เรียนจบในโรงเรียนไทยหรือการที่เด็กสามารถลงทะเบียนเรียนได้หรือไม่ เพราะนักเรียนเด็กข้ามชาติไม่มีเอกสารแสดงสถานะบุคคล ข้อมูลจากศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2559) พบว่า ในปีการศึกษา 2559 มีนักเรียนต่างชาติและไม่ปรากฏสัญชาติรวมทั้งสิ้น 135,276 คน แยกเป็นนักเรียน 4 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เวียดนาม) จำนวน 87,568 คน ไม่ปรากฏสัญชาติจำนวน 29,038 คน นักเรียนสัญชาติอื่น ๆ จำนวน 18,670 คน และเด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตน (ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลักหรือเด็กติด G) จำนวน 68,914 คน

ที่ผ่านมา หน่วยงานความมั่นคงของไทยมีความกังวลเรื่องที่เด็กข้ามชาติอาจนำวุฒิบัตรหรือประกาศนียบัตรด้านการศึกษาไปยื่นประกอบเพื่อการขอเปลี่ยนเป็นสัญชาติไทย ความกังวลเรื่องนี้น่าจะลดลงได้ (สุรเสน ทั้งทอง ,2561)¹⁸ เมื่อเริ่มมีแนวทางในการแก้ปัญหาที่ผ่านมา ได้แก่

ประการแรก กระทรวงศึกษาธิการได้เคยแก้ปัญหาดังกล่าว โดยออกระเบียบให้สถาบันการศึกษาสามารถเขียนระบุไว้ใน “ใบสุทธิ” หลักฐานการศึกษาว่า บุคคลผู้นี้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรได้จบการศึกษาตามเกณฑ์ของสถาบัน แต่สุดท้าย ในทางปฏิบัติสถาบันการศึกษาไม่ดำเนินการต่อ เพราะไม่เข้าใจว่าจะออกหลักฐานการศึกษาเช่นนี้ได้อย่างไร ในที่นี้หมายถึง กระทรวงศึกษาธิการสามารถให้ใบแสดงการรับรองการจบการศึกษาได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับมีความสับสนอยู่

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องเด็กลงทะเบียนเรียนได้หรือไม่ มาจากปัญหาทางปฏิบัติที่มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยต้องแสดงหลักฐานการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 กำหนดให้โรงเรียนในพื้นที่ต้องการเอกสารแสดงสถานะบุคคล ระบุไว้ตามข้อ 6 (3) ค. ว่า “เป็นนักเรียนที่มีเลขประจำตัวประชาชนที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย” ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยมาตรการการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายหัว พ.ศ. 2558 และดำเนินการจัดสรรงบรายหัวให้แก่ นักเรียนทุกคนที่เรียนอยู่จริงในโรงเรียน

ประเด็นดังกล่าว พบว่าพื้นที่อ.แม่สอด โดยความร่วมมือของเขตพื้นที่อำเภอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และผู้อำนวยการโรงเรียนเอกชนหาทางออกปัญหาเด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตน สำหรับเด็กข้ามชาติและคนที่ไม่มีสัญชาติไทย โดยใช้การจัดทำข้อมูลพื้นฐานของเด็กต่างด้าว แล้วส่งข้อมูลให้กับฝ่ายความมั่นคงของที่ว่าการอำเภอเพื่อจัดทำประวัติและเลข 13 หลัก (ขึ้นต้นด้วยเลข 0) และทางโรงเรียนเอกชนจะรายงานข้อมูลเด็กต่างด้าวที่ได้รับเลข 13 หลักต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อขอรับการสนับสนุนเงินรายหัว ซึ่งประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง

ในแง่นี้ จึงมีข้อเสนอในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กข้ามชาติและคนที่ไม่มีสัญชาติไทย ในกรณีเด็กที่ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก คือ สถานศึกษาต้องรวบรวมข้อมูลเด็กประสานงานไปยังฝ่ายทะเบียนในท้องที่จัดทำทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตาม มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร และขอให้ยกเลิกคุณสมบัติของนักเรียนที่ระบุไว้ตามข้อ 6(3) ค. ที่ระบุว่า “เป็นนักเรียนที่มีเลขประจำตัวประชาชนที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย” ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยมาตรการการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายหัว พ.ศ. 2558 และดำเนินการจัดสรรงบรายหัวให้แก่ นักเรียนทุกคนที่เรียนอยู่จริงในโรงเรียน

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้มองเรื่องการนำวุฒิบัตร หรือประกาศนียบัตรไปศึกษาต่อให้ข้ามพ้นประเด็นเรื่องสัญชาติ ไปสู่ความเข้าใจที่เปิดกว้างขึ้น เช่น การนำวุฒิบัตรหรือประกาศนียบัตรไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นควรเปิดให้ในฐานะที่คนเหล่านี้จะเป็น “ลูกค่าทางการศึกษา” ต่อไป ไม่แตกต่างไปจากนักศึกษาต่างชาติอื่นๆ ที่เข้ามาศึกษาต่อในประเทศไทย

ประเด็นที่สาม ปัญหาบุคลากรครูและความคิดในการทำงานที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ

¹⁸ สุรเสน ทั้งทอง ผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนตากนำเสนอไว้ในการประชุมเพื่อนำเสนอข้อค้นพบเชิงนโยบายทางการศึกษาในระดับพื้นที่ โครงการวิจัย “เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดนไทย-เมียนมา” โดย รศ.ดร.นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะวิจัยเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2561 ณ วัดนา วิสเลจ รีสอร์ท อ.แม่สอด จ.ตาก

ประการแรก การจ้างครูสองฝั่งที่มีเงินเดือนไม่เท่ากัน ค่าจ้างครูไทยสูงกว่าครูเมียนมาร์ เงินเดือนครูไทยไม่ต่ำกว่า 6,000-7,000 บาท/เดือน ขณะที่ครูเมียนมาร์จ้างประมาณ 2,000-2,500 บาท/เดือน ส่งผลให้เกิดความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจ และรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม

ประการที่สอง ครูไทยที่จ้างไม่มีความต่อเนื่อง เพราะครูไทยมักอยู่ไม่นาน ทำให้ศูนย์การเรียนรู้ฯ ขาดครูสอนภาษาไทย ยกเว้นศูนย์การเรียนรู้ฯ ใหญ่ที่มีงบประมาณจากองค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุน เช่น CDC มีมูลนิธิสุวรรณนิมิต และ Help without Frontier (HWF) สนับสนุนให้เงินเดือนครูไทย ขณะที่ศูนย์การเรียนรู้ฯ ขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ ทำให้ภาษาไทยอ่อน ทำให้ส่งผลตามมาต่อการเรียนหลักสูตร กศน.ไทย ที่ได้ลงทะเบียนแล้วสอบผ่านได้น้อยมาก

ประเด็นนี้ มีการเสนอว่า เป็นไปได้หรือไม่ ที่จะหาครูไทยมาช่วยสอนภาษาไทยในศูนย์การเรียนรู้ฯ อย่างต่อเนื่อง หรือลองคิดระบบอื่นๆ เข้ามาช่วยทดแทน เช่น นำนักศึกษาฝึกสอนจากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยในพื้นที่จังหวัดตาก หรือจังหวัดใกล้เคียง มาช่วยสอนในศูนย์ฯ หรือพัฒนาระบบเทคโนโลยีช่วยสอนมากขึ้น

ประเด็นที่สี่ ปัญหาการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ปี 2551 หรือ กศน.ไทย เป็นปัญหาใหญ่ที่มีหลายประเด็นเกี่ยวข้อง ได้แก่

ประการแรก ปัญหาความสับสนของระบบการจัดการบุคคลากรครู การจัดการศึกษา กศน. พิเศษ ในพื้นที่อำเภอแม่สอดในศูนย์การเรียนรู้ฯ มีองค์ประกอบครู 3 กลุ่ม ได้แก่ *กลุ่มแรก* ครูจากศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (ครูสรช.) เรียกว่า “ครูพี่เลี้ยง” ในการจัดการศึกษาให้ศูนย์การเรียนรู้ฯ มีครูพี่เลี้ยง 2 คน ครู สรช. เป็นอัตราจ้างของ กศน. จบการศึกษาปริญญาตรี รับผิดชอบ 4 ศูนย์การเรียนรู้/คนดูแลทุกรายวิชาในหลักสูตร สอนในศูนย์การเรียนรู้ฯ สัปดาห์ละ 1 ครั้งต่อ 1 ศูนย์และวนให้ครบทุกศูนย์ ครู สรช. อาจช่วยสอนเสริมบางวิชา ให้คำแนะนำครูประจำกลุ่ม หรือครูอาสาสมัคร *กลุ่มที่สอง* ครูประจำกลุ่ม คือ ครูในศูนย์การเรียนรู้ฯ ที่แต่งตั้งโดย กศน. ให้สอนในหลักสูตร กศน.พิเศษ โดยต้องมีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป แต่ไม่ต้องเรียนจบครุมาโดยตรง และมีนักเรียนที่เรียนด้วยมากกว่า 40 คนขึ้นไป สอนในห้องเรียน กศน. เป็นหลัก และได้รับค่าตอบแทนจากเงินเดือนประจำ และจากกศน.เป็นเงินรายหัวละ 80 บาท ปัจจุบันกลุ่มนี้มีในศูนย์การเรียนรู้ฯ AVODA CDC. และ Morning Glory และ*กลุ่มที่สาม* คือ ครูอาสาสมัคร ครูที่สอนในศูนย์การเรียนรู้ฯ ส่วนใหญ่เป็นครูไทยรับผิดชอบสอนภาษาไทยให้เด็กในศูนย์ฯ ได้รับมอบหมายให้สอนในห้องเรียน กศน.พิเศษ เพิ่มจากงานที่ทำอยู่ ได้รับค่าตอบแทนจากศูนย์ฯ ทางเดียว ไม่ได้รับค่าตอบแทนจาก กศน. จะได้รับค่าตอบแทนจากศูนย์การเรียนรู้ฯ ทางเดียว

ปัญหาของครู คือ การจัดบุคลากรเพราะหลักสูตรจัดการสอนโดยครูจาก กศน. แม่สอด เช่น ครูพี่เลี้ยงของศูนย์การเรียนรู้ฯ มีจำนวนนักเรียนไม่ถึง 80 คนไม่ครบตามเกณฑ์ ทำให้ไม่มีชั่วโมงสอน ต้องไปทำหน้าที่อื่น หรือครู สรช. บางคนต้องดูแลศูนย์การเรียนรู้ฯ ระดับตำบลและต้องทำงานเอกสารของเด็กที่เข้าเรียนด้วย จึงมีปัญหาเรื่องการทำงานหลัก ครูไทยไม่เพียงพอในการบริหารการสอน เช่น ศูนย์การเรียนรู้ฯ Morning Glory ปารมี และ BHOSH มีครูไทยน้อย

อย่างไรก็ตาม ภารกิจหลักของครูพี่เลี้ยงไม่ได้ต้องการให้มาสอนโดยตรง แต่มาบริหารการเรียนการสอนให้หลักสูตร เช่น หาครู หาวิทยากรเก่งๆ มาสอนเด็กเพื่อให้ตรงตามมาตรฐานของกศน.ที่ต้องประกันคุณภาพกับสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (สมศ) กระทรวงศึกษาธิการ เช่น ปัญหาการสอนภาษาไทย เคยประสานให้ศูนย์การเรียนรู้ฯ ขนาดใหญ่ที่มีครูเพียงพอให้ไปสอนศูนย์การเรียนรู้ฯ ขนาดเล็ก ให้เด็กสอบให้ผ่าน แล้วจึงจะมาเรียน กศน. หลักสูตร

ภาษาไทยได้ แต่ก็พบปัญหาว่า แต่ละศูนย์การเรียนมีบุคลากรน้อย ศูนย์ใหญ่มีประมาณ 70 คน ขณะที่ศูนย์การเรียนขนาดเล็ก ก็ติดปัญหาเรื่องการเดินทางและความปลอดภัยในการนำเด็กออกมาเรียนนอกพื้นที่

นอกจากนี้ ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับครูประจำกลุ่มที่เป็นบุคคลภายนอก ต้องมีวุฒิการศึกษา ระดับปริญญาตรีขึ้นไป ทำให้จัดหาครูประจำกลุ่มสำหรับสอนกลุ่มผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรได้ง่ายนัก จึงควรพิจารณากำหนดคุณสมบัติครูประจำกลุ่มที่เป็นบุคคลภายนอกให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา ความต้องการ ของผู้เรียน และเหมาะสมกับสภาพของศูนย์การเรียนฯ ของภาคีเครือข่าย เช่น วุฒิการศึกษาอาจต่ำกว่าปริญญาตรี แต่มีประสบการณ์การจัดการเรียนการสอน และเปิดโอกาสแก่ครูประจำกลุ่มที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้าร่วม เพื่อให้สามารถช่วยสอนและสื่อสารกับผู้เรียนในภาษาเดียวกัน ทำให้ภาคีเครือข่ายศูนย์การเรียนฯ มีส่วนร่วมจัดการศึกษามากขึ้น ขณะที่ กิลดภาระงานและปัญหาอุปสรรคของ กศน. ที่มีครูไม่พอ งานล้นมือ และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้น้อยกว่า

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องเนื้อหาหลักสูตร กศน. ยังไม่สอดคล้องกับผู้เรียน มีข้อจำกัดด้านภาษาและวัฒนธรรมของผู้เรียนในกลุ่มเด็กและเยาวชนกลุ่มคนข้ามแดนที่ไม่รู้ภาษาไทย กล่าวคือ

หลักสูตร กศน. มีปรัชญาการศึกษาว่าด้วย คิดเป็น เน้นทักษะการดำเนินชีวิต นำไปใช้จริง ไม่เน้นวิชาการ สอนวิชาพื้นฐาน คณิตศาสตร์ ภาษาไทย วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ ตาม 5 สารการเรียนรู้ของหลักสูตร กศน. แต่เนื้อหาหลักออกแบบมาจากส่วนกลาง เกณฑ์การจบหลักสูตรของกศน. มี 4 ตัว มีโครงสร้างหลักสูตร 48 หน่วยกิต แยกวิชาบังคับ วิชาเลือก ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณธรรมจริยธรรมอยู่ในระดับดี ผ่านการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ปวช. ไม่น้อยกว่า 200 ชั่วโมง และสุดท้ายต้องรับการทดสอบ o-net

หลักสูตร กศน.เช่นนี้ทำให้การจัดการเรียนการสอนประสบปัญหามาก โดยเฉพาะ 5 รายวิชาหลักที่ออกแบบ เนื้อหากระบวนวิชามาจากส่วนกลางตามหลักสูตรของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ปี 2551 ทำให้เกิดปัญหาการเข้าใจคำศัพท์และการตีความที่เด็กข้ามชาติซึ่งยังไม่เข้าใจภาษาไทย สอบไม่ผ่านการประเมินในรายวิชาบังคับของหลักสูตร ส่งผลให้เด็กจบไม่ได้ตามคาด เช่น ศูนย์ CDC ลงทะเบียนไปกว่า 60 คน มีผู้จบการศึกษาเพียง 8 คน ตกค้างถึง 51 คน แม้ว่าศูนย์เหล่านี้จะมีครูไทยมาช่วยสอนวิชาที่จะต้องสอบเพื่อให้ได้วุฒิการศึกษาของ กศน. ไทยก็ตาม

อย่างไรก็ตาม กศน. ได้แก้ปัญหาไปบ้าง โดยระบุว่า ได้ใช้หลักสูตรของผู้ที่ไม่รู้หนังสือ เพราะเด็กข้ามชาติ มีปัญหาเรื่องภาษาและการคิดวิเคราะห์จึงทำได้ยาก เมื่อปรับปรุง ทำให้เลือกใช้เนื้อหาของผู้ไม่รู้หนังสือเข้ามาแทน ทำให้เชื่อว่า จบไป 3 รุ่นจำนวน 42 คนน่าจะเป็นไปได้ ถ้าเทียบกับอัตราที่เข้าเรียนถือว่า ผ่านน้อย แต่หากตัดจำนวนเด็กที่ลาออกกลางคันอาจจะถือว่ามีการจบไปได้ค่อนข้างมาก

ประการที่สาม ปัญหาเด็กออกกลางคันในการเรียนหลักสูตร กศน. เพราะสภาวะการเคลื่อนย้ายของเด็กที่ไปพร้อมกับพ่อแม่ที่เป็นแรงงาน หรือย้ายกลับไปประเทศต้นทาง จะทำอย่างไร ให้การจัดการศึกษามียืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาวะเคลื่อนย้าย เหมือนที่กระทรวงศึกษาธิการของรัฐบาลเมียนมาร์ทำ ถ้าต้องการให้ กศน.ไทยเทียบได้ หรือจัดการศึกษาพื้นฐานที่ตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ เพื่อการอยู่รอด ปัจจุบันการเปิดรับเด็กของกศน.ไทยเปิดปีละครั้งช่วงเดือนมีนา-เมษาในระบบของเด็กต่างด้าวช่วงอายุ 9-15 ปี

ประการที่สี่ เด็กมีหลายหลักสูตรให้เลือกเรียนและน่าจะถือว่าการแข่งขัน เด็กบางกลุ่มมีสิทธิที่จะกลับไปประเทศก็ได้ นำความรู้ไปสอบเทียบ แต่ถ้าอยู่ประเทศไทยก็ใช้วุฒิจาก กศน. ไทยไปทำงานต่อได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาของเด็กในศูนย์การเรียน ก็คือ บางศูนย์ฯ เด็กเรียนหลักสูตรเดียวของกศน. เช่น ศูนย์อายอนอู และอโวก้า ทำ

ให้เด็กทำกิจกรรมได้มากและมีโฟกัส แต่บางศูนย์การเรียนเด็กเรียน 2 หลักสูตรพร้อมกันในวันเดียว เช่น หลักสูตรกศน.เมียนมาร์และหลักสูตรกศน.ไทย ทำให้หนักเกินไปสำหรับเด็ก การเลือกเรียนทั้ง 2 หลักสูตรเป็นผลมาจากผู้ปกครองเองก็คาดหวังว่า เด็กจะได้วุฒิจากประเทศไทย กศน.ไทยเพื่อออกไปประกอบอาชีพที่กว้างขึ้น

ประการที่ห้า ความเข้าใจไม่ตรงกันของกศน.กับหน่วยงานอื่น ๆ มีหลายประเด็นที่ถกเถียง ได้แก่

ข้อถกเถียงที่ 1 ข้อมูลจาก กศน.พบว่า ผลการเรียนเด็กจบไปจากกศน. มีผลน่าพึงพอใจ เพราะปี 2559 ลงทะเบียนทั้งหมด 47 คน จบไป 21 คนซึ่งไปเรียนต่อหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้นของกศน. ต่อทั้ง 21 คน และอีก 21 คนได้วุฒิบัตรไปทำงาน กศน.เชื่อว่า การจบไป 3 รุ่น จำนวน 42 คนนี้ หากเทียบกับอัตราที่เข้าเรียนถือว่า ผ่านน้อย แต่หากตัดจำนวนเด็กที่ลาออกกลางคันออก จะถือว่ามีการจบไปได้ค่อนข้างมาก

ข้อถกเถียงที่ 2 กศน.ไทยไม่สามารถปรับหลักสูตร 5 รายวิชาบังคับได้ เพราะว่า กศน. ใช้หลักสูตรและข้อสอบมาจากส่วนกลาง เป็นข้อสอบวิเคราะห์ ที่ก็มีเด็กไทยจำนวนมากสอบตก การปรับเปลี่ยนทำได้ยาก เพราะว่า กศน.มีเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่ต้องรับรองกับสำนักงานมาตรฐานคุณภาพการศึกษา (สมศ.) จึงจำเป็นต้องรักษามาตรฐานทางการศึกษาด้วยเช่นกัน (พจนารถ นุกุลคาม รองผู้อำนวยการ กศน. จังหวัดตาก)¹⁹

ข้อถกเถียงที่ 3 ประเด็นที่คิดว่า หลักสูตรเนื้อหาหายากเพราะว่าเป็นหลักสูตรของผู้ใหญ่ กศน.พบว่า การจัดการศึกษาของกศน. ให้แก่เด็กในศูนย์การเรียนฯ ไม่แตกต่างไปจากกลุ่มเด็กเล็กบนพื้นที่สูง กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีปัญหาเรื่องพื้นฐานภาษาไทยเช่นกัน เช่น ที่อำเภอท่าสองยางมีนักเรียนประมาณ 4,000 กว่าคน สอนเป็นช่วงชั้นครบ 6 ปี มีครู 2 คน ใช้หลักสูตรการบูรณาการชีวิตสอดแทรกด้วยวิชาการ มีเด็กจบแล้วไปศึกษาต่อในหลักสูตรของ สพฐ หรือ อาชีวหรือจบปริญญาตรี พวกเขา ก็พยายามจนจบ เช่นนี้แล้ว เด็กจากศูนย์การเรียนฯ ก็น่าจะทำได้ด้วยเช่นกัน

ข้อถกเถียงดังกล่าว ทางกศน.ไทยเสนอแนวทางดังนี้

1. ให้อยอมรับว่า ภาษาไทยเป็นฐานที่เขาค่อยไปศึกษาต่อ เมื่อไม่เข้าใจภาษาไทย พอเวลาไปวิเคราะห์เนื้อหาหลักสูตร หรือทำข้อสอบ เขาจะทำไม่ได้ เพราะใช้ภาษาไทยเชิงหลักการ วิเคราะห์เนื้อหา มากกว่าเรื่องการสื่อสาร แต่หากต้องการเปลี่ยนแนวทางการเรียนการสอนภาษาไทยเป็นไปเพื่อการสื่อสารเป็นหลัก อาจจะต้องใช้หลักสูตรอื่น

2. กศน.ไทย ได้ขอให้มีการอบรมภาษาไทยให้แก่เด็กข้ามชาติด้วยการใช้ ศูนย์การเรียนฯ ใหญ่เป็นแม่ข่าย ส่งครูไปสอนหรืออบรมยังศูนย์การเรียนขนาดเล็กเพื่อให้เด็กสอบให้ผ่านเทียบโอนความรู้ก่อน แล้วจึงสามารถศึกษาต่อได้ แต่วิธีนี้ ก็พบอุปสรรค เพราะศูนย์การเรียนฯ ใหญ่ไม่ได้มีบุคลากรครูมากนัก ขณะที่ศูนย์การเรียนฯ เล็กก็ประสบปัญหา เรื่องการเดินทาง ระยะทางที่ไกล และเรื่องความปลอดภัยในการนำเด็กออกจากศูนย์การเรียนฯ

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของ กศน. แล้ว จะพบว่า กศน.ไทยยังติดปัญหาเพียงระดับปฏิบัติงาน และกฎหมายเฉพาะที่จำเป็นจะต้องปลดล็อกออกไป แต่ในแง่ของนโยบายแล้ว มีพลวัตในการปรับเปลี่ยนที่ค่อนข้างก้าวหน้ามากขึ้น ดังเช่น การเริ่มจัดให้กลุ่มแรงงานย้ายถิ่นหรือแรงงานข้ามชาติ ไว้ในกลุ่มผู้ขาดโอกาส ที่ไม่สามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา/ร่วมกิจกรรมการเรียนรู้ และยังจัดกลุ่มคนเหล่านี้เอาไว้ในแผนยุทธศาสตร์และจุดเน้นการดำเนินงานของสำนักงาน กศน. มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2558 และในปงบประมาณ พ.ศ. 2560 ต่อเนื่องมาจนถึงพ.ศ. 2561 กศน. โดยกำหนดไว้ในแผนหัวข้อ 5.2 พัฒนาการจัดการศึกษาแบบบูรณาการในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่ว่า 1)

¹⁹ คุณพจนารถ นุกุลคาม รองผู้อำนวยการ กศน. จังหวัดตาก นำเสนอข้อมูล ในการประชุมเพื่อนำเสนอข้อค้นพบเชิงนโยบายทางการศึกษาในระดับพื้นที่โครงการวิจัย “เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดนไทย-เมียนมา” โดย รศ.ดร.นงเยาว์ เนาวรัตน์ และคณะวิจัยเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2561 ณ วัฒนา วิลเลจ รีสอร์ท อ.แม่สอด จ.ตาก

ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนการศึกษาตามยุทธศาสตร์และบริบทของแต่ละจังหวัด ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 2) จัดทำหลักสูตรการศึกษาตามบริบทของพื้นที่ โดยเน้นสาขาที่เป็นความต้องการของตลาด ให้เกิดการพัฒนาอาชีพได้ตรงตามความต้องการของพื้นที่²⁰ เน้น จัดการศึกษาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษใน จังหวัดชายแดน 10 จังหวัด ซึ่งรวมจังหวัดตากเอาไว้ รองรับกับความต้องการการพัฒนาตามบริบทของแต่ละพื้นที่ เมื่อมีแผนยุทธศาสตร์และเจตนาในการเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็น่าจะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

นอกจากสำนักงาน กศน.แล้ว ยังพบว่า คณะกรรมการจัดการศึกษาแบบการศึกษานอกระบบ ที่ดูแลพื้นที่ ระนอง กาญจนบุรี ตาก แม่ฮ่องสอน เชียงราย จังหวัดชายแดนยังมีความเห็นร่วมกันว่า ในแถบพื้นที่ชายแดนที่กำลัง พัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ควรเน้นเนื้อหาการศึกษาว่าด้วย 1) ภาษา ทั้งภาษาไทย อังกฤษ ภาษาจีน ภาษาเมียน มาร์ 2) การศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพ 3) การศึกษาต่อในระบบการศึกษาขั้นสูงของไทยหรือต่างประเทศได้ ดังนั้น จึงควรสานต่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติได้ เช่น ออกแบบระบบการเทียบโอนที่ทำให้เด็กข้ามชาติหรือเด็กท้องถิ่นที่เมื่อ จบวิทยาลัยชุมชนแล้ว ไปเรียนต่อในระดับอนุปริญญาหรือระดับปริญญาตรีได้อย่างสะดวก หรือ วิทยาลัยชุมชนของ พื้นที่นั้นๆ สามารถเปิดหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการ ในพื้นที่ ไม่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น แพทย์แผนไทย สาธารณสุขชุมชน คอมพิวเตอร์ธุรกิจ ช่างฝีมือ หรือช่างต่างๆ แล้วส่งต่อไปยังมหาวิทยาลัย บนความร่วมมือหรือจัด อบรมเสริมให้เฉพาะกลุ่มได้ หากทำสิ่งเหล่านี้ให้เกิดแนวทางปฏิบัติได้ก็จะตอบคำถามเป้าหมายร่วมว่าด้วย การจัดการ การศึกษาชายแดนเพื่อสร้างเด็กไม่ว่า เด็กไทยท้องถิ่นและ/หรือเด็กข้ามชาติ ให้เป็น “ทรัพยากรมนุษย์” อันมีคุณค่า ร่วม พัฒนา จังหวัด ชายแดน ตาก ให้ เป็น หนึ่ง ใน เมือง เศรษฐกิจ ภูมิภาค อาเซียน อัน มั่ง คั่ง

²⁰ ยุทธศาสตร์และจุดเน้นการดำเนินงานสำนักงาน กศน. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงยุทธศาสตร์และ จุดเน้นการดำเนินงานสำนักงาน กศน. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560 (หน้า 9)

ตารางสรุปข้อจำกัด/ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอในการจัดการศึกษาชายแดนจังหวัดตาก	
ข้อจำกัด-ปัญหาอุปสรรค	แนวทางการจัดการ/ ข้อเสนอในการจัดการศึกษาชายแดนจังหวัดตาก
ข้อจำกัดด้านนโยบายและการขาดเป้าหมายเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด 1. จังหวัดยังไม่ได้วิเคราะห์เป้าหมายร่วมของจังหวัดในประเด็น “การศึกษาชายแดน” และ/หรือกำหนดบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนร่วมกัน 2. เมื่อยังไม่ได้วิเคราะห์เป้าหมายร่วมของจังหวัด จึงส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์การทำงานของจังหวัดได้ 3. ระบบและกลไกการทำงานของ “หน่วยงานกลาง” ด้านการปฏิรูปการศึกษาของจังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ	เสนอให้มองการศึกษาว่า การให้การศึกษา คือ การสร้างความมั่นคงชายแดน /การศึกษา คือ ความมั่นคง” 1-2 ข้อเสนอเชิงเป้าหมายจากโครงการวิจัยนี้ คือ “ทำอะไรจะพัฒนาเด็กชายแดน ให้เด็กเหล่านี้ ไม่ว่า เด็กไทย ท้องถิ่นและ/หรือเด็กข้ามชาติมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ สามารถพัฒนาให้เป็น “ทรัพยากรมนุษย์” ที่มีคุณค่าของจังหวัดตาก ตอบโจทย์การเป็น “เมืองภูมิภาคอาเซียน” ในอนาคตได้?” ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับทั้งความต้องการของรัฐบาลไทยจากส่วนกลางและระดับจังหวัด เพราะรัฐบาลไทยกำหนด "แผนยุทธศาสตร์อาเซียนด้านการศึกษา ปี พ.ศ. 2558-2562" ไว้แล้ว และในระดับจังหวัดตากก็ต้องการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาใน 7 ด้านหลัก คือ การค้าชายแดนไทยกับเมียนมาร์ พัฒนาทักษะภาษาไทย อังกฤษ และเมียนมาร์ พัฒนาหลักสูตรทักษะวิชาชีพและช่างฝีมือ สานสัมพันธ์ที่ดีของไทย-เมียนมาร์ ส่งเสริมการท่องเที่ยว/บริการและการโรงแรม การอนุรักษ์และป้องกันผลกระทบที่จะเกิด (คุณภาพชีวิต การจัดการขยะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และการสร้างจุดเน้นของสถาบัน/สถานศึกษาตามบริบทของพื้นที่ 3. ระบบและกลไกการทำงานเดิม ใช้ศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว” (MECC) แต่ศูนย์นี้ไม่ใช่การจัดตั้งโดยหน่วยงานรัฐรองรับตามกฎหมาย และบทบาทหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานเชื่อมเฉพาะการจัดการศึกษาข้ามแดน จึงมีบทบาทจำกัดดูแลเฉพาะกลุ่ม จึงอยากจะเสนอ ให้ใช้ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (กศจ. ตาก) ที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ชัดเจนให้กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการจัดการศึกษา และสนับสนุนการจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท และยังมี คณะอนุกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา) เป็นกลไกสำคัญเริ่มทำงานพัฒนาเป้าหมาย ร่างแผนยุทธศาสตร์จัดการศึกษาเพื่อสร้างเมืองตากเป็นเมืองภูมิภาคอาเซียน ประสานให้เกิดการทำงานด้านการศึกษาข้ามแดนที่มีประสิทธิภาพ ตอบโจทย์การสร้าง “ทรัพยากรร่วม” ให้แก่พื้นที่

4. ถอดบทเรียนตัวอย่าง “คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดชุมพร” ที่ประสบความสำเร็จ 5. จังหวัดยังไม่มีนโยบายขยายความร่วมมือด้านการศึกษาไปยังเครือข่ายภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะเมืองเมียวดี-พะอานที่เป็นจุดรอยต่อสำคัญ	ชายแดนจังหวัดตากได้ 4. ขอให้ใช้กรณีตัวอย่าง จังหวัดชุมพร ที่ประสบความสำเร็จในการวางแนวทางการจัดการศึกษาของจังหวัด เพราะมีบริบทคล้ายกันและสถานการณ์หนักกว่าจังหวัดตากมาก แต่ทำสำเร็จได้ โดยให้คณะอนุคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา) ร่างแผนยุทธศาสตร์เรียกว่า “ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาประชาคมอาเซียน” นำเข้าคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดตาก (กศจ. ตาก) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ขับเคลื่อนแผนและงบจังหวัดมาพัฒนาพื้นที่ชายแดนจังหวัดตากได้ 5. บริบทสถานการณ์ที่เพิ่มขึ้น ไม่ว่า หลักสูตร NFPE ของเมียนมาร์ที่เข้ามา การเปิดกว้างของรัฐบาลเมียนมาร์ยอมรับมิติทางการเมืองกับรัฐบาลของรัฐกะเหรี่ยงเกิดความร่วมมือด้านการศึกษา หน่วยงานรัฐจังหวัดตากควรเห็นบรรยากาศเช่นนี้ เป็น “โอกาส” ในการขยายความร่วมมือทำงานด้านการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานการศึกษาในจังหวัดเมียวดี หรือพะอาน เมืองชายแดนจังหวัดตากได้ง่ายและสะดวกขึ้น และอาจเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาลกลางไทยต่อไป
ปัญหาระดับปฏิบัติงาน 1.ปัญหาการสอนภาษาไทย/ภาษาเมียนมาร์ให้เด็กไทย ท้องถิ่นในโรงเรียนรัฐและเด็กเมียนมาร์ในศูนย์การเรียน ปัญหาการสอนภาษาไทยให้เด็กข้ามชาติ พบว่า เนื้อหายาก ต้องตีความจากระดับพื้นฐานภาษาไทยของเด็กที่มีไม่เท่ากัน และเด็กเอง เวลาทำกิจกรรม ไม่ค่อยกล้าแสดงออก ดินนิสัยชอบท่องจำ ทำให้เด็กไม่สามารถวิเคราะห์หรือตอบได้ใน	ข้อเสนอ คือ เป็นไปได้หรือไม่ที่จะลองใช้แบบเรียนอื่นๆ เช่นหลายศูนย์การเรียนฯ เลือกใช้แบบฝึกภาษาไทยชุดอื่นที่เข้าใจง่ายขึ้น ศูนย์วัดด้าใช้แบบฝึกภาษาไทย มานี มานะ แทน เพราะเด็กเข้าใจง่ายมากกว่า นอกจากนี้ ครูผู้สอนอาจใช้ระบบ “เพื่อนช่วยเพื่อน” ที่ไม่เข้าใจ สอนให้คำในชีวิตประจำวัน ฝึกฝนระหว่างเล่น พร้อมยกตัวอย่าง

ประเด็นอื่นนอกเหนือจากในหนังสือได้ ปัญหาการสอนภาษาเมียนมาร์ให้เด็กไทย พบปัญหาว่า เด็กไทยท้องถิ่นจังหวัดตากไม่มีแรงบันดาลใจในการเรียน ภาษาเมียนมาร์ และคิดว่า ยากเกินไป จึงไม่ชอบเรียน	ส่วนประเด็นเด็กไทยเรียนภาษาเมียนมาร์ มีการเสนอว่า เป็นไปได้หรือไม่ ที่จะสร้างแรงบันดาลใจให้เด็กไทยท้องถิ่น มีความต้องการเรียนภาษาเมียนมาร์และอังกฤษเพื่ออนาคตของตนเอง หรือเปลี่ยนให้เด็กไทยท้องถิ่นเรียนภาษาเมียนมาร์ เป็น “วิชาบังคับ” เพื่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
2. ปัญหาทางปฏิบัติกับหน่วยงานความมั่นคง (เอกสาร แสดงสถานะบุคคล) กรณีแรก ครูเมียนมาร์ประสบปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานความ มั่นคงไทย ในปีค.ศ. 2016 เกิดปัญหาหนักขึ้น เพราะ กฎหมายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลไทย จับกุมอย่างเข้มข้น กับผู้ที่ไม่มีบัตรแรงงาน หรือบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย ส่งผลให้ช่วง 2 ปีที่ผ่านมา มีครูในศูนย์การเรียนรู้ ถูกจับกุม จำนวนมาก เนื่องจากครูมีบัตรแสดงสถานะบุคคลแตกต่างกันออกไป กรณีที่สอง การออกวุฒิบัตรให้นักศึกษาที่เรียนจบใน โรงเรียนไทยหรือการที่เด็กสามารถลงทะเบียนเรียนได้ หรือไม่ เพราะนักเรียนเด็กข้ามชาติไม่มีเอกสารแสดงสถานะ บุคคล ปัญหาเรื่องเด็กลงทะเบียนเรียนได้หรือไม่ มาจากปัญหา	ที่ผ่านมาหน่วยงานรัฐและองค์กรเอกชนในอำเภอแม่สอด และหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นฝั่งเมียนมาร์รับทราบ สถานการณ์การสอนของศูนย์การเรียนรู้ มาตลอด ทำหนังสือรับรองสถานภาพครูให้แก่ครูเมียนมาร์ ไม่ว่า ครูในศูนย์การ เรียนฯ หรือ ครูเมียนมาร์ที่มาสอนในหลักสูตร NFPE ข้อเสนอระยะต่อไปที่เป็นไปได้ คือ การหารือร่วมกันระหว่าง หน่วยงานการศึกษาระหว่างจังหวัดเมียวดี รัฐกะเหรี่ยง กับจังหวัดตาก โดยฝั่งเมียวดี มีหน่วยงาน ได้แก่ Department of Alternative Education (DAE) และสมาคมครูเมียน มาร์ (Burmese Migrant Teacher Association ,BMTA) BMTA พร้อมขับเคลื่อนการเจรจากับฝั่งไทย รวมทั้งการยื่น เรื่องเสนอต่อกระทรวงแรงงานฯ ให้บรรจุการรับรองอาชีพครูให้สามารถทำงานในประเทศไทยได้ เป็นต้น กระทรวงศึกษาธิการได้เคยแก้ปัญหาการออกวุฒิบัตร โดยออกระเบียบให้สถาบันการศึกษาเขียนระบุไว้ใน “ใบสุทธิ” หลักฐานการศึกษาว่า บุคคลผู้นี้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรได้จบการศึกษาตามเกณฑ์ของสถาบัน แต่ทาง ปฏิบัติสถาบันการศึกษาไม่ดำเนินการต่อ เพราะไม่เข้าใจว่าจะออกได้อย่างไร มีข้อเสนอในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กข้ามชาติและคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย ในกรณีเด็กที่ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก คือ สถานศึกษาต้องรวบรวมข้อมูลเด็กประสานงานไปยังฝ่ายทะเบียนในท้องที่จัดทำทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มี สัญชาติไทย ตาม มาตรา 38 ของพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร และขอให้ยกเลิกคุณสมบัติของนักเรียนที่ระบุไว้ตาม ข้อ 6 (3) ค. ที่ระบุว่า “เป็นนักเรียนที่มีเลขประจำตัวประชาชนที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย” ตามระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยมาตรการการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายหัว พ.ศ. 2558 และ

ทางปฏิบัติที่มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยต้องแสดงหลักฐานการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 กำหนดให้โรงเรียนในพื้นที่ต้องการเอกสารแสดงสถานะบุคคล ระบุไว้ตามข้อ 6 (3) ค. ว่า “เป็นนักเรียนที่มีเลขประจำตัวประชาชนที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย” ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยมาตรการการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายหัว พ.ศ. 2558 และดำเนินการจัดสรรงบรายหัวให้แก่ นักเรียนทุกคนที่เรียนอยู่จริงในโรงเรียน	ดำเนินการจัดสรรงบรายหัวให้แก่ นักเรียนทุกคนที่เรียนอยู่จริงในโรงเรียน นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้มองเรื่องการนำวุฒิบัตร หรือประกาศนียบัตรไปศึกษาต่อให้ข้ามพ้นประเด็นเรื่องสัญชาติไปสู่ความเข้าใจที่เปิดกว้างขึ้น เช่น การนำวุฒิบัตรหรือประกาศนียบัตรไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นควรเปิดให้ในสถานะที่คนเหล่านี้จะเป็น “ลูกค่าทางการศึกษา” ต่อไป ไม่แตกต่างไปจากนักศึกษาต่างชาติอื่นๆ ที่เข้ามาศึกษาต่อในประเทศไทย
ปัญหาบุคลากรครูและความคิดในการทำงานที่ไม่เท่าเทียมกัน <i>ประการแรก</i> การจ้างครูสองฝั่งที่มีเงินเดือนไม่เท่ากันส่งผลให้เกิดความรู้สึกลดน้อยใจ และรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม <i>ประการที่สอง</i> ครูไทยที่จ้างไม่มีความต่อเนื่อง	เป็นไปได้หรือไม่ ที่จะหาครูไทยมาช่วยสอนภาษาไทยในศูนย์การเรียนอย่างต่อเนื่อง หรือลองคิดระบบอื่นๆ เข้ามาช่วยทดแทน เช่น นำนักศึกษาฝึกสอนจากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยในพื้นที่จังหวัดตาก หรือจังหวัดใกล้เคียง มาช่วยสอนในศูนย์ฯ หรือพัฒนาระบบเทคโนโลยีช่วยสอนมากขึ้น
ปัญหาการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ปี 2551	ปัญหาเรื่องการทำงาน job description ภารกิจหลักของครูที่เลี้ยงไม่ได้ให้มาสอนโดยตรง แต่มาบริหารการเรียนการสอนให้หลักสูตร เช่น หาครู หาวิทยากรเก่งๆ มาสอนเด็กเพื่อให้ตรงตามมาตรฐานของกศน.ที่ต้องประกันคุณภาพ

ปัญหาความสับสนของระบบการจัดการบุคลากรครู

ปัญหาเรื่องการทำงาน job description ของครู 3

กลุ่ม กลุ่มแรก ครูจากศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (ครู ศรช.) เรียกว่า “ครูพี่เลี้ยง” จัดการศึกษาให้ศูนย์การเรียนรู้ อัตราจ้างของ กศน.จบปริญญาตรี ช่วยสอนเสริมให้คำแนะนำครูประจำกลุ่ม/ครูอาสาสมัคร **กลุ่มที่สอง** ครูประจำกลุ่ม ครูในศูนย์การเรียนรู้แต่งตั้งโดย กศน. ให้สอนในหลักสูตร กศน. พิเศษ ต้องมีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป แต่ไม่ต้องเรียนจบครูมาโดยตรงและมีนักเรียนเรียนด้วยมากกว่า 40 คนขึ้นไป และ **กลุ่มที่สาม** ครูอาสาสมัคร สอนในศูนย์การเรียนรู้ เป็นครูไทยรับผิดชอบสอนภาษาไทยให้เด็กในศูนย์ฯ ในห้องเรียน กศน. พิเศษเพิ่มจากงานที่ทำอยู่ ได้รับค่าตอบแทนจากศูนย์ฯ ทางเดียว

ข้อจำกัดในการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับครูประจำกลุ่มที่เป็นบุคคลภายนอก ต้องมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ทำให้จัดหาครูประจำกลุ่มสำหรับสอนกลุ่มผู้ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรได้ยากนัก

ปัญหาเรื่องเนื้อหาหลักสูตร กศน. ยังไม่สอดคล้องกับผู้เรียน

5 รายวิชาหลักบังคับออกแบบเนื้อหาวิชามาจาก

กับสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (สมศ) กระทรวงศึกษาธิการ เช่น ปัญหาการสอนภาษาไทย

ศูนย์การเรียนรู้ขนาดใหญ่ที่มีครูเพียงพอได้เคยไปสอนให้ศูนย์การเรียนรู้ขนาดเล็ก ให้เด็กสอบให้ผ่าน แต่ก็พบปัญหาว่า แต่ละศูนย์การศึกษามีบุคลากรน้อย ขณะที่ศูนย์การเรียนรู้ขนาดเล็ก ก็ติดปัญหาเรื่องการเดินทางและความปลอดภัยในการนำเด็กออกมาเรียนนอกพื้นที่

ข้อจำกัดในการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับครูประจำกลุ่ม ควรพิจารณากำหนดคุณสมบัติครูประจำกลุ่มที่เป็นบุคคลภายนอกให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา ความต้องการ ของผู้เรียนและเหมาะสมกับสภาพของศูนย์การเรียนรู้ ของภาคีเครือข่าย เช่น วุฒิการศึกษาอาจต่ำกว่าปริญญาตรี แต่มีประสบการณ์การจัดการเรียนการสอน และเปิดโอกาสแก่ครูประจำกลุ่มที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้าร่วม เพื่อให้สามารถช่วยสอนและสื่อสารกับผู้เรียนในภาษาเดียวกัน ทำให้ภาคีเครือข่ายศูนย์การเรียนรู้ฯ มีส่วนร่วมจัดการศึกษามากขึ้น ขณะที่ก็ลดภาระงานและปัญหาอุปสรรคของ กศน. ที่มีครูไม่พอ งานล้นมือ และเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้น้อยกว่า

แก้ปัญหาด้วยการใช้หลักสูตรของผู้ที่ไม่รู้หนังสือ เพราะเด็กข้ามชาติ มีปัญหาเรื่องภาษาและการคิดวิเคราะห์จึงทำได้ยาก เมื่อปรับปรุง ทำให้เลือกใช้เนื้อหาของผู้ที่ไม่รู้หนังสือเข้ามาแทน แต่ยังไม่สำเร็จผล

ส่วนกลางตามหลักสูตรของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ปี 2551 ทำให้เกิดปัญหาการเข้าใจคำศัพท์และการตีความที่เด็กข้ามชาติซึ่งยังไม่เข้าใจภาษาไทย สอบไม่ผ่านการประเมินในรายวิชาบังคับของหลักสูตร	
ปัญหาเด็กออกกลางคันในการเรียนหลักสูตร กศน. เด็กมีหลายหลักสูตรให้เลือกเรียนและน่าจะถือว่าการแข่งขัน เพราะ บางศูนย์ฯ เด็กเรียนหลักสูตรเดียวของกศน. แต่บางศูนย์การเรียนเด็กเรียน 2 หลักสูตรพร้อมกันในวันเดียว ทำให้หนักเกินไปสำหรับเด็ก	จะอย่างไรให้มีระบบการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่นสอดคล้องกับสถานะเคลื่อนย้ายเหมือนที่กระทรวงศึกษาธิการของรัฐบาลเมียนมาร์ทำและมีความก้าวหน้า ให้อย่างไรให้ระบบการเทียบโอนของ กศน.ไทยมีมาตรฐานเทียบโอนได้กับที่อื่น การเลือกเรียนทั้ง 2 หลักสูตรเป็นผลมาจากผู้ปกครองเองก็คาดหวังว่า เด็กจะได้วุฒิจากประเทศไทย กศน.ไทยเพื่อออกไปประกอบอาชีพที่กว้างขึ้น
ปัญหาการเทียบโอนเด็กไปสู่การศึกษาที่สูงขึ้น สถาบันการศึกษาในระดับสูงขึ้นไปพร้อมเชื่อมต่อเด็กที่มีศักยภาพ พร้อมให้การศึกษาแก่เด็กในการพัฒนาจังหวัดตาก เช่น วิทยาลัยชุมชนตาก มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร หรือมหาวิทยาลัยในพื้นที่ใกล้เคียง พร้อมรับไปเรียนต่อในระดับอนุปริญาเปิดหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ แต่ยังติดขัดกับกฎระเบียบเรื่องวุฒิการศึกษา เรื่องสัญชาติ มากกว่าจะให้ความสนใจเรื่องการพัฒนาเด็กเพื่อพื้นที่	จะอย่างไรให้ระบบกลไกการเทียบโอนย้ายหน่วยกิตของเด็กที่ต้องการเรียนระดับสูงขึ้นไปมีความสะดวกมากขึ้น ทำอย่างไรที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันการศึกษาในระดับสูง ที่พร้อมเชื่อมต่อให้แก่การศึกษาในจังหวัดตาก เช่น วิทยาลัยชุมชนตาก มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร หรือมหาวิทยาลัยในพื้นที่ใกล้เคียงพร้อมรับเด็กเรียนต่อเพื่อเป็นแหล่งให้ความรู้เฉพาะในการพัฒนาจังหวัดตาก เหมือนที่ Youth Connect องค์กรพัฒนาไปแล้วในสเกลเล็ก ขยายและสานต่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติ ออกแบบระบบการเทียบโอนทำให้เด็กข้ามชาติหรือเด็กท้องถิ่นที่เมื่อจบชั้นพื้นฐานสามารถเรียนต่อวิทยาลัยชุมชนในพื้นที่ และหรือเรียนต่อในระดับปริญญาตรีได้อย่างสะดวกบนความร่วมมือระหว่างสถาบัน หรือทำให้วิทยาลัยในพื้นที่จัดอบรมเสริมสร้างความรู้เฉพาะเชิงวิชาชีพให้กับจังหวัดตากได้ เช่น ที่มีศูนย์การเรียน 1 ศูนย์เริ่มสร้างความร่วมมือกับวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เขตพื้นที่ตาก ส่งนักศึกษาเข้าฝึกงาน เป็นต้น

บทที่ 4

สุขภาพชายแดนกับอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ : การใช้ทรัพยากรร่วม (มนุษย์) พัฒนาเมืองชายแดน

นโยบายรัฐบาลด้านสาธารณสุขชายแดน โดยกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดนออกมาแล้วจนถึงปัจจุบันรวม 3 ฉบับ คือ แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดน ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2550-2554) แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2555-2559) และสุดท้ายคือ แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) ทั้ง 3 ฉบับมีวิสัยทัศน์ชัดเจนว่า ต้องการให้ประชากรทุกกลุ่มไม่เลือกสัญชาติที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ชายแดนมีสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีถ้วนหน้า ที่ใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดชายแดนได้ทำงานอย่างต่อเนื่อง เป็นเครื่องมือวางแผนทำงาน จัดสรรงบประมาณทรัพยากรด้านสุขภาพประชากรกลุ่มแรงงานข้ามชาติและงานสาธารณสุขชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดนทั้ง 3 ฉบับแล้ว กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์เฉพาะเพิ่มเติม คือ แผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564 (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข,2559)¹ ใน 10 จังหวัดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ระยะแรก 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก ตรัง สระแก้ว มุกดาหาร และสงขลา และระยะสอง 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย นครพนม เชียงราย กาญจนบุรี และนราธิวาส) ตามนโยบายของรัฐบาลพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ต้องการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทยในพื้นที่ชายแดนดังกล่าว

โดยหลักการใหญ่ของทั้ง 3 แผนแม่บทและแผนสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มศักยภาพการรองรับและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขชายแดน อย่างไรก็ตาม จะพบว่าแผนแม่บทฉบับที่ 3 (พ.ศ.2560-2564) กำลังเริ่มให้ความสำคัญกับระบบและกลไกการป้องกันและเฝ้าระวังโรคข้ามแดนในระดับล่างสุด ในระดับชุมชนที่ใกล้ชิดกับประชากรข้ามแดนมากที่สุด คือ การสร้างระบบและใช้กลไกคนต่างชาติช่วยดูแลเฝ้าระวังสุขภาพชายแดน ในที่นี้ หมายถึง อาสาสมัครหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครต่างชาติ (อสต.)² ระบบหมู่บ้านคู่ขนาน (Twin village) ซึ่งเชื่อว่าการใช้ระบบกลไกดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดการความเสี่ยงด้านสุขภาพชายแดน

แผนแม่บทฉบับที่ 3 ดังกล่าว ถือเป็นการยอมรับผลงานของอาสาสมัครต่างชาติ (อสต.) มากขึ้นในการทำงานของ อสต. ที่ไม่เพียงเป็นผู้ประสานงานด้านภาษาเท่านั้น แต่ยังมามีบทบาทหน้าที่ในการเฝ้าระวังป้องกันปัญหาโรคข้ามแดน และช่วยให้บริการสาธารณสุขมูลฐานให้กับประชากรต่างชาติ แรงงานข้ามชาติและคนข้ามแดนบริเวณชายแดนได้เป็นอย่างดี

¹ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. 2559. แผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564. http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/sez_full.pdf (สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2561)

² อาสาสมัครสาธารณสุขชาวต่างชาติเรียกสั้นๆ ว่า อสต. หรือบางทีก็เรียกบุคคลากรสาธารณสุขต่างชาติ หรือ อสม. บั๊ดดี้ (หมายถึงการทำงานคู่ขนานไปกับ อสม. ไทย) หรือ พนักงานสาธารณสุขชาวต่างชาติ

งานศึกษาประเด็นสุขภาพ 3 โครงการ ได้แก่ เครือข่ายสุขภาพชายแดนและบริการสุขภาพพื้นฐาน: การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด โดยเทพินทร์และคณะ (2561) โครงการพัฒนาระบบจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว เชียงราย-บ่อแก้ว โดย พิษณุรักษ์และคณะ (2561) และโครงการการจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดมุกดาหาร โดย สุริย์ และคณะ (2561) ภายใต้ชุดโครงการนี้ (2561) มีข้อค้นพบร่วมกัน ตอกย้ำให้เห็นว่า กลไก “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ” (อสต.) หรือผู้นำชุมชนต่างชาติชายแดนที่ทำงานในระบบของ “ศูนย์สุขภาพชุมชน” ระบบหมู่บ้านคู่ขนาน (Twin village) (สุริย์ และคณะ, 2561; พิษณุรักษ์และคณะ, 2561) เป็นกลไกระดับล่างที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการเชื่อมต่อชุมชนต่างชาติชายแดนกับสาธารณสุขของรัฐไทย-พม่าและภาคีเครือข่ายเอกชน ด้านสุขภาพ อสต. ศูนย์สุขภาพชุมชนและระบบหมู่บ้านคู่ขนานจึงควรได้รับความสำคัญมากกว่านี้ ด้วยการพัฒนาให้เป็น “เครื่องมือเชิงองค์กร” สร้างปรกการกันโรค ลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อมูลในทางปฏิบัติก่อนหน้านี้ จะพบว่า บริเวณพื้นที่ชายแดนได้ให้การยอมรับการทำงานของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) อย่างไม่เป็นทางการ ด้วยเพราะผลงานของความร่วมมือระหว่าง อสต. ศูนย์สุขภาพชุมชนและหมู่บ้านคู่ขนานมีปรากฏเป็นที่ยอมรับมากกว่า 20 ปี เจ้าหน้าที่สาธารณสุขบริเวณจังหวัดชายแดนพึงพาขอความช่วยเหลือกลไกระดับล่างสุด โดยเฉพาะกลุ่มอสต.อย่างเข้มข้นแบบไม่เป็นทางการและนอกระบบกฎหมายมาต่อเนื่องยาวนาน เพื่อร้องขอให้มิจิตอาสาช่วยเหลืองานด้านสาธารณสุข ให้ทำงานเชิงเฝ้าระวัง ป้องกันโรคและงานสาธารณสุขพื้นฐานที่ชายแดนให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งเพื่อตอบโจทยสิทธิความเป็นมนุษย์ และเพื่อดำเนินตามข้อตกลงของกฎอนามัยระหว่างประเทศ (IHR 2005) ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามไว้

แม้ว่า แผนแม่บทฉบับที่ 3 (พ.ศ.2560-2564) ของกระทรวงสาธารณสุขและนโยบายรัฐจากส่วนกลางได้เริ่มให้ความสำคัญกับระบบและกลไกคนต่างชาติให้ช่วยเหลือเฝ้าระวังปัญหาสาธารณสุขชายแดนและแรงงานข้ามชาติมากขึ้นก็ตาม และมีเป้าหมายที่ดีให้ประชากรทุกคนไม่เลือกสัญชาติใดที่อาศัยอยู่ในเขตชายแดนและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้รับบริการสุขภาพและสาธารณสุขอย่างทั่วถึง มีหลักประกันสุขภาพสามารถเข้าถึงบริการได้ แต่กลับพบว่า แผนแม่บทฉบับที่ 3 ของกระทรวงสาธารณสุขยังให้ความสำคัญการทำงานสาธารณสุขชายแดนแบบแยกส่วนและเลือกปฏิบัติ วางอยู่บนพื้นฐานความคิดแบ่งแยกระหว่าง “เขา” กับ “เรา” ทั้งในทางกฎหมายที่มีข้อจำกัดและในเชิงนโยบายแบบ “ปิด” จำแนกแยกแยะคนบนความเป็นพลเมืองมากกว่าจะมองผลที่ได้รับสำหรับพื้นที่ชายแดนในระยะยาวในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชายแดนได้

แผนแม่บทและนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางเหล่านี้สะท้อนให้เห็นวิธีคิดมุมมองที่มีต่อพื้นที่ชายแดนแบบเดิมที่รัฐชาติยึดติดกับอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial sovereignty) ควบคุมกำกับประชากร การเคลื่อนย้ายและประเด็นที่รัฐเชื่อว่าสั่นคลอนความมั่นคงของชาติ วิธีคิดเช่นนี้ ส่งผลให้เกิดสภาวะ “ความอึดหลักอึดเหลือ” (Predicament) ที่ด้านหนึ่ง รัฐส่วนกลาง หน่วยงานปกครอง ยึดมั่นในกฎหมายพลเมืองบนวิธีคิดแบบพลเมืองและอธิปไตยเหนือดินแดนในการทำงาน ทำให้มอง อสต. (ผ่านการเคลื่อนย้ายเข้าเมืองเป็นแรงงาน) เป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่อีกด้าน ก็ร้องขอให้ อสต. มีจิตอาสาช่วยเหลืองานด้านสาธารณสุข ท่ามกลางปัญหาสาธารณสุขชายแดนที่เกิดขึ้นเพิ่มพูนทวี สภาวะ “ความอึดหลักอึดเหลือ” เช่นนี้ จะทำให้การทำงานและการใช้งาน อสต. ที่หน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดนเคยทำมาก่อนหน้าไร้ผลประสิทธิภาพ เพราะหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะจากส่วนกลางและ

หน่วยงานปกครองยังไม่เข้าใจบริบทใหม่ๆ ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น แทนที่รัฐจะมีมุมมองแบบ “ปิด” จำแนกทรัพยากรคนทำงานบนความเป็น “พลเมือง” เห็น “เป็นคนอื่น” คุกคามความมั่นคงและละเมิดซึ่งกฎหมายไทย ควรเปลี่ยนมาเห็นเป็น “โอกาส” ในการแก้ไขปัญหาความร่วมมือเพื่อประโยชน์ด้านสาธารณสุขโดยรวมของพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ชั้นในใจกลางประเทศ ปัญหาการไม่ยอมรับการทำงานของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ หรือ อสต. อย่างเป็นทางการ จะทำให้เกิดหลักประกันในการทำงานของ อสต. ลดปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาสาธารณสุขชายแดนให้เกิดความต่อเนื่องยั่งยืนได้

นโยบายรัฐกับการจัดการปัญหาสาธารณสุขชายแดน

บริบทเงื่อนไขที่มาในการทำนโยบายสาธารณสุขชายแดน

การจัดทำนโยบายสาธารณสุขชายแดนของประเทศไทย กล่าวได้ว่า วางอยู่บนบริบทที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 บริบทใหญ่ คือ บริบทแรก เป็นแรงผลักดันจากภายนอก จากหลักการระเบียบปฏิบัติสากลที่ประเทศไทยเข้าไปร่วมลงนามเป็นกติกาสากลไม่ว่า ระดับโลก และระดับภูมิภาคเอเชีย กับอีกบริบทสำคัญ คือ การเปิดชายแดนเพื่อคาดหวังการขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจตามนโยบายของประเทศไทย ไม่ว่า จากแรงผลักดันของกรอบการสร้างภูมิภาคอาเซียนเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ การออกแบบจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นตามจังหวัดชายแดนเพื่อตอบสนองเป้าหมายการขยายตัวของเศรษฐกิจชายแดน บริบทสถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสถานะชายแดนทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

บริบทแรก การจัดระบบบริการเพื่อเฝ้าระวังและป้องกันโรคตามระเบียบสากลที่สำคัญ คือ ภายใต้อาณัติระหว่างประเทศ (International Health Regulations-IHR) ปี ค.ศ. 2005 (ที่เรียก IHR 2005)³ ที่ไทยในฐานะหนึ่งในสมาชิกองค์การอนามัยโลก (World Health Organization-WHO) ต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันโรคและสุขภาพที่ (อาจ) ก่อให้เกิดภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2550 เห็นชอบให้ไทยดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 (2005) ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Treaty) IHR 2005 มี 66 มาตราที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่บทนิยาม ขอบเขต หลักการและอำนาจความรับผิดชอบ การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำการดำเนินการด้านสาธารณสุข การดำเนินการตามช่องทางเข้าออก (Point of Entry-PoE) หลักการสำคัญตาม IHR 2005 จะเน้นสมรรถนะหลัก/ศักยภาพในการเฝ้าระวัง เตรียมความพร้อมและการตอบโต้ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ มีเครื่องมือตัดสินใจหรือประเมินแจ้งเหตุฉุกเฉินด้านสาธารณสุขได้ทันสถานการณ์ สามารถวินิจฉัยการระบาดภัยคุกคามทางสาธารณสุขได้ครอบคลุมพื้นที่ที่ดูแล ทีมเฝ้าระวังสอบสวนโรคเคลื่อนที่เร็ว หรือ ทีมเอส อาร์ อาร์ ที (SRRT) ที่มีอยู่ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด เขต ประเทศ จะเข้าไปตรวจสอบและควบคุมโรคเบื้องต้นทันที โดยทั้งหมดนี้สามารถลดความเสี่ยงด้านสาธารณสุข (Public Health Risks) ลดภาวะอันตรายด้านสาธารณสุข (Public Health Hazards) ที่อาจทำให้เกิดภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ (Public Health Emergency of International Concern หรือ PHEIC) หลักการ IHR 2005 นี้ แม้ว่า จะเน้นความสามารถในการป้องกันโรคที่ (อาจ) ก่อให้เกิดภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ ปกป้องผู้คนจากการแพร่กระจายโรคข้ามแดน แต่ในหลักการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานจะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่ขาดการเคารพศักดิ์ศรี สิทธิมนุษยชน เสรีภาพพื้นฐานของบุคคล

³ โปรดดูเพิ่มเติมที่ <http://203.157.15.110/ihr/ebook/IHR%20Edition%203.pdf> (สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

ประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทั้งหมดได้รับหลักการ IHR 2005 ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกประชาคมอาเซียนได้รับหลักการด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การตั้งประชาคมอาเซียนเป็นอีกแรงผลักดันที่ทำให้ไทยต้องปฏิบัติตามกฎบัตรอาเซียน (the ASEAN Charter) ว่าด้วยการเสริมสร้างประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered ASEAN Community) แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน หัวข้อการคุ้มครองและสวัสดิการสังคม ทำให้รัฐไทยต้องเตรียมการด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การส่งเสริมความมั่นคงและความปลอดภัยด้านอาหาร การเข้าถึงการดูแลสุขภาพและส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีสุขภาพสมบูรณ์ การเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมโรคติดต่อ และการสร้างรัฐที่พร้อมรับกับภัยพิบัติและประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น ส่งเสริมการประสานงานและการวางแผนร่วมกันในหลายภาคส่วนในเรื่องการเตรียมความพร้อมและการรับมือกับโรคระบาดต่างๆ ในระดับภูมิภาค

บริบทที่สอง บริบทเศรษฐกิจชายแดนที่ขยายตัวตามกรอบการสร้างภูมิภาคนิยม (โดยเฉพาะการรวมกลุ่มในภูมิภาคเอเชียภายใต้กรอบการค้าเสรีของอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย และการเป็นประชาคมอาเซียนในปีพ.ศ. 2558) ที่เปิดเขตจังหวัดชายแดนให้มีการติดต่อค้าขายอย่างเป็นทางการ ปรับเปลี่ยนลักษณะชายแดนจากเดิมที่เคยเป็น “ชายแดนทางการเมือง” (Political Border) เพื่อรักษาความมั่นคงและอธิปไตยเหนือดินแดนของประเทศ ไปสู่ลักษณะชายแดนเศรษฐกิจ (Economic Border) ปรับกฎกติกาการเคลื่อนย้ายข้ามผ่านเขตแดนอธิปไตยของประเทศให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น (Flexible border and regulation) บริบทดังกล่าวมีผลให้เศรษฐกิจชายแดนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามแดนเคลื่อนย้ายได้สะดวกรวดเร็วขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ไม่เพียงเศรษฐกิจ สินค้า การเดินทางของผู้คน (บางกลุ่ม) ที่ข้ามแดนได้สะดวกเท่านั้น หากแต่ผู้คนสังคมวัฒนธรรมและโรคภัยสุขภาพที่อาจมาพร้อมการเดินทางข้ามแดนเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน เช่น การเคลื่อนย้ายประชากร สินค้า อาหาร สารเคมี เครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้กัมมันตรังสีและนิวเคลียร์ สัตว์ข้ามประเทศผ่านช่องทางเข้าออกตามชายแดน หรือเชื้อโรคที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภาวะอันตรายด้านสาธารณสุข

จากทั้งสองบริบทที่ค่อยๆ มีความเข้มข้นของสถานการณ์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบริเวณพื้นที่ชายแดนมากขึ้น ในที่นี้ ก็สามารถสะท้อนให้เห็นได้จากพลวัตการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทด้านสาธารณสุขชายแดนจากค่อยๆ เริ่มไปสู่การทำแผนยุทธศาสตร์ที่ซับซ้อนขึ้น โดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

พลวัตการทำนโยบายและแผนแม่บทด้านสาธารณสุขชายแดน

รัฐไทยโดยกระทรวงสาธารณสุขได้จัดทำแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนขึ้นมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550 นับตั้งแต่กฎอนามัยระหว่างประเทศหรือ IHR 2005 เตรียมรับมือกับบริบทและแรงผลักดันที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับพัฒนาการของแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนมาจนถึงปัจจุบันมีทั้งหมด 3 แผนแล้ว โดยเริ่มจาก 1) แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550-2554 ภายใต้แรงผลักดันจาก IHR 2005 เป็นหลัก ทำให้แผนฉบับแรกมีความตั้งใจเริ่มต้นที่ต้องการให้ชุมชนในพื้นที่ชายแดนมีระบบบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ ประชาชนชายแดนเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง มีระบบเฝ้าระวังโรคที่มีประสิทธิภาพ สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ และประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่การเขียนในแผนแรก ยังเป็นการพูดในภาพรวมมากกว่าจะลงไปในรายละเอียดของการใช้ระบบและกลไกเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง

2) แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555-2559 เป็นแผนที่ทำงานสาธารณสุขชายแดนต่อเนื่องจากแผนแรก แต่ปรับให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 และปรับให้เข้าสภาพปัญหาในพื้นที่ที่มีอยู่มากขึ้น ให้ความสำคัญกับบริบทชายแดนทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนไปจากในประเทศและระหว่างประเทศ กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญที่เปลี่ยนไปจากแผนแรก คือ การดำเนินงานสาธารณสุขชายแดนร่วมระหว่างภาคีเครือข่ายใน/ระหว่างเขตชายแดน ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในและระหว่างประเทศ ไปพร้อมๆ กับการพัฒนาคุณภาพระบบบริการสาธารณสุข การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน เพื่อต่อบัณฑิตประสงค์เดียวกันกับแผนแรก คือ เพื่อทำให้ประชากรในพื้นที่ชายแดนมีสุขภาพที่ดีถ้วนหน้า

3) แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560-2564 คือฉบับที่กระทรวงสาธารณสุขกำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน เตรียมรับมืองานการเฝ้าระวัง เตรียมความพร้อมป้องกันโรคข้ามแดน แผนฉบับนี้ที่แตกต่างไปจาก 2 แผนแรก เพราะนอกจากจะใช้บริบทภายนอกในการจัดทำแผนแล้ว ยังได้ใช้กรอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (ด้านสาธารณสุข) กรอบการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 ด้านสาธารณสุข (ของกระทรวงสาธารณสุข และเน้น MOPH 4.0 หมายถึงการเพิ่มมูลค่าหรือการเพิ่มศักยภาพของการทำงาน นำนวัตกรรมมาเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย ที่นำมารวมไว้ในแผนแม่บทฉบับที่ 3 นี้ กล่าวคือ มีแผนแม่บทจำแนกแยกแยะพื้นที่ออกไปเป็น 2 แผนหลัก ได้แก่ **แผนแรก เรียกว่า แผนแม่บทสาธารณสุขเขตสุขภาพพิเศษ พ.ศ. 2560-2564** (กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข, 2559)⁴ แบ่งพื้นที่การทำงานภายใต้แผนนี้เป็น **พื้นที่สาธารณสุขชายแดนครอบคลุม 31 จังหวัดชายแดนทั่วประเทศ** ซึ่งมาจากฐานของแผนแม่บทฉบับที่ 1 และ 2 แต่ได้ขยายพื้นที่ออกไปสู่ **พื้นที่สาธารณสุขเขตพื้นที่เฉพาะที่มีกลุ่มประชากรต่างด้าวอาศัยอยู่ซึ่งครอบคลุม 77 จังหวัดทั่วประเทศ กับแผนที่สอง ที่เรียกว่า แผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564** (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข, 2559)⁵ ใน 10 จังหวัดเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (ระยะแรก 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก ตรัง สระแก้ว มุกดาหาร และสงขลา และระยะสอง 5 จังหวัด ได้แก่ หนองคาย นครพนม เชียงราย กาญจนบุรี และนราธิวาส

โดยภาพรวมแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560-2564 ที่มีองค์ประกอบของ 2 แผนพื้นที่หลักมีความคล้ายกันที่ **1.มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน** ที่ต้องการให้ประชากรในพื้นที่ชายแดนและในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ไม่ว่าจะเป็น คนไทยหรือประชากรต่างด้าวมียุทธศาสตร์ชีวิตและมีสุขภาพที่ดี **2. มีพันธกิจร่วมกัน** คือ การสร้างเสริม/พัฒนาระบบสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสาธารณสุข และเพิ่มศักยภาพระบบบริการสุขภาพ และระบบการดูแลสุขภาพประชาชนทุกสัญชาติในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ **3. มีเป้าหมายร่วมกัน** คือ 3.1 ให้ประชากรทุกคน ไม่ว่าจะเป็น สัญชาติใดที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนและในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้รับบริการสุขภาพและสาธารณสุขอย่างทั่วถึง มีหลักประกันสุขภาพสามารถเข้าถึงบริการได้

⁴ กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข. 2559. กรอบการดำเนินงานสาธารณสุข เขตสุขภาพพิเศษ พ.ศ. 2560 – 2564 (สาธารณสุขชายแดน) http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/2.Framework%20Special%20Health%20Areas.pdf (สืบค้นเมื่อ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2561)

⁵ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. 2559. แผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564. http://bps.moph.go.th/new_bps/sites/default/files/sez_full.pdf (สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2561)

อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดี และเจ็บป่วยด้วยโรคข้ามแดน (ในประชากรต่างด้าว) ลดลง 3.2 มีการจัดวางระบบสาธารณสุขเข้มแข็งและยั่งยืน มีสถานบริการสาธารณสุขมีคุณภาพมาตรฐานและเป็นมิตร

อย่างไรก็ตาม แผนแม่บททั้ง 2 แผน มีความแตกต่างกันเล็กน้อยในแง่ของยุทธศาสตร์ กล่าวคือ แผนแม่บทสาธารณสุขเขตสุขภาพพิเศษ พ.ศ. 2560-2564 ซึ่งแบ่งแผนแม่บทเป็น 2 ส่วนสำคัญ **ส่วนแรก พื้นที่สาธารณสุขชายแดน** ใน 31 จังหวัดชายแดน มี 5 ยุทธศาสตร์สำคัญ คือ 1.ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดน 2.ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพผลิตภัณฑ์สุขภาพ 3.ยุทธศาสตร์การจัดการสุขภาพประชากร ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 4.ยุทธศาสตร์การพัฒนาความเข้มแข็งภาคีเครือข่าย ความร่วมมือภายในและระหว่างประเทศด้านสาธารณสุขชายแดน และ 5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการงานสาธารณสุขชายแดน **ส่วนที่สอง** สาธารณสุขในเขตพื้นที่เฉพาะที่มีประชากรต่างสัญชาติอาศัยอยู่ครอบคลุม 77 จังหวัดทั่วประเทศมี 6 ยุทธศาสตร์สำคัญ คือ 1. การมีส่วนร่วมของประชากรต่างสัญชาติและชุมชนในการดูแลสุขภาพตนเองและครอบครัว 2. การเสริมสร้างความร่วมมือของภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนช่วยดูแลสุขภาพประชากรต่างสัญชาติแบบบูรณาการ 3. การจัดระบบบริการสาธารณสุขสำหรับประชากรต่างด้าวอย่างเหมาะสม 4. การจัดระบบหลักประกันสุขภาพสำหรับประชากรต่างด้าวที่ครอบคลุม 5. การพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากร ข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศเอื้อต่อการดูแลสุขภาพประชากรต่างด้าว และ 6. การพัฒนานโยบายและกฎหมายด้านสาธารณสุขในกลุ่มประชากรต่างด้าว

ส่วนแผนยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุขเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2560-2564 เน้นใน 10 จังหวัดชายแดนที่ได้รับการเลือกให้ตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษประกอบไปด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ว่าด้วย 4R ได้แก่ 1) Ready – การเตรียมความพร้อมรับมือกับโรค การป้องกัน 2) Response การเพิ่มขีดความสามารถของระบบป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ ระบบส่งต่อผู้ป่วยและระบบคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพเพื่อตอบโต้ปัญหาสุขภาพในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 3) Reduce Risk การลดความเสี่ยงด้าน สาธารณสุข 4) Restructure การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

สิ่งที่น่าสนใจที่สุด และเป็นประเด็นที่บ่งชี้ต้องการหยิบยกมาจากแผนแม่บทดังกล่าว คือ ประเด็น **อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.)** กับการพัฒนากำลังคนและทักษะทางสาธารณสุขชายแดนเพื่อมาช่วยทำให้ยุทธศาสตร์ในแผนแม่บททั้งหมดนี้สำเร็จเป็นไปได้ โดยนำเอา อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจัดตั้งเขตสุขภาพพิเศษมีรูปดำเนินงานอย่างเป็นระบบในกระทรวงสาธารณสุขและภาครัฐ

อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) ภายใต้แผนแม่บทและนโยบายสาธารณสุขชายแดน

อาสาสมัครสาธารณสุขชาวต่างชาติ หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า อสต. หรือบุคคลากรสาธารณสุขต่างชาติ หรือ อสม. บัณฑิต (หมายถึงการทำงานคู่ขนานไปกับ อสม.ไทย) ไม่ได้ปรากฏอยู่ในแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 1 พ.ศ. 2550-2554 หรือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555-2559 มาตั้งแต่ต้น กล่าวถึงเพียงการใช้กลยุทธในการสร้างเครือข่ายและกลไกความร่วมมือระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศในพื้นที่ชายแดน และสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรภาคประชาชน เข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทาง การดำเนินงานสาธารณสุขชายแดนระดับชุมชน รวมทั้งพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาชนในการจัดระบบการเตือนภัยและเฝ้าระวังโรคที่เป็นภัยคุกคามในพื้นที่ชายแดน

แต่ในแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560-2564 กลับมีความน่าสนใจ ที่สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายรัฐบาลได้เริ่มให้ความสำคัญในเชิงหลักการกับการพัฒนากำลังคนด้านการผลิตอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติด (อสด.) ขึ้นเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการในแผนแม่บท เพื่อให้ความช่วยเหลืองานด้านสาธารณสุขชายแดน โดยตั้งเป้าว่า จะผลิตอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว หรือ อสต.จำนวน 1 คนให้สามารถดูแลประชากรต่างชาติดได้ 300 คน (ในที่นี้หมายถึงจำนวนประชากรต่างชาติดที่ขึ้นทะเบียนสิทธิ์ประกันสุขภาพเป็นหลัก) โดยกลุ่มผู้เข้ามาเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว คือ ประชากรต่างชาติดในจังหวัดชายแดนที่มีจิตอาสาช่วยเหลืองานด้านสาธารณสุข และได้รับการอบรมหลักสูตรอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติดจากหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่จัดขึ้นภายใต้การดูแลของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ตามแผนฉบับที่ 3 คาดว่าภายในปี พ.ศ. 2564 จะสามารถเพิ่มจำนวน อสต. ได้ถึง 7,000 คน (หรือร้อยละ 45 จากจำนวนเดิม คือ 15,550 คนทั่วประเทศ) โดยจัดสรรงบประมาณให้จำนวน 14,573,200 บาทให้กับการพัฒนา อสต.รายใหม่ทั่วประเทศ งบประมาณที่ตั้งเน้นไปที่การจัดอบรมหลักสูตรเป็นหลัก จัดทำคู่มือต้นแบบการอบรมแปลเป็นภาษาต่างๆ ทั้งลาว เวียดนาม พม่า และกัมพูชา และคู่มือสำหรับประชากรต่างด้าวในการใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทย

นอกจากนี้ แผนแม่บทยังได้กำหนดเนื้องานหลักให้แก่อสต. ทำหน้าที่ได้แก่ การช่วยเฝ้าระวังและป้องกันโรคในชุมชน การอำนวยความสะดวกด้านการสื่อสาร การประสานงานในชุมชนและถ่ายทอดความรู้ด้านสุขภาพและสาธารณสุขมูลฐานให้แก่กลุ่มประชากรต่างชาติดที่ดูแล การผลิต อสต. ที่กำหนดในแผนแม่บทสาธารณสุขเขตสุขภาพพิเศษคาดหวังว่า จะใช้กับพื้นที่เขตพิเศษชายแดนด้วย ได้แก่ พื้นที่สาธารณสุขชายแดน 31 จังหวัด พื้นที่เฉพาะที่มีประชากรต่างสัญชาติอาศัยอยู่ครอบคลุม 77 จังหวัดทั่วประเทศ พื้นที่สาธารณสุขทางทะเล 23 จังหวัด และพื้นที่สาธารณสุขเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก 3 จังหวัด ที่เป็นงานดูแลโดยกลุ่มสาธารณสุขเขตสุขภาพพิเศษ งานสาธารณสุขชายแดนโดยดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายของแผนแม่บทสาธารณสุขเขตสุขภาพพิเศษ พ.ศ. 2560-2564

การกำหนดการผลิต อสต. ไว้ในแผนแม่บทสาธารณสุขอาจถือเป็นจุดเด่นเชิงนโยบายที่กระทรวงสาธารณสุข แต่หากลองย้อนมองกลับไป จะพบความอึดอัดอั้นเหลือ (Predicament) ของการทำงานและการใช้งานอสต. ที่หน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดน องค์กรพัฒนาเอกชนต้องแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขในพื้นที่ตามเงื่อนไขและ



ทรัพยากรที่มีอยู่ของพื้นที่ ขณะที่ปัญหาด้านสาธารณสุขชายแดนเพิ่มพูนทวี

พัฒนาการของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (ออสต.)

นับตั้งแต่ช่วงปีพ.ศ. 2544-2549 ปัญหาแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงาน 3 สัญชาติ คือ ลาว พม่าและกัมพูชาหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก แรงงานต่างชาติเหล่านี้แสดงสภาวะ “ความอิหลักอิเหลื่อ” ของรัฐไทยและสังคมไทยอย่างมาก เพราะในทางกฎหมาย แรงงานต่างชาติเหล่านี้ คือ ผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่ในทางเศรษฐกิจกลับพบว่า นายจ้าง ผู้ประกอบการต่างแสวงหาแรงงานเหล่านี้จำนวนมากมาใช้เป็นแรงงาน ด้วยเพราะสภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยที่คนไทยเริ่มไม่ยอมทำงานกลุ่มไร้ฝีมือ และที่สำคัญด้วยเพราะ ค่าจ้างแรงงานราคาถูก ทำให้สามารถลดต้นทุนการผลิตได้ดี การเข้ามาของแรงงานต่างชาติ และสถานการณ์ดังกล่าวมีผลที่ตามมาต่อการดูแลเรื่องสิทธิ สวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ (กฤตยา และพันธุ์ทิพย์, 2548)⁶ ตลอดจนประเด็นสุขภาวะสุขภาพ โรคภัยไข้เจ็บที่กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ต้องคอยติดตามดูแล

ที่ผ่านมาปัญหาในพื้นที่ที่สำคัญที่สุด คือ การไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนแรงงานข้ามชาติ เพราะ *ปัญหาการสื่อสารด้านภาษา* ดังนั้น เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ประชากรต่างชาติ ซึ่งจะสามารถช่วยเหลือประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ภายหลัง จึงทำให้ในช่วงก่อนปีพ.ศ. 2549 หน่วยงานองค์กรต่างๆ จึงต้องการแก้ปัญหาเรื่องการสื่อสารและการเข้าไม่ถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติคนข้ามแดนบริเวณชายแดน หน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชนได้เสนอร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่ว่า หากให้แรงงานข้ามชาติหรือคนข้ามแดนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งช่วยแก้ปัญหาสุขภาวะสุขภาพและดูแลสอบถามเรื่องที่เกี่ยวข้อง ก็จะเป็นผลดีต่อการทำงานและต่อสุขภาพของแรงงานประชากรต่างชาติ และประชาชนไทยโดยรวมด้วย เป็นการให้คนในชุมชนเดียวกันช่วยดูแลร่วมกัน หลังจากนั้นหน่วยงานเหล่านี้จึงเสนอให้จ้างประชากรต่างชาติเข้ามาเป็นอาสาสมัครต่างชาติ (ออสต.) หรือพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) เพื่อทำหน้าที่เป็นล่ามประจำที่โรงพยาบาลและออกพื้นที่ทำงานส่งเสริมสุขภาพ ช่วยควบคุมโรคที่ต้องเฝ้าระวังร่วมกับโรงพยาบาลและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชายแดนและในพื้นที่ชุมชนแรงงานข้ามชาติ

ในช่วงเริ่มต้น มีทั้งโรงพยาบาลจ้างเอง เช่น โรงพยาบาลสังขละบุรี หรือโรงพยาบาลร่วมมือกับองค์กรเอกชน เช่น ที่ โรงพยาบาลแม่สอด สมุทรสาคร ระนอง ระยอง อย่างไรก็ตาม การจ้างงานดังกล่าวกลับประสบปัญหา เพราะตามมติคณะรัฐมนตรีช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2539-2543 (เรื่องการจ้างแรงงานต่างชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาให้ทำงานได้ชั่วคราว) อนุญาตให้จ้างงานแรงงานกลุ่มนี้ได้เพียงบางอาชีพเท่านั้น เช่น กรรมกร คนรับใช้ในบ้าน จึงไม่สามารถจัดประเภทให้แก่การจ้างงานนี้ได้ ทำให้องค์กรหลายแห่งต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หลบหลีกกฎหมายเพื่อประโยชน์โดยรวม ด้วยการจดทะเบียนจ้างออสต.หรือ พสต. ในงานประเภทที่ได้รับอนุญาตตามมติครม. แต่ไม่ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นจริง

จากนั้น องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และนานาชาติ ร่วมกับหน่วยงานกระทรวงสาธารณสุขได้เรียกร้องอย่างเป็นระบบ โดยกระทรวงสาธารณสุขเสนอเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีมติครม.เมื่อ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เห็นด้วยในหลักการให้สามารถจ้างงานอาสาสมัครต่างชาติ (ออสต.) หรือพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำไปสู่หลักปฏิบัติ กลับพบว่า กระทรวงแรงงานโดยคณะกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวมีความเห็นแย้ง และตั้งข้อสังเกตเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2549 ว่า แนวคิดให้คนต่างชาติเป็นผู้แทนช่วยดูแลเฝ้าระวังโรคในชุมชนที่คนต่างด้าวพักอาศัยเป็นแนวคิดที่ดี แต่ควรทำในรูป

⁶ กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2548. *คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

“อาสาสมัคร” และจ่ายค่าตอบแทนเป็นครั้งคราว เหตุผลเบื้องหลังที่กระทรวงแรงงานไม่อนุญาตให้กระทรวงสาธารณสุขจ้างคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานได้ เพราะเกรงว่า จะกลายเป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต้องจ้างในอนาคต สามารถใช้เป็นแบบอย่างได้

หลังจากนั้น สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ได้นำไปประยุกต์ใช้กับจังหวัดน่าน ร่อง 10 จังหวัด ได้แก่ ระยอง ชลบุรี สมุทรสาคร ระนอง ปัตตานี ตาก เชียงใหม่ สมุทรปราการ สงขลา และภูเก็ต โดยเริ่มให้สถานบริการจ้างแรงงานต่างชาติทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติขึ้นในสถานบริการ ปฏิบัติงานแบบเต็มเวลาและจ่ายค่าตอบแทนเป็นเบี้ยเลี้ยง ซึ่งสามารถลดปัญหาการสื่อสารระหว่างแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชาวไทยกับแรงงานต่างชาติได้เป็นอย่างดี สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ป่วยต่างชาติได้มากขึ้น และลดปัญหาความเสี่ยงเรื่องโรคและสุขภาพได้มากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี ในช่วงปีพ.ศ. 2551 เมื่อมีพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ออกมา กระทรวงแรงงานเสนอว่า หน่วยงานสาธารณสุขสามารถใช้การเพิ่มลักษณะงาน “ล่ามต่างด้าว” ให้เป็นงานที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำได้ เนื่องจากเห็นความสำคัญของล่ามแปลภาษาในกระบวนการจดทะเบียนแรงงาน การประชาสัมพันธ์ และการคุ้มครองสิทธิแรงงาน รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงแรงงาน แต่ทั้งนี้ งานอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติที่แรงงานต่างด้าวปฏิบัติงานในสถานบริการพยาบาลและที่อื่นๆ ยังเป็นงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ปัจจุบันอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าวยังถูกจ้างในลักษณะงานกรรมกร งานผู้รับใช้ในบ้านจากผู้ประกอบการและให้ปฏิบัติงานในหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว ซึ่งเป็นการจ้างที่ไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ เป็นเหตุให้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมบ่อยครั้ง (กฤตยา อาชวนิชกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552)⁷ แม้กรมบัญชีกลางตีความว่า สามารถใช้งบประมาณสุขภาพที่เก็บจากแรงงานต่างชาติดำเนินการจ่ายเป็นค่าตอบแทนได้ และปี พ.ศ. 2551 ก็มีการจ้างงานพสต.จริงในรูปอาสาสมัครเต็มเวลาทั้งในภาครัฐและเอกชนรวม 357 คน ใน 20 จังหวัดก็ตาม ปัญหาการถูกจับกุมอวด. ในฐานะที่เข้าเมืองทำงานอย่างผิดกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เกิดขึ้นอยู่เนืองๆ

ปัจจุบัน ความลักลั่นขัดแย้งเชิงนโยบายและการนำกฎหมายมาใช้ดำเนินการกับแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ก็ทำให้การจ้างงานพสต. หรืออวด. ประสบปัญหาเรื่อยมา เช่น เมื่อปีพ.ศ. 2560 รัฐบาลพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชาต้องการจัดการปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมืองอีกครั้ง จึงออกประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” ขึ้น ผลที่ตามมา ส่งผลกระทบต่อหน่วยบริการในพื้นที่ชายแดน และพื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ เช่น จ.ระนอง ตาก และที่อื่นๆ ที่ต้องให้บริการแรงงานข้ามชาติจากพม่า แต่ไม่สามารถจ้างพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) ชาวพม่ามาช่วยเป็นล่ามแปลภาษาและช่วยประสานงานออกเยี่ยมชุมชนได้ ทำให้การทำงานยากลำบากมากขึ้น เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระนอง (สสจ.ระนอง) ที่เคยสามารถสนับสนุนงบประมาณจ้าง พสต. ให้ไปประจำหน่วยบริการสาธารณสุขได้ ก็พบปัญหากฎหมายดังกล่าว ทำให้ สสจ.ระนองไม่สามารถจ้างได้เช่นเดิม แม้ว่า ทางสำนักงานจัดหางานจังหวัดได้ให้ความช่วยเหลือด้วยการเพิ่มอาชีพผู้ประสานงานภาษาให้แก่หน่วยงานสาธารณสุขระนอง (แก้ปัญหาในระดับท้องถิ่น จังหวัด) แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีกฎระเบียบที่เข้มงวด เช่น ต้องรับสมัครคนไทยก่อน หากไม่มีคนไทยมาสมัคร (ภายใน 15 วัน) จึงจะสามารถรับสมัคร

⁷ กฤตยา อาชวนิชกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552. รายงานการวิจัย “การจ้างแรงงานข้ามชาติตาม พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับ การจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ” สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล., หน้า 73-75

คนต่างด้าวได้ และยังติดขัดระเบียบกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ที่ไม่มีระเบียบรองรับ ทำให้บางหน่วยงานแก้ปัญหาด้วยการใช้เงินบำรุงขององค์กรมาจ้างไปแทน เป็นต้น

บทบาทของออสต. และ พสต.

การสัมมนาเพื่อหามาตรการรองรับพสต. ช่วยงานในระบบสุขภาพเมื่อวันที่ 23-24 เมษายน พ.ศ. 2551 การจ้างงานพสต. ยังเผชิญปัญหาทางกฎหมาย ที่ประชุมสรุปบทบาทของ พสต. ในงานสาธารณสุขว่ามีหน้าที่หลัก คือ 1. เป็นล่ามสื่อภาษาในการให้บริการที่สถานบริการสุขภาพ ที่หอผู้ป่วยนอกและหอผู้ป่วยใน (เช่น การซักประวัติเบื้องต้น คัดกรองคนไข้ รักษาพยาบาลเบื้องต้น และแนะนำสิทธิประกัน เป็นต้น) 2. ให้สุขศึกษาเรื่องการดูแลตนเอง แนะนำการกินยา และโรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 3. ช่วยให้คำปรึกษาเรื่องโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ เช่น โรคเอดส์ กามโรค การคุมกำเนิดและอื่น ๆ 4. ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขบันทึกข้อมูลคนไข้ 5. ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขแปลสื่อสุขภาพให้เป็นภาษาของแรงงาน 6. ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการตรวจสุขภาพประจำปีเพื่อการประกันสุขภาพ 7. ค้นหา คัดกรองผู้ป่วย และเฝ้าระวังโรคติดต่อต่าง ๆ ในชุมชน 8. พาผู้ป่วยที่ต้องการรับการรักษาส่งต่อไปยังโรงพยาบาล 9. ร่วมกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการติดตามเยี่ยมบ้านผู้ป่วยในชุมชน (home health care) รวมทั้งการติดตามการรักษาโรคและกินยารักษาต่อเนื่อง เช่น วัณโรค ยาต้านไวรัสเอดส์ เป็นต้น 10. ช่วยประสานงานกับเครือข่ายต่าง ๆ ในชุมชนให้เกิดการทำงานรณรงค์สุขภาพและกิจกรรมป้องกันและควบคุมโรคในชุมชนต่างต่าง เช่น รณรงค์การหยอดวัคซีนโปลิโอ รณรงค์วันเอดส์โลก เป็นต้น 11. ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจัดทำแฟ้มข้อมูลครัวเรือน เก็บข้อมูลสาธารณสุขในชุมชน และจัดทำแผนที่ชุมชน 12. ให้สุขศึกษา และจัดกิจกรรมกลุ่มกระจายสื่อสุขภาพในชุมชนต่างต่าง หรือสถานประกอบการ 13. ช่วยให้ข้อมูลประชาสัมพันธ์บริการสุขภาพและสิทธิประกันแก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติ (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552)

จะเห็นว่า บทบาทของออสต. และ พสต. ที่ถูกวางไว้ดังกล่าวข้างต้นและในปรากฏการณ์จริง ออสต./พสต. ทำงานมากกว่าการเป็นเพียงล่ามแปลภาษาเท่านั้น ตัวอย่างของ ออสต.แม่สอด จากงานศึกษาของ เทพินทร์ และคณะ (2561) ก็ตอกย้ำความสำคัญของ ออสต. ว่ามีผลต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านสาธารณสุขชายแดน โดยเฉพาะกรณีปัญหาที่เทพินทร์ และคณะ (2561) พบ คือ การทำงานในกลุ่มดูแลโรคติดต่อชายแดนวัณโรค การช่วยค้นหาผู้เสี่ยงต่อการติดเชื้อ และสามารถให้คำแนะนำในการส่งตรวจเชื้อ พร้อมทั้งช่วยเหลือในการติดตามการทานยาของผู้ป่วยอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งงานช่วยกระจายความรู้ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อการป้องกัน ดูแลรักษา และควบคุมการกระจายของโรค ทำให้การทำงานป้องกันโรคติดต่อวัณโรคชายแดนของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชายแดนมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญ อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (ออสต.) ได้กลายเป็นผู้นำด้านสุขภาพในชุมชนคนต่างด้าวบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาร์ ที่ใช้ความรู้หลักการสาธารณสุขมูลฐานของประเทศไทยผ่านการฝึกอบรมของหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐไทย ไปช่วยดูแลประสานให้ชาวต่างชาติที่อาศัยในชุมชนเข้าถึงบริการสุขภาพที่หน่วยงานสุขภาพในพื้นที่ ไม่ว่า โรงพยาบาลแม่สอด หรือโรงพยาบาลส่งเสริมระดับตำบลจัดให้ ทำหน้าที่สนับสนุนและเป็นการกำลังสำคัญในการเฝ้าระวังและควบคุมโรคติดต่อที่เกิดขึ้นในชุมชน ช่วยค้นหาผู้ป่วยวัณโรค การกำจัดลูกน้ำยุงลาย การทำให้น้ำดื่มในบ่อน้ำใสสะอาดโดยปรับปรุงสุขาภิบาลน้ำดื่ม น้ำใช้ เช่น การใส่คลอรีนในบ่อน้ำสม่ำเสมอ ช่วยลดการเกิดโรคอหิวาตกโรคที่เป็นปัญหาในอดีต เป็นต้น เป็นผู้ที่ช่วยให้ความรู้ด้านสุขศึกษาในสถานีนามัยหรือ Health post ในพื้นที่ทั้งการฉีดวัคซีนเด็ก บริการวางแผนครอบครัว และการฝากครรภ์ ทั้งยังช่วยติดตามกลุ่มเป้าหมายให้มา

รับบริการอย่างต่อเนื่องช่วยให้ประชากรต่างชาติเข้าถึงยาสามัญประจำบ้านในการดูแลสุขภาพเบื้องต้นของคนในครอบครัวชุมชน

ตัวอย่างรูปธรรมจากงานศึกษาของ เทพินทร์ พิชานุรักษ์ (2561) คือ ความร่วมมือของสาธารณสุขชายแดนรัฐไทย เครือข่ายภาคีองค์กรเอกชนด้านสุขภาพบริเวณชายแดนแม่สอด ในการพัฒนา “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ” (อสต.) ให้สามารถทำงานในศูนย์สุขภาพชุมชน ซึ่งปัจจุบันมี 29 แห่งบริเวณชายแดนแม่สอด สนับสนุนโดยมูลนิธิศุภนิมิต 25 แห่ง โดยสำนักงานสาธารณสุขอำเภอแม่สอด 2 แห่ง โดยโรงพยาบาลแม่สอดอีก 2 แห่ง รวมทั้งได้สร้างเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) ใน 14 ชุมชนพื้นที่คนต่างชาติประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ งานวิจัยของเทพินทร์ (2561) ได้พิสูจน์ด้วย “กรณีตัวอย่าง” บทบาทของอสต.กับศูนย์สุขภาพชุมชนในการติดตามเฝ้าระวังผู้ป่วยวัณโรค ซึ่งพบว่า บทบาทของ “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ” (อสต.) ในศูนย์สุขภาพชุมชนในชุมชนต่างชาติดมีส่วนช่วยอย่างมากในการกระจายข้อมูลความรู้ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างปราการป้องกัน ดูแลรักษา และควบคุมการกระจายของโรคได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ บทบาทของ อสต.และศูนย์สุขภาพชุมชนยังสามารถลดข้อจำกัดของบุคลากรสาธารณสุขของรัฐที่ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนชุมชนต่างชาติได้ ขณะที่ อสต.และศูนย์สุขภาพชุมชนกลับช่วยดูแลครอบคลุมทั้งในเขตโรงงาน ชุมชนแรงงานรับจ้างในเมืองและชุมชนรอบนอก ทั้งในแง่การจัดการสุขภาพ การเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน และยังสามารถขยายความช่วยเหลือไปสู่ปัญหาอื่นๆ ที่กลุ่มคนเหล่านี้ต้องประสบ ไม่ว่า การให้ข้อมูลความรู้ด้านสิทธิข้อบังคับแรงงาน การศึกษา เป็นต้น

ในศูนย์สุขภาพชุมชนและการสร้างเครือข่ายในชุมชนต่างชาติเหล่านี้ มีพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) เป็นที่เล็งคัดเลือกอสต.ที่มีจิตอาสา มีความรู้และความตั้งใจมาเข้ารับการอบรมในหลักสูตร และเมื่อทำงานไปได้ระยะหนึ่ง จะสามารถนำอสต.ที่มีศักยภาพมาพัฒนาเป็นทีมตอบโต้และควบคุมโรคในชุมชนชายแดน (SRRMT) และกลุ่มคนข้ามแดน ผู้อพยพ เนื่องจากอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเหล่านี้สามารถถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารไปยังแรงงานข้ามแดนในชุมชนได้โดยตรง การสื่อสารและการเข้าถึงบริการง่ายขึ้น รวมทั้งสามารถช่วยเหลือการบริการสุขภาพพื้นฐานด้วย ศูนย์สุขภาพชุมชนสามารถบรรเทาความเจ็บป่วยและช่วยบางเบาภาระงานของสถานบริการสุขภาพของภาครัฐ ซึ่งเป็นการกระจายการดำเนินงานสู่พื้นที่ชุมชนได้ครอบคลุมมากกว่าการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่รัฐและมูลนิธิเพียงอย่างเดียว

บทบาทของอสต. และพสต. ที่เป็นเรียวแรงแก้ไขปัญหาสุขภาพชายแดนในกลุ่มประชากรต่างชาติได้อย่างดี แบ่งเบาภาระให้ ทำให้โรงพยาบาลแม่สอดให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย อสต. และยกย่องให้เกียรติแก่ อสต. จัดกิจกรรมให้เป็นขวัญกำลังใจในการทำหน้าที่ เช่น มอบรางวัล อสต.ดีเด่นและเป็นที่ยอมรับ การออกบัตรประจำตัวอสต.ที่ผ่านการอบรมโดยรพ.แม่สอด การสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาลให้ในรายที่มีค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลจำนวนมาก หากขาด อสต. จะทำให้ขาดการประสานงานกับชุมชนต่างชาติที่มีจำนวนมากในพื้นที่ชายแดนแม่สอด ทำให้กลไกในการเฝ้าระวังและควบคุมโรค การเข้าถึงบริการสุขภาพด้านการส่งเสริมและป้องกันโรคจะไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการแพร่ระบาดเป็นวงกว้าง ขณะที่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของโรงพยาบาลแม่สอดก็จะไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายประชากรต่างชาติได้ ขาดผู้ประสานติดตามกลุ่มเป้าหมายเพื่อมารับบริการที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น การให้วัคซีนในเด็ก การฝากครรภ์ การวางแผนครอบครัว หรือการติดตามภาวะสุขภาพสำคัญ ๆ ยังช่วยลดความแออัดของผู้มารับบริการที่รพ.แม่สอดได้ รวมถึงยังแบ่งเบาภาระอสม.ในการเข้าถึงชุมชน ที่ทำไม่ได้มากนัก เพราะมีปัญหาภาษาสื่อสารกับชุมชนต่างชาติ

นอกจากนี้ ผลการวิจัยของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขเรื่อง“แนวทางการนำประชากรข้ามชาติเข้ามาร่วมสนับสนุนการดูแลสุขภาพในกลุ่มประชากรข้ามชาติ ในรูปแบบอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือที่เรียกว่า อสต” (ปีพ.ศ. 2559-2560)⁸ ก็พบคุณสมบัติมากมาย ทำหน้าที่เป็นแกนนำดูแลสุขภาพประชากรข้ามชาติในชุมชน ถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร แจ้งข่าวในเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขพื้นฐานได้ หากทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะช่วยลดปัญหาสุขภาพในพื้นที่ มีประโยชน์ในการควบคุมโรค การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในกลุ่มประชากรข้ามชาติ ที่นำไปสู่การลดภาระค่าใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาลของหน่วยบริการในการดูแลสุขภาพประชากรเหล่านี้ รวมถึงการช่วยให้เข้าถึงบริการสุขภาพพื้นฐาน

ปัญหาอุปสรรค : การสร้าง อสต เป็น “ทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมชายแดน

งานของเทพินทร์และคณะ (2561) ยังพบว่า แม้หน่วยงานสาธารณสุขชายแดนของรัฐในพื้นที่และกระทรวงสาธารณสุขจะตระหนักถึงความสำคัญของบทบาท อสต. และศูนย์สุขภาพชุมชนว่ามีคุณประโยชน์อย่างมากต่อการจัดการสาธารณสุขชายแดนไทย แต่กลับพบความลักลั่นขัดแย้งเชิงแนวคิดจากหน่วยงานการปกครอง แรงงานจากส่วนกลางรัฐไทย ที่มักไม่เข้าใจบริบทเชิงพื้นที่ชายแดน และมักมีข้อจำกัดต่อคนข้ามแดน/ผู้นำข้ามแดน/อสต. มองว่าไม่ใช่ “คนไทย” ทำให้วิถีปฏิบัติของรัฐในหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะสาธารณสุข (ซึ่งกังวลต่อปัญหาสาธารณสุขของคนในประเทศ และต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน) ต่อคนเหล่านี้เกิดปัญหา และถูกมองว่า เป็นการเลือกให้ความสำคัญกับคนข้ามแดน/ผู้นำข้ามแดน/อสต. ในบางเรื่องที่ต้องการใช้ประโยชน์ ต้องการความช่วยเหลือเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการทำงานของคนเหล่านี้อย่างต่อเนื่องครอบคลุมทุกด้าน แม้ว่าที่ผ่านมา จะมีอยู่บ้างที่องค์กรสาธารณสุขท้องถิ่น เช่น โรงพยาบาลแม่สอดให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย อสต. และยกย่องให้เกียรติแก่ อสต. จัดกิจกรรมให้เป็นขวัญกำลังใจในการทำหน้าที่ มอบรางวัล อสต.ดีเด่นให้เป็นการยอมรับการทำงานในระดับหนึ่ง หรือออกบัตรประจำตัวอสต.ที่ผ่านการอบรมโดยรพ.แม่สอดให้ หรือการส่งเคราะห์ค่ารักษาพยาบาลให้ในรายที่มีค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลจำนวนมาก แต่การให้ความสำคัญแก่ อสต. ดังกล่าววางอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวและกระทำอย่างไม่เป็นทางการ และไม่มีระบบ ซึ่งกรณีอำเภอแม่สอดพบปัญหาชัดเจนตามมาที่กระทบต่อการพัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดนในระยะยาว คือ จำนวนอสต.ที่หน่วยงานสาธารณสุขได้อบรมไปรวมทั้งสิ้นจำนวน 3,040 คน แต่กลับมีอสต.ที่ยังคงอยู่ในพื้นที่และทำหน้าที่อยู่เพียงร้อยละ 40 เท่านั้น ที่เหลือต่างจำเป็นต้องโยกย้ายกลับภูมิลำเนาหรือย้ายไปทำงานนอกพื้นที่ และมีจำนวนหนึ่งที่ติดต่อกันไม่ได้ สำหรับส่วนที่ทำงานให้ได้ ก็ประสบปัญหาทั้งในด้านค่าใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อาสาเข้ามาช่วยงาน อาสาสมัครบางคนอาจไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงาน ไม่ได้รับการรับรองสถานการณการทำงานของอสต. และส่งผลต่อการถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายแรงงานอยู่บ่อยครั้ง

ในแง่นี้ ไม่เพียง อสต. แต่ละคนต้องเผชิญกับปัญหาการทำงานเลี้ยงชีพเท่านั้น แต่ อสต. ที่ทำงานเลี้ยงชีพไม่ได้ จะทำให้พวกเขาทำงานอาสาสมัครให้กับสาธารณสุขชายแดนไม่ได้เต็มที่และต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการดูแลสุขภาพชายแดนในอนาคตได้ ดังนั้น การรับรองสถานะการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข จะ

⁸ โปรดดูข้อมูลเพิ่มเติมเรื่องผลการศึกษาวิจัยแนวทางการนำประชากรข้ามชาติเข้ามาร่วมสนับสนุนการดูแลสุขภาพในกลุ่มประชากรข้ามชาติ จาก <https://www.hfocus.org/content/2018/04/15692> (สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

ทำให้มีกำลังใจทำงาน โดยการรับรองสถานะอาจทำผ่านการขึ้นทะเบียนแรงงานเป็นอาชีพ/หรือสถานะรับรองเพื่อให้สามารถทำงานในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

ปัญหาการรับรองสถานการณ์ทำงานของอสต. ประการหนึ่ง คือ ประเด็นทางกฎหมาย ที่ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน พ.ศ. 2554 รับรองเฉพาะอสต.ที่เป็นคนไทยเท่านั้น อีกทั้งยังติดปัญหาข้อพิจารณาเรื่อง การเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย การโยกย้ายถิ่น การใช้งบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ และการให้สิทธิ และทิศทางนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม กระทรวงสาธารณสุขควรให้ความสำคัญกับการทำงานของ อสต. ช่วยเหลืองานสาธารณสุขของประเทศอย่างเป็นระบบและเป็นทางการ ยอมรับในการทำงาน ให้เป็นขวัญกำลังใจให้ทำงานอย่างต่อเนื่องในฐานะบุคคลทำคุณประโยชน์ให้กับเมืองชายแดน

อสต./อสม. บัณฑิต/ระบบหมู่บ้านคู่ขนานกับการพัฒนาระบบสุขภาพชายแดนเชิงเปรียบเทียบ

ประเด็นแรก บทบาทของกลไกระดับล่างกับปัญหาความลึกลับขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐ สำหรับชายแดนแม่สอด จ.ตาก งานศึกษาของเทพินทร์ และคณะ (2561) ได้ชี้ให้เห็นบทบาทของอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) หรือ ผู้นำชุมชนต่างชาติชายแดนที่ทำงานเป็นกลไกระดับล่างสุดในพื้นที่ชายแดนเชื่อมต่อระหว่างสาธารณสุขของรัฐไทย-พม่ากับชุมชนต่างชาติชายแดนและภาคีเครือข่ายเอกชนด้านสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถพัฒนาเป็น “เครื่องมือเชิงองค์กร” ปรารภการกันโรค ลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดน อย่างไรก็ตาม จะพบว่า ชายแดนไทย-ลาว เขตภาคเหนือตอนบน บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว (ฝั่งลาว) กับ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชายแดนไทย-ลาวบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ลาว) มีลักษณะพิเศษในการพัฒนา อสต./อสม. บัณฑิต/ระบบหมู่บ้านคู่ขนานในการพัฒนาเครื่องมือเชิงองค์กรลดความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนแตกต่างไปจากชายแดนแม่สอด จ.ตาก

งานของพิชญ์รักษ์และคณะ (2561) ศึกษากระบวนการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว เชียงราย-บ่อแก้ว ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ร่วมกับอาสาสมัครบ้าน (อสบ.) ในชุมชนชายแดนลาว เป็น อสม. บัณฑิต สามารถทำงานร่วมกันได้ โดยที่ไม่ประสบปัญหา ความอิทธิพลเหลือของหน่วยงานรัฐในการจัดการบริหารการเคลื่อนย้ายของคนข้ามแดน หรือคนข้ามชาติ เช่น กรณีแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีความเข้มข้นมากเทียบเท่ากับกรณีของจังหวัดตาก ขณะที่บทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับสุขศาลา ของเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้วกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับอำเภอเชียงของ และสาธารณสุขจังหวัดเชียงรายสามารถทำงานพัฒนาสาธารณสุขร่วมกันได้เป็นอย่างดีผ่านองค์กรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพสต.) กับสุขศาลา เป็นระบบคู่ขนาน งานของพิชญ์รักษ์และคณะ (2561) เสนอด้วยว่า การป้องกันโรคติดต่อชายแดนที่จะมีประสิทธิภาพมากขึ้นบริเวณชายแดนดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพ อสม. ในชุมชนชายแดนไทยร่วมกับอาสาสมัครบ้าน (อสบ.) ในชุมชนชายแดนลาวให้เป็นอสม. บัณฑิต ด้วยการถ่ายทอดความรู้ ให้ความช่วยเหลือการสร้างระบบข้อมูลข่าวสารส่งต่อถึงกัน และพัฒนาศักยภาพการดูแลตนเอง การวิเคราะห์ข้อมูลด้านระบาดวิทยา การให้บริการด้านสาธารณสุขมูลฐานที่ทำงานอย่างต่อเนื่องระยะยาว เพราะที่ผ่านมา การพัฒนาศักยภาพทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมชายแดน ไม่ว่า อสม. ไทย หรือ อสบ. ลาว ต่างขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านงบประมาณเป็นหลัก ทำให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจน และส่งผลต่อการป้องกันโรคชายแดนระยะยาวด้วย ส่วนงานของสุริย์ และ

คณะ (2561) ซึ่งศึกษาประเด็นปัญหาสุขภาพชายแดนไทย-ลาวบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ลาว) พบว่า ลักษณะความตึงเครียดทางชายแดนในประเด็นปัญหาสุขภาพน้อยกว่ากรณีชายแดนแม่สอด จ.ตาก แต่คล้ายคลึงกับงานของพิชญ์รักษ์และคณะ (2561) ที่บทบาทขององค์กรชุมชนสองฟากฝั่งได้รับการยอมรับจากหน่วยงานรัฐ ด้วยเพราะไม่ได้มีปัญหาเรื่องกลุ่มคนพลัดถิ่นจำนวนมากหลบหนีเข้ามาพักพิงและหางานทำเหมือนกรณีชายแดนแม่สอด จ.ตาก และเพราะเครือข่ายระดับจังหวัดและรัฐข้ามแดนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนให้งานป้องกันเฝ้าระวังโรคข้ามแดนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่สอง การพัฒนาระบบป้องกันสุขภาพชายแดนด้วยมิติทางสังคมวัฒนธรรม กรณีศึกษาของ 3 โครงการ ได้แก่ เทพินทร์ (2561) พบว่า การพัฒนาออสตให้ขยายเข้าไปสู่กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด พบผู้ป่วยในโรงงานอุตสาหกรรม อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติไม่สามารถกำกับการกินยาได้ เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของโรงงานให้เข้าไปในสถานที่ รวมทั้งในกรณีผู้ป่วยมีการย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย อาสาสมัครต่างชาติเหล่านี้ได้ประสานงานผ่านเครือข่ายองค์กรเอกชนอื่นๆ ในพื้นที่หรือกลุ่มองค์กรชุมชน หรือที่เรียกว่า Community-based organizations จำนวน 18 กลุ่ม⁹ ซึ่งใช้ความรู้จักสนิทสนมผ่านความเป็นชาติพันธุ์พม่า กระเหรี่ยง และความรู้สึกของคนพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ มาอยู่ร่วมกัน ติดต่อยั่งยืนสุขภาพชุมชน หรือ หน่วยบริการสุขภาพของพื้นที่ปลายทางว่ามีผู้ป่วยวัณโรคเข้าไปพื้นที่

กรณีของตัวอย่างของบ้านคูขุนาน อ.ดอนตาล จ.มุกดาหาร จากงานของสุริย์ และคณะ (2561) ก็พบว่าโรงพยาบาลส่งเสริมประจำตำบล (รพสต.ดอนตาล) ประสบความสำเร็จในการเข้าถึงกลุ่มคนข้ามแดน/คนชายแดนได้เป็นอย่างดีผ่านการใช้ระบบบ้านคูขุนานที่ฝั่งลาว ซึ่งมีออสต. หรือที่ฝั่งลาวเรียกว่า อาสาสมัครบ้าน (อสบ) เป็นนายบ้าน ช่วยดูแลร่วมกับออสบ.ฝั่งไทย ความสำเร็จในการเข้าถึงกลุ่มคนข้ามแดนของรพสต.ดอนตาล เกิดขึ้นผ่านการใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรม ได้แก่ ความเป็นเครือญาติพี่น้อง มีพื้นฐานประวัติศาสตร์ชุมชนลำน้ำโขง และความเป็นคนพื้นถิ่นของสองฟากฝั่งร่วมกัน ซึ่งสร้างเสริมความรู้จักมักคุ้นทางสังคมวัฒนธรรมอยู่ก่อนแล้ว ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องสาธารณสุข การเฝ้าระวังและการดูแลประชากรชายแดนกระทำได้ง่าย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ส่วนกรณี อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต) ใน 5 พื้นที่ของ 2 อำเภอหลัก คือ อำเภอแม่ฟ้าหลวง และอำเภอแม่สาย ในเขตจังหวัดเชียงรายกับจังหวัดท่าขี้เหล็ก รัฐฉาน ประเทศพม่า จากงานของพิชญ์รักษ์และคณะ (2561) ได้ใช้หมู่บ้านคูขุนานร่วมมือกันระหว่างอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชนชายแดน (อสช.) ที่มี ออสต. ฝั่งพม่า และออสบ.ฝั่งไทยผ่านการใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรม ความเป็นเครือญาติพี่น้องของสองฟากฝั่ง ที่ความเป็นพี่น้องข้ามอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของประเทศไทยและพม่าเกิดขึ้น จนนำมาสู่การเฝ้าระวัง ป้องกันควบคุมโรคและงานด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่ชายแดนได้เป็นอย่างดี ประสบความสำเร็จในการเข้าถึงกลุ่มคนข้ามแดน/คนชายแดนได้ผ่านการใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรม ไม่ว่า ความเป็นเครือญาติ ประวัติศาสตร์ชุมชน ความเป็นคนพื้นถิ่นของสองฟากฝั่ง ทำให้ความรู้จักคุ้นเคย ความรู้สึกร่วมช่วยเหลือเกิดขึ้นโดยที่ไม่จำเป็นต้องสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจมากนัก หากแต่สร้าง/หรือรักษาทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่แล้วให้สามารถทำงานได้อย่างสะดวก เกิดประสิทธิภาพ ที่จะได้ผลดีต่อการเฝ้าระวังโรคติดต่อข้ามแดน การสาธารณสุขชายแดน และยังประโยชน์ต่อผู้คนในภาพรวมด้วย

ประเด็นที่สาม การพัฒนากลไกอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติช่วยในการสนับสนุนงานสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดนแม่สอดไปพร้อมๆ กับการพัฒนารูปแบบระบบบริการ 3 รูปแบบ กล่าวคือ งานเทพินทร์และคณะ (2561)

⁹ ปัจจุบัน ในพื้นที่แม่สอดมี กลุ่มองค์กรชุมชน (CBO) จำนวนทั้งสิ้น 18 กลุ่ม

ระบุว่า มีความเกี่ยวข้องกับการทำงานสาธารณสุขเชิงรุกของพื้นที่แม่สอด ได้แก่ 1) การออกหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Clinic) ร่วมกับอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) พนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) NGOs และ CBO เพื่อให้บริการวัคซีนในชุมชน โรงงาน และโรงเรียน การดูแลหญิงตั้งครรภ์หลังคลอด การให้ความรู้ในการวางแผนครอบครัว 2) ศูนย์สุขภาพชุมชน เพิ่มการเข้าถึงบริการสุขภาพและเป็นหน่วยเฝ้าระวัง ป้องกัน คัดกรอง และควบคุมโรคในระดับชุมชน และ 3) กองทุนยาต่างชาติ (Migrant Drug Fund) ทำหน้าที่เป็นจุดคัดกรองโรคเบื้องต้นในชุมชน และเพิ่มการเข้าถึงยาสามัญประจำบ้าน ส่งเสริมให้เกิดการสาธารณสุขมูลฐานในชุมชนต่างชาติ และเป็นการพัฒนาศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติในการบริหารจัดการ พบว่า อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งในพื้นที่โดยเฉพาะด้านการติดตามผู้ป่วย การให้ข้อมูลข่าวสารตอบโจทย์ปัญหาที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขไทย หรือ อาสาสมัครหมู่บ้านไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มประชากรข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่า ข้อจำกัดด้านภาษาในการสื่อสารของกลุ่มแรงงานต่างชาติและบุคลากรสาธารณสุข นอกจากนั้นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติสามารถเป็นตัวอย่างแก่แรงงานต่างชาติอื่นๆ ในหลายๆ ด้าน งานของพิษณุรักษ์ และคณะ (2561) และงานของสุรีย์ และคณะ (2561) พบว่า ระบบเฝ้าระวังป้องกันควบคุมโรคและภัยสุขภาพ ในพื้นที่ชายแดนเชียงรายมี 3 ระดับหลัก คือ จังหวัดคู่ขนาน, อำเภอ-เมืองคู่ขนาน, หมู่บ้านคู่ขนาน ระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาสาสมัครแกนนำด้านสุขภาพมีศักยภาพและมีความเข้มแข็งในการช่วยเฝ้าระวังป้องกันควบคุมโรคข้ามแดน แต่ยังประสบปัญหาแนวทางการบริหารงานเชิงบูรณาการให้ทุกคนมีส่วนร่วมในทุกระดับและยึดแนวทางการทำงานแบบไร้พรมแดนได้อย่างแท้จริง

บทที่ 5

ระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนข้ามแดน

นโยบายรัฐบาลด้านสาธารณสุขชายแดน โดยกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดนออกมาแล้วจนถึงปัจจุบันรวม 3 ฉบับ ฉบับล่าสุดคือ แผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 (พ.ศ.2560-2564) ที่เริ่มพบว่าให้ความสำคัญกับประชากรทุกกลุ่มไม่เลือกสัญชาติในการจัดการสาธารณสุขชายแดน ในที่นี้ รวมถึงการให้ความสำคัญกับระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพข้ามแดนในกลุ่มประชากรข้ามชาติด้วย เห็นได้จาก การวางให้การจัดการสุขภาพในกลุ่มประชากรข้ามชาติ เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนาสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 (พ.ศ.2560-2564)¹ ในบทนี้ ไม่ได้ตั้งคำถามต่อคุณภาพของการแพทย์ การรักษาพยาบาล แต่จะเน้นไปที่ประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงกันในปัจจุบันว่าด้วยระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนข้ามแดนกับมายาคติว่าด้วยกลุ่มประชากรข้ามแดนกลายเป็นภาระทางสาธารณสุขของการคลังไทยและแย่งชิงทรัพยากรสุขภาพจากคนไทย ซึ่งกลายเป็นทัศนคติแบบเหมารวมเกี่ยวกับคนข้ามแดนประชากรต่างชาติที่ขาดความเข้าใจในเชิงข้อมูลความรู้ในสังคมไทย

ที่ผ่านมา มีความเข้าใจกันโดยทั่วไปว่า กลุ่มประชากรข้ามชาติในเขตชายแดนมักเป็นกลุ่มสร้างภาระทางด้านสาธารณสุขที่ไม่สามารถเก็บค่ารักษาพยาบาลได้ หรือเป็นกลุ่มที่นำมาซึ่งภัยทางสุขภาพของคนในประเทศไทย บทนี้เสนอให้หลายความเข้าใจเรื่องกลุ่มประชากรข้ามชาติในเขตชายแดนใหม่ มายาคติว่าด้วยกลุ่มประชากรข้ามชาติกับการสร้างภาระทางด้านสาธารณสุข การที่รัฐต้องแบกรับภาระค่ารักษาพยาบาล เพื่อนำไปสู่การวางระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนข้ามแดน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจสถานการณ์ เข้าใจมิติเงื่อนไขปัญหาทางสังคมวัฒนธรรมระหว่างกลุ่ม นำไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพข้ามแดนที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้อง และได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ไม่ว่า รัฐส่วนกลาง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่ชายแดน คนทำงาน และผู้เข้ารับการรักษาพยาบาล บทนี้เสนอตัวอย่างพื้นที่ชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร (สุริยและคณะ, 2561) จังหวัดเชียงราย (พิชญ์รักษ์และคณะ, 2561) และจังหวัดตาก (เทพินทร์และคณะ, 2561) เป็นกรณีศึกษา ที่หากเข้าใจสถานการณ์ เข้าใจมิติเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มจะทำให้สามารถวางระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนต่างชาติ/ข้ามแดนที่เหมาะสมกับการเติบโตที่มีลักษณะเฉพาะของเมืองชายแดนได้ ทำให้เกิดจัดการระบบการให้บริการสุขภาพคนในพื้นที่โดยข้ามความเป็นสัญชาติ ไปสู่ การจัดแบ่งประเภทตามความต้องการของ “คนในเมืองชายแดน (BORDER CITYzenship) บนพื้นฐานสิทธิที่เปิดกว้าง และตามความสามารถเฉพาะของพื้นที่ชายแดน

ประชากรต่างชาติดับมายาคติภาระการเงินการคลังสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล

ในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน สังคมเข้าใจโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับประชากรกลุ่มต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย (บางครั้งก็เรียกว่า ประชากรแฝงหมายถึงประชากรที่ไม่มีสัญชาติไทย) โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ (พม่า กัมพูชา ลาว) และมองกลุ่มคนเหล่านี้ว่า เป็น “กลุ่มได้

¹ 4 ยุทธศาสตร์ คือ 1.เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบสาธารณสุขในพื้นที่ชายแดน 2.การเพิ่มศักยภาพการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพรวมทั้งผลิตภัณฑ์สุขภาพ 3.การจัดการสุขภาพประชากรในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 4.การพัฒนาความเข้มแข็งภาคีเครือข่ายความร่วมมือภายในและระหว่างประเทศด้านสาธารณสุขชายแดน 5.การบริหารจัดการงานสาธารณสุขชายแดน

ดิน” หรือแรงงานเถื่อน ไร้สัญชาติไทยเป็นผู้สร้างภาระให้กับคนไทยที่ต้องนำภาษีประชาชนมาจ่ายให้กับการดูแลสุขภาพการรักษายาบาลกลุ่มคนเหล่านี้

ที่ผ่านมา กระทรวงสาธารณสุขก็มักจะรายงานปัญหาการไม่สามารถเรียกเก็บค่ารักษายาบาลจากกลุ่มประชากรต่างชาติเหล่านี้ได้ ตัวอย่างเช่น ชาวจากสำนักข่าวอิศรา (ข่าวเมื่อ 4 ก.พ.2556) ² อ้างถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขขณะนั้นที่ระบุว่า ปัญหาการรักษายาบาลต่างตัวของโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขทั่วประเทศในพื้นที่ชายแดนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2553-2555 ประเทศไทยมีค่ารักษายาบาลคนต่างชาติ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ทั้งผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยรวมทั้งหมด 1,189 ล้านกว่าบาท รายงานจากกองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข³ ชี้เช่นกันว่า เมื่อปีพ.ศ. 2559 มีค่าใช้จ่ายด้านการรักษายาบาลประชากรต่างชาติในประเทศไทย (ยกเว้นกทม.) จำนวน 4,377 ล้านบาท แบ่งเป็นกลุ่มที่สามารถเรียกเก็บได้ 2,492 ล้านบาท ไม่สามารถเรียกเก็บได้ 1,885 ล้านบาท ในที่นี้จำนวน 829 ล้านบาทอยู่ใน 31 จังหวัดชายแดน

จากสถานการณ์ดังกล่าว ในแต่ละปีกระทรวงสาธารณสุขมีส่วนที่ต้องจ่ายค่ารักษายาบาลให้กับประชากรกลุ่มต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน แรงงานสัญชาติอื่น ๆ และผู้ไร้สิทธิ โดยเฉลี่ยตั้งแต่ 300-800 ล้านบาท (จากปีพ.ศ. 2553-2560) เช่น ในปีพ.ศ. 2553 อยู่ที่ 254 ล้านบาท ปีพ.ศ. 2554 รวม 240 ล้านบาท ส่วนในปีพ.ศ. 2555 อยู่ที่ 600 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2559 จำนวน 829 ล้านบาท ใน 31 จังหวัดชายแดน นอกจากนี้ สังคมไทยยังมีความกังวลที่หยาบคายมากเกินไปให้เหตุผลต่อปัญหาเรื่องการบริการสุขภาพไม่ว่า ความกังวลเรื่องแรงงานคนไทย แย่งทรัพยากรเศรษฐกิจ งบประมาณสุขภาพของคนไทยทั่วไป มาใช้สวัสดิการน้ำประปา ไฟฟ้า ถนน บริการทางการแพทย์ ที่คนไทยเสียภาษีจึงจะได้ใช้ ความกังวลดังกล่าว หลายครั้งนำไปสู่การเหมารวมและเลือกปฏิบัติ สำหรับประเด็นมายาคติเรื่องการแบกรับภาระค่ารักษายาบาลให้กับประชากรกลุ่มต่างชาติ มีข้อโต้แย้งที่น่าสนใจดังนี้

ประเด็นแรก ประชากรกลุ่มต่างชาติถูกเหมารวมว่าเป็นกลุ่มแรงงานเถื่อน ไร้สัญชาติ เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากประเทศไทย และเป็นภาระค่ารักษายาบาลเข้าใช้บริการพยาบาลในไทยโดยไม่มีเงินจ่าย ประเด็นนี้ควรทำความเข้าใจประชากรกลุ่มต่างชาติที่เกี่ยวข้องกับการรักษายาบาลและการเข้าถึงการรักษายาบาลในเขตจังหวัดชายแดนใหม่ ว่ามีหลากหลายกลุ่ม ซึ่งแบ่งเป็น 1) *กลุ่มประชากรข้ามแดนทั่วไป* ในที่นี้ ในแง่ฐานะทางเศรษฐกิจมีความแตกต่างกันอย่างมาก ระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สามารถจ่ายค่ารักษายาบาลเองได้ กับกลุ่มประชากรข้ามแดนที่มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย จ่ายได้บางส่วนหรือจ่ายไม่ได้เลย 2) *กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ (พม่า กัมพูชา ลาว)* ที่ *แบบแรก* คือ กลุ่มจดทะเบียนแรงงานกับสำนักงานแรงงานและอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามหลักประกันสุขภาพการทำงานจากกองทุนประกันสังคมและกองทุนประกันตนคนต่างด้าว กับ *แบบที่สอง* ไม่ได้จดทะเบียนแรงงาน ทำงานรับจ้างชั่วคราว ไป-กลับ หรือไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานได้ (เพราะไม่มีเอกสารแสดงตนหรือเงื่อนไขสังคมการเมือง เช่น กลุ่มผู้ลี้ภัยในจังหวัดตาก เป็นต้น) ในกลุ่มนี้ ไม่ได้จดทะเบียนแรงงาน ทำงานรับจ้างชั่วคราว ไป-กลับ หรือไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานได้ยังรวมไปถึง ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ คนไร้รัฐ และคนไร้สถานะทางทะเบียนที่รัฐเรียกรวมๆ ว่า “ผู้มีปัญหาสถานะบุคคล” ปัจจุบันประเมินจำนวนบุคคลที่มีปัญหาสถานะและ

² อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมที่ <https://www.isranews.org/isranews/19184-B2-1-99.html> (สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

³ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข. 2559. สถานการณ์ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชากรต่างด้าว ใน 31 จังหวัดชายแดน ปีงบประมาณ 2558. กระทรวงสาธารณสุข.

สิทธิทางสุขภาพว่า มีประมาณ 2 ล้านคน (ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ คนไร้รัฐ ผู้อพยพลี้ภัยตามค่ายอพยพชายแดน ไทย-พม่า แรงงานไม่ได้จดทะเบียน กลุ่มคนที่มีสถานะทางทะเบียน)⁴

การจำแนกกลุ่มประชากรต่างชาติดังกล่าว จะทำให้การวิเคราะห์ผลประโยชน์ด้านรายได้ที่รัฐได้รับ กับรายจ่ายที่รัฐต้องจ่ายมาไม่เกิดความสับสนปะปนกัน ดังกรณีของจังหวัดมุกดาหารในเชิงเปรียบเทียบกับจังหวัดตาก ก็พบว่า *กลุ่มประชากรข้ามแดนทั่วไป* ของจังหวัดมุกดาหารมีกลุ่มที่มีรายได้สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองจำนวน มากกว่ากลุ่มประชากรข้ามแดนที่มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย จ่ายได้บางส่วนหรือจ่ายไม่ได้เลย ดังนั้น จึงทำให้ การเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลไม่ได้เกิดปัญหาในโรงพยาบาลขนาดใหญ่ ยกเว้น กรณีโรงพยาบาลขนาดเล็กที่กลุ่ม ประชากรข้ามแดนทั่วไปไม่มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อยมาจากการข้ามฝั่ง มีสถานะของการไม่สามารถจ่ายค่า รักษาพยาบาลได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3+1 สัญชาติเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนอยู่ค่อนข้างมาก แต่ก็มี ประชากรแฝงอยู่จำนวนหนึ่ง ส่วนจังหวัดตากกลับพบ กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3+1 สัญชาติที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการ จดทะเบียนแรงงานได้ เพราะข้อจำกัดของระบบการจดทะเบียนและการขาดเอกสารของกลุ่มแรงงานเอง ที่บางส่วน เป็นผู้พลัดถิ่น เป็นผู้ลี้ภัยจากสงคราม ความอดอยากจากฝั่งพม่า แต่ก็มีจำนวนมากที่เป็นกลุ่มประชากรข้ามแดนทั่วไป จากฝั่งเมียวดีที่เข้ามารับการรักษาพยาบาลในเมืองใหญ่ได้ เป็นต้น

ประเด็นที่สอง เชื่อมโยงกับประเด็นแรก คือ เมื่อจำแนกแยกแยะกลุ่มประชากรต่างชาติ 3+1 สัญชาติ ดังกล่าวแล้ว จะพบว่า ผลประโยชน์ด้านรายได้ที่รัฐได้รับกับการจัดการยังไม่สอดคล้องสมดุล จากงานศึกษาเชิง เศรษฐศาสตร์เรื่อง 'แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศใน AEC กับนโยบายการคลังสำหรับประเทศไทย' (เอี่ยมพร และ กิริยา, 2560) พบว่า อันที่จริงแล้ว ประชากรต่างชาติได้ให้ผลประโยชน์ทางการคลังแก่รัฐไทยอย่างมากใน หลายหลายด้าน 1. ด้านที่มากที่สุด (ในปีพ.ศ. 2559 และคาดการณ์อีก 20 ปีข้างหน้าถึงพ.ศ. 2579) คือ ร้อยละ 60 เป็นรายได้จากการตรวจสุขภาพ ซึ่งเป็นค่าประกันสุขภาพ (ปัจจุบัน 3,700 บาท/คน/ปี) และเงินสมทบเข้ากองทุน 2. รองลงมา ร้อยละ 17 มารายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการบริโภคของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานและอาศัยอยู่ใน ประเทศไทย 3. ร้อยละ 14 มาจากรายได้จากค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ และ 4. สุดท้าย ร้อย ละ 4-5 เป็นรายได้จากภาษีที่มาจากค่า GDP ที่เพิ่มขึ้น จากการที่มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่ง ก่อให้เกิดผลผลิตมวลรวมในประเทศเพิ่มสูงขึ้น เกิดกำไรส่วนเพิ่ม การเพิ่มขึ้นของกำไรของหน่วยผลิต ส่งผลให้รัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate income tax) เพิ่มมากขึ้น การที่ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศเพิ่ม สูงขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการมีแรงงานต่างชาติเข้ามาเสริมกระบวนการผลิต นำไปสู่รายได้ที่สูงขึ้นของแรงงานใน ประเทศโดยรวม

ตัวอย่าง ผลประโยชน์ด้านรายได้ที่รัฐได้รับกับความไม่สมดุลในการใช้งบประมาณ เช่น ผลการจัดเก็บเงิน รายได้ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติ ปี พ.ศ. 2554-2557 อยู่ที่ค่าเฉลี่ยประมาณตั้งแต่ 1,300 - 2,900 ล้านบาท โดยมีตัวเลขจำนวนแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติที่อยู่ในระบบประกันสังคมประมาณ 900,000- 1,400,000 คน (พ.ศ. 2555-2559) ขณะที่ค่าใช้จ่ายงบประมาณการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ใน 11 หน่วยงานรัฐด้านการปกครองเป็นส่วนใหญ่ตกโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 700 -1,400 ล้านบาท โดยเมื่อพิจารณาใน รายละเอียดกลับพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสวัสดิการแรงงานกลับได้รับน้อยกว่าหน่วยงานปกครอง กล่าวคือ กรมการจัดหางานได้งบมากที่สุด (ช่วงเงินระหว่าง 500-1,300 ล้านบาท) รองลงมาคือ สำนักงานตำรวจ

⁴ รายละเอียดเพิ่มเติมที่ <https://www.hfocus.org/content/2016/08/7579> (สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

แห่งชาติได้งบบมากที่สุด (ช่วงเงินระหว่าง 77-110 ล้านบาท/ปี) กองทัพบก (ช่วงเงินระหว่าง 17-22 ล้านบาท/ปี) กองทัพเรือ (ช่วงเงินระหว่าง 11-14 ล้านบาท/ปี) ขณะที่กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงานฯ ได้งบช่วงเงินระหว่าง 6-11 ล้านบาท) (เอี่ยมพร และ กิริยา, 2560: 71)

ตารางแสดงจำนวนเงินจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานรัฐในการบริหารการทำงานคนต่างด้าวปี พ.ศ. 2555-2559

แหล่งข้อมูลจาก เอี่ยมพร และ กิริยา, 2560: 71)

ลำดับที่	หน่วยงาน	จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรรในแต่ละปี (บาท)			
		พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	พ.ศ. 2557	พ.ศ. 2558
1	กรมการจัดหางาน	710,864,159.00	718,107,122.53	1,260,025,148.00	599,414,797.80
2	กองบัญชาการกองทัพไทย	1,892,600.00	1,489,586.52	1,489,610.00	
3	กองทัพบก	22,445,880.00	17,648,109.86	17,648,110.00	17,600,000.00
4	กองทัพเรือ	14,037,000.00	12,968,587.80	11,211,430.00	11,200,000.00
5	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	101,063,500.00	80,720,014.37	77,525,190.00	77,500,000.00
6	สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	46,475,600.00	57,874,600.06	57,061,580.00	499,676.70
7	กรมการปกครอง	26,303,564.00	8,409,512.77	4,025,000.00	4,025,000.00
8	กรมประชาสัมพันธ์	3,940,500.00	3,194,823.63	3,194,830.00	3,190,000.00
9	กรุงเทพมหานคร	3,010,000.00	1,789,101.23	1,800,000.00	1,800,000.00
10	กรมสวัสดิการฯ	11,582,240.00	11,012,324.71	11,011,180.00	6,000,000.00
11	กอ. รณน.	2,036,480.00	1,087,198.48	1,020,200.00	2,292,350.00
12	สนง. ปลัดกระทรวงแรงงาน		15,832,356.99		
	รวมทั้งสิ้น	943,651,523.00	930,133,338.95	1,446,012,278.00	772,989,817.80

ส่วนต้นทุนทางการคลังที่รัฐจะต้องจ่ายให้กับแรงงานต่างชาตินั้นมากที่สุด คือ รายจ่ายด้านสาธารณสุข โดยพบว่า ภาระประกันสังคมร้อยละ 18.4 และระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าร้อยละ 30.1 รวมเป็นร้อยละ 48.5 รองลงมาคือ ต้นทุนด้านการศึกษาของบุตรของแรงงานข้ามชาติ และลำดับที่สามคือ ต้นทุนด้านการคลอดบุตร และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ พบว่า รายรับจากโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ⁵ ถือเป็นแหล่งเงินสำหรับใช้จ่ายค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยต่างด้าวคิดเป็นร้อยละ 79 (ในปี พ.ศ. 2548) และลดลงเหลือร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2549 โดยที่อีกร้อยละ 20 เป็นส่วนที่ผู้ป่วยต่างด้าวจ่ายเอง และอีกร้อยละ 20 เป็นส่วนที่โรงพยาบาลเป็นผู้รับภาระไว้เอง อย่างไรก็ตาม เอี่ยมพร และ กิริยา (2560: 68) พบว่า ระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติไม่ได้ขาดทุน เพราะในความเป็นจริง กลุ่มประชากรต่างชาตินำมาใช้บริการจาก

⁵ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ (ฉบับที่2) พ.ศ. 2559 แรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา และผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติดังกล่าวที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป บัตรราคา 3,700 บาท มีอายุคุ้มครอง 2 ปี สิ้นสุดการคุ้มครอง ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561ซึ่งบัตรราคา 3,700 บาท ประกอบด้วย ค่าตรวจสุขภาพปีแรก คนละ 500 บาท (ในปีที่ 2 ให้หน่วยบริการนัดหมายและเรียกเก็บค่าบริการได้อีก 500 บาท) และ ค่าประกันสุขภาพ คนละ 3,200 บาท (ค่าประกันสุขภาพประกอบด้วย ค่าบริการสร้างเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค 412 บาท ค่าบริการทางการแพทย์ 1,828 บาท ค่ารักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูง 700 บาท และค่าบริการจัดการ 260 บาท

ระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติในระดับต่ำ แต่หากนำต้นทุนจากการงดเว้นค่ารักษาพยาบาลให้กับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย หรือผู้ไร้สิทธิมาคิดรวมในหมวดนี้ด้วย จะทำให้ต้นทุนค่ารักษาพยาบาลของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดสูงกว่างบประมาณที่ได้รับ แต่ทั้งนี้ ก็บอกไม่ได้แน่ชัดอีกเช่นกัน เพราะสถานะทางการเงินมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด เช่น จังหวัดชายแดนจะพบปัญหาต้องรับภาระทางการเงินสูงกว่า เพราะจำนวนผู้ไร้สิทธิและแรงงานไม่เข้าระบบประกันสุขภาพมีจำนวนมากว่า นอกจากนี้ ยังเป็นปัญหาจากการบริหารจัดการของกระทรวงสาธารณสุข ที่ทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ขายประกันสุขภาพ และผู้ให้บริการ จึงไม่เกิดการกระตุ้นการขายประกันสุขภาพอย่างจริงจัง มีโรงพยาบาลเข้าร่วมน้อย ทำให้แรงงานข้ามชาติมีทางเลือกน้อยและการเข้าถึงจึงถูกจำกัดตามมา

ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมในรายจังหวัด และการคิดค่าใช้จ่ายที่ถูกต้อง กระทรวงสาธารณสุขไม่ควรนำเอารายได้/รายจ่ายของกลุ่มผู้จดทะเบียนแรงงานและเข้าระบบประกันสุขภาพมาคิดรวมกับกลุ่มที่ไม่ได้ทะเบียนแรงงาน และเข้าระบบประกันสุขภาพ ขณะที่ควรคิดถึงความเป็นไปได้ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเป็น ‘ค่ารักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรม’ ให้แก่ผู้เจ็บป่วยในรายของกลุ่มประชากรต่างชาติที่ไม่เข้าหมวด ฯ ทั้งนี้ เพื่อ 1. สร้างระบบการเงินการคลังที่สอดคล้องกับปัญหา จัดหมวดหมู่การใช้งบประมาณที่ตรงจุด และ 2. เมื่อจัดหมวดหมู่ตรงจุด ว่าด้วยงบประมาณสำหรับการบริการรักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรมแล้ว จะทำให้รัฐบาลและประเทศไทยใช้ในการอ้างถึงแนวทางนโยบายที่ชัดเจนของประเทศไทย นำไปสู่การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของรัฐบาลและประเทศไทยในสายตาประชาคมโลกอีกด้วย ซึ่งจะส่งผลทางอ้อมต่อประเด็นเศรษฐกิจการส่งออกสินค้าของไทยที่จะดีขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ ภาวะเศรษฐกิจการส่งออกปัจจุบันถูกผูกติดกับประเด็นสิทธิมนุษยชนและการจัดลำดับประเทศที่มีปัญหาเรื่องดังกล่าวของประชาคมโลก

ประเด็นที่สาม การจ่ายค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานแรงงานข้ามชาติเสมือนเป็น “ภาษี” ที่แรงงานต่างชาติได้จ่ายให้กับรัฐอยู่แล้ว (เอื้ออมพร และ กิริยา, 2560: 67) ซึ่งหากคิดคำนวณจากค่าจ้างรายวันที่พวกเขาได้รับแล้ว ภาษีที่แรงงานข้ามชาติจ่ายไม่แตกต่างไปจากที่คนไทยจ่ายแต่อย่างใด เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำในปี พ.ศ. 2549 มีอัตรา 184 บาท ทำงานใน 1 เดือน (184 บาท* 22 วัน จะได้ประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน) ซึ่งเมื่อต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานรวมกับค่าประกันสุขภาพในปีพ.ศ. 2549 มีอัตราการจ่ายภาษีที่ร้อยละ 8.3 ดังนั้น การดูแลสุขภาพและสวัสดิการแรงงานของคนกลุ่มเหล่านี้จึงไม่ควรแตกต่างไปจากคนไทย เพราะถือว่าจ่ายภาษีผ่านค่าจ้างรายวันไปไม่น้อย

การจำแนกใหม่กลุ่มคนข้ามแดนกับการรักษาพยาบาล

ก่อนอื่นเราควรทำความเข้าใจใหม่ประเด็นการจำแนกกลุ่มกลุ่มคนข้ามแดนและกลุ่มประชากรต่างชาติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลและการเข้าถึงการรักษาพยาบาลในเขตจังหวัดชายแดนก่อน ส่วนนี้ใช้ข้อมูลจากกองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข และข้อมูลพื้นฐานจากชุดโครงการย่อยพื้นที่ชายแดนเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร (สุรีย์และคณะ, 2561) จังหวัดเชียงราย (พิชญ์รักษ์และคณะ, 2561) และจังหวัดตาก (เทพินทร์และคณะ, 2561) ซึ่งมีลักษณะร่วมกัน ทำให้สามารถจำแนกแยกแยะกลุ่มประชากรกลุ่มต่างชาติคนข้ามแดนกับการรักษาพยาบาลได้ดังนี้

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุข ให้ภาพรวมว่าปัจจุบันมีประชากรต่างชาติ (รวมทั้งประเทศในกลุ่มผู้ไม่มีสัญชาติไทย จำนวน 2,509,023 คน แบ่งเป็น 1. กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ 1,481,535 คน

ซึ่งซื้อหลักประกันสุขภาพเข้าสู่ระบบประกันสังคม กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มไร้รัฐ 574,795 คนเข้าสู่กองทุนบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ⁶ กลุ่มที่สามคือ กลุ่ม Non-Thai Resident จำนวน 350,140 คน สามารถขอสนับสนุนรัฐบาลจากกองทุนบุคคลพื้นที่สูงที่ไม่มีสัญชาติไทยและยังไม่ได้รับสิทธิฯ และกลุ่มที่สี่ คือ กลุ่มคนต่างชาติเข้าออกประเทศระยะสั้น และผู้ติดตามแรงงานต่างชาติซื้อประกันสุขภาพ 2,700 บาท และ/หรือกองทุนสุขภาพของผู้ประกอบการ

การจำแนกของกองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงสาธารณสุขมีประโยชน์ต่อการให้ภาพรวมของคนต่างชาติข้ามแดนและแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา + เวียดนาม) และยังรวมถึงกลุ่มคนที่ไม่มีสัญชาติไทยอื่นๆ ไม่ว่า ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวตะเข็บชายแดน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลพื้นที่ของชุดโครงการย่อยชี้ให้เห็นว่า หากพิจารณาในเชิงพื้นที่จังหวัดแล้ว จะทำให้เกิดการจำแนกกลุ่มและจัดระบบการรักษาพยาบาลได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในที่นี้ ใช้กรณีจังหวัดมุกดาหารเป็นตัวอย่าง ซึ่งสอดคล้องกับจังหวัดเชียงรายและตากด้วย โดยสามารถจำแนกได้ 4 กลุ่มหลักคือ

1) **กลุ่มประชากรข้ามแดนทั่วไป** หรือที่อาจเรียกว่า กลุ่ม Non-Thai Resident กลุ่มนี้หากพิจารณาโดยใช้ “สถานะทางเศรษฐกิจ” เป็นตัวแบ่งจะพบว่า มี 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มประชากรข้ามแดนมีฐานะ มีรายได้สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองได้ กับกลุ่มประชากรข้ามแดนที่มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย จ่ายได้บางส่วนหรือจ่ายไม่ได้เลย

1.1 **กลุ่มมีฐานะ มีความสามารถในการจ่ายสูง** เป็นกลุ่มประชากรต่างชาติ โดยเฉพาะกลุ่มสัญชาติลาวผู้มีฐานะ ข้ามแดนผ่านสะพานมิตรภาพใช้เวลาการเดินทางจากด่านสะพานห้วยเมียงมาที่ด่านมุกดาหารในเวลา 10-15 นาที มารับการรักษาทั้งโรงพยาบาลรัฐและเอกชน 3 แห่งคือ โรงพยาบาลมุกดาหาร โรงพยาบาลห้วยเมียง และโรงพยาบาลดอนตาล และ โรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนล (โรงพยาบาลเอกชน) ส่วนใหญ่ซื้อประกันสุขภาพจากบริษัทประกันชีวิตที่นักธุรกิจไทยไปเปิดบริษัทในลาว และบางส่วนซื้อจากบริษัทประกันในประเทศไทย ใช้สิทธิประกันสุขภาพบริษัทเอกชน และมารักษาตามความเชี่ยวชาญทางการแพทย์เฉพาะ เช่น ผ่าตัดหัวใจ สมอ และกลุ่มโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง ทำคลอด มะเร็ง หรืออุบัติเหตุรุนแรง กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เข้ารับการรักษาที่คลินิกแพทย์ โรงพยาบาลมุกดาหาร และโรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนล ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ป่วยที่เจ็บป่วยซับซ้อนต้องการการรักษาเฉพาะและมักต้องการการผ่าตัด เช่น คลอด มะเร็ง หัวใจ หรืออุบัติเหตุรุนแรง เหตุผลการเข้ามารักษาในกลุ่มนี้ เพราะเชื่อมั่นในการรักษา โรงพยาบาลสะอาด ปลอดภัย ได้รับคำแนะนำที่ดี มีความอบอุ่นใจเพราะเข้าใจภาษาที่ใช้

⁶ การแบ่งกลุ่มผู้มีสิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 มีนาคม 2553 มีดังนี้ 1. กลุ่มที่คณะรัฐมนตรีรับรองสถานะให้อยู่อาศัยถาวร ได้แก่ กลุ่มที่มีเลขขึ้นต้นในบัตรประจำตัวบุคคลเลข 3 และ 4 เข้าเมืองโดยชอบได้สิทธิอาศัยถาวร (พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2552) ประเภททะเบียนราษฎร ท.ร.14/ กับกลุ่มที่มีเลขขึ้นต้นในบัตรประจำตัวบุคคลเลข 5 และ 8 เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิอาศัยถาวรประเภททะเบียนราษฎร ท.ร.14 กลุ่มนี้ไม่ต้องมีใบอนุญาตออกนอกพื้นที่ 2.กลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวเพื่อรอกระบวนการแก้ปัญหา ในกลุ่มนี้แบ่งเป็น

2.1กลุ่มที่มีปัญหาการส่งกลับซึ่งได้สำรวจทำทะเบียนประวัติและบัตรสี/บัตรประจำตัวผู้มีสัญชาติไทยเพื่อการควบคุมและอยู่ระหว่างการแก้ปัญหา (1) กลุ่มที่มีเลขขึ้นต้นในบัตรประจำตัวบุคคลเลข 6 เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในลักษณะชั่วคราว (ม.12,13,34,35 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2552) และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ม.17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522) ประเภททะเบียนราษฎร ท.ร.13 (2) กลุ่มที่มีเลขขึ้นต้นในบัตรประจำตัวบุคคลเลข 7 เป็นบุตรคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในลักษณะชั่วคราวที่เกิดในประเทศไทย (ม.12,13,34,35 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522) และบุตรคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดในประเทศไทย (ม.17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522) ประเภททะเบียนราษฎร ท.ร. 13

2.2กลุ่มที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลผู้มีสถานะทางทะเบียนภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลเฉพาะกลุ่มต่อไปนี้ (1) กลุ่มนักเรียนในสถานศึกษาที่รับสวัสดิการจากรัฐบาลด้านการศึกษา มีเลขขึ้นต้นด้วย เลข 0 ประเภททะเบียนราษฎร ท.ร. 38 ก (2) กลุ่มไร้รากเหง้า มีเลขขึ้นต้นใน บัตรประจำตัวบุคคล เลข 0 ประเภท ทะเบียนราษฎร ท.ร.38 ก (3) กลุ่มคนที่ทำประโยชน์ให้กับประเทศ มีเลขขึ้นต้นในบัตรประจำตัวบุคคล เลข 0 ประเภททะเบียนราษฎรท.ร.38 ก รายละเอียดจาก <http://state.cfo.in.th/> (สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

ซึ่งส่วนใหญ่ฟังและอ่านภาษาไทยได้ นอกจากนี้ คนกลุ่มนี้มักมีญาติ ลูกหลานทำงานที่มุกดาหาร หรือมีกิจการการค้า ซื้อขายส่งของที่มุกดาหารประจำ โดยแนวทางการเข้ามารับการรักษา มักเริ่มจากคลินิกแพทย์วินิจฉัย แล้วส่งต่อมายัง โรงพยาบาลใหญ่ในเมือง เช่น โรงพยาบาลมุกดาหารหรือโรงพยาบาลมุกดาหารอินเตอร์เนชั่นแนล กรณีนอนพัก/ ผ่าตัดใช้ระบบปกติของโรงพยาบาลและมีเจ้าหน้าที่ประสานติดตามเก็บค่ารักษาในอัตราเดียวกันเหมือนคนไทยทั่วไป ส่วนใหญ่ผู้ที่เข้ามารับการรักษาเข้าใจและพร้อมจ่าย ไม่ได้ประสบปัญหาด้านภาระค่าใช้จ่ายมากนัก ส่วนกรณีที่ยังไม่พร้อมจ่ายครบตามยอด จะทำสัญญารับสภาพหนี้และนำจ่ายภายหลัง ซึ่งส่วนใหญ่ทำตามสัญญา

1.2 กลุ่มมีความสามารถในการจ่ายปานกลางถึงน้อยหรือจ่ายไม่ได้เลย งานสุริย์และคณะ (2561) พบว่าเป็นกลุ่มที่อยู่เขตรอบนอกเมือง ริมแม่น้ำโขงเดินทางโดยเรือข้ามฝั่งประมาณ 15-20 นาที ส่วนใหญ่รับการรักษาที่ โรงพยาบาลระดับอำเภอ เช่น โรงพยาบาลดอนตาล โรงพยาบาลห้วยใหญ่ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลใกล้เคียง ทำเรือ เหตุผลเพราะเดินทางสะดวก มีญาติพี่น้องฝั่งไทยที่ทำงานหรือมีครอบครัว และมั่นใจในการรักษา ส่วนใหญ่มา รักษาโรคเจ็บป่วยทั่วไป ผ่ากระดูก วัณโรค และเจ็บป่วยฉุกเฉิน ส่วนการเก็บค่ารักษาในโรงพยาบาลชุมชน เก็บราย 1-2 วัน มีทั้งผู้ที่พร้อมจ่ายทันที หรือบางรายยังไม่พร้อมจ่ายก็จะทำสัญญารับสภาพหนี้และนำจ่ายภายหลัง ซึ่งมัก นำมาจ่ายตามสัญญาเมื่อมีรายได้กลับมา คนลาวกลุ่มนี้ งานสุริย์และคณะ (2561) พบว่า พวกเขาใช้ชีวิตประจำวัน สุขภาพในประเทศลาว แต่เนื่องจากโรงพยาบาลลาวมีข้อจำกัดเรื่องความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ในการรักษาจึงเข้ามา และบางกรณี โรงพยาบาลในลาวมีระยะทางห่างไกลกว่าการข้ามแม่น้ำโขง ทำให้เขาเลือกมารับการรักษาในฝั่งไทย คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรมีรายได้ปานกลางถึงน้อย รับการรักษาที่โรงพยาบาลห้วยใหญ่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพปงขาม โรงพยาบาลดอนตาล (ตรงข้ามเมืองไชยภูทองเขตรอบนอกของลาว) รพ.เหล่านี้เป็น รพ.ขนาดเล็ก กว่า ที่เผชิญปัญหาไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ครบ และเป็นภาระของโรงพยาบาลในแง่การให้การสงเคราะห์ กรณีนี้ หากสามารถประสานกับรัฐบาลลาวให้สามารถใช้สิทธิข้ามแดนได้ ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาได้

2) กลุ่มประชากรต่างชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ + 1 (พม่า กัมพูชา ลาว และเพิ่มสัญชาติ เวียดนามในปีพ.ศ. 2561 จากมติกรม. 16 มกราคม พ.ศ. 2561) แบ่งเป็น

2.1 กลุ่มแรงงานจดทะเบียนกับศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ สำนักงานแรงงานจังหวัด กระทรวงแรงงาน ทั้งผ่าน และไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ โดยประมาณการเมื่อปีพ.ศ. 2561 มีจำนวน 2 ล้านคน⁷ ทำให้สามารถใช้ระบบบริการ รักษาพยาบาลภายใต้การคุ้มครองหลักประกันสุขภาพการทำงานจาก ระบบ “กองทุนประกันสังคม” กองทุนเงินทดแทนของกระทรวงแรงงาน และระบบหลักประกันสุขภาพจาก “กองทุนผู้ประกันตนคนต่างด้าว” ของกระทรวง สาธารณสุข

2.2 กลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียนแรงงาน หรือไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานได้ เพราะไม่มีเอกสารแสดงตน เข้าไม่ถึงข้อมูล และ/หรือปัญหาเงื่อนไขอื่นๆ เช่น เงื่อนไขปัญหาทางสังคมการเมืองของประชากรต่างชาติ เช่น กลุ่มผู้ ลี้ภัย กลุ่มชาติพันธุ์ที่พลัดถิ่นอาศัยอยู่ในเขตชายแดนจังหวัดตาก เป็นต้น

ระบบบริการสุขภาพกับกลุ่มประชากรต่างชาติหลากหลาย

⁷ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. 2561. แนวทางการดำเนินการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยด้านการตรวจสุขภาพและการ ประกันสุขภาพตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561. <https://dhes.moph.go.th/wp-content/uploads/2018/01/7-OSS61.pdf> (สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

หากพิจารณาจากการจำแนกแยกแยะกลุ่มคนข้ามแดน กลุ่มประชากรต่างชาติใหม่กับการ (เข้าถึง) รักษาพยาบาลแล้ว (โปรดดูตารางที่ 1 ข้างท้าย) จะพบว่า **ในกลุ่มประชากรข้ามแดนทั่วไป หรือ กลุ่ม Non-Thai Resident โดยเฉพาะกลุ่มมีฐานะทางเศรษฐกิจดี** มักไม่ค่อยพบปัญหาเรื่องการเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการจ่ายค่ารักษาพยาบาล เพราะมีศักยภาพในการจ่าย และคนกลุ่มนี้มักซื้อประกันสุขภาพของคนข้ามแดนกับบริษัทประกันสุขภาพไทยหรืออื่นๆ ทำให้ใช้บริการในจังหวัดชายแดนได้ กรณีนี้เห็นได้อย่างชัดเจนจากงานศึกษาของสุริย์และคณะ (2561) หรือตัวอย่างของจังหวัดเชียงราย ในเขตอำเภอแม่สายที่ติดกับจังหวัดท่าขี้เหล็ก ผังพม่า ที่ในฝั่งไทยแม่สาย มีคลินิกเอกชนที่มีการบริการทางการแพทย์รองรับให้แก่กลุ่มคนประชากรข้ามแดนทั่วไปจากฝั่งพม่า กลุ่มที่มีฐานะเข้ามาใช้บริการอย่างกว้างขวาง ขณะที่กลุ่มนี้ จะพบได้น้อยมากในจังหวัดตาก เขตแม่สอดติดกับเมียวดี ของฝั่งพม่า ในกลุ่มประชากรข้ามแดนทั่วไป Non-Thai Resident มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเหล่านี้ กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 (พ.ศ.2560-2564) วางระบบ Premium service ไว้บริการผู้ป่วยพิเศษนอกเวลาแบบครบวงจร เพิ่มโอกาสและทางเลือกในการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ทุกสาขา โดยเฉพาะการแพทย์เฉพาะทางนอกเวลาทำการ หรือการจัดบริการเสริมอื่นๆ ให้สอดคล้องกับการเป็นจังหวัดเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 10 จังหวัดและเขตจังหวัดชายแดนที่เตรียมพัฒนาเป็นเมืองภูมิภาคอาเซียน ซึ่งระบบ Premium service ที่วางไว้สำหรับกลุ่มผู้มีฐานะจะสอดคล้องได้เป็นอย่างดี เพราะกลุ่มนี้ได้ซื้อหลักประกันสุขภาพจากบริษัทเอกชนและมีความสามารถในการจ่ายค่ารักษาพยาบาล นอกจากนี้ ในกลุ่มนี้ หากเป็นฝั่งลาว เช่น ชายแดนติดอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย หรือชายแดนมุกดาหารติดจังหวัดสะหวันนะเขต คนลาวข้ามแดนจากฝั่งลาวปัจจุบันมีระบบหลักประกันสุขภาพของสปป.ลาวอยู่แล้ว หากรัฐบาลไทยต้องการขยายความร่วมมืออาจจะประสานให้สามารถใช้สิทธิข้ามแดนได้ เหมือนดังกรณีการรักษาพยาบาลและการใช้สิทธิการรักษาพยาบาลข้ามแดนบริเวณชายแดนยุโรป

ส่วนกลุ่ม Non-Thai Resident ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลาง-น้อย มักข้ามแดนมาเข้าสู่ระบบการรักษาพยาบาลเหมือนคนไทยปกติที่โรงพยาบาลระดับอำเภอ ซึ่งพบปัญหาสถานพยาบาลไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ครบ แต่โรงพยาบาลชายแดน เช่น จังหวัดมุกดาหารแก้ปัญหาด้วยการทำสัญญาผ่อนจ่าย ก็พบว่า กลุ่มคนเหล่านี้มีความเต็มใจที่จะผ่อนจ่ายและทำตามสัญญา เนื่องจากคนลาวในฝั่งลาวตรงข้ามกับฝั่งไทยมีลักษณะทางสังคมวัฒนธรรมแบบเครือญาติพี่น้องที่ต้องอาศัยอยู่ในถิ่นฐานนี้ยาวนานไม่ได้ต้องการหนีหนี้ ทำให้ภาระเรื่องค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาลระดับอำเภอไม่ได้ประสบปัญหามากนัก และกลับมีจำนวนลดลงในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้ ในกลุ่มคนข้ามแดน โดยเฉพาะจากฝั่งลาวมีระบบหลักประกันสุขภาพของสปป.ลาวในปัจจุบัน หากรัฐบาลไทยประสานขยายความร่วมมือให้สามารถใช้สิทธิประกันสุขภาพข้ามแดนได้ ก็จะมีประโยชน์อย่างมากและครอบคลุมการดูแลพื้นที่ชายแดนสองฝั่งที่มีลักษณะเป็นเมืองเติบโตร่วมกัน เหมือนดังกรณีการรักษาพยาบาลและการใช้สิทธิการรักษาพยาบาลข้ามแดนบริเวณชายแดนยุโรป เป็นต้น

ส่วนกลุ่มประชากรต่างชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ + 1 (พม่า กัมพูชา ลาว และเพิ่มสัญชาติเวียดนามในปีพ.ศ. 2561 จากมติครม. 16 มกราคม พ.ศ. 2561) จะพบว่า กลุ่มแรงงานจดทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน ซึ่งครอบคลุมแรงงานจดทะเบียน รวมผู้ติดตามและครอบครัว สามารถเข้าสู่ระบบการรักษาพยาบาลภายใต้การคุ้มครองหลักประกันสุขภาพการทำงานจาก ระบบ “กองทุนประกันสังคม” และกองทุนเงินทดแทนของกระทรวงแรงงาน และระบบหลักประกันสุขภาพจาก “กองทุนผู้ประกันตนคนต่างด้าว” ของกระทรวงสาธารณสุขได้ทันที

ขณะที่กลุ่มที่น่าจะมีเงื่อนไขข้อจำกัดมากที่สุด คือ **กลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียนแรงงาน หรือไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานได้ เพราะไม่มีเอกสารแสดงตน/ หรือเป็นกลุ่มคนไร้รัฐ** ไร้สิทธิที่มีปัญหาจากเงื่อนไขทางสังคมการเมือง เช่น กลุ่มผู้ลี้ภัย กลุ่มชาติพันธุ์ที่พลัดถิ่นอาศัยอยู่ในจังหวัดตาก เป็นต้น กลุ่มนี้ โดยหลักการแล้ว กระทรวงสาธารณสุขต้องการให้เข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพ และกองทุนบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ กระทรวงสาธารณสุข ที่จะต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพ ตามแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 (พ.ศ.2560-2564) ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แม้ว่า จะมีการวางระบบการรักษาพยาบาลและการเข้าถึงให้ครอบคลุมกลุ่มประชากรต่างชาติด้านหลากหลายมากขึ้น แต่ก็ยังพบปัญหาหลากหลายด้านในการทำงานของระบบกลไกการ (เข้าถึง) รักษาพยาบาลในกลุ่มต่างๆ

ปัญหาการรักษาพยาบาลในแต่ละกลุ่ม และแต่ละระบบ

งานศึกษาของสุรียและคณะ (2561) ซึ่งศึกษาเรื่องการรักษาพยาบาลในเขตชายแดนจังหวัดมุกดาหารพบว่า โดยภาพรวมแล้ว จังหวัดมุกดาหารไม่ได้ประสบปัญหาภาระค่าใช้จ่ายจากการรักษาพยาบาลกลุ่มประชากรต่างชาติแต่อย่างใด เพราะปัจจุบันสามารถเรียกเก็บกลุ่มคนข้ามแดนได้มากกว่าร้อยละ 97 ในปีงบประมาณ 2559 จากที่เดิมในปี 2558 เก็บได้ร้อยละ 79.88 (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร, 2559) เมื่อพิจารณาการเก็บค่ารักษาพยาบาลของสถานบริการแต่ละระดับจากปีพ.ศ. 2557-2559 พบว่า ในภาพรวมของสถานบริการระดับโรงพยาบาลจังหวัด และโรงพยาบาลชุมชนมีแนวโน้มการเก็บค่ารักษาได้เพิ่มขึ้น โดยแผนกผู้ป่วยนอกสามารถเก็บค่ารักษาได้ร้อยละ 74, ร้อยละ 95 และร้อยละ 96 ตามลำดับ และแผนกผู้ป่วยในสามารถเก็บค่ารักษาได้ ร้อยละ 81, ร้อยละ 98 และร้อยละ 96 ตามลำดับ

สำหรับปัญหาของมุกดาหารเรื่องภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลในชายแดนเกิดขึ้นใน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานข้ามชาติและประชากรแฝง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตอำเภอรอบนอก เช่น ส่วนสำนักงานสาธารณสุขอำเภอตอนตลิ่งพ.ศ. 2557-2559 เก็บค่ารักษาได้น้อยที่สุด คือ ร้อยละ 2, ร้อยละ 9 และร้อยละ 2 ตามลำดับ แม้ว่าจะเก็บไม่ได้ทั้งหมด แต่ผู้ปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขระดับจังหวัดมองว่า ยังไม่เป็นปัญหามากนัก เพราะโดยภาพรวมจังหวัดมุกดาหารยังสามารถเรียกเก็บกลุ่มคนข้ามแดนได้มากกว่าร้อยละ 97 ขณะที่ส่วนที่เก็บไม่ได้ ทางสาธารณสุขจังหวัดและโรงพยาบาลมองเป็น “การให้ความสงเคราะห์ตามหลักมนุษยธรรม” เพราะแรงงานและประชากรต่างชาติที่ไม่มีสัญชาติไทยดังกล่าวเข้ามารักษาพยาบาลในลักษณะเป็นกรณีฉุกเฉินที่ใกล้ชิดกันมานานตั้งแต่รุ่นตายาย อีกทั้งเป็นแรงงานสำคัญต่อการเกษตรของชุมชน ซึ่งหากไม่มีแรงงานชาวลาวมาช่วย ก็จะทำให้ภาคการเกษตรไทยขาดแคลนแรงงาน ส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกการเกษตรของจังหวัดด้วย นอกจากนี้ ปัญหาของมุกดาหาร พบว่า เป็นปัญหาเรื่องการจัดการข้อมูลการรักษาพยาบาลอย่างเป็นระบบที่ขาดการบูรณาการให้เกิดความสอดคล้องกัน เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร แม้จะจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานระบบสุขภาพชายแดน อาเซียน และเขตเศรษฐกิจพิเศษ (ศขอศ)” เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานสุขภาพในชายแดน แต่พบปัญหาที่แต่ละโรงพยาบาลมีฐานข้อมูลของตนเองที่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลถึงกันได้ และนำไปสู่การขาดการวิเคราะห์ ตรวจสอบ เชื่อมโยงข้อมูลให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่นำไปใช้แก้ปัญหาได้ทันสถานการณ์ ในกรณีดังกล่าว แม้ว่า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมองเห็นปัญหาจัดตั้ง

คณะกรรมการขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา แต่ยังคงมาจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องภายใน ทำให้ยังเข้าไม่ถึงปัญหาที่ครอบคลุมมากพอ

สำหรับปัญหาระบบการรักษาพยาบาลของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3+1 สัญชาติ (เมียนมาร์ กัมพูชา ลาว และเวียดนาม) กระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินงานด้านหลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติตามนโยบายรัฐบาลโดยแบ่งเป็น 2 ระบบหลัก คือ 1.ระบบประกันสังคม และ 2.ระบบประกันสุขภาพ

กลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3+1 สัญชาติภายใต้ระบบประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ได้แก่ กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองตามข้อตกลงการจ้างงานระหว่างประเทศ (MOU) หรือแรงงานที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ (มีหนังสือเดินทาง และใบอนุญาตทำงาน) โดยปกติจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมที่มีลูกจ้างนำเงินสมทบส่งเข้ากองทุนประกันสังคมทุกเดือนในอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้าง นายจ้างสมทบอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้างและรัฐบาลร่วมจ่ายสมทบอัตราร้อยละ 2.75 กลุ่มนี้จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 สามารถเป็นผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองใน 7 กรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน และถือเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยจะได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนหากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากทำงาน

กลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3+1 สัญชาติภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ของกระทรวงสาธารณสุข หมายถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3+ สัญชาติเมียนมาร์ กัมพูชา ลาว และเวียดนามที่ได้รับการขยายให้มีการพิสูจน์สัญชาติผ่านหนังสือเดินทางและใบอนุญาตทำงาน (เริ่มใหม่อีกครั้งในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเมื่อปีพ.ศ. 2561) กลุ่มนี้หากไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม จะต้องเข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวที่ดำเนินการโดยกระทรวงสาธารณสุข

หากพิจารณาพลวัตของหลักประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติแล้ว จะพบว่า อันที่จริงรัฐบาลไทยมีนโยบายเรื่องการดูแลสุขภาพของกลุ่มประชากรต่างชาตินในกลุ่มแรงงาน 3 สัญชาติมาช้านานแล้ว แม้ว่านโยบายจะเปลี่ยนไปมาตั้งแต่เริ่มทำเรื่องดังกล่าวตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544 ก็ตาม แต่ก็พบว่ามีความคิดก้าวหน้าและมองเห็นความสำคัญของหลักประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ งานศึกษาของสุภาภรณ์ (2560)⁸ พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 กระทรวงสาธารณสุขเริ่มออกมาตรการแนวทางการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดระบบแรงงานข้ามชาติเป็นครั้งแรก จากนั้นมาระหว่างปี พ.ศ. 2548-2551 หลักประกันสุขภาพมีความคิดก้าวหน้าที่ขยายขอบข่ายการตรวจและประกันสุขภาพกลุ่มแรงงานข้ามชาติครอบคลุมกลุ่มผู้ติดตามและครอบครัวด้วย แต่ยังเปิดให้เป็นไปตามความสมัครใจ และยังไม่ครอบคลุมทั้งกลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันและยังไม่ได้การผ่อนผันให้อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทย กลุ่มทั้งหมดนี้ต้องตรวจสุขภาพตามความเหมาะสม โดยแต่ละโรงพยาบาล หรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในพื้นที่จังหวัดสามารถเปิดรับประกันสุขภาพกลุ่มผู้ติดตามและครอบครัวได้ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีที่ยังไม่มีความชัดเจน ประเด็นสิทธิอาศัยอยู่ของคนกลุ่มดังกล่าว ทั้งนี้เป้าหมายเพื่อให้สามารถครอบคลุมประชากรข้ามชาติให้มากที่สุดตามหลักการสุขภาพถ้วนหน้า คือ แรงงาน ผู้ติดตาม และครอบครัว โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย

ต่อมาปี พ.ศ. 2552-2553 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการบริหารจัดการภายในของส่วนกลาง ทำให้กระทรวงสาธารณสุขทำงานเรื่องหลักประกันสุขภาพตามแนวทางของมติคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการบริหาร

⁸ รายละเอียดเพิ่มเติมใน <https://www.hfocus.org/content/2016/09/9879> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2561)

แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เป็นหลักที่จะรับผิดชอบประกันสุขภาพเฉพาะแรงงานข้ามชาติและบุตรที่อายุไม่เกิน 15 ปีเท่านั้น ปฏิเสธไม่รวมถึงผู้ติดตามและครอบครัว ขณะที่นำระบบประกันสังคมเข้ามาใช้กับแรงงานข้ามชาติ เป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติตามมาตรา 9 ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศที่พิสูจน์สัญชาติและได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว หรือ ที่นำเข้าจากประเทศต้นทางและมีหนังสือเดินทางกำหนดไว้ว่า ให้แรงงานกลุ่มนี้เข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยมีการสมทบในรูปแบบเดียวกันกับการประกันสังคมของแรงงานไทย (จ่ายเงินสมทบจาก 3 ส่วนคือ รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง) สำหรับแรงงานในกลุ่มที่ไม่เข้าข่ายประเภทอาชีพที่เข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ เช่น แรงงานในภาคธุรกิจประมง แรงงานในภาคเกษตรกรรม ให้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพรายปีเช่นเดิม

หลักประกันสุขภาพเปลี่ยนแปลงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2554 ที่ให้ครอบคลุมกลุ่มแรงงานข้ามชาติทั้งที่ต่อทะเบียนและขึ้นทะเบียนใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรี และให้รวมผู้ติดตามที่เป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปีสมัครใจทำหลักประกัน แต่ไม่รวมผู้ติดตามประเภทอื่นๆ แนวทางนี้ ทำได้เพียง 2 ปีก็เปลี่ยนอีกครั้งในปี พ.ศ. 2556 ที่มติดังกล่าวในวันที่ 15 มกราคม ปี พ.ศ. 2556 อนุมัติให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักดูแลด้านการแพทย์สาธารณสุขแก่คนข้ามชาติทั้งหมดที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม โดยคนข้ามชาติกลุ่มนี้จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเอง กระทรวงสาธารณสุขจึงออกมาตรการและแนวทางตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนข้ามชาติปีพ.ศ. 2556 ขึ้น ขยายกลุ่มเป้าหมายมาสู่คนข้ามชาติทุกสัญชาติ รวมถึงครอบครัวและผู้ติดตาม โดยขยายชุดสิทธิประโยชน์ให้บริการยาต้านไวรัสเอดส์ (antiretroviral- ARV) แก่ผู้ป่วยข้ามชาติ และขยายกลุ่มเป้าหมายให้คนข้ามชาติทุกคนสามารถซื้อบัตรประกันสุขภาพได้ โดยมีอัตราค่าประกันแบ่งเป็น คนข้ามชาติทั่วไป และเด็กอายุไม่เกิน 7 ปี แต่ปรับเพิ่มอัตราค่าประกันจากเดิม 1,900 บาท เป็น 2,800 บาท โดยไม่มีข้อบังคับในการซื้อประกันสุขภาพเช่นเดียวกับระบบประกันสังคม

จนกระทั่งปีพ.ศ. 2557-2559 แนวทางด้านการรักษาพยาบาลแรงงานข้ามชาติ รัฐบาลกำหนดว่าแรงงานข้ามชาติทุกคนต้องมีหลักประกันสุขภาพและต้องผ่านการตรวจสอบสุขภาพและทำประกันสุขภาพตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ส่วนการบริการด้านการรักษาพยาบาล การบริการสร้างเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรคและการเฝ้าระวังโรคให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานในปี 2556 โดยกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศแนวทางการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนข้ามชาติขึ้น 3 ฉบับ (ฉบับที่ 1 เรื่อง การตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2557 ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557, ฉบับที่ 2 เรื่องการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติเพิ่มเติมกรณีการได้รับใบอนุญาตอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557, และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559) กำหนดให้กลุ่มแรงงานข้ามชาติสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมาร์ รวมผู้ติดตามซื้อบัตรประกันสุขภาพคุ้มครอง 1 ปี แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก แรงงานข้ามชาติสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมาร์ราคา 2,100 บาท (มีค่าตรวจสอบสุขภาพ คนละ 500 บาท ค่าประกันสุขภาพ คนละ 1,600 บาท) กับกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มเด็กอายุไม่เกิน 7 ปีบริบูรณ์ จ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพคุ้มครอง 1 ปี ราคา 365 บาท ไม่มีค่าตรวจสอบสุขภาพ

แต่ละฉบับแตกต่างกันในเรื่องรายละเอียดช่วงเวลาคุ้มครอง และรายละเอียดบัตรหมดอายุ ฉบับปี พ.ศ. 2559 ล่าสุดแตกต่างที่ราคาบัตรประกันสุขภาพเป็น 3,700 บาท แต่คุ้มครอง 2 ปี ซึ่งถือว่า ราคาถูกลง คุ้มครองยาวนาน และครอบคลุมค่าบริการต่างๆ เช่น สร้างเสริมสุขภาพป้องกันโรค ค่าบริการทางการแพทย์ ค่ารักษาพยาบาลที่มี

ค่าใช้จ่ายสูง 700 บาท/หัว และค่าบริหารจัดการ รวมทั้งขอให้บุตรของแรงงานข้ามชาติที่มีอายุไม่เกิน 7 ปี ทำบัตรประกันสุขภาพในราคา 720 บาทคุ้มครอง 2 ปี ซึ่งถือว่าราคาเท่าเดิม⁹

ปีพ.ศ. 2561 เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบประกันสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติอีกครั้ง เป็นผลมาจากนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งประกาศพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในวันที่ 22 มิถุนายน มีผลบังคับใช้ในวันต่อมา กฎหมายฉบับนี้มุ่งจัดระเบียบการจ้างและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยใหม่ทั้งประเทศ ผ่านมาตรการกำหนดโทษแก่แรงงานที่มีสถานการทำงานไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม และมีมาตรการกำหนดโทษปรับต่อนายจ้างที่จ้างงานแรงงานที่ไม่ถูกกฎหมายด้วย รวมถึงยังกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตจ้างงานแรงงานข้ามชาติไว้สูงกว่าที่เคยเป็น ต่อมารัฐบาลพบว่า พระราชกำหนดดังกล่าว ส่งผลกระทบ ก่อให้เกิดความตื่นตระหนกและอาจส่งผลกระทบต่อในหลายภาคส่วน และยังมีได้มีเวลาสร้างความรับรู้ความเข้าใจเพียงพอ จึงได้ออก คำสั่ง คสช.ที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวและมติครม. 16 มกราคม พ.ศ. 2561 เรื่อง การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยให้เร่งรัดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว สัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ เวียดนาม จากนั้น กระทรวงสาธารณสุขดำเนินตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2561 ออกแนวทางการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยด้านการตรวจสุขภาพและการประกันสุขภาพแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ผ่าน/ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและผู้ติดตาม (บุตร) ขณะที่โครงสร้างยังเหมือนเดิม คือ แบ่งกลุ่มที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคม กลุ่มแรงงานที่ไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคมให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพ โดยให้ครอบคลุมผู้ติดตาม (บุตรอายุไม่เกิน 7 ปี) หรือ มากกว่า 7 ปีแต่ไม่ถึง 18 ปี) ด้วย สำหรับราคาและระยะเวลาการคุ้มครองยังเหมือนในปีพ.ศ. 2559

ปัญหาของระบบประกันสังคมและประกันสุขภาพในทางปฏิบัติ

แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติไม่สามารถเข้าระบบประกันสังคมได้ แต่หากแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน และนายจ้างไม่รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง สำนักงานประกันสังคมมีสิทธิดำเนินการตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 50 ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถสอบสวน และออกคำสั่งให้นายจ้างของแรงงานข้ามชาติเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติมีแรงงานข้ามชาติจำนวนน้อยมากที่จะรับรู้เรื่องสิทธิเหล่านี้และดำเนินการในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ยังคุ้มครองกลุ่มลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นงานจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมีได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ลูกจ้างของนายจ้าง ซึ่งประกอบการค้าเร่

⁹ รายละเอียดใน พงศธร พอกเพิ่มดี. 2554. การให้สิทธิ (คินสิทธิ) ขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขให้แก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ: ความสำเร็จอีกขั้นของระบบหลักประกันสุขภาพไทย. วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข. 5 (1) ม.ค.-มี.ค. ; ประกาศกระทรวงสาธารณสุข. 2556. เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี. ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2556 มาตรการและแนวทางการดำเนินการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวกระทรวงสาธารณสุขปี 2557; กระทรวงสาธารณสุข.2559. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ แรงงานต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

หรือการค้าแฝงลอย ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ โดยกฎหมายอนุญาตให้นายจ้างได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระเงินสมทบเข้ากองทุน แต่หากลูกจ้างประสบอันตราย กองทุนทดแทนจะออกคำสั่งให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเงินทดแทนโดยตรง

สำหรับแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทย (มีพร. 38/1 และใบอนุญาตทำงาน) กลุ่มนี้จะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพจากการซื้อหลักประกันสุขภาพ ส่วนแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามที่ไม่มีเอกสารใดๆ สามารถรับบริการสุขภาพได้ โดยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง ซึ่งในทางปฏิบัติโรงพยาบาลมักงดเว้นการรักษาพยาบาลให้ตามหลักมนุษยธรรม หรือได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีงบประมาณช่วยเหลือกลุ่มดังกล่าว

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายค่อนข้างครอบคลุม แต่ในทางปฏิบัติ มักไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น นายจ้างไม่ทำประกันสังคมให้กับแรงงานข้ามชาติ และหากแรงงานข้ามชาติร้องขอทำประกันสังคม ส่งผลให้ถูกไล่ออกได้ หรือนายจ้างปฏิเสธจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างถูกกฎหมายเพื่อเลี่ยงการมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจากการทำประกันสังคม งานศึกษาของ Khankumnerd (2011)¹⁰ พบว่า มีแรงงานข้ามชาติจำนวนต่ำกว่าร้อยละ 20 เท่านั้นที่ทำประกันสังคม สอดคล้องกับงานของ Paitoonpong (2014)¹¹ ระบุว่า จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน ปีพ.ศ. 2557 มีจำนวน 1,400,461 คน แต่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่อยู่ในระบบประกันสังคมเพียง 415,588 คน หรือ 29.7 % เท่านั้น

นอกจากนี้ แม้แรงงานข้ามชาติจะได้รับความคุ้มครองจากประกันสังคม แต่มีปัญหาด้านภาษาเป็นอุปสรรคในการสื่อสารกับบุคลากรทางการแพทย์ ขั้นตอนเรื่องสิทธิประกันสังคม แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 ทำงานนอกระบบ ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม

กลุ่มคนไร้รัฐกับการรักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรม

กลุ่มคนไร้รัฐ หมายถึง กลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียนแรงงาน หรือไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานได้ ผู้ที่อยู่นอกการครอบคลุมประกันสังคมและประกันสุขภาพ จากข้อมูลของคณะกรรมการสิทธิการต่างประเทศ สถานितिบัญญัติแห่งชาติ (2560) เรื่องสถานการณ์คนต่างด้าวในประเทศไทย พบว่า มีกรณีกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน แรงงานสัญชาติอื่น ๆ รวมทั้งแรงงานผิดกฎหมายที่ กระทรวงสาธารณสุขต้องรับภาระในการรักษาตามหลักมนุษยธรรม ซึ่งไม่สามารถเก็บค่ารักษาพยาบาลได้ปีละประมาณ 400-500 ล้านบาท ขณะที่กลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบตามค่ายอพยพต่าง ๆ หรือกลุ่มคนชายแดนมีภูมิลาเนาติดกับประเทศไทย เข้ามาใช้บริการสาธารณสุขของไทย ซึ่งจำนวนหนึ่งได้รับความช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลจากองค์กรเอกชนด้านการแพทย์ เช่น International Rescue Committee (IRC) มูลนิธิศุภนิมิต ในกลุ่มผู้ไร้สถานะสิทธิดังกล่าวที่เข้ามารับการรักษาในโรงพยาบาลที่อยู่ตามตะเข็บชายแดนเหล่านี้ที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้มักจะแอบแฝงอยู่ในงบต่าง ๆ ของกระทรวงสาธารณสุข ที่มีมูลค่าหลายร้อยล้านบาทต่อปี (สถานितिบัญญัติแห่งชาติ, 2560) ข้อเสนอของงานวิจัยมองว่า หาก**รัฐบาลไทยตั้ง “งบประมาณช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม” ขึ้นมาโดยเฉพาะ** จะสอดคล้องในการนำมาใช้และตรงกลุ่มมากกว่า และยังทำให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาล

¹⁰ Khankumnerd, P. 2011. For Immediate Release on 11th October 2011, The Human Rights and Development Foundation (HRDF), www.hrdfoundation.org. (สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

¹¹ Paitoonpong, S. (2014). The Reintegration/Integration of Unskilled Migrant Workers: The Indonesia, Philippines and Thailand Experience: Thailand Country Case. The Toyota Foundation International Grants Program 2013.

เป็นที่ยอมรับมากขึ้นในสายตาของประชาคมอาเซียนและทั่วโลกด้วย เพราะมีหลักเกณฑ์ชัดเจนและมีแผนปฏิบัติและงบประมาณชัดเจนในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยถูกจับตาจากประชาคมโลกและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการส่งออกดังที่ผ่านมา ดังนั้น จะทำอะไร ที่จะปรับวิถีคิดของรัฐและสังคมไทยให้มองคนต่างชาติ แรงงาน 3 สัญชาติ เป็นประชากรส่วนหนึ่งของชุมชนและสังคมไทย และทำอย่างไรจะปรับแผนยุทธศาสตร์ให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายของผู้รับบริการสุขภาพ ซึ่งถือเป็นสิ่งท้าทายในการบริหารจัดการสุขภาพในอนาคต

ตารางแสดงการจัดกลุ่มประชากรต่างชาติดังระบบ (เข้าถึง) การรักษาพยาบาลชายแดน			
กลุ่มประชากรต่างชาติ	ลักษณะ	การใช้/เข้าถึงระบบการรักษาพยาบาล/ปัญหา	ปัญหา/ข้อเสนอ
1.กลุ่มประชากรข้ามแดนทั่วไป หรือ กลุ่ม Non-Thai Resident			
1.1 กลุ่มมีฐานะมีความสามารถในการจ่ายสูง	Non-Thai Resident ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ข้ามแดนเพื่อมาใช้บริการทางการแพทย์ที่ทันสมัย ปลอดภัยและมีคุณภาพ	- ระบบ premium ที่กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดไว้ในแผนแม่บทการแก้ปัญหาและพัฒนางานสาธารณสุขชายแดนฉบับที่ 3 (พ.ศ.2560-2564) - การซื้อประกันสุขภาพของคนข้ามแดนกับบริษัทประกันสุขภาพไทยหรืออื่นๆ ทำให้ใช้บริการในจังหวัดชายแดนได้	คนข้ามแดนจากฝั่งลาวมีระบบหลักประกันสุขภาพของ สป.ลาว หากประสานให้สามารถใช้สิทธิข้ามแดนได้เหมือนชายแดนยุโรป
1.2 กลุ่มมีความสามารถในการจ่ายปานกลาง-น้อย	Non-Thai Resident ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลาง-น้อย รักษา เดินทาง สะดวก มีญาติพี่น้องฝั่งไทย มั่นใจการรักษา	- ระบบการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลระดับอำเภอเหมือนคนไทยปกติ - ปัญหาไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ครบ แต่ทำสัญญาพร้อมผ่อนจ่าย (มุกดาหาร) มีจำนวนน้อยลงที่เป็นภาระของโรงพยาบาล	คนข้ามแดนจากฝั่งลาวมีระบบหลักประกันสุขภาพของ สป.ลาวหากประสานให้สามารถใช้สิทธิข้ามแดนได้เหมือนชายแดนยุโรป
2 กลุ่มประชากรต่างชาติในกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ + 1 (พม่า กัมพูชา ลาว และเพิ่มสัญชาติเวียดนามในปีพ.ศ. 2561 จากมติกรม. 16 มกราคม พ.ศ. 2561)			
2.1 กลุ่มจดทะเบียนแรงงานกระทรวงแรงงาน	แรงงานจดทะเบียน รวมผู้ติดตามและครอบครัว	- ใช้ระบบบริการรักษาพยาบาลภายใต้การคุ้มครองหลักประกันสุขภาพการทำงานจาก ระบบ “กองทุนประกันสังคม” และ กองทุนเงินทดแทนของกระทรวงแรงงาน - ระบบหลักประกันสุขภาพจาก “กองทุนผู้ประกันตนคนต่างด้าว” ของกระทรวงสาธารณสุข - แรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมน้อย ไม่ถึง 50% เพราะ ปัญหาไม่มีฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติ การเลือกปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายและการบูรณาการของเจ้าหน้าที่ที่จำกัด ปัญหานายจ้างใช้งานหนักทำให้แรงงานหลบหนี ไม่ได้ตามมาขึ้นทะเบียน /นายหน้าสวมสิทธิ	- ปัญหานายจ้างนายจ้างไม่ทำประกันสังคมให้ ไม่ยอมสมทบ ต้นทุนสูง - แรงงานข้ามชาติจำนวนน้อยมากที่จะรับรู้เรื่องสิทธิ / หรือรู้สิทธิ แต่หากร้องขอ จะส่งผลให้ถูกไล่ออกหรือนายจ้างปฏิเสธจ้างได้ - กฎหมายครอบคลุม แต่ทางปฏิบัติไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัด
2.2 กลุ่มที่ไม่ได้จดทะเบียน	ไม่มีเอกสารแสดงตน/ปัญหาสังคม	ระบบหลักประกันสุขภาพกองทุนบุคคลที่มีปัญหาสถานะและ	รัฐไทยควรตั้งงบประมาณช่วยเหลือตามหลัก

แรงงาน หรือไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานได้ (กลุ่มคนไร้รัฐ)	การเมือง เช่น กลุ่มผู้ลี้ภัย กลุ่มชาติพันธุ์พลัดถิ่น ในจังหวัดตาก	สิทธิ กระบวนการสาธารณสุข (ตัวเอง) ● ปัญหาบางโรงพยาบาลปฏิเสธขายบัตรประกันสุขภาพให้อ่างเรื่องหลักฐานเอกสารแสดงตน/ บางโรงพยาบาลงดเว้นค่ารักษาพยาบาลให้ตามหลักมนุษยธรรม ● บางส่วนมี NGO ช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล เช่น International Rescue Committee (IRC) มูลนิธิศุภนิมิต จังหวัดตาก เป็นต้น ใช้บริการสาธารณสุขของไทย ● กระบวนการสาธารณสุขรับภาระการรักษาตามหลักมนุษยธรรมไม่สามารถเรียกเก็บได้ปีละ 300-800 ล้านบาท (จากปีพ.ศ. 2553-2560)	มนุษยธรรมโดยตรงมากกว่าใช้งบแผ่งให้สาธารณสุขจังหวัดรับภาระ การตั้งงบโดยตรงจะสะท้อนการแก้ปัญหาตรงกลุ่ม และรัฐไทยได้ชื่อ/ภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาประชาคมโลก ส่งผลต่อการค้าการลงทุนที่ปัจจุบันต้องการภาพลักษณ์ดังกล่าว ● ใช้ตัวอย่างโรงพยาบาลวังจันทร์ จังหวัดระยอง ยึดประกาศกระทรวงสาธารณสุข (13 ส.ค.2556) เปิดช่องให้แรงงานข้ามชาติไม่มีเอกสาร ซื้อบัตรประกันสุขภาพได้ ● ใช้ข้อศด.จากกลุ่มคนประชากรต่างชาติในการเข้าถึงคนเหล่านี้เพื่อให้รับรู้เรื่องสิทธิและการเข้าถึงการรักษาพยาบาล
---	--	---	--

บทสรุปส่งท้าย

ชุดโครงการวิจัยนี้ เป็นความพยายามทำความเข้าใจบริบทการพัฒนาชายแดนทางเศรษฐกิจที่เปิดขึ้นจากการสร้างภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและอาเซียน และโดยเฉพาะนโยบายรัฐไทยที่ริเริ่มโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา (พ.ศ. 2559) โดยให้ความสนใจ 3 ประเด็นปัญหาสำคัญชายแดน คือ ประเด็นแรงงานรองรับการพัฒนาชายแดนทางเศรษฐกิจ ระบบการศึกษาข้ามแดน และระบบสุขภาพสาธารณสุขชายแดนใน 3 เขตชายแดนพื้นที่ศึกษา คือ 1) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชายแดนไทย-ลาว บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดมุกดาหาร-สะหวันนะเขต (ลาว) 2) ชายแดนไทย-ลาว บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงรายกับแขวงบ่อแก้ว (ลาว) และ 3) ชายแดนไทย-เมียนมาร์ บริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก - เมียวดี (เมียนมาร์) แม้ว่า 3 พื้นที่ศึกษาเป็นเขตชายแดนเหมือนกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว กลับพบว่ามีลักษณะพิเศษ “ความเป็นชายแดน” ของแต่ละที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ความเป็นอาณาบริเวณทางประวัติศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะทางสังคม-วัฒนธรรมของผู้คนสองฟากฝั่ง ตลอดจนสภาพปัญหาในอดีต และปัญหาเฉพาะที่เกี่ยวข้องส่งผลถึงปัจจุบัน

ในงานชุดโครงการนี้มีข้อเสนอเชิงแนวคิดและนโยบายรวม 3 ประการ คือ

ประการแรก ชุดโครงการนี้นำเสนอแนวคิด **ความเป็นคนในเมืองชายแดน หรือ BORDER CITYzenship** ที่สามารถนำมาปรับใช้กับพื้นที่เฉพาะ เช่น “เมืองชายแดน” ได้ การปรับแนวคิดของ Harvey ว่าด้วย ความเป็นคนในเมือง หรือ CITYzenship มาใช้กับเมืองชายแดน โดยเปลี่ยนมุมมองความเป็นพลเมืองพ้นจากแนวคิดเดิมที่วางอยู่บนพื้นฐานกฎหมายพลเมือง/ ควบคุมจำกัดการเข้าเมือง ให้สามารถสร้าง “ความเป็นคนในเมืองชายแดน” หรือ BORDER CITYzenship ด้วยการขยายความหมายเรื่อง the right to Border city และนโยบายสาธารณะที่เมืองชายแดนสามารถค้นหานโยบายร่วมกันได้

ประการที่สอง การจะทำให้เกิดแนวคิด ความเป็นคนในเมืองชายแดน หรือ BORDER CITYzenship ดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการปรับตัวของชาติส่วนกลาง ดังเช่น ชาติกัวหน้าในบางประเทศได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น งานของ European Commission เมื่อปีค.ศ. 2013 นำเสนอรายงานเรื่อง Co-creating European Union Citizenship Policy review โดยให้ความสำคัญกับ พลวัตความหลากหลายของคนชายแดน ความยุติธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ การสนับสนุนให้เกิดการพูดคุย และสร้างพื้นที่การสื่อสารแบบประชาธิปไตยที่เคารพคนอื่น จนเกิดแนวคิดพลเมืองร่วม (Co-citizens) และเป็นผู้พำนักอาศัยที่ร่วมมือกัน (Co-residents) การสร้างระบบธรรมาภิบาลที่เปิดให้ทั้งรัฐบาล ผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนานโยบายพลเมืองที่เหมาะสมกับบริบท และให้ความสำคัญกับ “การเปิด” (openness) ไปสู่รูปแบบอันหลากหลายของระบบธรรมาภิบาล (EU Commission, 2013: 29-45)

หรือตัวอย่างการลงทุนหรือการให้ทุนแก่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชายแดน โครงการริเริ่มเหล่านี้รวมไปถึงการแบ่งปันระบบการให้บริการ ไม่ว่า โรงพยาบาล สถานพักพิง และการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม การเน้นไปยังความคิดริเริ่มของท้องถิ่น (Local initiative) เป็นความตั้งใจที่จะเปลี่ยนความคิดเดิมที่โครงการก่อนหน้านี้มีกระบวนการสั่งการแบบบนลงล่าง (Top-down process) สั่งการจากรัฐเจ้าหน้าที่ระดับสูง

หรือตัวอย่าง การปรับตัวของรัฐจีน ไม่ว่า การใช้วัฒนธรรมจีนเป็นตัวนำ การสร้างนโยบายใหม่ๆ เชิงยุทธศาสตร์ หรือการปรับลดอำนาจของรัฐบาลจีนจากส่วนกลางปักกิ่งลง เปิดโอกาสให้รัฐบาลระดับมณฑลมีอำนาจตัดสินใจในการออกนโยบายจัดการปัญหาเรื่องแรงงานในระดับท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาพื้นที่เฉพาะได้ การ

ปรับตัวของรัฐจีนเช่นนี้ถูกเรียกว่าเป็น Pragmatism ไม่ยึดติดกับอุดมการณ์วิธีคิดแบบตายตัว แต่ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปตามบริบทของประเทศที่ผ่านการวิเคราะห์สถานการณ์และหาเครื่องมือสำคัญๆ ของรัฐในการสร้างแรงจูงใจแก้ปัญหา เพื่อยังประโยชน์ให้กับคนของตนและมองการณ์ไกลให้กับอนาคตของประเทศเป็นหลัก

ประการที่สาม การปรับตัวของรัฐท้องถิ่น แนวคิด ความเป็นคนในเมืองชายแดน หรือ *BORDER CITYzenship* ไม่เพียงต้องการการปรับตัวของรัฐชาติส่วนกลางเท่านั้น แต่รัฐส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทมากขึ้นในการวิเคราะห์สถานการณ์ของพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ และสร้างนโยบายสาธารณะของเมืองชายแดนบนพื้นฐานของความเสมอภาค ความยุติธรรม การผนวกรวมคนในเมืองทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตสร้าง “เมืองชายแดน” ที่เชื่อมต่อได้ ชุดโครงการวิจัยนี้เสนอว่า รัฐบาลท้องถิ่น ไม่ว่า จังหวัดตาก มุกดาหาร เชียงราย ควรมีบทบาทมากขึ้นตระหนักถึงความสำคัญและการสร้างเมืองชายแดนร่วมกันตามเป้าหมายยุทธศาสตร์การเมืองอาเซียนเชื่อมต่อภูมิภาค รัฐบาลท้องถิ่นต้องกระตุ้นให้เกิดการยอมรับการจัดการเมืองชายแดนและเทคโนโลยีที่หยุดการกีดกันหรือให้สิทธิแก่กลุ่มอำนาจใดเป็นพิเศษ รัฐบาลท้องถิ่นเมืองชายแดน ควรใช้ทิศทางตัวอย่างของ กลุ่ม United Cities and Local Governments (UCLG) ซึ่งกำลังเป็นกระแสของโลกปัจจุบัน ผลักประเด็นให้รัฐบาลท้องถิ่นมีพันธสัญญาต่อเรื่อง the right to the city และเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นทุกกลุ่มช่วยสร้างสรรค์เมืองขึ้นร่วมกัน (Co-creating the City) นำเสนอแนวคิดการมีส่วนร่วม ความหลากหลาย การเรียนรู้ ความเป็นธรรม ศักยภาพทำให้เกิดความยั่งยืนและชีวิตเพื่อนบ้านที่มองว่า เป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นร่วมกัน

ประการที่สี่ ทั้งสามประการข้างต้น หากทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดทรัพยากรร่วมชายแดน (Border Commons) ในฐานะทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางสังคม วัฒนธรรมและความรู้ ที่เป็นฐานให้เมืองชายแดนได้เติบโตไปข้างหน้าอย่างมีคุณภาพ เพราะทรัพยากรร่วมชายแดนเหล่านี้ จะกลายเป็นพลังและทุนแบบเปิดให้คนในเมืองสามารถเข้ามาปฏิสัมพันธ์ สร้างระบบคุณค่าร่วมของชุมชนเมืองขยายไปสู่ระดับภูมิภาคได้ ดังเช่นแรงงานในเมืองชายแดน ไม่ว่า แรงงานท้องถิ่นหรือแรงงานต่างชาติข้ามแดน หากวางแผนการจัดระบบที่ดี จะสามารถพัฒนาให้เป็น “ทรัพยากรร่วมชายแดนทางเศรษฐกิจ” ทรัพยากรมนุษย์สำคัญสร้างเมืองชายแดนให้เติบโตเป็นเมืองอาเซียนเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคร่วมกันได้ หรือ กลุ่มชาติพันธุ์ชายแดน คนข้ามแดน หากได้รับการยอมรับในฐานะ “คนในเมืองชายแดน” ผนวกรวมเข้ามาเป็นทรัพยากรร่วมเมืองชายแดน ทำให้กลุ่ม “คนในเมืองชายแดน” ได้รับโอกาสทางการศึกษาที่เป็นธรรมผ่านระบบการศึกษาที่อำนวยความสะดวก มองเห็นประโยชน์ระยะยาวมากขึ้น และได้รับการดูแลด้านสุขภาพที่วางระบบอย่างมีประสิทธิภาพ หากทำได้เช่นนี้ เมืองชายแดนที่วางยุทธศาสตร์ เป็นเมืองอาเซียนหรือเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ต้องการแรงงานคุณภาพ ก็จะได้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพช่วยรังสรรค์พื้นที่ชายแดนให้สามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งในระดับประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า ลาว) และระดับภูมิภาคอาเซียนได้ด้วย ทำให้พื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ที่ความมั่นคง พร้อมจะพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนไปได้อย่างเต็มรูปแบบ และผู้คนชายแดนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน เติบโตไปได้อย่างยั่งยืน

ข้อเสนอเชิงประเด็น

ประเด็นแรงงานชายแดน/แรงงานต่างชาติ/แรงงานข้ามแดน

งานศึกษาของโครงการย่อย ได้แก่ ประเด็นแรงงานรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษในจังหวัดมุกดาหาร (วชิรวัฒน์ และคณะ, 2561) และแรงงานต่างชาติในจังหวัดตาก (เก่งกิจและคณะ, 2561) ช่วยชี้ให้เห็นปัญหาจากพื้นที่บางประการ ในประเด็นแรงงานและการพัฒนาแรงงาน หากต้องการให้แรงงาน ไม่ว่า แรงงานต่างชาติ หรือแรงงานท้องถิ่น ของจังหวัดตากหรือจังหวัดมุกดาหาร ให้สามารถทำงานพัฒนาเมืองและกลายเป็นทรัพยากรสำคัญช่วยสร้างเมืองชายแดนได้ จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นต่อไปนี้

ประเด็นแรก ในเชิงนโยบายรัฐ ควรเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้พื้นที่เมืองชายแดนได้มีโอกาสคิดและค้นพบศักยภาพ และวางแผนการพัฒนาเมืองชายแดนของตนเอง โดยเฉพาะภาคส่วนประชาชน ไม่ควรใช้ภาครัฐจากพื้นที่เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อน เพราะยังติดกับดักวิถีคิดแบบเดิม ดังเช่น เสียงเรียกร้องของจังหวัดมุกดาหารที่ส่วนใหญ่คนท้องถิ่นเองไม่ได้รับรู้ข้อมูลเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น หากคนในจังหวัดมุกดาหารรับรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงทิศทางการนโยบาย และรับรู้ปรับเปลี่ยนศักยภาพการพัฒนาเมือง ไม่ว่า ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นจากการแพทย์ทางเลือก การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่มีอยู่ จะทำให้แผนการพัฒนาแรงงาน ไม่ว่า แรงงานท้องถิ่นหรือแรงงานต่างชาติมีทิศทางในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานตอบสนองต่อการเติบโตของเมืองที่มาจากฐานล่างได้ หากทำได้เช่นนี้ คนรุ่นใหม่ที่เคยออกไปศึกษาข้างนอกจะแสวงหาการศึกษาในแถบใกล้เคียงเพื่อมารองรับการพัฒนาเมืองที่กำลังเติบโตที่บ้านเกิด หรือแรงงานท้องถิ่นใกล้เคียงกลับมาช่วยพัฒนาเมืองชายแดนให้เติบโตได้ผ่านการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานรัฐ และภาคเอกชนที่มีแนวคิดแบบเปิดและสนับสนุนการขับเคลื่อนเมือง

ขณะที่ จังหวัดตาก จะพบว่า แรงงานท้องถิ่นไม่ได้รองรับการขยายตัวของจังหวัดชายแดนตากแต่อย่างใด มีเพียงแรงงานต่างชาติที่มีส่วนร่วมอย่างมากในการพัฒนา แต่กระนั้นแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติเหล่านี้กลับตกอยู่ในสภาวะไกลาหลจากวิถีคิดของรัฐไทยและนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติแบบรวมศูนย์ ในแง่นี้ การเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้พื้นที่เมืองชายแดนได้ทำงานอย่างมีศักยภาพและวางแผนการพัฒนาเมืองชายแดนของตนเอง โดยเฉพาะภาคส่วนประชาชนของจังหวัดตากได้ดำเนินการเองอย่างเต็มที่ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการแรงงานที่ตอบคำถามการพัฒนาเมืองไปได้

ประเด็นที่สอง รัฐส่วนกลางและรัฐท้องถิ่นควรทำความเข้าใจมิติทางสังคมวัฒนธรรมของแรงงานต่างชาติหรือระบบคนข้ามแดนของเมืองชายแดนมากขึ้น และใช้กลไกทางสังคมวัฒนธรรมเหล่านี้อย่างเป็นทางการเป็นประโยชน์ ก็จะทำให้การพัฒนาเมืองชายแดนเติบโตไปด้วยกัน กลายเป็นทรัพยากรมนุษย์ร่วมที่ช่วยพัฒนาเมืองชายแดนได้เป็นอย่างดี ดังเช่น บทบาทองค์กรชุมชน เช่น CBOs หรืออสต.สำหรับจังหวัดตาก twin village และ พสต.สำหรับมุกดาหารและเชียงราย หรือหน่วยครอบครัว เครือญาติ ของแรงงานต่างชาติจังหวัดตาก หรือแรงงานข้ามแดนจังหวัดมุกดาหาร ที่มีเครือข่ายทางสังคมผูกพันกันไว้บนความรู้สึกร่วมความเป็นชาติพันธุ์ ความเป็นแรงงาน ภาษาและความคุ้นเคยเกิดความใกล้ชิดทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ช่วยทำให้เกิดการเชื่อมต่อกับโครงข่ายผู้นำชุมชนระดับล่างที่มีอยู่แล้ว และใกล้ชิดทางวัฒนธรรมอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่านี้

การใช้กลไกระดับล่างและการมีความอ่อนไหวมากขึ้นต่อมิติทางสังคมวัฒนธรรมดังกล่าว นอกจากจะสามารถช่วยทำให้ปัญหาการจดทะเบียนแรงงานที่รัฐกำลังประสบอยู่ปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังจะ

สามารถแก้ปัญหาสวัสดิการและปัญหาสังคมอื่นๆ ที่เรื้อรังกับรัฐไทยมายาวนาน ไม่ว่า สุขภาพ โรคข้ามแดน การศึกษา ที่เป็นผลให้ประเทศไทยถูกประณามจากประชาคมโลกส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจการส่งออก ทั้งนี้ เพราะเมื่อจดทะเบียนได้ครอบคลุม ในประเด็นสุขภาพจะทำให้แรงงานเข้าระบบประกันสังคม หรือระบบประกันสุขภาพ เกิดระบบการร่วมจ่ายที่แรงงานสามารถเข้าใช้บริการจากศูนย์สุขภาพชายแดนได้ และเมื่อจดทะเบียนแรงงานได้ครอบคลุม ก็จะสามารถกลุ่มครอบครัวที่ตามมา โดยออกแบบระบบประกันร่วมจ่ายให้ครอบคลุมการดูแลสุขภาพและเฝ้าระวังโรคชายแดนอยู่ในสายตาของสาธารณสุขในการดูแลโรคชายแดนได้อย่างทั่วถึง ไปพร้อมๆ กับการจัดการศึกษาทางเลือกที่เหมาะสมแก่ลูกหลานแรงงาน การทำได้เช่นนี้ คนเหล่านี้จะกลายมาเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในการทำงานพัฒนาเมืองชายแดนในอนาคตต่อไปด้วย

ประเด็นการศึกษาชายแดน

อันที่จริง กรณีศึกษาชายแดนแม่สอด จ.ตาก (นงเยาว์ และคณะ, 2561) พบว่า การจัดการศึกษาชายแดนกับการจัดสวัสดิการการศึกษาเพื่อสร้างทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมพัฒนาเมืองชายแดนสามารถเป็นได้อย่างรวดเร็ว ทำให้จังหวัดตากประสบความสำเร็จในการพัฒนาให้เป็นเมืองภูมิภาคอาเซียนเชื่อมต่อกับภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงที่เติบโตอย่างยั่งยืนได้ ความน่าสนใจของประเด็นการศึกษาในกลุ่มเด็กข้ามแดน/ข้ามชาติ ลูกหลานแรงงานต่างชาติดังกล่าว ส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ได้เพราะในเชิงนโยบาย รัฐบาลไทยส่วนกลางใช้นโยบายการศึกษาถ้วนหน้า (Education for All) ได้ขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่บุคคลทุกคน โดยไม่เลือกสัญชาติ แต่กลับพบว่า การจัดการศึกษาในจังหวัดตากให้แก่เด็กข้ามแดน/ข้ามชาติยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเพราะปัญหาข้อจำกัดในพื้นที่ใน 2 ระนาบ คือ ระนาบแรก ข้อจำกัดด้านนโยบายและการขาดเป้าหมายเชิงพื้นที่ระดับจังหวัด ที่ยังไม่ได้ตั้งคำถามเชิงเป้าหมายร่วมว่า “จะสร้างเด็กให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าที่เป็นอยู่อย่างไร ให้เด็กเหล่านี้ ไม่ว่า เด็กไทยท้องถิ่นและเด็กข้ามชาติได้รับการพัฒนาเป็น “ทรัพยากร (มนุษย์) ร่วมสร้างเมืองเศรษฐกิจชายแดน ให้ชายแดนจังหวัดตากเป็นหนึ่งในเมืองเศรษฐกิจอาเซียน?” และระนาบที่ 2 คือ ระบบและกลไกการจัดการศึกษาชายแดนใน “ระดับจังหวัด” มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการให้เกิดรูปธรรม กรณีตัวอย่างถอดบทเรียนจาก “คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดชุมพร” ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กข้ามแดน และแนวทางการจัดการศึกษาของจังหวัดที่มีเป้าหมายร่วมในการสร้างเมืองชุมพร สามารถเป็นตัวอย่างที่เป็นไปได้ที่ประสบความสำเร็จแล้วสามารถนำไปขับเคลื่อนในจังหวัดตากได้

ประเด็นสุขภาพชายแดน

ความสำคัญของ “ทรัพยากรร่วมชายแดน” จากกลุ่มแรงงานต่างชาติ ไม่เพียงถือว่า เป็นทรัพยากรร่วมทางเศรษฐกิจในการสร้างเมืองชายแดนร่วมกันเท่านั้น แต่ยังสามารถพัฒนาให้เป็น “คนในเมืองชายแดน” ที่มีส่วนร่วมเฝ้าระวัง ป้องกันและรักษาโรคติดต่อสุขภาพข้ามแดน ที่รัฐส่วนกลางและท้องถิ่นประสบปัญหาไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มชุมชนชายแดนได้อย่างทั่วถึง งานศึกษาประเด็นสุขภาพ 3 โครงการ กรณี ตาก เชียงรายและมุกดาหารมีข้อค้นพบร่วมกันตอกย้ำให้เห็นว่า กลไก “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ” (อสต.) หรือผู้นำชุมชนต่างชาติชายแดนที่ทำงานในระบบของ “ศูนย์สุขภาพชุมชน” หรือ ระบบหมู่บ้านคู่ขนาน (Twin village) ชายแดนเป็นกลไกระดับล่างที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการเชื่อมต่อชุมชนต่างชาติชายแดนกับสาธารณสุขของรัฐไทย-พม่าและภาคเครือข่ายเอกชนด้าน

สุขภาพ ดังนั้น อสต. ศูนย์สุขภาพชุมชนและระบบหมู่บ้านคู่ขนานควรได้รับความสำคัญมากกว่านี้ ด้วยการเห็นเป็น “โอกาส” พัฒนาให้เป็น “เครื่องมือเชิงองค์กร” ช่วยดูแลคนในเมืองชายแดนเพื่อความเสี่ยงในการแพร่กระจายโรคข้ามแดนและส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาสุขภาพชายแดนอีกประเด็น คือ ปัญหาระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนต่างชาติ/ข้ามแดน ซึ่งสังคมไทยมีภาพมายาคติเข้าใจโดยทั่วไปว่า กลุ่มประชากรข้ามชาติในเขตชายแดน/กลุ่มแรงงานต่างชาติเป็นกลุ่มสร้างภาระด้านสาธารณสุขเสมอไป ขณะที่ในความเป็นจริงพบว่า กรณีตัวอย่างจังหวัดมุกดาหาร เชียงราย และตาก พื้นที่เมืองชายแดนกลับมีกลุ่มผู้ป่วยเข้ารับการรักษายาบาลหลากหลายกลุ่ม ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป ซึ่งหากเข้าใจสถานการณ์ เข้าใจมิติเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มจะทำให้สามารถวางระบบการ (เข้าถึง) บริการสุขภาพคนต่างชาติ/ข้ามแดนที่เหมาะสมกับการเติบโตที่มีลักษณะเฉพาะของเมืองชายแดนได้ ทำให้เกิดจัดการระบบการให้บริการสุขภาพคนในพื้นที่โดยข้ามความเป็นสัญชาติ ไปสู่ การจัดแบ่งประเภทตามความต้องการของ “คนในเมืองชายแดน (BORDER CITYzenship) บนพื้นฐานสิทธิที่เปิดกว้าง และตามความสามารถเฉพาะของพื้นที่ชายแดนได้ในที่สุด

บรรณานุกรม

- กนกวรรณ มะโนรมย์ (บรรณาธิการ). 2554. *ชายแดนอีสานกับเพื่อนบ้าน ข้อค้นพบทางวิชาการและนโยบาย กรณีศึกษาภูมิภาคมุขามองไทย คนไร้รัฐและเมืองคู่มือ*. เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยสังคม อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2548. *คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติ สุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาร. 2552. รายงานการวิจัย “การจ้างแรงงานข้ามชาติตาม พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ” สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ และคณะ. 2561. *เครือข่ายและทุนทางสังคมของแรงงานข้ามชาติ: บทบาทองค์กรชุมชนและการสร้างกลไกพัฒนาภาคีเครือข่ายการจัดสวัสดิการชายแดนแม่สอด ชายแดนไทย-เมียนมาร์*. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ขวัญชีวัน บัวแดง. 2554. *ทนายแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศพม่า การศึกษาและอัตลักษณ์ข้ามชาติ*. พลเมืองในโลกไร้พรมแดน โรงพิมพ์ภาพ.
- ชล บุณนาค (มปป.) *แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย*. ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
- เทพินทร์ พิชานุรักษ์ และคณะ. 2561. *เครือข่ายสุขภาพชายแดนและบริการสุขภาพพื้นฐาน: การส่งเสริมความมั่นคงทางสุขภาพในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด*. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- นงเยาว์ เนาวรัตน์และคณะ. 2561. *เสริมอำนาจเครือข่ายการจัดการศึกษาข้ามแดนไทย-เมียนมาร์*. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- พงศธร พอกเพิ่มดี. 2554. *การให้สิทธิ (คีนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขให้แก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ: ความสำเร็จอีกขั้นของระบบหลักประกันสุขภาพไทย*. วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข. 5, 1, ม.ค.-มี.ค.
- พิชญ์รักษ์ กันทวิ และคณะ. 2561. *การพัฒนากระบวนการจัดการควบคุมป้องกันโรคติดต่อชายแดนในชุมชนชายแดนไทย-ลาว กรณีศึกษาอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย*. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ยศ สันตสมบัติ และคณะ. 2557 *มังกรหลากสี: การขยายดินแดนกับพันธกิจการสร้างอารยธรรมในอุษาคเนย์* กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ยศ สันตสมบัติ (บก.) และคณะวิจัย. 2551. *อำนาจ พื้นที่ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์: การเมืองวัฒนธรรมของรัฐบาลชาติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน).
- ยศ สันตสมบัติ (บก.) และคณะวิจัย. 2556. *ชนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน*. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วชิรวัฒน์ อาริยะสิริโชติ และคณะ. 2561. *การพัฒนากลไกการจัดการแรงงานเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ จ.มุกดาหาร*. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เศกสิน ศรีพัฒนานุกุลกิจ และน้ำทิพย์ เสมอเชื้อ. 2553. *โครงการ “สถานะและปัญหาของทายาทรุ่นที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า*. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เสถียร ฉันทะ. 2555. “คนข้ามแดน/คนชายแดน (คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ) กับการเข้าถึงบริการสุขภาพและการปรับตัวระบบสุขภาพภาครัฐชายแดนไทย-ลาว”, หน้า 253-296, ใน ยศ สันตสมบัติ (บก.), *ชนชายแดนกับการก้าวข้ามพรมแดน*. เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพฯ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

โสภี อุณหะยา. 2558. *ปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติ ณ ชายแดนอีสาน* ใน ประชาคมวิจัย วารสารออนไลน์ http://rescom.trf.or.th/display/keydefault.aspx?id_colum=2936 (สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2559)

สุรีย์ ธรรมิกบวร และคณะ. 2561. *การจัดระบบการบริการสุขภาพสำหรับคนข้ามแดนในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จังหวัดมุกดาหาร*. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

อัมภา มาตา. มปป. *การศึกษาแรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงราย*. ศูนย์ข้อมูลภูมิภาคและท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย. http://research.crru.ac.th/RDI_FILE/530007/Article.pdf (สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2559)

สิ่งพิมพ์

อิเล็กทรอนิกส์ http://thainews.prd.go.th/CenterWeb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=TNPOL5708050010003 (สืบค้นเมื่อ 14 มิถุนายน 2559)

ภาษาอังกฤษ

Alvarez, Robert R. 1986. “The Lemon Grove incident: the nation’s first successful desegregation court case,” . *Journal of San Diego History* 32 (2): 116 – 136.

Alvarez, Robert R. 1991. *Familia: Migration and Adaptation in Alta and Baja California*. Berkeley: University of California Press. First publ, 1987.

Alvarez, Robert R. 1995. “The Mexico – US border: the making of an anthropology of borderlands,” *Annual Review of Anthropology* 24 : 447 – 470 .

Alvarez, Robert R. 2005. *Mangos, Chiles and Truckers*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Alvarez, Robert R. 2006. “The transnational state and empire: US certification in the Mexican mango and Persian lime industries,” *Human Organization* 65,1 : 35 – 46 .

Alvarez, Robert R. 2007. “The march of empire: mangos, avocados and the politics of transfer,” *Gastronomica* 28 : 28 – 34.

Alvarez , Robert R. 2008 . Roads, trucks and drivers: neoliberalism and distribution at the Mexico – US border . Paper presented at Society for Applied Anthropology meeting, Santa Fe, New Mexico.

- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Routledge.
- Andrijasevic, R. 2009. "Sex on the Move: Gender, Subjectivity and Differential Inclusion," *Subjectivity* 29: 389–406. doi:10.1057/sub.2009.27
- Appadurai, A. 1996. "Sovereignty Without Territoriality: Notes for a Postnational Geography," *The Geography of Identity*. P. Yaeger (Ed.). Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 40-58.
- Appadurai, A.(ed.) 2001. *Globalization*. Durham: Duke University Press. 'Sovereignty without Territoriality: Notes for a Postnational Geography' in S.M. Low and D. Lawrence-Zuniga (eds.) *The Anthropology of Space and Place: Locating Culture*. Oxford: Blackwell.
- Balibar, Etienne. 2010. "At the Borders of Citizenship: A Democracy in Translation?," *European Journal of Social Theory*, 13, 3 : 315–322. DOI: 10.1177/1368431010371751
- Bauman, Zygmunt. 1997. *Postmodernity and Its Discontents*. New York: New York University Press.
- Cohen, Abner. 1965. *Arab Border - Villages in Israel: A Study of Continuity and Change in Social Organization*. Manchester: Manchester University Press.
- Donnan , Hastings and Wilson , Thomas M. 1994 . The anthropology of borders. In Hastings Donnan and Thomas M. Wilson, eds, *Border Approaches*. Lanham : University Press of America .
- Donnan , Hastings and Wilson , Thomas M. 1999 . *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State*. Oxford : Berg .
- Donnan , Hastings and Wilson , Thomas M. ,eds. 2010 . *Borderlands: Ethnography, Security and Frontiers* . Lanham : University Press of America .
- European Commission. 2013. *Co-creating European Union Citizenship Policy review*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Harrington, Alexandra R. 2008. Regional Commons: An Assessment of the Impact of the Framework Convention and Kyoto Protocol on the Organization of American States and the Association of South East Asian Nations and Suggestions for the Role of Regionalism in International Environmental Law. สืบค้นได้ที่ http://works.bepress.com/alexandra_harrington/13/ (สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคมพ.ศ. 2559)
- Harvey, David. 2012. *REBEL CITIES from the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.
- Könönen, Jukka. 2018. "Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state," in *Citizenship Studies*, 22:1, pp. 53-69, DOI: 10.1080/13621025.2017.1380602
- Mezzadra, S., and B. Neilson. 2013. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham, NC
- Nonini, Donald M. ed. 2007. *The global idea of "the commons"*. New York: Berghahn Books.
- Nyiri, P. 2001. "Expatriating is Patriotic? The Discourse on "New Migrants" in the People's Republic

- of China and identity Construction Among Recent Migrants From the PRC,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 27(4):635-653.
- Nyiri, P. and I. Saveliev. eds., 2002 *Globalizing Chinese Migration: Trends in Europe and Asia*. Aldershot :Burlington VT : Ashgate.
- Nyiri, P. 2006. “The Yellow Man’s Burden: Chinese Migrants on a Civilizing Mission,” *The China Journal*, no. 56: 83-106.
- Ong, Aiwha. 2000. “Graduated Sovereignty in South-East Asia,” *Theory, Culture & Society*, vol. 17 no. 4 55-75.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge University Press.
- Papadopoulos, D., and V. Tsianos. 2013. “After Citizenship: Autonomy of Migration, Organizational Ontology and Mobile Commons,” *Citizenship Studies* 17 (2): 178–196.
doi:10.1080/13621025.2013.780736
- Piyapong Boossabong. Governing the Regional Commons: Some Challenges for Governing Rice Production and Distribution in ASEAN community
https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/2859_417.pdf (สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม พ.ศ. 2559)
- Prahalad, C.K.; Ramaswamy, V. 2000. Co-Opting Customer Competence. *Harvard Business Review*. Vol. 78 Issue 1, p79-87.
http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/infodir/coopting_customer_competence.pdf
(สืบค้นเมื่อ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2559)
- Prahalad, K. C. and Ramaswamy, V. 2004. *The Future of Competition: Co-creating Unique Value with Customers*. Boston: Harvard Business School Press.
- Prahalad, C.K.; Ramaswamy, V. 2004. “Co-Creation Experiences: The Next Practice in Value Creation,” *Journal of Interactive Marketing*. Volume 18, Number 3. และรายละเอียดเพิ่มเติมที่
<https://en.wikipedia.org/wiki/Co-creation> (สืบค้นเมื่อ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2559)
- Roser, Thorsten and Alain Samson. 2009. “Co-creation: New pathways to value, An overview,” *promise*. LSE Enterprise, London.
- Ruth Pearson and Kyoko Kusakabe. 2012. *Thailand’s Hidden Workforce: Burmese Migrant Women Factory Workers*. London and New York: Zed Books.
- Siriporn Wajjwalku, Kong Chong Ho, and Osamu Yoshida. 2016. *Advancing the Regional Commons in the New East Asia*. Routledge.
- Thomassen, B. 1996. “Border Studies in Europe: Symbolic and Political Boundaries, Anthropological Perspectives”, *Europaea. Journal of the Europeanists*, 2 (1): 37-48.