

บทที่ 4 ผลการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยเรื่องสถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ประกอบด้วยเนื้อ 4 ส่วน คือ *ส่วนแรก* สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย *ส่วนที่สอง* สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก *ส่วนที่สาม* แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก และ *ส่วนสุดท้าย* ตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก

สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์คือเด็กที่มาจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม แรงงานข้ามชาติ หรือต่างด้าวที่อาศัยในประเทศไทย โดยมีสิทธิการศึกษาระดับปฐมวัยอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และต่อเนื่องตามนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้ การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของไทยถูกกำหนดอยู่ในนโยบายด้านกลุ่มเด็กด้อยโอกาส โดยมีพัฒนาการมาตั้งแต่ยุคก่อนทศวรรษ 2500 เมื่อรัฐบาลมีนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาสู่พื้นที่ห่างไกลความเจริญ และการตราพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ทำให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ได้รับโอกาสทางการศึกษาเป็นครั้งแรก จากการจัดตั้งโรงเรียนหมู่บ้านชาวเขา โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนศาสนา และโรงเรียนเอกชน อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในยุคนี้ไม่ได้เน้นหรือมีนโยบายการศึกษาปฐมวัยเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งทศวรรษ 2530 เมื่อไทยเข้าร่วมลงนามสัตยาบรรณสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) และการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยขึ้น รวมถึงเริ่มมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในนโยบายที่ครอบคลุมถึงเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มเด็กด้อยโอกาส

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ถือเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กในการเข้ารับการศึกษาของประเทศไทย และถือว่าเป็นเป้าประสงค์สูงสุดของการจัดการศึกษาที่ยึดหลักความสอดคล้องกับกติกาสากลที่ประชาคมโลกได้กำหนดไว้ร่วมกัน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2, 2559: 1)

สำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัยแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในอดีตนั้นมีหลายหน่วยงานเข้ามาให้บริการ ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) หรือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ ที่มีการเปิดชั้นเรียนอนุบาลในโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งอยู่ในชุมชนบนพื้นที่สูง กรมการพัฒนาชุมชน

กระทรวงมหาดไทย มีการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบนพื้นที่สูง กรมประชาสงเคราะห์ โดยกองสงเคราะห์ชาวเขา (เดิมสังกัดกระทรวงมหาดไทย) มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในหมู่บ้านชาวเขา โดยการรับบุคลากรที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองในพื้นที่ที่มีการศึกษาไม่น้อยกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เข้ารับการอบรมเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลเด็กในชุมชน ซึ่งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบางแห่งได้ร่วมใช้พื้นที่อยู่ในบริเวณโรงเรียนของชุมชนนั้น นอกจากนี้ ยังมีการจัดการศึกษาปฐมวัยโดยโรงเรียนกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน โรงเรียนของกรมศาสนา และการจัดการศึกษาโดยภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การจัดการศึกษาปฐมวัยในส่วนที่จัดการโดยภาครัฐได้ทยอยถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และคาดว่าภายในปี พ.ศ. 2570 การจัดการศึกษาปฐมวัยจะถูกถ่ายโอนสู่อำนาจการจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ทุกพื้นที่ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2, 2559: 1; อโณทัย ไทยวรรณศรี, 2559: สัมภาษณ์; สุรพงษ์ กองจันทึก, 2559: สัมภาษณ์)

การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในปัจจุบันเกี่ยวข้องกับนโยบาย กฎหมายระเบียบต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับทติกาสากลและนโยบายของประเทศหรือส่วนกลาง ดังนี้

1. นโยบายหรือกติการะดับสากล

โดยหลักการสากลของสหประชาชาติถือว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และทุกคนมีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ทั้งสิ้น เด็กในฐานะมนุษย์จึงย่อมมีศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน มีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ และการจัดการศึกษาปฐมวัยจึงเป็นสิทธิพื้นฐานที่เด็กทุกคนจะต้องได้รับอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ซึ่งกติกาสากลแห่งสหประชาชาติได้คำนึงถึงหลักสิทธิเด็ก โดยกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาแก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจหรือประเทศของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ สีผิว ภาษา และศาสนา ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติจึงได้ลงนามสัตยาบรรณและนำกติกาสากลมาใช้เป็นกรอบนโยบายการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย โดยเฉพาะกติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990-2015 (พ.ศ. 2533-2558)

1) ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (United Nations Declaration on the Rights Indigenous Peoples: UNDRIP) ปฏิญญานี้ให้ความหมายเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในความหมายเดียวกับเด็กชนเผ่าพื้นเมือง โดยให้การรับรองสิทธิด้านการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและไม่เลือกปฏิบัติ และได้ให้สิทธิแก่ครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมือง และชุมชน สามารถร่วมกันกับรัฐในการให้การเลี้ยงดู อบรม การศึกษา และความเป็นอยู่ที่ดีของลูกหลาน ปฏิญญานี้ยังถือเป็นปฏิญญารับรองสิทธิองค์รวม (collective rights) ของชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาที่สำคัญ คือ มาตรา 1 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิจะได้รับความพึงพอใจอย่างเต็มที่ในสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพ

ขั้นพื้นฐาน ตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ *มาตรา 2* ประชาชนที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองมีเสรีภาพเท่าเทียมกับประชาชนและบุคคลอื่นทั้งปวง และมีสิทธิที่จะเป็นอิสระจากการถูกเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบในการใช้สิทธิของตน โดยเฉพาะบนพื้นฐานของต้นกำเนิดหรืออัตลักษณ์ของพวกเขา *มาตรา 14* วรค 1 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิจัดตั้งและควบคุมระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้วยภาษาของตนเองในลักษณะที่มีความเหมาะสมกับวิธีการสอนและการเรียนรู้ตามวิถีวัฒนธรรมของตนเอง วรค 2 เด็กชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการศึกษาของรัฐทุกระดับและทุกระดับ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ วรค 3 รัฐจะต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพด้วยความร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้บุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะเด็กได้เข้าถึงการศึกษาที่เป็นวัฒนธรรมและจัดโดยใช้ภาษาของตนเองเมื่อมีโอกาส *มาตรา 23* ชนเผ่าพื้นเมืองต้องมีสิทธิในการกำหนดและพัฒนาวิทยาศาสตร์ มีส่วนร่วมในการพัฒนาและกำหนดแผนงานด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อพวกเขา และ *มาตรา 43* สิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับในปฏิญญานี้ ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการอยู่รอด ความมีศักดิ์ศรี และความเป็นอยู่ที่ดีของชนเผ่าพื้นเมืองทั่วโลก โดยแนวทางปฏิบัติตามปฏิญญาจะต้องยึดหลักความยุติธรรม ความเป็นประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และการบริหารที่เป็นธรรมและด้วยจิตศรัทธา

2) อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child: CRC) จัดเป็นอนุสัญญาสากลที่ทุกประเทศสมาชิกต้องยึดถือปฏิบัติ โดยมีแนวคิดที่ว่าสิทธิเด็กเป็นสิทธิสากล (Universal Rights) เป็นสิทธิเด็ดขาดที่ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครอง แต่เนื่องจากเด็กมีความสามารถทางร่างกายและสติปัญญาไม่เท่าเทียมกับผู้ใหญ่ จึงต้องการพิทักษ์คุ้มครองเป็นพิเศษ รวมถึงได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเหมาะสม องค์การสหประชาชาติจึงกำหนดอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อเด็กภายใต้มาตรฐานเดียวกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555)

อนุสัญญาสิทธิเด็กได้ให้การคุ้มครองอย่างครอบคลุมแก่ “เด็กทุกคนทุกกลุ่ม” ดังที่บัญญัติไว้ใน *ส่วนที่ 1 ข้อ 2* ที่ว่า “รัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ แก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ สังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ สถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย ตลอดทั้งดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง เพื่อประกันว่าเด็กได้รับการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติ” ทั้งนี้ อนุสัญญาสิทธิเด็กอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานสำคัญ คือ การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) โดยให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมและไม่คำนึงถึงความแตกต่างของเด็ก ซึ่งสิทธิพื้นฐานที่เด็กทุกคนจะได้รับมี 4 ด้าน (บทบัญญัติข้อ 6, 12, 13, 19, 29, 31 คือ (1) สิทธิการมีชีวิตอยู่รอด (Right of Survival) โดยได้รับความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค รวมทั้งความรักความเอาใจใส่จากครอบครัวและสังคม (2) สิทธิในการพัฒนา (Right of Development) เด็กได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ (3) สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Right of Protection) เด็กได้รับการคุ้มครองจาก

การเลือกปฏิบัติ การล่วงละเมิด ถูกทำร้าย ทอดทิ้ง ละเลย ฯลฯ และ (4) สิทธิในการมีส่วนร่วม (Right of Participation) เด็กได้รับบทบาทที่สำคัญในชุมชน มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น ได้รับโอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสังคม และการเตรียมตัวที่จะรับภาระของสังคมเมื่อเติบโตขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554ก)

นอกจากนี้ อนุสัญญาสิทธิเด็กยังให้ความสำคัญแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กด้อยโอกาส เด็กไร้สัญชาติ โดยมีบทบัญญัติระบุไว้ใน ข้อ 30 ที่ว่า “ในรัฐที่มีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม เด็กที่มาจากชนกลุ่มน้อยนั้น หรือที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง จะต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ศาสนา ภาษา ของตน” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554ก) ข้อ 7 “เด็กจะได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด และมีสิทธิจะได้รับสัญชาติ โดยรัฐจะประกันให้มีการปฏิบัติตามสิทธินั้น โดยเฉพาะเด็กที่จะอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ” ข้อ 20 “เด็กที่ถูกพรากจากครอบครัวจะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือพิเศษที่จัดให้โดยรัฐ โดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของเด็ก” ข้อ 31 “รัฐยอมรับ ส่งเสริม และสนับสนุนสิทธิเด็กที่จะมีการพัก เวลาพักผ่อน การเข้าร่วมกิจกรรมการเล่นทางสันทนาการที่เหมาะสมกับวัยของเด็ก และมีส่วนร่วมอย่างเสรีในทางวัฒนธรรม และศิลปะ” ที่สำคัญข้อ 28 กำหนดให้ “รัฐยอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษาบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน”

สำหรับแนวปฏิบัติเพื่อจัดการศึกษาแก่เด็กตามสิทธิเด็กถูกกำหนดไว้ใน ส่วนที่ 2 ข้อ 42 ที่ว่า “รัฐภาคีดำเนินการให้หลักการและบทบัญญัติอนุสัญญาสิทธิเด็กเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง ทั้งแก่ผู้ใหญ่และเด็ก ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและจริงจัง” และ ข้อ 43 “รัฐภาคีต้องจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กเพื่อดำเนินการให้อนุสัญญาสิทธิเด็กบังเกิดผล” และ ส่วนที่ 1 ข้อ 3 ที่ว่า “รัฐภาคีจะประกันว่า สถาบัน การบริการ และการอำนวยความสะดวกที่มีส่วนต่อความรับผิดชอบหรือคุ้มครองเด็ก จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจ โดยเฉพาะด้านความปลอดภัย สุขภาพ และในเรื่องจำนวนและความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ตลอดจนการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ”

3) ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990-2015 เกิดจากเวทีการประชุมโลกด้านการศึกษาที่จัดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ณ ประเทศไทย หลังจากนั้นได้กำหนดให้มีการจัดประชุมในทุก 10-15 ปี เพื่อประเมินผลความก้าวหน้าการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน โดยการประชุมครั้งที่สองจัดขึ้นในปี ค.ศ. 2000 ณ ประเทศเซเนกัล และประชุมครั้งล่าสุดจัดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2015 ณ ประเทศเกาหลีใต้ โดยการประชุมครั้งนี้ได้กำหนด โดยเป้าหมายของการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปฐมวัย ได้แก่ การขยายการดูแลเด็กปฐมวัยและกิจกรรมเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ “โดยเฉพาะเด็กกลุ่มด้อยโอกาส” ให้ได้รับโอกาสการพัฒนาทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพเท่าเทียม สำหรับการประชุมโลกด้านการศึกษาหรือปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 2015 หรือ “ปฏิญญาอินซอน” กำหนดเป้าหมายการพัฒนาโดยมุ่งไปที่ “ภายในปี ค.ศ. 2030 ประเทศทั่วโลกดำเนินการจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงการให้การศึกษาให้กับทุกคน (Inclusive) ปราศจากการเลือกปฏิบัติ การพัฒนา

คุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกัน และการพัฒนาอย่างยั่งยืน” โดยมีแนวทางการจัดการศึกษาปฐมวัย เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 5 แนวทาง (สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, 2558) ได้แก่

แนวทางแรก การเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัย รัฐภาคีควรกำหนดให้ การศึกษาปฐมวัยหรืออนุบาลเป็นการศึกษาภาคบังคับอย่างน้อย 1 ปี เพื่อส่งเสริมให้เด็กได้เข้าเตรียมความพร้อมก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา โดยพิจารณาจากประเทศตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จ คือ ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งใช้หลักสูตรการศึกษาปฐมวัยที่เรียกว่า หลักสูตร NURI (ภาษาเกาหลีใต้ แปลว่า โลก) เป็นหลักสูตรเน้นการสอนให้เด็กมีพัฒนาการในเรื่องทักษะชีวิต มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักสูตรระดับชาติ ในสาขาสำคัญ 4 สาขา คือ สุขอนามัย การสื่อสาร การอยู่ร่วมกับผู้อื่น ศิลปะ และการสร้างประสบการณ์ให้รู้จักค้นคว้าสำรวจ หลักสูตรนี้ใช้สำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียนอนุบาล และเน้นการสนับสนุนงบประมาณแก่เด็กที่อยู่ในครอบครัวรายได้น้อยหรือด้อยโอกาส

แนวทางที่สอง การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การจัดการศึกษาในอนาคต ต้องคำนึงถึงคุณภาพการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับชุมชนของผู้เรียน และต้องมีการจัดการศึกษา ทางเลือกต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับผู้เรียน คุณภาพการศึกษาต้องมีความหลากหลายและเชื่อมโยงกับ วิถีชีวิตของกลุ่มคนต่าง ๆ ให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม

แนวทางที่สาม การศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการศึกษาเพื่อ การเป็นพลเมืองโลกที่ดี เป็นแนวทางการจัดการศึกษาในช่วง 15 ปี (ค.ศ. 2015-2030) “จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ” เนื่องจากแม้ว่าการศึกษาจะไม่สามารถเปลี่ยนโลกได้ แต่การศึกษาช่วยพัฒนา คน และคนสามารถปรับเปลี่ยนโลกให้น่าอยู่มากขึ้น และหากสอนให้คนรู้จักการพัฒนาที่เป็น ประโยชน์และยั่งยืนได้ จะทำให้คุณภาพชีวิตของคนในโลกดีขึ้นได้ ซึ่งคุณสมบัตินี้เป็นการเป็นพลเมืองโลกที่ ดีจำเป็นต้องได้รับการปลูกฝังตั้งแต่วัยเด็ก และทำให้เด็กรู้จักการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในทางที่จะก่อ ประโยชน์ต่อโลกมากขึ้น นอกจากนี้ การพัฒนาทักษะความเป็นพลเมืองโลกจะต้องคำนึงถึงการสร้างความ สมดุลระหว่างการแข่งขัน (Competitiveness) และการสร้างความสามัคคี (Solidarity) เพื่อให้ เกิดการช่วยเหลือกันมากขึ้น ทั้งนี้ การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองโลกที่ดี (Global Citizenship Education: GCE) เป็นเสาหลักหนึ่งของ Global Education First ซึ่งเป็นข้อริเริ่มของสหประชาชาติ ที่คำนึงถึงความสำคัญของการศึกษา เพื่อให้เกิดสังคมที่สันติสุขควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวทางที่สี่ การเพิ่มงบประมาณการลงทุนด้านการศึกษา รัฐภาคีควรจัดสรร งบประมาณทางการศึกษาให้มากขึ้นประมาณร้อยละ 4-6 ของ GDP หรือ ร้อยละ 15-20 ของ งบประมาณของประเทศ และสหประชาชาติมีการตั้งกองทุนโลกว่าด้วยการศึกษา (Global Education Fund) เพื่อช่วยสนับสนุนประเทศที่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเพิ่มเติม ได้

แนวทางสุดท้าย การติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา รัฐภาคีควร กำหนดแนวทางและกลไกการติดตามและประเมินผลที่เหมาะสม และควรพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ จัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้สะท้อนการประเมินผลการจัดการศึกษาได้ตรงตามความ เป็นจริงให้มากที่สุด

ทั้งนี้ กติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 3 ฉบับ มีผลต่อประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่ต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการพัฒนา นโยบายการจัดการศึกษาแก่เด็กในระดับและกลุ่มต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในรัฐหรือเขตอำนาจของประเทศ นั้น ๆ สำหรับประเทศไทยได้ลงสัตยาบรรณรับรองกติกาสากลข้างต้นและมีผลบังคับให้ปฏิบัติตามมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอนุสัญญาสิทธิเด็กซึ่งเปรียบเสมือนแม่บทของประเทศไทยในการดำเนิน นโยบาย กฎหมาย และการบริหารจัดการศึกษาสำหรับเด็กทุกคนในอาณาเขตไทย (สำนักงาน เลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ข)

2. นโยบายระดับประเทศหรือส่วนกลาง

การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความเกี่ยวข้องกับ นโยบายส่วนกลางหลายฉบับ สามารถจำแนกได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มนโยบายการจัดการศึกษาที่มี สาระบัญญัติโดยกว้าง เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัยในภาพรวมแก่หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง (2) กลุ่มนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยที่มีทั้งแนวปฏิบัติโดยกว้างและระบุเจาะจง กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเด็กด้อยโอกาส นโยบายที่สำคัญ คือ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อย โอกาส พ.ศ. 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550 - 2559 และ แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550 - 2559 และ (3) กลุ่มนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ โดยตรง ได้แก่ แผนแม่บท นโยบายดังกล่าวเหล่านี้มีการกำหนดการสิทธิการศึกษาและแนวทางการ จัดการศึกษาปฐมวัย ดังนี้

1) กลุ่มนโยบายที่มีสาระบัญญัติโดยกว้าง นโยบายที่สำคัญได้แก่ (1) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 (2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็ก ปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551 (3) แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น (พ.ศ. 2558-2560) (4) มาตรฐาน การศึกษาปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2554 (5) มาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแห่งชาติ พ.ศ. 2554 และ (6) มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) การให้สิทธิการศึกษา นโยบายกลุ่มนี้มีสาระบัญญัติกำหนดการให้สิทธิ การศึกษาแก่เด็กปฐมวัยทุกคนที่มีอายุ 0-6 ปี โดยที่แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559) ให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็ก ปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ให้สิทธิแก่เด็กอายุ 0-6 ปี ขณะที่แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น (พ.ศ. 2558 - 2560) ให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กอายุ 0-5 ปี

(2) แนวทางการจัดการศึกษา

ก. ด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) มีสาระบัญญัติที่ครอบคลุมการจัดการศึกษาทั้งในด้านการให้โอกาส การเข้าถึง และด้านคุณภาพการศึกษา โดยระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้ส่งเสริมและสนับสนุน “เด็กปฐมวัยทุกคน และครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย” ได้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ การศึกษา และได้รับการพัฒนาทุก ด้าน เพื่อเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัยด้วยรูปแบบที่หลากหลาย

ข. ด้านคุณภาพการศึกษา นโยบายอื่นส่วนใหญ่มีสาระบัญญัติมุ่งเน้น การจัดการคุณภาพการศึกษา นอกเหนือจากแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) แล้ว

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551 มีสาระส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กปฐมวัยเกิดการเรียนรู้พัฒนาได้เต็มศักยภาพ ส่วนแผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น (พ.ศ. 2558-2560) มีจุดมุ่งหมายการพัฒนาเพื่อให้เกิดการศึกษาท้องถิ่นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เต็มศักยภาพ สมดุล รอบด้าน มีคุณภาพได้มาตรฐานสากล ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่กับการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม รวมถึงส่งเสริมให้จัดการศึกษาเพื่อรองรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางยังได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพ การศึกษาปฐมวัยเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานจัดการศึกษา มาตรฐานที่สำคัญ ได้แก่ มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย โดยกระทรวงศึกษาธิการ มาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแห่งชาติ โดย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมาตรฐานเหล่านี้กำหนดขึ้นภายใต้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 9(1) “กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ เพื่อเป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการ ส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผลและการประกันคุณภาพการศึกษา” และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในบรรดามาตรฐานดังกล่าว “มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ” จัดเป็น มาตรฐานกลางของชาติสำหรับการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย ที่สำคัญยังเป็นมาตรฐานกลางที่จัดทำขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากอนุสัญญาสิทธิเด็ก ซึ่งประเทศไทยต้องจัดทำรายงานการดูแลพัฒนาเด็กปฐมวัย ต่อคณะอนุกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ มาตรฐานนี้จึงเป็นเครื่องมือที่ให้หลักประกันว่าเด็ก ปฐมวัยทุกคนในอาณาเขตไทยทุกภูมิภาค ทั้งเขตเมือง เขตชนบท ตลอดจนเขตชายแดนที่ห่างไกล จะ ได้รับการดูแลโดยมีมาตรฐานขั้นต่ำเท่าเทียมกัน (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, 2554)

2) กลุ่มนโยบายที่มีสาระบัญญัติโดยกว้างและระบุกลุ่มเป้าหมายกลุ่มเด็ก ด้อยโอกาส นโยบายที่สำคัญ ได้แก่ (1) นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 ถูกกำหนดขึ้นภายใต้อนุสัญญาสิทธิเด็กและปฏิญญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชนซึ่งให้รัฐยอมรับ สิทธิเด็กบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียม ให้บริการการศึกษาอย่างเสมอภาค ทัวถึง และเป็นธรรม รวมทั้งเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นภายใต้กฎหมายและนโยบายไทยหลายฉบับที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีการจัดการศึกษา อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 มีนาคม 2542 ให้รัฐจัดและสนับสนุนการจัดการ ศึกษาแก่เด็กผู้ด้อยโอกาส/เด็กในพื้นที่เสี่ยงภัยและทุรกันดารในรูปแบบที่หลากหลาย เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของผู้เรียน (2) นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะ ยาว พ.ศ. 2550-2559 ถูกกำหนดขึ้นภายใต้อนุสัญญาสิทธิเด็ก ปฏิญญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อ ปวงชน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559

และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) และ (3) แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1) พ.ศ. 2550 - 2559 เกิดขึ้นสืบเนื่องจากนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2550 - 2559 ที่ระบุให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการพัฒนารอบด้าน ตามวัย อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง ทั้งนี้ นโยบายทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวมีสาระบัญญัติให้การศึกษาศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนี้

(1) การให้สิทธิการศึกษา นโยบายกลุ่มนี้กำหนดให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในทิศทางสอดคล้องกัน กล่าวคือ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 ให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาสที่ประสบปัญหาหรืออยู่ในภาวะยากลำบาก อยู่ในสภาพด้อยกว่าเด็กทั่วไป จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยจัดให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์อยู่ใน “กลุ่มที่ 5 คือ เด็กที่ขาดโอกาส/ยากจนเข้าไม่ถึงบริการ ได้แก่ เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กยากจน เด็กที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย เด็กที่ไม่มีสูติบัตรหรือทะเบียนบ้าน เด็กลูกกรรมกร” ส่วนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 ให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยทุกคน โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาสมีสิทธิได้รับการดูแลและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2550-2559 ให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยทุกคนครอบคลุมกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ได้แก่ เด็กที่เกิดในครอบครัวยากจน ยากจนที่สุด เด็กในพื้นที่ห่างไกล ชายแดน เด็กชนเผ่า เด็กจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม เด็กที่ไม่ได้จดทะเบียนเกิดตามกฎหมายกำหนด เด็กที่ไม่ได้มาจากครอบครัวไทย เด็กไร้สัญชาติ เด็กต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย

(2) แนวทางการจัดการศึกษา นโยบายทุกฉบับมีแนวทางการจัดการศึกษาทั้งในด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา และด้านคุณภาพการศึกษา

ก. ด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 มีวิสัยทัศน์กำหนดให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีสิทธิและโอกาสในการรับสิทธิการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยที่นโยบายข้อ 1 ให้นโยบายรัฐจัดบริการการศึกษาอย่างเสมอภาคและทั่วถึง เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสรับการศึกษาอย่างเหมาะสมหลากหลายรูปแบบและยืดหยุ่น ส่งเสริมการจัดการศึกษาเชิงรุก โดยคำนึงถึงหลักการสิทธิเด็ก หลักสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข้อ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาและปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ โดยการรณรงค์และระดมทรัพยากรร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การสร้างแรงจูงใจโดยใช้มาตรการด้านภาษี จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส กำหนดเกณฑ์การจัดสรรและค่าใช้จ่ายรายหัว และสนับสนุนงบประมาณให้ชุมชนในท้องถิ่น

นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 กำหนดให้กลุ่มเด็กด้อยโอกาสมีสิทธิรับการดูแลและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยพัฒนารูปแบบการให้บริการที่เหมาะสม หลากหลาย ทั่วถึง ตอบสนองความต้องการตามความจำเป็นของเด็กทุกคน อย่างต่อเนื่องและเพียงพอ โดยเน้นส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมรับการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาปฐมวัยจากหน่วยงานอื่นและที่จัดตั้งขึ้นเองเพื่อจัดการศึกษาปฐมวัยในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2550-2559 ยุทธศาสตร์ที่ 1 กำหนดให้ภาครัฐจัดบริการการศึกษาปฐมวัยแก่กลุ่มเด็กด้อยโอกาสในรูปแบบต่าง ๆ

อย่างทั่วถึง ต่อเนื่อง และเพียงพอ โดยเฉพาะการศึกษาปฐมวัยที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เพิ่มจำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล รวมถึงการพิจารณาการให้สัญชาติเด็กจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม และเด็กต่างด้าวที่เกิดในไทย

ข. ด้านคุณภาพการศึกษา นโยบายทั้ง 3 ฉบับมีแนวทางการจัดการคุณภาพการศึกษาในประเด็นร่วม ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การพัฒนาการบริหารจัดการ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเครือข่ายการจัดการศึกษา ดังตาราง

ตารางที่ 4.1 นโยบายการจัดการคุณภาพการศึกษาปฐมวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

นโยบาย	แนวทางการจัดการคุณภาพการศึกษา		
	ผู้เรียน	การบริหารจัดการ	การมีส่วนร่วมและเครือข่าย
นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส ฯ	-พัฒนาให้มีชีวิตและความ เป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการ ที่ถูกต้อง เหมาะสมกับวัย สามารถบรรลุถึงศักยภาพ สูงสุดของตนเองได้ -เน้น เรียนรู้เพื่อชีวิตที่ เหมาะสมกับเด็กด้อย โอกาส	-จัดการศึกษาอย่างมี คุณภาพ มีมาตรฐาน เท่ ๆ เที ย ม กั บ การศึกษาในระบบ ปกติหรือเด็กทั่วไป -จัด หลั ก สู ต ร หลากหลายตาม ความต้องการ -จัดทำฐานข้อมูล เด็กด้อยโอกาส	-ส่งเสริมความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานภาครัฐทั้งระดับ นโยบายและปฏิบัติ -ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่าง หน่วยงาน จั ด การ ศึ ก ษ า ครอบครัว ชุมชน -สร้างและพัฒนาเครือข่ายการ จัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อย โอกาส
นโยบายและยุทธศาสตร์ การพัฒนาเด็กปฐมวัย ฯ	-เด็กปฐมวัยมีพัฒนาการที่ ดี เหมาะสมอย่างรอบด้าน สมดุลเต็มศักยภาพ เรียนรู้ อย่างมีความสุข เติบโต อย่างมีคุณภาพ เพื่อเป็น รากฐานสำคัญในการ พัฒนาเด็กในระยะต่อไป -บริการด้านสุขภาพเด็ก อย่างสม่ำเสมอ	-กำหนดมาตรฐาน แห่งชาติด้านการจัด การ ศึ ก ษ า เด็ ก ปฐมวัยและให้เป็น ลักษณะสากล	-ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่าง หน่วยงาน จั ด การ ศึ ก ษ า ครอบครัว ชุมชน หน่วยบริการ ทางการแพทย์ องค์กรภาค สังคม วิชาการ และธุรกิจ เอกชน -องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานความร่วมมือกับชุมชน ผู้นำชุมชน ครอบครัว องค์กร เอกชน องค์กรศาสนา องค์กร วิชาชีพ และองค์กรสังคมอื่นๆ ร่วมรับผิดชอบ ใฝ่ระวัง ร่วม จัดการ ร่วมส่งเสริมพัฒนา ร่วมระดมทุนหรือจัดตั้งกองทุน เพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยใน ท้องถิ่น
ยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็ก ปฐมวัย ฯ	-เด็กทุกคนได้รับการ พัฒนารอบด้านตามวัย อย่างมีคุณภาพ ต่อเนื่อง	-ส่งเสริมบทบาท และการกระจาย อำนาจแก่องค์กร	-ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว และชุมชน

นโยบาย	แนวทางการจัดการคุณภาพการศึกษา		
	ผู้เรียน	การบริหารจัดการ	การมีส่วนร่วมและเครือข่าย
	-เด็กทุกคนได้รับบริการด้านสุขภาพ เฝ้าระวัง วัคซีน คอติบ ไอกรน บาดทะยัก โดยเฉพาะเด็กชายแดนและเด็กต่างด้าว	ปกครองส่วนท้องถิ่น	

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2548; 2550; 2555)

3) กลุ่มนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง นโยบายที่สำคัญ ได้แก่ (1) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28-29 สิงหาคม 2543 วันที่ 26 สิงหาคม 2546 และมติคณะรัฐมนตรีอื่นที่สืบเนื่อง (2) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 และคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2552 และ (3) แผนแม่บทการพัฒนาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) กลุ่มนโยบายนี้ส่วนใหญ่มีสาระบัญญัติเน้นการให้สิทธิการรับบริการพื้นฐานจากรัฐแก่กลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงสิทธิการศึกษา

(1) การให้สิทธิการศึกษา “มติคณะรัฐมนตรีที่ วันที่ 28-29 สิงหาคม 2543 วันที่ 26 สิงหาคม 2546” และมติคณะรัฐมนตรีอื่นที่สืบเนื่อง ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2544 วันที่ 27 สิงหาคม 2545 วันที่ 24 สิงหาคม 2547 และวันที่ 23 สิงหาคม 2548 เป็นมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบนโยบายการกำหนดสภาพสัญชาติของบุคคลบนพื้นที่สูงของกระทรวงมหาดไทย เพื่อการจัดระเบียบความมั่นคงทางการปกครองและการให้บริการสิทธิพื้นฐาน บุคคลบนพื้นที่สูงมีความหมายครอบคลุมกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูง ชุมชนบนพื้นที่สูง ซึ่งจำแนกผู้รับสิทธิเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 บุคคลบนพื้นที่สูง ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมหรือ ชาวไทยภูเขา เป็นบุคคลที่เกิดในประเทศไทย ระหว่างวันที่ 10 เมษายน 2456 จนถึงวันประกาศคณะปฏิวัติ 337 วันที่ 13 ธันวาคม 2515 หากพิสูจน์สถานภาพบุคคลได้ จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทย และบุตรที่เกิดก็จะได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดและโดยหลักดินแดน

กลุ่มที่ 2 บุคคลบนพื้นที่สูง ชนเผ่าพื้นเมือง หรือชาวเขาอพยพเข้าเมืองถูกกฎหมาย เป็นบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 จะได้รับสถานะคนต่างด้าวถูกกฎหมาย ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถาวร และบุตรที่เกิดจะได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2535

กลุ่มที่ 3 บุคคลบนพื้นที่สูง ชนเผ่าพื้นเมือง หรือชาวเขาอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 3 ตุลาคม 2528 สถานะบุคคลคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย บุตรที่เกิดมาต้องตกอยู่ในสถานะหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย ทั้งนี้ สถานะบุคคลของกลุ่มที่ 1-2 ในช่วงระหว่างรอพิสูจน์ขอสัญชาติไทยและสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย จะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) และบุคคลที่ได้รับการจัดทำทะเบียนสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) สำหรับบุคคลกลุ่มที่ 3 ได้รับการผ่อนผันอาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการต่างประเทศประสานกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อส่งบุคคลกลุ่มนี้กลับประเทศภูมิลำเนา อย่างไรก็ดี ในช่วงรอพิสูจน์สถานะบุคคลนั้น บุคคลและบุตรของบุคคลทั้ง 3 กลุ่มจะได้รับสิทธิบริการพื้นฐานจากรัฐ ทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข อาชีพและที่อยู่อาศัย

ส่วน แผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) ซึ่งจัดทำขึ้นโดยอาศัยหลักการที่สอดคล้องกับปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 และสถานการณ์ปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ในปัจจุบัน แผนฉบับนี้เน้นการให้สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและมีประวัติศาสตร์สืบเนื่องกับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีต จำแนกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงหรือชาวไทยภูเขา (2) กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่ราบ มีวิถีชีวิตกลมกลืนกับคนไทยทั่วไป (3) กลุ่มชาติพันธุ์ตั้งถิ่นฐานตามหมู่เกาะหรือชายฝั่งทะเล หรือชาวเล และ (4) กลุ่มชาติพันธุ์ ดำรงชีวิตด้วยการล่าสัตว์และเก็บของป่า กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีสิทธิตามกฎหมายต่อการได้รับการพัฒนา บริการและสวัสดิการจากรัฐ

(2) แนวทางการจัดการศึกษา

ก. ด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา นอกเหนือจากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28-29 สิงหาคม 2543 วันที่ 26 สิงหาคม 2546 และมติคณะรัฐมนตรีอื่นที่สืบเนื่อง ดังกล่าวข้างต้นซึ่งได้ให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์แล้ว ยังมี **“มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม 2548”** ซึ่งเป็นมติสำคัญที่ได้กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไร้สัญชาติไทย หรือไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร โดยให้สิทธิการศึกษา ขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงแก่ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และสามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท และพื้นที่ทางการศึกษา (ยกเว้นกลุ่มหลบหนีภัยอพยพจากการสู้รบ จัดให้เรียนในศูนย์อพยพผู้ลี้ภัย) ทั้งนี้ เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กทุกคนที่อาศัยในประเทศไทยให้สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัด ทั้งการรับเข้าเรียน ลงทะเบียนเรียน และการออกหลักฐานทางการศึกษา โดยรัฐจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวแก่สถานศึกษาให้แก่เด็กไร้สัญชาติไทยหรือไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรในอัตราเดียวกับเด็กไทยทั่วไป และกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำฐานข้อมูล (เลขประจำตัว 13 หลัก) เกี่ยวกับบุคคลไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร เพื่อประโยชน์ต่อการจำแนกสถานะและอำนวยความสะดวกในการรับการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีมีผลสืบเนื่องในการกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 และคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2552 เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติจัดการศึกษาปฐมวัยแก่หน่วยงานจัดการศึกษา

สำหรับ แผนแม่บทการพัฒนาชนกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) มีแนวทางส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา โดยให้จัดและกระจายการบริการการศึกษาตามสิทธิพึงมีพึงได้ของชนกลุ่มชาติพันธุ์ พัฒนาช่องทางและโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาอย่างทั่วถึง

ข. ด้านคุณภาพการศึกษา แผนแม่บทการพัฒนาชนกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) มีกรอบการพัฒนานคนกลุ่มชาติพันธุ์ตามสิทธิกฎหมายให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีจิตสำนึกในการเป็นพลเมืองไทยที่ดี มีสิทธิหน้าที่ดังเช่นคนไทยทั่วไป โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนานคนและคุณภาพชีวิตของคน จัดศูนย์พัฒนาเด็ก จัดการศึกษาที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของชนกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดการเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อมการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนและสากล



ภาพที่ 4.1 กติกาสากลและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในปัจจุบัน

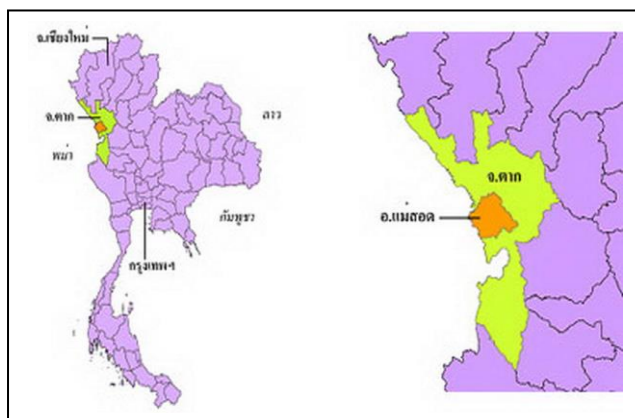
สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอสอด จังหวัดตาก

1. บริบทพื้นที่อำเภอสอด จังหวัดตาก

1.1 บริบททั่วไป

อำเภอสอด ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดตาก ห่างจากจังหวัดประมาณ 87 กิโลเมตร มีพื้นที่ร้อยละ 12 ของพื้นที่จังหวัดตากทั้งหมด และมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของจังหวัด รองจากอำเภออุ้มผางและอำเภอสากเหล็ก ที่ว่าการอำเภอสอดห่างจากแนวชายแดนประมาณ 6 กิโลเมตร สอดเป็นอำเภอที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน เนื่องจากมีอาณาเขตทางทิศตะวันตกติดต่อกับเมืองเมียวดี ประเทศเมียนมาร์ ส่วนอาณาเขตทางทิศเหนือติดต่อกับอำเภอแม่ระมาด ทิศใต้ติดต่อกับอำเภอบพพระ และทิศตะวันออกติดต่อกับอำเภอเมือง จังหวัดตาก โดยมีเขตการปกครอง 10 ตำบล ประกอบด้วย ตำบลแม่สอด ตำบลท่าสายลวด ตำบลแม่ปะ ตำบลพระธาตุผาแดง ตำบลแม่ตาว ตำบลพะวอ ตำบลด่านแม่ละเมา ตำบลมหารวัน ตำบลแม่กาษา และ ตำบลแม่กุ (สำนักงานจังหวัดตาก, 2559: ออนไลน์)

ประวัติความเป็นมาของชื่ออำเภอสอด มีผู้สันนิษฐานไว้ 3 นัย คือ (1) อำเภอสอดเป็นเมืองเดียวกับ “เมืองจอต” ที่เป็นเมืองหนึ่งซึ่งตั้งประชิดชายแดนราชอาณาจักรสุโขทัย เมืองจอตมีเจ้าเมืองการปกครองชื่อ “พ่อขุนสามชน” คำว่า เมืองจอต เรียกกันนานเข้า อาจกลายเป็น “แม่สอด” (2) อำเภอสอดอาจได้ชื่อมาจากลำห้วยสายสำคัญ คือ “ห้วยแม่สอด” ที่ไหลคดเคี้ยว (สอดไปสอดมา) ผ่านชุมชน และ (3) แม่สอด อาจมาจากคำว่า “เหม่ซ็อค” ในภาษามอญ ซึ่งแปลว่า “พม่าตาย” (สำนักงานจังหวัดตาก, 2548: 48)



ภาพที่ 4.2 ที่ตั้งอำเภอสอด จังหวัดตาก

ที่มา: รีลิสบล็อก (2559)

1.2 บริบทเฉพาะพื้นที่

1.2.1 ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นและความหลากหลายทางชาติพันธุ์

อำเภอสอดมีประวัติการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์มายาวนานประมาณ 200 ปี โดยมีหลักฐานยืนยันบริเวณที่ตั้งตัวอำเภอสอดในปัจจุบันนั้น ในอดีตได้มี

ชาวกะเหรี่ยงตั้งภูมิลำเนาอยู่ เรียกชื่อหมู่บ้านว่า “หมู่บ้านพะหน่อเก” ตั้งอยู่ในพื้นที่ราบระหว่างเทือกเขาฝั่งไทยและฝั่งพม่า ต่อมาชาวไทยพื้นราบจากจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือพากันอพยพมาทำมาหากินในบริเวณนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะชาวไทยจากอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง และชาวจังหวัดลำพูน ส่วนชาวกะเหรี่ยงเจ้าของถิ่นฐานเดิมได้อพยพไปอยู่บริเวณอื่น เพราะไม่ชอบอยู่ปะปนกับชนเผ่าอื่นนาน และเมื่อประชาชนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก มีความเจริญตามลำดับ ทางราชการจึงได้ย้ายด่านเก็บภาษีอากรเดิมจากหมู่บ้านแม่ละเมา มาตั้งอยู่ที่หมู่บ้านพะหน่อเก ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 ทางราชการได้ยกฐานะหมู่บ้านนี้ขึ้นเป็นอำเภอ ชื่อว่า “แม่สอด” ให้อยู่ในเขตปกครองของมณฑลนครสวรรค์ ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน อำเภอแม่สอดจึงได้เปลี่ยนมาขึ้นกับจังหวัดตาก (สำนักงานจังหวัดตาก, 2548: 48)

สำหรับ ประชากรอำเภอแม่สอดมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ประกอบด้วย (1) ชาวไทยพื้นราบ (2) ชาวไทยภูเขาชนเผ่าต่าง ๆ (3) ชาวต่างชาติ ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า มอญ โรฮิงญา ซึ่งข้ามพรมแดนอพยพมาจากฝั่งประเทศเมียนมาร์ ซึ่งมีทั้งการข้ามพรมแดนแบบถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยมีทั้งการเข้ามาตั้งถิ่นฐานแบบถาวรและชั่วคราว (4) ชาติพันธุ์ผสมระหว่างชาติพันธุ์ไทยกับพม่า มอญ และโรฮิงญา ซึ่งแต่งงานและมีบุตรที่ได้สัญชาติไทย ทั้งนี้ ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ทำให้อำเภอแม่สอดกลายเป็นพื้นที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมีศักยภาพการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว (สำนักงานจังหวัดตาก, 2548: 48; สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 213)

ตารางที่ 4.2 ภาพรวมกลุ่มชาติพันธุ์ที่กระจายตัวอาศัยในเขตพื้นที่อำเภอแม่สอด (ไม่รับรวมชาวไทย)

พื้นที่ตำบล	กลุ่มชาติพันธุ์		
	ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม (สัญชาติไทย)	แรงงานข้ามชาติ/ ผู้ลี้ภัย	กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ราบ (สัญชาติไทย)
1. แม่สอด	-	พม่า, มอญ, กะเหรี่ยง, อินเดีย	จีน มอญ ไทใหญ่ อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ
2. แม่ปะ	กะเหรี่ยง	พม่า, มอญ, กะเหรี่ยง	-
3. ท่าสายลวด	กะเหรี่ยง ปะหล่อง ฝู	พม่า มอญ ลาว	ไทใหญ่
4. แม่ตาว	-	พม่า กะเหรี่ยง	-
5. พระธาตุผาแดง	กะเหรี่ยง	พม่า กะเหรี่ยง	-
6. มหาวัน	กะเหรี่ยง ม้ง	พม่า	-
7. แม่กาษา	-	พม่า	-
8. แม่กุ	กะเหรี่ยง	พม่า	-
9. พะวอ	กะเหรี่ยง แม่ว มูเซอ ลีซอ	พม่า กะเหรี่ยง	-
10. ด่านแม่ละเมา	กะเหรี่ยง ม้ง มูเซอ	พม่า	-

ที่มา: ประมวลจากเอกสารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10 ตำบล และผู้ให้สัมภาษณ์

ช่วงเดือนพฤษภาคม – มิถุนายน 2559

1.2.2 ลักษณะเฉพาะของภูมิภาค

1) **แอ่งที่ราบและเทือกเขาสูง** อำเภอแม่สอดเป็นเมืองในหุบเขาตั้งอยู่ในแอ่งที่ราบแม่สอด ซึ่งมีภูเขาล้อมรอบเหมือนอยู่ในก้นกระทะ แอ่งที่ราบแม่สอดมีลักษณะเป็นแนวยาวมีแม่น้ำเมยไหลผ่านทางยาวไปตามแนวเขา อำเภอแม่สอดมีภูมิประเทศเป็นที่ราบร้อยละ 20 ของพื้นที่ทั้งหมด พื้นที่ส่วนใหญ่หรือร้อยละ 80 ของพื้นที่ทั้งหมด เป็นภูเขาสูงชันซับซ้อนสลับกับหุบเขาแคบ ๆ ปกคลุมด้วยป่าโปร่ง ป่าดงดิบ และป่าสน ภูเขาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของเทือกเขาถนนธงชัย ที่เชื่อมต่อลงมาจากตอนใต้ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดเชียงใหม่ ทอดผ่านจังหวัดตากและอำเภอแม่สอด ลงไปเชื่อมต่อกับทิวเขาตะนาวศรี จังหวัดกาญจนบุรี โดยที่เทือกเขาถนนธงชัยใช้เป็นเส้นแบ่งเขตอำเภอแม่สอดกับอำเภอเมือง จังหวัดตาก นอกจากนี้ พื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอแม่สอดยังอยู่ในเขตประกาศพื้นที่ป่าสงวนแม่สอด ป่าสงวนช่องแคบ-แม่โกนเกน ป่าสงวนแม่ละเมา อุทยานแห่งชาติตากสินมหาราช และอุทยานแห่งชาติน้ำตกพาเจริญ (สำนักงานจังหวัดตาก, 2548: 49)

2) **แม่น้ำเมย** (แม่น้ำตองยินในภาษาพม่า) เป็นเส้นกั้นพรมแดนประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์ ความยาวประมาณ 75 กิโลเมตร ไหลลงจากทิศใต้ขึ้นไปทางทิศเหนือ โดยแม่น้ำเมยมีต้นน้ำอยู่ในเขตอำเภอพบพระ จากนั้นไหลผ่านอำเภอแม่สอด แล้วไหลมาสู่อำเภอแม่ระมาด อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก จนถึงอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน บรรจบแม่น้ำสาละวินและไหลเข้าไปในเขตประเทศเมียนมาร์ (สำนักงานจังหวัดตาก, 2559: ออนไลน์)

1.2.3 ความมั่นคงและเศรษฐกิจชายแดน

แม่สอดเป็นอำเภอที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ด้วยเป็นอำเภอชายแดน มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเมียนมาร์ ซึ่งทางประเทศเมียนมาร์มีปัญหาด้านการปกครองเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ทำให้บุคคลสัญชาติเมียนมาร์พลัดถิ่นหนีภัยการสู้รบและเข้ามาทำมาหากินในอำเภอแม่สอดเป็นจำนวนมาก กลายเป็นปัญหาความมั่นคงด้านการปกครอง สังคม และเศรษฐกิจแก่ประเทศไทย ขณะเดียวกันอำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่การค้าชายแดนและมีการตั้งจุดผ่านแดนถาวรพรมแดนแม่สอด จังหวัดตาก เชื่อมโยงกับเมืองเมียวดีและรัฐกะเหรี่ยง ประเทศเมียนมาร์ ทั้งนี้ การค้าชายแดนไทยบริเวณแม่สอดมีเส้นทางเชื่อมโยงตั้งแต่ถนนสายเศรษฐกิจตะวันตก-ตะวันออก (East-West Economic Corridor) จนถึงประตูชายแดนสู่ประเทศเมียนมาร์ และผ่านไปสู่บังคลาเทศ อินเดีย ตะวันออกกลาง และยุโรป ซึ่งการค้าชายแดนไทย-เมียนมาร์ ผ่านด่านศุลกากรแม่สอด-เมียวดี มีมูลค่าเฉลี่ยปีละกว่า 14,000 ล้านบาท นอกจากนี้ อำเภอแม่สอดยังเป็นเมืองชายแดนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งมีประเทศเข้าร่วมโครงการ 6 ประเทศ คือ ไทย เมียนมาร์ ลาว จีน เวียดนาม และกัมพูชา อำเภอแม่สอดเปรียบเสมือนประตูสู่ชายแดนของประเทศไทยที่สามารถติดต่อเชื่อมโยงทั้งการค้า การลงทุน การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 213; สำนักงานจังหวัดตาก, 2559: ออนไลน์)

นอกจากการเป็นเมืองเศรษฐกิจชายแดนแล้ว อำเภอแม่สอดยังเป็นแหล่งอุตสาหกรรมและงานฝีมือในพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง เช่น การมีต้นทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรมต่ำจากแหล่งแรงงานต่างด้าว มีการขยายตัวของอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง มีอุตสาหกรรมที่อาศัยแรงงานฝีมือโดยเฉพาะกลุ่มเครื่องประดับ เป็นต้น รวมถึงเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้และแร่ธาตุ

ทรัพยากรการท่องเที่ยว วัฒนธรรม และผลิตทางการเกษตร ทั้งหมดถือเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ อำเภอมะสอ (ศศิพงศ์ รอดเกษม, 2554: 72)

1.2.4 ทิศทางการพัฒนา

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง เพื่อให้มีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษยังเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น หรือเป็นท้องถิ่นซึ่งมีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในพื้นที่เดียวกัน สำหรับกรอบแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 202-206)

(1) การใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยให้อำนาจในการแก้ไขปัญหาไว้ใกล้กับปัญหา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหา รวมทั้งมีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

(2) ความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยให้อำนาจประชาชนเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภา เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกสภามีความรับผิดชอบต่อประชาชน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

(3) การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีความพิเศษเชิงอำนาจหน้าที่ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและสามารถบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพ โดยลักษณะความพิเศษ ได้แก่ ก. *อำนาจหน้าที่* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจและหน้าที่เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการและสร้างศักยภาพในการแข่งขันของพื้นที่ เช่น นครแม่สอจะมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมในการส่งเสริมการลงทุน การดูแลเขตอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม การดูแลการค้าชายแดนร่วมกับกรมศุลกากร และการตรวจสอบและควบคุมการเข้า-ออกในประเทศร่วมกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น

ข. *ที่มาของรายได้* จะมีรายได้ประเภทใหม่จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการบริการสาธารณะ การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อปัญหามลภาวะ และค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บแต่ไม่เคยแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ภาษีสนามบิน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม ภาษีสิ่งแวดล้อม พันธบัตร เป็นต้น และการได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ค. *โครงสร้างการบริหารงาน* นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีนายกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร มีสภาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาและพัฒนานโยบายทำหน้าที่เชื่อมโยงการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีหลายเรื่องเกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐบาล และส่งผลกระทบต่อภาพรวมทาง

เศรษฐกิจของประเทศ และ ง. การจัดบริการสาธารณะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจร่วมกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการได้ หรืออาจจัดตั้งการบริหารในรูปแบบองค์การมหาชน หรืออาจร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้งบริษัทที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการสาธารณูปโภคได้

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดมีเหตุผลสำคัญเนื่องจากเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะภารกิจพิเศษด้านการเป็น *เมืองการค้าชายแดน* ที่มีศักยภาพเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับเมืองเมียวดี ซึ่งเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษด้านชายแดนตะวันออกของประเทศเมียนมาร์ แม่สอดยังเป็นประตูเชื่อมต่อไปยังเมืองย่างกุ้งและเขตชายฝั่งทะเลตะวันตกของประเทศเมียนมาร์ บังคลาเทศ และอินเดีย จึงส่งผลให้มีขยายตัวการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและการค้าชายแดนแม่สอด และการมีต้นทุนการพัฒนาอุตสาหกรรมต่ำจากแรงงานต่างด้าว เศรษฐกิจแม่สอดจึงเจริญเติบโตและก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ขณะที่ประชาชนจากประเทศเมียนมาร์และประเทศอื่นเคลื่อนย้ายอพยพเข้ามาในพื้นที่เมืองแม่สอดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จำนวนประชาชนทั้งชาวไทยและชาวต่างด้าวมีแนวโน้มขยายตัว กลายเป็นเมืองขนาดใหญ่ แต่งบประมาณมีไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและต้องการอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Functions) (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 211)

นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว นครแม่สอดยังมีเหตุผลอื่นในการจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก กล่าวคือ *การมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว* ประชากรส่วนใหญ่กระจุกตัวในพื้นที่เศรษฐกิจและแหล่งอุตสาหกรรม คือ เทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลตำบลท่าสายลวด จำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและจัดบริการสาธารณะที่มีมาตรฐาน ขณะที่สภาพการณ์ในพื้นที่ นครแม่สอดยังประสบปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขหลายประการ ซึ่งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะการศึกษา ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการและระเบียบปฏิบัติทางราชการจากส่วนกลางและภูมิภาค และขาดการบูรณาการทำงานร่วมกัน ปัญหาการขาดทรัพยากร ปัญหาด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ประชากรแฝง การหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เด็กเร่ร่อนและเด็กไม่มีสัญชาติไม่มีสถานที่เรียนหนังสือ ปัญหาสภาพสิ่งแวดล้อมและชุมชนแออัดแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งมีผลต่อการจัดการศึกษาและสุขอนามัยเด็ก (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 211-212)

พื้นที่การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดมีแนวโน้มหลักไปที่การยุบรวมพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง คือ เทศบาลนครแม่สอดและเทศบาลท่าสายลวด รวมพื้นที่ 37.30 ตารางเมตร ขณะที่นักวิชาการและรายงานการศึกษาจำนวนหนึ่งเสนอให้มีการรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มอีก 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวดและองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาพื้นที่จัดตั้ง (ศศิพงษ์ รอดเกษม, 2554: 67; วุฒิสาร ตันไชย, 2555: 33)

ขณะที่อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ....ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการจัดการศึกษา ส่งเสริมการศึกษาของเด็ก เยาวชน

ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดที่ต้องจัดทำเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชน สามารถมีอำนาจจัดทำบริการได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับการเติบโตของเมือง สามารถระทำการในรูปแบบที่ยืดหยุ่นเหมาะสมกับพื้นที่ สามารถผ่านโอนสถานศึกษาในเขตความรับผิดชอบและมีอำนาจในการจัดตั้งสถานศึกษาได้ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดยังสามารถมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามการรับมอบอำนาจ (Delegation) และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารนโยบายนครแม่สอด เช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งกลุ่มงานด้านเอกสาร การทะเบียน และใบอนุญาตต่าง ๆ กลุ่มงานด้านแรงงานต่างด้าวทุกด้าน (ทั้งด้านการควบคุมและจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว การจัดระบบสวัสดิการแรงงานต่างด้าว การควบคุมค่าจ้างแรงงานต่างด้าว การตรวจคนเข้าเมืองและการศุลกากร) (ศศิพงศ์ รอดเกษม, 2554: 83-86)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษยังได้รับการคาดหวังต่อการบริหารจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ สามารถวางแผนพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้รวดเร็วมากขึ้น รวมทั้งความคาดหวังที่มีต่อการจัดการปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นแรงงานต่างด้าว เช่น การส่งเสริมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กด้อยโอกาส การจัดการศึกษา การสาธารณสุขและป้องกันควบคุมโรคติดต่อจากแรงงานต่างด้าว การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่ดีขึ้น เป็นต้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 208-209)

สำหรับการจัดบริการสาธารณะขอต่าง ๆ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดสามารถมีจัดหารายได้เพิ่มเติมจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นรายได้ของรัฐบาลกลางมาเป็นรายได้ของท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตกับรัฐบาลกลางบางชนิดตามสัดส่วนที่กำหนด เช่น ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ภาษีอื่น เช่น ภาษีสถยนต์ ภาษีน้ำมันเบนซิน ภาษีปิโตรเลียม เป็นต้น ค่าธรรมเนียม เช่น ค่าธรรมเนียมด้านศุลกากร การออกเอกสารและใบอนุญาต การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เป็นต้น การจัดเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะ โดยเฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมและแรงงานต่างด้าว และการรับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมตามนโยบายและยุทธศาสตร์เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อการพัฒนาพื้นที่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 220-221)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประสบปัญหาไม่สามารถหาข้อยุติได้ในเรื่องพื้นที่การจัดตั้งโดยการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลนคร เทศบาลตำบลท่าสายลวด องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด เนื่องจากประชาชนจำนวนหนึ่งเกรงว่าหากมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว จะทำให้พื้นที่บริการสาธารณะกว้างออกไปจากเดิมมาก อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น และไม่สามารถจัดการปัญหาที่ซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะปัญหาแรงงานต่างด้าว ประชากรแฝง สิ่งแวดล้อม ที่จะเพิ่มขึ้นตามทิศทางการพัฒนาของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและประชาคมอาเซียน (มานพ ยะเขียว, 2559: สัมภาษณ์; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559: สัมภาษณ์; สมาน สุยะตุ่น, 2559: สัมภาษณ์)

2) เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและประชาคมอาเซียน

เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง เขตพื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวก รวมทั้งสิทธิประโยชน์บางประการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม การบริการ หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศได้รับอยู่แล้วตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 การมีนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และเขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2496 (อปท นิวส์, 2558) ทั้งนี้ การเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษใด ๆ นั้น จะต้องได้รับการประกาศจากคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ในลักษณะการประกาศบริเวณพื้นที่จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐจะสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน สิทธิประโยชน์การลงทุน การบริหารแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับ การให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ และการอื่นที่จำเป็น โดยที่การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างฐานการผลิตที่เชื่อมโยงกับประชาคมอาเซียนและพัฒนาเมืองชายแดนของประเทศไทย โดกลยุทธ์สร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ที่เน้นพื้นที่บริเวณชายแดนให้สามารถใช้ประโยชน์เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และกลยุทธ์จัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน โดยการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และอื่น ๆ ที่จำเป็น (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, 2558: 3)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากได้รับการอนุมัติการจัดตั้งเชิงหลักตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 ตุลาคม 2547 ต่อมาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2552 เห็นชอบให้เร่งรัดก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า แห่งที่ 2 รองรับประชาคมอาเซียนและระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) รวมทั้งให้เร่งรัดดำเนินโครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ ศูนย์บริการนำเข้าและส่งออกแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และศูนย์โลจิสติกส์ รวมทั้งคลังสินค้า (Logistic Park) ในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (สถาบันพระปกเกล้า, 2554: 210) ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีมติที่ประชุมประกาศกำหนดขอบเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษระดับตำบลที่อยู่ติดชายแดนและไม่ทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดตาก จำนวน 14 ตำบล ใน 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด และอำเภอพบพระ เฉพาะพื้นที่ตำบลในเขตอำเภอแม่สอด ประกอบด้วย 8 ตำบล ได้แก่ (1) ตำบลแม่สอด (2) ตำบลท่าสายลวด (3) ตำบลแม่ปะ (4) ตำบลแม่ตาล (5) ตำบลพระธาตุผาแดง (6) ตำบลแม่กาษา (7) ตำบลมหาวัน และ (8) ตำบลแม่กุ (อปท นิวส์, 2558: 3)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากมีศักยภาพโดดเด่นด้านการเป็นพื้นที่ชายแดนและความพร้อมด้านเศรษฐกิจ การลงทุนภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร และภาคการท่องเที่ยว รวมถึงได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังอยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาพื้นที่อำเภอแม่สอด เช่น กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง กรอบความร่วมมืออิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง และกรอบยุทธศาสตร์ BIMSTEC เป็นต้น กิจการเอกชนที่เป็นเป้าหมายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก

มีจำนวน 13 กิจการ ได้แก่ (1) อุตสาหกรรมการเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง (2) เซรามิกส์ (3) อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนัง (4) อุตสาหกรรมเครื่องเรือน (5) อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ (6) การผลิตเครื่องมือแพทย์ (7) ผลิตอุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องจักร และชิ้นส่วน (8) อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (9) การผลิตพลาสติก (10) การผลิตยา (11) กิจการโลจิสติกส์ (12) นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม และ (13) กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว กลุ่มกิจการเหล่านี้จะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการได้รับยกเว้นภาษี หรือลดหย่อนภาษี ยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด และได้รับสิทธิประโยชน์ที่มีใช้ภาษีอากร เช่น การถือครองที่ดิน การนำเข้าแรงงานฝีมือ และการส่งเงินตราเข้าออกประเทศ เป็นต้น ขณะที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับประโยชน์จากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในแง่โอกาสการจ้างงานและรายได้ รวมทั้งการได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตจากการบริการสาธารณะที่ทั่วถึงและมีคุณภาพมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาคเอกชนที่เข้ามาลงทุนและกิจการที่เกี่ยวข้องในเขตเศรษฐกิจพิเศษ (อปท นิวส์, 2558: 4; เทอดเกียรติ ชินสรนันท์, 2559; คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, 2557)

การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากเพื่อรองรับประชาคมอาเซียนมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่อำเภอแม่สอด โดยเฉพาะแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวและประชากรแฝง การเพิ่มขึ้นของปัญหาสังคม สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมความพร้อมการจัดการปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงการเตรียมการจัดการศึกษาสำหรับประชากรวัยเด็กในทุกระดับและครอบคลุมทุกกลุ่ม เช่น การขยายโอกาสทางการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษาการจัดการทำหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทของเขตเศรษฐกิจพิเศษและประชาคมอาเซียน การเตรียมการด้านทักษะแรงงาน โดยเฉพาะทักษะด้านภาษาไทย อังกฤษ พม่า จีน และอินเดีย เป็นต้น (เทอดเกียรติ ชินสรนันท์, 2559: สัมภาษณ์; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559: สัมภาษณ์)

2. สถานภาพปัจจุบันด้านเนื้อหาโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ (1) เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมหรือชาวไทยภูเขา เช่น กะเหรี่ยง แม้ว ม้ง มูเซอ ลีซอ เป็นต้น ส่วนใหญ่อาศัยกับครอบครัวในพื้นที่ตำบลพะวอด่านแม่ละเมา มหาวัน แม่กุ พระธาตุผาแดง นอกจากนี้ยังมีเด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่ราบ เช่น ไทใหญ่ จีน มอญ ปากีสถาน บังคลาเทศ อินเดีย ปะหล่อง ฆะอู เป็นต้น ส่วนใหญ่อาศัยกับครอบครัวในพื้นที่ตำบลแม่สอด ท่าสายลวด แม่ปะ แม่ดาว และพระธาตุผาแดง เด็กกลุ่มนี้มี “สัญชาติไทย” (2) เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ที่ “ไม่มีสัญชาติไทย” หรือ “เด็กต่างด้าว” เด็กกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นเด็กสัญชาติพม่าเชื้อสายพม่า และสัญชาติพม่าเชื้อสายมอญหรือกะเหรี่ยง ส่วนที่เหลือคือเด็กต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติใด ๆ เด็กกลุ่มนี้มีหลากหลายลักษณะ จำแนกได้ 3 กลุ่มย่อย กลุ่มแรก เด็กจากครอบครัวแรงงานต่างด้าว ทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและผิดกฎหมายหรือหลบหนีเข้าเมือง

กลุ่มที่สอง เด็กผู้รับผลกระทบจากภัยสงครามของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นเด็กยากไร้ กำพร้า พิการ ไร้สัญชาติ ได้รับการดูแลโดยสถานสงเคราะห์หรือสถานเอกชนในไทย เด็กกลุ่มนี้มาจาก 5 อำเภอ พื้นที่ชายแดนของจังหวัดตาก และรัฐกะเหรี่ยง ประเทศเมียนมาร์ โดยเข้ามาับการศึกษา จากสถานศึกษาในอำเภอแม่สอด และกลุ่มที่สาม เด็กต่างด้าวที่อาศัยกับครอบครัวฝั่งเมียวดี ประเทศเมียนมาร์ แล้วข้ามฝั่งแม่น้ำเมยมาเรียนฝั่งแม่สอด ประเทศไทย “แบบเข้ามาเย็นกลับ” ทั้งนี้ เด็กต่างด้าวส่วนใหญ่กระจุกอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่สอด ท่าสายลวด และแม่ปะ ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในพื้นที่ตำบลรอบนอกอำเภอแม่สอด (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2, 2559ช; โอเนทัย ไทยวรรณศรี, 2559: สัมภาษณ์; ภิรมย์ ทองคุ้ม, 2559: สัมภาษณ์)

ปัจจุบันการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอด มีหลายหน่วยงานดำเนินการ สามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ การจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภาครัฐ และการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภาคเอกชน สำหรับการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียนครอบคลุมพื้นที่ทุกตำบลในอำเภอแม่สอด (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 จัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนอนุบาลหรือระดับก่อนประถมศึกษา โรงเรียนในโครงการพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ห้างเรียนสาขา และโรงเรียนสาขา (3) กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดน 346 จัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน (4) กรมการศาสนา จัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนวัด (5) กรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์เด็กเล็กสำหรับพื้นที่ห่างไกล ส่วนการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภาคเอกชน จัดการศึกษาในหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ (1) ศูนย์การเรียนเด็กต่างด้าวและห้องเรียนสาขา ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลและประสานโดยศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 (2) โรงเรียนเอกชน (3) ศูนย์การเรียนที่มีการจัดการโดยอิสระ ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2, 2559ก; สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2, 2559ข)

ภายใต้การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลายรูปแบบดังกล่าว การวิจัยนี้เน้นศึกษาการจัดการศึกษาปฐมวัยโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีขนาดพื้นที่รับผิดชอบด้านการให้บริการการศึกษาครอบคลุมทั้งอำเภอแม่สอด มีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่รับบริการการศึกษาครอบคลุมทุกกลุ่มทั้งเด็กชนเผ่าพื้นเมืองที่มีสัญชาติไทยและเด็กต่างด้าวไม่มีสัญชาติ รวมทั้งมีหน่วยบริการหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบล นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบให้บริการการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย โดยเฉพาะเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในกลุ่มเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งนโยบายการกระจายอำนาจซึ่งมีทิศทางกำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จโดยสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2570

2.1 การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

1) การให้สิทธิการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ดำเนินนโยบายท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยในพื้นที่รับผิดชอบ โดยให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์เช่นเดียวกับเด็กทั่วไป นโยบายท้องถิ่นถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการให้สิทธิและจัดการศึกษานั้น ได้แก่ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาการศึกษา และแผนพัฒนาการศึกษาสามปี ซึ่งกลุ่มนโยบายท้องถิ่นเหล่านี้้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายใต้กฎหมายและนโยบายระดับบนลงมาตั้งแต่ ประกอบด้วย นโยบายและ กฎหมายส่วนกลาง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจ พ.ศ. 2542 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559) นโยบาย รัฐบาล แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น นโยบายระดับพื้นที่ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตาก และอำเภอแม่สอด ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดตาก ซึ่งกฎหมายและ นโยบายเหล่านี้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการการศึกษาท้องถิ่น โดย ที่นโยบายที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษา มีเนื้อหาที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ การจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมเด็กทุกกลุ่มเป้าหมาย เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อม ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา รวมทั้งเป็นการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

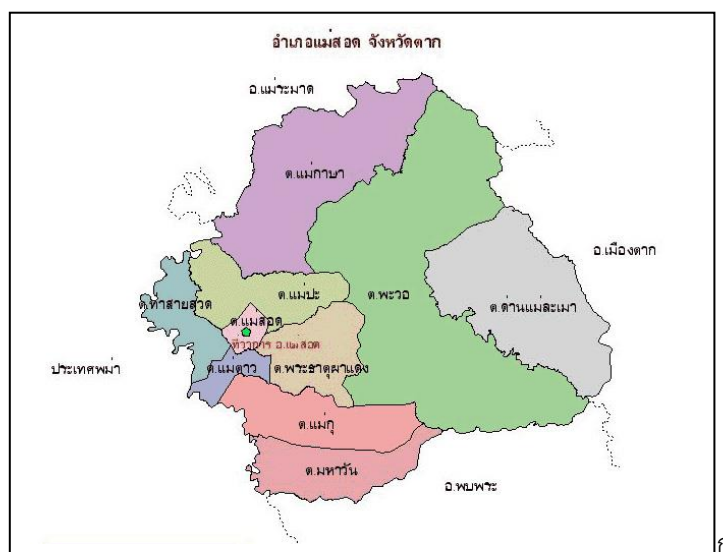
นอกจากนี้ นโยบายการให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ใน พื้นที่รับผิดชอบโดยใช้หลักความเสมอภาคสะท้อนให้เห็นผ่านวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นและผู้บริหาร การศึกษาท้องถิ่น ดังเช่นคำกล่าวของนายกเทศบาลนครแม่สอดที่ว่า “นโยบายการจัดการศึกษาของ เทศบาลนครแม่สอดไม่ได้แบ่งแยกว่าเป็นเด็กกะเหรี่ยง เด็กพม่า หรือเด็กไทย เรายินดีรับเขามาเรียน หนังสือในพื้นที่” (เทิดเกียรติ ชินสรนันท์, 2559: สัมภาษณ์) และ ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นเทศบาล นครแม่สอดที่ว่า “ในเชิงนโยบายการจัดการศึกษา เราไม่ได้แบ่งแยกเด็ก หากเด็กไทยได้รับการ อบรมอย่างไร เด็กต่างด้าวก็ได้รับเช่นเดียวกัน และไม่แบ่งแยกว่าเด็กไทยต้องได้รับก่อน แต่ให้เด็กทุกคน ได้รับพร้อมกัน หากมีการประชุมผู้ปกครอง เราก็เชิญผู้ปกครองทั้งหมดมาประชุมร่วมกัน” (ภิรมย์ ทองคุ้ม, 2559: สัมภาษณ์) และผู้บริหารท้องถิ่นเทศบาลท่าสายลวดที่ว่า “นโยบายการจัดการศึกษา เราไม่มีการเลือกปฏิบัติ เด็กไทยเด็กกะเหรี่ยงเด็กพม่าได้เรียนเหมือนกัน ครูก็ดูแลเหมือนกัน คุณภาพ การศึกษาเท่ากัน เราไม่ได้เน้นรับสมัครเฉพาะเด็กไทยหรือชาติใดศาสนาใด หากเขาประสงค์ที่จะ สมัครเรียนเราก็รับสมัครเข้ามาไม่ได้ปิดกั้น” (บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559: สัมภาษณ์)

¹ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มี 10 ตำบล มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 แห่ง การวิจัยนี้เก็บข้อมูลจาก อปท. 10 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครแม่สอด เทศบาลตำบลแม่ตาว องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด เทศบาลตำบลแม่ปะ องค์การบริหารส่วนตำบล พระธาตุผาแดง องค์การบริหารส่วนตำบลพะวง องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา องค์การ บริหารส่วนตำบลมหาวัน และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ โดยไม่ครอบคลุมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสายลวด และเทศบาล ตำบลแม่กุ

อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้หลักความเสมอภาคของโอกาสโดยไม่แบ่งแยกและเลือกปฏิบัติ แต่บางพื้นที่ไม่สามารถรับสมัครเด็กต่างด้าวเข้าเรียนการศึกษาปฐมวัยได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ จำนวนสถานศึกษา ครู และอาคารสถานที่ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงจัดลำดับความสำคัญให้บริการการศึกษาแก่เด็กไทยทั่วไปและเด็กชนเผ่าพื้นเมืองสัญชาติไทยก่อน (สมาน สุยะตุน, 2559: สัมภาษณ์)

2) แนวทางการจัดการศึกษา

ก. ด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดการศึกษาปฐมวัยแก่เด็กที่มีช่วงอายุ 2-6 ปี แบ่งเป็นระดับการศึกษาช่วง 2 – ก่อน 3 ปี และ 3 - 6 ปี เด็กแต่ละคนจะได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัว 1,700 บาท/ปี การศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ดำเนินการด้วยรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก² ซึ่งให้บริการการจัดการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ครอบคลุมทุกตำบล ยกเว้นเทศบาลแม่ตาวซึ่งมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 1 แห่ง มีข้อจำกัดในด้านการรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในกลุ่มเด็กต่างด้าวเข้าเรียนด้วยปัจจัยสาเหตุต่าง ๆ (ประมวลการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น, 2559: สัมภาษณ์)



ภาพที่ 4.3 เขตการปกครองตำบล อำเภอแม่สอต จังหวัดตาก
ที่มา: สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2559)

² มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่จัดการศึกษาทั้งรูปแบบชั้นเรียนในโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การวิจัยเน้นศึกษาเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เนื่องจากมีการบริการครอบคลุมทุกตำบล

ตารางที่ 4.3 โอกาสทางการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	พื้นที่รับผิดชอบ (ไร่)	ลักษณะทางภูมิศาสตร์	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
เทศบาลนครแม่สอด	17,000	ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ	19	3
เทศบาลตำบลท่าสายลวด	6,312	ติดชายแดนประเทศเมียนมาร์ มีแม่น้ำเมยกั้นพรมแดนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ	4	1
เทศบาลตำบลแม่ตาว	30,072	ส่วนใหญ่พื้นที่ราบตั้งอยู่ในพื้นที่สาธารณะประโยชน์	6	1
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ	123,958	ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบรองลงมาเป็นที่สูงภูเขา	11	2
องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง	78,000	เป็นทั้งพื้นที่ราบและพื้นที่สูงภูเขาป่าต้นน้ำ	7	3
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา	68,934	พื้นที่ราบลุ่มระหว่างภูเขา	16	7
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ	63,750	ติดชายแดนประเทศเมียนมาร์ มีแม่น้ำเมยกั้นพรมแดนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบแม่น้ำสลับด้วยเทือกเขาสูง	9	1
องค์การบริหารส่วนตำบลมทาวัน	99,394	ติดชายแดนประเทศเมียนมาร์ มีแม่น้ำเมยกั้นพรมแดนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงภูเขา	12	7
องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ	418,006	พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงภูเขาอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	9	4
องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา	130 ตร.กม.	พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงภูเขาสลับซับซ้อนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตากสินมหาราช เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า	10	4

ที่มา: ประมวลจากเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา และแผนพัฒนาการศึกษาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559-2561 (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2559)

สำหรับการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 กำหนดให้สถานศึกษามีหน้าที่รับเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา โดยไม่เลือกปฏิบัติ และให้ถือว่าการศึกษาเป็นสิทธิพื้นฐานที่เด็กทุกคนควรได้รับ โดยใช้สิทธิบัตรเป็นหลักฐานการเข้าเรียน ซึ่งการรับนักเรียนเข้าเรียนในกรณีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสัญชาติไทยนั้น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเรียกรับหลักฐานการเข้าเรียนเหมือนดังเช่นเด็กไทยทั่วไป ได้แก่ (1) ใบสมัครและรูปถ่ายเด็ก (2) บัตรประจำตัวเด็กเลข 13 หลัก เด็กต่างด้าวใช้รหัส 0 (3) สำเนาสูติบัตรเด็ก (4) สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ปกครองหรือนายจ้าง (5) ใบมอบตัว (6) สมุดบันทึกสุขภาพหรือใบรับรองแพทย์ สำหรับเด็ก

ชาติพันธุ์ที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือเด็กต่างด้าว หรือเด็กอพยพสัญชาติไทย หากไม่มีหลักฐานสูติบัตร หรือเป็นบุตรบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะใช้หลักความ ยืดหยุ่นในการกำหนดเรียกเก็บหลักฐานการเข้าเรียนที่สอดคล้องกับบริบทหรือสภาพปัญหาของ ท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น หนังสือรับรองการเกิด หรือหนังสือรับรองจากนายจ้างของผู้ปกครองเด็กพร้อม สำเนาทะเบียนบ้านของนายจ้าง หรือหนังสือบันทึกแจ้งประวัติบุคคลตามแบบของ กระทรวงศึกษาธิการ หรือหนังสือส่งมอบตัวจากสถานสงเคราะห์เอกชนพร้อมแนบสำเนาใบอนุญาต ตั้งสถานสงเคราะห์ และหากไม่มีหลักฐานใด ๆ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจะทำการชักประวัติบุคคล (เด็ก) จากผู้เกี่ยวข้อง แล้วทำการบันทึกแจ้งประวัติบุคคลเพื่อเป็นหลักฐานการรับเข้าเรียน เป็นต้น ทั้งนี้ แนวปฏิบัติดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ กรณีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มี สัญชาติไทยยังได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและกำหนดเลขบัตรประจำตัวบุคคล 13 หลัก ขึ้นต้น หลักแรกด้วยเลข 0 หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “เด็กรหัสศูนย์” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2548; กระทรวงศึกษาธิการ, 2552; ประมวลการสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น, 2559: สัมภาษณ์)

“เด็กรหัส 0 หรือเด็กที่ไม่มีหลักฐานใด ๆ โดยเด็กต่างด้าว เราใช้วิธีสืบ ประวัติเด็ก ระบุผู้ปกครองที่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน ตามหาตัวได้ ส่วนมากเห็นหน้าเห็นตากันอยู่ เหมือนเขาเป็นสมาชิกของชุมชน เรารู้ว่าเขาอยู่กับนายจ้างคนใด อาศัยในบ้านไหน หรืออยู่ในไร่นา ของใคร เขาจะกลับพม่าไหม จะอยู่ในไทยอีกนานไหม เราตามได้” (สุนทร ไบทอง, 2559: สัมภาษณ์)

“...กรณีเด็กต่างด้าวสัญชาติพม่าข้ามฝั่งมาเรียนแบบเข้ามาเย็นกลับ โดยผู้ปกครองใช้พาสปอร์ตเป็นหลักฐาน เราก็ให้เรียน ให้โอกาสทางการศึกษาแก่เขา แต่เราก็ต้อง แกรับภาระงบประมาณในการจัดการศึกษา” (ภิรมย์ ทองคุ่ม, 2559: สัมภาษณ์)

ข. ด้านคุณภาพการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จัดการคุณภาพการศึกษาด้วยแนวทางปฏิบัติที่กำหนดจากกระทรวงศึกษาธิการ และ กระทรวงมหาดไทย ที่สำคัญได้แก่ มาตรฐานการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน คุณภาพการศึกษา (สมศ.) และมาตรฐานการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยดำเนินการควบคู่กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาและ แผนพัฒนาการศึกษาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาการศึกษาสามปีของ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการประกันคุณภาพศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี จุดเน้นร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการพัฒนาผู้เรียน เน้นพัฒนา เด็กปฐมวัยให้มีพัฒนาการด้านร่างกาย อารมณ์-จิตใจ สังคม และสติปัญญา พัฒนาการจัดการเรียน การสอนตามหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรท้องถิ่น ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม น้อมนำปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงมาปฏิบัติ ส่งเสริมความรู้ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม 2) ด้านการพัฒนาการบริหารจัดการ เน้นประสิทธิภาพและคุณภาพของการ บริหารจัดการ บุคลากร การเงิน ธุรการและพัสดุ 3) ด้านการพัฒนาอาคารสถานที่ สภาพแวดล้อม และความปลอดภัย และ 4) ด้านการพัฒนาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

สำหรับหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนในปัจจุบันยังใช้หลักสูตร แกนกลางการศึกษาปฐมวัย พ.ศ. 2546 และหลักสูตรท้องถิ่นในสัดส่วน 70:30 โดยที่หลักสูตรท้องถิ่น

นั้นเป็นการจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับบริบทผ่านกิจกรรม กระบวนการ และแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ซึ่งการจัดการศึกษาปฐมวัยในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีการออกแบบหลักสูตรท้องถิ่นให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์หรือเด็กในท้องถิ่นเรียนรู้เกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิต และอัตลักษณ์ของชนเผ่าพื้นเมืองควบคู่กับประเพณีวัฒนธรรมของภาคเหนือ การปลูกฝังจิตสำนึกและจิตสำนึกอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดประสบการณ์การเรียนรู้เกี่ยวกับอาชีพในท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่น/ชนเผ่า เช่น การทอผ้า การเก็บเห็ดหาหน่อไม้ การปลูกหน่อไม้ การปลูกพืชไร่ เป็นต้น (ประมวลการสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา, 2559: สัมภาษณ์)

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีสัดส่วนของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา องค์การบริหารส่วนตำบลมหารวัน และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ เป็นต้น ผู้บริหารท้องถิ่นมีนโยบายจ้างคนในท้องถิ่นชาวชนเผ่าพื้นเมือง หรือเป็นผู้สามารถใช้ภาษาชนเผ่าพื้นเมืองหรือภาษาพม่าได้ เพื่อมาเป็นครูผู้ดูแลเด็กควบคู่กับครูชาวไทยที่ใช้ภาษาไทยในการสอนในสัดส่วนครูชาติพันธุ์ 1 คน ครูไทย 1 คน ต่อ 1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสื่อสารกับเด็กเล็กและคุณภาพของการจัดการเรียนการสอน

2.2 ความเป็นองค์กรร่วมของระดับนโยบาย

นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ต้องดำเนินการภายใต้สิทธิเด็กอันเป็นสิทธิสากล โดยมีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และถือเป็นแม่บทในการดำเนินนโยบายจัดการศึกษาแก่เด็กทุกคนของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ยังมีปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990-2015 และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 ซึ่งให้หลักประกันคุ้มครองการจัดการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ภายใต้สาระบัญญัติที่มีหลักการสำคัญที่ว่าการศึกษาเป็นสิทธิพื้นฐานของเด็กทุกคนทุกกลุ่มที่ที่ได้รับโอกาสอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง โดยที่รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาแก่เด็กในเขตอำนาจของตน ตามหลักความยุติธรรม ความเสมอภาค การเคารพสิทธิมนุษยชน การไม่เลือกปฏิบัติ ความเป็นประชาธิปไตย และการบริหารที่เป็นธรรมและด้วยจิตศรัทธา นอกจากนี้ ต้องดำเนินการภายใต้นโยบายระดับประเทศหรือส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเด็ก โดยเฉพาะ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28-29 สิงหาคม 2543 วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2546 วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2552 แผนแม่บทการพัฒนาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) และมาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแห่งชาติ พ.ศ. 2554

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายจัดการศึกษาปฐมวัยระดับพื้นที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่ได้ยึดโยงอ้างอิงถึงกติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าว ยกเว้น “เทศบาลนครแม่สอด” มีการนำนโยบายและ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 และแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 ซึ่งเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเด็กสากลมาเป็นแนวทางดำเนินนโยบายจัดการศึกษาปฐมวัยของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพทั้งเด็กทั่วไป และเด็กกลุ่มชาติพันธุ์³ ขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นบางส่วนมีการรับรู้สิทธิเด็กตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่มีได้นำมาเป็นกรอบพัฒนาเนื้อหา นโยบาย ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้มีการรับรู้กติกาสากล นโยบายส่วนกลาง และแนวปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ สาเหตุเนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางมิได้ถ่ายทอด เผยแพร่ ความรู้ดังกล่าวสู่ท้องถิ่น หรือหากถ่ายทอดเผยแพร่แล้ว แต่ไม่ทั่วถึง ครอบคลุม และต่อเนื่อง ขณะเดียวกันบุคลากรของท้องถิ่นมีการโยกย้ายและเปลี่ยนแปลงตำแหน่งจึงทำให้ขาดความต่อเนื่องของความรู้เกี่ยวกับกติกาสากลและนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

อย่างไรก็ดี แม้นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มิได้อำนาจการใช้กติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มเด็กชาติพันธุ์ แต่ในแง่สาระบัญญัติและแนวปฏิบัติของนโยบายท้องถิ่น กล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกับกรอบกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง โดยสอดคล้องกันในแง่หลักการ เป้าหมาย และแนวทางจัดการศึกษา โดยการให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษาแก่เด็กทุกกลุ่มในพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงแนวทางการจัดการศึกษาส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ปกครองเด็กและชุมชน รวมทั้งการจัดการศึกษาโดยยึดหลักความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพบริบท ผู้เรียน วิถีวัฒนธรรม อัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ และการเสริมสร้างจิตสำนึกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ผู้เรียน ความสอดคล้องดังกล่าวถือว่าเป็นการจัดการศึกษาตาม “หลักมนุษยธรรม” และ “การปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ”

3. สถานภาพปัจจุบันด้านกระบวนการนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

3.1 บทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย

3.1.1 ผู้รับผิดชอบนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม

³ การดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยึดแนวปฏิบัติตามกรอบนโยบายจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตาก ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอแม่สอด และยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดตาก ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และนโยบายรัฐบาล

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ในด้านการจัดการศึกษา นอกจากนี้ เทศบาลนครและตำบลยังดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ด้านส่งเสริมการศึกษาเด็ก นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากนโยบายรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักที่จัดการศึกษาปฐมวัย โดยเฉพาะเด็กด้อยโอกาสต่าง ๆ รวมถึงเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งนโยบายที่วางนั้นได้แก่ นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560

อย่างไรก็ตาม นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มิได้มีการกำหนดเป็นนโยบายเฉพาะ แต่ดำเนินการในรูปแบบนโยบายการจัดการศึกษาทั่วไปครอบคลุมเด็กไทยทั่วไปและเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยยึดหลัก “ป้องกัน คำครหาหรือข้อร้องเรียนการเลือกปฏิบัติจากผู้ปกครองเด็กและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งกรณีการให้สิทธิพิเศษแก่เด็กไทยทั่วไปมากกว่า หรือ การให้สิทธิพิเศษแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่า”

การดำเนินนโยบายจัดการศึกษาปฐมวัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย โดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548⁴ และ มาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินนโยบาย ซึ่งกลไกหลักที่รับผิดชอบนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น กอง/ฝ่ายงานด้านนโยบาย กอง/ฝ่ายงานด้านการศึกษา คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีกลไกสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในนโยบาย ได้แก่ ประชาคมท้องถิ่น ประชาคมหมู่บ้าน คณะอนุกรรมการองค์การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.1.2 ผู้มีส่วนร่วมในนโยบาย

เด็กปฐมวัยไม่สามารถใช้สิทธิตนเองในได้โดยตรง สิทธิการรับบริการการศึกษาจึงขึ้นกับผู้ให้สิทธิแก่เด็ก ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน และโดยเฉพาะผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ให้สิทธิโดยตรงแก่เด็ก โดยสามารถเข้าถึงสิทธิและใช้สิทธิการศึกษาแก่บุตรหลาน ทั้งในฐานะบทบาทระดับปัจเจกบุคคลหรือบิดามารดา/ผู้ปกครอง ระดับชุมชน และระดับเครือข่าย อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงและใช้สิทธิการศึกษาของกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการพิทักษ์สิทธิของตนเอง และปัจจัยเงื่อนไขสนับสนุนต่าง ๆ โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมใน

⁴ ปัจจุบันการดำเนินนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระเบียบ...2559 แต่ในนโยบายในการวิจัยนี้ มีการจัดทำก่อนประกาศระเบียบ

นโยบายการจัดการศึกษา ทั้งนี้ ผู้มีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และมาตรฐานการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายเพื่อจัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในทางปฏิบัติจริงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนร่วมในนโยบายที่เป็นไปอย่างหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา องค์การบริหารส่วนตำบลมหาวัน องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมีบทบาทในการผลักดันการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในภาพรวมของประเทศ ทั้งนี้ ผู้มีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ประกอบด้วย ชุมชน ผู้ปกครอง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชนและกลุ่มประชาชนทั่วไป และเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนี้

1) ชุมชน ตัวแทนชุมชนมีส่วนร่วมในนโยบายทั้งในรูปแบบทางการและไม่ทางการ กล่าวคือ *รูปแบบทางการ* ตัวแทนชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมและมีสัญชาติไทย สามารถมีส่วนร่วมโดยการมีตำแหน่งทางการในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล ตัวแทนประชาคมท้องถิ่น ตัวแทนประชาคมหมู่บ้าน กรรมการพัฒนาท้องถิ่น กรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ ตัวแทนชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่สามารถมีส่วนร่วมในนโยบายในรูปแบบทางการนี้ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ท้องถิ่นที่มีสัดส่วนประชากรกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา และองค์การบริหารส่วนตำบลมหาวัน ส่วน *รูปแบบไม่ทางการ* ตัวแทนชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์และตัวแทนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าสามารถแสดงความคิดเห็น สะท้อนปัญหา ข้อเสนอการดำเนินการจัดการศึกษาปฐมวัยกับผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษา ครู ผู้ดูแลเด็ก เพื่อปรับปรุง แก้ไขปัญหา หรือพัฒนาการศึกษาของบุตรหลานในชุมชน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ เป็นต้น

2) ผู้ปกครอง ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในนโยบายทั้งในรูปแบบทางการและไม่ทางการ โดยส่วนใหญ่ผู้ปกครองมีส่วนร่วมกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผลนโยบาย *รูปแบบทางการ* ตัวแทนผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสัญชาติไทยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ทั้งในบทบาทประธานหรือกรรมการเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา ทั้งการดำเนินโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ และการประเมินผลการดำเนินการ *รูปแบบไม่ทางการ* ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทยสามารถแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูล สะท้อนปัญหาและข้อเสนอการแก้ไขปัญหา โดยสามารถเขียนใส่กล่องรับความคิดเห็นที่ทางศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจัดไว้ หรือสนทนาบอกกล่าวผ่านผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้ดูแลเด็ก หรือกรณีผู้ปกครองไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ ก็สามารถสื่อสารผ่านตัวแทนผู้ปกครองที่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้มายังสถานศึกษา

นอกจากนี้ ผู้ปกครองยังสามารถมีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาทั้งในด้านการรับโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการคุณภาพการศึกษา

ซึ่งการแสดงออกของสิทธินี้สามารถกระทำการได้หลากหลายระดับ ตั้งแต่การเข้าถึงข้อมูลการจัดการศึกษา การเข้ารับบริการการศึกษา การเข้าร่วมกิจกรรมการจัดการศึกษา และการเข้าร่วมบริหารจัดการการศึกษา ดังนี้

การเข้าถึงข้อมูลและการเข้ารับบริการการศึกษา ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งชนเผ่าพื้นเมืองและต่างด้าวไร้สัญชาติไทยที่มีความตระหนักและเห็นความสำคัญของการศึกษา บุตรหลานจะพยายามเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับรับสมัครเด็กเข้าเรียน โดยติดตามข้อมูลข่าวสารจากผู้ปกครองคนอื่น ๆ ที่มีบุตรหลานเข้าเรียนแล้ว สอบถามจากชุมชนในลักษณะปากต่อปาก และติดตามข่าวประชาสัมพันธ์การเปิดรับนักเรียนในแต่ละปีการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวข้องของประชากรเด็กวัยเรียนชั้นปฐมวัยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น ข้อมูลอายุเด็ก จำนวนเด็กในหมู่บ้าน/ชุมชน ความพร้อมของเด็กในการเข้าเรียน ความพร้อมของผู้ปกครองในการนำเด็กมารับบริการการศึกษา เป็นต้น

การเข้าร่วมกิจกรรมการจัดการศึกษา ร่วมประชุมผู้ปกครอง ร่วมกิจกรรมงานโรงเรียนในวันสำคัญ เช่น วันปีใหม่ไทย วันปีใหม่ชนเผ่าพื้นเมือง วันสงกรานต์ วันเข้าพรรษา เป็นต้น และ ร่วมกิจกรรมอาสาพัฒนาสถานศึกษา เช่น สร้างรั้ว ทาสี ทำความสะอาด ปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์สถานศึกษา เป็นต้น

การเข้าร่วมบริหารจัดการการศึกษา โดยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา โดยร่วมกับตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครูผู้ดูแลเด็ก/ผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็ก ชุมชน ผู้นำทางศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่บริหารจัดการสถานศึกษาและมาตรฐานคุณภาพการเรียนการสอนภายใต้นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ปกครองสามารถเข้าร่วมเป็นกรรมการหรือได้รับการเลือกเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่ร่วมประชุม ปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็น เสนอปัญหาให้ข้อเสนอแนะ เสนอและพิจารณาตัดสินใจในกิจกรรม/โครงการ/ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์และวิถีชีวิตของแต่ละชนเผ่า ทั้งนี้ ผู้ปกครองที่สามารถเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำกัดสิทธิเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมหรือมีสัญชาติไทยเท่านั้น

ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมและกลุ่มต่างด้าวไร้สัญชาติที่อาศัยในแต่ละพื้นที่ตำบลส่วนใหญ่ต่างให้ความสำคัญต่อการศึกษาของบุตรหลาน และพยายามเข้าถึงสิทธิการศึกษา รวมถึงมีทางเลือกในการส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษา โดยส่วนใหญ่เลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่ตั้งบ้านเรือนอาศัยหรือเข้ามาประกอบอาชีพเป็นแรงงาน แต่ผู้ปกครองส่วนหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองมีฐานะทางเศรษฐกิจดีมักเลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษานอกเขตพื้นที่ที่มีทัศนคติว่าเป็นสถานศึกษาที่มีคุณภาพสูงกว่า เช่น สถานศึกษาในเขตเทศบาลนครแม่สอด สถานศึกษาในเขตอำเภอเมือง สถานศึกษาเอกชน เป็นต้น ส่วนผู้ปกครองกลุ่มชาติพันธุ์ต่างด้าวไร้สัญชาติไทยที่มีปัญหาด้านเอกสารการรับสิทธิการศึกษาจากภาครัฐ หรือกรณีเข้าประเทศแบบผิดกฎหมาย มักเลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาขององค์กรพัฒนาเอกชน (มูลนิธิ กุฎีรักษ์, 2559: สัมภาษณ์; สุพรรณ ไชยา, 2559: สัมภาษณ์; คิน โม โม เว, 2559: สัมภาษณ์; รจนา จิวแก้ว, 2559: สัมภาษณ์)

3) องค์กรพัฒนาเอกชนด้านการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย ส่วนใหญ่มี 3 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) องค์กรด้านการสนับสนุน ส่วนใหญ่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนสากล สำนักงานใหญ่ประจำยุโรปและสหรัฐอเมริกา ทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณแก่องค์กร/สถานศึกษาที่จัดการศึกษาเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ สนับสนุนความรู้/อบรม/เทคนิคการสอนเด็กปฐมวัย สนับสนุนสื่อ/อุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น (2) องค์กรด้านการจัดการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนจัดการศึกษาปฐมวัยแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ มีทั้งองค์กรที่ดำเนินการโดยคนไทยและต่างชาติ และ (3) องค์กรสถานสงเคราะห์รับอุปการะเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไร้ผู้อุปถัมภ์ กำพร้า หรือพิการ โดยประสานและจัดส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาต่าง ๆ ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้เน้นให้การช่วยเหลือแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นเด็กต่างด้าวไร้สัญชาติ ซึ่งเฉพาะในส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่จัดอยู่ในประเภทที่ (1) องค์กรด้านการสนับสนุน และ (2) องค์กรสถานสงเคราะห์ โดยเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในนโยบายระดับโครงการ/กิจกรรมการจัดการเรียนการสอน การประสาน และการเสริมสร้างศักยภาพการเรียนการสอนสำหรับเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอมะสอย (ประมวลสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา, 2559: สัมภาษณ์; สุพรรณ ไชยา, 2559: สัมภาษณ์; ญัฐวรรณ นิกรสันติธรรม, 2559: สัมภาษณ์)

4) องค์กรธุรกิจเอกชนและกลุ่ม/หน่วยงานอื่น ๆ ทั้งหน่วยงานในพื้นที่อำเภอมะสอยและส่วนกลางส่วนใหญ่มิมีส่วนร่วมสนับสนุนกิจกรรมการเรียนการสอน เช่น การบริจาควัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนและกีฬา เป็นต้น สนับสนุนทุนการศึกษา สนับสนุนทุนบริจาคก่อสร้างอาคารเรียน สนับสนุนอาหารกลางวัน และการบริจาคเสื้อผ้าสิ่งของเครื่องใช้แก่เด็กในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

5) เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมทั่วประเทศได้รวมตัวเป็นเครือข่ายใช้ชื่อเรียกว่า สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย ประกอบด้วย กลุ่มชาติพันธุ์ 36 เผ่า (ได้แก่ กะเลิง กะเหรี่ยง กูย ขมุ คณะฉิ่น ซอง โซทะวึ่ง ญ้อ ญ้อฮูร ดาราออง ไตหย่าถิ่น ไทเขิน ไทยอง ไทใหญ่ บรู ปีซู ปลัง ม้ง มลาปรี มอญ มอแกน มอกลอน เมียน ล่าหู่ ลีซู ลเวีอะ โย้ย โส้ แสก ภูไท ลาวคั้ง ลาวโซ่ง ลาวเวียง อูร์กะไว้ย และอาข่า) (สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย, 2557ก)

สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทยมีส่วนร่วมในนโยบายและมีความสามารถในการพิทักษ์สิทธิการศึกษาของกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองในระดับประเทศด้วยช่องทางและวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การรวมกลุ่มชาติพันธุ์และการสร้างเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อสร้างพลังอำนาจถึงการพิทักษ์สิทธิ การเข้าถึงข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับสิทธิ กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะสิทธิสากลแห่งสหประชาชาติ การพัฒนาระบบและเผยแพร่ข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดกิจกรรมการพัฒนาสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์อย่างต่อเนื่อง การได้รับการสนับสนุนจากกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายภายนอกต่าง ๆ การสร้างพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ทางสังคมเพื่อให้กลุ่มชาติพันธุ์ได้รับการยอมรับในสังคมกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทยได้พัฒนากลไกการพัฒนาสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อให้เกิดการพัฒนาครอบคลุมทั่วถึงทั้งประเทศและเป็นเครื่องมือที่สามารถพิทักษ์สิทธิหรือให้การคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์อย่างมั่นคงขึ้น ได้แก่ (1) ธรรมนูญว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมือง

ประเทศไทย และ (2) ร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.... โดยมีการบัญญัติ “สิทธิการศึกษาชนเผ่าพื้นเมือง” ซึ่งสองกลไกดังกล่าวมีส่วนของการผลักดันข้อเสนอโยบายการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีความสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม สิทธิสากล โดยใช้หลักการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาทางเลือก โดยเสนอต่อภาครัฐให้มีการจัดการศึกษาตามหลักการปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย, 2557ก-ข; สมศักดิ์ แสนมี, 2559: สัมภาษณ์;) อย่างไรก็ตาม เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ประเทศไทยยังมิได้เชื่อมโยงสู่กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอดสำหรับการมีบทบาทในนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน (ณัฐวรรณ นิกรสันติธรรม, 2559: สัมภาษณ์; วิไลลักษณ์ เยอเบา, 2559: สัมภาษณ์)

4. ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ปัญหาด้านบริบทของพื้นที่

4.1.1 ปัญหาประชากรแฝง

อำเภอแม่สอดในปัจจุบันประสบปัญหาประชากรแฝงที่เป็นแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก กระจายตัวอยู่ทั่วทุกตำบล สามารถจำแนกเป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรกแฝงตัวอาศัยอยู่ในเขตตัวเมืองแม่สอด เป็นแรงงานต่างด้าวทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม สถานบริการ และบ้านเรือนนายจ้าง ส่วนกลุ่มที่สองแฝงตัวอาศัยตามพื้นที่รอบนอกตัวเมืองแม่สอด ทำงานรับจ้างในพื้นที่เกษตรกรรม อาศัยตามกระท่อมในไร่สวนหรืออาศัยบ้านนายจ้าง ทั้งนี้ ประชากรแฝงส่วนมากคือแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ชาวกะเหรี่ยงและมอญไร้สัญชาติ ซึ่งอพยพข้ามฝั่งจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอาศัยอยู่ในอำเภอแม่สอด ประเทศไทย มาเป็นเวลาช้านานแล้ว⁵ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทำให้เพิ่มจำนวนประชากรแฝงมากขึ้น เนื่องจากความสะดวกในการเดินทางข้ามพรมแดนสองประเทศ (สมนึก ชื่นนิยม, 2559: สัมภาษณ์; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์; เสาวนีย์ ยาใจ, 2558: 16; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559, สัมภาษณ์)

ประชากรแฝงในอำเภอแม่สอดเป็นที่คาดการณ์ว่ามีจำนวนนับแสนคน และมีจำนวนมากกว่าประชากรชาวไทยที่มีทะเบียนราษฎรในอำเภอแม่สอด โดยเป็นกลุ่มที่มีการใช้บริการสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดจนรับบริการสาธารณสุขเท่าเทียมกับคนไทย แต่ขณะเดียวกันประชากรแฝงกลับสร้างปัญหาในหลายด้านทั้งปัญหาความมั่นคงชายแดน ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ชุมชนแออัด ปัญหาโรคติดต่อร้ายแรงที่เคยหายไปจากประเทศไทยแล้วกลับมาอีกโดยมีชาวพม่าเป็นพาหะนำโรค เช่น โรคเท้าช้าง มาลาเรีย เป็นต้น (เทศบาลตำบลท่าสายลวด, 2559: 32, 34, 41; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559, สัมภาษณ์)

⁵ ประชากรแฝงที่เป็นแรงงานต่างด้าวชาวพม่าอพยพมาอยู่ในประเทศไทยในยุคก่อน พ.ศ. 2520 ส่วนมากเป็นแรงงานภาคเกษตรกรรมและแรงงานตามบ้านเรือนของนายจ้างไทย ต่อมาหลังปี พ.ศ. 2520 อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่การค้าชายแดน มีนายทุนภายนอกและการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานต่างด้าวชาวพม่าส่วนมากจึงเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง, 2559: สัมภาษณ์)

ปัญหาประชากรแฝงยังส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยในพื้นที่อำเภอแม่สอด ทั้งในด้านงบประมาณที่ต้องมีการจัดสรรให้ลูกหลานของประชากรแฝงที่มารับบริการการศึกษา กลายเป็นภาระด้านการพัฒนาที่ท้องถิ่นต้องแบกรับ ส่วนบางพื้นที่ผู้ปกครองชาวไทยยังมีทัศนคติไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวก็จะมานำบุตรหลานย้ายหนีไปเรียนในสถานศึกษาที่ไม่ได้กต่างด้าว ยิ่งปัจจุบันที่มีการเปิดประชาคมอาเซียนแนวโน้มประชากรแฝงสัญชาติพม่ามีจำนวนมากขึ้นและมีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่เด็กไทยมีแนวโน้มลดจำนวนลง (เทศบาลตำบลท่าสายลวด, 2559: 32, 34, 41; สมนึก ชื่นนิยม, 2559: สัมภาษณ์; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559: 39)

ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นต่างสะท้อนปัญหาเกี่ยวกับประชากรแฝงในอำเภอแม่สอดไปในทิศทางเดียวกันว่า “การใช้งบประมาณท้องถิ่นไปกับประชากรแฝงที่เป็นลูกหลานแรงงานต่างด้าว ถามว่าทำอะไรใหม่ ทำอะไร เป็นภาระที่เราแบกรับ ทั้งยังถูกคนไทยบ่นว่าผมรักแต่ต่างด้าว เขาย้ายลูกหนีไปเรียนที่อื่น ไม่ยอมส่งลูกมาเรียนกับเรา แต่เราจะไม่จัดการศึกษาให้ก็ไม่ได้ เพราะเป็นนโยบายรัฐบาล และต้องทำตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่รอบนอกตัวเมืองแม่สอด) “ตอนนี้มีเด็กพม่ามาเรียนแบบมาเข้าเย็นกลับข้ามประเทศ ตอนเช้าผู้ปกครองขับรถมาส่งหน้าโรงเรียนตอนเย็นมารับกลับบ้าน เราก็จัดการศึกษาให้ตามหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็ก ตามนโยบายข้างบน เด็กพม่าได้เรียนเหมือนเด็กไทยมีสิทธิเท่าคนไทย แต่มันเป็นภาระของท้องถิ่น เหมือนเอาเงินเด็กไทยไปให้เด็กพม่า ทุกวันนี้เด็กไทยในแม่สอดเหมือนเป็นพลเมืองชั้นสองในพื้นที่ประเทศไทย แต่เด็กพม่าเป็นพลเมืองชั้นหนึ่งมีสิทธิเท่าเด็กไทย ได้รับอภิสิทธิ์มากมายทั้งการเรียนฟรี กินฟรี อยู่อาศัยฟรี มีรถรับส่งเข้าเย็นอำนวยความสะดวกให้ในกรณีเดินทาง แต่เด็กไทยต้องนั่งรถมาเรียนเอง” (ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นในพื้นที่ตัวเมืองแม่สอด)

4.1.2 ปัญหาแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์

ประชากรเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งเด็กชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่อำเภอแม่สอดและพื้นที่อำเภอชายแดนทั้งหมดของจังหวัดตาก เนื่องจากการไม่นิยมคุมกำเนิดและมีค่านิยมที่ว่าเด็กคือแรงงานครอบครัว รวมทั้งสาเหตุจากการแต่งงานต่างชาติพันธุ์และการขยายครอบครัว ซึ่งจำนวนประชากรเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นนี้ส่งผลกระทบต่อนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในพื้นที่อำเภอแม่สอด เนื่องจากผู้ปกครองเด็กมักนิยมส่งบุตรหลานมาเรียนในอำเภอแม่สอดเนื่องจากความพร้อมในด้านต่าง ๆ เชื่อมั่นในคุณภาพการจัดการศึกษาและการดูแลเด็ก ตลอดทั้งมีค่านิยมส่งบุตรหลานมาเรียนในฝั่งประเทศไทย ดังนั้น สถานศึกษาภาครัฐทั้งที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างต้องแบกรับภาระเด็กปฐมวัยที่อยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบ (อโณทัย ไทยวรรณศรี, 2559: สัมภาษณ์; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559: สัมภาษณ์; สุเนต ไบทอง, 2559: สัมภาษณ์)

4.1.3 ปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน

พื้นที่แนวตะเข็บชายแดนไทย-เมียนมาร์เป็นพื้นที่โรคติดต่อชุกชุม โดยเฉพาะโรคติดต่อจากฝั่งประเทศเมียนมาร์ เช่น โรคมาลาเรีย โรคไข้เลือดออก โรคมือเท้าปากในเด็ก โรคเท้าช้าง โรคพิษสาดที่ยังไม่มีชื่อเรียก เป็นต้น โรคเหล่านี้มีชาวเมียนมาร์เป็นพาหะนำโรครวมถึงเด็กจากฝั่งประเทศเมียนมาร์ที่เข้ามาเรียนฝั่งประเทศไทย ซึ่งเป็นโรคที่ผู้บริหารท้องถิ่นและ

ผู้บริหารสถานศึกษาในอำเภอแม่สอดยังไม่สามารถควบคุมและสามารถดูแลเด็กให้ปลอดภัยจากโรคได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของชาติพันธุ์เข้ามาอยู่อาศัย ทำให้การบริการสาธารณสุขไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง ประชาชนยังขาดความรู้พื้นฐานด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าว จึงส่งผลต่อการดูแลสุขภาพและควบคุมโรคติดต่อในเด็กปฐมวัยด้วย (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ, 2559: 7; ไพฑูรย์ อินถาวร, 2559: สัมภาษณ์; อโณทัย ไทยวรรณศรี, 2559: สัมภาษณ์)

4.1.4 ปัญหาด้านสภาพภูมิศาสตร์และโครงสร้างพื้นฐาน

พื้นที่อำเภอแม่สอดส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภูเขาสูงและห่างไกลจากตัวเมือง ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยเฉพาะถนนเส้นทางคมนาคม ไฟฟ้า การสื่อสาร และน้ำอุปโภค การบริการสาธารณสุขของภาครัฐเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ประชากรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน นอกจากนี้ ชนเผ่าพื้นเมืองยังมีการตั้งบ้านเรือนเป็นกลุ่มบ้าน (หย่อมบ้านหรือป้อมในภาษาภาคเหนือ) แต่ละกลุ่มบ้านตั้งห่างกันหลายกิโลเมตร กลุ่มบ้านบางแห่งมีลักษณะเป็นหมู่บ้านบริวารหรือชุมชนไม่ทางการ ซึ่งยิ่งทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงหรือรับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐ และขาดโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาทุกระดับ ปัญหาเหล่านี้มีผลต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เช่น ความจำเป็นในการจ้างครูที่เป็นคนในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของท้องถิ่น การขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอน เสื้อผ้า รองเท้า พื้นที่และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย การขาดเรียนในฤดูฝนเพราะเส้นทางเดินทางไม่ปลอดภัย เป็นต้น พื้นที่หลายแห่งยังขาดอาคารเรียนที่เหมาะสมกับจำนวนเด็ก บางแห่งขาดแคลนอาคารเรียนต้องอาศัยศาลาเอนกประสงค์ของหมู่บ้าน หรือศาลาวัด (องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา, 2559: 17; องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ, 2559: 7; สมศักดิ์ แสนมี, 2559: สัมภาษณ์; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์; ไพฑูรย์ อินถาวร, 2559: สัมภาษณ์)

4.1.5 ปัญหาอื่น ๆ

ปัญหาอื่น ๆ ในพื้นที่อำเภอแม่สอดที่มีส่งผลต่อการจัดหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของบริบท ได้แก่ (1) ปัญหายาเสพติดแพร่ระบาดในหมู่เยาวชนและมีแนวโน้มผู้ติดยาเสพติดเพิ่มขึ้น เนื่องจากการลักลอบค้ายาเสพติดบริเวณชายแดนมีระยะทางยาว และสภาพพื้นที่เอื้ออำนวยต่อการขนย้าย การข้ามพรมแดนทำได้สะดวก (เทศบาลตำบลท่าสายลวด, 2559: 34; องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ, 2558: 19) (2) ปัญหาการจัดการขยะอย่างเป็นระบบ สถานที่กำจัดขยะตั้งอยู่ในพื้นที่ไม่เหมาะสมและขาดความรู้ในการกำจัดขยะที่ถูกต้อง ประชาชนขาดจิตสำนึกในการกำจัดขยะที่ถูกต้อง (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ, 2558: 21; เทศบาลตำบลแม่ตา, 2559: 20; นายกเทศบาลนครแม่สอด, 2559: สัมภาษณ์) และ (3) ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำเพื่อขยายพื้นที่ดินทำกิน ขาดจิตสำนึกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ, 2558: 19; เทศบาลตำบลท่าสายลวด, 2559: 34; องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา, 2559: 17; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์)

4.2 ปัญหาเชิงนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

4.2.1 ปัญหาด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา

การขาดโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาส่วนใหญ่เกิดจากการขาดแคลน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและอาคารเรียนที่เพียงพอกับจำนวนเด็ก เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในการก่อสร้าง หรืองบประมาณมีไม่เพียงพอกับราคาที่ดินที่มีราคาสูงมากในเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ หรือผู้รับเหมาก่อสร้างไม่รับงานก่อสร้างในพื้นที่ภูเขาสูง ระหว่างหุบเขา หรือพื้นที่ห่างไกล เนื่องจากไม่คุ้มต้นทุน มีความเสี่ยงในชีวิต และความเสี่ยงในการขนวัสดุก่อสร้างขึ้นภูเขาสูงชัน กรณี อาคารที่สร้างเสร็จแล้วบางแห่งไม่ได้มาตรฐาน เช่น ความสูง ขนาด ความแคบของอาคาร พื้นที่สนาม และสภาพแวดล้อมอาคาร เป็นต้น (สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์; บุญส่ง ปัทมพงศ์เพชร, 2559: สัมภาษณ์)

4.2.2 ปัญหาคุณภาพการศึกษา

โดยส่วนใหญ่ปัญหาคุณภาพการศึกษาเกิดจากหลักสูตรแกนกลางและ หลักสูตรท้องถิ่น กล่าวคือ (1) สัดส่วนหลักสูตรแกนกลาง ร้อยละ 70 หลักสูตรท้องถิ่น ร้อยละ 30 ถือได้ว่าหลักสูตรแกนกลางยังเปิดพื้นที่ให้หลักสูตรท้องถิ่นน้อยเกินไป (2) หลักสูตรแกนกลางซึ่งใช้ ร่วมกันทั้งประเทศ แต่ไม่เหมาะสมกับบริบทอำเภอแม่สอด เช่น หลักสูตรแกนกลางเน้นการเรียนด้าน คณิตศาสตร์มากเกินไป แต่อำเภอแม่สอดต้องการเน้นการเรียนด้านภาษาที่หลากหลายแก่เด็กเพื่อ รองรับพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและพื้นที่การค้าชายแดน เป็นต้น สื่อการเรียนการสอนขาดความ หลากหลายและใช้ภาษาไทยเพียงภาษาเดียว ขณะที่อำเภอแม่สอดต้องการสื่อการเรียนการสอนที่มี ความหลากหลายภาษา หลักสูตรแกนกลางยังทำให้ภูมิปัญญา จารีต พิธีกรรม วิถีชีวิตของชนเผ่า พื้นที่เมืองขาดหายไป ทำให้เด็กรุ่นใหม่เป็นเด็กไร้รากไร้สิ่งยึดโยงกับวัฒนธรรม (3) หลักสูตรท้องถิ่นยัง ขาดการออกแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นเนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่จะให้คำปรึกษาหรือชี้แนะ ทางด้านวิชาการในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่ถูกต้องและสอดคล้องกับบริบท (องค์การบริหารส่วน ตำบลแม่กาษา, 2558: 7; สุรพงษ์ กองจันทิก, 2559: สัมภาษณ์; วิไลลักษณ์ เยอเบา, 2559: สัมภาษณ์; สุเนตร ใบทอง, 2559: สัมภาษณ์; ภิรมณ์ ทองคุ้ม, 2559: สัมภาษณ์) นอกจากนี้ การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังประสบปัญหาภาษาและการสื่อสาร เนื่องจากเด็ก เล็กยังใช้ภาษาของตนเองในการสื่อสาร ขณะเดียวกันผู้ปกครองเด็กก็อ่านภาษาไทยไม่ได้ ส่งผลต่อ การจัดการเรียนการสอน (สมนึก ชื่นนิยม, 2559: สัมภาษณ์; ไพฑูรย์ อินถาวร, 2559: สัมภาษณ์; สีคาร คำแยง, 2559: สัมภาษณ์; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์)

4.2.3 ปัญหาสภาพแวดล้อมสถานศึกษา

การจัดการศึกษาปฐมวัยในพื้นที่อำเภอแม่สอดบางแห่งยังขาดแหล่งเรียนรู้ ภายนอกสำหรับเด็ก (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีสยิดนุรุลออิสลาม, 2557: 87) อาคารเรียนมีสภาพชำรุด ทรุดโทรม ขาดแคลนอาคารเรียน การขยายอาคารการก่อสร้างอาคารทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจาก หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองและพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษประสบปัญหาที่ดินราคา แพง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติประสบ ปัญหาภาวะเปียบขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในพื้นที่ป่า รวมทั้งขาดผู้รับเหมาก่อสร้าง อาคารในพื้นที่สูงหรือห่างไกล ขณะเดียวกันแบบก่อสร้างอาคารเรียนซึ่งออกแบบโดยส่วนกลางไม่มี ความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ (เทศบาลตำบลท่าสายลวด, 2556: 8; องค์การบริหาร ส่วนตำบลแม่กุ, 2559: 7; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์) รวมทั้งปัญหาห้องน้ำสำหรับเด็ก

ปฐมวัยยังไม่ถูกสุขลักษณะ สะอาด และเพียงพอ (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัธยมอิสลาม, 2557: 87; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์)

4.3 ปัญหาการบริหารจัดการการศึกษา

4.3.1 ปัญหาขาดแคลนครู

การจัดการศึกษาปฐมวัยในอำเภอแม่สอดยังประสบปัญหาขาดแคลนครูที่มีวุฒิการศึกษาปฐมวัย ขาดประสบการณ์การสอน และขาดทักษะการใช้สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ครูไม่เพียงพอกับจำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้นทุกปี ไม่สามารถดูแลเด็กได้อย่างทั่วถึง ครูที่มีภูมิสำเนา นอกพื้นที่มักขอโอนย้ายไปประจำใกล้ภูมิลำเนา นอกจากนี้ ครูยังขาดสวัสดิการและความมั่นคงในอาชีพซึ่งส่งผลต่อสภาพจิตใจ แรงจูงใจ และประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน

4.3.2 ปัญหาขาดแคลนงบประมาณ

การจัดการศึกษาปฐมวัยในอำเภอแม่สอดยังประสบปัญหาความไม่เพียงพอของงบประมาณทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่ครอบคลุมและทั่วถึงทุกพื้นที่ ไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้บริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็มีข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีรายจ่ายจำนวนมาก ทั้งในการแบกรับภาระประชากรแฝงและการขยายตัวของเมือง



ภาพที่ 4.4 ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มาจากการสังเคราะห์ผลการศึกษาภาคสนามจากผู้บริหารองค์กรภาครัฐส่วนกลาง ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก ตัวแทนผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ และผู้บริหารองค์กรพัฒนาเอกชน ผลการวิจัยมีดังนี้

1. ความสำคัญและความจำเป็นต่อการพัฒนานโยบาย

1.1 ความสำคัญเชิงหลักการการพัฒนานโยบาย

1.1.1 หลักการการจัดการศึกษา มีหลักการสำคัญ คือ เด็กต้องได้รับการพัฒนาสูงสุด เพราะเด็กคืออนาคตของประเทศ โลก และมนุษยชาติ ถ้าทุกประเทศดูแลเด็กดีมีคุณภาพ อนาคตของประเทศก็จะดีตาม สังคมดีตาม ทุกอย่างดีตาม เด็กจึงควรได้รับการพัฒนา (สุรพงษ์ กองจันทึก, 2559: สัมภาษณ์) และการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ควรมียึดหลักความเสมอภาคควบคู่กับหลักความยุติธรรม ความเป็นธรรม และการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะระหว่างเด็กในเมืองกับเด็กในพื้นที่ห่างไกล (สมรชนีกร อิมเอิบ, 2559: สัมภาษณ์; อโณทัย ไทยวรรณศรี, 2559: สัมภาษณ์) รวมทั้งการยึดหลักความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าต่าง ๆ (สมศักดิ์ แสนมี, 2559: สัมภาษณ์)

1.1.2 หลักการกระจายอำนาจและการจัดการเชิงพื้นที่ โดยหน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่สนับสนุนงบประมาณ กำกับดูแลการจัดการศึกษา ส่วนหน่วยงานระดับพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษาที่ยืดหยุ่น สามารถจัดการปัญหาในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจที่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ รวมทั้งสามารถออกแบบจัดการศึกษา หลักสูตร และกำหนดมาตรฐานการศึกษาที่สอดคล้องกับพื้นที่ได้ ทั้งนี้ การออกแบบจัดการศึกษาระดับพื้นที่ควรมีทิศทางพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาประเทศ ส่วนการออกแบบหลักสูตรควรมีลักษณะกลับหัวจากสัดส่วน 70:30 มาเป็น 30: 70 นั่นคือ หลักสูตรแกนกลางมีสัดส่วนร้อยละ 30 ควรมีสาระการเรียนรู้กลาง ๆ ที่เด็กทั้งประเทศเรียนรู้ร่วมกัน ส่วนหลักสูตรท้องถิ่นมีสัดส่วนร้อยละ 70 ควรมีสาระที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เป็นสำคัญ (อโณทัย ไทยวรรณศรี, 2559: สัมภาษณ์; วิไลลักษณ์ เยอเบา, 2559: สัมภาษณ์; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559: สัมภาษณ์)

1.1.3 หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เนื่องจากการศึกษาเป็นเรื่องของทุกคน ครอบครัว ชุมชน และสังคม การจัดการศึกษาจึงไม่ควรเป็นบทบาทหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ควรให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและมีสิทธิจัดการศึกษา สามารถออกแบบการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง โดยเฉพาะควรให้ตัวแทนชนเผ่าพื้นเมืองมีส่วนร่วมออกแบบการจัดการศึกษาให้ลูกหลานตนเอง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานของวิถีวัฒนธรรม รวมทั้งทำให้การศึกษาเป็นเครื่องมือช่วยเชื่อมโยงการดำเนินชีวิตของเด็กรุ่นใหม่ให้สามารถยึดโยงกับรากเหง้าวิถีวัฒนธรรมของชนเผ่าตนเองได้ (สมศักดิ์ แสนมี, 2559: สัมภาษณ์)

1.2 ความจำเป็นของการพัฒนานโยบาย

ความจำเป็นในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เกิดจากเงื่อนไขการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเด็นสาธารณสุขในด้านการขยายตัวของประชากรแฝง การเพิ่มขึ้นของประชากรเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในและนอกเขตอำเภอแม่สอดตามแนวตะเข็บชายแดน และปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน ซึ่งจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมในการจัดบริการสาธารณสุข การป้องกันและการแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อเด็กและการศึกษาในพื้นที่ รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเด็กเพื่อเป็นแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเกษตรกรรมของอำเภอแม่สอด และการเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศและประชาคมอาเซียน

2. การพัฒนาเนื้อหา นโยบาย

2.1 การพัฒนาโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา

2.1.1 การกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงและครอบคลุม ในอนาคตเด็กมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้น จำเป็นต่อการจัดตั้งสถานศึกษาปฐมวัยให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้งตำบลและอำเภอ โดยการกระจายให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้านควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม “โดยเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็กต้องกระจายไปตั้งอยู่ใกล้เด็กให้มากที่สุด กลุ่มเป้าหมายอยู่ที่ใด เราต้องไปหากกลุ่มเป้าหมายเพื่อจัดเตรียมความพร้อมการศึกษาแบบทั่วถึงอย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับวัยของเด็ก” (สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์)

2.1.2 การพัฒนาอาคารสถานที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้สะอาด ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัยจากโรคติดต่อ มีความน่าอยู่ น่าเรียน มีความรื่นรมย์ มีความปลอดภัย เป็นที่ยอมรับของชุมชน

2.1.3 นโยบายรัฐบาลนอกเหนือจากมีแนวทางส่งเสริมสิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ภายใต้กติกาสากลแล้ว รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติหรือเด็กไม่มีรหัสด้วย โดยสนับสนุนอย่างครบถ้วนและทั่วถึงทุกพื้นที่

2.2 การพัฒนาคุณภาพการศึกษา

2.2.1 การพัฒนาหลักสูตรแกนกลาง

หลักสูตรแกนกลางมีสัดส่วนร้อยละ 30 มีสาระการเรียนรู้กลาง ๆ ที่เด็กทั้งประเทศเรียนรู้ร่วมกัน เช่น ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ เศรษฐกิจพอเพียง ความมั่นคง ประชาคมอาเซียน พลเมืองไทย พลเมืองโลก เป็นต้น

2.2.2 การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น

หลักสูตรท้องถิ่นมีสัดส่วนร้อยละ 70 ควรเป็นการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เป็นสำคัญ โดยมีแนวทางพัฒนา ดังนี้

1) สาระการเรียนรู้ที่สำคัญ ได้แก่ การสืบสานอนุรักษ์ จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง ภูมิปัญญาท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศึกษาเศรษฐกิจพอเพียงและสืบสานงานพระราชดำริในหลวงรัชกาลที่ 9 ส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรมและการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างมีความสุข มีความนอบน้อม รู้จักเคารพผู้ใหญ่

มีความเกรงใจผู้อื่น การพัฒนาแหล่งวัฒนธรรม โบราณสถาน ศิลปวัตถุ ให้เป็นแหล่งเรียนรู้ และการป้องกันยาเสพติด

2) ทักษะด้านการภาษา เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอดควรมีทักษะด้านภาษาอย่างน้อย 4 ภาษา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาชนเผ่าพื้นเมือง และภาษาพม่า เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการเป็นแรงงานในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

3) การจัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต ประเพณีวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง เช่น การบรรจุประเพณีชนเผ่าพื้นเมืองและการสืบสานวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง โดยให้มีเนื้อหาสาระชัดเจนและจำแนกตามกลุ่มชาติพันธุ์ในแต่ละชนเผ่า กระบวนการเรียนการสอนควรเน้นความหลากหลายของวัฒนธรรมและภูมิปัญญา-พหุวัฒนธรรม- เป็นต้น รวมทั้งควรมีความร่วมมือกับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดในการจัดทำสาระหลักสูตรดังกล่าว

4) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ในชุมชนให้มากขึ้น เชื่อมโยงวิถีชีวิตกับชุมชน และสร้างความผูกพันระหว่างเด็กกับชุมชน รวมทั้งจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการจากแหล่งเรียนรู้ เช่น แหล่งเรียนรู้ “ไร่ของชุมชน” สามารถจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการระหว่างวิชาวิทยาศาสตร์ (แสงแดด อากาศ ดิน ท้องฟ้า) วิชาคณิตศาสตร์ (ตารางไร่ จำนวนพืชไร่) วิชาสิ่งแวดล้อม (การเคารพธรรมชาติ เคารพทุกสรรพสิ่งที่มีอาศัยอยู่ในโลกนี้) วิชาวิถีชนเผ่าพื้นเมือง (“การอยู่กรรม” คือ การขอขมาลาโทษธรรมชาติหรือทุกสรรพสิ่งที่มีมนุษย์กระทำ เช่น การเผาไร่ การไล่ตัดกแตน การขุดดินเจอไส้เดือน) เป็นต้น

5) การปลูกฝังจิตสำนึกอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากอำเภอแม่สอดมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าอนุรักษ์ เขตป่าสงวน และเขตอุทยานแห่งชาติ ปัจจุบันกำลังถูกบุกรุกทำลายทำให้พื้นที่ป่าและป่าต้นน้ำลดลง ส่งผลกระทบต่อปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำอุปโภคและภาวะโลกร้อน จึงควรปลูกฝังจิตสำนึกอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแก่เด็กปฐมวัย รวมถึงการปลูกฝังความรับผิดชอบการจัดการขยะ เนื่องจากอำเภอแม่สอดมีแนวโน้มการขยายตัวของเมือง การเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ และการท่องเที่ยว ในอนาคตปัญหาขยะจะกลายเป็นปัญหาสำคัญในพื้นที่

6) เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าว ส่วนมากอยู่ในครอบครัวรายได้น้อยยากจน ผู้ปกครองอยู่ในภาคเกษตรกรรมและไม่นิยมส่งบุตรหลานเรียนในระดับสูง ดังนั้น หลักสูตรจึงควรเน้นปูพื้นฐานให้เด็กปฐมวัยดำรงชีพด้วยอาชีพเกษตรกรรม ปศุสัตว์ และดำเนินตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงรัชกาลที่ 9

3. การพัฒนากระบวนการนโยบาย

3.1 บทบาทของผู้รับผิดชอบนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอแม่สอดควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจาก (1) มีพื้นที่ให้บริการการศึกษาครอบคลุมทุกตำบลทั่วทั้งอำเภอ (2) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาแก่เด็กในเขตพื้นที่รับผิดชอบภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพระราชบัญญัติ

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนนโยบายส่วนกลางที่ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษา โดยเฉพาะนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนา กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560)

3.2 บทบาทของผู้สนับสนุนนโยบาย

3.2.1 ภาครัฐควรสนับสนุนผู้ปกครองและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเด็ก ปฐมวัยให้ได้มากที่สุด โดยจำแนกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) ผู้ปกครองและชุมชนเฝ้าพื้นเมือง และ ผู้ปกครองและชุมชนแรงงานต่างด้าว เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับการรับรู้และให้ข้อมูล เข้าร่วม ประชุมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอการจัดการศึกษา เข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนและการพัฒนา สถานศึกษา และมีส่วนร่วมช่วยปลูกฝังการรักถิ่นฐาน การรักครอบครัว ดูแลพ่อแม่ ปู่ย่า ตายาย ผู้สูงอายุ รักชุมชน กล่อมเกลาจิตใจเด็กให้อ่อนโยน และจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และ 2) ผู้ปกครองและชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองมีส่วนร่วมแบบทางการในการจัดการศึกษาปฐมวัยฯ เช่น การ เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการของท้องถิ่น หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องด้านการศึกษาของบุตรหลาน เป็นต้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมรูปแบบนี้จำกัดการเข้าร่วมของผู้ ปกครองและชุมชนแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคงของชาติ และการขาดกฎหมาย ไทยรองรับการมีส่วนร่วมของแรงงานต่างด้าวในนโยบายของภาครัฐ

3.2.2 ภาครัฐควรให้เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การมีตัวแทนเครือข่าย เข้าไปเป็นกรรมการในกลไกระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ เป็นต้น

3.2.3 ภาครัฐส่วนกลางควรสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กร พัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาร่วมกับภาครัฐ ขณะเดียวกันก็ลดภาระขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว

3.2.4 ภาครัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนให้ชุมชนที่ตั้ง บ้านเรือนอาศัยในพื้นที่ห่างไกล มีลักษณะเป็นกลุ่มบ้าน หรือหมู่บ้านบริวาร ขาดโอกาสรับบริการ สาธารณะจากภาครัฐ ให้สามารถมีสิทธิการจัดการศึกษาทางเลือกแก่บุตรหลาน หรือสนับสนุนชุมชน จัดการศึกษาด้วยตนเอง ทั้งนี้ รูปแบบการจัดการศึกษาโดยชุมชนมีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไป ตามบริบท เช่น รูปแบบการเรียนรู้ตามวิถีปฏิบัติวัฒนธรรมประจำปีหรือวิถีปกติของชนเผ่าพื้นเมือง มี การจัดการเรียนรู้ตามกิจกรรมของปฏิทินในแต่ละเดือน รูปแบบโรงเรียนกับชุมชนจัดการศึกษา ร่วมกัน เช่น ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมออกแบบเนื้อหาหลักสูตร กิจกรรมและกระบวนการเรียนรู้ เป็นต้น และรูปแบบชุมชนจัดตั้งโรงเรียนเอง มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย จัดหลักสูตรเอง ออกแบบ กระบวนการเรียนการสอนเอง ประเมินผลการศึกษาเอง และจัดหาบุคลากรทางการศึกษาเอง ซึ่ง รูปแบบสุดท้ายเหมาะกับชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีฐานะการเงินมั่นคง มีเครือข่ายภายนอก สนับสนุน

4. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ควรมีการจัดตั้งกลไกกลางของอำเภอแม่สอดเพื่อพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์และขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ กลไกดังกล่าวอาจใช้ชื่อเรียก “เครือข่ายนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” หรือ “คณะกรรมการการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยมีเทศบาลนครแม่สอดเป็นแกนหลักหรือแม่ข่ายขับเคลื่อนการปฏิบัติ เนื่องจากมีความพร้อมของบุคลากร ความรู้ นวัตกรรมการบริหารจัดการ นวัตกรรมจัดการศึกษา และการสะสมประสบการณ์ที่ยาวนาน สมาชิกเครือข่ายประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด ผู้ปกครอง และชุมชนในพื้นที่ มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 เป็นพี่เลี้ยงทำหน้าที่สนับสนุนความรู้ วิชาการและประสบการณ์ในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ มีหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ สนับสนุนเครือข่าย เช่น องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ระดับพื้นที่ และประเทศไทย สถาบันวิชาการ เป็นต้น

5. ปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลว

ปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขต่อไปนี้

5.1 วิสัยทัศน์ผู้นำในการกำหนดทิศทางอนาคตของการพัฒนาการศึกษา แล้วขับเคลื่อนนำพาไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามวิสัยทัศน์นั้น รวมทั้งมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาปฐมวัยทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

5.2 การพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีนโยบายเชื่อมโยงทั่วถึงกันอย่างเป็นองค์รวม ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ และสากล รวมทั้งมีความต่อเนื่องของกระบวนการพัฒนาการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

5.3 การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ บุคลากรมีความพร้อม มีความรู้ และประสบการณ์ บุคลากรได้มีแรงจูงใจและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ได้รับสวัสดิการและมีความมั่นคงในอาชีพ มีกำลังใจสอนเด็ก และงบประมาณมีความเพียงพอและเหมาะสม

5.4 ความร่วมมือของทุกภาคส่วนหรือการสร้างเครือข่ายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่ครอบคลุมผู้มีส่วนร่วมในนโยบายทุกกลุ่มทุกระดับ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้ปกครองในการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

5.5 หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางสนับสนุนงบประมาณ มีระบบและกระบวนการถ่ายทอดข้อมูล ความรู้ กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่สามารถเอื้อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างชัดเจน ทั่วถึงทุกระดับ และมีประสิทธิภาพคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

การวิจัยนี้ นำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Process: PDP) มาปรับใช้ในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอ

แม่สอด จังหวัดตาก โดยกำหนดขอบเขตการพัฒนา นโยบายเฉพาะระยะการกำหนดหรือออกแบบ นโยบาย (Policy Making and Policy Design) ดังนี้

1. การทบทวนนโยบาย (Policy Review)

1.1 การทบทวนกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง

1.1.1 กติกาสากลเป็นกรอบในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับ กลุ่มเด็กชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เนื่องจากหลักการสากลของสหประชาชาติถือว่ามนุษย์ ทุกคนมีศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน เด็กในฐานะมนุษย์จึงย่อมมีศักดิ์ศรีและ คุณค่าของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน มีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งสิทธิเด็กกลุ่มชาติ พันธุ์มีความเกี่ยวข้องกับกติกาสากลสำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชน เผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และปฏิญญา แห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1890 กติกาสากลดังกล่าวมีสาระบัญญัติสำคัญ ให้การรับรองสิทธิด้านการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและไม่ถูกเลือก ปฏิบัติ โดยรัฐมีหน้าที่ประกันสิทธิแก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยไม่คำนึงถึงความ แตกต่างทางชาติ ชาติพันธุ์ สถานะของเด็กหรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย การจัดการ ศึกษาเน้นการพัฒนาเด็กกลุ่มด้อยโอกาสตามหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมด้านการศึกษา และ การพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งให้สิทธิแก่ครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์และชุมชนสามารถร่วมกันกับ รัฐในการจัดการศึกษาแก่เด็ก

1.1.2 นโยบายส่วนกลางที่ใช้เป็นกรอบในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษา ปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีมากมายหลายฉบับ แต่นโยบายการจั ดการศึกษาที่มีสาระบัญญัติเกี่ยวข้องกับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อย่างสำคัญ ได้แก่ นโยบายการจัดการศึกษา สำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 นโยบายและ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้าน เด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนากลุ่ม ชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560 นโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้กติกาสากล นโยบายและ กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอีกหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญในการให้รัฐยอมรับ สิทธิเด็กบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียม ให้บริการการศึกษาอย่างเสมอภาค ทั่วถึง และเป็นธรรม เพื่อให้เด็กมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยจำแนกให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กชนเผ่า พื้นเมือง เด็กในพื้นที่ห่างไกล ชายแดน เด็กยากจน เด็กไม่มีสัญชาติไทย เด็กต่างด้าว เด็กไม่มีสูติบัตร หรือทะเบียน เด็กที่ไม่ได้มาจากครอบครัวไทย เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่จะได้รับการบริการ การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง มีสิทธิการศึกษาในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยรูปแบบ ต่าง ๆ โดยเฉพาะการศึกษาปฐมวัยที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การทบทวนบริบทพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

บริบทของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายการจั ดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้แก่ 1) บริบทเฉพาะของ พื้นที่ ประกอบด้วย (1) ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มแรงงาน ต่างด้าว รวมถึงแนวโน้มการเพิ่มจำนวนของประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าว (2) ลักษณะภูมิประเทศที่

เป็นเมืองในหุบเขา พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเทือกเขาสูงชันสลับซับซ้อน และการเป็นพื้นที่การค้าชายแดน เขตติดต่อประเทศเมียนมาร์ 2) ทิศทางการพัฒนาของอำเภอแม่สอดในการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและการเข้าร่วมประชาคมอาเซียนเป็นปัจจัยเอื้อให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านข้ามพรมแดนมาอาศัยอำเภอแม่สอดมากขึ้น ทั้งการอาศัยแบบถาวรและชั่วคราว ส่วนแนวโน้มการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดจะมีผลเอื้อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และการได้รับ จัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยตรง ไม่ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีความอิสระ คล่องตัว และสามารถจัดบริการการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพมากขึ้น

2. การระบุประเด็นนโยบาย (Policy Issues Identification)

ความสำคัญของพื้นที่อำเภอแม่สอด ความเป็นปัญหาสาธารณะ ความจำเป็นเร่งด่วน และความต้องการของพื้นที่ที่มีต่อการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์สามารถจัดเรียงลำดับความสำคัญจากมากที่สุดไปสู่น้อยสุด ได้แก่ (1) สภาพปัญหาประชากรแฝงที่เป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มของการเพิ่มจำนวนของประชากรเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เป็นประเด็นปัญหาสำคัญครอบคลุมทั่วทุกตำบล และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้น (2) ปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดนเป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วนต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยความร่วมมือกับหลายภาคส่วน (3) ปัญหาด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ห่างไกล/พื้นที่สูง (4) ปัญหาคุณภาพการศึกษาเนื่องจากหลักสูตรแกนกลางมีสัดส่วนและการออกแบบหลักสูตรที่ไม่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

3. การออกแบบนโยบาย (Policy Design)

3.1 วิสัยทัศน์

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับสิทธิการพัฒนา โอกาส การเข้าถึงและคุณภาพการศึกษาเต็มตามศักยภาพ มีพัฒนาการตามวัย รองรับการเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แรงงานภาคเกษตรกรรมโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความรักถิ่นฐานครอบครัว ชุมชน ทรัพยากรธรรม สิ่งแวดล้อม และมีจิตสำนึกสาธารณะ

3.2 คุณค่านโยบาย

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับสิทธิการศึกษาปฐมวัยตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาค และความยุติธรรม ตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลและหลักมนุษยธรรม

3.3 ทางเลือกและเนื้อหาโยบาย

1) ทางเลือกนโยบาย

การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มี 2 ทางเลือกนโยบาย ได้แก่

ทางเลือก 1 การจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดทำเป็นนโยบายเฉพาะด้าน เพื่อให้มีความชัดเจนในการดำเนินการ มีแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกับบริบทพื้นที่

ทางเลือก 2 การจัดทำแผนแม่บทการจัดการศึกษาของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดทำเป็นแผนการศึกษาระยะยาว 20 ปี วางแนวทางการพัฒนาการศึกษาตั้งแต่

ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้และทักษะผู้เรียนให้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันของแต่ละระดับ เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและประชาคมอาเซียน

2) เนื้อหานโยบาย

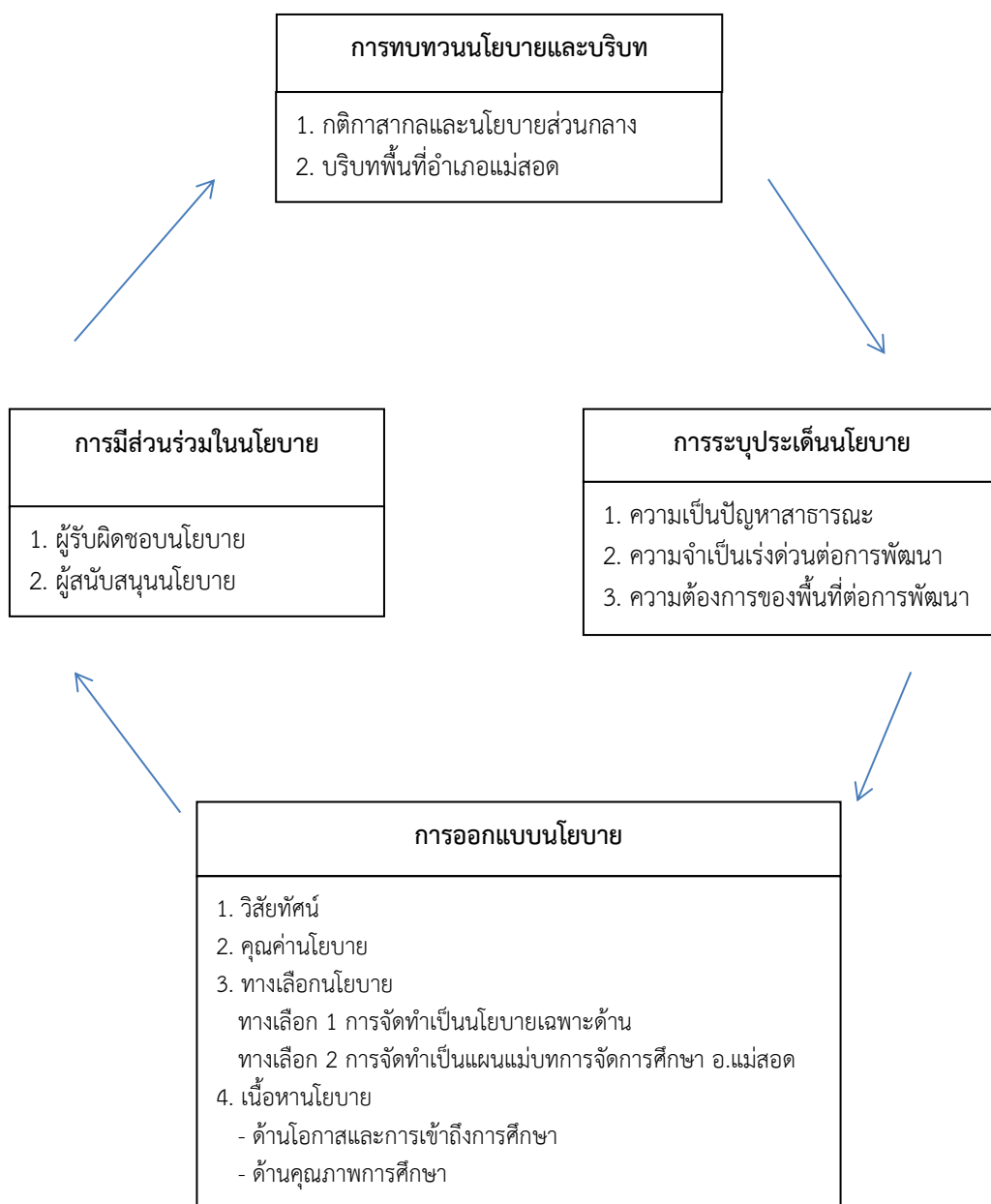
ก. **ด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา** การกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกหมู่บ้าน โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกลพื้นที่สูง พัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมให้สะอาด ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัยจากโรคติดต่อชายแดน

ข. **ด้านคุณภาพการศึกษา** เพิ่มสัดส่วนหลักสูตรท้องถิ่นให้สูงขึ้น ลดสัดส่วนแกนกลางให้น้อยลง สาระการเรียนรู้เน้นการสืบสานอนุรักษ์วิถีชีวิตประเพณีจารีตวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเคารพความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จริยธรรมคุณธรรม การอยู่ร่วมกับผู้อื่น การรักถิ่นฐาน ครอบครัวยุวมชน เน้นทักษะด้านภาษาอย่างน้อย 4 ภาษา ได้แก่ ไทย อังกฤษ พม่า ขนเผ่าพื้นเมือง และพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในชุมชน

3.4 การมีส่วนร่วมในนโยบาย (Policy Participation)

1) **ผู้รับผิดชอบนโยบาย** ได้แก่ เครือข่ายหรือหน่วยงานกลางนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยมีเทศบาลนครแม่สอดเป็นแม่ข่ายหรือองค์กรแกนหลักในการรับผิดชอบนโยบาย

2) **ผู้สนับสนุนนโยบาย** ได้แก่ ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรภาครัฐอื่น ๆ และเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์



ภาพที่ 4.5 การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก