



รายงานการวิจัย
เรื่อง

สถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับ
เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก
Status and Approach to Early Childhood Education
Policy Development for Children of Ethnic Group:
The Case study of Mae Sot District, Tak Province

ดร.บุษิตา สังข์แก้ว
ดร.พันธรักษ์ ผูกพันธุ์

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
พ.ศ. 2560
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยสวนดุสิต



รายงานการวิจัย
เรื่อง

สถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับ
เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
Status and Approach to Early Childhood Education
Policy Development for Children of Ethnic Group:
The Case study of Mae Sot District, Tak Province

ดร.บุษิตา ลังซ์แก้ว
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
ดร.พันธรักษ์ ผูกพันธ์
บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

2560

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยสวนดุสิต

(งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินด้านการวิจัย ปีงบประมาณ 2559)

หัวข้อวิจัย	สถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
ผู้ดำเนินการวิจัย	ดร.บุษิตา สังข์แก้ว ดร.พันธรัักษ์ ผูกพันธุ์
ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ศีโรจน์ ผลพันธิน รองศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์
หน่วยงาน	คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ปี พ.ศ.	2560

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทยในภาพรวม เพื่อศึกษาสถานภาพ แนวทางการพัฒนา และตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ การวิจัยนี้ใช้เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า 1) นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี 2500 โดยกำหนดอยู่ในนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กกลุ่มด้อยโอกาสในพื้นที่สูงพื้นที่ห่างไกลความเจริญ แต่ยังไม่ได้มีนโยบายเฉพาะด้านหรือนโยบายที่มีสาระบัญญัติระบุถึงเด็กกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง จนกระทั่ง พ.ศ. 2532 เมื่อประเทศไทยเข้าร่วมลงนามสัตยาบันรณสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 รวมถึงกติกาสากลสำคัญอีก 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1890 และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 ซึ่งนำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559) และแผนแม่บทกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560

2) ปัจจุบันการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีหลายหน่วยงานดำเนินการ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการให้บริการครอบคลุมทุกตำบล ซึ่งดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาด้วยการให้สิทธิโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษาอย่างเสมอภาค และยึดหลักการไม่เลือกปฏิบัติ สิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรม การจัดการศึกษาระดับพื้นที่ยังมีตัวแทนผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน และองค์กรภาครัฐอื่นเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษา อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบาย

การจัดการศึกษาดังกล่าวยังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพ การศึกษา และความไม่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่มากนัก รวมถึงปัญหาประชากรแฝงของกลุ่มแรงงาน ต่างต่าง ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ปัญหาด้านสภาพภูมิศาสตร์พื้นที่ที่เทือกเขาสูง และห่างไกล และปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน ขณะเดียวกันเงื่อนไขบริบทการเปิดประชาคม อาเซียน การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และการเตรียมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษมีผลต่อการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

3) แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประกอบด้วย (1) ความสำคัญและความจำเป็นต่อการพัฒนานโยบายยึดหลัก ความเสมอภาค ความยุติธรรม ความสอดคล้องกับวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ การกระจายอำนาจและ การจัดการที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (2) การพัฒนานโยบาย นโยบาย ควรส่งเสริมและสนับสนุนโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา โดยการกระจายสถานศึกษาให้ ทั่วถึงและครอบคลุมทุกหมู่บ้าน พัฒนาอาคารสภาพแวดล้อมให้ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยจาก โรคติดต่อชายแดน ควรพัฒนาคุณภาพการศึกษาโดยเพิ่มสัดส่วนหลักสูตรท้องถิ่นให้มากกว่าหลักสูตร แกนกลาง เน้นทักษะภาษาไทย อังกฤษ พม่า ชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จัดหลักสูตรให้สอดคล้องประเพณีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ ปลูกฝังจิตสำนึกรักถิ่นฐาน ครอบครัวย สิ่งแวดล้อม และมีจิตสาธารณะ (3) การพัฒนากระบวนการนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็น หน่วยงานหลักในการพัฒนานโยบาย โดยมีองค์กรภาคีอื่น ๆ ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรพัฒนา เอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมสนับสนุนนโยบาย (4) แนวทางการนำ นโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการจัดตั้งกลไกกลางของอำเภอแม่สอดเพื่อพัฒนานโยบายในรูปแบบ เครือข่ายนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (5) ปัจจัย ความสำเร็จที่สำคัญที่สุดคือวิสัยทัศน์ผู้นำหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4) ตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัด ตาก เป็นการนำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Process: PDP) มา ปรับใช้ในการพัฒนา ได้แก่ การทบทวนนโยบายและบริบท การระบุประเด็นนโยบาย การออกแบบ นโยบาย และการมีส่วนร่วมในนโยบาย ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยนี้ ได้แก่ การพัฒนานโยบายการ จัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน รับผิดชอบหลัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 ควรเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา หรือพี่เลี้ยงในการพัฒนานโยบาย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาควรเป็นหน่วยงานกลางในการ สนับสนุนการพัฒนานโยบาย โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ

Research Title	Status and Approach to Early Childhood Education Policy Development for Children of Ethnic Group: The Case study of Mae Sot District, Tak Province
Researcher	Buchita Sangkaew Pantharak Phookpan
Research Consultants	Associate Professor Dr. Sirote Pholpuntin Associate Professor Dr. Tippawan Lorsuwannarat
Organization	Faculty of Humanities and Social Sciences Graduate School Suan Dusit University
Year	2017

The research objectives aimed to study the status of Thailand's national policy of early childhood education for children of ethnic groups in order to understand and develop an approach and model of early childhood education policy for children of ethnic groups living in Mae Sot District, Tak Province. Qualitative research methods were employed in this research. Target groups were people who were directly and indirectly involved with early childhood education policy for children of different ethnicities. Data was collected by interviews and non-participant observations; the data was analyzed by a content analysis technique. Findings are as follows.

First, an early childhood educational policy for children of ethnic groups has been developed since 1957 under an education policy for vulnerable children living in highland and remote areas. However, specific policy content was not found prior to 1992. Thailand signed an agreement to embrace child rights, including the United Nations Declaration on the Education for All in 1989. Thailand also adopted the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2007. These international rules led to a Thai policy development of early childhood education for children of ethnic groups, especially the educational policy for vulnerable children B.E. 2548 (2005), a cabinet resolution on July 5, 2005, a policy and strategy for long-term early childhood development (0-5 years) B.E. 2550-2559 (2007-2016), a national strategic plan for children in a young age (new born to pre-Prathomsuksa 1) B.E. 2550-2559 (2007-2016), and Thailand Indigenous Peoples Master Plan B.E. 2558-2560 (2015-2017).

Second, management of early childhood education for children of ethnic groups in Mae Sot District, Tak Province, was mainly the responsibility of local

governments. These authorities could guarantee equal rights, opportunities, accessibility and educational quality including indiscrimination, human rights and humanity. Also, representatives of parents, communities, NGOs, private and public organizations participated in educational provision at a local level. However, those local governments faced many problems during a service of early childhood education in their responsible areas such as an increased number of non-registered population who migrated from a neighboring country, an increased number of children of ethnic groups, geographical difficulties, contagious diseases in the borderland, conditions of ASEAN Economic Community, Thailand's Specific Economic Zone and a future, specific form of local government. These problems had affected the policy implementation of early childhood education.

Third, approaches for a policy development of early childhood education for children of different ethnicities living in Mae Sot District, Tak Province, should include five aspects. First, importance and necessity of policy development should emphasize equality, fairness, indigenous people lifestyles, decentralization, locally contextual management, and participation from all sectors. Second, development of policy content should embrace educational opportunity and accessibility. Establishing of local schools in all villages could be a solution. In addition, management of the following issues are important such as renovation of school buildings; improvement the environment, hygiene and safety from contagious diseases; improvement the local curriculum by focusing on Thai, English, Burmese and indigenous languages to support an economic growth in a Special Economic Zone; and curriculum management that is consistent with cultures and traditions of indigenous peoples and promotes local consciousness, family institution, environment and public mind. Third, the policy development process should be the direct responsibility of local governments while public organizations, parents, communities, NGOs, private enterprises and the indigenous people network should take part in supporting such policies. Fourth, a policy implementation approach could establish a central mechanism for the Mae Sot District in order to develop a policy regarding the network of early childhood education in its area. Fifth, a vision of local leaders or managers is the most important factor of success.

Fourth, a policy model of early childhood education for children of ethnic groups in Mae Sot District, Tak Province, was developed from a public policy process (PDP) by reviewing the policy and context, identifying the policy agenda, designing a policy and participating in the policy. Suggestions of this research included three aspects. First, policy development of early childhood education in Mae Sot District

should be responsibility of local governments. The Office of Tak Province Primary Educational Service Area 2 should act as a consultant or mentor for policy development, whilst the Office of the Education Council should perform as a central mechanism to support policy development through coordination with relevant authorities at all levels.

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณา การชี้แนะที่เป็นประโยชน์ และการเอื้อเฟื้อจากหลายท่าน คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ศิโรจน์ ผลพันธิน และ รองศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ที่ปรึกษาโครงการวิจัยที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่ง เพื่อให้ข้อเสนอแนะ มุมมอง และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ เพื่อปรับปรุงรายงานการวิจัยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ สำหรับความกรุณาสละเวลาให้ข้อมูลสัมภาษณ์และอนุเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เป็นประโยชน์ โดยเฉพาะ ดร. เทอดเกียรติ ชินสรนันท์ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครแม่สอด คุณภิรมย์ ทองคุ่ม ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลนครแม่สอด คุณมานพ ยะเขียว นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ คุณสมนึก ชื่นนิยม นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง คุณสุนทร ไบทอง ผู้อำนวยการกองการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา คุณศิริลักษณ์ เครือยา ผู้อำนวยการกองการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ ครูสลีลา การไชนา ครูสุพรรณ ไชยา และครูณัฐวรรณ นิกรสันติธรรม

ขอขอบพระคุณคุณสุทธิพร มั่นปาน นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพะวอ สำหรับการอุทิศเวลาในการให้ข้อมูลภาคสนาม การพาลงพื้นที่ดูสภาพการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ห่างไกลบนเทือกเขาสูง การแสดงความห่วงใยในอนาคตการศึกษาของเด็ก ๆ ในพื้นที่ชายขอบของชายแดน ขอขอบพระคุณคุณอโณทัย ไทยวรรณศรี ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 ในการฉายภาพรวมการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอแม่สอด และพื้นที่ชายแดน จังหวัดตาก ขอขอบพระคุณคุณสุรพงษ์ กองจันทิก อดีตประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่นสภาพนายความ ในการถ่ายทอดพัฒนาการนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทยอันยึดโยงกับหลักสิทธิสากล และขอขอบพระคุณคุณศักดิ์ดา แสนมี เลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับประเทศ ในการชี้ให้เห็นการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการมีส่วนร่วมของเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์

ขอขอบพระคุณขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยสวนดุสิตที่ให้การสนับสนุนทุนอุดหนุนการวิจัยงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ 2559 และขอขอบคุณคุณอรสิรา ป้องกัน สำหรับการช่วยประสานการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ร่วมผจญภัยบนพื้นที่เทือกเขาสูงชัน และร่วมแบ่งปันประสบการณ์อันมีค่าในเส้นทางการทำงานวิจัยพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

คณะผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ หากรายงานการวิจัยฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด คณะผู้วิจัยขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว และหวังว่าการวิจัยนี้จะมีคุณค่าประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องกันโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์และผู้สนใจทั่วไป

คณะผู้วิจัย

2560

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญ	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตการวิจัย	5
ข้อจำกัด	6
คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	8
กติกาสากล นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	19
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	38
กรอบแนวคิดในการวิจัย	40
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	42
เกณฑ์การเลือกพื้นที่	42
การเก็บรวบรวมข้อมูล	42
การวิเคราะห์ข้อมูล	50
การตรวจสอบคุณภาพการวิจัย	50
บทที่ 4 ผลการวิจัย	52
สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ของประเทศไทย	52
สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	64
แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์	88

	หน้า
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	
ตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์	92
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	97
สรุปผลการวิจัย	97
อภิปรายผล	106
ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้	107
ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป	108
บรรณานุกรม	109
บรรณานุกรมภาษาไทย	109
สัมภาษณ์	112
บรรณานุกรมภาษาต่างประเทศ	114
ภาคผนวก	115
ภาคผนวก ก ตารางผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย	116
ภาคผนวก ข กรณีตัวอย่างการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	119
ประวัติผู้วิจัย	123

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส	23
2.2	ยุทธศาสตร์การส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย	25
2.3	ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย	26
2.4	ยุทธศาสตร์เด็กทุกคนได้รับบริการในการพัฒนาเต็มศักยภาพ	27
2.5	มาตรฐานการศึกษาเด็กปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ	31
2.6	ยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาท้องถิ่น	36
2.7	มาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแห่งชาติ	38
3.1	กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับท้องถิ่น	43
3.2	กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับท้องถิ่น	44
4.1	นโยบายการจัดการคุณภาพการศึกษาปฐมวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์	60
4.2	ภาพรวมกลุ่มชาติพันธุ์ที่กระจายตัวอาศัยในเขตพื้นที่อำเภอแม่สอด	65
4.3	โอกาสทางการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ในรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	75
ก-1	กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	117
ก-2	กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยอ้อมกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	118

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ	12
2.2	กรอบแนวความคิดการศึกษาวิจัย	41
4.1	กติกาสากลและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัย สำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์	63
4.2	ที่ตั้งอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	64
4.3	เขตการปกครองตำบล อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	74
4.4	ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	87
4.5	การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	96

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญ

อุดมการณ์การจัดการศึกษาปฐมวัย คือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับแรก เพื่อวางรากฐานชีวิตของเด็กให้เจริญเติบโตอย่างสมบูรณ์ มีพัฒนาการสมวัยอย่างสมดุล ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจสังคม และสติปัญญา บนพื้นฐานความสามารถและความแตกต่างระหว่างบุคคล รวมทั้งเตรียมเด็กให้พร้อมที่จะเรียนรู้ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับที่สูงขึ้น อันจะนำไปสู่ความเป็นบุคคลที่มีคุณภาพของประเทศชาติต่อไป การศึกษาปฐมวัยยังมุ่งเน้นการพัฒนาเด็กบนพื้นฐานการอบรมเลี้ยงดูและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่สนองต่อธรรมชาติและพัฒนาการของเด็กแต่ละบุคคลภายใต้บริบททางวัฒนธรรม อารยธรรม และวิถีชีวิตทางสังคม ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554: 16) การจัดการศึกษาปฐมวัยถือเป็นสิทธิพื้นฐานของเด็กทุกคนที่จะต้องได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ซึ่งเป็นไปกรอบปฏิญญาสากลที่นานาประเทศให้สัตยาบรรณ โดยเฉพาะอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) (Convention on the Rights of the Child, UN) และกรอบปฏิญญาสากลการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน โดยองค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (World Conference on Education for All, UNESCO) ซึ่งกติกาสากล 2 ฉบับ ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกได้ใช้เป็นกรอบพัฒนานโยบายและกฎหมายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยเพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิสากล (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555: 5; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ก: คำนำ)

ตั้งแต่ทศวรรษ 2540 ภาครัฐได้อนุมัตินโยบายและกฎหมายสำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัยหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0 - 5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1) ตามนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2550 - 2559 นโยบายและกฎหมายเหล่านี้มีทิศทางและเป้าหมายการขยายโอกาสทางการศึกษาให้เด็กปฐมวัยทุกคน ได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้านอย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง โดยเฉพาะเด็กช่วงอายุ 3 ปี ถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1 ต้องได้รับการพัฒนาในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านตัวเด็กหรือผู้เรียน ด้านการเรียนการสอน ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านความร่วมมือกับชุมชนและภาคเอกชน และด้านความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554ก; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)

อย่างไรก็ตาม ผลในทางปฏิบัติการดำเนินนโยบายและกฎหมายข้างต้น กลับพบว่าการจัดการศึกษาปฐมวัยยังประสบปัญหาทั้งด้านโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาสในความหมายครอบคลุมเด็กยากจน เด็กในพื้นที่ชนบทห่างไกล เด็กต่างด้าวและ

เด็กชนเผ่าพื้นเมืองจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งในบรรดาเด็กกลุ่มนี้ หากนับเฉพาะเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองกับเด็กต่างด้าวที่เกิดในไทยไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาปฐมวัยมากถึงร้อยละ 56 ขณะเดียวกันด้านคุณภาพการศึกษาก็ยังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแต่ละแห่งของแต่ละรูปแบบและหน่วยงาน มีผลให้เด็กได้รับการพัฒนาตามวัยอย่างไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังถูกเลือกปฏิบัติจากหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากการมองว่าเด็กมาจากครอบครัวที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งด้านปัญหายาเสพติด ตัดไม้ทำลายป่า และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รวมทั้งการมีทัศนคติว่ามีเชื้อเด็กไทยหรือเป็น “ชาวเขา มีเชื้อชาวเรา” ส่วนรัฐบาลยังขาดการเอาใจใส่อย่างจริงจังต่อการกำหนดนโยบายและกลไกการพัฒนาการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ จึงกล่าวได้ว่าเด็กกลุ่มนี้ได้ถูกละเลย ถูกเลือกปฏิบัติ และไม่ได้รับความยุติธรรมในสิทธิพื้นฐานด้านการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ก: 12; คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ, 2557; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค, 2556; มูลนิธิริชเด็ก, 2558: ออนไลน์)

เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเด็กที่ขาดโอกาสมากที่สุดต่อการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน (กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ, 2558: ออนไลน์) โดยเป็นบุตรหลานครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองที่ตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยมายาวนาน ซึ่งปัจจุบันมีมากกว่า 60 ชนเผ่า ครอบครัวแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และครอบครัวผู้ลี้ภัยสงครามตามแนวตะเข็บชายแดนประเทศไทย ทั้งนี้ นับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ถูกกระบวนการทางสังคมและการเมืองทำให้เป็นกลุ่มชายขอบ ถูกกีดกันออกจากกระบวนการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาตามสิทธิขั้นพื้นฐานและการจัดสรรทรัพยากร กลายเป็นกลุ่มเด็กด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานต่าง ๆ มีสภาพยากจนและคุณภาพชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558: 6 - 9; กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และคณะ, 2556: 23)

อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทสิทธิมนุษยชนสากลที่อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และกรอบปฏิญญาสากลการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชนโดยองค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ กำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดบริการการศึกษาแก่เด็กทุกคนในประเทศอย่างไม่เลือกปฏิบัติในด้านชาติพันธุ์ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ลักษณะทางสังคมและข้อด้อยต่าง ๆ รวมทั้งให้แนวทางพัฒนานโยบายด้านการขยายและพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่เชื่อมโยงระหว่างกรอบการพัฒนาภาพรวมกับความหลากหลายของกลุ่มเด็กด้อยโอกาสหรือประชากรชายขอบ โดยจัดการศึกษาในรูปแบบที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละบริบท (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ข: 1-8) นอกจากนี้ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือประชาคมอาเซียน (ASEAN) ยังกำหนดเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่พัฒนาโดยยึดหลักความยุติธรรมทางสังคมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ทุกคนด้อยโอกาส ขณะเดียวกัน การทบทวนบทเรียนการพัฒนาที่ผ่านมาทำให้ภาครัฐไทยหันมาให้การยอมรับสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์มากขึ้น ทิศทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์จึงมุ่งเน้นไปที่การขยายการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษาปฐมวัย โดยกระจายโอกาสให้ทั่วถึงทุกกลุ่มในทุกพื้นที่ ควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้

เข้ามาร่วมกำหนดอนาคตของบุตรหลานในด้านการศึกษา (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และคณะ, 2556: 23; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ข)

การขับเคลื่อนการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวข้องกับกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐระดับพื้นที่ที่มีบทบาทการพัฒนาการศึกษาเด็กปฐมวัย เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับสภาพปัญหาและลักษณะเฉพาะของบริบทนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยยึดหลักความสอดคล้องระหว่างสิทธิเด็กสากล นโยบายส่วนกลาง หลักการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัย และหลักความยืดหยุ่นกับบริบทของพื้นที่ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555; คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ, 2557) ซึ่งอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ถือเป็นพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่อย่างหลากหลายกลุ่มและมีจำนวนมากเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ (กฤติกา อาชวนิจกุล, 2554)

อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีลักษณะเฉพาะของบริบทมีประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ครอบคลุมทั้งที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม และกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นผู้ลี้ภัยเศรษฐกิจและสงครามจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเข้ามาอาศัยในประเทศไทยอย่างถาวรและชั่วคราว ในลักษณะของการเป็นแรงงานต่างด้าว กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอดจึงมีความหลากหลาย ทั้งกลุ่มชาวกะเหรี่ยง ชวม้ง ชาวจีนยูนนาน ชาวพม่า ชาวมอญ ชาวโรฮิงญา ชาวซิกข์ และชาวฮินดู เป็นต้น (ไพรินทร์ มากเจริญ, 2551) บุตรหลานของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ได้รับการศึกษาปฐมวัยโดยสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในชื่อเรียกรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์การเรียนรู้ ศูนย์การศึกษาพิเศษ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ เป็นต้น โดยมีหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 34 สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น ในบรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งในแง่การนำนโยบายการศึกษาจากส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ และการกำหนดนโยบายท้องถิ่นที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของบริบท (องค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก, 2556; สำนักงานเทศบาลเมืองแม่สอด, 2554; คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ, 2557)

นอกจากนี้ อำเภอแม่สอดในปัจจุบันยังอยู่ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองซึ่งจะมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ อำเภอแม่สอดมีความสำคัญในด้านการเป็นพื้นที่การค้าตามแนวชายแดน จึงถูกประกาศเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนของประเทศในระดับพื้นที่ตามภูมิภาค ตามข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้กรอบประชาคมอาเซียน (ASAEN) และข้อตกลงภายใต้กรอบเศรษฐกิจอื่น เช่น ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย (ECS Summit) เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงนี้จะมีผลให้แรงงานข้ามชาติจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เคลื่อนย้ายอพยพมาพำนักอาศัยอยู่ในอำเภอแม่สอดได้อย่างเสรีและนานขึ้น สำหรับการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองการปกครอง อำเภอแม่สอดมีแนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีแนวโน้มยกฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแม่สอด ปัจจุบันกำลังอยู่ระหว่างการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมและการพัฒนากฎหมายสำหรับการยกฐานะดังกล่าว โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น และสามารถบริหารจัดการโดยอิสระได้มากขึ้น ขณะเดียวกันการประกาศเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษก็คาดหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอดจะสามารถดำเนินนโยบายจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรภาคประชาชน (ราชกิจจานุเบกษา, 2556; สำนักงานเทศบาลเมืองแม่สอด, 2554: 88; สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, มปป.)

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองดังกล่าว ย่อมมีผลต่อทิศทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทรับผิดชอบการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัยให้มีความเสมอภาคทั้งด้านการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้ หากไม่มีการพัฒนานโยบายการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์และแนวทางปฏิบัติที่ดี อาจทำให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ได้รับความใส่ใจ/สำคัญตามสิทธิพื้นฐานที่ควรได้รับ ก็จะกลายเป็นการเพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำและความ อยุติธรรมทางสังคม แต่หากมีนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์และแนวทางปฏิบัติที่ดี ก็จะทำให้เด็กได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้านตามวัย เป็นการสร้างรากฐานชีวิตของเด็กให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการเป็นพลเมืองที่ดีของชุมชนและสังคม สามารถลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะผู้วิจัยสำรวจสถานะองค์ความรู้ด้านนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กลับพบว่า ยังมีลักษณะกระจัดกระจาย และถูกจัดเก็บในรูปแบบรายงานประจำปี รายงานผลการดำเนินงานหรือเอกสารส่วนราชการ ยังขาดการศึกษาเพื่อสังเคราะห์และบูรณาการเป็นองค์ความรู้ ขาดการวิเคราะห์ที่ชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาสำหรับอนาคต การวิจัยจึงสนใจศึกษาทบทวนสถานภาพของนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัด ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการวิจัยนี้จะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ ทั้งในแง่คุณค่าทางวิชาการ โดยการสร้างองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในมิติการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ และคุณค่าประโยชน์ต่อกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติ รวมทั้งการตอบสนองต่ออัตลักษณ์และพันธกิจของมหาวิทยาลัยสวนดุสิตในฐานะสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีบทบาทพัฒนาองค์ความรู้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสังคมประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออต จังหวัดตาก
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออต จังหวัดตาก
4. เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ และนำเสนอตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยที่เหมาะสมสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออต จังหวัดตาก

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาและประเด็น

1) ขอบเขตด้านแนวคิดทฤษฎี การวิจัยนี้อาศัยแนวคิดทฤษฎีการพัฒนานโยบายสาธารณะ ความยุติธรรมทางสังคม ความเสมอภาคทางการศึกษา และสิทธิเด็กและสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นกรอบการวิเคราะห์ผลการศึกษา

2) ขอบเขตด้านเนื้อหาและประเด็นการศึกษาในแต่ละวัตถุประสงค์

(1) สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย ศึกษาประเด็น ก. นโยบายหรือกติกาสากลที่เป็นกรอบกำหนดนโยบายของไทย และ ข. นโยบายระดับประเทศหรือส่วนกลาง

(2) สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอมะสออต จังหวัดตาก ศึกษาประเด็น ก) บริบทพื้นที่อำเภอมะสออต ได้แก่ บริบททั่วไปและบริบทเฉพาะพื้นที่ ข) สถานภาพปัจจุบันของนโยบายการจัดการศึกษา โดยศึกษาด้านเนื้อหา นโยบาย ได้แก่ นโยบายด้านสิทธิด้านการศึกษาของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ และความเป็นองค์กรรวมของนโยบายการจัดการศึกษา ฯ ค) สถานภาพปัจจุบันด้านกระบวนการนโยบาย และ ง) ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินนโยบาย

(3) แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอมะสออต จังหวัดตาก ศึกษาประเด็น ก) ความสำคัญและความจำเป็นต่อการพัฒนานโยบาย ข) การพัฒนาเนื้อหา นโยบาย ค) การพัฒนากระบวนการนโยบาย ง. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ จ) ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรค

2. ขอบเขตด้านเวลา ศึกษาช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2558 – กันยายน พ.ศ. 2559 (12 เดือน)

ข้อจำกัด

1. ข้อจำกัดด้านสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ภาคสนาม อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยเฉพาะตำบลโดยรอบตัวเมืองแม่สอดมีลักษณะภูเขาสูงชัน กลุ่มเป้าหมายอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และข้อจำกัดด้านถนนเส้นทางคมนาคม ผู้วิจัยสามารถเข้าพื้นที่สนามได้เฉพาะช่วงฤดูร้อน แต่จะมีอุปสรรคในช่วงฤดูฝน ถนนลื่น พื้นที่สูงชัน และมีความไม่ปลอดภัย

2. ข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีหน่วยงานภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการและยุบหน่วยงาน และหน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชนประสบปัญหาตัวแทนบางหน่วยงานเดินทางไปประชุมสัมมนาต่างประเทศหรือติดภารกิจอื่นในต่างประเทศเป็นเวลานานและบ่อยครั้ง

คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึง เด็กที่ได้รับสิทธิการศึกษาระดับปฐมวัยตามนโยบายรัฐบาล ด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ในกลุ่มอายุ 3 - 5 ปี โดยเป็นเด็กที่มาจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมในประเทศไทยและครอบครัวแรงงานต่างด้าว

สิทธิด้านการศึกษาของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึง สิทธิสากล (Universal Rights) ที่ให้การคุ้มครองเด็กเพื่อให้ได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ด้วยความเสมอภาค คุณภาพ และไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ทั้งในการรับศึกษา การอบรม การเล่น การพักผ่อน กิจกรรมทางวัฒนธรรม การพัฒนาทั้งด้านสุขภาพร่างกาย จิตใจและอารมณ์ ทั้งนี้สิทธิดังกล่าวจัดให้เป็นไปตามสิทธิเด็กสากล ค.ศ. 1989 สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 ปฏิญญาสากลการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน และแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการศึกษา

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ราชกิจจานุเบกษา, 2556)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะโดยทั่วไป (General Functions) และอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่ (Special Functions) และครอบคลุมถึงการบริหารจัดการสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะ ได้อย่างคล่องตัวและอิสระ (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, มปป.)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. **ด้านวิชาการ** ได้องค์ความรู้ด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะในมิติการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ และได้เผยแพร่องค์ความรู้ในวารสารวิชาการระดับชาติ เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า ต่อยอดความรู้ สำหรับนักวิชาการ คณาจารย์ นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจ

2. **ด้านนโยบายและหน่วยงานที่ใช้ประโยชน์** กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายต่าง ๆ สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ด้านการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐ ดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ได้แก่ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ฐานข้อมูลความรู้เพื่อนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยที่เกี่ยวข้องเด็กด้อยโอกาสในกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับภาพรวมของประเทศต่อไป

2) หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบด้านนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยในพื้นที่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ฐานข้อมูลความรู้และแนวทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอแม่สอดได้อย่างเหมาะสมกับบริบท สามารถเชื่อมโยงกับนโยบายส่วนกลางและกติกาสากล สามารถรองรับการเข้าร่วมประชาคมอาเซียน และเพื่อการสร้างความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษาได้ต่อไปในอนาคต

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 3 ส่วน คือ *ส่วนแรก* แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การพัฒนานโยบายสาธารณะ ความยุติธรรมทางสังคม ความเสมอภาคทางการศึกษา และสิทธิเด็กและสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ *ส่วนที่สอง* กติกาสากล นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กติกาสากล นโยบายและกฎหมายภายในประเทศระดับชาติและท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ และ *ส่วนสุดท้าย* งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การพัฒนานโยบายสาธารณะ (Policy Development)

1.1 ความหมายนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในความหมายดั้งเดิมมักหมายถึงแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554: 3) นโยบายสาธารณะยังเกี่ยวข้องกับทางเลือกตัดสินใจและการกำหนดย่อยออกมาเป็นแผนงานและโครงการ โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะหรือจัดการกับปัญหาสาธารณะ เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน สามารถแยกเป็นองค์ประกอบ 5 ข้อ คือ (1) เป็นการนำความคิดและความรู้ที่มีเหตุผลและเป็นไปโดยตั้งใจ เพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหาหรือจัดการปัญหาสาธารณะ (2) เป็นการกำหนดเกณฑ์ ปทัสถาน และวิธีปฏิบัติเพื่อการตัดสินใจและการปฏิบัติของรัฐบาล (3) เป็นการกำหนดแนวทางในอนาคต โดยคำนึงถึงปัจจัยที่ไม่แน่นอนและพยายามพยากรณ์ไว้ล่วงหน้า (4) เน้นที่เป้าหมาย วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ เงื่อนไข และผลลัพธ์ ซึ่งฉายภาพไปยังข้างหน้า และ (5) พยายามที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะ (Richardson, I. L. and Baldwin, S. (1976) อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550: 4)

นโยบายสาธารณะในความหมายปัจจุบันมิได้หมายถึงเฉพาะกิจกรรมของรัฐบาลกลางระดับชาติเท่านั้น แต่ขยายครอบคลุมถึงกิจกรรมของหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ หน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชน ตลอดจนถึงองค์กรสาธารณกุศลทุกประเภทที่เข้ามามีบทบาทในนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในช่วงประเทศกำลังเผชิญภาวะวิกฤติ องค์กรทุกภาคส่วนได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนานโยบายสาธารณะมากขึ้น ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบทบาทรับผิดชอบทั้งในการกำหนดนโยบายและแปลงนโยบายมาปฏิบัติในขอบเขตพื้นที่และอำนาจระดับของท้องถิ่นมากขึ้น (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2554: คำนำ)

1.2 กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ

(Public Policy Development Process: PDP)

การพัฒนานโยบายสาธารณะมีสถานะเป็นแนวคิด เทคนิค เครื่องมือ ขั้นตอนของการปรับปรุงหรือสร้างนวัตกรรมนโยบาย โดยมีความสัมพันธ์กับกระบวนการนโยบาย (Policy Process) ทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Making) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) แต่ทั้งนี้ เนื้อหาและกิจกรรมของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะมีพื้นที่อยู่ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นส่วนใหญ่ โดยเน้นศึกษาเพื่อออกแบบนโยบายสำหรับการจัดทำเป็นข้อเสนอหรือแนวทางพัฒนา เพื่อผลักดันสู่ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบายต่อไป

นักวิชาการและนักนโยบายได้แบ่งกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะออกเป็นช่วงเวลาและขั้นตอนต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายและความซับซ้อนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งทำให้มีความหลากหลายของกระบวนการพัฒนานโยบาย ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงทำการสังเคราะห์คุณลักษณะร่วมที่สำคัญของกระบวนการพัฒนานโยบาย สามารถจำแนกออกเป็น 8 ระยะ 20 ขั้นตอน (Dukeshire, S. and Thurlow, J. (2002); Ontario Public Service (2014); Cafcass (2007); Office of the Auditor General (2003) ดังนี้

ระยะที่ 1 การทบทวนนโยบายและบริบท (Context and Policy Review)

ขั้นที่ 1 ทบทวนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา ทั้งนโยบายและกฎหมายระหว่างประเทศและภายในประเทศที่มีการบังคับใช้ในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มอนาคต

ขั้นที่ 2 ทบทวนบริบทหรือสภาพแวดล้อมของประเด็นการพัฒนา เช่น บริบทด้านประวัติศาสตร์ของพื้นที่ ภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ความหลากหลายของเด็กนักเรียนในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ชนเผ่า/ชาติพันธุ์ ภูมิหลังด้านสภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม สภาพปัญหาที่จำเป็นต่อการพัฒนา ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้มีบทบาทในประเด็นการพัฒนาของนโยบาย การสนับสนุนของหน่วยงานกลาง ผู้บริหารสถานศึกษา ชุมชน และรัฐบาลท้องถิ่น

ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบาย (Policy Issue Identification)

ขั้นที่ 3 ระบุประเด็นปัญหาสาธารณะที่จำเป็นต่อการพัฒนาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายส่วนกลางหรือระดับชาติ และนโยบายระดับพื้นที่/ท้องถิ่น โดยอาศัย (1) เกณฑ์พัฒนาประเด็นนโยบาย ได้แก่ ความสำคัญหรือเป็นปัญหาต่อสาธารณะ ความกว้างขวางครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ มีผลกระทบต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผลกระทบทางสังคม-สิ่งแวดล้อม ความจำเป็นเร่งด่วนดำเนินการแก้ไขปัญหา และความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น/รัฐบาลท้องถิ่น และความเป็นไปได้ทางการปฏิบัติ เช่น มีหน่วยงานรับผิดชอบ มีทรัพยากรและบุคลากรสนับสนุนเพียงพอ เป็นต้น (2) เกณฑ์ช่องทาง/ที่มาของข้อเสนอประเด็นนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการบริหารการศึกษาเสนอผ่านวาระการประชุม กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมจัดทำข้อเสนอนโยบายต่อภาครัฐ เวทีการระดมความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะนโยบาย เป็นต้น

ขั้นที่ 4 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนานโยบายเพื่อทำหน้าที่ออกแบบหรือร่างนโยบาย จัดเวทีปรึกษาหารือ วิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย เสนอร่างนโยบายต่อผู้มี

อำนาจตัดสินใจ และวางแผนการสื่อสารนโยบายกับสาธารณชน ทั้งนี้ คณะกรรมการควรประกอบด้วย ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน สถานศึกษา และตัวแทนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ระยะที่ 3 การออกแบบนโยบายหรือการพัฒนาร่างนโยบาย (Policy Design/Development Draft Policy)

ขั้นที่ 5 พัฒนาประเด็นหรือริเริ่มออกแบบหรือเขียนร่างนโยบาย เนื้อหาร่างนโยบายประกอบด้วย (1) วิสัยทัศน์ คือ ถ้อยแถลงของความปรารถนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต (2) เป้าหมายและคุณค่าของนโยบาย คือ กำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการ ประเภท ระดับขอบเขตนโยบายเชิงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย และคุณค่าต่อสาธารณะ (3) วัตถุประสงค์นโยบาย คือ ขั้นตอนความสำเร็จของแต่ละผลลัพธ์ (4) วิเคราะห์จำนวนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม (5) ค้นหาตัวอย่างทั้งกรณีสำเร็จและล้มเหลว (6) กำหนดทางเลือกนโยบาย (Policy Option) (7) ประเมินทางเลือกนโยบายหรือประเมินความเป็นไปได้ของแต่ละทางเลือก (8) กำหนดแผนกลยุทธ์ (9) เปรียบเทียบร่างนโยบายใหม่กับนโยบายที่มีอยู่เดิม (10) ตรวจสอบความสำคัญของร่างนโยบายใหม่กับความถูกต้องตามกฎหมาย และวิเคราะห์กฎระเบียบที่มีผลต่อข้อเสนอแนะนโยบาย (Policy Proposal)

ระยะที่ 4 การปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (The Stakeholder Consultation)

ขั้นที่ 6 กำหนดขอบเขตและประเด็นการปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขอบเขต ได้แก่ จำนวนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มที่มีต่อนโยบาย เวลา และกำหนดช่องทาง/พื้นที่/เวทีการปรึกษาหารือ ประเด็น ได้แก่ จำนวนประเด็นที่ต้องการปรึกษาหารือ หรือสาระบัญญัติของร่างนโยบายในประเด็นต่าง ๆ เช่น การจัดคุณภาพและการเข้าถึงการศึกษา เป็นต้น

ขั้นที่ 7 ระบุงroupผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Identify Stakeholder) โดยระบุจำนวนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย วิเคราะห์ระดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มที่มีต่อนโยบาย กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นผู้รับผลกระทบจากนโยบาย วิเคราะห์บทบาทกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีบทบาทหลัก/โดยตรง รอง/โดยอ้อม เป็นต้น

ขั้นที่ 8 จัดเวทีปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ครั้งที่ 1

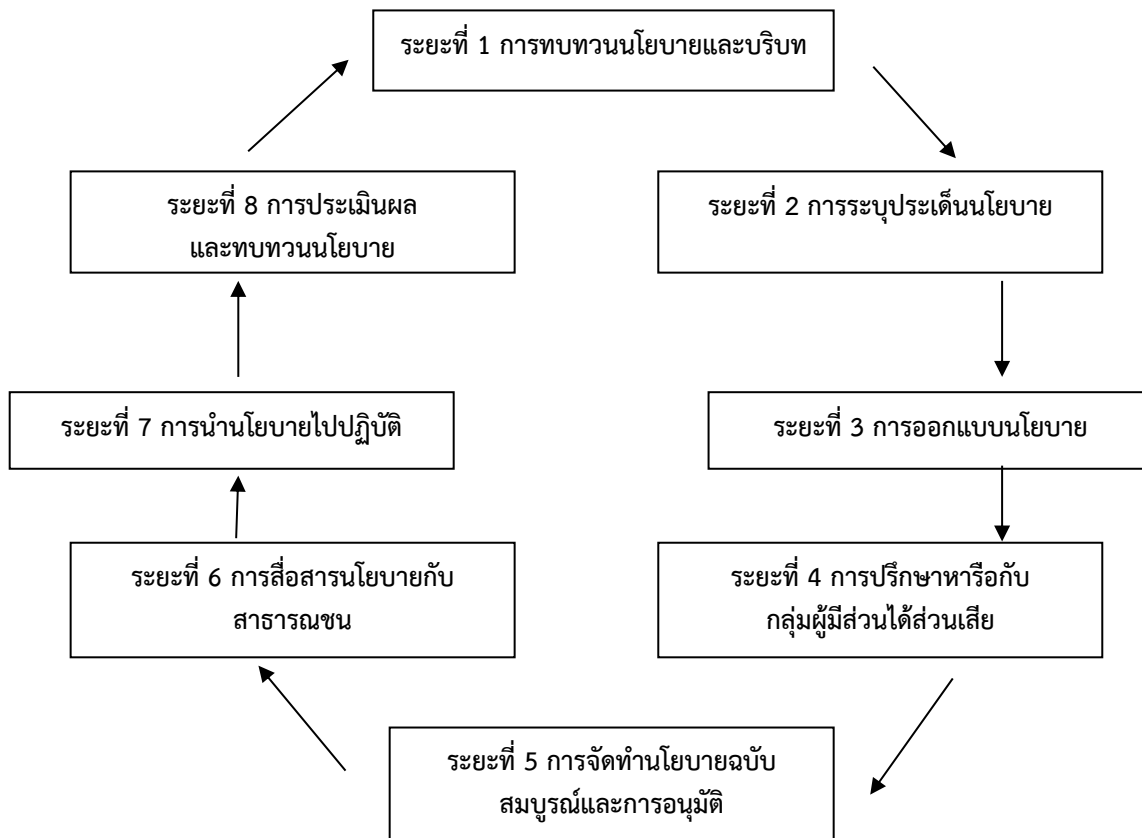
ขั้นที่ 9 บูรณาการข้อคิดเห็น ข้อเสนอ คำแนะนำของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าสู่ร่างนโยบาย

ขั้นที่ 10 ประเมินผลกระทบของนโยบายอย่างเสมอภาค ครอบคลุมทุกประเด็นและทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย

ขั้นที่ 11 จัดเวทีปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ครั้งที่ 2 และลงมติฉันทานุมัติการเสนอร่างนโยบายต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ

ระยะที่ 5 การจัดทำนโยบายฉบับสมบูรณ์และการอนุมัติ (Final Report Prepared and Approval)

- ตามลำดับขั้น
- ขั้นที่ 12 เสนอร่างนโยบายฉบับสมบูรณ์ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ
- ขั้นที่ 13 อนุมัตินโยบาย
- ระยะที่ 6 การสื่อสารนโยบายกับสาธารณชน (Communicating the Policy to the Public)
- ขั้นที่ 14 สื่อสารนโยบายที่ได้รับการอนุมัติกับสาธารณชนทั่วไปผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ โซเชียลมีเดีย ตีพิมพ์นโยบาย เป็นต้น
- ระยะที่ 7 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
- ขั้นที่ 15 วางแผนพัฒนาระบบสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแผนการสื่อสารกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- ขั้นที่ 16 พัฒนากลไกการปฏิบัติตามนโยบายร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ/สถานศึกษา รัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (เช่น กลุ่มนักเรียน กลุ่มผู้ประกอบการ เป็นต้น) โดยจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการร่วมดำเนินนโยบาย หรือเครือข่ายนโยบาย เป็นต้น
- ขั้นที่ 17 เริ่มต้นดำเนินนโยบาย
- ระยะที่ 8 การประเมินผลและการทบทวนนโยบาย (Policy Evaluation and Review)
- ขั้นที่ 18 ประเมินผลนโยบายด้านผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบระยะสั้น/ระยะยาว โดยอาศัยเกณฑ์ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืน
- ขั้นที่ 19 ทบทวนนโยบายว่าจะดำเนินการต่อโดยทำการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพบริบทและกรอบนโยบายและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง การพัฒนานโยบายใหม่ หรือสร้างนวัตกรรมนโยบาย หรือยุตินโยบายนั้นหากผลการประเมินสะท้อนให้เห็นความล้มเหลว/ไม่สอดคล้องของนโยบายกับสภาพปัญหาในสถานการณ์จริง
- ขั้นที่ 20 หากต้องการปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายใหม่ ให้ดำเนินการตามกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ระยะที่ 1



ภาพที่ 2.1 กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ
ที่มา : คณะผู้วิจัย (2558, สืบเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรม)

2. ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)

2.1 ความหมายและทฤษฎีความยุติธรรมทางสังคม

ความยุติธรรมทางสังคมเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีความยุติธรรม โดยมีพื้นฐานความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ มีผู้ให้นิยามคำว่า “ความยุติธรรม” ไว้ในหลายกรณี ขึ้นอยู่กับบุคคลหรือสถาบันที่ใช้ ซึ่งมีเป้าหมาย หลักการ และวิธีการแตกต่างกัน เช่น รัฐบาล ศาล การกระทำของปัจเจกบุคคล รวมทั้งความหมายความยุติธรรมทางกฎหมาย และความยุติธรรมที่อยู่เหนือกฎหมายหรือเชิงปรัชญา สำหรับ “ความยุติธรรมทางสังคม” คำนิยามของ Rawls (1972) ได้อธิบายในหนังสือ “A Theory of justice” ถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อการศึกษาความยุติธรรมทางสังคมให้กว้างขวางขึ้น นิยามที่ Rawls ให้ไว้คือ “ความยุติธรรมเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของสังคม หรือวิธีที่สถาบันหลักของสังคมกระจายสิทธิพื้นฐานและหน้าที่ รวมถึงกำหนดการจัดแบ่งผลประโยชน์จากความร่วมมือของสังคม” ซึ่งความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อบุคคลได้รับสิทธิและเสรีภาพเสียก่อน โดยที่สิทธิและเสรีภาพจะถูกกำกับด้วยศีลธรรม

Rawls ยังได้เสนอกรอบคิดความยุติธรรมทางสังคมเพื่อใช้เป็นกฎบัตรพื้นฐานสำหรับการจัดระเบียบทางสังคมที่ดี เป็นการให้หลักความยุติธรรมกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานของสังคมหรือเป็นแนวทางให้สถาบันทางสังคมสามารถกระจายสิทธิและหน้าที่ และการจัดแบ่งผลประโยชน์จากความร่วมมือทางสังคมได้อย่างชัดเจนขึ้น กรอบคิดความยุติธรรมทางสังคมใช้ในความหมาย

เกี่ยวกับความเป็นธรรมของสังคม (Justice as Fairness) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ (1) หลักการสร้างเชื่อมั่นในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในนโยบายและแผนด้านสิทธิ และมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันอย่างเพียงพอโดยสมบูรณ์ (2) หลักความเท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจ ภายใต้เงื่อนไขทุกคนจะต้องได้รับความเท่าเทียมกันด้านโอกาสอย่างยุติธรรม และกลุ่มสมาชิกของสังคมที่มีโอกาสน้อยที่สุดจะต้องได้รับผลประโยชน์สูงสุด กรอบคิดความยุติธรรมทางสังคมยังประกอบด้วยหลักการย่อยภายใต้สองหลักการดังกล่าว เช่น หลักเสรีภาพ (Liberty Principle) หลักการความแตกต่าง (Difference Principle) หลักการโอกาสที่เท่าเทียมกัน (Equal Opportunity Principle) เป็นต้น หลักการทั้งหมดสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดทั่วไปของหลักความยุติธรรมทางสังคม นั่นก็คือ สิ่งพื้นฐานทางสังคมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสิทธิ เสรีภาพ โอกาส รายได้ ความมั่งคั่ง และการนับถือตนเอง จะต้องถูกกระจายไปอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ได้เปรียบน้อยที่สุดหรือกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส

2.2 ประชาคมอาเซียนกับความยุติธรรมทางสังคม

ประชาคมอาเซียน หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อริเริ่มจากการประชุมผู้นำอาเซียนและได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน หรือ ข้อตกลงบาหลี (Bali Concord II, 2003) เห็นชอบให้อาเซียนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นชุมชนหรือประชาคมเดียวกันภายในปี พ.ศ. 2563 ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน พ.ศ. 2550 ณ ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้มีมติร่นระยะเวลาการจัดตั้งให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2558 ประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community: ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) (พิพัฒน์ ยอดพฤติการ, 2558: ออนไลน์)

สำหรับประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน มีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาหารและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน และมีคุณลักษณะสำคัญ คือ (1) เป็นประชาคมที่คำนึงถึงประโยชน์และความผาสุกของประชาชนเป็นหลัก (2) เป็นประชาคมที่ยึดหลักความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้รับการคุ้มครอง (3) เป็นประชาคมที่คำนึงถึงส่วนรวม มีน้ำใจช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (4) ประชาชนทั้ง 10 ประเทศ มีความรักสามัคคี มีความรู้สึกร่วมว่าเป็นพลเมืองอาเซียน (5) ประชาชนมีคุณภาพชีวิต ได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และ (6) ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งประชาคม ทั้งนี้ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนมีพิมพ์เขียวแผนงานจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) ประกอบด้วยความร่วมมือ 6 ด้าน ได้แก่ การพัฒนามนุษย์ (Human Development) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Rights) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building and ASEAN Identity) การลดช่องว่างทางการพัฒนา

(Narrowing the Development Gap) (พิพัฒน์ ยอดพฤติการ, 2558: ออนไลน์; ฐิติขจี พีชผล, 2556)

ความร่วมมือด้านสิทธิและความยุติธรรมทางสังคมมีองค์ประกอบย่อย 3 ด้าน คือ (1) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสำหรับสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (2) การคุ้มครองและส่งเสริมแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน และ (3) ส่งเสริมความรับผิดชอบสังคมขององค์กรธุรกิจ โดยให้บรรจแผนความรับผิดชอบต่อสังคมไว้ในแผนธุรกิจของภาคเอกชน และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในเชิงเศรษฐกิจ-สังคมในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ ทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาในทุกระดับของประเทศ ไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ต้องปรับตัวและเตรียมความพร้อม ในเชิงนโยบายเพื่อจัดการศึกษาได้อย่างยุติธรรมและสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะ กลุ่มคนด้อยโอกาส ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยร่วมจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิ สตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children : ACWC) แต่ยังมีได้มีการพัฒนานโยบายด้านความยุติธรรมของการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มคนด้อยโอกาสเป็นการเฉพาะกรณีหรือเฉพาะกลุ่มใด ๆ (พิพัฒน์ ยอดพฤติการ, 2558: ออนไลน์; ฐิติขจี พีชผล, 2556; ภาสกร อูระแสง, 2558: ออนไลน์)

3. ความเสมอภาคทางการศึกษา (Equity in Education)

การพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าย่อมอาศัยทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสามารถและ ศักยภาพสูง ซึ่งการศึกษานับเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้บรรลุศักยภาพ สูงสุดของแต่ละบุคคลเพื่อประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในสังคม สำหรับค่านิยมของคำว่า ความเสมอภาคทางการศึกษา นั้น ได้มีบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ให้คำจำกัดความแตกต่างกันไป ดังตัวอย่างเช่น

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) ให้ความหมาย ความเสมอภาคทางการศึกษาใน 2 มิติ กล่าวคือ ความยุติธรรม (Fairness) และ การเข้าถึง (Inclusion) ความยุติธรรม หมายความว่า สถานภาพส่วนบุคคลและสถานภาพสังคม เช่น เพศ สถานภาพทางเศรษฐกิจ-สังคม ชาติพันธุ์ ไม่ควร เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษา ในขณะที่การเข้าถึง หมายถึง รัฐบาลต้องรับประกันว่าประชาชน ทุกคนสามารถเข้าถึงมาตรฐานขั้นต่ำของการศึกษา เช่น การอ่านออกเขียนได้ รวมถึงใช้คณิตศาสตร์ อย่างง่าย ได้ (OECD, 2008)

โครงการการศึกษาสำหรับเด็กหญิง องค์การสหประชาชาติ (United Nations Girls' Education Initiative, UNGEI) เสนอว่า ความเสมอภาค หมายถึง การรักษาสหสิทธิของเด็กในด้าน การศึกษา รวมถึงสิทธิของเด็กในการรับการศึกษาตลอดระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา เพื่อให้ตระหนัก ถึงศักยภาพและความมุ่งหวังของตนเอง นอกจากนั้นแล้ว ความเสมอภาคยังต้องการการจัดโครงสร้าง องค์การและกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะช่วยประกันได้ว่าเด็กทุกคนสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ (UNGEI, 2010)

Levin (2003) เสนอว่า ความเสมอภาคทางการศึกษา มีความสำคัญหลายประการ ดังนี้

1) ความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนของทุกคนในการได้รับโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพและมีส่วนร่วมในสังคมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งสิทธิในการศึกษานี้ได้รับการยอมรับจากปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของเด็กขององค์การสหประชาชาติ

2) トラバドที่ยังไม่มีความเสมอภาคในโอกาส จะทำให้เกิดการใช้ศักยภาพหรือความสามารถส่วนบุคคลอย่างไม่เต็มที่ เพราะคนจำนวนหนึ่งจะไม่สามารถพัฒนาทักษะและความสามารถของตนเองได้ สภาพการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านโอกาสไม่เฉพาะแต่ของบุคคลผู้นั้นแต่รวมถึงสังคมด้วย เราไม่สามารถรู้ได้ว่าเราสูญเสียนักวิทยาศาสตร์ นักเขียน ศิลปิน หรือ ครูที่เก่งๆ ไปแล้วกี่คนจากการที่เขาเหล่านั้นไม่สามารถจะเข้าถึงการเรียนรู้ที่พื้นฐานที่จำเป็นได้

3) การศึกษาในระดับที่สูงขึ้นจะสัมพันธ์กับผลลัพธ์เชิงบวกของชีวิตในแทบทุกประเด็น การศึกษาไม่เพียงแต่จะช่วยให้ได้รับการจ้างงานและได้รับผลตอบแทนเท่านั้น แต่ยังช่วยในเรื่องสุขภาพ อายุที่ยืนยาว ความสำเร็จในการเป็นพ่อแม่ การมีส่วนร่วมในสังคม และอื่นๆ

4) トラバドที่สังคมประกอบไปด้วยคนจำนวนหนึ่งที่มีทักษะไม่เพียงพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ ต้นทุนทางสังคมด้านความมั่นคง สุขภาพ เงินอุดหนุนรายได้ สวัสดิการเด็ก และอื่นๆ ย่อมสูงขึ้น

5) ความกลมเกลียวในสังคม (Social Cohesion) หรือ ความเชื่อมั่นทางสังคม (Social Trust) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการสร้างความสำเร็จของประเทศต่างๆ ความไม่เสมอภาคที่มากขึ้นย่อมสวนทางกับความกลมเกลียวและความเชื่อมั่นทางสังคมที่ตกต่ำลง อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อความสามารถของประเทศในการพัฒนาเป็นระยะเวลาหลายปี

เป็ร็อง กิจรต์นักร (2555) ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไว้ว่า ความเสมอภาคทางการศึกษาของไทยนั้น ยังไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและนโยบายการศึกษาของรัฐบาลทุกสมัย ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้นเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ความเหลื่อมล้ำจากสภาพสังคมไทย ที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำจากฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของครอบครัว จากภูมิฐานะ สภาพแวดล้อมและภูมิฐานะของเด็ก จากสถานะและวัฒนธรรมในครอบครัว และประการที่สอง คือ ความเหลื่อมล้ำจากการจัดการศึกษาชาติ ที่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนทางการศึกษา จากการจัดสรรอัตราครูและบุคลากรทางการศึกษา จากระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา

ดาร์จค์ ตุ่มทอง และคณะ (ม.ป.ป., 125-126) กล่าวว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษามีอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ ปัจจัยด้านนโยบาย อันได้แก่ การเข้าไม่ถึงบริการทางการศึกษา อาที่ที่ตั้งของโรงเรียน คุณภาพของบุคลากร คุณภาพของอุปกรณ์ในการจัดการเรียนการสอน ปัจจัยด้านงบประมาณที่แตกต่างกันระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบทห่างไกล การถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการ คุณลักษณะทางสังคม ความยากจน และการด้อยโอกาส และปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจของผู้ปกครองของเด็ก

อีร์ จินกราน (2556, หน้า 2) กล่าวถึงการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) ว่า ควรหมายถึง “การเรียนรู้เพื่อทุกคน” ซึ่งหมายความว่า นักเรียนทุกคนในโรงเรียนประถมศึกษาควร

บรรลุผลการเรียนรู้ที่เหมือนกัน การศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันควรจะเป็นสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ในการพยายามปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา”

ความคิดเห็นของนักวิชาการหรือองค์การระหว่างประเทศข้างต้นแสดงเป็นนัยยะว่าค่านิยมของคำว่าความเสมอภาคทางการศึกษาที่ยอมรับกันเป็นการสากลนั้นยังไม่ปรากฏชัด ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงให้คำจำกัดความของคำว่าความเสมอภาคทางการศึกษาเพื่อใช้ในการวิจัยนี้ว่า หมายถึง การจัดการศึกษาของรัฐบาลที่เป็นไปอย่างเท่าเทียม มีมาตรฐาน และรับรองสิทธิของเด็กทุกคนในการเข้าถึงการศึกษาและสิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพตลอดระยะเวลาของการศึกษา

4. สิทธิเด็กและสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ (Child Rights and Ethnic Group Rights)

4.1 ความหมายสิทธิเด็กและสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์

“เด็ก” ในความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 คือ มนุษย์ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้น ตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น สำหรับคำว่า “เด็ก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 (ประเทศไทย) หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส “สิทธิเด็ก” จึงหมายถึงบุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส มีอำนาจขอขบธรรมเนียมที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองคุ้มครองจากกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555: 7 - 10)

“เด็กปฐมวัย” ตามความหมายของนโยบายรัฐบาลและแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 คือ เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนประถมศึกษาปีที่ 1 ครอบคลุมเด็กทั่วไป เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ รวมถึงเด็กต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย เด็กปฐมวัยทุกคนจะได้รับการคุ้มครองและสิทธิการพัฒนารอบด้านตามวัย อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)

“เด็กปฐมวัย” ตามความหมายของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0 -5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550 - 2559) คือ เด็กตั้งแต่ปฏิสนธิจนถึงอายุ 5 ปี 11 เดือน 29 วัน โดยจำแนกการจัดการศึกษาเป็น 2 กลุ่มอายุ คือ กลุ่มอายุต่ำกว่า 3 ปี ครอบคลุมเป็นแกนหลักในการดูแลและส่งเสริมพัฒนาการ กลุ่มอายุ 3-5 ปี หน่วยงานภาครัฐ สถานพัฒนาเด็ก หรือรูปแบบอื่น ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย เป็นแกนหลักจัดการศึกษาสำหรับเด็ก และร่วมกับพ่อแม่/ครอบครัวดูแลการพัฒนาเด็กอย่างรอบด้าน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ข)

“กลุ่มชาติพันธุ์” (Ethnic Group) เป็นมโนทัศน์หนึ่งที่นักมานุษยวิทยาใช้ในการในการจำแนกกลุ่มชนต่างๆ ซึ่งแพร่หลายในสาขาวิชามานุษยวิทยาตั้งแต่ ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมา โดยเป็นคำที่เสนอให้ใช้แทนคำว่า ชนเผ่า/เผ่าพันธุ์ (Tribe) กลุ่มชนเร่ร่อน (Band) เนื่องจากคำดังกล่าวมีนัยของการไร้อารยธรรมและสะท้อนคติแบบจักรวรรดินิยมตะวันตก ทั้งให้ความหมายในแง่คนป่าเถื่อนที่อยู่นอกอาณาจักรแห่งอารยธรรม ขณะที่คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์” มีความหมายเป็นกลางมากกว่า เพราะไม่ได้บ่งบอกประเภทหรือระดับทางวัฒนธรรมที่เหนือกว่าหรือต่ำกว่าคู่ปฏิสัมพันธ์ เพียงแต่บ่งบอกว่าเป็นกลุ่มชนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม นิยามของกลุ่มชาติพันธุ์

ยังมีความหลากหลายอยู่มาก โดยส่วนใหญ่สรุปได้ว่า กลุ่มชาติพันธุ์ คือ กลุ่มชนที่มีความแตกต่างทางกายภาพ วัฒนธรรม ภาษา จิตสำนึกของสมาชิกชาติพันธุ์ว่าตนเป็นใคร และประวัติศาสตร์ที่มาของกลุ่มชน นอกจากนี้ Bart, F. (1969) ยังให้นิยามที่น่าสนใจไว้ว่า คือ รูปแบบการจัดระเบียบสังคมแบบหนึ่ง ซึ่งบ่งบอกสถานภาพทางสังคมและมาตรฐานการปฏิสัมพันธ์ที่ทำให้รู้ว่าคู่ปฏิสัมพันธ์หรือกลุ่มต่างชาติพันธุ์ควรจะถือปฏิบัติต่อกันอย่างเหมาะสมได้อย่างไร และ Cohen, A. (1974) ให้นิยาม คือ กลุ่มคนที่มีแบบแผนพฤติกรรมทางวัฒนธรรมร่วมกัน เป็นส่วนหนึ่งของสังคมใหญ่ และมีการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่อยู่ร่วมระบบสังคมเดียวกัน นัยยะของความหมายนี้ คือ กลุ่มชาติพันธุ์จะต้องอยู่ร่วมระบบสังคมเดียวกันกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ (ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ, 2558: ออนไลน์)

“สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ด้านการศึกษา” โดยปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. 2550 (United Nations Declaration on the Rights Indigenous Peoples, 2007) ให้การรับรองสิทธิด้านการศึกษาโดยให้สิทธิของครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนในการมีความรับผิดชอบร่วมกันกับรัฐในการให้การเลี้ยงดู อบรม การศึกษา และความเป็นอยู่ที่ดีของลูกหลานชนเผ่าพื้นเมือง โดยสิทธินี้ต้องสอดคล้องกับสิทธิเด็กสากล (สำนักกิจการชาติพันธุ์, 2550)

“เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์” ในการวิจัยนี้จึงหมายถึงเด็กที่ได้รับสิทธิการศึกษาระดับปฐมวัยตามนโยบายรัฐบาลด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ ในกลุ่มอายุ 3-5 ปี โดยเป็นเด็กที่มาจากรอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งครอบครัวที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมในประเทศไทย และครอบครัวแรงงานต่างด้าว

4.2 สิทธิเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในสิทธิเด็กสากล

โดยหลักการสากลของสหประชาชาติถือว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และทุกคนมีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้น เด็กในฐานะมนุษย์ย่อมมีศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน มีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ สิทธิเด็กเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ภายใต้ปฏิญญาสากลด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) สิทธิเด็กเป็นสิทธิประเภทหนึ่งในกลุ่มสิทธิมนุษยชน แต่เด็กมีความสามารถทางร่างกายและสติปัญญาไม่เท่าเทียมกับผู้ใหญ่ จึงต้องการการพิทักษ์คุ้มครองเป็นพิเศษ รวมถึงได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเหมาะสม องค์การสหประชาชาติจึงกำหนดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนเฉพาะสำหรับเด็ก เรียกว่า “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532)” (The Convention on the Rights of the Child: CRC) เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อเด็กภายใต้พื้นฐานเดียวกัน ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาดังกล่าวและมีผลบังคับใช้หรือยอมปฏิบัติตาม เมื่อปี พ.ศ. 2535 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กถือเป็นแม่บทของประเทศไทยในการดำเนินนโยบาย กฎหมาย และบริหารจัดการศึกษาสำหรับเด็ก โดยเฉพาะนโยบายและกฎหมายสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยของชาติ พ.ศ. 2551 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1) ตามนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2555-2559 เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554: 7-8)

สิทธิเด็กเป็นสิทธิสากล (Universal Rights) และเป็นสิทธิเด็ดขาดที่ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครอง ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นกฎหมายสากลบังคับใช้เพื่อพัฒนาเด็ก ทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา ให้เจริญเติบโตรอบด้านเต็มศักยภาพ และไม่เลือกปฏิบัติ แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อเด็กทุกคนเหมือนกันหมด หากเด็กกลุ่มใดไม่สามารถใช้สิทธิ เช่นเดียวกับเด็กอื่น เพราะสภาวะทางร่างกาย จิตใจ หรือสังคม รัฐอาจจัดบริการให้เด็กเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อช่วยให้เด็กกลุ่มนี้สามารถใช้สิทธิเท่าเทียมกับเด็กอื่น ๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555: 11)

สำหรับ “เด็กกลุ่มชาติพันธุ์” ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก “ส่วนที่ 1 ข้อที่ 2 รัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ แก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย” สิทธิดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานสำคัญ คือ การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) โดยให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมและไม่คำนึงถึงความแตกต่างของเด็ก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554: 9)

ทั้งนี้ เด็กทุกคนรวมถึงเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์จะได้รับสิทธิพื้นฐาน 4 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554: 9-10 ได้แก่ (1) สิทธิการมีชีวิตอยู่รอด (Right of Survival) ครอบคลุมความต้องการจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต หรือปัจจัย 4 ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค รวมทั้งความรักความเอาใจใส่จากครอบครัวและสังคม (2) สิทธิในการพัฒนา (Right of Development) หมายถึง การได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ เช่น สิทธิในการรับศึกษา การเล่น การพักผ่อน กิจกรรมทางวัฒนธรรม การเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารที่เหมาะสม การมีอิสระในการคิด มโนธรรม และการนับถือศาสนา การพัฒนาบุคลิกภาพ ทั้งทางสังคม จิตใจและสุขภาพร่างกาย (3) สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Right of Protection) หมายถึง การได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ การล่วงละเมิด การทำร้าย การถูกกลั่นแกล้งรังแก การถูกทอดทิ้ง ละเลย การลักพาตัว การใช้แรงงานเด็ก ความยุติธรรม และการหาประโยชน์ต่างๆ เช่น การหาผลประโยชน์ทางเพศ (4) สิทธิในการมีส่วนร่วม (Right of Participation) หมายถึง การให้เด็กได้รับบทบาทที่สำคัญในชุมชน มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น ในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตตนเอง และได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมในสังคม และในการเตรียมตัวที่จะรับภาระของสังคมเมื่อเติบโตขึ้น

4.3 บทบาทของผู้เกี่ยวข้องในฐานะผู้ให้สิทธิ

ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย กฎหมาย และการบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้สิทธิเด็กตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 มิได้มีเพียงรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงตัวเด็กเอง ผู้เกี่ยวข้องที่ใกล้ชิดกับเด็ก เช่น ผู้ปกครอง ครู ผู้บริหาร สถานศึกษา/โรงเรียน เป็นต้น ผู้เกี่ยวข้องในบทบาทให้การสนับสนุนสิทธิเด็กด้านการศึกษา เช่น องค์กร/หน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ตัวแทน/องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กร

ภาคประชาชน องค์การด้านสิทธิเด็ก สถาบันอุดมศึกษา ผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554: 21; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2555)

กติกาสากล นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. กติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

1.1 อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989

อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) หรือ Convention on the Rights of the Child โดย (1) ญัตติแห่งสหประชาชาติมีหลักการให้การยอมรับในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดและสิทธิที่เท่าเทียมกัน ซึ่งไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงของมวลมนุษยชาตินั้น เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก (2) การยอมรับข้อตกลงในปฏิญญาและกติกาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ว่า ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงที่กำหนดไว้โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใด ๆ อาทิ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือสถานะอื่น (3) สหประชาชาติได้ประกาศในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ว่า เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแล และการช่วยเหลือเป็นพิเศษ และควรพิจารณาเตรียมเด็กให้พร้อมอย่างเต็มที่ที่จะดำรงชีวิตเป็นของตัวเองในสังคม และควรเลี้ยงดูเด็กตามเจตนารมณ์แห่งสันติภาพ ศักดิ์ศรี ความอดกลั้น เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นเอกภาพ (4) สิทธิเด็กถือความสำคัญของการมีส่วนร่วมระหว่างประเทศ เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของเด็กในทุก ๆ ประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา โดยสาระสำคัญของสิทธิเด็กที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ มีดังนี้

ข้อ 1 เด็ก หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น

ข้อ 2 รัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย

ข้อ 5 รัฐภาคีจะเคารพต่อความรับผิดชอบ สิทธิ และหน้าที่ของบิดามารดา หรือสมาชิกของครอบครัวขยาย หรือชุมชน ซึ่งกำหนดไว้โดยขนบธรรมเนียมในท้องถิ่น หรือของผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบต่อเด็กตามกฎหมาย โดยแนะแนวตามที่เหมาะสมในการใช้สิทธิของเด็ก ในลักษณะที่สอดคล้องกับความสามารถที่พัฒนาตามวัยของเด็ก

ข้อ 6 เด็กทุกคนมีสิทธิติดตัวที่จะมีชีวิต และรัฐภาคีจะประกันให้เด็กมีการอยู่รอดและได้รับการพัฒนา

ข้อ 7 เด็กจะได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด และมีสิทธิจะได้รับสัญชาติ โดยรัฐจะประกันให้มีการปฏิบัติตามสิทธินั้น โดยเฉพาะเด็กที่ตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ

ข้อ 18 รัฐภาคีจะประกันให้มีการพัฒนาสถาบันการอำนวยความสะดวก และ การบริการต่าง ๆ สำหรับการดูแลเด็ก

ข้อ 19 รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงด้านการศึกษา ในอันที่จะ ค้ำครองเด็กจากรูปแบบทั้งปวงของความรุนแรง ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

ข้อ 20 เด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัว จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือ พิเศษที่จัดให้โดยรัฐ ในรูปแบบจัดหาผู้อุปถัมภ์ หรือจัดให้อยู่ในความดูแลของสถาบันที่เหมาะสม สำหรับการดูแลเด็ก โดยคำนึงถึงภูมิหลังทางด้านชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมของเด็ก

ข้อ 27 รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กทุกคนที่จะได้รับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่ เพียงพอสำหรับการพัฒนาด้านร่างกาย สมอง จิตใจ ศิลธรรม และสังคมของเด็ก

ข้อ 28 รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษาบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่า เทียมกัน และส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง เพื่อที่จะเกื้อกูลต่อการขจัดความเหลื่อมล้ำและการไม่รู้หนังสือทั่วโลก

ข้อ 29 รัฐภาคีตกลงกันว่าการศึกษาศึกษาของเด็กจะมุ่งไปสู่ การพัฒนาบุคลิกภาพ ความสามารถพิเศษ ความสามารถด้านร่างกายและจิตใจของเด็กให้เต็มศักยภาพของเด็กแต่ละคน รวมถึงการพัฒนาความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การเตรียมเด็กให้มีชีวิตที่มี ความรับผิดชอบในสังคมที่เสรีด้วยจิตสำนึกแห่งความเข้าใจ สันติภาพ ความอดกลั้น ความเสมอภาค ทางเพศ และมิตรภาพในหมู่มวลมนุษยชนทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ศาสนา ตลอดจนในหมู่คนพื้นเมืองดั้งเดิม และการพัฒนาความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ

ข้อ 30 ในรัฐที่มีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิม เด็กที่มาจาก ชนกลุ่มน้อยนั้น หรือที่เป็นชนพื้นเมืองจะต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ศาสนา ภาษา ของตน

ข้อ 31 รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะมีการพัก เวลาพักผ่อน การเข้าร่วมกิจกรรม การละเล่นทางสันตินาการที่เหมาะสมกับวัยของเด็ก และการมีส่วนร่วมอย่างเสรีในศิลปะและ วัฒนธรรม

1.2 ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007

ปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) หรือ United Nations Declaration on the Rights Indigenous Peoples (UNDRIP) เป็นปฏิญญารับรองสิทธิองค์รวม (Collective Rights) ของชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการศึกษา ได้แก่

มาตรา 1 ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะได้รับความพึงพอใจอย่างเต็มที่ในสิทธิมนุษยชน ทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งในฐานะส่วนรวมและปัจเจกบุคคล ตามที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎ บัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

มาตรา 2 ประชาชนและปัจเจกบุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองมีเสรีภาพเท่าเทียมกับ ประชาชนและบุคคลอื่นทั้งปวง และมีสิทธิที่จะเป็นอิสระจากการถูกเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบในการ ใช้สิทธิของตน โดยเฉพาะบนพื้นฐานของต้นกำเนิดหรืออัตลักษณ์ของพวกเขา

มาตรา 6 ปัจเจกบุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองทุกคน มีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ

มาตรา 14

1. ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิจัดตั้งและควบคุมระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้วยภาษาของตนเองในลักษณะที่มีความเหมาะสมกับวิธีการสอนและการเรียนรู้ตามวิถีวัฒนธรรมของตนเอง

2. ปังเจกบุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะเด็ก มีสิทธิในการศึกษาของรัฐทุกรูปแบบและทุกระดับ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

3. รัฐจะต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิผลด้วยความร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้บุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะเด็กรวมทั้งเด็กที่อาศัยอยู่นอกชุมชนของเขา ได้เข้าถึงการศึกษาที่เป็นวัฒนธรรมและจัดโดยใช้ภาษาของตนเองเมื่อมีโอกาส

มาตรา 23 ชนเผ่าพื้นเมืองต้องมีสิทธิในการกำหนดและพัฒนายุทธศาสตร์ และลำดับความสำคัญสำหรับการใช้สิทธิในการพัฒนาของตน โดยเฉพาะชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิเข้าไปร่วมในการพัฒนาและการกำหนดแผนงานด้านสุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย เศรษฐกิจและสังคม ที่มีผลกระทบต่อพวกเขา และมีสิทธิในการบริหารจัดการแผนงานเหล่านี้ โดยผ่านสถาบันของตนเองเท่าที่จะเป็นไปได้

มาตรา 43 สิทธิต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับในปฏิญญานี้ ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการอยู่รอด ความมีศักดิ์ศรี และความเป็นอยู่ที่ดีของชนเผ่าพื้นเมืองทั่วโลก

ทั้งนี้ บทบัญญัติที่เขียนไว้ในปฏิญญานี้จะต้องตีความตามหลักแห่งความยุติธรรม ความเป็นประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ การบริหารที่เป็นธรรมและด้วยจิตศรัทธา

1.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน หรือ Education for All, UNESCO เป็นโครงการที่กำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) จากการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education for All) หลังจากนั้นได้มีการจัดประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชนอีกหลายครั้ง โดยมีเป้าหมายหลักของการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน 6 ด้าน ได้แก่ 1) การขยายการดูแลเด็กปฐมวัยและกิจกรรมเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาส 2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) การตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ของเยาวชนและผู้ใหญ่ 4) การยกระดับการรู้หนังสือในผู้ใหญ่ 5) ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันด้านการศึกษาระหว่างชายและหญิง และ 6) คุณภาพการศึกษา สำหรับการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนในเป้าหมายที่ 1 ด้านการศึกษาปฐมวัย ประเทศไทยได้นำมาเป็นแนวทางปฏิบัติโดยกำหนดเป้าหมายการส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการเต็มตามศักยภาพ เพื่อให้สามารถเติบโตเป็นคนดี มีคุณภาพ และทำประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม โดยพัฒนานโยบายและกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย และเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ก)

2. นโยบายและกฎหมายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

2.1 นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548

นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 เกิดขึ้นภายใต้กติกาสากล กฎหมายและนโยบายไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548: 3 - 5) ดังนี้

- พันธสัญญาสากลนานาชาติ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 กำหนดให้รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา บนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียม และปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ได้มีการประชุมและจัดทำเป็นพันธกรณี เพื่อให้บริการการศึกษาเป็นไปอย่างเสมอภาค ทัวถึง และเป็นธรรม

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งพาตนเองได้ และยังกำหนดให้เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีสาระบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 ว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 มีนาคม 2542 มีมติให้รัฐจัดและสนับสนุนเอกชน องค์กรต่าง ๆ จัดการศึกษาให้กับผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบที่หลากหลาย โดยจัดให้เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพและสภาพของผู้เรียนจัดการศึกษาให้กับแรงงานที่พลาดโอกาสทางการศึกษาในระบบปกติในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งให้รัฐดำเนินโครงการเฉพาะกิจ เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับเด็กและเยาวชนในพื้นที่เสี่ยงภัยและทุรกันดาร

- นโยบายรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายด้านการศึกษาต่อรัฐสภา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 โดยระบุถึงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถพึ่งตนเองได้

นโยบายฉบับนี้ให้นิยาม “เด็กด้อยโอกาสในบริบทการให้บริการการศึกษา” หมายถึง “เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี (เว้นแต่กรณีที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ ให้ขยายอายุเป็น 24 ปี) ที่ประสบปัญหาหรือตกอยู่ในภาวะยากลำบาก หรืออยู่ในสภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการที่ถูกต้องและเหมาะสมกับวัย สามารถบรรลุถึงศักยภาพสูงสุดของตนเองได้” พร้อมจำแนกเด็กด้อยโอกาส เป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

- 1) เด็กถูกปล่อยปละละเลย ได้แก่ เด็กเร่ร่อน/ขอทาน เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กกำพร้า เด็กในสลัม/ชุมชนแออัด

- 2) เด็กถูกละเมิดสิทธิ ได้แก่ เด็กถูกทารุณ โสเภณีเด็ก เด็กถูกข่มขืน และแรงงานเด็ก

- 3) เด็กประพฤติตนไม่เหมาะสม ได้แก่ เด็กติดสารเสพติด เด็กตั้งครุภรณ์อกสมรสหรือตั้งครุภรณ์ก่อนวัยอันควร เด็กก่ออาชญากรรม/ต้องคดี เด็กที่อยู่สถานพินิจ เด็กมีแว่นในสถานบริการและสถานเริงรมย์

- 4) เด็กพิการทางกาย/จิตใจ อารมณ์/สติปัญญา และการเรียนรู้
- 5) เด็กขาดโอกาส/ยากจนเข้าไม่ถึงบริการ ได้แก่ เด็กไม่ได้เรียนหนังสือ เด็กถูกกรรมกรก่อสร้าง ลูกกรรมกรว่างงาน เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กยากจน เด็กที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย เด็กที่ไม่มีสูติบัตรหรือทะเบียนบ้าน
- 6) เด็กที่ได้รับผลกระทบจากเอดส์ ได้แก่ เด็กเป็นเอดส์ เด็กกำพร้าเพราะพ่อแม่ตายเพราะเอดส์

สำหรับสาระสำคัญของนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548: 7 - 20) ได้แก่

- วิสัยทัศน์ กำหนดให้ เด็กด้อยโอกาสทุกคนต้องมีสิทธิและโอกาสในการรับบริการการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ เพื่อให้มีทักษะชีวิตและอาชีพ สามารถพึ่งตนเอง และอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข มีศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ
- วัตถุประสงค์ เพื่อให้เด็กด้อยโอกาสได้รับบริการการศึกษาและวิชาชีพ และได้รับการพัฒนาศักยภาพให้รอดพ้นจากสภาพด้อยโอกาส สามารถพึ่งตนเองได้ มีโลกทัศน์และการดำรงชีวิตที่ดี เห็นคุณค่าของเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย อยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข มีศักดิ์ศรี มีจิตสำนึก มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ
- เป้าหมาย คือ เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง
- นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส มี 5 ด้าน ดังตาราง

ตารางที่ 2.1 นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

นโยบาย	ยุทธศาสตร์ (โดยสรุป)
ข้อ 1 บริการการศึกษาอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสรับการศึกษาอย่างเหมาะสมและหลากหลายรูปแบบ โดยคำนึงถึงหลักการสิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์	การให้บริการการศึกษาที่หลากหลายและยืดหยุ่น มีการนำนวัตกรรมมาใช้ในการให้บริการ เพื่อส่งเสริมหน่วยงานให้มีศักยภาพในการจัดการศึกษาในเชิงรุก
ข้อ 2 จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เน้นการเรียนรู้เพื่อชีวิตที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส โดยต้องบูรณาการทั้งด้านวิชาการ ด้านศีลธรรม จริยธรรม และด้านทักษะการดำรงชีวิตในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีมาตรฐานคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบปกติ	การประเมินรายบุคคล ก่อนและหลังการให้บริการ การจัดหลักสูตรหลากหลายตามความต้องการ การจัดการกระบวนการเรียนการสอนมุ่งฟื้นฟูศักยภาพ สร้างแรงจูงใจทางบวก ให้การศึกษากับครอบครัว สังคม ให้เข้าใจและมีส่วนร่วมการจัดตั้งและพัฒนาแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิต
ข้อ 3 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาและปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเด็กด้อยโอกาสแต่ละประเภท เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์	การรณรงค์ให้เห็นความสำคัญและระดมทรัพยากรร่วมกัน สร้างแรงจูงใจโดยใช้มาตรการด้านภาษี จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการจัดสรรและการใช้ทรัพยากร จัดสรรงบประมาณ ค่าใช้จ่ายรายหัว ค่าใช้จ่ายอื่น และสนับสนุนงบประมาณให้ชุมชนองค์กรในท้องถิ่น

นโยบาย	ยุทธศาสตร์ (โดยสรุป)
ข้อ 4 จัดระบบการบริหารจัดการ ให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพ และประสิทธิภาพ	การปรับแก้กฎหมาย กฎ ระเบียบ จัดทำฐานข้อมูลเด็กด้อยโอกาส จัดให้มีสถานศึกษารองรับอย่างเพียงพอ ส่งเสริมให้ทุกหน่วยงานประสานความร่วมมือกัน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กด้อยโอกาส ครอบครัว ชุมชน ส่งเสริมให้มีศูนย์ประสานและรองรับเด็กขาดที่พึ่ง ส่งเสริมเขตพื้นที่ ส่งเสริมให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติ
ข้อ 5 สร้างและพัฒนาเครือข่ายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสให้มีศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษา และสามารถให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพ	การสร้างเครือข่ายองค์กร และพัฒนาศักยภาพเครือข่าย ให้ความพร้อม มีระบบเครือข่ายการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีการวิจัยและติดตามการดำเนินงานของเครือข่าย

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2548: 9-20)

2.2 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะเวลา พ.ศ. 2550-2559

นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยฯ เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 และปฏิญญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ซึ่งนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัยฯ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550) ดังนี้

วิสัยทัศน์ ในปี 2559 เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับและมีการพัฒนาที่ดีและเหมาะสมอย่างรอบด้าน สมดุล เต็มศักยภาพ พร้อมทั้งเรียนรู้อย่างมีความสุข เติบโตอย่างมีคุณภาพ เพื่อเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งในการพัฒนาเด็กในระยะต่อ ๆ ไป

วัตถุประสงค์ของนโยบายที่สำคัญคือเพื่อให้มีแนวคิดและแนวทางร่วมกันทั้งระดับชาติและทุกระดับในการส่งเสริมสนับสนุนเด็กปฐมวัยทุกคนให้มีพัฒนาการสูงสุดตามศักยภาพของตน โดยมีแนวนโยบายเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัยช่วงอายุ 0-5 ปี ทุกคน อย่างมีคุณภาพ เต็มศักยภาพ มีครอบครัวเป็นแกนหลัก และผู้มีหน้าที่ดูแลเด็กและทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการและสิ่งแวดล้อมที่ดี เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นและการพัฒนาเด็กตามวัย

กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย มี 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) เด็กอายุ 0-5 ปี ทุกคน 2) พ่อแม่สมาชิกในครอบครัว ผู้เตรียมตัวเป็นพ่อแม่ 3) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กโดยตรง ได้แก่ ผู้บริหารสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ครู ผู้ดูแลเด็ก ผู้เลี้ยงดูเด็ก พี่เลี้ยงเด็ก ผู้สูงอายุที่ดูแลเด็ก แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ฯลฯ 4) ชุมชน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนต่าง ๆ ผู้นำทางศาสนา อาสาสมัคร กลุ่มอาชีพ นักเรียน/เยาวชน ฯลฯ และ 5) สังคม ได้แก่ สถาบันทางสังคม สื่อมวลชน สถาบันวิจัย สถาบันการศึกษา นักวิชาชีพ องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจ ฯลฯ

สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย และยุทธศาสตร์การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย รายละเอียด ดังตาราง

ตารางที่ 2.2 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัย

ยุทธศาสตร์	มาตรการ
<p>แนวคิด</p> <p>1. เด็กปฐมวัย 0-5 ปี ทั้งเด็กปกติ เด็กที่มีความต้องการพิเศษ และเด็กที่มีความสามารถพิเศษทุกคนต้องได้รับการเลี้ยงดูที่ส่งเสริมพัฒนาการ ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ สังคม คุณธรรมจริยธรรม โดยให้ความสำคัญกับการสร้างปัญญาที่เข้าถึงความดีงาม ความถูกต้อง วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสื่อสารและการเรียนรู้ <u>โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาส</u> และเด็กที่มีความต้องการพิเศษ มีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทุกคนต้องมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัย ได้รับการคุ้มครองป้องกัน และได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ สามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขและสร้างสรรค์</p> <p>2. มีการพัฒนารูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมหลากหลาย และทั่วถึงในการพัฒนาเด็กทุกคนให้มีการพัฒนาทั้งร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ จิตใจ สังคม จริยธรรม และการมีนิสัยที่ดีจากพ่อแม่ ผู้ปกครอง ผู้เลี้ยงดูเด็ก และครูปฐมวัย หรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นอย่างมีคุณภาพ</p> <p>3. มีการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนผ่านบริการตามวัยของเด็กระหว่างครอบครัวกับสถานบริการ และ/หรือสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>1. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดบริการในสถานพัฒนาเด็กและสถานบริการการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายสำหรับเด็กปฐมวัยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ที่จัดโดยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจเอกชนและชุมชน รวมทั้งปฏิรูปวิธีการอบรมเลี้ยงดู วิจัยจัดประสบการณ์เรียนรู้ วิจัยพัฒนากระบวนการคิด และสื่อการเรียนรู้ทุกรูปแบบ เพื่อให้เด็กสามารถพัฒนาตนเองได้ตามกระบวนการหรือรูปแบบการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับตน พร้อมทั้งสร้างเสริมสิ่งแวดล้อมและบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ทำหายเด็กให้อยากเรียนรู้มากขึ้น เพื่อสร้างความพอใจและความสุขให้แก่เด็ก</p> <p>2. สนับสนุนโครงการต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยทุกด้านอย่างบูรณาการ โดยสนับสนุนชุมชนที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว ให้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนโครงการอื่น ๆ ที่มุ่งพัฒนาเด็ก โดยอาศัยผู้นำท้องถิ่นเป็นแกนหลัก รวมทั้งมีการประสานงานกับหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนที่เป็นผู้ให้การสนับสนุน</p> <p>3. เด็กปฐมวัยต้องได้รับการตรวจร่างกายและประเมินพัฒนาการเพื่อค้นหาและเฝ้าระวังหากพบความบกพร่อง</p> <p>4. รัฐต้องจัดบริการเพื่อการพัฒนาและบริการทางการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการตามความจำเป็น ของเด็กทุกคน โดยเฉพาะเด็กที่มีความสามารถพิเศษ เด็กที่มีความต้องการพิเศษ และเด็กด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและเพียงพอ</p> <p>5. กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานแห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการจัดทำตัวบ่งชี้ คุณภาพ และมาตรฐานของบริการการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย ให้เป็นสากล</p> <p>6. ส่งเสริมให้สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยมีการ</p>
<p>เป้าหมาย</p> <p>1. การพัฒนาเด็กอายุต่ำกว่า 3 ปี ให้ครอบครัวเป็นแกนหลักในการดูแลและส่งเสริมพัฒนาการทุกด้าน</p> <p>2. การพัฒนาเด็กอายุ 3-5 ปี ครอบครัวยังคงเป็นแกนหลักในการดูแลและส่งเสริมพัฒนาการ และให้สถานพัฒนาเด็ก สถานศึกษาหรือรูปแบบอื่น ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอริยาศัย เป็นที่ให้บริการคุ้มครองป้องกันและพัฒนาเด็ก โดยผู้ดูแลเด็กและครู ฯลฯ</p> <p>3. การพัฒนาเด็กอายุ 3-5 ปี ต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพ รวมถึงการให้บริการด้านสุขภาพทางกายและทางจิตใจแก่เด็กอย่างสม่ำเสมอ เพื่อค้นหาปัญหาและข้อบกพร่อง ตั้งแต่ต้น โดยระบบการส่งต่อที่ดี ทันต่อสถานการณ์ เป็นการเชื่อมโยงจากบ้านไปสู่ศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน และหน่วยปรึกษาทางการแพทย์</p>	

ยุทธศาสตร์	มาตรการ
	<p>พัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในและภายนอก</p> <p>7. พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนผ่านบริการตามวัยระหว่างครอบครัวกับสถานรับเลี้ยงเด็ก/สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย/อนุบาลศึกษา</p> <p>8. ส่งเสริมให้องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจเอกชน และผู้ปฏิบัติงานด้านเด็กปฐมวัยผลิตสื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัยในการพัฒนาทักษะทุกด้านที่มีคุณภาพและราคาถูก</p>

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550

ตารางที่ 2.3 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย

ยุทธศาสตร์	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับ อปท.
<p>แนวคิด</p> <p>1. ทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ องค์กร สถาบัน สื่อมวลชน ทุกระดับ มีส่วนร่วมเฝ้าระวัง ดูแล ส่งเสริม คุ้มครอง ปกป้อง และระดมทรัพยากรเพื่อการลงทุนในการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างมีคุณภาพและเหมาะสมกับท้องถิ่น</p> <p>2. พัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการวิจัย ทดลอง เพื่อพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมและหลากหลายในการพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเป็นรูปธรรม</p>	<p>1. ส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมตามที่ได้รับบริการถ่ายโอนการจัดการศึกษาปฐมวัยจากหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานอื่น หรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเองและดำเนินการจัดการศึกษาปฐมวัยในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ เพื่อให้เด็กปฐมวัยในท้องถิ่นได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ</p> <p>2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบุคลากรรับผิดชอบการพัฒนาเด็กปฐมวัยตรงตามโครงสร้างที่ชัดเจน</p>
<p>เป้าหมาย</p> <p>1. รัฐและสังคมร่วมรับผิดชอบในการจัดสิ่งแวดล้อมและบริการให้ครอบครัวและผู้เลี้ยงดูได้พัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างครบวงจร ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติการ เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล</p> <p>2. สร้างความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นเอื้อต่อครอบครัวที่มีเด็กปฐมวัยสามารถดำเนินการดูแล ปกป้อง คุ้มครอง และจัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้แก่เด็กปฐมวัยได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด</p> <p>3. เมื่อชุมชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ทั้งด้านเศรษฐกิจและความรู้ ความสามารถ ให้รัฐกระจายความรับผิดชอบไปยังชุมชนท้องถิ่น (ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรธุรกิจ และอื่น ๆ) ดำเนินการเพิ่มในทุกด้าน โดยรัฐมี</p>	<p>3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาสัมพันธ์และประสานความร่วมมือจากชุมชนท้องถิ่นให้ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของศูนย์พัฒนาเด็กหรือสถานศึกษา สร้างศรัทธาให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน ยอมรับและเข้าใจในความสำคัญของการพัฒนาเด็กปฐมวัย เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ เฝ้าระวัง ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัยในท้องถิ่น สนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น เป็นผู้จัด หรือมีส่วนร่วมในการจัดบริการเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัย รวมทั้งระดมทุนและ/หรือจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเด็กปฐมวัยในท้องถิ่น</p>

ยุทธศาสตร์	มาตรการที่เกี่ยวข้องกับ อปท.
<p>หน้าที่กำหนดนโยบายระดับชาติ แนวทาง รูปแบบการ ตรวจสอบ มาตรฐาน การประเมินผล การสนับสนุน และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ พร้อมทั้ง สร้างสิ่งแวดล้อมและสื่อที่เอื้อต่อการเรียนรู้และการ พัฒนาเด็ก</p> <p>4. สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครอง สิทธิและสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กปฐมวัย ด้วยการ เผยแพร่และทักษะให้พ่อแม่และผู้เลี้ยงดูเด็กในรูปแบบ ต่าง ๆ รวมถึงกระตุ้นให้สังคมเห็นความสำคัญของการ พัฒนาเด็กปฐมวัย</p>	

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550

2.3 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1)

พ.ศ. 2550-2559

แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย ๆ เกิดขึ้นสืบเนื่องจากนโยบายรัฐบาลด้านเด็ก ปฐมวัย พ.ศ. 2550-2559 ที่ระบุให้เด็กปฐมวัยแรกเกิดถึงก่อนประถมศึกษาปีที่ 1 ทุกคน ได้รับการ พัฒนารอบด้าน ตามวัย อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง ซึ่งในแผนนี้กำหนดนิยาม “เด็กปฐมวัยทุกคน” หมายถึง “เด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1 ครอบคลุมเด็กทั่วไป เด็กด้อยโอกาส เด็ก พิการ รวมถึงเด็กต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย” โดยบรรจุสาระการพัฒนาเด็กปฐมวัยด้านรับบริการ การศึกษา อยู่ใน “ยุทธศาสตร์ที่ 1 เด็กทุกคนได้รับบริการในการพัฒนาเต็มศักยภาพ” โดยสาระ บัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ดังตาราง

ตารางที่ 2.4 ยุทธศาสตร์เด็กทุกคนได้รับบริการในการพัฒนาเต็มศักยภาพ

นโยบาย	เป้าหมาย	ปัญหา	กลุ่มเป้าหมายเพื่อพัฒนา
เร่งรัดเพื่อให้เด็ก ปฐมวัยแรกเกิดถึง ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1 ทุกคนได้รับ การพัฒนารอบด้าน ตามวัย อย่างมี คุณภาพและต่อเนื่อง	1. เด็กทุกคนในช่วงอายุแรก เกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปี ที่ 1 ได้รับบริการด้านสุขภาพ ภายในปี 2559	1.1 ยังมีเด็กที่ยังไม่ได้แจ้ง เกิดในแต่ละปี ทำให้ข้อมูลเด็ก แรกเกิดไม่ครอบคลุมและทำให้ เด็กไม่สามารถเข้ารับบริการ ต่าง ๆ ได้	1.1เด็กที่เกิดในประเทศไทย ได้รับ การจดทะเบียนเกิด เพิ่มขึ้น โดยขยายระบบจด ทะเบียนเกิดออนไลน์ และเพิ่ม มาตรการส่งเสริมให้เด็กที่เกิด ในครอบครัวยากจนหรืออยู่ ห่างไกลได้จดทะเบียนเกิดตาม กฎหมายกำหนด
		1.2 เด็ก มี รูปร่าง เตี้ย โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่จน ที่สุด	1.2 เด็ก ที่มี ภาวะทุพ โภชนาการเรื้อรังปานกลาง ลดลง โดยเฝ้าระวังและ ส่งเสริมการเจริญเติบโต โภชนาการของเด็กในหมู่บ้าน ชุมชน ศูนย์เด็กเล็ก

นโยบาย	เป้าหมาย	ปัญหา	กลุ่มเป้าหมายเพื่อพัฒนา
		1.3 ความครอบคลุมของการได้รับวัคซีนคอตีบ ไอกรนบาดทะยัก โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดน เด็กต่างด้าว	1.3 เด็กทุกคนได้รับวัคซีนครบถ้วน โดยเพิ่มหน่วยบริการและเพิ่มมาตรการส่งเสริมให้เด็กในพื้นที่ชายแดนและเด็กต่างด้าวได้รับวัคซีน
	2. เด็กแรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1 มีพัฒนาการตามวัยทุกด้าน	2.1 การประเมินพัฒนาการเด็กยังไม่ครอบคลุม	2.1 เด็กทุกคนได้รับการประเมินพัฒนาการ
		2.2 เด็กจำนวนมากยังมีพัฒนาการไม่สมวัยและไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการ	2.2 เด็กได้รับการส่งเสริมพัฒนาการ โดยกระตุ้นและส่งเสริมการใช้สมรรถนะของเด็กปฐมวัยในการพัฒนาตามวัยกับผู้ปกครอง ผู้ดูแลเด็ก และครู ให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทุกรูปแบบดำเนินการพัฒนาด้านการคิดและสติปัญญาพัฒนาสื่อ ของเล่น หนังสือ และอื่น ๆ
	3. เด็กทุกคนในช่วงอายุ 3 ปี ถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1 ที่มีความต้องการได้รับการพัฒนาในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทุกรูปแบบ	3.1 เด็กไม่ได้เข้ารับบริการสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะเด็กในครอบครัวที่ยากจนที่สุด และเด็กที่ไม่ได้มาจากครอบครัวไทย	3.1 เด็กในพื้นที่ห่างไกล และในกลุ่มยากจนหรือไม่ได้มาจากครอบครัวไทย เข้ารับบริการในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยรูปแบบต่าง ๆ โดยเพิ่มจำนวนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล รวมทั้งพิจารณาเรื่องการให้สัญชาติเด็กที่ทางการทราบอยู่แล้วว่าเด็กไทย แต่ยังไม่ได้รับสัญชาติ รวมทั้งเด็กต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย

ที่มา : ปรับจาก สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2556ข)

2.4 แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559)

แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559) กำหนดวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัย ได้แก่ การพัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุล เพื่อเป็นฐานหลักของการพัฒนา โดยมีแนวนโยบายดำเนินการพัฒนาทุกคน ตั้งแต่แรกเกิดจนตลอดชีวิต ให้มีโอกาเข้าถึงการเรียนรู้

และตั้งเป้าหมายให้เด็กปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ทุกคน ได้รับการพัฒนาและเตรียมความพร้อมทุกด้านก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา สำหรับกรอบการดำเนินงานของแผนนี้ มีดังนี้

1) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาและการเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัยในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความรู้ในการเลี้ยงดูลูกแก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง รวมทั้งผู้ที่เตรียมตัวเป็นพ่อแม่

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาปฐมวัยให้มีคุณภาพครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย เพื่อพัฒนารากฐานพัฒนาการของชีวิตอย่างเหมาะสม

2.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551 มีเป้าหมายเพื่อให้เด็กปฐมวัยได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้นิยาม “เด็กปฐมวัย” หมายถึง “เด็กซึ่งมีอายุยังไม่ถึง 6 ปี บริบูรณ์ และให้หมายความรวมถึงทารกในครรภ์มารดาด้วย” ส่วน “การพัฒนาเด็กปฐมวัย” หมายถึง “กระบวนการใด ๆ อันนำไปสู่การจัดการให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง ครู ผู้เลี้ยงดู และผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย มีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการเลี้ยงดู การสร้างประสบการณ์ การส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กปฐมวัยเกิดการเรียนรู้และพัฒนาได้เต็มศักยภาพ” ระเบียบฉบับนี้มีสาระสำคัญกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ (ก.พ.ป.) มีหน้าที่ดำเนินนโยบายและติดตามประเมินผลนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ โดยที่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคล และคณะบุคคล ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ

2.6 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ให้นิยาม “การศึกษา” หมายถึง “กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต” โดยมาตรา 6 มีจุดมุ่งหมายให้การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข มาตรา 9 กำหนดให้การจัดการศึกษายึดหลักความมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

สำหรับสาระบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัย กลุ่มเด็กด้อยโอกาส และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

มาตรา 10 วรรคสอง การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลผู้ด้อยโอกาส ต้องจัดให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

มาตรา 14 (1) บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์การสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ

มาตรา 18 และ 18 (1) การจัดการศึกษาปฐมวัยและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการและเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษหรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น

มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการจัดการศึกษา ดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2.7 มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ

มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 9(1) กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ เพื่อเป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผลและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งมาตรฐานการศึกษาปฐมวัยตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้กับสถานศึกษาที่เปิดสอนระดับการศึกษา

ปฐมวัยทุกสังกัด โดยมีหลักการในการจัดการศึกษา 5 ประการ (สำนักทดสอบทางการศึกษา, 2554) ได้แก่

1) หลักการพัฒนาเด็กโดยองค์รวม โดยเริ่มจากการพัฒนาด้านร่างกาย สมองสติปัญญา จิตใจและอารมณ์ พัฒนาด้านสังคมให้มีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลและสิ่งแวดล้อมรอบตัว ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์บนวิถีชีวิตของเด็กตามสภาพครอบครัว บริบทของชุมชน สังคม และวัฒนธรรมไทย

2) หลักการจัดประสบการณ์ที่ยืดหยุ่นเป็นศูนย์กลาง โดยจัดการอบรมเลี้ยงดูด้วยความรัก ความเอาใจใส่ และจัดการเรียนรู้ผ่านการเล่นและกิจกรรมที่เหมาะสมกับวัย มีพัฒนาการตามวัยอย่างสมดุล

3) หลักการสร้างเสริมความเป็นไทย โดยการปลูกฝังจิตสำนึกความเป็นคนไทย ความเป็นชาติไทยที่มีวัฒนธรรมอันดีงาม เคารพนับถือและกตัญญูทุกเวทีต่อบิดามารดา มีชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นศูนย์รวมจิตใจ ทำให้เกิดความรักและภาคภูมิใจในตนเอง ครอบครัว ท้องถิ่น และประเทศไทย

4) หลักความร่วมมือ โดยครอบครัว ชุมชน และสถานศึกษา ร่วมมือกันในการอบรม เลี้ยงดู และพัฒนาเด็กให้มีพัฒนาการเหมาะสมกับวัย สามารถดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างมีคุณภาพ และมีความสุข ตลอดจนพร้อมที่จะเรียนรู้ในการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

5) หลักแห่งความสอดคล้อง อุดมการณ์และมาตรฐานในการจัดการศึกษา ปฐมวัยต้องสอดคล้องกับสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา มาตรฐานการศึกษาของชาติ และมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ มีผลบังคับใช้กับสถานศึกษาที่เปิดสอนระดับการศึกษาปฐมวัยทุกสังกัด โดยมีองค์ประกอบ 5 ด้าน 11 มาตรฐาน 51 ตัวบ่งชี้ (สำนักทดสอบทางการศึกษา, 2554) ดังตาราง

ตารางที่ 2.5 มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ

ด้าน	มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้
1. ด้านผู้เรียน	1. เด็กมีพัฒนาการด้านร่างกาย	1. มีน้ำหนักส่วนสูงเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน 2. มีทักษะการเคลื่อนไหวตามวัย 3. มีสุขนิสัยในการดูแลสุขภาพของตน 4. หลีกเลียงต่อสภาวะที่เสี่ยงต่อโรคฯ
	2. เด็กมีพัฒนาการด้านอารมณ์และจิตใจ	1. ร่าเริงแจ่มใส มีความรู้สึกที่ดีต่อตนเอง 2. มีความมั่นใจและกล้าแสดงออก 3. ควบคุมอารมณ์ตนเองให้เหมาะสมกับวัย 4. ชื่นชมศิลปะ ดนตรี การเคลื่อนไหว และรักธรรมชาติ

ด้าน	มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้
	3. เด็กมีพัฒนาการด้านสังคม	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีวินัย รับผิดชอบ เชื่อฟังคำสั่งสอนของพ่อแม่ ครูอาจารย์ 2. มีความซื่อสัตย์ ช่วยเหลือแบ่งปัน 3. เล่นและทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ 4. ประพฤติตนตามวัฒนธรรมไทยและศาสนาที่ตนยึดถือ
	4. เด็กมีพัฒนาการด้านสติปัญญา	<ol style="list-style-type: none"> 1. สนใจเรียนรู้สิ่งรอบตัว ชักถามอย่างตั้งใจ และรักการเรียนรู้ 2. มีความคิดรวบยอดเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้ 3. มีทักษะทางภาษาที่เหมาะสมกับวัย 4. มีทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ 5. มีจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์
2. ด้านการจัดการศึกษา	5. ครูปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล	<ol style="list-style-type: none"> 1. ครูเข้าใจปรัชญา หลักการ และธรรมชาติการจัดการศึกษาปฐมวัย 2. ครูจัดทำแผนการจัดประสบการณ์ที่สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย และสามารถจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่หลากหลาย 3. ครูบริหารจัดการชั้นเรียนที่สร้างวินัยเชิงบวก 4. ครูใช้สื่อและเทคโนโลยีที่เหมาะสมสอดคล้องกับพัฒนาการของเด็ก 5. ครูใช้เครื่องมือการวัดและประเมินพัฒนาการของเด็กอย่างหลากหลาย 6. ครูวิจัยและพัฒนาการจัดการเรียนรู้ที่ตนรับผิดชอบ 7. ครูจัดสิ่งแวดล้อมให้เกิดการเรียนรู้ได้ตลอดเวลา 8. ครูมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับเด็กและผู้ปกครอง 9. ครูมีคุณวุฒิและความรู้ความสามารถในด้านการศึกษาปฐมวัย 10. ครูจัดทำสารนิทัศน์และนำมาไตร่ตรองเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเด็ก
	6. ผู้บริหารปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล	<ol style="list-style-type: none"> 1. ผู้บริหารเข้าใจปรัชญาและหลักการการศึกษาปฐมวัย 2. ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำ และ

ด้าน	มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้
		<p>ความคิดริเริ่มที่เน้นการพัฒนาเด็กปฐมวัย</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. ผู้บริหารใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมและใช้ข้อมูลการประเมินผลหรือการวิจัยเป็นฐานคิดทั้งด้านวิชาการและการจัดการ 4. ผู้บริหารสามารถบริหารจัดการการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา 5. ผู้บริหารส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ 6. ผู้บริหารให้คำแนะนำคำปรึกษาทางวิชาการและเอาใจใส่การจัดการศึกษาปฐมวัยเต็มศักยภาพและเต็มเวลา 7. เด็ก ผู้ปกครอง และชุมชน พึงพอใจผลการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัย
	7. แนวทางการจัดการศึกษา	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีหลักสูตรการศึกษาปฐมวัยของสถานศึกษาและนำสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ 2. มีระบบและกลไกให้ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายตระหนักและเข้าใจการจัดการศึกษาปฐมวัย 3. จัดกิจกรรมเสริมสร้างความตระหนักรู้และเข้าใจหลักการจัดการศึกษาปฐมวัย 4. สร้างการมีส่วนร่วมและแสวงหาความร่วมมือกับผู้ปกครอง ชุมชน และท้องถิ่น 5. จัดสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อพัฒนาเด็กอย่างรอบด้าน
	8. สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดมาตรฐานการศึกษาปฐมวัยของสถานศึกษา 2. จัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มุ่งพัฒนาคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา 3. จัดระบบข้อมูลสารสนเทศและใช้สารสนเทศในการบริหารจัดการ 4. ติดตามตรวจสอบและประเมินผลการ

ด้าน	มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้
		<p>ดำเนินงานคุณภาพภายในตาม มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา</p> <p>5. นำผลการประเมินคุณภาพทั้งภายใน และภายนอกไปใช้วางแผนพัฒนา คุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง</p> <p>6. จัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงาน การประเมินคุณภาพภายใน</p>
3. ด้านการสร้างสังคม แห่งการเรียนรู้	9. สถานศึกษามีการสร้าง ส่งเสริม สนับสนุน ให้สถานศึกษาเป็นสังคมแห่ง การเรียนรู้	<p>1. เป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อพัฒนาการเรียนรู้ ของเด็กและบุคลากรในสถานศึกษา</p> <p>2. เป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อพัฒนาการเรียนรู้ ของเด็กและบุคลากรในสถานศึกษา</p> <p>3. มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ภายในสถานศึกษาระหว่าง สถานศึกษากับครอบครัว ชุมชน และ องค์กรที่เกี่ยวข้อง</p>
4. ด้านอัตลักษณ์ของ สถานศึกษา	10. การพัฒนาสถานศึกษาให้บรรลุ เป้าหมายตามปรัชญา วิสัยทัศน์ และ จุดเน้นการจัดการศึกษา	<p>1. จัดโครงการ กิจกรรมพัฒนาเด็กให้ บรรลุตามเป้าหมาย ปรัชญา วิสัยทัศน์ และจุดเน้นการจัดการศึกษาปฐมวัย</p> <p>2. ผลการดำเนินงานบรรลุตาม เป้าหมาย</p>
5. มาตรการส่งเสริม	11. การพัฒนาสถานศึกษาตามนโยบาย และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาเพื่อ ยกระดับคุณภาพให้สูงขึ้น	<p>1. จัดโครงการ กิจกรรมส่งเสริม สนับสนุนตามนโยบายเกี่ยวกับการจัด การศึกษาปฐมวัย</p> <p>2. ผลการดำเนินงานบรรลุตาม เป้าหมาย</p>

ที่มา : สำนักทดสอบทางการศึกษา (2554)

2.8 แผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

แผนพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) ให้ความหมายกลุ่มชาติพันธุ์ว่า หมายถึง “กลุ่มชนที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์กับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตมีความ แตกต่างด้านต่าง ๆ และมีวัฒนธรรมประเพณีของตนเอง โดยเป็นกลุ่มชนที่ประชากรมีพันธะเกี่ยวข้อง กัน มีลักษณะทางเชื้อชาติ วัฒนธรรมประเพณีและภาษาพูดเดียวกัน รวมตัวกันเป็นพหุวัฒนธรรม มุ่งมั่นในการอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดฐานดินแดนของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของ คนรุ่นสู่คนรุ่นอนาคต”

“กรอบการพัฒนา” ของแผนฉบับนี้ยึดแนวพระราชดำริและปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง พัฒนาคณะและคุณภาพของคนกลุ่มชาติพันธุ์ให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย มีความเป็นอยู่ที่ดี มี

ความมั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดี ชุมชนเข้มแข็ง พัฒนาสวัสดิการสังคมอย่างเท่าเทียม พัฒนาและสร้างจิตสำนึกประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ในการเป็นพลเมืองที่ดี มีสิทธิทั่วไปดังเช่นคนไทยทั่วไป ได้รับการยอมรับ มีภูมิคุ้มกันและมีโอกาสเข้าถึงบริการพื้นฐานต่าง ๆ โดยกำหนด “วิสัยทัศน์การพัฒนา” คือ กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ได้รับการพัฒนาเพื่อมีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้ ดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของตนเองและได้รับสิทธิทางวัฒนธรรม ได้รับการยอมรับ พร้อมก้าวสู่กระบวนการพัฒนาส่วนรวมและก้าวสู่สากล

“กลุ่มเป้าหมายการพัฒนา” ภายใต้แผนการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยประกอบด้วย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มชนชนบนพื้นที่สูงหรือชาวไทยภูเขา กลุ่มตั้งถิ่นฐานในทะเลหรือชาวเล กลุ่มตั้งถิ่นฐานในป่า และกลุ่มตั้งถิ่นฐานบนพื้นราบ สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะและคุณภาพชีวิตของคน” โดยจัดและกระจายบริการสังคมประเภทต่าง ๆ ตามสิทธิพึงมี พึงได้ ของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ พัฒนาช่องทางและโอกาสการเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง จัดการศึกษาเรียนรู้เพื่อพัฒนาคณะทุกช่วงวัย ตั้งแต่วัยเด็กถึงวัยสูงอายุ โดยจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จัดการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียน การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยตามภูมิสังคมแต่ละท้องถิ่น พัฒนาและส่งเสริมสุขภาพอนามัย ส่งเสริมอัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยจัดตั้งศูนย์ศึกษาเรียนรู้อัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ พัฒนาจัดการเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อมการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนและสากล

2.9 แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2558-2560)

แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2558-2560) กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาให้ “ท้องถิ่นจัดการศึกษาตลอดชีวิต มีคุณภาพได้มาตรฐานสากล ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรม อยู่ร่วมกันอย่างปรองดอง สันติสุข และยั่งยืน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมีพันธกิจ 4 ประการ ได้แก่

1) พัฒนาจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ตลอดชีวิต สู่ความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของเด็ก

2) พัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น

3) เสริมสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีความปรองดอง และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ยั่งยืน

4) ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาเพื่อรองรับการท่องเที่ยวในท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยว

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ได้แก่

1) สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาให้เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริม สนับสนุน ให้สังคมท้องถิ่นมีความ
 สมานฉันท์ อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและยั่งยืน

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยว จัดการศึกษาเพื่อรองรับ
 การส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

สำหรับ ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปฐมวัย
 ดังตาราง

ตารางที่ 2.6 ยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์	แนวทางการพัฒนา
1. พัฒนาการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัย (0-3 ปี) ให้ ผู้เรียนมีพัฒนาการอย่างรอบด้านและสมดุลตาม แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	<ol style="list-style-type: none"> 1. สนับสนุน สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน และอาคาร สถานที่สำหรับจัดการศึกษาปฐมวัย (0-3 ปี) ตาม มาตรฐานที่กำหนดอย่างเพียงพอ 2. พัฒนาการจัดการศึกษาปฐมวัย (0-3 ปี) ให้มี คุณภาพได้มาตรฐาน 3. พัฒนาหลักสูตรการศึกษาปฐมวัยตามแนวปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง 4. พัฒนาคู่มือดูแลเด็กให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน วิชาชีพ 5. พัฒนาการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งครูผู้ดูแลเด็กตาม ระบบคุณธรรมให้ครบถ้วนเต็มตามกรอบ อัตรากำลัง 6. พัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีพัฒนาการรอบด้าน สมดุล ตามมาตรฐานการศึกษาปฐมวัย และมีความ พร้อมที่จะเข้าศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา 7. ส่งเสริม สนับสนุนเครือข่ายครูผู้ดูแลเด็กให้มีความ เข้มแข็ง 8. พัฒนาระบบการสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็ง สามารถเข้าไปมีบทบาท
2. พัฒนาการบริหารจัดการขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพได้ มาตรฐานสากล ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียง ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพอย่างมี คุณภาพและได้มาตรฐาน	<ol style="list-style-type: none"> 1. พัฒนาการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มี คุณภาพตามมาตรฐานสากล 2. สนับสนุน สื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน และปัจจัย สำหรับใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความ ต้องการจำเป็นของสถานศึกษาอย่างเพียงพอ 3. พัฒนาการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งครูระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครบถ้วนเต็มตามกรอบ อัตรากำลัง 4. พัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มี คุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพ และมีความสามารถ ในการจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็น สำคัญ

ยุทธศาสตร์	แนวทางการพัฒนา
	5. ส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 6. พัฒนาระบบการนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 7. ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 8. พัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยให้ผู้เรียนมีพัฒนาการรอบด้านสมดุล และมีความพร้อมที่จะเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา
3. พัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น	ส่งเสริม สนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น
4. เสริมสร้างสังคมท้องถิ่นให้มีความสมานฉันท์ อยู่ร่วมกันด้วยความปรองดอง เกิดสันติสุขอย่างยั่งยืน	1. ส่งเสริม สนับสนุนการให้ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่นให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น 2. ส่งเสริม สนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสมานฉันท์และความปรองดองในท้องถิ่น
5. ส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการจัดการศึกษาเพื่อรองรับการท่องเที่ยวให้แก่เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยว	1. ส่งเสริมให้สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยว จัดการเรียนการสอนเพื่อรองรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น 2. ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยว จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อรองรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น

ที่มา : สำนักประสานและพัฒนากิจการการศึกษาท้องถิ่น (2558)

2.10 มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ

มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เป็นมาตรฐานกลางของชาติสำหรับการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัย โดยเกิดขึ้นสืบเนื่องจากรัฐบาลไทยลงนามรับรองอนุสัญญาสิทธิเด็ก ซึ่งมีผลให้ประเทศไทยต้องจัดทำรายงานการดูแลพัฒนาเด็กของประเทศไทยต่อคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ โดยรายงานความก้าวหน้าของการพัฒนาเด็กเล็กเล็กกว่ามีอยู่ทั่วทุกภูมิภาค ทั้งเขตเมือง เขตชนบท ตลอดจนเขตชายแดนที่ห่างไกล และศูนย์เด็กเล็กเล็กของตำรวจตระเวนชายแดน แต่ได้รับการถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับมาตรฐานกลางของชาติ ที่จะเป็นเครื่องมือประกันว่าเด็กเล็กของไทยทุกภูมิภาคจะได้รับการดูแลโดยมีมาตรฐานขั้นต่ำเท่าเทียมกัน จากอนุสัญญาที่กล่าวว่า “เด็กจะต้องไม่ถูกแบ่งแยกด้วยผิวพรรณ พื้นที่ ศาสนา เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การขาดมาตรฐานกลางของชาติจึงเปรียบเสมือนการละเลยการปฏิบัติตามอนุสัญญาสิทธิเด็ก ดังนั้น รัฐบาลจึงมีมติวันที่ 28 เมษายน 2552 ให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการยกระดับศูนย์เด็กเล็ก

และมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, 2554)

ตารางที่ 2.7 มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กแห่งชาติ

มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้
1. การบริหารจัดการศูนย์เด็กเล็ก	<ol style="list-style-type: none"> 1. การบริหารงานอย่างเป็นระบบ 2. การบริหารจัดการบุคลากร 3. การจัดการสภาพแวดล้อมของศูนย์เด็กเล็ก 4. มาตรฐานด้านความปลอดภัยของศูนย์เด็กเล็ก 5. การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม
2. การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมพัฒนาการเด็ก	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาเด็ก 2. การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมพัฒนาการด้านร่างกาย 3. การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมพัฒนาการด้านจิตใจ-อารมณ์ 4. การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมพัฒนาการด้านสังคม 5. การจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมพัฒนาการด้านสติปัญญา
3. คุณภาพเด็ก	<ol style="list-style-type: none"> 1. เด็กมีพัฒนาการด้านร่างกายและสุขนิสัยในการดูแล สุขภาพของตน 2. เด็กมีพัฒนาการทางด้านจิตใจ-อารมณ์ สังคม 3. เด็กได้รับการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์ 4. เด็กมีพัฒนาการด้านสติปัญญา

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (2554)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์มักจำกัดวงอยู่ในสาขามานุษยวิทยาและสังคมวิทยาเป็นส่วนใหญ่ โดยศึกษาในประเด็นอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และพรมแดนชาติพันธุ์ ซึ่งครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการจำแนกกลุ่มชาติพันธุ์ การเรียนรู้และแสดงอัตลักษณ์ชาติพันธุ์ในบริบทต่าง ๆ ความรู้สึกและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ต่างกลุ่มชาติพันธุ์ กระบวนการเปลี่ยนแปลงในทางชาติพันธุ์ (ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ, 2558: ออนไลน์) สำหรับการวิจัยนี้สนใจศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ โดยทำการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาปฐมวัย ตามลำดับ โดยศึกษาในประเด็นดังนี้

(1) รูปแบบการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ โดยบูรณาการวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์เข้าสู่หลักสูตรการศึกษาของท้องถิ่น การผลิตสื่อการเรียนรู้สำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในท้องถิ่น การจัดการศึกษาแบบพหุวัฒนธรรม และการสร้างกระบวนการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หลักสูตรการศึกษาปฐมวัย พ.ศ. 2546

(2) บทบาทของครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการอบรมเลี้ยงดู จัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย เช่น งานศึกษาของเยี่ยมลักษณะ อุดการ และคณะ (2553) เรื่อง การวิจัยและพัฒนาเด็กปฐมวัยแบบองค์รวม โดยใช้ชุมชนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อ. หางดง จ. เชียงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และการสนับสนุนการศึกษาปฐมวัยโดยหน่วยงานภายนอก เช่น หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน สถาบันวิชาการ เป็นต้น เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาปฐมวัย และมีผลต่อความสามารถในการจัดการศึกษาปฐมวัยได้อย่างสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นและความแตกต่างหลากหลายของเด็กปฐมวัย และ งานศึกษาของอภิศรา เล็กสรรเสริญ (2554) เรื่องการบริหารจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการศึกษาปฐมวัยด้วยรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยที่ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรท้องถิ่น ด้านรายได้หรืองบประมาณ ด้านความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เป็นปัจจัยความสำเร็จในการจัดการศึกษาปฐมวัย เป็นต้น

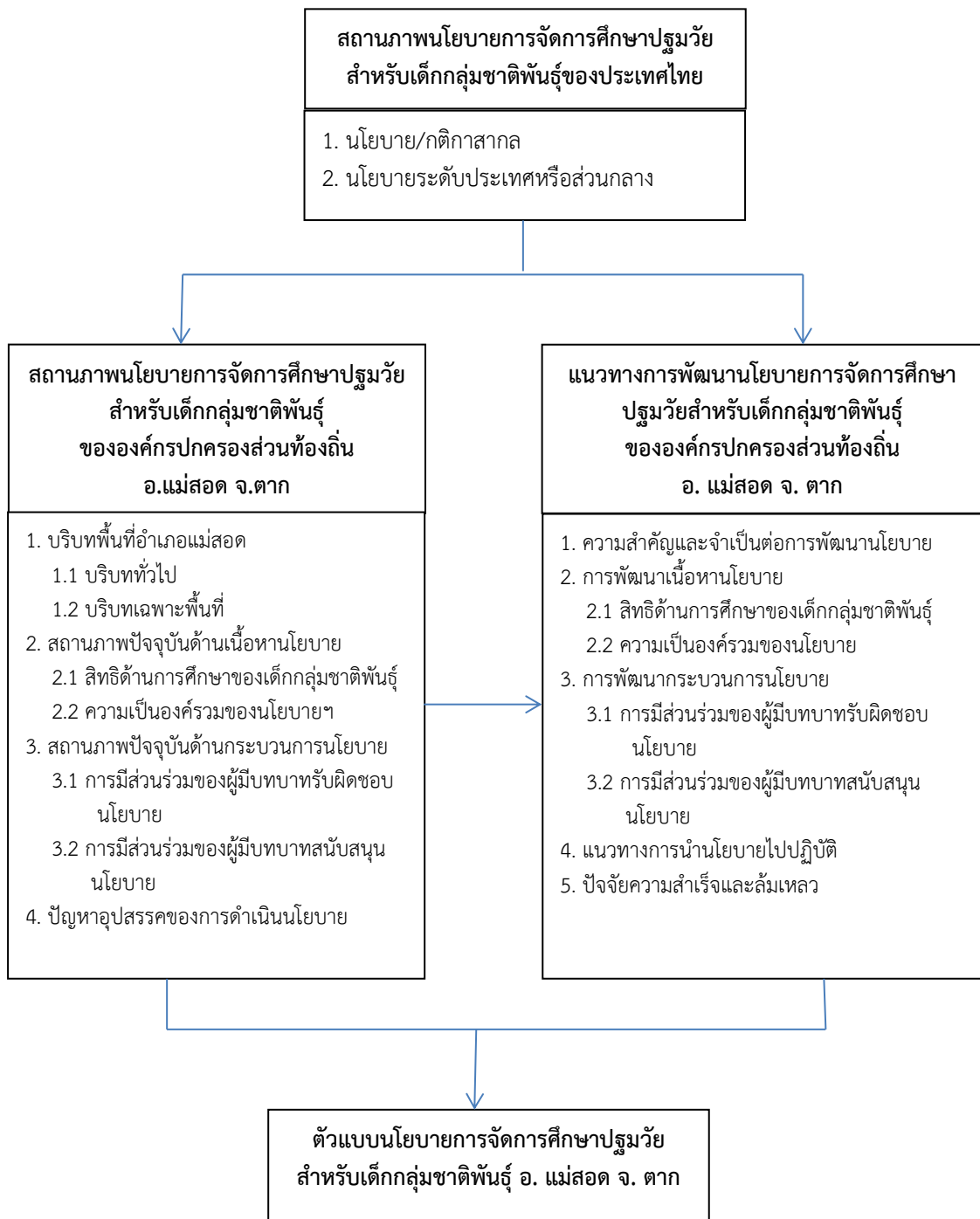
(3) งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการเปิดโอกาสและคุณภาพการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น งานศึกษาของอมรทัต นิรัติศยกุล (2543) เรื่องการจัดการศึกษาเพื่อชนกลุ่มน้อยชายแดนไทย-พม่า กรณีศึกษา อ. เวียงแหง จ. เชียงใหม่ พบว่า โรงเรียนในอำเภอเวียงแหงเปิดโอกาสให้นักเรียนชนกลุ่มน้อยเข้าเรียน แต่ผลการเรียนของเด็กยังอยู่ในเกณฑ์อ่อนถึงปานกลางทุกวิชา ทั้งนี้ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กชนกลุ่มน้อยเป็นการปฏิบัติตามสิทธิเด็กสากลและนโยบายการประกันโอกาสทางการศึกษาและการประกันประสิทธิผลการจัดการศึกษา รวมทั้งผู้บริหารและคณาจารย์มีความเห็นใจและเห็นแก่มนุษยธรรม โดยเชื่อว่าหากเด็กชนกลุ่มน้อยผ่านกระบวนการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาแล้ว เด็กกลุ่มนี้จะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติในอนาคต

(4) งานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในจังหวัดตาก ทั้งนี้ งานวิจัยส่วนใหญ่ศึกษาในประเด็นแรงงานต่างด้าวในมิติผลกระทบทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ปัญหาและการจัดการค้าอพยพผู้ลี้ภัย สภาพการดำรงอยู่ของวิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรม และการปรับตัวด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ สำหรับงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังมีอย่างจำกัดและเน้นศึกษาระดับประถมศึกษา เช่น งานศึกษาของศุภชัย สติรศิลป์ (2527) เรื่องปัญหาการศึกษาของชาวเขาเผ่ามูเซอในบริเวณดอยมูเซอ จ.ตาก พบว่า ชาวเขาเผ่ามูเซอให้ความสนใจและมองเห็นประโยชน์ของการศึกษา แต่ไม่ได้ส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียนเนื่องจากความห่างไกลของเส้นทางคมนาคมระหว่างหมู่บ้านกับโรงเรียน ต่อมาเมื่อมีการสร้างโรงเรียนในหมู่บ้านก็ต้องปล่อยให้ทิ้งร้างเพราะประสบปัญหาขาดแคลนครู เจ้าหน้าที่ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหโดยให้นักเรียนมาเรียนที่โรงเรียนบ้านมูเซอซึ่งตั้งอยู่นอกหมู่บ้าน งานศึกษาของ

ณรงค์ ใจหาญ (2541) เรื่องสภาพความเป็นอยู่และปัญหาของชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง อ. ท่าสองยาง จ. ตาก พบว่า ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงประสบปัญหาด้านคมนาคมและสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขจากภาครัฐในด้านต่าง ๆ ได้ ประสบปัญหาขาดแคลนครู ขาดโรงเรียน และหลักสูตรที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพราะยังมีทัศนคติเชิงลบต่อชาวเขา

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้อาศัยแนวคิดทฤษฎีด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะ ความยุติธรรมทางสังคม ความเสมอภาคทางการศึกษา สิทธิเด็กและสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และวัตถุประสงค์ของการวิจัย มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดโครงการวิจัยสถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยกำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย ดังภาพ



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวความคิดการศึกษาวิจัย

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและภาคสนาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา โดยมีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่กรณีศึกษา นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

เกณฑ์การเลือกพื้นที่ศึกษา

การวิจัยนี้มีเกณฑ์การเลือกพื้นที่ศึกษาโดยอาศัยเกณฑ์ด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะ ได้แก่

1. ด้านความสำคัญหรือการเป็นปัญหาสาธารณะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นเด็กกลุ่มด้อยโอกาสในพื้นที่ชายแดนของประเทศ จำเป็นต่อการได้รับการพัฒนาด้านการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษาตามหลักสิทธิเด็กสากลและสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์
2. ด้านความหลากหลายและความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ และครอบคลุมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาดั้งเดิม และกลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาอาศัยในอำเภอแม่สอด ทั้งแบบถาวรและชั่วคราว
3. ความจำเป็นเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต อำเภอแม่สอดมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ และการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำเป็นต่อการมีแนวทางการพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Document Study)

การวิจัยนี้ทำการศึกษาโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นและชั้นรอง ดังนี้

1.1 ข้อมูลเอกสารชั้นต้น เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เป็นหลักฐานโดยตรง มีลักษณะต้นฉบับ ได้แก่ ก. กติกาสากล อนุสัญญาสากล ข. นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งฯ ของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ ค. บริบทของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ง. นโยบาย แผน และคู่มือการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

1.2 ข้อมูลเอกสารชั้นรอง เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารที่ผ่านการวิเคราะห์หรือตีความจากผู้อื่นมาแล้ว ได้แก่ รายงานการศึกษาวิจัย รายงานสรุปผลการประชุม/สัมมนา รายงาน

ประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและพื้นที่ วารสาร บทความ หนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารมุ่งเน้นเนื้อหารายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ผลการดำเนินการตามนโยบาย สภาพปัญหาอุปสรรค ข้อมูลทั่วไป บริบทและลักษณะเฉพาะของพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก สถานภาพเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่และการจัดการศึกษา และสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการจัดการศึกษา

การศึกษาข้อมูลเอกสารทั้งหมด คณะผู้วิจัยทำการค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยเฉพาะห้องสมุดสถาบันวิจัย เช่น ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น ห้องสมุดมหาวิทยาลัย ศูนย์ข้อมูลหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและพื้นที่ ศูนย์ข้อมูลองค์กรพัฒนาเอกชนด้านกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งส่วนกลางและพื้นที่ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเว็บไซต์

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Work Study)

2.1 กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาวิจัยนี้ คือ กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายผู้มีบทบาท อำนาจหน้าที่ หรือประสบการณ์ เกี่ยวข้องในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก รวมถึงเป็นผู้ให้สิทธิการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีคุณสมบัติการเป็นตัวแทนกลุ่มเป้าหมาย ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive) จากผู้มีตำแหน่งผู้บริหารภาครัฐ ผู้บริหารองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกเป็น 2 กลุ่ม

1) องค์กรภาครัฐที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายด้านการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับพื้นที่ท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก และตัวแทนผู้ปกครอง

ตารางที่ 3.1 กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับท้องถิ่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

กลุ่มเป้าหมาย	ผู้ให้ข้อมูลหลัก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
1. เทศบาลนครแม่สอด	1. นายกเทศมนตรีนครแม่สอด 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
2. เทศบาลตำบลท่าสายลวด	1. นายกเทศมนตรีตำบลท่าสายลวด 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
3. เทศบาลตำบลแม่ตาว	1. นายกเทศมนตรีตำบลแม่ตาว 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา

กลุ่มเป้าหมาย	ผู้ให้ข้อมูลหลัก
4. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ	1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
5. องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ	1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพะวอ 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
6. องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง	1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
7. องค์การบริหารส่วนตำบลดำนแม่ละเมา	1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลดำนแม่ละเมา 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
8. องค์การบริหารส่วนตำบลมहांวัน	1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมहांวัน 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
9. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา	1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
10. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กู่	1. นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแม่กู่ 2. ผู้อำนวยการกองการศึกษา
สถานศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
1. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่หลักของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (เทศบาลนครแม่สอด องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ)	1. หัวหน้าศูนย์/ครูผู้ดูแลเด็ก (2 แห่ง) 2. ตัวแทนเครือข่าย/ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์
2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่รองของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ 1 แห่ง (องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง)	1. หัวหน้าศูนย์/ครูผู้ดูแลเด็ก (1 แห่ง) 2. ตัวแทนเครือข่าย/ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์
3. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ องค์การบริหารส่วนตำบลดำนแม่ละเมา)	1. หัวหน้าศูนย์/ครูผู้ดูแลเด็ก (4 แห่ง) 2. ตัวแทนเครือข่าย/ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์
รวม	30 ราย

2) กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายผู้ให้สิทธิเด็กด้านการศึกษา ผู้มีบทบาท อำนาจหน้าที่ หรือ ประสบการณ์ เกี่ยวข้องโดยอ้อมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ใน “ระดับพื้นที่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” ประกอบด้วย องค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน/ เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์

ตารางที่ 3.2 กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ในระดับท้องถิ่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

กลุ่มเป้าหมาย	ผู้ให้ข้อมูลหลัก
องค์กรภาครัฐส่วนกลาง	
1. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาการเรียนรู้
2. สภานายความ	ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ
องค์กรภาครัฐในพื้นที่	
1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2	ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2
องค์กรพัฒนาเอกชน	
1. สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย	เลขาธิการสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
2. สมาคมรวมศูนย์การศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย	1. ผู้อำนวยการสมาคมรวมศูนย์การศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย 2. หัวหน้ากลุ่มงานฟื้นฟูวัฒนธรรมและการศึกษาทางเลือก สมาคมรวมศูนย์การศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย
รวม	6 ราย

2.2 เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

1) แบบสัมภาษณ์ การวิจัยนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) สำหรับการสัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล (In-depth Interview) และการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยสร้างแบบสัมภาษณ์ โดย (1) ใช้วัตถุประสงค์การศึกษาเป็นแนวทางในการกำหนดข้อคำถาม (2) จัดลำดับข้อคำถามไว้ล่วงหน้าหรือจัดลำดับใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ บรรยากาศการสัมภาษณ์ และเหมาะสมกับผู้ให้ข้อมูลหลักแต่ละราย/กลุ่ม และ (3) ให้อิสระแก่ผู้ให้ข้อมูลหลักในการตอบแบบสัมภาษณ์ และเปิดกว้างสำหรับประเด็นหรือข้อคำถามใหม่ที่เกิดขึ้นระหว่างการสัมภาษณ์ ซึ่งอาจได้มาจากประเด็นที่ผู้ให้ข้อมูลหลักให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญ และอาจได้มาจากผู้วิจัยซักไซ้ไล่เรียงถามผู้ให้ข้อมูลหลัก

สำหรับการสร้างข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ การศึกษาวิจัยนี้มีขอบข่ายคำถาม 2 ประเภท คือ 1) คำถามเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นอยู่หรือสภาพดำรงอยู่ในอดีต-ปัจจุบัน ได้แก่ สภาพข้อเท็จจริง เหตุการณ์ ประสบการณ์ กิจกรรม และผลลัพธ์ 2) คำถามเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็นในอนาคต ได้แก่ แนวคิด เจตนารมณ์ เหตุผล และข้อเสนอการพัฒนาการนโยบาย

แนวคำถามตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวความคิดการวิจัยมีดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1: เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย

คำถามหลัก: นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันมีความเป็นมาอย่างไร และเกี่ยวข้องกับกบตติกาสากลใดบ้าง

คำถามรอง:

1) นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทยมีความเป็นมาอย่างไร

2) ปัจจุบันมีกติกาสากลใดบ้าง และมีนโยบายระดับชาติหรือส่วนกลางฉบับใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

วัตถุประสงค์ที่ 2: เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก

คำถามหลัก: ปัจจุบันสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอมะสอย จังหวัดตาก มีลักษณะอย่างไร ประสบปัญหาใดบ้าง เพราะเหตุใด

คำถามรอง:

1) อำเภอมะสอย จังหวัดตาก มีบริบททั่วไปและบริบทเฉพาะของพื้นที่อย่างไร

2) ปัจจุบันสถานภาพด้านเนื้อหา นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอมะสอย จังหวัดตาก ในประเด็นด้านความยุติธรรมทางสังคมฯ และความเป็นองค์รวมของนโยบายฯ มีลักษณะอย่างไร ประสบปัญหาใดบ้าง เพราะเหตุใด

3) ปัจจุบันสถานภาพด้านกระบวนการนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอมะสอย จังหวัดตาก ในประเด็นด้านบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย และความสามารถในการพิทักษ์สิทธิด้านการศึกษาของกลุ่มชาติพันธุ์ มีลักษณะอย่างไร ประสบปัญหาใดบ้าง เพราะเหตุใด

วัตถุประสงค์ที่ 3: เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก

คำถามหลัก: ในอนาคตหากต้องการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายที่มีบทบาทเกี่ยวข้องมีมุมมองและข้อเสนออย่างไร เพราะเหตุใด

คำถามรอง:

1) ทิศทางหรือแนวโน้มในอนาคตของการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก จะมีลักษณะอย่างไร เพราะเหตุใด

2) การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อรองรับทิศทางการเปลี่ยนแปลงในอนาคต มีความจำเป็นและสำคัญอย่างไร

3) การพัฒนาเนื้อหา นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ควรมีแนวทางพัฒนาอย่างไรในประเด็นต่อไปนี้

(1) ความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา

(2) ความเป็นองค์รวมของนโยบาย

4) การพัฒนากระบวนการนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ควรมีแนวทางพัฒนาอย่างไรในประเด็นต่อไปนี้

5) การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ควรมีแนวทางการนำไปปฏิบัติอย่างไร

6) ความสำเร็จและล้มเหลวของการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือเงื่อนไขใดบ้าง เพราะเหตุใด

วัตถุประสงค์ที่ 4: คำถามหลักคือตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ นโยบายส่วนกลาง และสิทธิเด็กสากลด้านการศึกษา และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จะมีลักษณะอย่างไร

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ที่ 4 เป็นการวิเคราะห์สังเคราะห์วัตถุประสงค์ข้อที่ 1-2 เพื่อนำเสนอตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยที่เหมาะสมสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

หมายเหตุ: แนวคำถามนี้ถูกนำไปปรับเป็นข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ที่เหมาะสมกับผู้ให้ข้อมูลหลักแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

2) แบบสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม เป็นการสังเกตการณ์โดยไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในสถานการณ์ หรือรบกวนการดำเนินไปตามธรรมชาติของปรากฏการณ์ที่กำลังศึกษา สังเกตการณ์เฉพาะส่วนที่ต้องการศึกษาตามกรอบที่กำหนดไว้ และสังเกตการณ์เพื่อตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลหลัก การศึกษาวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยจะทำการสังเกตการณ์สภาพแวดล้อมของพื้นที่สนาม การดำเนินกิจกรรมตามนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ การสร้างการมีส่วนร่วม/พฤติกรรมการตื่นตัว ความสนใจ ความใส่ใจของหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ การมีส่วนร่วมและการตื่นตัวของกลุ่ม/เครือข่ายชาติพันธุ์ต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

3) เครื่องบันทึกข้อมูลภาคสนาม ได้แก่ เครื่องบันทึกเสียง สมุดจดบันทึก กล้องถ่ายรูป และแบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม

เครื่องบันทึกเสียง คณะผู้วิจัยทำการบันทึกบทสัมภาษณ์แบบคำต่อคำจากผู้ให้ข้อมูลหลักทุกกลุ่ม เพื่อบันทึกประเด็นสำคัญ วลีสำคัญ ข้อมูลรายละเอียดตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยเฉพาะข้อมูลหลักสำหรับใช้วิเคราะห์ผลการศึกษา ทั้งนี้ ก่อนเปิดเครื่องบันทึกเสียงการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะทำการขออนุญาตหรือขอความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูลหลักทุกครั้ง/ทุกราย ตามหลักจริยธรรมของนักวิจัย

สมุดจดบันทึก คณะผู้วิจัยทำการบันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์ในประเด็นสำคัญ เขียนแผนภาพแสดงความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงประเด็น เหตุการณ์ ทำการบันทึกผลการวิจัยเบื้องต้น และ/หรือข้อสังเกตการณ์ที่ได้ในแต่ละครั้งของการสัมภาษณ์ข้อมูลภาคสนาม เพื่อนำไปทบทวน เรียบเรียง และใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ผลการศึกษา

กล้องถ่ายรูป คณะผู้วิจัยทำการบันทึกภาพบริบทของพื้นที่สนาม เช่น สภาพแวดล้อมทางกายภาพสถานศึกษา สถานที่สำคัญ สถานที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษาฯ และสถานที่บริบทของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก แผ่นป้าย/สัญลักษณ์/ข้อความการแสดงออก/ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการศึกษาฯ ของกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น การบันทึกภาพนอกจากใช้เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ยังช่วยให้ผู้วิจัยทำความเข้าใจสภาพแวดล้อม/บริบท และผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมจากการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาฯ

แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม เป็นเครื่องมือสำหรับบันทึกข้อมูลข้อค้นพบที่ได้รับของ
 แต่วันจากแหล่งข้อมูลที่เป็นกิจกรรม/สถานที่/บุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการจดจำ
 และทบทวนประเด็นสำคัญเพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีความครบถ้วน ละเอียด ไม่ตกหล่น และ
 สมบูรณ์มากที่สุด แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม ประกอบด้วย แบบบันทึกการสัมภาษณ์และแบบ
 บันทึกการสังเกตการณ์

แบบบันทึกการสัมภาษณ์

แบบบันทึกการสัมภาษณ์	
ชื่อโครงการวิจัย เรื่อง.....	
กลุ่มเป้าหมาย.....	สถานที่สัมภาษณ์.....
ผู้ให้ข้อมูลหลัก.....	วันที่/เดือน/ปี.....
ตำแหน่ง	เวลา.....
หน่วยงาน.....	ผู้สัมภาษณ์.....
ประเด็น/หัวข้อการสัมภาษณ์	ข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์
ข้อคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 1. xxxxxxxxxxxx 2. xxxxxxxxxxxx	
ข้อคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 1. xxxxxxxxxxxx 2. xxxxxxxxxxxx	
ข้อคำถามตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 1. xxxxxxxxxxxx 2. xxxxxxxxxxxx	
ประเด็นอื่น ๆ ที่ได้หรือค้นพบเพิ่มเติมจากภาคสนาม (ถ้ามี) 1. xxxxxxxxxxxx 2. xxxxxxxxxxxx	

แบบบันทึกการสังเกตการณ์

แบบบันทึกการสังเกตการณ์	
ชื่อโครงการวิจัย เรื่อง.....	
กิจกรรมสังเกตการณ์.....	สถานที่สังเกตการณ์.....
บุคคลผู้ถูกสังเกตการณ์.....	วันที่/เดือน/ปี.....
ตำแหน่ง	เวลา.....
หน่วยงาน.....	ผู้สังเกตการณ์.....
ประเด็น/หัวข้อการสังเกตการณ์	ข้อค้นพบที่ได้จากการสังเกตการณ์
การสังเกตการณ์ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1	

1. xxxxxxxxxxxx	
2. xxxxxxxxxxxx	
การสังเกตการณ์ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2	
1. xxxxxxxxxxxx	
2. xxxxxxxxxxxx	
การสังเกตการณ์ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3	
1. xxxxxxxxxxxx	
2. xxxxxxxxxxxx	
ประเด็นอื่น ๆ ที่ได้หรือค้นพบเพิ่มเติมจากภาคสนาม (ถ้ามี)	
1. xxxxxxxxxxxx	
2. xxxxxxxxxxxx	

2.3 การดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนาม

การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามของการวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยยึดถือจริยธรรมนักวิจัยอย่างเคร่งครัด ได้แก่ การขอความยินยอมให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก การรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูลหลัก การยึดหลักความเป็นกลาง ไม่ตัดสินถูก/ผิด และระมัดระวังมิให้มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม รวมทั้งการแสดงตนอย่างกัลยาณมิตรและแสดงความจริงใจกับผู้ให้ข้อมูลหลักทุกกลุ่ม โดยดำเนินการตามขั้นตอนเก็บข้อมูลภาคสนาม ดังนี้

1) ก่อนเข้าพื้นที่สนามข้อมูล คณะผู้วิจัยดำเนินการ (1) ติดต่อประสานงานกับผู้ให้ข้อมูลหลักเพื่อขอรับการยินยอมให้เข้าพบเพื่อสัมภาษณ์ (2) ส่งหนังสือจากมหาวิทยาลัยขออนุญาตเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ (3) ประสานกับผู้ให้ข้อมูลหลักเพื่อบริหารจัดการสัมภาษณ์

2) ระหว่างอยู่ในพื้นที่สนามข้อมูล

(1) กำหนดวันเวลาสถานที่สัมภาษณ์ โดยยึดหลักความสะดวกของผู้ให้ข้อมูลหลัก

(2) เริ่มต้นการสัมภาษณ์ คณะผู้วิจัยแนะนำตัว ชี้แจงวัตถุประสงค์การวิจัย ขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ และทำการสัมภาษณ์ตามแนวสัมภาษณ์หรือคำถามที่เหมาะสมสำหรับผู้ให้ข้อมูลหลักแต่ละกลุ่ม/ราย

(3) คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักแต่ละกลุ่ม/รายอย่างกัลยาณมิตร สร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันตั้งแต่เริ่มต้นจนจบการสัมภาษณ์ โดยการรับฟังอย่างตั้งใจ แสดงความสนใจ ข้อมูลทุกประเด็นที่ผู้ให้ข้อมูลหลักถ่ายทอดออกมา ทั้งประสบการณ์ ความคิดเห็นและอารมณ์ความรู้สึก ใช้คำพูดสร้างบรรยากาศและความไว้วางใจ เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลหลักรู้สึกสบายใจ กระตือรือร้น และเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ อย่างละเอียด ครบถ้วนทุกประเด็นคำถาม

(4) การออกจากพื้นที่สนามข้อมูล คณะผู้วิจัยใช้เกณฑ์คำตอบมาพิจารณาการยุติการสัมภาษณ์ กล่าวคือ ผู้ศึกษาจะทำการสัมภาษณ์จนได้คำตอบซ้ำ ๆ จากผู้ให้ข้อมูลหลัก ก็จะยุติการสัมภาษณ์ นอกจากนี้ คำตอบที่ได้มาเป็นคำตอบครอบคลุมปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาและตามแนวทางของวัตถุประสงค์ แต่หากคณะผู้วิจัยต้องการข้อมูลเพิ่มเติมหรือการยืนยันข้อมูล ก็จะสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักอีกครั้งภายหลังออกจากสนามข้อมูลแล้ว

3) ภายหลังจากจากพื้นที่สนามข้อมูล คณะผู้วิจัยจัดส่งหนังสือขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลหลัก
ทุกรายสำหรับการอนุเคราะห์ข้อมูลสัมภาษณ์ สำหรับบางกรณีคณะผู้วิจัยติดต่อ/สัมภาษณ์เพิ่มเติม
จากผู้ให้ข้อมูลหลัก เพื่อยืนยันหรือตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. หน่วยการวิเคราะห์

หน่วยการวิเคราะห์ ได้แก่ นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง นโยบายที่
เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ (1) นโยบายชาติ
หรือส่วนกลาง และ (2) นโยบายระดับพื้นที่ ได้แก่ นโยบายหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2. แนวทางการวิเคราะห์

การวิจัยนี้มีแนวทางการวิเคราะห์ 2 แนวทาง คือ 1) แนวทางเชิงประจักษ์ ทำการ
วิเคราะห์ตามลักษณะที่เป็นอยู่ เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่ออธิบายว่าอะไรคือปัญหาหรือสิ่งที่
ปรากฏอยู่ โดยพิจารณาจากสาเหตุและผล และนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบการพรรณนา อธิบาย
(ใช้สำหรับวัตถุประสงค์ข้อ 1-2) แนวทางเชิงปทัสฐาน ทำการวิเคราะห์เพื่อเสนอทางเลือกสำหรับการ
แก้ไขปัญหาหรือรับมือกับปัญหาที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต โดยวิเคราะห์สิ่งที่นโยบายควรจะเป็น
(What Public Policy Ought to Be) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปแบบการเสนอแนะเชิงคุณค่าว่า
ในอนาคตการพัฒนานโยบายควรเป็นอย่างไร หรือการวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงสิ่งที่ควรจะเป็นสำหรับ
อนาคต (ใช้สำหรับวัตถุประสงค์ข้อ 3-4)

3. เครื่องมือการวิเคราะห์

การวิจัยนี้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ทำการวิเคราะห์
สังเคราะห์ อธิบายผลการศึกษิตตามวัตถุประสงค์การศึกษาและกรอบแนวความคิดในการศึกษา โดยมี
ขั้นตอน ก. ถอดความจากเครื่องบันทึกเสียงแบบคำต่อคำ ข. นำข้อมูลเอกสารและข้อมูลภาคสนาม ที่
มีเนื้อหาในประเด็นเดียวกัน มาสังเคราะห์ผลรวมกัน แล้วจัดระเบียบหรือกลุ่มข้อมูลตามประเด็นต่าง
ๆ (Categories or Data Organization) โดยใช้วัตถุประสงค์และกรอบแนวความคิดการศึกษาเป็น
แนวทางในการจัดหมวดหมู่ประเด็น ค. วิเคราะห์ข้อมูลเชื่อมโยงเหตุและผล สรุปสาระสำคัญที่ได้จาก
การวิเคราะห์หรือการแสดงข้อมูล (Data Display) อธิบายเนื้อหา และนำเสนอผลการศึกษา

การตรวจสอบคุณภาพการวิจัย

การวิจัยนี้มีการตรวจสอบคุณภาพผลการศึกษา ดังนี้

1. ความแม่นยำเชิงเนื้อหาของผลการศึกษา (content validity) ทำการตรวจสอบ
คุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการสร้างข้อคำถามให้มีความชัดเจนและ
ครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษา ด้วยการเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์และกรอบแนวความคิดการ
วิจัย และเมื่อเขียนรายงานผลการวิจัยเสร็จสิ้นแล้ว ตรวจสอบความตรงประเด็นของเนื้อหา โดย

พิจารณาความสอดคล้องระหว่างคำถามการศึกษา วัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวความคิดการวิจัย และผลการวิจัย

2. ความน่าเชื่อถือของผลการศึกษา ประกอบด้วย ก) การตรวจสอบสามเส้าข้ามแหล่งข้อมูล (Data Triangulation) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ จะทำการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลักหลายรายที่อยู่ในกลุ่มต่าง ๆ โดยสัมภาษณ์ในวันเวลาและสถานที่ต่างกัน เพื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบความสอดคล้องหรือความขัดแย้ง และ ข) การตรวจสอบสามเส้าข้ามวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) ทำการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ แบบไม่มีส่วนร่วม และการศึกษาข้อมูลเอกสาร มาใช้ประกอบกัน เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องและความต่างของข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยเรื่องสถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอมะสออต จังหวัดตาก ประกอบด้วยเนื้อ 4 ส่วน คือ ส่วนแรก สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย ส่วนที่สอง สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออต จังหวัดตาก ส่วนที่สาม แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออต จังหวัดตาก และ ส่วนสุดท้าย ตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออต 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 (สปช.) 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 กฎหมาย ระเบียบต่าง 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” ให้ได้รับโอกาสการพัฒนาด้านการศึกษาอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพเท่าเทียม 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 การพัฒนาทักษะความเป็นพลเมืองโลกจะต้องคำนึงถึงการสร้าง ความสมดุลระหว่างการแข่งขัน (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) นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (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 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาระดับปฐมวัยพื้นฐานอื่น 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 นโยบายการจัดการจัดการคุณภาพการศึกษาปฐมวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

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”** ซึ่งเป็นมติสำคัญที่ได้กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไร้สัญชาติไทยหรือไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร 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 โดยให้จัดและกระจายการบริการการศึกษาตามสิทธิพึงมีพึงได้ของกลุ่มชาติพันธุ์ พัฒนาช่องทางและโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาอย่างทั่วถึง

ข. ด้านคุณภาพการศึกษา แผนแม่บทการพัฒนาชนกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) มีกรอบการพัฒนาคนกลุ่มชาติพันธุ์ตามสิทธิกฎหมายให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีจิตสำนึกในการเป็นพลเมืองไทยที่ดี มีสิทธิหน้าที่ดังเช่นคนไทยทั่วไป โดยกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตของคน จัดศูนย์พัฒนาเด็ก จัดการศึกษาที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดการเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อมการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนและสากล



ภาพที่ 4.1 กติกาสากลและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในปัจจุบัน

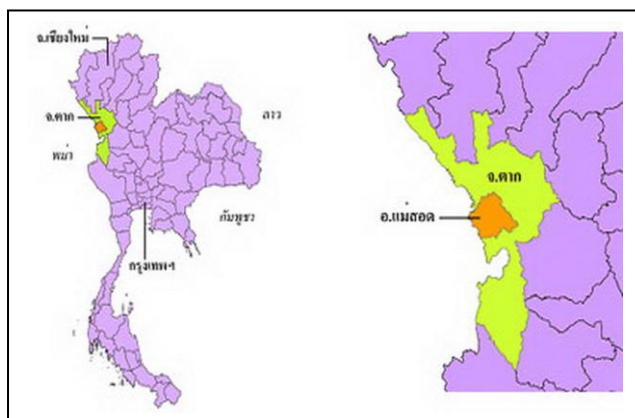
สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอสอด จังหวัดตาก

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 “เมืองสอด” ที่เป็นเมืองหนึ่งซึ่งตั้งประชิดชายแดนราชอาณาจักรสุโขทัย เมืองสอดมีเจ้าเมืองการปกครองชื่อ “พ่อขุนสามชน” คำว่า เมืองสอด 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 อำเภอแม่สอดมีภูมิภาคเป็นที่ราบร้อยละ 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 ทั้งหมดถือเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่อำเภอแม่สอด (ศศิพงศ์ รอดเกษม, 2554: 72)

1.2.4 ทิศทางการพัฒนา

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งเพื่อให้มีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม 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 นครแม่สอดจะมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมในการส่งเสริมการลงทุน 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 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจร่วมกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการได้ หรืออาจจัดตั้งการบริหารในรูปแบบองค์การมหาชน หรืออาจร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้งบริษัทที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการสาธารณูปโภคได้

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

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

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

ขณะที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ....ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการจัดการศึกษา ส่งเสริมการศึกษาของเด็ก เยาวชน

ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดที่ต้องจัดทำเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชน สามารถมีอำนาจจัดทำบริการได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับการเติบโตของเมือง สามารถระทำการในรูปแบบที่ยืดหยุ่นเหมาะสมกับพื้นที่ สามารถผ่านโอนสถานศึกษาในเขตความรับผิดชอบและมีอำนาจในการจัดตั้งสถานศึกษาได้ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดยังสามารถมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามการมอบอำนาจ (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 คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีมติที่ประชุมประกาศกำหนดขอบเขตพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษระดับตำบลที่อยู่ติดชายแดนและไม้ทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดตาก 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 กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กรอบความร่วมมืออิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง และกรอบยุทธศาสตร์ BIMSTEC เป็นต้น กิจการเอกชนที่เป็นเป้าหมายส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก

มีจำนวน 13 กิจการ ได้แก่ (1) อุตสาหกรรมกระดาษ 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 ซึ่งจำเป็นต้องกรปรกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องเตรียมความพร้อมการจัดการปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต 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 แม่ว 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 โดยเข้ามารับการศึกษ จากสถานศึกษาในอำเภอแม่สอด และกลุ่มที่สาม เด็กต่างด้าวที่อาศัยกับครอบครัวฝั่งเมียวดี ประเทศ เมียนมาร์ แล้วข้ามฝั่งแม่น้ำเมยมาเรียนฝั่งแม่สอด ประเทศไทย “แบบเข้ามาเย็นกลับ” ทั้งนี้ เด็ก ต่างด้าวส่วนใหญ่กระจุกอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่สอด ท่าสายลวด และแม่ปะ ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ใน พื้นที่ตำบลรอบนอกอำเภอแม่สอด (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2, 2559ช; อโณทัย ไทยวรรณศรี, 2559: สัมภาษณ์; ภิรมย์ ทองคุ่ม, 2559: สัมภาษณ์)

ปัจจุบันการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอด มีหลายหน่วยงานดำเนินการ สามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ การจัดการศึกษาโดยหน่วยงาน ภาครัฐ และการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภาคเอกชน สำหรับการจัดการศึกษาโดยหน่วยงาน ภาครัฐ ประกอบด้วย (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและ โรงเรียนครอบคลุมพื้นที่ทุกตำบลในอำเภอแม่สอด (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ตากเขต 2 จัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนอนุบาลหรือระดับก่อนประถมศึกษา โรงเรียนในโครงการ พระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ห้างเรียนสาขา และโรงเรียนสาขา (3) กองร้อยตำรวจ ตระเวนชายแดน 346 จัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน (4) กรมการศาสนา จัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนวัด (5) กรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดการศึกษาในรูปแบบศูนย์ เด็กเล็กสำหรับพื้นที่ห่างไกล ส่วนการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภาคเอกชน จัดการศึกษาใน หลากหลายรูปแบบ ได้แก่ (1) ศูนย์การเรียนเด็กต่างด้าวและห้องเรียนสาขา ดำเนินการโดยองค์กร พัฒนาเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลและประสานโดยศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 (2) โรงเรียนเอกชน (3) ศูนย์การเรียนที่มีการ จัดการโดยอิสระ ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่และได้รับการสนับสนุนงบประมาณ จากองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2, 2559ก; สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2, 2559ข)

ภายใต้การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลาย รูปแบบดังกล่าว การวิจัยนี้เน้นศึกษาการจัดการศึกษาปฐมวัยโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีขนาดพื้นที่รับผิดชอบด้านการให้บริการการศึกษาครอบคลุมทั้ง อำเภอแม่สอด มีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่รับบริการการศึกษาครอบคลุมทุกกลุ่มทั้งเด็กชนเผ่าพื้นเมืองที่มี สัญชาติไทยและเด็กต่างด้าวไม่มีสัญชาติ รวมทั้งมีหน่วยบริการหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกระจาย ครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบล นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตาม นโยบายรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ กำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบให้บริการการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย โดยเฉพาะ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในกลุ่มเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งนโยบายการกระจายอำนาจซึ่งมีทิศทางกำหนดให้มี การถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จโดยสมบูรณ์ภายในปี 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

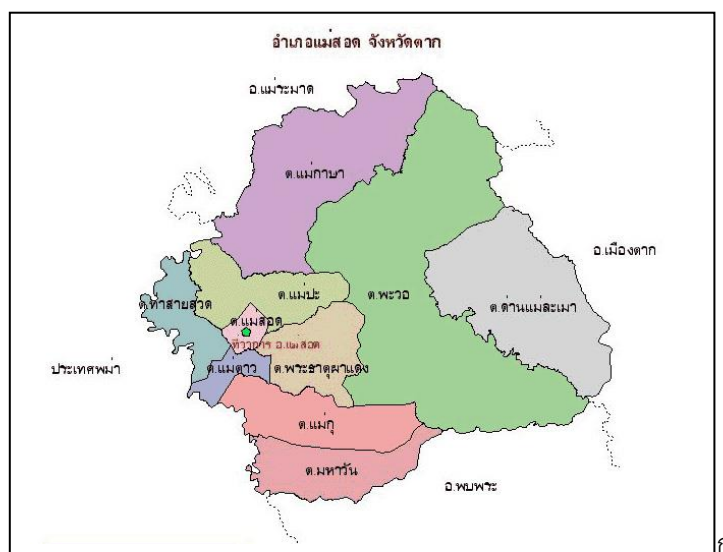
นอกจากนี้ นโยบายการให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ใน พื้นที่รับผิดชอบโดยใช้หลักความเสมอภาคสะท้อนให้เห็นผ่านวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นและผู้บริหาร การศึกษาท้องถิ่น ดังเช่นคำกล่าวของนายกเทศบาลนครแม่สอดที่ว่า “นโยบายการจัดการศึกษาของ เทศบาลนครแม่สอดไม่ได้แบ่งแยกว่าเป็นเด็กกะเหรี่ยง เด็กพม่า 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 สมัครเรียนเราก็รับสมัครเข้ามาไม่ได้ปิดกัน” (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 อำเภอแม่สอด 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	ส่วนใหญ่ เป็น พื้นที่ ราม ร่องลงมาเป็นที่สูงภูเขา	11	2
องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง	78,000	เป็นทั้งพื้นที่ราบและพื้นที่สูงภูเขาป่าต้นน้ำ	7	3
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา	68,934	พื้นที่ราบลุ่มระหว่างภูเขา	16	7
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ	63,750	ติดชายแดนประเทศเมียนมาร์ มีแม่น้ำเมยกั้นพรมแดนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบแม่น้ำสลับด้วยเทือกเขาสูง	9	1
องค์การบริหารส่วนตำบลมทาว	99,394	ติดชายแดนประเทศเมียนมาร์ มีแม่น้ำเมยกั้นพรมแดนส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงภูเขา	12	7
องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ	418,006	พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงภูเขาอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	9	4
องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา	130 ตร.กม.	พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สูงภูเขาสลับซับซ้อนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตากสินมหาราช เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า	10	4

ที่มา: ประมวลจากเอกสารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา การศึกษา 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 แยกบริการงบประมาณในการจัดการศึกษา” (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 รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวข้องขอประชากรเด็กวัยเรียนชั้นปฐมวัยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย 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 องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษาปฐมวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ 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 ทั้งหน่วยงานในพื้นที่อำเภอมะสอยและส่วนกลางส่วนใหญ่มีส่วนร่วมสนับสนุนกิจกรรมการเรียนการสอน เช่น การบริจาควัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนและกีฬา เป็นต้น สนับสนุนทุนการศึกษา สนับสนุนทุนบริจาคก่อสร้างอาคารเรียน สนับสนุนอาหารกลางวัน และการบริจาคเสื้อผ้าสิ่งของเครื่องใช้แก่เด็กในพื้นที่ห่างไกล เป็นต้น

5) เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมทั่วประเทศได้รวมตัวเป็นเครือข่ายใช้ชื่อเรียกว่า สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย ประกอบด้วย กลุ่มชาติพันธุ์ 36 เผ่า (ได้แก่ กะเลิง กะเหรี่ยง กูย ขมุ คะฉิ่น ซอง โซทะวึ่ง ญ้อ ญ้อฮูร ดาราอาง 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 มาเป็นเวลานานแล้ว⁵ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทำให้เพิ่มจำนวนประชากรแฝงมากขึ้น เนื่องจากความสะดวกในการเดินทางข้ามพรมแดนสองประเทศ (สมนึก ชื่นนิยม, 2559: สัมภาษณ์; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์; เสาวนีย์ ยาใจ, 2558: 16; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559, สัมภาษณ์)

ประชากรแฝงในอำเภอแม่สอดเป็นที่คาดการณ์ว่ามีจำนวนนับแสนคน และมีจำนวนมากว่าประชากรชาวไทยที่มีทะเบียนราษฎรในอำเภอแม่สอด 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 ส่วนบางพื้นที่ผู้ปกครองชาวไทยยังมีทัศนคติไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวก็จะมานำบุตรหลานย้ายหนีไปเรียนในสถานศึกษาที่ไม่เด็กต่างด้าว ยิ่งปัจจุบันที่มีการเปิดประชาคมอาเซียนแนวโน้มประชากรแฝงสัญชาติพม่ามีจำนวนมากขึ้นและมีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่เด็กไทยมีแนวโน้มลดจำนวนลง (เทศบาลตำบลท่าสายลวด, 2559: 32, 34, 41; สมนึก ชื่นนิยม, 2559: สัมภาษณ์; บุญส่ง ปัทมพงศ์พร, 2559: 39)

ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นต่างสะท้อนปัญหาเกี่ยวกับประชากรแฝงในอำเภอแม่สอดไปในทิศทางเดียวกันว่า “การใช้งบประมาณท้องถิ่นไปกับประชากรแฝงที่เป็นลูกหลานแรงงานต่างด้าว ถามว่าทำอะไรใหม่ ทำอะไร เป็นภาระที่เราแบกรับ ทั้งยังถูกคนไทยบ่นว่าผมรักแต่ต่างด้าว เขาย้ายลูกหนีไปเรียนที่อื่น ไม่ยอมส่งลูกมาเรียนกับเรา แต่เราจะไม่จัดการศึกษาให้ก็ไม่ได้อีก 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

พื้นที่อำเภอแม่สอดส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ภูเขาสูงและห่างไกลจากตัวเมืองขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยเฉพาะถนนเส้นทางคมนาคม ไฟฟ้า การสื่อสาร และน้ำอุปโภค การบริการสาธารณสุขของภาครัฐเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ประชากรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน นอกจากนี้ ชนเผ่าพื้นเมืองยังมีการตั้งบ้านเรือนเป็นกลุ่มบ้าน (หย่อมบ้านหรือป้อมในภาษาภาคเหนือ) แต่ละกลุ่มบ้านตั้งห่างกันหลายกิโลเมตร กลุ่มบ้านบางแห่งมีลักษณะเป็นหมู่บ้านบริวารหรือชุมชนไม่ทางการ ซึ่งยิ่งทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงหรือรับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐ และขาดโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาทุกระดับ ปัญหาเหล่านี้มีผลต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เช่น ความจำเป็นในการจ้างครูที่เป็นคนในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของท้องถิ่น การขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอน เสื้อผ้า รองเท้า พื้นที่และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับเด็กปฐมวัย การขาดเรียนในฤดูฝนเพราะเส้นทางการเดินทางไม่ปลอดภัย 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) ปัญหาการจัดการขยะอย่างเป็นระบบสถานที่กำจัดขยะตั้งอยู่ในพื้นที่ไม่เหมาะสมและขาดความรู้ในการกำจัดขยะที่ถูกต้อง ประชาชนขาดจิตสำนึกในการกำจัดขยะที่ถูกต้อง (องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ, 2558: 21; เทศบาลตำบลแม่ตาว, 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 มาจากการสังเคราะห์ผลการศึกษาระดับภาคสนามจากผู้บริหารองค์กรภาครัฐส่วนกลาง 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 ในอนาคตปัญหาขยะจะกลายเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่

6) เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าว ส่วนมากอยู่ในครอบครัวรายได้น้อยยากจน ผู้ปกครองอยู่ในภาคเกษตรกรรมและไม่นิยมส่งบุตรหลานเรียนในระดับสูง ดังนั้น หลักสูตรจึงควรเน้นปูพื้นฐานให้เด็กปฐมวัยดำรงชีพด้วยอาชีพเกษตรกรรม ปศุสัตว์ และดำเนินตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงรัชกาลที่ 9

3. การพัฒนากระบวนการนโยบาย

3.1 บทบาทของผู้รับผิดชอบนโยบาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอแม่สอดควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจาก (1) มีพื้นที่ให้บริการการศึกษาครอบคลุมทุกตำบลทั่วทั้งอำเภอ (2) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาแก่เด็กในเขตพื้นที่รับผิดชอบภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพระราชบัญญัติ

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนทั้งนโยบายส่วนกลางที่ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษา โดยเฉพาะนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนา กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560)

3.2 บทบาทของผู้สนับสนุนนโยบาย

3.2.1 ภาครัฐควรสนับสนุนผู้ปกครองและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัยให้ได้มากที่สุด โดยจำแนกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) ผู้ปกครองและชุมชนเฝ้าพื้นเมือง และผู้ปกครองและชุมชนแรงงานต่างด้าว เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับการรับรู้และให้ข้อมูล เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอการจัดการศึกษา เข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนและการพัฒนาสถานศึกษา และมีส่วนร่วมช่วยปลูกฝังการรักถิ่นฐาน การรักครอบครัว ดูแลพ่อแม่ ปู่ย่า ตายาย ผู้สูงอายุ รักชุมชน กล่อมเกลาจิตใจเด็กให้อ่อนโยน และจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และ 2) ผู้ปกครองและชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองมีส่วนร่วมแบบทางการในการจัดการศึกษาปฐมวัยฯ เช่น การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการของท้องถิ่น หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษาของบุตรหลาน เป็นต้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมรูปแบบนี้จำกัดการเข้าร่วมของผู้ปกครองและชุมชนแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคงของชาติ และการขาดกฎหมายไทยรองรับการมีส่วนร่วมของแรงงานต่างด้าวในนโยบายของภาครัฐ

3.2.2 ภาครัฐควรให้เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากมีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การมีตัวแทนเครือข่ายเข้าไปเป็นกรรมการในกลไกระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ เป็นต้น

3.2.3 ภาครัฐส่วนกลางควรสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาร่วมกับภาครัฐ ขณะเดียวกันก็ลดภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว

3.2.4 ภาครัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนให้ชุมชนที่ตั้งบ้านเรือนอาศัยในพื้นที่ห่างไกล มีลักษณะเป็นกลุ่มบ้าน หรือหมู่บ้านบริวาร ขาดโอกาสรับบริการสาธารณะจากภาครัฐ ให้สามารถมีสิทธิการจัดการศึกษาทางเลือกแก่บุตรหลาน หรือสนับสนุนชุมชนจัดการศึกษาด้วยตนเอง ทั้งนี้ รูปแบบการจัดการศึกษาโดยชุมชนมีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามบริบท เช่น รูปแบบการเรียนรู้ตามวิถีปฏิบัติวัฒนธรรมประจำปีหรือวิถีปกติของชนเผ่าพื้นเมือง มีการจัดการเรียนรู้ตามกิจกรรมของปฏิทินในแต่ละเดือน รูปแบบโรงเรียนกับชุมชนจัดการศึกษาร่วมกัน เช่น ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมออกแบบเนื้อหาหลักสูตร กิจกรรมและกระบวนการเรียนรู้ เป็นต้น และรูปแบบชุมชนจัดตั้งโรงเรียนเอง มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย จัดหลักสูตรเอง ออกแบบกระบวนการเรียนการสอนเอง ประเมินผลการศึกษาเอง และจัดหาบุคลากรทางการศึกษาเอง ซึ่งรูปแบบสุดท้ายเหมาะกับชุมชนที่มีความเข้มแข็งและมีฐานะการเงินมั่นคง มีเครือข่ายภายนอกสนับสนุน

4. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ควรมีการจัดตั้งกลไกกลางของอำเภอแม่สอดเพื่อพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์และขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ กลไกดังกล่าวอาจใช้ชื่อเรียก “เครือข่ายนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” หรือ “คณะกรรมการการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยมีเทศบาลนครแม่สอดเป็นแกนหลักหรือแม่ข่ายขับเคลื่อนการปฏิบัติ เนื่องจากมีความพร้อมของบุคลากร ความรู้ นวัตกรรมการบริหารจัดการ นวัตกรรมการจัดการศึกษา 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 ส่วนแนวโน้มการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดจะมีแนวโน้มให้ 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

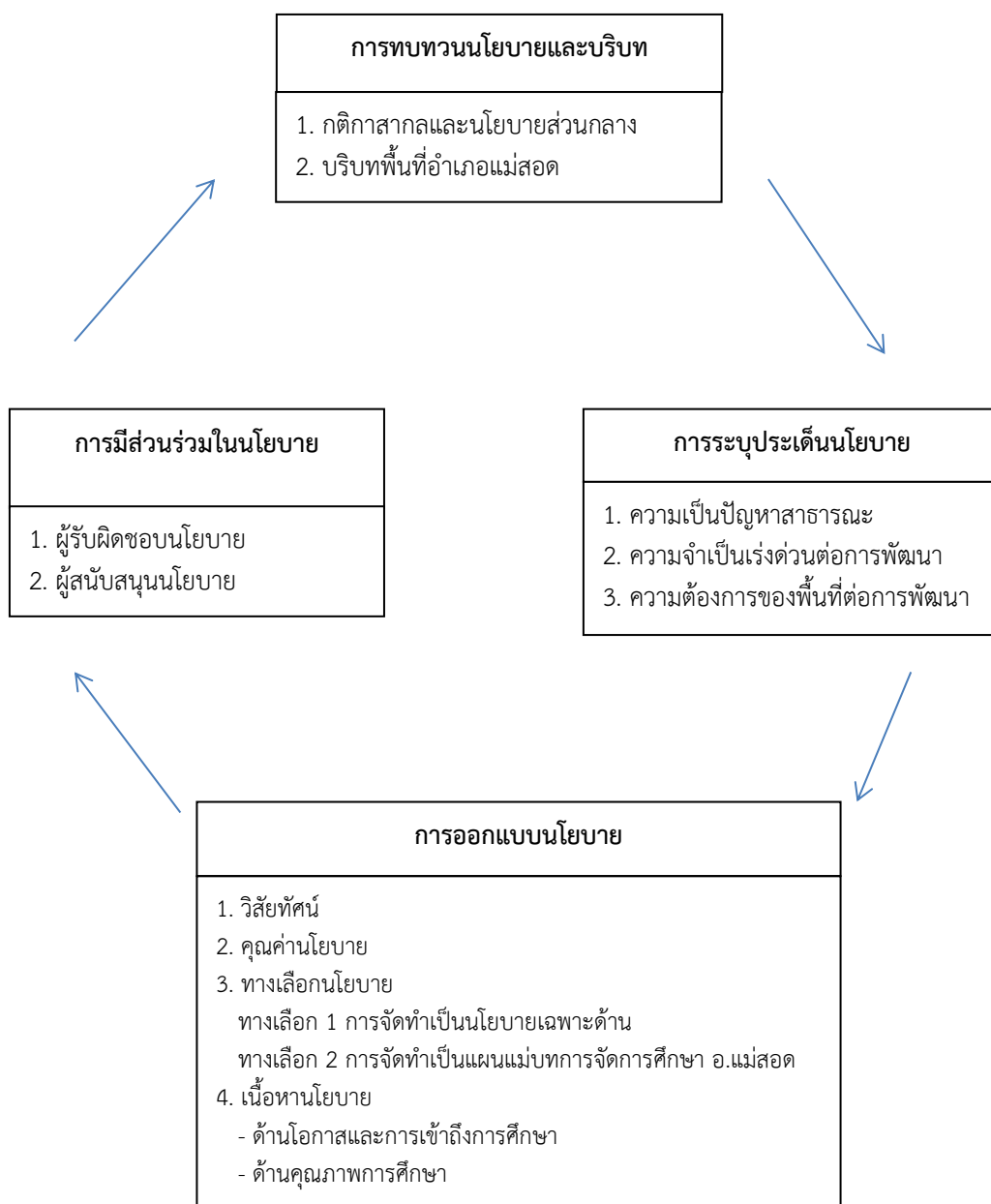
ก. **ด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา** การกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกหมู่บ้าน โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกลพื้นที่สูง พัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมให้สะอาด ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัยจากโรคติดต่อชายแดน

ข. **ด้านคุณภาพการศึกษา** เพิ่มสัดส่วนหลักสูตรท้องถิ่นให้สูงขึ้น ลดสัดส่วนแกนกลางให้น้อยลง สาระการเรียนรู้เน้นการสืบสานอนุรักษ์วิถีชีวิตประเพณีจารีตวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเคารพความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จริยธรรมคุณธรรม การอยู่ร่วมกับผู้อื่น การรักถิ่นฐาน ครอบครัว ชุมชน 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 องค์กรธุรกิจ เอกชน องค์กรภาครัฐอื่น ๆ และเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์



ภาพที่ 4.5 การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

การจัดการศึกษาปฐมวัยเป็นสิทธิพื้นฐานของเด็กทุกคนที่จะต้องได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ ภายใต้กติกาสากล นโยบายและกฎหมายในประเทศ แต่ผลในทางปฏิบัติการจัดการศึกษาปฐมวัยยังประสบปัญหาด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาสที่เป็นเด็กกลุ่มชาติพันธุ์จัดเป็นเด็กที่ขาดโอกาสมากที่สุด ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศไทย โดยเฉพาะอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ครอบคลุมทั้งเด็กชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าว ขณะเดียวกันบริบทของพื้นที่ก็มีลักษณะเฉพาะและเป็นไปอย่างซับซ้อน จึงจำเป็นต้องการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพลวัตนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทยในภาพรวม เพื่อศึกษาสถานภาพ แนวทางการพัฒนา และตัวบ่งชี้ นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมายได้แก่ องค์กรภาครัฐที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยตรงกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครูและตัวแทนผู้ปกครอง และกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายที่มีบทบาทโดยอ้อมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย องค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ การวิจัยนี้ใช้เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล ผลการวิจัยมีดังนี้

5.1 สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย

นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี 2500 โดยกำหนดอยู่ในนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กกลุ่มด้อยโอกาสในพื้นที่สูงพื้นที่ห่างไกล ความเจริญ แต่ยังไม่ได้มีนโยบายเฉพาะด้านหรือนโยบายที่มีสาระบัญญัติระบุถึงเด็กกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง จนกระทั่ง พ.ศ. 2532 เมื่อประเทศไทยเข้าร่วมลงนามสัตยาบรรณสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 รวมทั้งกติกาสากลสำคัญอีก 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1890 และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 กติกาสากลเหล่านี้ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28-29 สิงหาคม พ.ศ. 2543 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560

ทั้งนี้ กติกาสากลและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีสาระบัญญัติด้านสิทธิการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษา ดังนี้

5.1.1 สิทธิทางการศึกษา

กติกาสากลยึดถือหลักการสากลของสหประชาชาติที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และทุกคนมีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ เด็กในฐานะมนุษย์จึงย่อมมีศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ มีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ การจัดการศึกษาปฐมวัยจึงเป็นสิทธิพื้นฐานที่เด็กทุกคนจะต้องได้รับอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยรัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาแก่เด็กร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์ อย่างไรก็ตาม กติกาสากลแต่ละฉบับมีจุดเน้นสำคัญ โดยที่ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 มีจุดเน้นสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชนเผ่าพื้นเมือง รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาและเด็กชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการศึกษาของรัฐทุกรูปแบบและทุกระดับ ครอบครัวและชุมชนชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิร่วมกับรัฐในการจัดการศึกษาแก่เด็ก รัฐมีมาตรการความร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อให้เด็กได้เข้าถึงการศึกษาที่เป็นวัฒนธรรมและภาษาของตน และมีสิทธิในการกำหนดและพัฒนายุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ-สังคมที่มีผลกระทบต่อพวกเขา อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 เน้นการให้สิทธิและการคุ้มครองทางกฎหมายแก่เด็ก การสร้างหลักประกันให้เด็กได้รับสิทธิพื้นฐาน 4 ด้าน ได้แก่ สิทธิการมีชีวิตอยู่รอด สิทธิในการพัฒนา สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง และสิทธิการมีส่วนร่วมเพื่อการเติบโตเป็นผู้ใหญ่และเตรียมตัวรับภาระของสังคม ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990-2015 กำหนดเป้าหมายการขยายการจัดการศึกษาปฐมวัยให้ทั่วถึงเด็กทุกคน และยึดหลักการจัดการศึกษาควบคู่กับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย ฉบับสำคัญได้แก่ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2550-2559 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น พ.ศ. 2558-2560 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28-29 สิงหาคม พ.ศ. 2543 วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2546 และแผนแม่บทการพัฒนาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558 - 2560 นโยบายและกฎหมายเหล่านี้รับรองการให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยทุกคนตามหลักกติกาสากล โดยมีขอบข่ายช่วงอายุเด็กปฐมวัยตั้งแต่ 0-6 ปี

5.1.2 แนวทางการจัดการศึกษา

กติกาสากลให้แนวทางการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงการเข้าถึง โอกาส และคุณภาพทางการศึกษาแก่เด็กทุกคนอย่างทั่วถึง โดยไม่เลือกปฏิบัติด้านเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ต้นกำเนิดของชาติ ชาติพันธุ์ สังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ และสถานะอื่น ๆ ของเด็ก รัฐมีแนวทางปฏิบัติโดยยึดหลักการสำคัญได้แก่ การมีส่วนร่วมและความเป็นประชาธิปไตย ความยุติธรรม ความเสมอภาค การพัฒนาอย่างยั่งยืน และการบริหารจัดการที่เป็นธรรมและด้วยจิตศรัทธา ทั้งนี้ อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และ ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 2015 เน้นให้เห็นว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นเด็กกลุ่มด้อยโอกาสควรเป็นเด็กที่ได้รับ

การดูแลเป็นพิเศษจากรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่การให้คุ้มครองและจัดการความช่วยเหลือพิเศษ ทั้งด้าน การศึกษา การให้สถานที่พัก การละเล่นที่เหมาะสมกับวัยของเด็ก รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วมอย่างเสรีในวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่เด็กกลุ่มด้อยโอกาสควรได้รับโอกาสการ พัฒนาอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพอย่างเท่าเทียม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และรัฐควรเพิ่มการ จัดสรรงบประมาณแก่เด็กกลุ่มด้อยโอกาสมากกว่าเด็กทั่วไป บนฐานหลักความยุติธรรมควบคู่กับหลัก ความเสมอภาค

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของ ประเทศไทยมีการส่งเสริมการขยายโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษาของเด็กปฐมวัย โดยให้ สิทธิแก่เด็กกลุ่มด้อยโอกาสทุกคน หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดบริการการศึกษาอย่างเสมอภาคและ ทัวถึง ส่งเสริมรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลายและยืดหยุ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัด การศึกษาจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ แนวทางการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ นอกเหนือจากมีนโยบายนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 แผนแม่บทการ พัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560 แล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีสำคัญอีกหลายมติ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาแก่เด็กไร้ สัญชาติไทยหรือไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรทุกคน โดยรัฐจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่าย รายหัวแก่สถานศึกษา มติคณะรัฐมนตรีมีผลสืบเนื่องถึงปัจจุบันและมีผลต่อการกำหนดระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 และคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มี สัญชาติไทย พ.ศ. 2552 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็ก กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่รับผิดชอบ

5.2 สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะนัง จังหวัดตาก

5.2.1 บริบทพื้นที่อำเภอมะนัง จังหวัดตาก

อำเภอมะนัง จังหวัดตาก เป็นอำเภอที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ความมั่นคง และการค้าชายแดน เนื่องจากมีอาณาเขตติดต่อกับเมืองเมียวดี ประเทศเมียนมาร์ และมี ลักษณะเฉพาะของภูมิประเทศเป็นเมืองในหุบเขา ล้อมรอบด้วยภูเขาสูงสลับซับซ้อนสลับหุบเขาสูง แดบ ๆ มีเทือกเขาถนนธงชัยและแม่น้ำเมยเป็นเส้นกั้นพรมแดนของประเทศ อำเภอมะนังยังม ีความสำคัญในเชิงประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยจนกระทั่งถึงสมัยอยุธยา ทั้งในยุคสมัย สมเด็จพระนเรศวรมหาราชและสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช รวมถึงมีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน ของกลุ่มชาติพันธุ์มายาวนาน โดยเฉพาะชาวกะเหรี่ยง ปัจจุบัน อำเภอมะนังมีความหลากหลายของ กลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) ชาวไทยพื้นราบ 2) ชาวไทยภูเขาหรือชนเผ่าพื้นเมือง เช่น ชาวกะเหรี่ยง ม้ง แม้ว มูเซอ ลีซอ ปะหล่อง ฉะอู เป็นต้น 3) ชาวต่างชาติ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่าง ด้าว เช่น ชาวพม่า มอญ กะเหรี่ยง ลาว เป็นต้น และผู้ประกอบการ เช่น ชาวจีน อินเดีย ปากีสถาน เป็นต้น ปัจจุบันอำเภอมะนังมีทิศทางการพัฒนาสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและประชาคม อาเซียน

5.2.2 สถานภาพเนื้อหา นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสัญชาติไทย ได้แก่ เด็กชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูงหรือชาวไทยภูเขา ส่วนใหญ่อาศัยในพื้นที่ตำบลพะวอ ตำบลแม่ละเมา มหาวัน แม่กุ และพระธาตุผาแดง และเด็กกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่ราบ ส่วนใหญ่อาศัยในพื้นที่ตำบลแม่สอด แม่ปะ ท่าสายลวด และแม่ตาว 2) เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือ เด็กต่างด้าว ส่วนใหญ่มีสัญชาติพม่า เชื้อสายพม่า กะเหรี่ยง มอญ ส่วนใหญ่อาศัยกระจุกตัวในพื้นที่ตำบลแม่สอด แม่ปะ และท่าสายลวด ส่วนที่เหลือกระจายตัวอยู่ในตำบลรอบนอกเขตอำเภอแม่สอด

ปัจจุบัน การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอแม่สอด มีหลายหน่วยงานดำเนินการ จำแนกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) การจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดน กรมการศาสนา กรมการศึกษานอกโรงเรียน และ 2) การจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภาคเอกชนซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ เช่น ศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างด้าวและห้องเรียนสาขา โรงเรียนเอกชน ศูนย์การเรียนรู้ที่มีการจัดการโดยอิสระโดยองค์กรพัฒนาเอกชนไทยและ/หรือต่างชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้งานการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีพื้นที่รับผิดชอบจัดบริการการศึกษาครอบคลุมทุกตำบลในอำเภอแม่สอด ครอบคลุมทั้งเด็กชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าว และนโยบายการกระจายอำนาจยังมีทิศทางกำหนดให้มีการถ่ายโอนการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เสร็จโดยสมบูรณ์ในอนาคต

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการให้สิทธิการศึกษาแก่เด็กทุกคนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ เป็นการดำเนินนโยบายผ่านแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาสามปี แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา และแผนพัฒนาการศึกษาสามปี โดยใช้หลักความเสมอภาคในการจัดการศึกษา หลักการยึดโยงกับนโยบายระดับบน (กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ) และหลักมนุษยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถรับสมัครเด็กต่างด้าวไร้สัญชาติเข้าเรียนได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ สถานศึกษา ครูและอาคารสถานที่ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงจัดลำดับความสำคัญให้บริการการศึกษาแก่เด็กไทยทั่วไป และเด็กชนเผ่าพื้นเมืองสัญชาติไทยก่อน นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้ยึดโยงอ้างถึงกติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ (ยกเว้นเทศบาลนครแม่สอด) สาเหตุเนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางมิได้ถ่ายทอด เผยแพร่กติกาสากลและนโยบายดังกล่าวสู่ท้องถิ่น หรือหากถ่ายทอดแล้ว แต่ไม่ทั่วถึง ครอบคลุม และต่อเนื่อง ขณะเดียวกันบุคลากรท้องถิ่นมีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง ทำให้ขาดความต่อเนื่องของความรู้เกี่ยวกับกติกาสากลและนโยบายที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

5.2.3 สถานภาพกระบวนการนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออต จังหวัดตาก

สถานภาพกระบวนการนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอมะสออต จังหวัดตาก ประกอบด้วย

1) ผู้รับผิดชอบนโยบาย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบาย ทั้งการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลนโยบายตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการส่งเสริมและสนับสนุนจากนโยบายรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะเด็กด้อยโอกาส อย่างไรก็ตาม นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีการกำหนดเป็นนโยบายเฉพาะ แต่ดำเนินการในรูปแบบนโยบายการจัดการศึกษาทั่วไปผ่านแผนพัฒนาสามปีและแผนพัฒนาการศึกษาสามปี โดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มาเป็นแนวทางปฏิบัติ ส่วนกลไกหลักที่รับผิดชอบนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น และกลไกสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในนโยบาย เช่น ประชาคมท้องถิ่น คณะอนุกรรมการองค์กรประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 เป็นต้น

2) ผู้มีส่วนร่วมในนโยบาย เด็กปฐมวัยไม่สามารถใช้สิทธิตนเองในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเอง สิทธิการจัดการศึกษาโดยเข้าไปมีส่วนร่วมในนโยบายจึงเป็นของผู้ให้สิทธิแก่เด็ก ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ปกครองและชุมชน โดยมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ทั้ง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย โดยที่ (1) ชุมชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในรูปแบบทางการ เช่น การมีตำแหน่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา เป็นต้น การมีส่วนร่วมในรูปแบบไม่ทางการ เช่น การแสดงความความคิดเห็น ให้ข้อมูล สะท้อนปัญหาและข้อเสนอเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษา เข้าร่วมกิจกรรมกับสถานศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมรูปแบบทางการจำกัดเฉพาะชุมชนและผู้ปกครองชนเผ่าพื้นเมืองที่มีสัญชาติไทย แต่การมีส่วนร่วมรูปแบบไม่ทางการครอบคลุมถึงผู้ปกครองเด็กต่างดาว (2) องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ มีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษาของหน่วยงานภาครัฐ เช่น บริจาคงบประมาณ ความรู้ เทคโนโลยี อุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น (3) องค์กรธุรกิจเอกชนและกลุ่มหน่วยงานอื่น ๆ มีส่วนร่วมสนับสนุนการจัดการศึกษา เช่น บริจาคงบประมาณ ทุนการศึกษา อุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น (4) เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ มีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ การเสนอร่าง พ.ร.บ. สภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.....และการผลักดันข้อเสนอนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ให้มีความสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม สิทธิสากล โดยใช้หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

5.2.4 ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ปัจจุบันอำเภอแม่สอดกำลังประสบปัญหาหลายด้าน ทั้ง 1) ปัญหาด้านบริบท ได้แก่ ปัญหาประชากรแฝง โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว ปัญหาแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในอำเภอแม่สอดและอำเภอติดชายแดนที่เหลือ ปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน ปัญหาข้อจำกัดของสภาพภูมิศาสตร์และการขาดโครงสร้างพื้นฐาน และปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาขยะ ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น รวมถึงเงื่อนไขการพัฒนาพื้นที่จากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ประชาคมอาเซียน และแนวโน้มการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งปัญหาและเงื่อนไขเหล่านี้มีผลต่อการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอด 2) ปัญหาเชิงนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งข้อจำกัดในการขยายโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา ซึ่งยังมีสภาพความเหลื่อมล้ำระหว่างเด็กไทยทั่วไปกับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบาย หลักสูตร และมาตรฐานการศึกษาจากส่วนกลางกับบริบทพื้นที่ ปัญหาการบริหารจัดการการศึกษา โดยเฉพาะการขาดแคลนครูและงบประมาณ

5.3 แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประกอบด้วย

1) ความสำคัญและความจำเป็นต่อการพัฒนานโยบาย

(1) ความสำคัญเชิงหลักการการพัฒนานโยบาย ได้แก่ “หลักการการจัดการศึกษา” ที่ยึดหลักความเสมอภาคควบคู่กับหลักความยุติธรรม มุ่งเน้นการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะระหว่างเด็กในเมืองกับเด็กในพื้นที่ห่างไกล “หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการจัดการเชิงพื้นที่” โดยการเพิ่มอำนาจการจัดการศึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐระดับพื้นที่ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 และ “หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ความจำเป็นของการพัฒนานโยบาย เกิดจากเงื่อนไขการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบทพื้นที่ และปัญหาเชิงนโยบายการจัดการศึกษาที่กำลังประสบในปัจจุบัน

2) การพัฒนาเนื้อหา นโยบาย

(1) การพัฒนาโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา ควรกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกหมู่บ้าน พัฒนาอาคารสภาพแวดล้อมให้ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยจากโรคติดต่อชายแดน รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติอย่างครบถ้วนและทั่วถึงทุกพื้นที่

(2) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ควรเพิ่มสัดส่วนหลักสูตรท้องถิ่นให้มากกว่าหลักสูตรแกนกลาง เน้นทักษะภาษาไทย อังกฤษ พม่า ชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จัดหลักสูตรให้สอดคล้องประเพณีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ ปลุกฝังจิตสำนึกรักถิ่นฐานครอบครัว ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และมีจิตสาธารณะ พัฒนาแหล่งเรียนรู้ในชุมชน และส่งเสริมการศึกษาโดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

3) การพัฒนากระบวนการนโยบาย

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนานโยบาย เนื่องจากมีพื้นที่บริการการศึกษาครอบคลุมทุกตำบลทั้งอำเภอ มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาแก่เด็กในเขตพื้นที่รับผิดชอบภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามกฎหมายและนโยบายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) ผู้สนับสนุนนโยบายควรมาจากทุกภาคส่วน

ก. ภาครัฐ ควรสนับสนุนผู้ปกครองและชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัยให้ได้มากที่สุด ใน 2 รูปแบบ คือ ผู้ปกครองและชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง และแรงงานต่างด้าว เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายใน “รูปแบบไม่ทางการ/กึ่งทางการ” เช่น การรับรู้และให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมกิจกรรมของสถานศึกษา เป็นต้น ผู้ปกครองและชุมชนชนเผ่าพื้นเมือง เข้ามามีส่วนร่วมใน “รูปแบบทางการ” เช่น การเป็นผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษา หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของบุตรหลาน เป็นต้น ส่งเสริมเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ สนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในอำเภอแม่สอดเพื่อจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว

ข. ภาครัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนการจัดการศึกษาทางเลือกโดยชุมชน ด้วยรูปแบบที่หลากหลายและยืดหยุ่นสอดคล้องกับบริบท

ค. ภาครัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ให้มากขึ้น

4) แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(1) การพัฒนากลไกกลางของอำเภอแม่สอดเพื่อทำหน้าที่พัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์และการขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ กลไกกลางดังกล่าวอาจอยู่ในรูปแบบ “เครือข่ายนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” หรือ “คณะกรรมการการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก”

(2) เทศบาลนครแม่สอดควรเป็นแกนหลักหรือแม่ข่ายในการพัฒนานโยบายและขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ เนื่องจากมีความพร้อมของบุคลากร ความรู้ ประสบการณ์ และนวัตกรรมการบริหารจัดการการศึกษา

(3) สมาชิกหลักของเครือข่ายประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง และชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ในอำเภอแม่สอด

(4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 ควรทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือพี่เลี้ยง สนับสนุนความรู้วิชาการ เทคโนโลยีการบริหารจัดการ และประสบการณ์ในการจัดการศึกษาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

(5) องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ สถาบันวิชาการ และหน่วยงานอื่น ๆ ควรมีส่วนร่วมสนับสนุนการพัฒนานโยบายและขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ โดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการหรือที่ปรึกษาของกลไกการพัฒนานโยบาย

5) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่ วิสัยทัศน์ของผู้นำหรือผู้บริหารท้องถิ่น การพัฒนาอย่างเป็นระบบและเป็นองค์รวม การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ความร่วมมือของทุกภาคส่วนและการสร้างเครือข่าย และการสนับสนุนจากภาครัฐส่วนกลาง

5.4 ตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

การวิจัยนี้ นำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Process: PDP) มาปรับใช้ในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยกำหนดขอบเขตการพัฒนานโยบายเฉพาะระยะการกำหนดหรือออกแบบนโยบาย (Policy Making and Policy Design) ดังนี้

5.4.1 การทบทวนนโยบาย (Policy Review)

1) การทบทวนกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง

(1) กติกาสากลที่ใช้เป็นกรอบหรือเกี่ยวข้องในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับกลุ่มเด็กชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มี 3 ฉบับสำคัญ ได้แก่ ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1890 ซึ่งมีสาระบัญญัติให้การรับรองสิทธิด้านการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ โดยรัฐมีหน้าที่ประกันสิทธิแก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางชาติ ชาติพันธุ์ และสถานะ

(2) นโยบายส่วนกลางที่ใช้เป็นกรอบในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีมากมายหลายฉบับ แต่นโยบายการจัดการศึกษาที่มีสาระบัญญัติเกี่ยวข้องกับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อย่างสำคัญ ได้แก่ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560 นโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้กติกาสากล โดยมีสาระสำคัญให้รัฐยอมรับสิทธิเด็กบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียม ให้บริการการศึกษาอย่างเสมอภาคทั่วถึง และเป็นธรรม เพื่อให้เด็กมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยจัดให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์เป็นเป้าหมายหนึ่งของกลุ่มเด็กด้อยโอกาส

2) การทบทวนบริบทพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

บริบทของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้แก่ 1) บริบทเฉพาะของพื้นที่ ประกอบด้วย (1) ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มแรงงานต่างด้าว แนวโน้มการเพิ่มจำนวนของประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ (2) ลักษณะภูมิประเทศที่เป็นเมืองในหุบเขา พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเทือกเขาสูงชันสลับซับซ้อน และการเป็นพื้นที่การค้าชายแดนเขตติดต่อประเทศเมียนมาร์ 2) ทิศทางการพัฒนาของอำเภอแม่สอดในการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและการเข้าร่วมประชาคมอาเซียนเป็นปัจจัยเอื้อให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศ เพื่อนบ้านข้ามพรมแดนมาอาศัย อำเภอแม่สอดมากขึ้น ส่วนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดจะมีส่วนเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น และจะส่งผลให้สามารถจัดบริการการศึกษาได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพมากขึ้น

5.4.2 การระบุประเด็นนโยบาย (Policy Issues Identification)

ความสำคัญของพื้นที่อำเภอแม่สอด ความเป็นปัญหาสาธารณะ ความจำเป็นเร่งด่วน และความต้องการของพื้นที่ที่มีต่อการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์สามารถจัดเรียงลำดับความสำคัญจากมากสุดไปสู่น้อยสุด ได้แก่ (1) สภาพปัญหาประชากรแฝงที่เป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มการเพิ่มจำนวนของประชากรเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ (2) ปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน (3) ปัญหาด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ห่างไกล/พื้นที่สูง (4) ปัญหาคุณภาพการศึกษาเนื่องจากหลักสูตรแกนกลางมีสัดส่วนและการออกแบบหลักสูตรที่ไม่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

5.4.3 การออกแบบนโยบาย (Policy Design)

1) **วิสัยทัศน์** เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับสิทธิการพัฒนา โอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษาเต็มตามศักยภาพ มีพัฒนาการตามวัย รองรับการเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษ แรงงานภาคเกษตรกรรมโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีความรักถิ่นฐาน ครอบครัว ชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และมีจิตสำนึกสาธารณะ

2) **คุณค่านโยบาย** เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับสิทธิการศึกษาปฐมวัยตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาค และความยุติธรรม ตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลและหลักมนุษยธรรม

3) ทางเลือกและเนื้อหาโยบาย

(1) **ทางเลือกนโยบาย** มี 2 ทางเลือก ได้แก่ ทางเลือก 1 การจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่ม ชาติพันธุ์อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้เป็นนโยบายเฉพาะด้าน และ ทางเลือก 2 การจัดทำแผนแม่บทการจัดการศึกษาของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดทำเป็นแผนการศึกษาระยะยาว 20 ปี ครอบคลุมเด็กทุกกลุ่มและการศึกษาทุกระดับ และมีแนวทางการพัฒนาเชื่อมโยงกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและประชาคมอาเซียน

(2) เนื้อหานโยบาย

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

ข. ด้านคุณภาพการศึกษา เพิ่มสัดส่วนหลักสูตรท้องถิ่นให้สูงขึ้น ลดสัดส่วนแกนกลางให้น้อยลง สาระการเรียนรู้เน้นการสืบสานอนุรักษ์วิถีชีวิตประเพณีจารีตวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเคารพความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จริยธรรมคุณธรรม การอยู่ร่วมกับผู้อื่น การรักถิ่นฐาน ครอบครัว ชุมชน เน้นทักษะด้านภาษาอย่างน้อย 4 ภาษา ได้แก่ ไทย อังกฤษ พม่า ชนเผ่าพื้นเมือง และพัฒนาแหล่งเรียนรู้ในชุมชน

5.4.4 การมีส่วนร่วมในนโยบาย (Policy Participation)

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

2) **ผู้สนับสนุนนโยบาย** ได้แก่ ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ เอกชน องค์กรภาครัฐอื่น ๆ และเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์

โดยสรุป การวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวข้องกับ กติกาสากลและนโยบายส่วนกลางหลายฉบับ ขณะที่นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของบริบทหลายประการ ทั้งยังประสบปัญหาด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา ดังนั้น ในอนาคตนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์จึงควรมีความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และเชื่อมโยงกับกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง โดยยึดหลักการสิทธิเด็ก ความยุติธรรม การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

อภิปรายผล

การวิจัยนี้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Development Process: PDP) ตามข้อเสนอของ Dukesshire, S. and Thurtow, J (2002) Office of the Auditor General (2003) Cafcass (2007) และ Ontario Public Service (2014) โดยสอดคล้องในระยะที่ 1 การทบทวนนโยบายและบริบท (Context and Policy Review) โดยการทบทวนกติกาสากลและนโยบายภายในประเทศที่บังคับใช้ในปัจจุบัน และการทบทวนบริบทในด้านลักษณะทั่วไปและเฉพาะ สภาพปัญหาที่เป็นเงื่อนไขไปสู่การพัฒนานโยบาย ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบาย (Policy Issues Identification) ได้แก่ ความสำคัญหรือเป็นปัญหาสาธารณะ ความกว้างขวางครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย และความต้องการพัฒนาของพื้นที่/ท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาประชากรแฝง โรคติดต่อชายแดน การขาดโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา และความต้องการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระยะที่สาม การออกแบบนโยบาย (Policy Design) โดยการริเริ่มพัฒนาประเด็นนโยบายการขยายโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาด้วยการกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยการปรับสัดส่วนและเนื้อหาหลักสูตรแกนกลางกับหลักสูตรท้องถิ่น การจัดสภาพแวดล้อมทางการศึกษาให้

ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยจากโรคติดต่อชายแดน ทั้งนี้ การออกแบบนโยบายยึดหลักการความเสมอภาค ความยุติธรรม การกระจายอำนาจ การจัดการเชิงพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

การวิจัยนี้ไม่สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Development Process: PDP) ตามข้อเสนอของ Dukeshire, S. and Thurtow, J (2002) Office of the Auditor General (2003) Cafcass (2007) และ Ontario Public Service (2014) ในระยะที่ 4 การปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากเป็นระยะที่ดำเนินการหลังระยะการออกแบบนโยบาย แต่กรณีการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในระดับภาพรวมและพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีแนวทางการพัฒนาให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกัน นโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายในทุกระยะและขั้นตอน โดยเฉพาะตั้งแต่ขั้นตอนการระบุประเด็นนโยบายจนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้าย

งานวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุรัสวดี กองสุวรรณ (2539) เยี่ยมลักษณะ อดากร และคณะ (2553) และอภิสร เล็กสรเสริญ (2554) ในแง่ความสำคัญของบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวและชุมชนที่มีต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ สอดคล้องกับงานวิจัยของอมรทัต นิรัติศยกุล (2543) ในแง่การดำเนินนโยบายขยายโอกาสและคุณภาพการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นการปฏิบัติตามสิทธิเด็กและนโยบายส่วนกลาง และการมีมนุษยธรรมของผู้บริหารการศึกษาและครู สอดคล้องกับงานวิจัยของณรงค์ ใจหาญ (2541) ในแง่การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประสบปัญหาด้านคมนาคมและสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการการศึกษาจากภาครัฐ การขาดแคลนครู ขาดสถานศึกษา ขาดหลักสูตรที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรม แต่ไม่สอดคล้องที่ว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เนื่องจาก การวิจัยนี้พบว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานและบุคลากรภาครัฐในพื้นที่ในลักษณะการให้สิทธิการศึกษาอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับเด็กไทยทั่วไป การมีมนุษยธรรม การเสียสละ และการรับภาระในการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะเด็กต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยเฉพาะเทศบาลนครแม่สอด ควรเป็นองค์กรหลักหรือเป็นแกนกลางในการพัฒนานโยบายดังกล่าว

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 ควรเป็นหน่วยงานพี่เลี้ยงด้านการพัฒนานโยบาย ด้านวิชาการ และด้านการบริหารจัดการจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทั้งนี้ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาปัจจุบันและอนาคต

3. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ควรเป็นหน่วยงานกลางด้านการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงวัฒนธรรม สภานายความ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการเผยแพร่ ถ่ายทอด กระจายความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ให้ลงถึงระดับปฏิบัติในพื้นที่ให้มากที่สุด โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรขยายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก
2. ควรขยายผลการศึกษาวิจัยในประเด็นการกระจายอำนาจทางการศึกษา หรือการจัดการเชิงพื้นที่ในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดน พื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่เกาะ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรมภาษาไทย

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2558). แผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. (2556). *ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- กระทรวงศึกษาธิการ. 2548. *เอกสารสรุประเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- กระทรวงศึกษาธิการ. 2552. *คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย. ใน สุรีย์พร พันพิง และมาลี สันภูวรรณ (บรรณาธิการ). *ประชากรและสังคม 2554*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ. (2557). *แนวทางการพัฒนาเด็กปฐมวัย*. 28 พฤษภาคม 2557. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาเด็กปฐมวัย. คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ.
- คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2557). เอกสารแถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ครั้งที่ 2/2557 วันจันทร์ ที่ 17 พฤศจิกายน 2557.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค. (2556). *สรุปผลการเดินทางไปศึกษาดูงานด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการจัดการชนเผ่าในประเทศไทย*. 13 – 15 สิงหาคม 2556 ณ อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี. กรุงเทพฯ: วุฒิสภา.ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ. (2558). *ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์: ความหมายและการเรียกชื่อ*. 29 มกราคม 2558. http://www.sac.or.th/databases/ethnicredb/more_information.php
- ฐิติขจี พิษผล. (2556). *แผนการถ่ายทอดองค์ความรู้เรื่องการพัฒนากำลังพลเพื่อเตรียมความพร้อมรองรับประชาคมอาเซียน: ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน..* กรุงเทพฯ: กระทรวงกลาโหม.
- ดำรงค์ ตุ่มทอง, พชรินทร์ สิริสุนทร, รัตนะ บัวสนธ์ และ ทวีศักดิ์ ศิริพรไพบูลย์ (ม.ป.พ.). ปัญหาเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา : สถานการณ์ความไม่เสมอภาคในสังคมไทย. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. มหาวิทยาลัยนเรศวร. 27 สิงหาคม 2558. <http://human.pn.psu.ac.th/ojs/index.php/eJHUSO/article/viewFile/141/146>
- เทศบาลตำบลท่าสายลวด. (2559). *แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2559-2561*. ตาก: เทศบาลตำบลท่าสายลวด.
- เทศบาลตำบลแม่ตาว. (2559). *แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2559-2561*. ตาก: เทศบาลตำบลแม่ตาว.

- ธีร์ จินกราน (2556). คุณภาพการศึกษาที่เท่าเทียม : บทบาทสำคัญของการพัฒนาทักษะและนิสัยการอ่านที่ดีในระดับประถมศึกษา. *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2556 (Thailand Conference on Reading 2013)*. วันที่ 21-22 มีนาคม 2556, กรุงเทพมหานคร. 27 สิงหาคม 2558. <http://www.tkpark.or.th/stocks/extra/001364.pdf>.
- เปรี๊ยะ กิจรัตน์ภร (2555). *ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไทย : ที่มาและทางออก*. สรุปการบรรยาย “ยกเครื่องการศึกษาไทยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ” วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2555 ณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พิพัฒน์ ยอดพฤติการ. (2558). *อาเซียนไม่ได้มีแค่ AEC*. 29 มกราคม 2558. http://www.cscom.com/article_show.php?id_show=72
- ไพรินทร์ มากเจริญ. (2551). *ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์บริเวณชายแดน: กรณีศึกษาชุมชนในเขตเทศบาล อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ภาสกร อูระแสง. (2558). *ทิศทางการศึกษาของไทยในบริบทประชาคมอาเซียน*. 29 มกราคม 2558. <https://wiki.stjohn.ac.th/groups/aec/wiki/d2461/>
- มูลนิธิรักษ์เด็ก. (2558). *สิทธิเด็กในประเทศไทย*. 29 มกราคม 2558. <http://www.rakdek.or.th/th/news>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2556). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. 2556*. เล่มที่ 130 ตอนพิเศษ 87 ง ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556.
- รีลิสบล็อก. (2559). *แม่สอดพื้นที่ที่มีศักยภาพในการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ*. 30 เมษายน 2559. <http://www.realist.co.th/blog>
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2555). *เมืองพิเศษ แนวคิดและความเป็นไปได้*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศศิพงษ์ รอดเกษม. *กระบวนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรณีศึกษา การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2554). *นโยบายสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีสยิดนุรุลอิสลาม. (2556). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา 3 ปี 2556-2559*. ตาก: เทศบาลนครแม่สอด.
- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีสยิดนุรุลอิสลาม. (2557ก). *รายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา ระดับปฐมวัย ปีการศึกษา 2557*. ตาก: เทศบาลนครแม่สอด.
- ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีสยิดนุรุลอิสลาม. (2557ข). *โครงการตามแผนพัฒนาเด็กแห่งชาติประจำปีการศึกษา 2557*. ตาก: เทศบาลนครแม่สอด.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2554). *รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย. (2557ก). *ธรรมนูญว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย*. เอกสารหลักชุดที่ 2 เวทีสมัชชาระดับชาติว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย ครั้งที่ 1 วันที่ 28 พฤศจิกายน 2557 ณ วิทยาลัยโพธิวิชชาลัย มศว. อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.
- สภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย. (2557ข). *กรอบแผนงานระยะสั้น 1 ปี ของสภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย*. เอกสารหลักชุดที่ 3 เวทีสมัชชาระดับชาติว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองประเทศไทย ครั้งที่ 1 วันที่ 28 พฤศจิกายน 2557 ณ วิทยาลัยโพธิวิชชาลัย มศว. อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2559). แม่สอดพื้นที่ที่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. 30 เมษายน 2559. <http://click.senate.go.th/?p=3153>
- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. (มปป.). *โครงการศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก*. ตาก: สำนักงานเทศบาลเมืองแม่สอด.
- สำนักกิจการชาติพันธุ์. (2550). *ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2. (2559). *รายงานผลการดำเนินงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 ประจำปีงบประมาณ 2558*. ตาก: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2.
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2. (2559ข). *การจัดการศึกษาของศูนย์ประสานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว*. ตาก: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2554ก). *สานฝันเพื่อสิทธิเด็กไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ. (2558). *เขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2554ข). *มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมาตรฐานการศึกษาปฐมวัย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานจังหวัดตาก. (2548). *แผ่นดินสีมหาราชตาก*. ตาก: สำนักงานจังหวัดตาก.
- สำนักงานจังหวัดตาก. (2559). *ข้อมูลทั่วไปจังหวัดตาก*. (30 เมษายน 2559). http://www.tak.go.th/history_maesod.htm
- สำนักงานเทศบาลเมืองแม่สอด. (2554). *ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลนครแม่สอด*. ตาก: กระทรวงมหาดไทย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). *นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). *นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2556ก). *รายงานการติดตามการศึกษาเพื่อปวงชนระดับโลก: ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2556ข). *แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้า ประถมศึกษาปีที่ 1) ตามนโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2555-2559*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2556ค). *การดูแลและการศึกษาเด็กปฐมวัย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *สิทธิเด็กตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ. (2558). *ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ*. ตาก: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ. (2559). *แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2559-2561 โรงเรียนบ้านหนองน้ำเขียว*. ตาก: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ.
- องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา. (2558). *แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2558-2560*. ตาก: องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา.
- องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา. (2559). *แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2559-2561*. ตาก: องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก. (2556). *ข้อมูลพื้นฐานสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก*. ตาก: กระทรวงมหาดไทย.
- อปท นิวส์. (2558). *เขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่ชายแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษตาก แม่สอดโมเดล*. กรุงเทพฯ: อปท นิวส์ ฉบับพิเศษ 2558.

สัมภาษณ์

- คิน โม โม. ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์พม่า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านค้ำภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง. (25 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- จรรยาธิษั วังชัย. หัวหน้าฝ่ายกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เทศบาลตำบลท่าสายลวด. (31 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- ฐาปณีย์ กุฎีรักษ์. หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านค้ำภิบาลองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง. (25 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- ณัฐวรรณ นิกรสันติธรรม. หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านปูแป๊ะ องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ. (30 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- เทอดเกียรติ ชินสรนันท์. นายกเทศบาลนครแม่สอด. (13 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์. บุญส่ง ปัทมพงศ์พร. หัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักปลัดเทศบาลตำบลท่าสายลวด. (31 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- ประกายดาว อนุรักษ์สาคร. ผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านห้วยระพีรัง องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ. (30 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- ไพฑูรย์ อินถาวร. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมหาวัน. (1 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.

- ภิรมย์ ทองคุ่ม. ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เทศบาลนครแม่สอด. (13 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- มณีรัตน์ เขียวงาม. ผู้อำนวยการโรงเรียนสัปปายะศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา. (26 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- มานพ ยะเชียว. นายกองการบริหารส่วนตำบลแม่ปะ. (27 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์. รัชนีกร ยอดสุวรรณ. หัวหน้าฝ่ายกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง. (25 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- วิไลลักษณ์ เยอเบา. หัวหน้ากลุ่มงานฟื้นฟูวัฒนธรรมและการศึกษาทางเลือก สมาคมรวมศูนย์ การศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย. (17 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.
- ศิริลักษณ์ เครือยา. ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ. (27 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.
- ศักดิ์ดา แสนมี. เลขานุการสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย. (17 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.
- สลีลา การไชนา. รักษาการหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมีสยิดนุรุลอิสลาม เทศบาลนครแม่สอด. (1 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.
- สมาน สุยะตุ่น. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่ตาว. (24 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์. สุทธิพร มั่นปาน. นายกองการบริหารส่วนตำบลพะวอ. (15 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- สุพรรณ ไชยา. รักษาการหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแม่ปะ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ. (1 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.
- สุภัทรา ขอบธรรม. ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ. (16 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- สุนทร ไบทอง. (ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา. (16 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- สุรพงษ์ กองจันทิก. อดีตประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น. (4 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- สีคาร คำแยง. นายกองการบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา. (26 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- สีดี ไปงดอยหลวง. ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา. (2 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์. สมรัชนีกร อ่องเอิบ. ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาระบบเรียนรู้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (16 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- สมนึก ชื่นนิยม. นายกองการบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง. (25 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.
- เสาวนีย์ ยาใจ. ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ. (3 มิถุนายน 2559). สัมภาษณ์.
- อโณทัย ไทยวรรณศรี. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2. (23 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.

อภิรดี ปางทองทุ่ง. ครูศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านปางสว่างคำ องค์การบริหารส่วนตำบลพะวง.
(30 พฤษภาคม 2559). สัมภาษณ์.

บรรณานุกรมภาษาต่างประเทศ

- Cafcass. (2007). *Policy Development framework*. Chelsey Bonehill. Dukeshire, S. and Thurlow, J. (2002). *A Brief Guide to Understanding Policy Development for Rural Communities Impacting Policy*. Halifax: Dalhousie University.
- Levin, B. (2003). *Approaches to equity in policy for lifelong learning* [online]. Accessed on 24th August 2015, available at: <http://www.oecd.org/education/school/38692676.pdf>
- Office of the Auditor General. (2003). *A Guide to Policy Development*. Manitoba: Civil Service Commission.
- Ontario Public Service. (2014). *Equity and Inclusive Education in Ontario Schools: Guidelines for policy Development and Implementation*. Ontario: Ministry of Education.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *Ten steps to equity in education* [online]. Accessed on 24th August 2015, available at: <http://www.oecd.org/education/school/39989494.pdf>
- Rawls, J. (1972). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University.
- UNESCO. (2008). *Equity and inclusion in education* [online]. Accessed on 24th August 2015, available at: http://www.unesco.org/bpi/pdf/iatt_equity_inclusion_tools_042008_en.pdf
- United Nations Girls' Education Initiative (UNGEI). (2010). *Equity and inclusion in education* [online]. Accessed on 24th August 2015, available at: http://www.unicef.org/education/files/Equity_and_Inclusion_Guide.pdf
- Wilson, D. (2003). *Human rights: Promoting gender equality in and through education*, Background paper for UNESCO EFA Global Monitoring Report, 2003/4, Paris: UNESCO.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตารางผู้ให้ข้อมูลหลักจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย

ตาราง ก-1 กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับข้อโดยตรงกับนโยบาย
การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

กลุ่มเป้าหมาย/หน่วยงาน	ผู้ให้ข้อมูลหลัก	วันเวลา/สถานที่สัมภาษณ์
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาตาก เขต 2	คุณโอโธทัย ไทยวรรณศรี ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ตาก เขต 2	23 พฤษภาคม 2559 ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาตาก เขต 2
เทศบาลนครแม่สอด	ดร. เทิดเกียรติ ชินสรนันท์ นายกเทศมนตรี	13 พฤษภาคม 2559 ณ เทศบาลนครแม่สอด
	นายภิรมย์ ทองคุ้ม ผู้อำนวยการกอง การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	
	คุณสลีลา การไชนา รักษาการหัวหน้าศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กมัธยมสุวิมลอิสลาม	1 มิถุนายน 2559 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัธยมสุวิมลอิสลาม
คุณมันชุกราน คานมมงคล ประธานชุมชนและประธานศูนย์พัฒนาเด็ก เล็กมัธยมสุวิมลอิสลาม		
ดร. อาริสถาน ไทยอนันต์ ที่ปรึกษาชุมชนมัธยมสุวิมลอิสลาม		
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ	คุณมานพ ยะเขี้ยว นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ	27 พฤษภาคม 2559 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ
	คุณศิริลักษณ์ เครือยา ผู้อำนวยการกอง การศึกษาฯ	
	คุณสุพรรณ ไชยา รักษาการหัวหน้าศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กแม่ปะ	27 พฤษภาคม 2559 ณ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแม่ปะ
เทศบาลตำบลท่าสายลวด	คุณบุญส่ง ปัทมพงศ์พร หัวหน้าฝ่าย อำนาจการ สำนักปลัดเทศบาลตำบลท่า สายลวด	31 พฤษภาคม 2559 ณ เทศบาลตำบลท่าสายลวด
	คุณจรรย์รักษ์ วงศ์ชัย หัวหน้าฝ่ายกอง การศึกษาฯ	
องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ	คุณสุทธิพร มั่นปาน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ	15 พฤษภาคม 2559 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ
	คุณสุภัทรา ขอบธรรม ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ	16 พฤษภาคม 2559 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ
	คุณณัฐวรรณ นิกอร์สันติธรรม ครูศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กบ้านปู่แป๊ะ	30 พฤษภาคม 2559 ณ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านปู่แป๊ะ
	คุณประกายดาว อนุรักษ์สาคร ครูศูนย์ พัฒนาเด็กเล็กบ้านห้วยระพีรัง	30 พฤษภาคม 2559 ณ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านห้วยระพีรัง
	คุณรจนา จิวแก้ว ผู้ปกครองเด็กชาว กะเหรี่ยง	
	คุณอภิรดี ปางทองทุ่ง ครูศูนย์พัฒนาเด็ก เล็กบ้านปางสา่งคำ	30 พฤษภาคม 2559 ณ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านปางสา่งคำ
เทศบาลตำบลแม่ตาว	คุณสมาน สุธะตุน นายกเทศมนตรี	24 พฤษภาคม 2559 ณ เทศบาลตำบลแม่ตาว
องค์การบริหารส่วนตำบลด่านแม่ละเมา	คุณสีคาร คำแยง นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลด่านแม่ละเมา	26 พฤษภาคม 2559 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลด่าน แม่ละเมา
	คุณสุนทร ไบทอง ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ	
	คุณมณีรัตน์ เขียวงาม ผู้อำนวยการ	26 พฤษภาคม 2559

กลุ่มเป้าหมาย/หน่วยงาน	ผู้ให้ข้อมูลหลัก	วันเวลา/สถานที่สัมภาษณ์
	โรงเรียนบ้านส้มป่อยศึกษา	โรงเรียนบ้านส้มป่อยศึกษา
องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง	คุณสมนึก ชื่นนิยม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง	25 พฤษภาคม 2559 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุผาแดง
	คุณรัชนิกร ยอดสุวรรณ ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ	
	คุณธราปณีย์ กุฎีรักษ์ หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านค้ำภิบาล	25 พฤษภาคม 2559 ณ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านค้ำภิบาล
	คุณ คิน โม โม เว (Khin Moe Moe Win) ผู้ปกครองเด็กชาวพม่า	
องค์การบริหารส่วนตำบลมหาวัน	คุณไพฑูรย์ อินถาวร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมหาวัน	1 มิถุนายน 2559 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลมหาวัน
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา	คุณสตี๊ต โปงดอยหลวง ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ	2 มิถุนายน 2559 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กาษา
องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ	คุณเสาวนีย์ ยาใจ ผู้อำนวยการกองการศึกษาฯ	3 มิถุนายน 2559 ณ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่กุ

ตาราง ก-2 กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยอ้อมกับนโยบาย
การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

กลุ่มเป้าหมาย/หน่วยงาน	ผู้ให้ข้อมูลหลัก	วันเวลา/สถานที่สัมภาษณ์
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา	คุณสมรัชนี อ่องเอิบ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการศึกษาและ พัฒนาการเรียนรู้	16 พฤษภาคม 2559 ณ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กทม.
สภาพนายความ	คุณสุรพงษ์ กองจันทิก อดีตประธานคณะอนุกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงาน ข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น	4 พฤษภาคม 2559 ณ สุขาภิบาล 5 เขตบางเขน กทม.
สำนักงานสภานแห่งชาติพัฒนา ประเทศไทย	คุณศักดิ์ดา แสนมี เลขาธิการสภานแห่งชาติพัฒนา ประเทศไทย	17 มิถุนายน 2559 ณ สำนักงานสภานแห่งชาติพัฒนา ประเทศไทย เชียงใหม่
สมาคมรวมศูนย์การศึกษาและวัฒนธรรม ของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย	คุณวิไลลักษณ์ เยอเบา หัวหน้ากลุ่มงานฟื้นฟูวัฒนธรรมและ การศึกษาทางเลือก	17 มิถุนายน 2559 ณ สมาคมรวมศูนย์การศึกษาและ วัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย เชียงใหม่

ภาคผนวก ข

กรณีตัวอย่างการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีตัวอย่างการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เทศบาลนครแม่สอด: ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลาม

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลาม ได้รับการถ่ายโอนจากกรมศาสนาและศึกษาธิการอำเภอแม่สอดมาอยู่ภายใต้การดูแลของเทศบาลนครแม่สอด เมื่อปี พ.ศ. 2538 โดยเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่ตั้งอยู่ใจกลางเมืองแม่สอดและอยู่ใจกลางชุมชนมุสลิมแม่สอด ซึ่งมีความหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งมุสลิมชาวอินเดีย บังคลาเทศ ปากีสถาน พม่า มอญ จีน และกะเหรี่ยง ทั้งนี้ ชาวมุสลิมเข้ามาตั้งถิ่นฐานอาศัยอยู่ในอำเภอแม่สอดตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 โดยส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพมาจากประเทศอินเดีย เข้ามาประกอบอาชีพค้าขาย ทำธุรกิจ เกษตรกรรมและปศุสัตว์ ชาวมุสลิมแม่สอดให้ความสำคัญกับการศึกษาของบุตรหลานเป็นอย่างมาก โดยก่อนหน้ามีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ชาวมุสลิมแม่สอดมีการจัดการศึกษาเด็กปฐมวัยโดยชุมชนร่วมกับผู้นำศาสนา เมื่อมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลาม ชุมชนจึงมีการจัดการศึกษาร่วมกับเทศบาลนครแม่สอด โดยมีนายมันซูรคาน คานมงคล ทำหน้าที่ประธานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กดังกล่าว (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลาม, 2556: 1-4; มันซูรคาน คานมงคล, 2559: สัมภาษณ์)

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลามมีการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาปฐมวัยควบคู่กับหลักการศาสนาอิสลาม ตลอดจนปลูกฝังให้เด็กทุกคนมีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ โดยถือประเทศไทยเป็นถิ่นกำเนิดที่ควรรักและหวงแหนเช่นคนไทย ตามหลักการศาสนาที่สอนไว้ว่า (1) การรักประเทศเป็นส่วนหนึ่งของการศรัทธา (2) เหนือสิ่งอื่นใดพวกเราทั้งหลาย จงรับใช้ประเทศชาติของท่าน และ (3) เราคนไทยไม่ว่าจะเกิดภาคไหน เราคือคนไทย การนับถือศาสนาไม่เป็นอุปสรรคต่อการรักชาติ (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลาม, 2556: 3)

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลามมีการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยตามแผนพัฒนาการศึกษาสามปี แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลนครแม่สอด และโครงการตามแผนพัฒนาเด็กแห่งชาติ โดยยึดโยงกับหลักสิทธิเด็กสากล แผนยุทธศาสตร์แห่งชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิดถึงก่อนเข้าประถมศึกษาปีที่ 1) ตามนโยบายด้านเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2555-2559 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนในการจัดการศึกษาปฐมวัย ทั้งในบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา ชมรมผู้ปกครอง ร่วมวางแผนพัฒนาการศึกษา ร่วมกิจกรรมตามประเพณี ร่วมประชุมผู้ปกครอง ร่วมเป็นวิทยากรท้องถิ่น และร่วมระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลาม, 2557ก: 22; ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลาม, 2557ก: 1-2; สลีลา การไชนา, 2559: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลามประสบปัญหาเชิงนโยบายจากภาครัฐส่วนกลาง เนื่องจากนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่มีความต่อเนื่อง และขาดความชัดเจน ส่งผลต่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่นและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ปัญหาการขาดแคลนครูที่ไม่เพียงพอกับจำนวนเด็ก ปัญหาด้านพื้นที่ที่มีจำกัดและอาคารบางส่วนอยู่ในสภาพทรุดโทรมสภาพแวดล้อมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอยู่ท่ามกลางชุมชน ซึ่งจำเป็นต่อการเฝ้าระวังในปัญหา ยาเสพติด อาชญากรรม และปัญหาอื่น ๆ อันอาจเกิดมาจากแรงงานต่างด้าว (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมัสยิดนุรูลอิสลาม, 2556: 9-10; สลีลา การไชนา, 2559: สัมภาษณ์)

2. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ: ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลแม่ปะ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแม่ปะจัดการศึกษาปฐมวัยตามกรอบแผนพัฒนาการศึกษาสามปี และแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ โดยเป็นศูนย์ฯ ตั้งใกล้กับที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ และเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งเด็กชาวไทย เด็กชาวพม่า เด็กชาวกะเหรี่ยงทั้งมีสัญชาติพม่าและไม่มีสัญชาติ เรียนร่วมกัน การจัดการศึกษาจึงใช้ทั้งภาษาไทย ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ ทั้งนี้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลแม่ปะจัดเป็นศูนย์ฯ ที่มีความพร้อมด้านอาคาร สถานที่ สภาพแวดล้อม การจัดบริการและการอำนวยความสะดวกแก่เด็กและผู้ปกครองทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติพันธุ์ อย่างไรก็ตาม ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลแม่ปะประสบปัญหาไม่แตกต่างกับท้องถิ่นอื่น ๆ ในด้านข้อจำกัดของงบประมาณและครูผู้ดูแลเด็ก ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นพยายามจัดการปัญหาดังกล่าว โดยแสวงหาและพัฒนาความร่วมมือกับเครือข่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ เช่น เครือข่ายภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการศึกษา เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ (Migrant Education) มีส่วนร่วมสนับสนุนและพัฒนาความสามารถครูผู้สอนและครูผู้ช่วย เพื่อรองรับเด็กปฐมวัยที่เป็นชาวพม่า กะเหรี่ยง หรือเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในพื้นที่ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของตัวแทนผู้ปกครองเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ลูกหลานแรงงานต่างด้าว ในลักษณะการตั้งผู้นำชุมชน (แบบไม่ทางการ) เพื่อประสานความร่วมมือกับผู้นำชุมชนชาวไทยในการจัดการศึกษาท้องถิ่นและป้องกันปัญหาอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่น (มานพ ยะเชียว, 2559: สัมภาษณ์; ศิริลักษณ์ เครือยา, 2559: สัมภาษณ์; สุพรรณ ไชยา, 2559: สัมภาษณ์; ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลแม่ปะ, 2559: 1)

อย่างไรก็ดี ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลแม่ปะกำลังเผชิญปัญหาท้าทายในการเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งเด็กต่างด้าวในเขตพื้นที่ และนอกเขตพื้นที่ โดยเฉพาะอำเภอตามแนวตะเข็บชายแดนไทย-เมียนมาร์ (อำเภอพบพระ แม่ระมาด อุ้มผาง ท่าสองยาง) ซึ่งส่วนมากเป็นเด็กกลุ่มด้อยโอกาส ทั้งกรณีเด็กกำพร้า เด็กพิการ เด็กบุตรหลานผู้ลี้ภัยและแรงงานต่างด้าว รวมถึงเด็กนอกจากเขตพื้นที่ที่เป็นบุตรหลานชาวพม่าข้ามฝั่งมาเรียนแบบเข้ามา/เย็นกลับ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จะถูกผู้ปกครองหรือสถานสงเคราะห์เอกชนนำมาเข้าเรียนยังศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปะ นอกจากนี้ การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากยังเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กกลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาเหล่านี้แม้เป็นสิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องแบกรับภาระ แต่ในทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น และครูผู้ดูแลเด็ก ต่างมีมุมมองที่สอดคล้องกันว่า “การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ นอกเหนือจากเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยธรรมที่ผู้ใหญ่ควรมีความเมตตาแก่เด็กทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ สัญชาติ ฐานะ และศาสนา” (มานพ ยะเชียว, 2559: สัมภาษณ์; ศิริลักษณ์ เครือยา, 2559: สัมภาษณ์; สุพรรณ ไชยา, 2559: สัมภาษณ์)

3. องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ: ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านปูแป๊ะ บ้านปางสา่งคำ บ้านห้วยระพริ้ง

ตำบลพะวอ¹ ตั้งห่างจากตัวเมืองแม่สอดและอยู่นอกเขตพื้นที่พัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด มีสภาพภูมิศาสตร์เป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อนของเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งมีความหลากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมหรือชาวไทยภูเขา (กะเหรี่ยง แม่ว มูเซอ ลีซอ) และแรงงานต่างด้าว (ชาวพม่า มอญ และกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า) ทั้งนี้ ตำบลพะวอเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัยของชาวไทยภูเขามากที่สุดแห่งหนึ่งของอำเภอแม่สอด² สถานศึกษาส่วนใหญ่จึงมีนักเรียนที่เป็นชาวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม โดยเฉพาะชาวไทยกะเหรี่ยง สำหรับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัย ดำเนินการตามกรอบแผนพัฒนาสามปี แผนพัฒนาการศึกษาสามปี และแผนปฏิบัติงานประจำปีของสถานศึกษา ส่วนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มีนักเรียนกลุ่มชาติพันธุ์มากที่สุด หรือร้อยละ 98 ของนักเรียนทั้งเป็นเด็กชาวไทยภูเขา ได้แก่ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านปูแป๊ะ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านปางสา่งคำ และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้าน โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนบ้านห้วยระพริ้ง โดยมีตัวแทนชุมชนและผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาทั้งในรูปแบบทางการ เช่น การเป็นคณะกรรมการระดับหมู่บ้านและตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการสถานศึกษา และเป็นครูผู้ดูแลเด็ก เป็นต้น และรูปแบบไม่ทางการ เช่น การให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอการจัดการศึกษา และการอุทิศเวลาและร่างกายในการพัฒนาสถานศึกษา เป็นต้น (องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ, 2559: 3; สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์)

ทั้งนี้ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ห้อมล้อมด้วยภูเขาและป่าไม้ ขาดความสะดวกในเส้นทางคมนาคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการสื่อสาร โดยเฉพาะบ้านห้วยระพริ้งและบ้านปางสา่งคำ ซึ่งตั้งอยู่บนที่ราบระหว่างภูเขาสูงชัน ผู้ปกครองส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและมีรายได้น้อย โดยเด็กได้รับสิทธิการศึกษาและได้รับการดูแลจากองค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลพะวอยังประสบปัญหาด้านการขยายโอกาสและคุณภาพทางการศึกษา อาคารสถานที่คับแคบและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสถานศึกษา ขาดพื้นที่ก่อสร้างหรือขยายอาคารเนื่องจากอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีข้อจำกัดของกฎระเบียบและขั้นตอนขออนุญาต ขาดผู้รับเหมาก่อสร้างเนื่องจากไม่คุ้มทุนหากเดินทางไปก่อสร้างในพื้นที่สูง เด็กขาดพัฒนาการทางร่างกายและทักษะการเรียนรู้ ขาดงบประมาณ บุคลากร และมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดจากส่วนกลางไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอยังมีข้อจำกัดในการจัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัยใน

¹ ตำบลพะวอเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชนเผ่าพื้นเมือง (กะเหรี่ยง แม่ว มูเซอ ลีซอ) มาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และมีประวัติศาสตร์ท้องถิ่นสำคัญในสมัยกรุงศรีอยุธยาไทยรบกับพม่า จึงตั้งด่านแม่ละเมา (เขตตำบลพะวอ) โดยมีทหารชาวกะเหรี่ยงชื่อ “พะวอ” นำทัพชาวบ้านสู้รบและสามารถเอาชนะพม่า แต่นายพะวอต้องสิ้นชีพ ต่อมาจึงได้ตั้งชื่อตำบลว่า “พะวอ” และศาลเจ้าพ่อพะวอให้ชาวแม่สอดและประชาชนผู้ศรัทธาได้กราบไหว้ (องค์การบริหารส่วนตำบลพะวอ, 2559: 3)

² ชาวไทยภูเขาส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในในตำบลพะวอ ตำบลด่านแม่ละเมา และอำเภอมหาวัน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

พื้นที่หมู่บ้านอื่น ๆ เนื่องจากขาดสถานศึกษารองรับประชากรเด็กชาวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น (สุทธิพร มั่นปาน, 2559: สัมภาษณ์; สุภัทรา ชอบธรรม, 2559: สัมภาษณ์)

ผู้บริหารท้องถิ่น นายสุทธิพร มั่นปาน (2559: สัมภาษณ์) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพะวอได้กล่าวทิ้งท้ายไว้อย่างน่าสนใจว่า “อนาคตของเด็กขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้ใหญ่ ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาการศึกษาแก่เด็กชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมหรือเด็กไทยภูเขาจึงขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่น ควบคู่กับการกระจายอำนาจจากภาครัฐส่วนกลาง การบริหารจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น และการยึดหลักความยุติธรรมในการจัดการศึกษาแก่เด็กกลุ่มด้อยโอกาส”

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวบุชิตา สังข์แก้ว
วันเดือนปีเกิด	18 ตุลาคม พ.ศ. 2516
วุฒิการศึกษา	2539 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการโครงการและ นโยบาย) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2556 ปรัชญาดุสิตบัณฑิต (สหวิทยาการ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตำแหน่ง	อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
ทุนวิจัย	ทุนงบประมาณแผ่นดินด้านการวิจัย ปีงบประมาณ 2559

ผลงานทางวิชาการ

- บุชิตา สังข์แก้ว. (2559). การกระจายอำนาจตัดสินใจในโครงการภาครัฐกับสิทธิกลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบ: ทฤษฎี บทเรียน และการพัฒนา. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*. 9(2/2559). หน้า 38-73.
- บุชิตา สังข์แก้ว. (2559). บทสำรวจวรรณกรรมสากลเพื่อการคิดทบทวน: การพัฒนาการกระจายอำนาจและนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. *วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต*. 4(1/2559). หน้า 1-17.
- ภาสิรี (บุชิตา) สังข์แก้ว. (2554) การกระจายอำนาจ: บทสำรวจว่าด้วย “ความหลากหลาย เส้นแบ่ง และการพัฒนา” กรณีตัวอย่างการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน. *รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการ การนำเสนอผลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์. การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 12. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*. หน้า 221-247.
- ภาสิรี (บุชิตา) สังข์แก้ว. (2552). การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการสร้างความสุขของชุมชน. *วารสารการพัฒนาท้องถิ่น*. 4(1/2552). หน้า 68-81.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายพันธรักษ์ ผูกพันธ์
วันเดือนปีเกิด	8 มิถุนายน พ.ศ. 2521
ตำแหน่ง	อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
วุฒิการศึกษา	2544 รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2547 Master of Arts in Public Administration and Public Policy, University of York, UK 2552 Master of Philosophy in Politics, University of York, UK 2556 Doctor of Philosophy in Public Policy and Management, University of Manchester, UK
ตำแหน่ง ทุนวิจัย	อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย ทุนงบประมาณแผ่นดินด้านการวิจัย ปีงบประมาณ 2559
ผลงานทางวิชาการ	-