

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญ

กลุ่มชาติพันธุ์เป็นกลุ่มชนที่มีวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของตนเอง อาศัยกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกลจากเมืองหลวง ตะเข็บชายแดน ขอบริมของแผนที่ทางภูมิศาสตร์ พื้นที่สูง และเกาะแก่งในทะเล ซึ่งที่ผ่านมาแม้ภาครัฐมีการดำเนินนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิต แต่กลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มชายขอบของการพัฒนา เป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะตามสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และการจัดสรรทรัพยากร ทั้งยังมีสภาพความยากจน คุณภาพชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และต้องเผชิญปัญหาการกำหนดสถานะบุคคลทางกฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเด็กที่มาจากรอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยเช่นกัน ทั้งเด็กจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมือง ครอบครัวแรงงานต่างด้าว (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558: 1-9; กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554)

โดยกติกาสากลเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ภายใต้กรอบปฏิญญาอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) และกรอบปฏิญญาสากลการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน โดยองค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (World Conference on Education for All, UNESCO) ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดบริการการศึกษาแก่เด็กทุกคนในประเทศอย่างไม่เลือกปฏิบัติในด้านชาติพันธุ์ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ลักษณะทางสังคมและข้อด้อยต่าง ๆ รวมทั้งให้แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาที่เชื่อมโยง ยืดหยุ่น และสอดคล้องระหว่างการพัฒนาภาพรวมกับความหลากหลายของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในแต่ละบริบทพื้นที่ที่มีสภาพการณ์แตกต่างกัน แต่ผลในทางปฏิบัติ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังเป็นเด็กกลุ่มด้อยโอกาสที่อยู่ห่างไกลจากโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา ประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานการพัฒนาเด็กปฐมวัย ขาดนโยบายและมาตรการการจัดการศึกษาที่ชัดเจนสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ขาดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่เพียงพอสำหรับจำนวนเด็ก ทั้งยังประสบปัญหาความหลากหลายของรูปแบบการจัดการศึกษาและความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ การจัดการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมผู้เรียน สถานภาพการศึกษาโดยรวมยังถูกกละเลย ถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ได้ได้รับความยุติธรรมในสิทธิขั้นพื้นฐาน และจัดเป็นกลุ่มเด็กที่ขาดโอกาสมากที่สุดในการเข้าถึงบริการพื้นฐานจากภาครัฐ รวมถึงมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการที่ควรได้รับตามวัย และอาจมีผลสืบเนื่องต่อคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ก: 12; คณะกรรมาธิการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ, 2557: 1-2; กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558; คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค, 2556; มูลนิธิรักษ์เด็ก, 2558: ออนไลน์; กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ, 2558: ออนไลน์; องค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก, 2557)

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าว กติกาสากลในปัจจุบัน ทั้งอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ปฏิญญาสากลการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 2015 และความร่วมมือประชาคมอาเซียนด้านสิทธิและความยุติธรรมทางสังคม ค.ศ. 2015 ต่างให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีแนวทางส่งเสริมโอกาสและพัฒนาคุณภาพการศึกษาสำหรับเด็กทุกคนอย่างไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อการเป็นพลเมืองดีของประเทศ อาเซียน และโลก และเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสร้างความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) ขณะเดียวกันแผนแม่บทการพัฒนา กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) ก็มีเป้าหมายการขยายโอกาสและพัฒนาคุณภาพ การศึกษาอย่างเสมอภาค การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา การพัฒนาจัดการศึกษาที่มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษา ที่มาจากทุกภาคส่วน และการส่งเสริมสิทธิ/ความสามารถในการพิทักษ์สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อร่วม กำหนดอนาคตของบุตรหลานด้านการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ, 2554: 49; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2554ก; สำนักงานเลขาธิการสภา การศึกษา, 2555; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556ข; กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์, 2558)

ทั้งนี้ การดำเนินการตามกติกาสากลและการพัฒนานโยบายดังกล่าว มิได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค และหน่วยงานภาครัฐส่วนท้องถิ่น ภายใต้แนวคิด “การพัฒนาคนควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่” โดยมีนโยบายการจัดการศึกษาที่สอดคล้อง กับบริบท มีกลไกและกระบวนการที่สามารถทำให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์เข้าถึงการศึกษาและมีคุณภาพ อย่างเท่าเทียม กลุ่มผู้ปกครองและเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในการพัฒนา เพื่อการพัฒนา คุณภาพชีวิตที่ดี อันจะเป็นภูมิคุ้มกันภัยและความมั่นคงให้กับทั้งเด็ก ครอบครัว ชุมชน สังคม และ ประเทศ รวมทั้งเป็นการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและเวทีสากลด้านการศึกษาโลก (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: 49; กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์, 2558) อย่างไรก็ตาม การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ย่อม สัมพันธ์กับนโยบายมิติอื่น โดยเฉพาะนโยบายการจัดตั้งพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ¹ “จังหวัดตาก และจังหวัดตราด” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ครอบคลุมทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มแรงงาน ต่างด้าว

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอพบพระ เป็นพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า และเป็นพื้นที่ที่มีประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ สูงเป็นอันดับต้นของประเทศ มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งชาวปาเกญอ (กะเหรี่ยง) เมียน (เย้า) อาข่า (อีโก้) ละหู่ (มุเซอ) ลีซู (ลีซอ) ม้ง ลัวะ ไทยใหญ่ จีนยูนนาน พม่า มอญ โรฮิงญา ซิกข์ และฮินดู เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่มีสิทธิได้รับการศึกษาปฐมวัยในชื่อเรียกรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศูนย์

¹ รัฐบาลมีนโยบายการจัดตั้งพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 พ.ศ. 2558 จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก ตราด สระแก้ว มุกดาหาร และสงขลา และในอนาคตมีแผนการจัดตั้งพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี เชียงราย หนองคาย นครพนม และนราธิวาส (หอการค้าไทย, 2558; ผู้จัดการออนไลน์, 2558)

พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์การเรียนรู้ ศูนย์การศึกษาพิเศษ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น โดยมีความหลากหลายของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรพิเศษในชื่อเรียกอื่น เข้าไปดำเนินการจัดการศึกษา แต่ปัจจุบันเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังประสบปัญหาการเข้าถึงโอกาสและคุณภาพการศึกษา เนื่องจากการเป็นประชากรแฝง สิทธิการศึกษาของเด็กขึ้นอยู่กับสถานะบุคคลทางกฎหมายของผู้ปกครอง ความห่างไกลของเส้นทางคมนาคม รวมทั้งผู้ปกครองขาดการรับรู้ข้อมูลสิทธิด้านการศึกษาของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ (ไพรินทร์ มากเจริญ, 2551; องค์กรบริหารส่วนจังหวัดตาก, 2557; กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558: 8-9, ภาคผนวก ข; ประชาชาติธุรกิจ, 2558ก)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากถูกคาดหวังให้เป็นตัวแบบหรือโมเดลการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สมบูรณ์แบบแห่งแรกของประเทศไทย โดยพื้นที่มีศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรม การค้าชายแดน ระบบโครงข่ายการขนส่ง การท่องเที่ยว และสินค้าการเกษตร ขณะเดียวกันหน่วยงานรับผิดชอบได้จัดเตรียมระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบเครือข่ายอาชีพและขยายการจ้างงาน ระบบรองรับแรงงานต่างด้าว การสร้างความเข้าใจและสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชน การพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ และการเตรียมความพร้อมด้านการสาธารณสุขและการศึกษา การพัฒนาทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเพื่อความมั่นคงและมั่นคงด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายและความแออัดของด่านชายแดน (คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ, 2557; องค์กรบริหารส่วนจังหวัดตาก, 2557; ประชาชาติธุรกิจ, 2558ก; ประชาชาติธุรกิจ, 2558ข; ประชาชาติธุรกิจ, 2558ค)

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตราด ครอบคลุมพื้นที่อำเภอคลองใหญ่ เป็นพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา และมีอาณาเขตติดทะเลอ่าวไทย แม้มีจำนวนและความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ไม่มากเท่าจังหวัดตาก แต่มีกลุ่มชาติพันธุ์ครอบคลุมทั้งกลุ่มชุมชนท้องถิ่น กลุ่มแรงงานต่างด้าว และกลุ่มผู้อพยพพลัดถิ่นสงคราม อาศัยอยู่ในพื้นที่ทั้งแบบถาวรและชั่วคราว โดยมีทั้งชาวเขมรถิ่นไทย/พลัดถิ่น เซเร (ซ่าเร) กระซอง และญวน เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ที่มีสิทธิได้รับการศึกษาปฐมวัยจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในรูปแบบของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและโรงเรียนอนุบาล อย่างไรก็ตาม เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังประสบปัญหาการเข้าถึงโอกาสและคุณภาพการศึกษาเช่นเดียวกับจังหวัดตากแม้จะมีสัดส่วนของจำนวนเด็กน้อยกว่าก็ตาม ทั้งนี้ สาเหตุเกิดจากการให้สิทธิด้านการศึกษายังขึ้นอยู่กับทะเบียนราษฎร การจัดการศึกษายังไม่ครอบคลุมประชากรแฝงซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการจัดการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทหลักในดูแลและจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ ในท่ามกลางสถานการณ์แนวโน้มจำนวนชาวกลุ่มชาติพันธุ์จะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะปัจจัยสาเหตุจากการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งกำหนดให้อำเภอคลองใหญ่เป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม การค้าชายแดน ด้านศุลกากรและเขตปลอดอากร สินค้าประมง และการท่องเที่ยว (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558; ภาคผนวก ข; เทศบาลตำบลคลองใหญ่, 2558: ออนไลน์; ศุภวดี มนต์เนรมิตร, 2552; ผู้จัดการออนไลน์, 2558)

ตารางที่ 1.1 ลักษณะร่วมบางประการของเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด

	นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา	ศักยภาพพื้นที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ	กลุ่มชาติพันธุ์	การเตรียมความพร้อม
จังหวัดตาก	<p>1.กติกาสากล สิทธิเด็กสากล, ปฏิญญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน, กรอบประชาคมอาเซียนด้านสิทธิและความยุติธรรมทางสังคม</p> <p>2. นโยบายส่วนกลาง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12ฯ, นโยบายรัฐบาลด้านเด็กปฐมวัย, นโยบายและ</p>	<p>นิคมอุตสาหกรรม การค้าชายแดน เขตปลอดอากร ระบบโครงข่ายการขนส่งและขนถ่ายสินค้า การท่องเที่ยว สินค้าเกษตร</p>	<p>ปากะญอ เมียน อาข่า ละหู่ ลีซู ม้ง ลัวะ พม่า ไทยใหญ่ จินยูนนาน มอญ โรฮิงญา ชิกซ์ ฮินดู</p>	<p>ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรองรับแรงงานข้ามชาติ ระบบบริการสาธารณะด้านการศึกษาและสาธารณสุข จัดตั้งสำนักงานบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ</p>
จังหวัดตราด	<p>ยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย, แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัยฯ, แผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์, นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ</p> <p>3. นโยบายระดับพื้นที่ แผนปฏิบัติตามนโยบายส่วนกลาง, นโยบายจังหวัด, นโยบายสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา, นโยบายการจัดการศึกษาท้องถิ่น, นโยบายพิเศษหรือบูรณาการ</p>	<p>นิคมอุตสาหกรรม การค้าชายแดน เขตปลอดอากร การท่องเที่ยว สินค้าประมง</p>	<p>เขมรถิ่นไทย/พลัดถิ่น เซเรกระซอง ญวน</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐสำรวจข้อมูลผลกระทบจากเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ</p>

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราดดำเนินการภายใต้นโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำ ยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน และแก้ปัญหาความมั่นคงพื้นที่ชายแดนของประเทศ และมีกลไกรับผิดชอบระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ มีการแบ่งบทบาทหน้าที่การดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยที่ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้เอื้อสิทธิประโยชน์ ผู้จัดโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ และปรับ/กำหนดนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนมีบทบาทด้านการลงทุน การค้า และการสนับสนุนนโยบายด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) ส่วนภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐและเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558)

นอกจากนี้ กรอบประชาคมอาเซียนด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนยังได้กำหนดให้อาเซียนมีการพัฒนาอย่างสมดุลและยั่งยืนในเชิงสังคม-เศรษฐกิจควบคู่กัน เป็นประชาคมที่เอื้ออาทรแบ่งปัน ร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรอาเซียนให้ดีขึ้น โดยอาศัยกรอบความ

ร่วมมือด้านสิทธิและความยุติธรรมทางสังคม เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิกลุ่มคนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มคนด้อยโอกาส ซึ่งกรอบความร่วมมือดังกล่าวมีผลต่อการเตรียมความพร้อมด้านนโยบายการจัดการศึกษาในทุกระดับของประเทศ (พิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์, 2558: ออนไลน์) เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบทางสังคมด้วยนโยบายการจัดการศึกษาที่จำเป็นต้องขยายขอบเขตสู่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ให้ครอบคลุมทุกกลุ่มมากขึ้น โดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเด็กสากลและการสร้างความยุติธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกอาเซียน (รัชพร เลี้ยงประเสริฐ, 2557: 128-129; องค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก, 2557)

จากปรากฏการณ์ของปัญหาและแนวโน้มนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ และการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราดเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตถึงความสำคัญและความจำเป็นต่อการศึกษาก่อนวัยเรียน การศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ฯ 4 ประการ *ประการแรก* กติกาสากลบนหลักการความยุติธรรมทางสังคมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ถือเป็นสิทธิเด็กสากล ที่เด็กทุกคนจะต้องได้รับอย่างเสมอภาค มีคุณภาพ และไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ภายใต้กรอบปฏิญญาอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 แต่สภาพจริงที่เกิดขึ้น เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังเป็นเด็กกลุ่มด้อยโอกาสที่อยู่ห่างไกลโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยตามตะเข้บชายแดนหรือขอบริมของแผนที่ทางภูมิศาสตร์ ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด เด็กในพื้นที่นี้ยังประสบปัญหาเดียวกันคือการไม่ได้รับความยุติธรรมทางสังคม ได้แก่ การขาดโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา เนื่องจากสิทธิการศึกษาของเด็กยังขึ้นอยู่กับสถานะบุคคลทางกฎหมายของผู้ปกครอง ทะเบียนราษฎร์ การเป็นประชากรแฝง การคมนาคมที่ห่างไกลระหว่างชุมชนอาศัยกับสถานศึกษา แต่แนวโน้มเด็กกลุ่มชาติพันธุ์จากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมในประเทศไทยจะมีจำนวนสูงขึ้น เมื่อผู้ปกครองได้รับการพิสูจน์สัญชาติถือสถานะบุคคลเป็นชาวไทยและการมีทะเบียนราษฎร์ ส่วนเด็กจากครอบครัวแรงงานต่างด้าวก็มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนสูงขึ้นเช่นกัน เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนจะมีผลให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างเสรีมากขึ้น และพำนักอาศัยอยู่ได้นานขึ้น

ประการที่สอง การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความจำเป็น เนื่องจากทิศทางและแนวโน้มการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ฯ จากเงื่อนไขภายนอก ได้แก่ กติกาสากลที่สำคัญ คือ ปฏิญญาอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ปฏิญญาสากลการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 2015 และความร่วมมือประชาคมอาเซียนด้านสิทธิและความยุติธรรมทางสังคม ค.ศ. 2015 และเงื่อนไขภายใน ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (พ.ศ. 2560-2564) และแผนแม่บทการพัฒนาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560) เงื่อนไขเหล่านี้ต่างมีจุดร่วม “การพัฒนานโยบายในทิศทางเดียวกัน” นั่นคือ การขยายโอกาสและพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างเสมอภาค การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา ความสอดคล้องของระดับนโยบายกับกติกาสากล การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่มาจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน การส่งเสริมสิทธิและ

ความสามารถในการพิทักษ์สิทธิด้านการศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ และการจัดการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ โดยยึดหลักการพัฒนาคนควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่

ประการที่สาม การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความจำเป็นเนื่องจากหากไม่มีนโยบายที่ดี อาจทำให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ได้รับความใส่ใจ/สำคัญตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรได้รับ ก็จะกลายเป็นการเพิ่มปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความอยุติธรรมทางสังคม และความมั่นคงของประเทศ แต่หากมีนโยบายที่ดี ก็จะทำให้เด็กได้รับการการพัฒนาอย่างรอบด้านตามวัย เป็นการสร้างรากฐานชีวิตของเด็กให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อสังคม สามารถลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์จึงถือว่ามีค่าสำคัญ จำเป็น เร่งด่วน ต่อการพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ประการสุดท้าย การทบทวนวรรณกรรมทำให้ค้นพบว่าสถานภาพองค์ความรู้ด้านนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังมีอย่างจำกัด งานวิจัยส่วนใหญ่ศึกษาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับประถมศึกษา รองลงมาคือ มัธยมศึกษา และปฐมวัยตามลำดับ โดยศึกษาในประเด็นรูปแบบการเรียนการสอน หลักสูตรการศึกษาท้องถิ่น การผลิตสื่อการเรียนรู้ การจัดการศึกษาแบบพหุวัฒนธรรม บทบาทครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษา สภาพปัญหาและความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิต และวิถีชีวิต วัฒนธรรม อัตลักษณ์ผู้เรียน ขณะที่งานวิจัยเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดตากและจังหวัดตราดมีการศึกษาในประเด็นข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ การค้าชายแดน แรงงานข้ามชาติ/ต่างด้าว และความมั่นคงสงบเรียบร้อยของพื้นที่ชายแดน การทบทวนวรรณกรรมจึงสะท้อนให้เห็นว่าองค์ความรู้ด้านการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังมีความขาดแคลน จึงจำเป็นต้องยิ่งต่อการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์ทั้งในแง่วิชาการและภาคปฏิบัติ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

ทั้งนี้ การวิจัยนี้มีข้อคำถามเพื่อการค้นหาคำตอบ 4 ข้อ ได้แก่ 1) บริบทของพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด มีลักษณะทั่วไปและเฉพาะอย่างไร การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไรบ้าง เพราะเหตุใด 2) สถานภาพปัจจุบันของนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด มีลักษณะอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคใดบ้าง เพราะเหตุใด สถานภาพนโยบายฯ ของจังหวัดตากและจังหวัดตราดจะแตกต่างกันหรือไม่ เพราะเหตุใด 3) ในอนาคต หากต้องการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อการสร้างคามยุติธรรมทางสังคมในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายที่เกี่ยวข้องมีมุมมองและข้อเสนอแนวทางการพัฒนาอย่างไร เพราะเหตุใด ภายใต้เงื่อนไขกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง จะทำให้แนวทางการพัฒนานโยบายฯ ของจังหวัดตากและจังหวัดตราดจะแตกต่างกันหรือไม่ เพราะเหตุใด และ 4) ตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด ที่มีความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ นโยบายส่วนกลาง และกติกาสากล เพื่อการสร้างคามยุติธรรมทางสังคม และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จะมีลักษณะอย่างไร ปัจจัยใดบ้างจะนำไปสู่ความสำเร็จ

และ/หรือล้มเหลว ตัวแบบการพัฒนานโยบายฯ ของจังหวัดตากและจังหวัดตราดจะแตกต่างกันหรือไม่ เพราะเหตุใด

ด้วยปรากฏการณ์ ข้อสังเกต ความสำคัญการวิจัยดังกล่าวทั้งหมด คณะผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา “ตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อการสร้างความยุติธรรมทางสังคม กรณีศึกษา เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด” โดยคาดหวังว่าการวิจัยนี้จะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่คุณค่าทางวิชาการ โดยสร้างองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในมิติการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ และคุณค่าประโยชน์ทางปฏิบัติโดยการเป็นฐานข้อมูลความรู้สำหรับใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานภาครัฐและองค์กร/เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ช่วยสนับสนุนกตिकासากลด้านสิทธิเด็ก ปฏิญญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน และประชาคมอาเซียนด้านสิทธิและความยุติธรรมทางสังคม รวมทั้งเป็นการตอบสนองต่อพันธกิจมหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีบทบาทพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการนำไปสู่การพัฒนาสังคมประเทศที่มีความยั่งยืน สมดุล และเป็นธรรม มากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทพื้นที่และผลกระทบการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราดที่มีต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์
2. เพื่อศึกษาสถานภาพปัจจุบันของนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาในอนาคตของนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด
4. เพื่อนำเสนอตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อการสร้างความยุติธรรมทางสังคม พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาและประเด็นศึกษา

1) บริบทพื้นที่ ศึกษาประเด็น 1) บริบททั่วไปและบริบทเฉพาะพื้นที่ 2) ผลกระทบของการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราดที่มีต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

2) สถานภาพปัจจุบันของนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด ศึกษาประเด็น 1) การมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนานโยบาย (2) สิทธิและความสามารถในการพิทักษ์สิทธิด้านการศึกษาของกลุ่มชาติพันธุ์ (3) ความเสมอภาคของโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา (4) ความสอดคล้องของระดับนโยบาย กตिकासากล กับบริบทของพื้นที่

3) แนวทางการพัฒนาในอนาคตของนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด ศึกษาประเด็น 1) การระบุความสำคัญ/จำเป็นต่อการพัฒนานโยบาย 2) การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนานโยบาย 3) การพัฒนาสิทธิและความสามารถในการพิทักษ์สิทธิด้านการศึกษาของกลุ่มชาติพันธุ์ 4) การสร้างความเสมอภาคของโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา และ 5) การสร้างความสอดคล้องของระดับนโยบาย กติกาสากล กับบริบทของพื้นที่

4) ตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อการสร้างคามยุติธรรมทางสังคม พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราด เป็นการวิเคราะห์ สังเคราะห์ผลการศึกษามัตถุประสงค์ข้อ 1-3 เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขอบข่ายของตัวแบบ ได้แก่ 1) การพัฒนากระบวนการและเนื้อหาโยบาย 2) เป้าหมายการพัฒนานโยบายด้านการสร้างคามยุติธรรมทางสังคม 3) ความเป็นไปได้หรือแนวทางการนำตัวแบบการพัฒนานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอพบพระ และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตราด 1 อำเภอ ได้แก่ อำเภอคลองใหญ่

คำจำกัดความที่ใช้ในงานวิจัย

ตัวแบบการพัฒนานโยบาย หมายถึง แบบจำลองการพัฒนานโยบายเพื่อเป็นแนวทางต่อการนำไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) แนวทางการพัฒนานโยบาย ได้แก่ การพัฒนากระบวนการและเนื้อหา นโยบาย 2) เป้าหมายการพัฒนานโยบายด้านการสร้างคามยุติธรรมทางสังคม ได้แก่ ความเสมอภาคของโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา การมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนานโยบาย และการเคารพความหลากหลายของวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ผู้เรียน และ 3) ความเป็นไปได้หรือแนวทางการนำตัวแบบการพัฒนานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่

เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึง เด็กที่ได้รับสิทธิการศึกษาปฐมวัยตามสิทธิเด็กสากลและนโยบายของประเทศไทยด้านการพัฒนาเด็กปฐมวัย ในกลุ่มอายุ 3-5 ปี โดยเป็นเด็กที่มาจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ ครอบคลุมทั้งครอบครัวที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมในประเทศไทย และครอบครัวแรงงานต่างด้าว

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งรัฐจะสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาระบบการให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับระบบ ASEAN Single Window และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (ราชกิจจานุเบกษา, 2556) ในงานวิจัยนี้หมายถึง เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ครอบคลุม 14 ตำบล 3 อำเภอ ได้แก่ (1) อำเภอแม่สอด 8 ตำบล คือ แม่สอด แม่กุ แม่ดาว แม่กาษา แม่ปะ ท่าสายลวด มหาวัน พระธาตุผาแดง (2) อำเภอแม่ระมาด 3 ตำบล คือ แม่ระมาด แม่จะรา พุงหลวง และ (3) อำเภอพบพระ 3 ตำบล คือ

พบพระ ช่องแคบ และคีรีราชภูร์ และ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตราด ครอบคลุม 3 ตำบล 1 อำเภอ คือ อำเภอคลองใหญ่ ตำบลคลองใหญ่ ตำบลหาดเล็ก และตำบลไม้รูด

ความยุติธรรมทางสังคม หมายถึง ความยุติธรรมทางสังคมด้านการศึกษา 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความเสมอภาคของโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา คือ การขจัดเซกซ์นิยม สนับสนุน และตอบสนองความจำเป็นด้านการศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยไม่เลือกปฏิบัติ หรือจำกัดโดยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง 2) ด้านการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา คือ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางนโยบายการจัดการศึกษา ร่วมดำเนินการ ร่วมตัดสินใจ ซึ่งความคิดเห็น/ข้อเสนอของภาคีการพัฒนาได้รับการกำหนดเป็นนโยบายหรือถูกนำไปปฏิบัติ รวมทั้งไม่ละเมิดสิทธิหรือก่อให้เกิดผลกระทบแก่ภาคีการพัฒนาที่เป็นชนกลุ่มน้อย/เสียงส่วนน้อย 3) การเคารพความหลากหลาย คือ การยอมรับและเคารพความแตกต่างด้านวัฒนธรรมและอัตลักษณ์เฉพาะของผู้เรียน และสร้างความสมดุลในสิทธิด้านการศึกษาระหว่างเด็กกลุ่มชาติพันธุ์กับเด็กทั่วไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ด้านวิชาการ

- 1) ได้องค์ความรู้ใหม่ด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะในมิติการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ
- 2) ได้เผยแพร่องค์ความรู้ใหม่จากผลการวิจัยโดยการตีพิมพ์ในวารสารและเผยแพร่ในห้องสมุดสถาบันวิจัย/สถานบันการศึกษาแก่นักวิชาการ นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจ เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าและต่อยอดองค์ความรู้ต่อไป

2. ด้านนโยบายและหน่วยงานที่ใช้ประโยชน์

- 1) หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ได้ฐานข้อมูลความรู้เพื่อนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยที่เกี่ยวข้องเด็กด้อยโอกาสในกลุ่มชาติพันธุ์ในภาพรวมหรือพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจอื่น หรือพื้นที่อื่นที่มีบริบทใกล้เคียงต่อไป
- 2) หน่วยงานภาครัฐระดับพื้นที่ ได้แก่ สำนักงานจังหวัดตากและจังหวัดตราด สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดตากและจังหวัดตราด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดตากและจังหวัดตราด ได้ฐานข้อมูลความรู้ แนวทางและตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อปรับใช้ประโยชน์ในการพัฒนานโยบายระดับพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและจังหวัดตราดได้อย่างเหมาะสม สอดคล้อง มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถรองรับการรวมมือประชาคมอาเซียนด้านสิทธิและความยุติธรรมทางสังคม และสิทธิเด็กสากลโดยองค์การสหประชาชาติ

3. ด้านสังคม/ชุมชน

ช่วยเสริมสร้างการพัฒนาความยุติธรรมสังคมด้านการศึกษาในระดับพื้นที่ ให้สามารถจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพครอบคลุมทุกกลุ่ม ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของทั้งเด็กและครอบครัวเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ต่อไป