

สถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบาย การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอสอด จังหวัดตาก

บุชิตา สังข์แก้ว^{a,✉} พันธรักษ์ ผูกพันธุ์^b

^aอาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง

^bอาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

✉ sbuchita@yahoo.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานภาพ แนวทาง และตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอสอด จังหวัดตาก โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษา พบว่า 1) นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวข้องกับบทกติกาสากลและนโยบายส่วนกลางของประเทศ มีพัฒนาการมาตั้งแต่ก่อนทศวรรษ 2500 มีความก้าวหน้าของเนื้อหา นโยบาย แต่ยังประสบปัญหาทางในปฏิบัติ 2) นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอสอด จังหวัดตาก ส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินนโยบายโดยการยึดหลักความเสมอภาคและมนุษยธรรม ประสบปัญหาสำคัญด้านประชากรแฝง แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ และปัญหาเชิงนโยบาย 3) แนวทางการพัฒนานโยบายฯ ได้แก่ การระบุความสำคัญและความจำเป็นของการพัฒนา การพัฒนาเนื้อหาและกระบวนการนโยบาย และการกำหนดแนวทางปฏิบัติ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ความยุติธรรม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และ 4) ตัวแบบนโยบายฯ เป็นการพัฒนาเชิงกระบวนการนโยบาย 4 ขั้นตอน ได้แก่ การทบทวนนโยบายและบริบท การระบุประเด็นนโยบาย การออกแบบนโยบาย และการมีส่วนร่วมในนโยบาย

คำสำคัญ การพัฒนานโยบาย เด็กปฐมวัย สิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์

The Status and Approach to Early Childhood Education Policy Development for Children of Ethnic Groups: The Case study of Mae Sot District, Tak Province

Buchita Sungkaew^a✉ Pantharak Phookpan^b

^aLecturer in Political Science Program, School of Law and Politics

^bLecturer in Public Administration Graduate School

Suan Dusit University

✉ sbuchita@yahoo.com

Abstract

This research aims to explore a policy status, development approach and model of early childhood education for children of ethnic groups living in Mae Sot District, Tak Province. The qualitative research methodology was employed and the findings were as follows: first, prior to 1957, an early childhood education policy for children of ethnicities had corresponded to international agreements and national policies. Although a policy content had been developed, there was a problem of policy implementation. Second, local governments in Mae Sot district were responsible for a provision of early childhood education for children of ethnic groups regarding equality and humanity. However, they had faced problems of non-registered population, the increasing numbers of ethnic children and policy aspects. Third, a policy development approach should embrace identification of necessity development importance, content and process development, and implementation guidance regarding principles of decentralization, power, justice and participation. Fourth, a policy model should be developed through four processes which includes policy and context review, policy agenda identification, policy design and participation.

Keywords: Policy development, early childhood education, children of ethnic groups

บทนำ

การจัดการศึกษาปฐมวัยถือเป็นสิทธิพื้นฐานของเด็กทุกคนที่จะต้องได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ภายใต้กติกาแห่งสหประชาชาติที่คำนึงถึงหลักสิทธิเด็ก โดยกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาแก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ สีผิว ภาษา และศาสนา โดยเฉพาะกติกาสากลที่สำคัญ คือ อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990 และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง กติกาสากลเหล่านี้ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้ลงนามสัตยาบรรณและนำมาใช้เป็นกรอบนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย (The Secretariat of the House of Representatives, 2012: 5; Office of the Education Council, 2013) อย่างไรก็ตาม ผลในทางปฏิบัติการดำเนินนโยบาย กลับพบว่า เด็กปฐมวัยยังประสบปัญหาทั้งด้านโอกาสและคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เป็นกลุ่มเด็กที่ขาดโอกาสมากที่สุดในการเข้าถึงบริการการศึกษาของรัฐ โดยเป็นเด็กจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ครอบครัวแรงงานต่างด้าว และครอบครัวผู้ลี้ภัยสงครามตามแนวตะเข็บชายแดนประเทศไทย ครอบครัวเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้อาศัยกระจายตัวตามภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศไทย (Committee on Human Right and Consumer Protection, 2013; Ministry of Social Development and Social Security and etc., 2013: 23; Ministry of Social Development and Human Security, 2015: 6-9; The Life Skills Development Foundation (Rak Dek), 2015) โดยที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ถือเป็นพื้นที่ที่มีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่อย่างหลากหลายกลุ่มและมีจำนวนมากเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ (Archavanitkul Kritiya, 2011)

อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีกลุ่มชาติพันธุ์ครอบคลุมทั้งที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ดั้งเดิม และกลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยอย่างถาวรและชั่วคราว โดยมีทั้งชาวกะเหรี่ยง ม้ง มูเซอ พม่า จีนยูนนาน มอญ โรฮิงญา ปากีสถาน เป็นต้น บุตรหลานของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นและจำเป็นต้องการรับบริการการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาปฐมวัย ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับแรก เพื่อวางรากฐานชีวิตของเด็กให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ ขณะเดียวกันอำเภอแม่สอดยังอยู่ท่ามกลางบริบทการเป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอด อันเป็นเงื่อนไขสู่การปรับตัวการจัดการบริการการศึกษาของหน่วยงานในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทุกตำบลในอำเภอแม่สอด แนวทางหนึ่งของการปรับตัวและเตรียมความพร้อมการจัดการบริการการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ นั่นคือ การพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสู่การจัดการศึกษาที่เป็นไปอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพอย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะผู้วิจัยสำรวจสถานะองค์ความรู้ด้านนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กลับพบว่า ยังมีลักษณะกระจัดกระจายและถูกจัดเก็บในรูปแบบรายงาน

ประจำปี รายงานผลการดำเนินงานหรือเอกสารส่วนราชการ ขาดการศึกษาภาพรวมของนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระหว่างกติกาสากล นโยบายส่วนกลาง และนโยบายระดับพื้นที่ ขาดการศึกษาเพื่อสังเคราะห์วิเคราะห์ที่ชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาสำหรับอนาคต การวิจัยนี้จึงสนใจศึกษาสถานภาพและแนวทางการนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอมะสอย จังหวัดตาก โดยคาดหวังว่าการวิจัยนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนานโยบายในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย
- 2.2 เพื่อศึกษาสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก
- 2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก
- 2.4 เพื่อนำเสนอตัวแบบนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. การพัฒนานโยบายสาธารณะ (public policy development) มีสถานะเป็นแนวคิด เทคนิค เครื่องมือ ขั้นตอนของการปรับปรุงหรือสร้างนวัตกรรมนโยบาย นักวิชาการและนักนโยบายได้แบ่งกระบวนการพัฒนานโยบายออกเป็นช่วงเวลาและขั้นตอนต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะนโยบายและความซับซ้อนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถสังเคราะห์ได้ 8 ระยะ (Dukeshire and Thurlow, 2002; Ontario Public Service, 2014; Cafass, 2007; Office of the Auditor General, 2003) ได้แก่ ระยะที่ 1 การทบทวนนโยบายและบริบทที่เกี่ยวข้อง ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบายที่เป็นปัญหาสาธารณะและมีความจำเป็นต่อการพัฒนา ระยะที่ 3 การออกแบบนโยบายหรือการพัฒนาร่างนโยบาย ระยะที่ 4 การปรึกษากับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระยะที่ 5 การจัดทำนโยบายฉบับสมบูรณ์และการอนุมัติ ระยะที่ 6 การสื่อสารนโยบายกับสาธารณชน ระยะที่ 7 การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ ระยะที่ 8 การประเมินผลนโยบาย

2. ความยุติธรรมทางสังคม (social justice) มีพื้นฐานแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ John Rawls (1972) นักคิดคนสำคัญได้เสนอหลักการความยุติธรรมทางสังคมไว้ 2 ประการ ได้แก่ 1) หลักการสร้างเชื่อมั่นในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในนโยบายและแผนด้านสิทธิ และมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันอย่างเพียงพอ และ 2) หลักความเท่าเทียมทางสังคมและ

เศรษฐกิจ ภายใต้เงื่อนไขทุกคนจะต้องได้รับความเท่าเทียมด้านโอกาสอย่างยุติธรรม และกลุ่มสมาชิกของสังคมที่มีโอกาสน้อยที่สุดจะต้องได้รับผลประโยชน์สูงสุด

3. สิทธิเด็ก (child rights) เป็นสิทธิประเภทหนึ่งในกลุ่มสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการคุ้มครอง โดยองค์การสหประชาชาติได้กำหนดอนุสัญญาสิทธิเด็ก (the Convention on the Rights of the Child: CRC) เพื่อให้ประเทศสมาชิกยึดเป็นแนวปฏิบัติต่อเด็กภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งสิทธิในการพัฒนา หรือการได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ เช่น สิทธิการศึกษา ก็เป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งที่เด็กได้รับการคุ้มครองจากรัฐ (Office of the Basic Education Commission, 2011: 9)

4. ความเสมอภาคทางการศึกษา (equity in education) ประกอบด้วย 2 มิติสำคัญ ได้แก่ 1) ความยุติธรรม คือ การที่สถานภาพส่วนบุคคลและสถานภาพทางสังคมไม่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษา และ 2) การเข้าถึงการศึกษา คือ การที่รัฐบาลให้หลักประกันว่าประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงมาตรฐานขั้นต่ำของการศึกษาได้ (OECD, 2008)

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้อาศัยแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การพัฒนานโยบายสาธารณะ ความยุติธรรมทางสังคม สิทธิเด็ก และความเสมอภาคทางการศึกษา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ มีเกณฑ์การเลือกพื้นที่ การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. เกณฑ์การเลือกพื้นที่ การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีเกณฑ์การเลือกพื้นที่ศึกษา ดังนี้

1.1 ด้านความสำคัญหรือการเป็นปัญหาสาธารณะ อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นเด็กกลุ่มด้อยโอกาสในพื้นที่ชายแดนของประเทศ จำเป็นต่อการได้รับการพัฒนาด้านการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษาตามหลักสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์

1.2 ด้านความหลากหลายและความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ ครอบคลุมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มแรงงานต่างด้าว

1.3 ความจำเป็นเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต อำเภอแม่สอดมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จำเป็นต่อการมีแนวทางการพัฒนาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (document study) ทำการเก็บข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นที่เป็นหลักฐานโดยตรง มีลักษณะต้นฉบับ เช่น กติกาสากล อนุสัญญาสากล นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และเก็บข้อมูลเอกสารชั้นรองที่ผ่านการวิเคราะห์หรือตีความจากผู้อื่นมาแล้ว เช่น รายงานการวิจัย รายงานสรุปผลการประชุม/สัมมนา รายงานประจำปี วารสาร บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (field work study) กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มเป้าหมายในการวิจัยนี้ คือ กลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายผู้มีบทบาท อำนาจหน้าที่ หรือ ประสบการณ์เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงเป็นผู้ให้สิทธิ การศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็ก โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีคุณสมบัติการเป็นตัวแทนกลุ่มเป้าหมาย ด้วย วิธีการเลือกแบบเจาะจง จากผู้มีตำแหน่งผู้บริหารภาครัฐ ผู้บริหารองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้นำเครือข่าย กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ผู้มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในระดับพื้นที่ท้องถิ่น ทั้ง 10 ตำบลในอำเภอแม่สลด ผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น หัวหน้า ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ครูผู้ดูแลเด็ก และผู้ปกครอง รวม 30 ราย และ 2) ผู้มีบทบาท อำนาจหน้าที่ หรือ ประสบการณ์เกี่ยวข้องโดยอ้อมกับนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ รวม 6 ราย (จากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สภานายความ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาตาก เขต 2 สำนักงานสภานายความแห่งประทศไทย และสมาคมรวมศูนย์การศึกษา และวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย) สำหรับเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบ สัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล แบบสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม และแบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม เมื่อ ดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยยึดถือจริยธรรมนักวิจัยอย่างเคร่งครัด ได้แก่ การขอความยินยอม ให้สัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก การขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ การรักษา ความลับของผู้ให้ข้อมูลหลัก การยึดความเป็นกลาง การแสดงตนอย่างกัลยาณมิตร และขอบคุณผู้ให้ ข้อมูลหลักทุกรายสำหรับการอนุเคราะห์ข้อมูลสัมภาษณ์

3. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยนี้มี (1) หน่วยการวิเคราะห์ ได้แก่ นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ระดับส่วนกลางและระดับพื้นที่ในอำเภอแม่สลด จังหวัดตาก (2) แนวทางการวิเคราะห์ 2 แนวทาง ประกอบด้วย *แนวทางเชิงประจักษ์* ทำการวิเคราะห์ ตามลักษณะที่เป็นอยู่ เป็นการแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงผ่านหลักฐานเชิงประจักษ์ เพื่ออธิบายว่าอะไรคือ ปัญหาที่ปรากฏอยู่ และวิเคราะห์สาเหตุและผล (วัตถุประสงค์ การวิจัยข้อ 1-2) และ *แนวทางเชิง ปทัสถาน* ทำการวิเคราะห์เพื่อเสนอทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาหรือรับมือกับปัญหาที่คาดว่าจะเกิด อนาคต แล้วนำเสนอในรูปแบบการเสนอเชิงคุณค่าว่าในอนาคตการพัฒนานโยบายควรเป็นอย่างไร (วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3-4) และ (3) เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ทำการ วิเคราะห์ สังเคราะห์ เชื่อมโยงเหตุและผล สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการวิจัย อธิบายและนำเสนอ ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยและกรอบแนวความคิดในการวิจัย

ผลการศึกษา

1. สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในการวิจัยนี้ คือ เด็กที่มาจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมือง แรงงานข้ามชาติหรือต่างด้าวที่อาศัยในประเทศไทย โดยมีสิทธิการศึกษาระดับปฐมวัยอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และต่อเนื่องตามนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้ การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของไทยถูกกำหนดอยู่ในนโยบายด้านเด็กกลุ่มด้อยโอกาส โดยมีพัฒนาการมาตั้งแต่ยุคก่อนทศวรรษ 2500 เมื่อรัฐบาลมีนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาสู่พื้นที่ห่างไกลความเจริญ และการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ทำให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองได้รับโอกาสทางการศึกษาเป็นครั้งแรก จากการจัดตั้งโรงเรียนหมู่บ้านชาวเขา โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน โรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนศาสนา และโรงเรียนเอกชน อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในยุคนี้นี้ไม่ได้เน้นหรือมีนโยบายการศึกษาปฐมวัยเป็นการเฉพาะ จนกระทั่งทศวรรษ 2530 เมื่อไทยเข้าร่วมลงนามในกติกาสากลสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) และการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยขึ้น รวมถึงเริ่มมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในนโยบายที่ครอบคลุมถึงเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มเด็กด้อยโอกาส

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 10 กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ถือเป็นกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กด้านการศึกษา และถือเป็นเป้าประสงค์สูงสุดของการจัดการศึกษาที่ยึดหลักความสอดคล้องกับกติกาสากลที่ประชาคมโลกได้กำหนดไว้ ปัจจุบัน การจัดการศึกษาปฐมวัยยังทยอยถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และคาดว่าในปี พ.ศ. 2570 การจัดการศึกษาปฐมวัยจะถูกถ่ายโอนสู่อำนาจการจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ (Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, 2016a: 1; Thaiwansri Anothai, 2559; Kongchantuek Surapong, 2016)

การจัดการศึกษาปฐมวัยระดับพื้นที่ท้องถิ่นในปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับสากลและนโยบายของประเทศส่วนกลาง ดังนี้

1) นโยบายหรือกติกาสากล หลักการสากลของสหประชาชาติถือว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และทุกคนมีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ เด็กในฐานะมนุษย์จึงย่อมมีศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน มีความชอบธรรมในสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งสิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความเกี่ยวข้องกับกติกาสากลที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1989

โดยที่ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) (United Nations Declaration on the Rights Indigenous Peoples: UNDRIP) ให้การรับรองสิทธิด้าน

การศึกษาแก่เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และให้สิทธิแก่ครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่าพื้นเมือง และชุมชน สามารถร่วมกันกับรัฐในการให้การเลี้ยงดู อบรม การศึกษา และความเป็นอยู่ที่ดีของลูกหลาน ปณิธานฉบับนี้ถือเป็นปณิธานรับรองสิทธิองค์รวม (collective rights) ของชนเผ่าพื้นเมือง โดยมีสาระบัญญัติที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดให้ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิจัดตั้งและควบคุมระบบการศึกษาและสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้วยภาษาของตนเองในลักษณะที่มีความเหมาะสมกับวิธีการสอนและการเรียนรู้ตามวิถีวัฒนธรรมของตนเอง เด็กชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการศึกษาของรัฐทุกรูปแบบและทุกระดับ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ รัฐต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพด้วยความร่วมมือกับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้บุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยเฉพาะเด็กได้เข้าถึงการศึกษาที่เป็นวัฒนธรรมและจัดโดยใช้ภาษาของตนเมื่อมีโอกาส ชนเผ่าพื้นเมืองต้องมีสิทธิในการกำหนดและพัฒนายุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมในการพัฒนาและกำหนดแผนงานด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลกระทบต่อพวกเขา โดยแนวทางปฏิบัติตามปณิธานจะต้องยึดหลักความยุติธรรม ความเป็นประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และการบริหารที่เป็นธรรม และด้วยจิตศรัทธา

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ภายใต้ปณิธานดังกล่าวต้องจัดให้มีความสอดคล้องกับกับอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) (Convention on the Rights of the Child: CRC) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าสิทธิเด็กเป็นสิทธิสากล (universal rights) เป็นสิทธิเด็ดขาดที่ต้องได้รับการรับรองและคุ้มครอง (Office of the Basic Education Commission, 2011; The Secretariat of the House of Representatives, 2012)

อนุสัญญาสิทธิเด็กให้การคุ้มครองแก่เด็กทุกกลุ่ม รวมถึงเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ดังที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 1 ข้อที่ 2 ที่ว่า “รัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ แก่เด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ สังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ สถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย” สิทธิดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานสำคัญ คือ การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และมีสิทธิพื้นฐาน 4 ด้าน คือ สิทธิการมีชีวิตอยู่รอด สิทธิในการพัฒนา สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง และสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนา สังคม นอกจากนี้ สิทธิเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ยังได้รับความสำคัญและมีบัญญัติไว้ในข้อ 30 ที่ว่า “ในรัฐที่มีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ หรือกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม เด็กที่มาจากชนกลุ่มน้อยนั้น หรือที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง จะต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ศาสนา ภาษา ของตน” (Office of the Basic Education Commission, 2011)

อนุสัญญาสิทธิเด็กยังเป็นหลักการพื้นฐานการจัดการศึกษาของปณิธานสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (Declaration on Education for All, UNESCO) ซึ่งเกิดจากเวทีการประชุมโลกด้านการศึกษาที่จัดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) และหลังจากนั้นได้มีการจัดประชุมอีกหลายครั้ง โดยเป้าหมายของการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปฐมวัย ได้แก่ การขยาย

การดูแลเด็กปฐมวัยและกิจกรรมเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ “โดยเฉพาะเด็กกลุ่มด้อยโอกาส” การพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมด้านการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทั้งนี้ กติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าว มีผลต่อประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติที่ต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาแก่เด็กในระดับและกลุ่มต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในรัฐหรือเขตอำนาจของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยได้ลงสัตยาบรรณรับรองกติกาสากลข้างต้นและมีผลบังคับให้ปฏิบัติตามมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอนุสัญญาสิทธิเด็กซึ่งเปรียบเสมือนแม่บทของประเทศไทยในการดำเนินนโยบาย กฎหมาย และการบริหารจัดการการศึกษาสำหรับเด็กทุกคนในอาณาเขตไทย (Office of the Education Council, , 2013)

2) นโยบายระดับประเทศหรือส่วนกลาง ในทศวรรษ 2530 ไทยเข้าร่วมลงนามสัตยาบรรณสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990 ถือเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยขึ้น รวมทั้งเริ่มมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุมถึงเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ทั้งนี้ ในช่วงทศวรรษ 2530-2550 การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของไทยภายใต้กติกาสากล มีทั้งภาพสะท้อนของความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของนโยบาย ดังนี้

(1) สถานภาพความก้าวหน้าของนโยบาย การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของไทยเกี่ยวข้องกับนโยบายหลายฉบับ สามารถจำแนกได้ 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มนโยบายการจัดการศึกษาที่มีสาระบัญญัติโดยกว้าง เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาในภาพรวมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2551 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545-2559 มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2554 และ แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น (พ.ศ. 2558-2560) (2) กลุ่มนโยบายการจัดการศึกษาที่มีทั้งแนวปฏิบัติโดยกว้างและเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย โดยระบุกลุ่มเด็กด้อยโอกาส ได้แก่ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560 ซึ่งนโยบายกลุ่มหลังนี้สะท้อนให้เห็นความก้าวหน้าของสาระบัญญัติหรือเนื้อหาในนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนี้

นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 นโยบายฉบับนี้ให้นิยามเด็กด้อยโอกาส หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ประสบปัญหาหรืออยู่ในภาวะยากลำบาก อยู่ในสภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการที่ถูกต้อง เหมาะสมกับวัย สามารถบรรลุถึงศักยภาพสูงสุดของตนเองได้ พร้อมจำแนกให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กยากจน เด็กที่ไม่สัญชาติไทย เด็กที่ไม่มีสูติบัตรหรือทะเบียนเป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งของนโยบายที่จะได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงตามหลักสิทธิเด็กและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 มีมติเห็นชอบการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสามารถเข้าเรียนได้ โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท และพื้นที่ทางการศึกษา

นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) ระยะยาว พ.ศ. 2550-2559 นโยบายฉบับนี้มีวิสัยทัศน์ให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับและมีพัฒนาการที่ดีและเหมาะสมอย่างรอบด้าน สมดุล เต็มศักยภาพ เรียนรู้อย่างมีความสุข เติบโตอย่างมีคุณภาพ เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเด็กในระยะต่อไป โดยให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการศึกษายึดถือนโยบายนี้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกันทั้งประเทศ ทั้งนี้ กลุ่มเด็กด้อยโอกาสมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ และรัฐต้องจัดบริการเพื่อการพัฒนาและบริการทางการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการตามความจำเป็นของเด็กทุกคนอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

แผนยุทธศาสตร์ชาติด้านเด็กปฐมวัย (แรกเกิด-ก่อนเข้าประถมศึกษา ปีที่ 1) พ.ศ. 2550-2559 แผนนี้กำหนดนิยามเด็กปฐมวัยกลุ่มด้อยโอกาส หมายถึง เด็กที่เกิดในครอบครัวยากจนยากจนที่สุด เด็กในพื้นที่ห่างไกล ชายแดน เด็กชนเผ่า เด็กต่างด้าว เด็กที่ไม่ได้จดทะเบียนเกิดตามกฎหมายกำหนด และเด็กที่ไม่ได้มาจากครอบครัวไทย รวมทั้งการพิจารณาการให้สัญชาติเด็กจากครอบครัวชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม ซึ่งเป็นเด็กไทยที่ยังไม่ได้สัญชาติ และเด็กต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย เด็กด้อยโอกาสเหล่านี้มีสิทธิเข้ารับบริการการศึกษาในสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะการศึกษาปฐมวัยที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนแม่บทการพัฒนากลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2558-2560 ให้ความหมายกลุ่มชาติพันธุ์ว่าหมายถึงกลุ่มชนที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์กับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีต มีความแตกต่างด้านต่าง ๆ และมีวัฒนธรรมประเพณีของตนเอง แผนฉบับนี้มีแนวทางพัฒนาคนกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย มีความเป็นอยู่ที่ดี มีความมั่นคง และมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสิทธิดังเช่นคนไทยทั่วไป โดยเน้นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมในประเทศไทย สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคูคนและคุณภาพชีวิตของคน โดยจัดและกระจายการบริการการศึกษาตามสิทธิพึงมีพึงได้ของประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ พัฒนาช่องทางและโอกาสการเข้าถึงบริการอย่างทั่วถึง จัดการศึกษาที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์

ทั้งนี้ การนํานโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อจัดการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะใช้ควบคู่กับมาตรการ ระเบียบ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับนักเรียน นักศึกษา เข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 คู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย กระทรวงศึกษาธิการ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ

(2) สถานภาพปัญหาของการดำเนินนโยบาย เด็กกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันตก ทั้งยังมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมาก

ขึ้นในพื้นที่บริเวณจังหวัดชายแดน เด็กเหล่านี้มีสิทธิรับบริการการศึกษาจากรัฐ ภายใต้สิทธิสากลและ
 แผนนโยบายแห่งรัฐไทย แต่ผลในทางปฏิบัติกลับพบว่าเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ยังประสบปัญหาทั้งด้าน
 การเข้าถึงโอกาสและคุณภาพการศึกษาระดับปฐมวัย (Ministry of Social Development and
 Human Security, 2015; Ministry of Education, 2009) ปัญหาความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานสถาน
 พัฒนาเด็กปฐมวัย มีผลให้เด็กได้รับการพัฒนาตามวัยอย่างไม่เท่าเทียมกัน และไม่ได้รับความยุติธรรมใน
 สิทธิพื้นฐานด้านการศึกษา (Office of the Education Council, 2556; The Life Skills Development
 Foundation (Rak Dek), 2016) โดยสาเหตุของปัญหาดังกล่าว เกิดจาก (1) การขาดสิทธิในสถานะบุคคล
 ทางกฎหมาย แม้กติกาสากลและนโยบายให้แนวทางการจัดการศึกษาโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์
 แต่ในแง่การปฏิบัติส่วนใหญ่ยังคงยึดถือการให้สิทธิการศึกษาแก่ผู้มีสัญชาติไทยและทะเบียนราษฎร
 ขณะที่การสำรวจและกำหนดสถานะบุคคลทางกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างล่าช้า จึงทำให้
 เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ขาดโอกาสรับบริการการศึกษา (2) การตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์
 โดยเฉพาะชนเผ่าพื้นเมือง ส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ เกาะแก่ง
 พื้นที่ชายแดน ประกอบกับสภาพความยากจน ขาดการรับรู้สิทธิการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมในการจัด
 การศึกษา จึงทำให้ขาดโอกาสหรือเข้าไม่ถึงโอกาสรับบริการทางการศึกษาสำหรับบุตรหลาน
 (3) หน่วยงานภาครัฐขาดระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ เช่น ขาดการวางแผนและการจัดเก็บข้อมูล
 ทะเบียนราษฎรที่ดี ขาดระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ ถูกต้อง และทันสมัย และขาดการกำหนดผู้รับผิดชอบที่
 ชัดเจน เป็นต้น (4) เจ้าหน้าที่รัฐขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กสากล สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ นโยบายและ
 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีทัศนคติมองว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มาจากครอบครัวที่เป็นภัยต่อความมั่นคง
 ของประเทศ ทั้งด้านปัญหายาเสพติด ตัดไม้ทำลายป่า และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (5) กฎหมายที่
 เกี่ยวข้องมีจำนวนมากแต่ไม่ทันสมัยและไม่สอดคล้องกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปของยุคโลกาภิวัตน์และ
 ประชาคมอาเซียน และ (6) นโยบายรัฐบาลขาดความต่อเนื่องและขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจังต่อการ
 จัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้ สาเหตุปัญหาเหล่านี้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน
 ทำให้การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความซับซ้อน และส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิ
 ขึ้นพื้นฐานด้านการศึกษา (Ministry of Education, 2009; Office of the Education Council, 2013
 a; Committee on Human Right and Consumer Protection, 2556; Committee on Children,
 Youths, Women, Seniors and Disables People Affairs, 2014; The Life Skills Development
 Foundation (Rak Dek), 2016)

2. สถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีประวัติการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์มายาวนานกว่า 200 ปี
 ปัจจุบันเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ประกอบด้วย (1) ชาวไทยพื้นราบ (2) ชาวไทยภูเขา
 ชนเผ่าต่าง ๆ (3) ชาวต่างชาติ ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า มอญ โรฮิงญา ข้ามพรมแดนอพยพมาจากฝั่ง
 ประเทศเมียนมาร์ มีทั้งเข้ามาแบบถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย มีทั้งเข้ามาตั้งถิ่นฐานแบบถาวร

และชั่วคราว (4) ชาติพันธุ์ผสมระหว่างชาติพันธุ์ไทยกับพม่า มอญ และโรฮิงญา ซึ่งแต่งงานและมีบุตรที่ได้สัญชาติไทย ทั้งนี้ ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ทำให้อำเภอแม่สวดกลายเป็นพื้นที่ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมีศักยภาพการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว (Tak Province Office, 2005: 48; King Prajadhipok's Institution, 2011: 213)

ตาราง ภาพรวมกลุ่มชาติพันธุ์ที่กระจายตัวอาศัยในเขตพื้นที่อำเภอแม่สวด

พื้นที่ตำบล	กลุ่มชาติพันธุ์		
	ชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม (สัญชาติไทย)	แรงงานข้ามชาติ/ ผู้ลี้ภัย	กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ราบ (สัญชาติไทย)
1. แม่สวด	-	พม่า, มอญ, กะเหรี่ยง, อินเดีย	จีน มอญ ไทใหญ่ อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ
2. แม่ปะ	กะเหรี่ยง	พม่า, มอญ, กะเหรี่ยง	-
3. ท่าสายลวด	กะเหรี่ยง ปะหล่อง ฝะอู	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 แม้ว มูเซอ ลีซอ	พม่า กะเหรี่ยง	-
10. ด่านแม่ละเมา	กะเหรี่ยง ม้ง มูเซอ	พม่า	-

ที่มา: Sungkaew, Buchita and Phookpan, Pantharak (2560: 65)

เด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่อำเภอแม่สวดประกอบด้วย 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ (1) เด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง ซึ่งเป็นชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิมหรือชาวไทยภูเขา เช่น กะเหรี่ยง แม้ว ม้ง มูเซอ ลีซอ เป็นต้น ส่วนใหญ่อาศัยกับครอบครัวในพื้นที่ตำบลพะวอ ด่านแม่ละเมา มหาวัน แม่กุ พระธาตุผาแดง นอกจากนี้ยังมีเด็กจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่ราบ เช่น ไทใหญ่ จีน มอญ ปากีสถาน บังกลาเทศ อินเดีย ปะหล่อง ฝะอู เป็นต้น ส่วนใหญ่อาศัยกับครอบครัวในพื้นที่ตำบลแม่สวด ท่าสายลวด แม่ปะ แม่ตาว 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 ได้รับการดูแลโดยสถานสงเคราะห์หรือสถาน

เอกชนในไทย เด็กกลุ่มนี้มาจาก 5 อำเภอพื้นที่ชายแดนของจังหวัดตาก และรัฐกะเหรี่ยง ประเทศเมียนมาร์ โดยเข้ามารับการศึกษาจากสถานศึกษาในอำเภอแม่สอด และกลุ่มที่สาม เด็กต่างด้าวที่อาศัยกับครอบครัวฝั่งเมียวดี ประเทศเมียนมาร์แล้วข้ามฝั่งแม่น้ำเมยมาเรียนฝั่งแม่สอด ประเทศไทย “แบบเข้ามาเย็นกลับ” ทั้งนี้ เด็กต่างด้าวส่วนใหญ่กระจุกอยู่ในพื้นที่ตำบลแม่สอด ท่าสายลวด และแม่ปะ ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในพื้นที่ตำบลรอบนอกอำเภอแม่สอด (Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, 2016a, 2016b; Thaiwansri Anothai, 2016; Tongkum Bhirom, 2016)

ภายใต้การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลายดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีขนาดพื้นที่รับผิดชอบด้านการให้บริการการศึกษาครอบคลุมทั้งอำเภอแม่สอด มีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่รับบริการการศึกษาครอบคลุมทุกกลุ่มทั้งเด็กชนเผ่าพื้นเมืองที่มีสัญชาติไทยและเด็กต่างด้าวไม่มีสัญชาติ รวมทั้งมีหน่วยบริการหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กกระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบล นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามนโยบายรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบให้บริการการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย โดยเฉพาะ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในกลุ่มเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งนโยบายการกระจายอำนาจซึ่งมีทิศทางกำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอแม่สอดดำเนินนโยบายท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษาแก่เด็กปฐมวัย โดยการให้สิทธิการศึกษาและแนวทางการจัดการศึกษาที่ยึดหลักความเสมอภาคและมนุษยธรรม โดยถือว่าการศึกษาเป็นสิทธิพื้นฐานที่เด็กทุกคนควรได้รับ ซึ่งกรณีเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสัญชาติไทยสามารถใช้หลักฐานการเข้าเรียนเหมือนดังเด็กไทยทั่วไป แต่สำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีสัญชาติไทย เด็กต่างด้าว หรือเด็กอพยพสัญชาติไทย หากไม่มีหลักฐานสูติบัตร หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้หลักความยืดหยุ่นในการกำหนดเรียกเก็บหลักฐานเข้าเรียนที่สอดคล้องกับสภาพเด็ก เช่น หนังสือรับรองการเกิด หนังสือรับรองจากนายจ้างของผู้ปกครองเด็ก หนังสือแจ้งประวัติบุคคลตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ หนังสือส่งมอบตัวจากสถานสงเคราะห์ที่เอกชน และหากไม่มีหลักฐานใด ๆ สถานศึกษาก็จะทำการชักประวัติเด็กจากผู้เกี่ยวข้อง แล้วทำการบันทึกประวัติบุคคลเพื่อเป็นหลักฐานการเข้าเรียน เป็นต้น (Ministry of Education, 2005; Ministry of Education, 2009; Sungkaew, Buchita and Phookpan, Pantharak, 2560) สำหรับ การจัดการคุณภาพการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดจากกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ที่สำคัญได้แก่ มาตรฐานการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และมาตรฐานการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยดำเนินการควบคู่กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาสามปีของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สำหรับหลักสูตรการเรียนการสอนมีการใช้สัดส่วนหลักสูตรแกนกลาง ร้อยละ 70 และหลักสูตรท้องถิ่นร้อยละ 30 ซึ่งการจัดการศึกษาปฐมวัยในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีการออกแบบหลักสูตรท้องถิ่นให้เด็กกลุ่มชาติพันธุ์หรือเด็กในท้องถิ่นเรียนรู้เกี่ยวกับประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิต และอัตลักษณ์

ของชนเผ่าพื้นเมืองควบคู่กับประเพณีวัฒนธรรมของภาคเหนือ การปลูกฝังจิตสำนึกและจิตสำนึก
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดประสบการณ์การเรียนรู้เกี่ยวกับอาชีพในท้องถิ่นและ
ภูมิปัญญาท้องถิ่น/ชนเผ่า เช่น การทอผ้า การเก็บเห็ดหาหน่อไม้ การปลูกหน่อไม้ การปลูก พืชไร่ เป็นต้น
(Sungkaew, Buchita and Phookpan, Pantharak, 2016)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์กำลังประสบ
ปัญหาหลายด้าน ได้แก่

1) ปัญหาด้านบริบทของพื้นที่ ประกอบด้วย (1) ปัญหาประชากรแฝง ปัจจุบันอำเภอมะสอย
ประสบปัญหาประชากรแฝงที่เป็นแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า
ชาวกะเหรี่ยงและมอญไร้สัญชาติ กระจายตัวอยู่ทั่วทุกตำบล และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นจาก
เงื่อนไขการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก ประชากรแฝง
สร้างปัญหาในพื้นที่หลายด้าน รวมถึงส่งผลกระทบต่อจัดการศึกษาปฐมวัย ทั้งในด้านภาระ
งบประมาณที่ต้องมีการจัดสรรให้บุตรหลานของประชากรแฝงที่มารับบริการการศึกษา ด้านทัศนคติของ
ผู้ปกครองชาวไทยบางส่วนที่ไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าว พาบุตรหลานย้ายหนีไปเรียนสถานศึกษาอื่น
(2) ปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งกลุ่มเด็กชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าว
มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งพื้นที่อำเภอมะสอยและอำเภอชายแดนทั้งหมดของจังหวัดตาก เนื่องจากการไม่นิยม
คุมกำเนิดและมีค่านิยมที่ว่าเด็กคือแรงงานครอบครัว การแต่งงานข้ามชาติพันธุ์ และการขยายครอบครัว
จำนวนประชากรเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ส่งผลต่อนโยบายการจัดการศึกษา เนื่องจากผู้ปกครองเด็กนิยมส่ง
บุตรหลานมาเรียนในตัวอำเภอมะสอยเพราะมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ และมีค่านิยมส่งบุตรหลานมา
เรียนฝั่งประเทศไทย ดังนั้น สถานศึกษาภาครัฐทั้งที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างต้องแบกรับภาระเด็กปฐมวัยที่อยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบ (3) ปัญหาโรคติดต่อ
ในพื้นที่แนวตะเข็บชายแดน โดยเฉพาะโรคติดต่อจากประเทศเมียนมาร์ เช่น โรคมาลาเรีย โรค
ไข้เลือดออก โรคมือเท้าปากในเด็ก โรคเท้าช้าง โรคพิษสารที่ยังไม่มีชื่อเรียก เป็นต้น โรคเหล่านี้ยังไม่
สามารถควบคุมการติดต่อสู่เด็กปฐมวัยได้ ประกอบกับการให้บริการสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอและทั่วถึง
โรคติดต่อในพื้นที่ชายแดนจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนของพื้นที่อำเภอมะสอยที่ต้องการรับการแก้ไข (4) ปัญหา
ด้านสภาพภูมิศาสตร์และโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอมะสอยเป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อน
ห่างไกลจากตัวเมือง ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การบริการสาธารณสุข
ของภาครัฐเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ประชากรส่วนใหญ่ฐานะยากจน ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการ
การศึกษา และขาดโอกาสการเข้ามีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาทุกระดับ



ภาพที่ 1 ตัวอย่างเด็กปฐมวัยชาวกะเหรี่ยง (สัญชาติไทย) ในพื้นที่ตำบลพะวอ จังหวัดตาก (ตำบลที่มีสภาพภูมิศาสตร์เป็นป่าไม้ เทือกเขาสูงและมีกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่มากเป็นอันดับต้น ๆ ของอำเภอแม่สอด)

ที่มา: ผู้วิจัย (พฤษภาคม, 2559)

2) ปัญหาเชิงนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย (1) ปัญหาด้านโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา ส่วนใหญ่เกิดจากการขาดแคลนศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและอาคารเรียนที่เพียงพอกับจำนวนเด็ก เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้าง หรืองบประมาณมีไม่เพียงพอกับราคาที่ดินที่มีราคาสูงมากในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือผู้รับเหมาก่อสร้างไม่รับงานก่อสร้างในพื้นที่ภูเขาสูง ระหว่างหุบเขา หรือพื้นที่ห่างไกล เนื่องจาก ไม่คุ้มต้นทุน มีความเสี่ยงในชีวิตและความเสี่ยงในการขนส่งวัสดุก่อสร้างขึ้นภูเขาสูงชัน (2) ปัญหาคุณภาพการศึกษา เกิดจากสัดส่วนของหลักสูตรแกนกลาง (ร้อยละ 70) มีมากเกินไปไม่เหมาะสมกับบริบทการจัดการศึกษาในพื้นที่ เช่น อำเภอแม่สอดต้องการเน้นเรียนด้านภาษาที่หลากหลายแก่เด็กเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการค้าชายแดน แต่หลักสูตรแกนกลางเน้นเฉพาะภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นต้น หลักสูตรท้องถิ่นขาดการออกแบบที่เหมาะสม เนื่องจากขาดบุคลากรที่จะให้คำปรึกษาหรือชี้แนะทางด้านวิชาการในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่ถูกต้องและสอดคล้องกับบริบท (3) ปัญหาสภาพแวดล้อมสถานศึกษา บางแห่งยังขาดแหล่งเรียนรู้ภายนอกสำหรับเด็ก อาคารเรียนมีสภาพทรุดโทรม ขาดแคลนอาคารเรียน เนื่องจากในพื้นที่ในเขตเมืองและเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีราคาสูง ส่วนพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติประสบปัญหาการกระจายขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างในพื้นที่ป่าใช้เวลานานนับปี ขาดผู้รับเหมาก่อสร้างในพื้นที่สูงหรือห่างไกลเนื่องจากไม่คุ้มทุนและมีความเสี่ยง

3) ปัญหาการบริหารจัดการ ได้แก่ การขาดแคลนครูที่มีวุฒิการศึกษาปฐมวัย ขาดประสบการณ์การสอน ขาดทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ขาดจำนวนครูที่เพียงพอกับจำนวนเด็ก ขาด

สวัสดิการและความมั่นคงในอาชีพครูส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน การขาดแคลนงบประมาณ ทำให้การบริการไม่ทั่วถึงและเพียงพอต่อผู้รับบริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการจัดเก็บรายได้ แต่มีรายจ่ายจำนวนมากในการแบกรับภาระประชากรแฝงและการขยายตัวของเมือง

4) ปัญหาความเป็นองค์รวมของนโยบายระหว่างกติกาสากล นโยบายส่วนกลาง และนโยบายระดับพื้นที่ท้องถิ่น เนื่องจากนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกติกาสากล โดยเฉพาะอนุสัญญาสิทธิเด็ก ปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน และปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง นโยบายการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส และนโยบายอื่น ๆ (ดังหัวข้อสถานภาพนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของประเทศไทย) แต่การดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยระดับพื้นที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ไม่ได้ยึดโยงกับกติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์โดยตรง ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้รับรู้กติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง บางส่วนมีการรับรู้สิทธิเด็กตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่มิได้นำมาเป็นกรอบพัฒนาเนื้อหา นโยบายการศึกษา สาเหตุเกิดจากหน่วยงานส่วนกลางมิได้ถ่ายทอด เผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับกติกาสากลและนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ลงสู่ระดับพื้นที่ท้องถิ่น หรือหากถ่ายทอดเผยแพร่แล้ว แต่ไม่ทั่วถึง ครอบคลุม และต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี แม้นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ มิได้อ้างอิงการใช้กติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มเด็กชาติพันธุ์ แต่ในแง่สาระบัญญัติและแนวปฏิบัติของนโยบายท้องถิ่น กล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกับกรอบกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง โดยสอดคล้องกันในแง่หลักการ เป้าหมาย และแนวทางจัดการศึกษา ด้วยการให้ความสำคัญต่อการขยายโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษาแก่เด็กทุกกลุ่ม รวมถึงแนวทางการจัดการศึกษาส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ปกครองเด็กและชุมชน รวมทั้งการจัดการศึกษาโดยยึดหลักความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพบริบท ผู้เรียน วิถีวัฒนธรรม อัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์ และการเสริมสร้างจิตสำนึกการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ผู้เรียน ความสอดคล้องดังกล่าวถือว่าการจัดการศึกษาตาม “หลักมนุษยธรรม” และ “การปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ”

3. แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออด จังหวัดตาก

แนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสออด จังหวัดตาก มีดังนี้

3.1 ความสำคัญและความจำเป็นต่อการพัฒนานโยบาย

1) ความสำคัญเชิงหลักการของการพัฒนานโยบาย ประกอบด้วย ก. หลักการจัดการศึกษา ควรยึดหลักความเสมอภาคควบคู่กับความยุติธรรม และการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะระหว่างเด็กในเมืองกับเด็กชนบทห่างไกลบนพื้นที่สูง ข. หลักการกระจายอำนาจและการ

จัดการเชิงพื้นที่ หน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างอิสระ เพื่อการจัดการการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ แต่ควรมีการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาประเทศ และ ค. หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การจัดการศึกษาไม่ควรเป็นบทบาทหน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ควรให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและมีสิทธิจัดการศึกษา ร่วมออกแบบการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเอง โดยเฉพาะควรให้ตัวแทน ชนเผ่าพื้นเมืองมีส่วนร่วมออกแบบการจัดการศึกษาให้บุตรหลานตนเอง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานของวิถีวัฒนธรรม

2) ความจำเป็นของการพัฒนานโยบาย เกิดจากเกิดจากเงื่อนไขการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตากและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเด็นสาธารณะในด้านการขยายตัวของประชากรแฝง การเพิ่มขึ้นของประชากรเด็กปฐมวัยกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในและนอกเขตอำเภอแม่สอดตามแนวตะเข็บชายแดน และปัญหาโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน จำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะ การป้องกันและการแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อเด็กและการศึกษาในพื้นที่ รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการพัฒนาเด็กเพื่อเป็นแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตเกษตรกรรมของอำเภอแม่สอด และการเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศและประชาคมอาเซียน

3.2 การพัฒนาเนื้อหานโยบาย

1) การพัฒนาโอกาสและการเข้าถึงการศึกษา ได้แก่ การกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงและครอบคลุมทุกพื้นที่ตำบล โดยกระจายให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้านควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม ให้สะอาด ปลอดภัยจากโรคติดต่อ น่าย่าน น่าย่าน เป็นที่ยอมรับของชุมชน และรัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณการจัดการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติหรือเด็กไม่มีรหัสอย่างทั่วถึงและครอบคลุม

2) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรแกนกลางโดยลดสัดส่วนให้น้อยลงจากร้อยละ 70 และควรมีสาระการเรียนรู้ที่เด็กทั้งประเทศเรียนร่วมกัน เช่น ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความมั่นคง ประชาคมอาเซียน พลเมืองไทย พลเมืองโลก เป็นต้น การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นควรเพิ่มสัดส่วนให้มากกว่าร้อยละ 30 และควรจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ มีสาระการเรียนรู้เกี่ยวกับการสืบสานอนุรักษ์ จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมชนเผ่าพื้นเมือง การพัฒนาแหล่งวัฒนธรรม โบราณสถาน ศิลปวัตถุให้เป็นแหล่งเรียนรู้การจัดการเรียนรู้แบบ พหุวัฒนธรรม การพัฒนาทักษะด้านภาษาอย่างน้อย 4 ภาษา ได้แก่ ภาษาไทย ภาษาชนเผ่าพื้นเมือง ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ การปลูกฝังจิตสำนึกอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและเด็กต่างด้าว ส่วนมากอยู่ในครอบครัวรายได้น้อยยากจน ผู้ปกครองอยู่ในภาคเกษตรกรรมและไม่นิยมส่งบุตรหลานเรียนในระดับสูง ดังนั้น หลักสูตรควรเน้นปูพื้นฐานให้เด็กดำรงชีพด้วยอาชีพเกษตรกรรม ปศุสัตว์ และดำเนินตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงรัชกาลที่ 9

3.3 การพัฒนากระบวนการนโยบาย

1) ผู้รับผิดชอบนโยบาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอมะสอยควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจาก (1) มีพื้นที่ให้บริการการศึกษาครอบคลุมทุกตำบลทั่วทั้งอำเภอ (2) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาแก่เด็กในเขตพื้นที่รับผิดชอบภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนทั้งนโยบายส่วนกลางที่ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษา โดยเฉพาะนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส พ.ศ. 2548 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) พ.ศ. 2550-2559 และแผนแม่บทการพัฒนาเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย (พ.ศ. 2558-2560)

2) ผู้สนับสนุนนโยบาย ประกอบด้วย

ก. ผู้ปกครองและชุมชนควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาปฐมวัยให้ได้อย่างสูงสุด ใน 2 รูปแบบ รูปแบบแรก ผู้ปกครองและชุมชนเฝ้าพื้นที่เมือง และผู้ปกครองและชุมชนแรงงานต่างด้าว เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับการรับรู้และให้ข้อมูล เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอการจัดการศึกษา เข้าร่วมกิจกรรมการเรียนการสอนและการพัฒนาสถานศึกษา และรูปแบบที่สอง ผู้ปกครองและชุมชนเฝ้าพื้นที่เมืองมีส่วนร่วมแบบทางการในการจัดการศึกษาปฐมวัยฯ เช่น การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา คณะกรรมการของท้องถิ่น หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษาของบุตรหลาน เป็นต้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมรูปแบบนี้จำกัดการเข้าร่วมของผู้ปกครองและชุมชนแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคงของชาติ และการขาดกฎหมายไทยรองรับการมีส่วนร่วมของแรงงานต่างด้าวในนโยบายของภาครัฐ

ข. เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น การมีตัวแทนเครือข่ายเข้าไปเป็นกรรมการในกลไกระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และประเทศ เป็นต้น

ค. ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนการจัดการศึกษาทางเลือกโดยชุมชน ด้วยรูปแบบที่หลากหลายและยืดหยุ่นสอดคล้องกับบริบท ตลอดจนการส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ให้มากขึ้น

3.4 แนวทางการนำไปปฏิบัติ

1) ควรมีการจัดตั้งกลไกกลางของอำเภอมะสอยเพื่อพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์และขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ กลไกดังกล่าวอาจใช้ชื่อเรียก “เครือข่ายนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก” หรือ “คณะกรรมการการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์อำเภอมะสอย จังหวัดตาก โดยมีเทศบาลนครมะสอยเป็นแกนหลักหรือแม่ข่ายขับเคลื่อนการปฏิบัติ เนื่องจากมีความพร้อมของบุคลากร

ความรู้ นวัตกรรมการบริหารจัดการ นวัตกรรมการจัดการศึกษา และการสะสมประสบการณ์ที่ยาวนาน สมาชิกเครือข่ายประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแม่สอด ผู้ปกครอง และชุมชนในพื้นที่ มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 เป็นพี่เลี้ยงทำหน้าที่สนับสนุนความรู้วิชาการและประสบการณ์ในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ มีหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ สนับสนุนเครือข่าย เช่น องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ระดับพื้นที่และประเทศไทย สถาบันวิชาการ เป็นต้น

2) การจัดทำหรือกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มี 2 ทางเลือก ได้แก่ ทางเลือก 1 การจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัย ควรจัดทำเป็นนโยบายเฉพาะด้านสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ของอำเภอแม่สอด เพื่อให้มีความชัดเจนในการดำเนินการ มีแนวปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และ ทางเลือก 2 การจัดทำแผนแม่บทการจัดการศึกษาของอำเภอแม่สอด โดยจัดทำเป็นแผนการศึกษาระยะยาว 20 ปี วางแนวทางการพัฒนาการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้และทักษะผู้เรียน ให้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันของการศึกษาแต่ละระดับ เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดตาก และประชาคมอาเซียน

4. ตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

การวิจัยนี้นำตัวแบบกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ มาปรับใช้ในการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่ง ผู้รับผิดชอบการพัฒนานโยบายควรดำเนินการใน 4 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การทบทวนนโยบาย ประกอบด้วย (1) การทบทวนกติกาสากลและนโยบายส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง (2) การทบทวนบริบทของพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยเฉพาะบริบทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เช่น ความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ แนวโน้มการเพิ่มจำนวนประชากรวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ข้อจำกัดของสภาพทางภูมิศาสตร์ ทิศทางการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นต้น ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบาย หรือเหตุผลความจำเป็นของการพัฒนานโยบาย ได้แก่ ความเป็นปัญหาสาธารณะของประชากรแฝง การเพิ่มประชากรวัยเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โรคติดต่อในพื้นที่ชายแดน ปัญหาด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษาของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะเด็กบนพื้นที่ห่างไกล/พื้นที่สูง ระยะที่ 3 การออกแบบนโยบาย โดยการกำหนดวิสัยทัศน์และคุณค่านโยบายตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคและความยุติธรรมทางการศึกษา การกำหนดทางเลือกนโยบาย (มี 2 ทางเลือก คือ (1) การจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดทำเป็นนโยบายเฉพาะด้านเพื่อให้มีความชัดเจนในการดำเนินการ มีแนวปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งอำเภอ และสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ (2) การจัดทำแผนแม่บทการจัดการศึกษาของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดทำเป็นแผนการศึกษาระยะยาว 20 ปี เพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัด

ตวก) และ การออกแบบเนื้อหาในนโยบายในด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา และ ระยะที่ 4 การมีส่วนร่วมในนโยบาย โดยหน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบนโยบาย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจเอกชน เครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่ม/หน่วยงาน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย

อภิปรายผล

การวิจัยนี้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Development Process: PDP) ตามข้อเสนอของ Dukesshire and Thurtow (2002) Office of the Auditor General (2003) Cafcass (2007) และ Ontario Public Service (2014) โดยสอดคล้องในระยะที่ 1 การทบทวนนโยบาย และบริบท (Context and Policy Review) โดยการทบทวนทฤษฎีทางสังคมและนโยบายภายในประเทศที่ บังคับใช้ในปัจจุบัน และการทบทวนบริบทในด้านลักษณะทั่วไปและเฉพาะ สภาพปัญหาที่เป็นเงื่อนไข นำไปสู่การพัฒนานโยบาย ระยะที่ 2 การระบุประเด็นนโยบาย (Policy Issues Identification) ได้แก่ ความสำคัญหรือเป็นปัญหาสาธารณะ ความกว้างขวางครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย และความต้องการพัฒนา ของพื้นที่/ท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาประชากรแฝง โรคติดต่อชายแดน การขาดโอกาส การเข้าถึง และ คุณภาพการศึกษา และความต้องการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระยะที่สาม การออกแบบนโยบาย (Policy Design) โดยการริเริ่มพัฒนาประเด็น นโยบายการขยายโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาด้วยการกระจายสถานศึกษาให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ การ พัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยการปรับสัดส่วนและเนื้อหาหลักสูตรแกนกลางกับหลักสูตรท้องถิ่น การจัด สภาพแวดล้อมทางการศึกษาให้ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยจากโรคติดต่อชายแดน ทั้งนี้ การออกแบบ นโยบายยึดหลักการความเสมอภาค ความยุติธรรม การกระจายอำนาจ การจัดการเชิงพื้นที่ และการมี ส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

การวิจัยนี้ไม่สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ (Public Policy Development Process: PDP) ตามข้อเสนอของ Dukesshire and Thurtow (2002) Office of the Auditor General (2003) Cafcass (2007) และ Ontario Public Service (2014) ในระยะที่ 4 การปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้ มีส่วนได้ส่วนเสีย เนื่องจากเป็นระยะที่ดำเนินการหลังระยะการออกแบบนโยบาย แต่กรณีการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งในระดับภาพรวมและพื้นที่อำเภอมะนัง จังหวัดตาก มีแนวทางการพัฒนาให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายใน ทุกระยะและขั้นตอน โดยเฉพาะตั้งแต่ขั้นตอนการระบุประเด็นนโยบายจนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้าย

งานวิจัยนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุรัสวดี กองสุวรรณ (2539) เยี่ยมลักษณ์ อุดาการ และคณะ (2553) และอภิสร่า เล็กสรเสรี (2554) ในแง่ความสำคัญของบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบคลุมและชุมชนที่มีต่อการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ สอดคล้องกับงานวิจัยของ อมรทัต นิรติศยกุล (2543) ในแง่การดำเนินนโยบายขยายโอกาสและคุณภาพการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่ม ชาติพันธุ์ เป็นการปฏิบัติตามสิทธิเด็กและนโยบายส่วนกลาง และการมีมนุษยธรรมของผู้บริหารการศึกษา

และครู สอดคล้องกับงานวิจัยของณรงค์ ใจหาญ (2541) ในแง่การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ประสบปัญหาด้านคมนาคมและสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการการศึกษาจากภาครัฐ การขาดแคลนครู ขาดสถานศึกษา ขาดหลักสูตรที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรม แต่ไม่สอดคล้องที่ว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เนื่องจาก การวิจัยนี้พบว่าเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานและบุคลากรภาครัฐในพื้นที่ในลักษณะการให้สิทธิการศึกษา การมีมนุษยธรรม การเสียสละ และการรับภาระในการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะเด็กต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน

สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์เกี่ยวข้องกับ กติกาสากลและนโยบายส่วนกลางหลายฉบับ ขณะที่นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของบริบทหลายประการ ทั้งยังประสบปัญหาด้านโอกาส การเข้าถึง และคุณภาพการศึกษา ดังนั้น ในอนาคตนโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ จึงควรมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ และเชื่อมโยงกับกติกาสากลและนโยบายส่วนกลาง โดยยึดหลักการสิทธิเด็ก ความยุติธรรม การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

สำหรับข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการพัฒนา นโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ อำเภอมะสอย จังหวัดตาก โดยเฉพาะเทศบาลนครมะสอยควรเป็นองค์กรหลักหรือเป็นแกนกลางในการพัฒนานโยบายดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตากเขต 2 ควรเป็นหน่วยงานที่เล็งด้านการพัฒนานโยบาย ด้านวิชาการ และด้านการบริหารจัดการการจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอมะสอย จังหวัดตาก ทั้งนี้ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาปัจจุบันและอนาคต ส่วนสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ควรเป็นหน่วยงานกลางด้านการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม สภาทนายความ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการเผยแพร่ ถ่ายทอด กระจายความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ให้ลงถึงระดับปฏิบัติในพื้นที่ให้มากที่สุด โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่น ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์

ส่วนข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการขยายผลองค์ความรู้หรือขยายผลการศึกษาในประเด็นการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทั้ง 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอมะสอย อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก และควรขยายผลการศึกษาในประเด็นการกระจายอำนาจทางการศึกษา หรือการจัดการเชิงพื้นที่ในนโยบาย

การจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนทุกภูมิภาค พื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่เกาะแก่งทะเล ประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง สถานภาพและแนวทางการพัฒนานโยบายการจัดการศึกษาปฐมวัยสำหรับเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินประจำปี พ.ศ. 2559 คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ในการสนับสนุนทุนวิจัยดังกล่าว ตลอดจนถึงขอขอบพระคุณคณาจารย์ที่ปรึกษา (รองศาสตราจารย์ ดร. ศิโรจน์ ผลพันธิน) ผู้ทรงคุณวุฒิ (รองศาสตราจารย์ ดร. ขวลิต สวัสดิ์ผล) และผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ทุกท่านในความกรุณาสละเวลาจนทำให้การวิจัยนี้สำเร็จโดยสมบูรณ์

เอกสารอ้างอิง

- Archavanitkul, K. 2011. Towards managing stateless people in Thailand's context. In Suriporn Punpung and Malee Sunphuwan (eds.). *Population and Society*. Mahidol University, Nakhon Pathom. 24 pages.
- Cafcass. 2007. *Policy Development framework*. Chelsey Bonehill.
- Committee on Children, Youths, Women, Seniors and Disabled People Affairs. 2014. *Guidelines for early childhood development*. Bangkok. 4 pages.
- Committee on Human Rights and Consumer Protection. 2013. *Fieldtrip Summary: Human rights and managing ethnic groups in Thailand*. 13-15 August 2556 at Sai Yok District, Kanchanaburi Province. Senate, Bangkok. 9 pages. *Communities Impacting Policy*. Halifax: Dalhousie University.
- Dukeshire, S. and Thurlow, J. 2002. *A Brief Guide to Understanding Policy Development for Rural Education. Guidelines for policy Development and Implementation*. Ontario: Ministry of King Prajadhipok's Institute. 2011. *Seminar summary report on guidelines to launch a special local government form: Nakhon Mae Sot*. King Prajadhipok's Institute, Bangkok. 261 pages.
- Kongchantuek, S. 2016. Former head of subcommittee on human rights for nationalities, statelessness, migrant laborers and diasporas. (4 May 2559). Interview.

- Ministry of Education. 2005. *Summary report of Ministry of Education Regulations on evidence of student admission of educational institutions B.E. 2548*. Ministry of Education, Bangkok. 4 pages.
- Ministry of Education. 2009. *Guidelines of educational provision for non-registered or non-Thai nationality population*. The Agricultural Co-operative Federation of Thailand Publishing Ltd., Bangkok. 191 pages.
- Ministry of Social Development and Human Security, Chulalongkorn University and United Nations Development Program (Thailand) . 2013. *Human Security Strategies B.E. 2556-2560*. Ministry of Social Development and Social Security, Bangkok. 50 pages.
- Ministry of Social Development and Human Security. 2015. *Master Plan of Ethnic Groups Development in Thailand*. Ministry of Social Development and Social Security, Bangkok. 51 pages.
- Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2. 2016a. *Annual Report of Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, Fiscal Year 2558*. Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, Tak. 102 pages.
- Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2. 2016b. *Educational Provision of Migrant Educational Coordination Center*. Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2, Tak. 19 pages.
- Office of the Auditor General. 2003. *A Guide to Policy Development*. Manitoba: Civil
- Office of the Basic Education Commission. 2011. *Thai Children Future of Child Rights*. Ministry of Education, Bangkok. 148 pages.
- Office of the Education Council. 2013. *National Strategic Plan on Early Childhood (newborn to pre-Prathomsuksa 1) in accordance with the Government Policy of Early Childhood B.E. 2555-2559*. Ministry of Education, Bangkok. 52 pages.
- Ontario Public Service. 2014. *Equity and Inclusive Education in Ontario Schools*:
- 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.

- Sangkaew, B and Phookpan, P. 2017. *Research Report on Status and development approach to early childhood education policy for children of ethnic groups: The case study of Mae Sot District, Tak Province*. Bangkok: Suandusit University. 125 pages.
- Tak Provincial Office. 2005. *Tak: The Land of Four Great Kings*. Tak Provincial Office, Tak. 116 pages.
- Thaiwanasri, Anothai. 2016. Director of Office of Primary Education Area, Tak Province Area 2. (23 May 2559). Interview.
- The Life Skills Development Foundation (Rak Dek). 2015. *Child rights in Thailand*. 29 January 2558. Available from: <http://www.rakdek.or.th/th/news>
- The Secretariat of the House of Representatives. 2012. *Child rights in accordance with the Constitution*. The Secretariat of the House of Representatives, Bangkok. 50 pages.
- Tongkum, B. 2016. Director of Education, Religion and Culture Division. City of Mae Sot. (13 May 2016). Interview.