

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เด็กปฐมวัยคือ เด็กที่มีช่วงอายุตั้งแต่ 0 - 6 ปี ช่วงปฐมวัยเป็นช่วงที่สำคัญที่สุดของชีวิต เพราะเป็นช่วงที่พัฒนาการทุกด้านเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา การพัฒนาเด็กในช่วงวัยนี้จะเป็นการวางพื้นฐานทางด้านจิตใจ อุนิสัย และความสามารถ ซึ่งหากผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถสร้างแบบแผนทางพฤติกรรมและเจตคติที่ดีให้แก่เด็กปฐมวัยได้แล้ว เด็กปฐมวัยจะสามารถเติบโตและมีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข การที่เด็กเข้าสู่ระบบการศึกษาปฐมวัยย่อมมีความสำคัญต่อการวางรากฐานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาให้เป็นคนที่มีคุณภาพตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสังคมและประเทศชาติ กระบวนการจัดการศึกษา การจัดสภาพแวดล้อม และประสบการณ์ที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัยจะช่วยเสริมสร้างพัฒนาการในด้านการคิดและพัฒนาการเรียนรู้ทางสติปัญญาในขั้นต่อไปให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากสถาบันทางสังคมทุกสถาบันร่วมมือกัน หากผู้เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัยทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าวและร่วมมือกันพัฒนาการศึกษาในระดับปฐมวัยเป็นอย่างดีแล้ว ก็จะส่งผลให้ได้ประชากรที่มีคุณภาพซึ่งจะเติบโตมาเป็นกำลังแห่งการพัฒนาประเทศได้ในที่สุด (ศศิพันธุ์ เปี่ยมเปี่ยมสิน และคณะ, 2561 : 2-7)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (2560 : 14) มาตรา 54 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตและจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล

การศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้า

ของการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งต่อมามีขนิยามของการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 มาตรา 4 ว่า การศึกษาภาคบังคับได้แก่การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงชั้นปีที่เก้าของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว สำหรับการศึกษาในระบบที่เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา เป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่มีอายุ 3 ปี ถึง 6 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษา ใช้เวลาเรียน 6 ปี การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ใช้เวลาเรียน 3 ปี กับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ใช้เวลาเรียน 3 ปี สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 และหลักสูตรการศึกษาปฐมวัย สำหรับเด็กอายุ 3-6 ปี ซึ่งได้แก่ ชั้นอนุบาล 1 สำหรับเด็กอายุ 3 ขวบ ชั้นอนุบาล 2 สำหรับเด็กอายุ 4 ขวบ และชั้นอนุบาล 3 สำหรับเด็กอายุ 5 ขวบ ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อกำหนดดังกล่าวทั้งหมดแล้ว การศึกษาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงหมายถึงการศึกษาปฐมวัย ในชั้นอนุบาล 1 สำหรับเด็กอายุ 3 ขวบ ชั้นอนุบาล 2 สำหรับเด็กอายุ 4 ขวบ และชั้นอนุบาล 3 สำหรับเด็กอายุ 5 ขวบ กับการศึกษาภาคบังคับ ระดับประถมศึกษา 6 ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี

ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มีผลใช้บังคับการศึกษาปฐมวัยในชั้นอนุบาล 1 สำหรับเด็กอายุ 3 ขวบ ชั้นอนุบาล 2 สำหรับเด็กอายุ 4 ขวบ และชั้นอนุบาล 3 สำหรับเด็กอายุ 5 ขวบ นิยมจัดกันในสถานศึกษาของเอกชน และสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสถานศึกษาของรัฐ ซึ่งจัดการศึกษาปฐมวัยในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ส่วนใหญ่จะจัดการศึกษาปฐมวัยในชั้นอนุบาล 2 สำหรับเด็กอายุ 4 ขวบ และชั้นอนุบาล 3 สำหรับเด็กอายุ 5 ขวบ คงมีสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มากนักที่ได้รับอนุญาตให้จัดการศึกษาปฐมวัยในชั้นอนุบาล 1 สำหรับเด็กอายุ 3 ขวบด้วย เนื่องจากต้องการให้ออกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบจัดเป็นหลัก แต่เมื่อรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว เป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญคือ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐจึงต้องรับผิดชอบดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย โดยรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้แก่ รัฐบาล ซึ่งก็คือกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 40 ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และการอาชีวศึกษา แต่ไม่รวมถึงการศึกษา

ระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงาน การศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและ ประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ในการดำเนินการจัดการศึกษาชั้นอนุบาลสำหรับเด็ก ๓ ขวบ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ในปีการศึกษา 2560 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่เคยรับเด็กอนุบาล 3 ขวบ อยู่แล้วก่อนปีการศึกษา 2560 สามารถเปิดรับเด็ก ต่อไปได้ไม่เกินจำนวนห้องที่รับอยู่เดิม สำหรับสถานศึกษาที่ไม่เคยเปิดมาก่อน หากไม่มีสถานศึกษา หรือศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนสังกัดอื่นเปิดรับหรือเปิดรับแต่รับได้ไม่หมด ก็ให้เปิดรับได้ตามความพร้อม ของสถานศึกษา โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา ต่อมาในปีการศึกษา 2562 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ออกแนวปฏิบัติเพิ่มเติม ให้สถานศึกษาที่จะเปิดชั้นอนุบาลสำหรับเด็ก 3 ขวบ จะต้องไม่กระทบ ต่อสถานศึกษาสังกัดอื่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) ก่อนจึงจะเปิดได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2561 : 1-2)

ในปีการศึกษา 2563 เกิดกรณีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดแม่ฮ่องสอน (กศจ. แม่ฮ่องสอน) ถูกฟ้องคดีที่ศาลปกครองเชียงใหม่ เนื่องจากมีมติไม่เห็นชอบให้โรงเรียนทองสวัสดิ์ วิทยาคารเปิดรับนักเรียนอนุบาล 1 (อายุ 3 ปีบริบูรณ์) ในปีการศึกษา 2563 จำนวน 1 ห้อง (นักเรียน 30 คน) เนื่องจากมีผลกระทบต่อโรงเรียนเอกชนในพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ปกครอง 26 คน อ้างว่า มติดังกล่าวทำให้ผู้ปกครองได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากเพราะมีฐานะยากจน รายได้น้อย ประกอบกับ ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ไม่สามารถนำบุตรหลานเข้าเรียนที่โรงเรียน เอกชน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่สูงมากและผู้ปกครองมีความเชื่อมั่นและมั่นใจในศักยภาพของโรงเรียนทองสวัสดิ์ วิทยาคาร ทั้งสภาพแวดล้อม พื้นที่สีเขียว ความสะอาดและความปลอดภัย ศาลปกครองเชียงใหม่ วินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 54 วรรคหนึ่ง และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 17 และมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้กับประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเริ่มตั้งแต่ ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับและกำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย โดยให้สถานศึกษาเอกชน จัดการศึกษาได้ทุกระดับทุกประเภท โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษาและให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย เมื่อผู้ปกครองมีสภาพปัญหา

ดังกล่าว รัฐต้องดำเนินการให้เด็กได้เรียนในโรงเรียนของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นเรื่องของการให้โอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือก แม้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการรับนักเรียนเพื่อช่วยเหลือและจัดหาที่เรียนให้กับนักเรียนที่ไม่มีที่เรียน เพื่อเยียวยาผู้ปกครองนักเรียนแล้วก็ตาม แต่หากผู้ปกครองไม่ได้รับความสะดวกในการส่งบุตรหลานไปยังโรงเรียนที่จัดให้หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าโรงเรียนรัฐบาลมาก ก็ไม่แน่ว่าผู้ปกครองจะนำบุตรหลานไปเรียนที่โรงเรียนที่จัดให้ดังกล่าวหรือไม่ อาจจะทำให้เด็กดังกล่าวต้องพลาดโอกาสได้รับการศึกษา ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดไว้ ดังนั้น มติของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดที่ไม่เห็นชอบให้โรงเรียนทอสงวัตต์วิทยาคาร เปิดรับนักเรียนอนุบาล 1 (อายุ 3 ปีบริบูรณ์) ในปีการศึกษา 2563 จำนวน 1 ห้อง (นักเรียน 30 คน) จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นการออกคำสั่งโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่มติดังกล่าวเป็นต้นไป (สำนักงานศาลปกครอง, 2563 : 1-2)

นอกจากการกำหนดให้อนุบาล 3 ขวบเป็นการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 258 (จ) ยังกำหนดให้รัฐต้องเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ดังนั้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 ขึ้นใช้บังคับ โดยให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง มีภารกิจร่วมกันดำเนินการเพื่อให้มีการพัฒนาเด็กปฐมวัยและดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยตามที่คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัยกำหนดส่งเสริมให้ผู้ดูแลเด็กปฐมวัยจัดให้เด็กปฐมวัย ซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการพัฒนาตามมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการพัฒนาเด็กปฐมวัยดังกล่าว รวมทั้งให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนพัฒนาเด็กปฐมวัยขึ้นใช้เป็นการทั่วไปด้วย

จากข้อมูลการสำรวจตัวเลขประชากร อายุ 3 ขวบ ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2560 พบว่า มีประมาณ 700,000 กว่าคน ในจำนวนนี้ไม่ได้เข้าเรียนประมาณ 72,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10 ของจำนวนทั้งหมด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จัดการศึกษาในระดับปฐมวัยอายุ 3 ขวบ มากที่สุดในรูปแบบศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 19,429 แห่ง มีเด็กประมาณ 437,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 57 รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชน 188,344 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ถัดมาเป็นของ อปท. ในรูปแบบโรงเรียนอนุบาล 60,055 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8 ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จัดอยู่ที่ 1,536 คน และโรงเรียนสาธิต จัดอยู่ที่ 1,257 คน คิดเป็นไม่ถึงร้อยละ 0 ของจำนวนเด็กอายุ 3 ขวบทั้งระบบ

จากสถานการณ์การจัดการศึกษาข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาปฐมวัย ได้ข้อสรุปที่เห็นร่วมกัน คือ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้จัดการศึกษาก่อนวัยเรียน อายุ 3-5 ขวบ เป็นการให้โอกาสทางการศึกษาระดับปฐมวัย ไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ แต่เป็นหน้าที่ว่า รัฐต้องจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เพราะฉะนั้น จะมีการบูรณาการจัดการเรียนการสอนอาศัยจังหวัดเป็นฐาน มีคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) เป็นหน่วยงานในการจัดทำแผนบูรณาการและติดตามประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนเอกชน เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษา ในเชิงหลักการให้ทุกสังกัดพยายามจัดในอัตราส่วนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มใหญ่ในการจัดการศึกษาอนุบาล 3 ขวบ เพราะเป็นหน่วยงานหลักที่จัดมากที่สุดต่อไป (คมชัดลึกออนไลน์, 2560 : ออนไลน์)

แม้ว่าเด็กทุกคนในประเทศไทยจะมีสิทธิได้รับการศึกษา ไม่ว่าจะมิใช่สัญชาติใด สถานะอะไร หรือแม้ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใด ๆ ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังมีเด็กอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งส่งผลให้เด็กมีพัฒนาการล่าช้า มีแนวโน้มจะไม่ได้เรียนในอนาคต กระทั่งต่ออนาคตของเด็กและอาจกลายเป็นปัญหาสังคม สูญเสียในเชิงเศรษฐกิจมหาภาคได้ในระยะยาว สามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงอายุ ได้แก่ เด็กเล็กอายุ 3-6 ขวบ ที่ไม่ได้เรียนในระดับอนุบาลและเด็กอายุ 6 ปี ที่ไม่ได้เข้าเรียนชั้น ป.1 ตามเกณฑ์ของการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ปกครองมีความผิดทางกฎหมาย เด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนมีอยู่ 3 กลุ่มหลักที่สำคัญและต้องการแก้ไขโดยเร่งด่วน ได้แก่

1. เด็กยากจนไม่ได้อาศัยกับพ่อแม่ ความยากจนเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กไม่ได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมตามวัย ด้วยภาระทางการเงิน พ่อแม่ของเด็กยากจนจึงต้องทำงานหนัก ไม่มีเวลาทำกิจกรรมที่ส่งเสริมพัฒนาการกับลูกและเป็นเหตุให้พ่อแม่จำนวนมากฝากเด็กไว้กับสมาชิกครอบครัวให้ดูแลแทน โดยผู้ดูแลสามารถเป็นได้ตั้งแต่ปู่ย่าตายายที่อยู่บ้าน ลุงป้าหน้าอาที่ยังทำงานอยู่ ไปจนถึงพี่คนโตที่ต้องออกจากโรงเรียนมาช่วยดูแลน้อง เรียกได้ว่าเป็นผู้ปกครอง “จำเป็น” ซึ่งก็มักประสบปัญหาความยากจนเช่นเดียวกัน จึงสามารถดูแลเด็กได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่เต็มที่และทำให้เด็กขาดการสนับสนุนด้านพัฒนาการที่เพียงพอ เนื่องด้วยผู้ปกครองมักเป็นคนที่ว่างงาน ไม่มีรายได้มากพอที่จะซื้อหนังสือ ของเล่นหรือให้เด็กเข้าเรียนในศูนย์เด็กเล็กและโรงเรียน ผู้ปกครองไม่มีความรู้ที่เพียงพอและถูกต้องเกี่ยวกับการเสริมพัฒนาการของเด็กที่บ้าน รวมถึงเกณฑ์อายุที่ต้องเข้าโรงเรียน ที่ตั้งและการเดินทางไปโรงเรียน การสมัครเรียนและประโยชน์ของการศึกษา ผู้ปกครองไม่มีเรี่ยวแรงหรือกำลังที่จะเล่นกับเด็กหรือพาเด็กไปเข้าเรียน ผู้ปกครองไม่มีเวลาดูแลอย่างใกล้ชิดหรือพาไปเข้าเรียน เช่นในบ้านยากจนที่อยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวใหญ่ ผู้ปกครองจึงต้องดูแลสมาชิกคนอื่น (เกิดใหม่/แก่ชรา/เจ็บป่วย) และเมื่อมีโอกาสก็ต้องออกไปรับจ้างเป็นครั้งคราวเพื่อหารายได้เสริมด้วย

2. เด็กอพยพตามครอบครัว แม้จะมีการออกมติคณะรัฐมนตรีให้เด็กทุกคนได้เรียนอย่างเท่าเทียมมาตั้งแต่ปี 2548 แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังมีอยู่ 2 กลุ่มหลักที่ไม่ได้เข้าเรียน เนื่องจากต้องอพยพตามครอบครัว คือ กลุ่มลูกหลานผู้ใช้แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะที่พูดภาษาไทยไม่ได้และแรงงานไทยที่ไม่มีคนดูแลเด็กแทนที่บ้านเกิดจึงต้องพาเด็กย้ายถิ่นฐานไปทำงานด้วย ซึ่งปัจจัยที่เด็กอพยพตามครอบครัวยังเข้าไม่ถึงการศึกษานั้น มีอยู่ 2 ประเด็น ได้แก่ ผู้ปกครองต้องตัดสินใจย้ายโดยเร็ว ไม่ได้วางแผนด้วยลักษณะงานที่ใช้ทักษะต่ำ มีความไม่แน่นอนและสามารถถูกทดแทนได้ง่าย ทำให้ผู้ปกครองกลุ่มนี้อาจไม่มีทางเลือกมากนัก เพื่อไม่ให้ตกงาน หากมีการปรับเปลี่ยนย้ายสถานที่ทำงานก็ต้องตัดสินใจด้วยความรวดเร็ว โดยไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนการย้ายและไม่มีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับการย้าย ทั้งเรื่องระยะเวลา สถานที่ ค่าจ้าง ขอบข่ายหน้าที่ ทำให้ไม่ได้คิดวางแผนการเรียนให้กับลูก นอกจากนี้ ยังมีมุมมองของผู้ปกครองที่คิดว่าทำงานที่ใดที่หนึ่งเพียงชั่วคราว จึงลังเลที่จะพาลูกเข้าเรียน ประเด็นที่ 2 คือ ระบบรับเข้าและส่งต่อยังมีเงื่อนไขที่ไม่เอื้อให้เด็กเข้าเรียนเด็กกลุ่มนี้มักไม่รู้อายุที่แน่ชัด ไม่มีเอกสารยืนยันตัวตน ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ไม่เคยเข้าเรียน และไม่เคยมีประวัติในฐานข้อมูลใด ๆ มาก่อน เพราะเกิดในประเทศอื่นหรือไม่เคยแจ้งเกิดจึงไม่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก เมื่อการรับเข้า-ส่งต่อเด็กระหว่างโรงเรียนและข้ามประเทศกลายเป็นเรื่องยุ่งยากน่ากลัว ผู้ปกครองที่ไม่มีเวลา ความรู้ เอกสาร และที่สำคัญไม่ยอมรับกวนผู้จ้าง จึงลังเลที่จะพาเด็กเข้าเรียน

3. เด็กพิการและมีความต้องการพิเศษ จำเป็นต้องมีผู้ดูแลหรือระบบสนับสนุนที่เหมาะสมกับความพิการแต่ละประเภทในวัยนั้น ๆ ที่สุดท้ายจะส่งผลให้เด็กมีความสามารถในการดูแลตัวเองและลดความเสี่ยงที่จะพิการซ้ำซ้อน ซึ่งผู้ปกครองที่มีเด็กพิการในความดูแลต้องใช้ความเข้าใจ ความรู้ กำลัง เวลาและค่าใช้จ่ายมากกว่าเด็กทั่วไป ทำให้บางครอบครัวที่ไม่มีทางเลือกและทรัพยากรมากนัก จึงมักเลือกให้เด็กอยู่ที่บ้านเพื่อลดภาระลง ปัจจัยที่ทำให้เด็กพิการไม่ได้เข้าเรียนนั้น มีอยู่ 2 ประเด็นหลักคือ ลักษณะของความพิการ ซึ่งกำหนดการเลี้ยงดูที่เหมาะสมของเด็ก ความพิการบางชนิดและความต้องการพิเศษด้านการศึกษา เช่น มีปัญหาด้านอารมณ์ สมาธินั้นๆไม่สามารถระบุได้ชัดเจน ทำให้ผู้ปกครองและครูมักจะเข้าใจผิดได้ง่ายว่าเด็กมีปัญหาด้านพฤติกรรม เกเร หรือโง่ ผู้ปกครองจำนวนมากตัดสินใจชะลอการเข้าเรียนไปก่อน เพราะไม่อยากให้เป็นการละเมิด ทำให้เด็กเหล่านี้ไม่ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการอย่างเหมาะสมที่บ้านด้วย ประเด็นที่ 2 ทักษะจิตของผู้ปกครองและปัญหาเชิงโครงสร้างมีผู้ปกครองจำนวนหนึ่งที่เข้าใจว่าเด็กพิการนั้นพัฒนาไม่ได้ ในขณะเดียวกัน สถานศึกษาทั่วไปที่พร้อมรับความพิการก็มีน้อย บางโรงเรียนก็มีอัตราครูพิเศษน้อยและใช้ครูแนะแนวในการดูแลเด็กพิเศษแทน ไม่มีระบบรับรอง เช่น สื่อการเรียนการสอน การสื่อสารและภาษา ทำให้ผู้ปกครองยากจนที่ไม่มีทางเลือกมากนัก อาจต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการส่งเด็กไปเรียน บวกกับทัศนคติของผู้ปกครองที่ไม่

เห็นประโยชน์ระยะยาวหากลูกได้เรียน มีเด็กเล็กจำนวนมากที่ไม่ได้เข้าเรียนตามเกณฑ์ ทำให้เสี่ยงต่อพัฒนาการล่าช้า (SCHL/CHNG\_MKRS, 2563 : ออนไลน์)

ไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้นตลอดหลายปีที่ผ่านมาในการเข้าเรียนของเด็ก อย่างไรก็ตาม ยังมีเด็กถึง 15% ยังไม่ได้รับการศึกษาระดับปฐมวัย (3-5 ปี) หรือระดับอนุบาล (Unicef Thailand, 2019 : ออนไลน์) ส่งผลให้มีความล่าช้าด้านพัฒนาการด้านการอ่านเขียนและรู้จักตัวเลข และเมื่ออายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ (เริ่มชั้นประถมศึกษาปีที่ 1) เด็กกลุ่มนี้ก็มีความเสี่ยงที่ไม่ได้เข้าเรียนต่อในชั้นประถมหรือไม่ได้รับการศึกษาเลยตลอดชีวิต รวมถึงการไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณปี 2561 ของรัฐบาล เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับก่อนวัยเรียน ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) เป็นอันดับแรก ในส่วนของการลงทุนเพื่อการศึกษาประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวน 523,569.4 ล้านบาท หรือร้อยละ 18.1 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานด้านการศึกษา แสดงให้เห็นถึงเจตนาของรัฐบาลที่มุ่งมั่นในการยกระดับ คุณภาพการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ การระดมทรัพยากรเพื่อเป็นการลงทุนด้านศึกษานั้น นอกจากจะมาจากงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาที่รัฐบาลได้จัดสรรให้แก่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมาจากภาคครัวเรือนและจากภาคเอกชน ในการระดมทรัพยากรเพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561 : 7) เด็กอายุระหว่าง 0-4 ปี ในประเทศไทยมากกว่า 1 ใน 5 คนไม่ได้อยู่กับพ่อแม่ 78% ของเด็กไทยที่ได้เข้าเรียนชั้น ป.1 ซึ่งส่วนใหญ่ครอบครัวมีสถานะยากจน ในจำนวนเด็กพิการที่มีประมาณ 800,000 คน ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการศึกษา โดยเฉพาะในเด็กพิการทางสติปัญญา (ออทิสติก และ ADHD) ที่ 1 ใน 3 ไม่ได้รับการศึกษาตั้งแต่กำเนิดและในกลุ่มที่มีความพิการทางด้านร่างกายร่วมกับสติปัญญาด้วยมีถึง 2 ใน 3 ที่ไม่ได้รับการศึกษา (SCHL/CHNG\_MKRS, 2563 : ออนไลน์)

เมื่อเด็กเข้าโรงเรียนน้อยลง โรงเรียนขนาดเล็กก็ต้องทยอยปิดตัวลงด้วย ส่งผลกระทบให้เด็กในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถเข้าถึงโรงเรียนได้และมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้เรียนมากขึ้น เด็กที่ไม่ได้รับการศึกษา โตขึ้นมาก็ไม่มีทางเลือกมากนัก จึงกลายเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาท้องไม่พร้อม ฯลฯ จากข้อมูลสถิติแรงงานประจำปี 2562 พบว่า จำนวนผู้มีงานทำที่ไม่มีการศึกษาและมีการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 20 (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2563 : 19) สะท้อนถึงคุณภาพแรงงานที่ไม่มีความรู้เชิงลึก ไม่มีทักษะเฉพาะ ประกอบอาชีพที่ไร้รายได้ต่ำ ถูกแทนที่ได้ง่าย ยากที่จะเพิ่มทักษะเฉพาะหรือเติบโตในเส้นทางการทำงาน (Career Path) และด้วยรายได้ที่น้อยกว่าจะอยู่ในฐานภาษี ประเทศไทยจึงมีสัดส่วนผู้เสียภาษีน้อย เมื่อเทียบกับผู้ได้รับผลประโยชน์จากเงินภาษี จึงไม่มีงบประมาณมากพอที่จะใช้พัฒนาประเทศให้ทัดเทียมและเท่าทันการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงในระดับประเทศ

คุณภาพแรงงานไทยต่ำกว่ามาเลเซียถึง 3 เท่า เหตุนี้ทำให้ประเทศไทยสูญเสียเงิน 3 แสนกว่าล้านบาท ต่อปี คิดเป็น 3% ของ GDP (SCHL/CHNG\_MKRS, 2564 : ออนไลน์)

หากแนวโน้มการเข้าเรียนของเด็กเล็กยังไม่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น จะทวีความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ทำให้เด็กและครอบครัวกลุ่มที่ไม่ได้รับการศึกษาเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุด ไม่มีอาชีพและรายได้มั่นคง ไม่มีหลักประกัน ยังมีหนี้และรายจ่ายที่มีแต่จะเพิ่มขึ้น สุดท้ายอาจไม่สามารถพึ่งพาตัวเองและต้องอาศัยสวัสดิการจากภาครัฐ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติ อย่างเช่น การระบาดของ COVID-19 ในขณะนี้

ในส่วนของข้อมูลเด็ก 3 ขวบ ในพื้นที่การดูแลของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6 ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดกระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล ปีการศึกษา 2563 มีประชากรวัยเรียน จำนวน 32,547 คน อยู่ในระบบการศึกษา ชั้นเด็กเล็ก/อนุบาล 1 จำนวน 29,603 คน คิดเป็นร้อยละ 90.95 ไม่เข้าสู่ระบบการศึกษา 2,944 คน คิดเป็นร้อยละ 9.05 (สำนักงานศึกษาธิการภาค 6, 2563 : 13)

เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการพัฒนา รูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบ การศึกษาอย่างทั่วถึง โดยมีการพัฒนาระบบบันทึกข้อมูลเด็ก 3 ขวบ เพื่อบันทึกข้อมูลสารสนเทศ เด็ก 3 ขวบ ใช้ในการส่งเสริมสนับสนุนและการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมสนับสนุนให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษา ผู้วิจัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางนี้ จะขยายองค์ความรู้เพิ่มเติมจากงานวิจัยที่เคยมีผู้วิจัยมาก่อนหน้าในด้านการสร้าง โอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กปฐมวัย

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง
2. เพื่อศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ไปใช้ใน จังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ แต่ละจังหวัดและตำแหน่งหน้าที่ ที่มีต่อความเหมาะสม/ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบ ความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบ การศึกษาอย่างทั่วถึง ไปใช้ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6

## คำถามเพื่อการวิจัย

1. จะพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างไร
2. วิธีการที่ใช้ในการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ไปใช้ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6
3. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ แต่ละจังหวัดและตำแหน่งหน้าที่ มีความคิดเห็นต่อความเหมาะสม/ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ไปใช้ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6 แตกต่างกันหรือไม่

## ความสำคัญของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ได้รูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ซึ่งรูปแบบดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทางการศึกษาที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยและผู้ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็ก 3 ขวบ ในภาพรวมของจังหวัด
2. การวิจัยครั้งนี้ จะช่วยกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษามากขึ้น

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยมีขอบเขตของงานวิจัย ดังนี้

### ด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ใน 4 ด้าน ประกอบด้วย

1. ด้านหลักการความร่วมมือ
2. ด้านโครงสร้างและกลไกความร่วมมือ
3. ด้านทรัพยากรที่ใช้สนับสนุนความร่วมมือ
4. ด้านกระบวนการดำเนินการความร่วมมือ

### ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ จำนวน 13 กลุ่ม จาก 6 จังหวัด ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6 จำนวน 3,887 คน

### กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างและพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ในพื้นที่จังหวัดกระบี่ ดังนี้

1.1 การสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ในจังหวัดกระบี่

1.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group) เรื่อง การพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญในจังหวัดกระบี่ จำนวน 9 คน

ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ไปใช้ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6 ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ จากจังหวัดในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6 จำนวน 447 คน

ขั้นตอนที่ 3 ศึกษาเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ แต่ละจังหวัดและตำแหน่งหน้าที่ที่มีต่อความเหมาะสม/ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ไปใช้ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6 ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ จากจังหวัดในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6 จำนวน 447 คน

### ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ประกอบด้วย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ จากจังหวัดกระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล และตำแหน่งหน้าที่ ประกอบด้วย ตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด นายกสมาคมการศึกษาเอกชนจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี/นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารสถานศึกษาระดับปฐมวัย

2. ตัวแปรตาม (dependent Variables) ได้แก่ ระดับความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ ที่มีต่อความเหมาะสม/ความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ไปใช้ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**รูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง** หมายถึง แบบของการดำเนินงานระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันส่งเสริม สนับสนุน ให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษา ใน 4 ด้าน ได้แก่

**ด้านหลักความร่วมมือ** หมายถึง วิธีการหรือกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้เป็นพื้นฐานของการดำเนินงานภายใต้การดำเนินงานความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง

**ด้านโครงสร้างและกลไกความร่วมมือ** หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์กรและการพัฒนาโลก เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานภายใต้การดำเนินงานความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ที่ตระหนักถึงหลักการบริหารและการจัดองค์กร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

**ด้านทรัพยากรที่ใช้สนับสนุนความร่วมมือ** หมายถึง การจัดการทรัพยากรที่ใช้สนับสนุนการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ที่ตระหนักถึงหลักการบริหารและการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากร

**ด้านกระบวนการดำเนินการความร่วมมือ** หมายถึง การจัดกระบวนการดำเนินงานภายใต้การดำเนินงานความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ที่ตระหนักถึงหลักการบริหารและการประสานงานอย่างสัมพันธ์สอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินงาน

**รูปแบบความร่วมมือฯ** หมายถึงรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง

**สภาพการดำเนินงานความร่วมมือเพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง** หมายถึง ลักษณะการดำเนินงานในด้านความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับนโยบายความร่วมมือด้านการส่งเสริมสนับสนุน หลักการ โครงสร้างองค์กร

ที่รับผิดชอบ ทรัพยากร วิธีการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุตามความมุ่งหมายหรือขาดประสิทธิภาพ

**เด็ก 3 ขวบ ในจังหวัดกระบี่** หมายถึง บุคคลที่มีรายชื่อในเอกสารทะเบียนประวัติราษฎรจังหวัดกระบี่ ที่เกิดระหว่างวันที่ 18 พฤษภาคม 2559 - 2 กรกฎาคม 2560

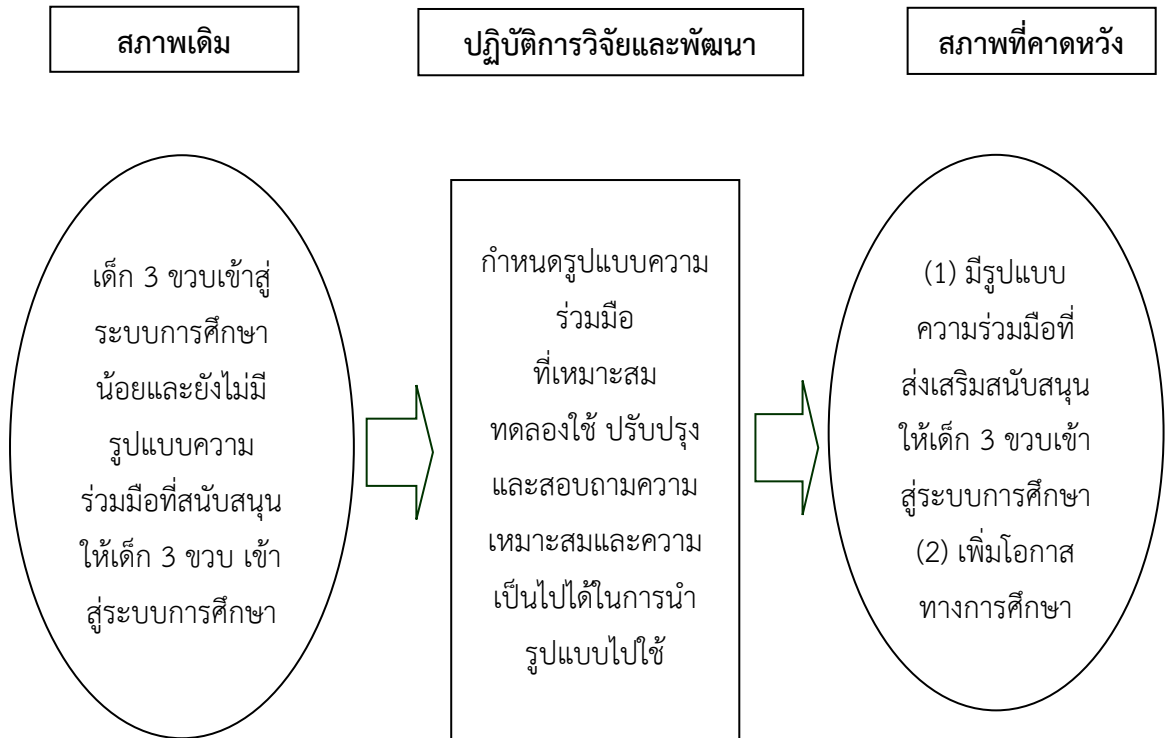
**จังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6** หมายถึง จังหวัดกระบี่ ตรัง พังงา ภูเก็ต ระนอง และสตูล

**ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความร่วมมือฯ** หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด นายกสมาคมการศึกษาเอกชนจังหวัด นายอำเภอ นายกเทศมนตรีนคร/เมือง/ตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีสถานศึกษาระดับปฐมวัย ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (เทศบาลนคร/เมือง/ตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานศึกษาระดับปฐมวัย) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารสถานศึกษาระดับปฐมวัย (สังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด, ศูนย์การเรียนรู้/โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน)

**ตำแหน่งหน้าที่** หมายถึง ตำแหน่งหน้าที่ในขณะตอบแบบสอบถาม

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง เริ่มจากการสร้างรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง ทดลองใช้รูปแบบความร่วมมือฯ ในพื้นที่จังหวัดกระบี่ ผ่านโครงการส่งเสริมสนับสนุนให้เด็ก 3 ขวบ ในจังหวัดกระบี่เข้าสู่ระบบการศึกษา ปรับปรุงรูปแบบความร่วมมือฯ แล้วศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบความร่วมมือฯ ไปใช้ในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการภาค 6



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เด็ก 3 ขวบ เข้าสู่ระบบการศึกษาอย่างทั่วถึง