

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศเพื่อให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศทั้งหลายนั้น นอกจากต้องอาศัยทรัพยากรภายในประเทศทั้งในรูปของเงินทุนและทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ทรัพยากรมนุษย์ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะทรัพยากรมนุษย์จะเป็นผู้กำหนดทิศทางและแนวทางในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการลงทุนใดๆ ก็ตามเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นเรื่องที่รัฐมักให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

การลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสังคมให้มีศักยภาพในการผลิตและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นนั้น โดยปกติมักกล่าวถึงใน 3 ด้านด้วยกัน¹ ได้แก่ ด้านการศึกษา (Schooling) ด้านการฝึกอบรม (Training) ด้านสาธารณสุข (Health) ซึ่งการลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการศึกษาจัดได้ว่ามีความสำคัญที่สุด เพราะทรัพยากรมนุษย์ที่มีการศึกษาที่ดีก็จะส่งผลในการพัฒนาด้านการฝึกอบรมและด้านสุขภาพให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่รัฐใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการวางรากฐานของการพัฒนาประเทศ

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเชิงประจักษ์ของนักเศรษฐศาสตร์หลายท่านที่สนับสนุนและยอมรับว่าการลงทุนทางการศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ Schultz (1961) Denison (1962) Myrdal (1968) พบว่า การศึกษาเป็นตัวแปรสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการศึกษามีผลก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต การลงทุนด้านการศึกษาจึงเป็นการลงทุนสร้างสมทุนมนุษย์ที่มีผลต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ

¹ B. F. Kiker, "The Historical Roots of the Concept of Human Capital," *Journal of Political Economy* 74 (October 1966) : 481 - 489.

และสังคมของประเทศ ดังนั้นแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่จึงจัดให้การศึกษาเป็นกระบวนการผลิต (Production Process) ชนิดหนึ่งที่มีส่วนช่วยพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพดีขึ้น สิ่งที่ผลิตไม่ใช่สินค้าและไม่ใช่เครื่องจักรแต่เป็นสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "ทุนมนุษย์" (Human Capital)²

จากบทบาทสำคัญของการศึกษาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลของประเทศต่างๆ จึงถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องลงทุนด้านการศึกษาเพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญของการศึกษามาโดยตลอดพิจารณาได้จากการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานในแต่ละปี จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของงบประมาณด้านการศึกษาจะอยู่ในลำดับต้นๆ จากช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 - 2538 งบประมาณโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 18.4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 1.1) ซึ่งหากพิจารณาแยกตามระดับการศึกษาในแต่ละปีจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของงบประมาณส่วนใหญ่จะใช้ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งในปีงบประมาณ 2530 งบประมาณรายจ่ายด้านการประถมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 57.7 และเริ่มมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อยในปีต่อมา ส่วนงบประมาณรายจ่ายขั้นต้นรองลงมา ได้แก่ ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษาตามลำดับ (ตารางที่ 1.2)

อย่างไรก็ตาม การลงทุนจัดการศึกษาไม่ควรจำกัดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ในประเทศที่กำลังอยู่ในภาวะกำลังพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังเช่นประเทศไทยที่มีทรัพยากรจำกัด การหวังพึ่งเพียงภาครัฐในเรื่องการลงทุนด้านการศึกษาแต่เพียงฝ่ายเดียวจะทำให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศล่าช้าตามไปด้วย ถึงแม้ว่ารัฐยอมที่จะทุ่มเททรัพยากรเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้น แต่ก็ต้องลดทรัพยากรในการพัฒนาประเทศด้านอื่นลงและอาจทำให้ทรัพยากรมนุษย์ซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพดีอยู่แล้วก็ไม่อาจจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ถ้าหากว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ของประเทศยังคงขยายตัวไม่ทัน ในที่สุดอาจนำมาซึ่งการลงทุนที่สูญเปล่าตามมา ซึ่งลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรในด้านต่างๆ ของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด

² Theodore W. Schultz, "Investment in Human Capital," *American Economic Review* 51 (March 1961) : 1-17 อ้างถึงใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 1.

ตารางที่ 1.1
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงาน
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2530-2538

(หน่วย: ร้อยละ)

แผนงาน/ ปี	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
เศรษฐกิจ	15.7	15.8	16.5	21.0	22.1	24.3	25.5	26.2	27.0
การศึกษา	18.1	18.0	16.7	17.8	19.1	18.6	19.3	19.6	18.8
ป้องกันประเทศ	18.0	17.6	16.2	16.4	16.3	15.4	14.3	13.8	12.7
การสาธารณสุข	10.8	11.2	10.8	12.1	13.5	11.5	14.6	16.2	17.0
รักษาความสงบ	4.8	4.8	4.4	4.4	5.5	5.3	5.5	5.6	5.2
การบริหารทั่วไป	2.7	2.8	3.0	3.5	3.8	4.6	4.6	4.6	4.4
ชำระหนี้เงินกู้	24.7	24.5	23.3	20.8	15.1	12.7	11.2	9.4	6.2
อื่นๆ	5.3	5.3	9.1	4.1	5.2	7.6	5.0	4.6	8.7
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : เอกสารงบประมาณประจำปี สำนักงานงบประมาณ, 2530 - 2538

ตารางที่ 1.2
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา
จำแนกตามระดับการศึกษา ปีงบประมาณ 2530 - 2538

(หน่วย: ร้อยละ)

ระดับการศึกษา/ ปี	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
การบริหารการศึกษา	1.7	1.7	1.8	2.1	2.1	0.9	1.6	1.4	2.0
การประถมศึกษา	57.7	57.4	56.4	55.4	53.3	49.2	49.4	48.8	48.0
การมัธยมศึกษา	19.0	18.9	19.0	19.4	19.3	27.5	28.0	28.9	28.3
การอุดมศึกษา	12.3	12.7	13.4	13.9	16.2	17.4	16.6	16.8	17.5
ไม่กำหนดระดับ	8.7	8.6	8.6	8.6	8.5	2.4	1.7	1.6	1.7
การศึกษาอื่น	0.6	0.7	0.8	0.6	0.6	2.6	2.7	2.5	2.4
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา : เอกสารงบประมาณประจำปี สำนักงานงบประมาณ, 2530 - 2538

ในการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องระดมทรัพยากรจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางมากขึ้น นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญคือ Schultz³ เน้นว่าการที่รัฐได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะทำให้ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของรัฐสูงขึ้น เนื่องจากมีการแข่งขันกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งจะเป็นการชักนำให้คุณภาพการศึกษาดีขึ้น นอกจากนี้ยังมีเหตุผลสำคัญอีกหลายประการ ได้แก่

ประการแรก การจัดการศึกษาเอกชนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดการศึกษาของรัฐทุกระดับและทุกประเภทตลอดมาเป็นระยะเวลายาวนาน

ประการที่สอง การจัดการศึกษาภาครัฐ มักเป็นการจัดในลักษณะการจัดการศึกษาเพื่อสังคม ทำให้ระบบในการดำเนินการด้านต่างๆ มีรอบร่ายที่ค่อนข้างใหญ่และมักจะถูกจำกัดด้วยระเบียบหรือบังคับต่างๆ ซึ่งแตกต่างจากการจัดการศึกษาของเอกชนที่มีรอบร่ายการดำเนินการค่อนข้างยืดหยุ่นกว่า ทำให้สามารถมีการพัฒนาได้เร็วกว่าในด้านต่างๆ

ประการที่สาม การศึกษาเอกชนช่วยส่งเสริมเสรีภาพในการเลือกด้านการศึกษา หมายความว่า ผู้ปกครองและนักเรียนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกสถานศึกษาเอกชนได้

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชนจะเป็นการเชื้ออำนวยการให้ปริมาณการศึกษามีมากกว่ากรณีที่ให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ในการเป็นองค์กรเดียวที่ให้บริการทางการศึกษาเพราะรัฐขาดตัวเทียบคุณภาพและมาตรฐานการเรียนการสอนเป็นการไม่ส่งเสริมพัฒนาการทางการศึกษา การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนดังกล่าวจะทำให้กิจการบริการการศึกษามีการแข่งขันในการให้บริการและทำให้ประสิทธิภาพของการให้บริการจะดีขึ้น

ประการที่ห้า เนื่องจากรัฐยังมีภาระในการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญแม้ว่าการศึกษาอาจเป็นวิธีทางในการแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาของประเทศได้ แต่การศึกษาก็ไม่ใช่ปัจจัยสำคัญปัจจัยเดียวในการแก้ปัญหานี้ และเนื่องจากการที่สถานภาพของประเทศซึ่งอยู่ในฐานะที่ต้องพยายามเร่งพัฒนาการเพิ่มผลผลิตภายใต้ทรัพยากรที่มีค่อนข้างจำกัด

³ Theodore W. Schultz, "Human Capital Approaches in Organizing and Paying for Education," in *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequality*, eds. Walter W. McMahon and Terry G. Geske (Urbana: University of Illinois, 1982), pp. 36 - 51 อ้างถึงใน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. รายได้รายจ่ายของโรงเรียนเอกชน, รายงานการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเอกชน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และท่าปดเจริญผล, 2632), หน้า 1.

การหวังพึ่งเพียงภาครัฐในเรื่องการลงทุนด้านการศึกษาแต่เพียงฝ่ายเดียวจะทำให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศต้องพลอยล่าช้าตามไปด้วย ดังนั้นหากรัฐบาลปล่อยให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทในการจัดสรรบริการการศึกษา ก็ย่อมช่วยให้ปริมาณการศึกษาเพิ่มขึ้นได้บ้าง

ประการที่หก การให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการทางการศึกษาย่อมเป็นการ เชื้ออำนาจให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างโรงเรียนของรัฐบาลและเอกชนโดยอ้อม เนื่องจากมีทางเลือกสำหรับผู้รับบริการ ซึ่งเป็นการชักนำให้ผู้จัดบริการการศึกษาต้องแข่งขันกันในเชิงคุณภาพ และความก้าวหน้าทางวิทยาการของการศึกษามีมากขึ้น

ประการที่เจ็ด การให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐ โดยเฉพาะกิจการการจัดบริการการศึกษาก็เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ (Economic Ideology)¹ และเป็นเครื่องมือเชิงนโยบาย (Policy Instrument) ของรัฐ เนื่องจากเอกชน เป็นผู้ดำเนินการที่ยืดหยุ่นในการปรับเข้ากับสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้ง่ายกว่ารัฐทำให้สามารถให้บริการการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงมีมาตรการจูงใจให้เอกชนผลิตบริการทางการศึกษา โดยผ่านทาง การวางนโยบายส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาเอกชนในรูปแบบต่างๆ ตลอดมา

ในส่วนของภาคเอกชนไทยได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาในประเทศนับตั้งแต่ สมัยลานนาและสุโขทัย โดยในสมัยนั้นจัดทำกรเรียนการสอนที่วัด วัง และบ้าน² ซึ่งในสมัยนั้น ยังไม่มีการควบคุมใดๆ ต่อมาในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2461 - 2488 ได้เริ่มมีกฎหมายควบคุม การให้บริการการศึกษาเอกชน เนื่องจากในตอนนั้นได้มีการสอนเนื้อหาวิชาการไปพร้อมๆ กับการเผยแพร่ศาสนาหรือลัทธิความเชื่อต่างๆ ทำให้อาจเป็นเหตุก่อให้เกิดความไม่สงบได้ เพื่อความสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้เริ่มมีการควบคุมการจัดการศึกษาเอกชนมากขึ้น

จากปี พ.ศ. 2486 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2503 การศึกษาเอกชนได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายรัฐที่พยายามจัดให้เด็กทั่วทั้งประเทศได้

¹ ไกรยุทธ วีระยาคินันท์, "บทบาทรัฐในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการให้บริการ การศึกษา," *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 12 (มิถุนายน 2537) : 20 - 44.

² คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน, *การศึกษาเอกชนในประเทศไทย* (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์พัฒนศึกษา จำกัด, 2526), หน้า 1 - 50.

เข้าเรียนในระดับประถมศึกษา ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดี และจากปี พ.ศ. 2503 จนถึงปี พ.ศ. 2518 การศึกษาเอกชนได้รับผลกระทบอย่างมาก ด้วยสาเหตุหลายประการทำให้จำนวนบริการการศึกษาลดลงอย่างรวดเร็ว สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลต้องการปรับปรุงคุณภาพมาตรฐานของการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐ โดยการเพิ่มจำนวนครูประถมศึกษาและเพิ่มมูลนิธิในระดับดังกล่าว ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลางของเอกชนที่มีมาตรฐานการศึกษาไม่เป็นที่ยอมรับต้องปิดตัวเองจากปี พ.ศ. 2518 จนถึงขณะนี้ โรงเรียนเอกชนที่อยู่ได้จะเน้นในเรื่องคุณภาพ ในขณะเดียวกันโรงเรียนของรัฐในระดับต่างๆ ก็ได้เติบโตอย่างรวดเร็วเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการขยายการศึกษาและเพื่อให้เอื้อต่อการจัดปริมาณบริการการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ หน่วยงานกลางโดยกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) รับผิดชอบภารกิจในการพัฒนาวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาเอกชนร่วมกับรัฐมากขึ้นและเพื่อให้เอกชนสามารถดำเนินกิจการอยู่ได้ด้วยค่าตอบแทนที่ได้รับพอสมควร อย่างไรก็ตาม การที่ภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทในการช่วยจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ สถานศึกษาเอกชนก็ต้องอยู่ในฐานะที่มีรายได้พอเลี้ยงตัวเองได้ เพราะการจัดการศึกษาของผู้ประกอบการเอกชนถือเป็นการลงทุนในธุรกิจอย่างหนึ่งจัดเป็นธุรกิจในอุตสาหกรรมการศึกษาซึ่งมีการนำเอาเงินทุนและทรัพยากรทุกอย่างรวมถึงเวลาของผู้ดำเนินกิจการมาลงทุนในการจัดการศึกษา การตัดสินใจลงทุนจัดการศึกษาจะมีค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ของทรัพยากรต่างๆ เพราะผู้ประกอบการยังมีทางเลือกอื่นๆ อีก หากว่าการที่เราเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาดำเนินกิจการสถานศึกษาและผลตอบแทนที่เราได้รับนั้นน้อยกว่าผลตอบแทนที่เราควรจะได้จากกิจการอื่น ในระยะยาวเขาก็อาจหันไปดำเนินกิจการอื่นแทน ทำให้เป็นเหตุต้องเลิกสัมกิจการสถานศึกษาหรือขยับชั้นเรียนและยังเป็นอุปสรรคทำให้ไม่มีผู้ปรารถนาเข้ามาลงทุนในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา รัฐจึงได้มีมาตรการจูงใจเพื่อให้เอกชนเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมการศึกษาเพิ่มขึ้นในระดับต่างๆ โดยผ่านทางนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชน

สำหรับนโยบายรัฐในการส่งเสริมการจัดการศึกษาเอกชนมีหลายรูปแบบต่างกันไป เช่น การอุดหนุนด้านวิชาการ ด้านสื่ออุปกรณ์ ด้านบุคลากรและด้านการเงิน โดยเฉพาะการอุดหนุนด้านการเงินแก่โรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับยุคสมัยมาโดยตลอด เช่น ในช่วงของพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 ได้ให้การอุดหนุน

เป็นรายหัวนักเรียน ต่อมาในช่วงของพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2498 ได้เปลี่ยนเป็นการให้เงินไปจ้างครูช่วยสอนและตลอดช่วงของพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2518 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นช่วงของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้เปลี่ยนแปลงเป็นการให้เงินสมทบเงินเดือนครูใหญ่และครู เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวและเงินเพิ่มวุฒิ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2531 ได้เปลี่ยนแปลงเป็นการอุดหนุนเป็นเงินรายหัวนักเรียนตามรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ อุดหนุนในอัตราไม่เกินร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายนักเรียนภาครัฐโดยคิดเฉพาะงบดำเนินการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้คำนวณค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนภาครัฐดังกล่าว และการให้เงินอุดหนุนดังกล่าวเฉพาะโรงเรียนเอกชนที่เปิดสอนก่อนปี พ.ศ. 2517 เท่านั้น (กรณีนี้โรงเรียนที่เปิดก่อนปี พ.ศ. 2517 อาจจะไม่รับการอุดหนุนหรือไม่รับการอุดหนุนก็ได้ แต่โรงเรียนที่เปิดหลังปี พ.ศ. 2517 จะไม่มีสิทธิ์รับการอุดหนุนดังกล่าว) อย่างไรก็ตาม โรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจะเก็บค่าเล่าเรียนได้ไม่เกินเพดานที่รัฐกำหนดได้ ส่วนโรงเรียนที่ไม่รับเงินอุดหนุนนั้นก็ยังสามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ตามราคาตลาดหรือตามความเหมาะสม (ไม่มีการกำหนดเพดาน) ทั้งนี้โรงเรียนจะต้องทำหนังสือขออนุญาตการเก็บค่าธรรมเนียมกับกระทรวงก่อน

การให้เงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อการจัดการศึกษาเป็นมาตรการหนึ่งที่มีมุ่งให้โรงเรียนเอกชนสามารถพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้ดีขึ้น และสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยรายได้ของโรงเรียน^๑ ดังนั้นการให้ความสำคัญในการศึกษาผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ของการให้เงินอุดหนุนจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจยิ่ง งานศึกษาเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนจากรัฐในการจัดการศึกษาเอกชนที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาที่แสดงให้เห็นเพียงการประเมินผลการดำเนินงานและการติดตามการให้เงินอุดหนุนการจัดการศึกษาเอกชนว่าเป็นอย่างไร โดยไม่ได้มีการพิจารณาถึงต้นทุน-ผลได้ของรัฐในการให้เงินอุดหนุนการจัดการศึกษาเอกชนในเชิงเศรษฐศาสตร์ การวิจัยในครั้งนี้ได้มีการพิจารณาถึงต้นทุนและผลได้จากรัฐในการให้เงินอุดหนุนการจัดการศึกษาเอกชนว่ามีส่วนหรือสามารถช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐในการจัดการศึกษาให้กับเด็กที่จะเข้าเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษาได้จริงหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการส่งเสริมและสนับสนุนทางการเงินสำหรับการจัดการศึกษาเอกชนให้เป็นที่ยอมรับและมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องต่อไป

^๑คณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงาน นโยบายและวิธีทางการศึกษาเอกชน ระดับหัวหน้า (ปฏิญญาชัย) กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว , 2538) , หน้า 19.

1.2 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลัก

เพื่อศึกษาด้านทุนและผลได้ทางเศรษฐศาสตร์ของรัฐในการให้เงินอุดหนุนการศึกษาเอกชน

วัตถุประสงค์เฉพาะ

1. เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนของรัฐในการให้เงินอุดหนุนการจัดการศึกษาเอกชน โดยคิดเฉพาะต้นทุนในการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินรายหัวนักเรียน ในช่วงปี พ.ศ. 2532 - 2538
2. เพื่อวิเคราะห์ผลได้ของรัฐในการให้เงินอุดหนุนการจัดการศึกษาเอกชน ในประเด็นของการประหยัดงบประมาณของรัฐ
3. เพื่อนำผลสรุปการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายการให้เงินอุดหนุนต่อไป

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษา โดยใช้หลักการหาต้นทุน - ผลได้ตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ทางเศรษฐกิจ (Cost - Benefit Analysis) ซึ่งการศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะรูปแบบของการให้เงินอุดหนุนรายหัวนักเรียน โดยไม่รวมการอุดหนุนรูปแบบอื่นๆ เช่น การอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนในเรื่องของการจัดส่งครูไปช่วยสอนในโรงเรียน การให้อุปการณการศึกษา การให้เช่าทรัพย์สินของกระทรวงศึกษาธิการ การอุดหนุนและส่งเสริมด้วยประการอื่น โดยโรงเรียนเอกชนในงานศึกษาค้นคว้านี้ศึกษาเฉพาะโรงเรียนเอกชนระดับประถมศึกษา ในกรุงเทพฯ ที่ได้รับเงินอุดหนุนเป็นเงินรายหัวนักเรียนจากรัฐ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง โรงเรียนเอกชนประถมศึกษาที่จัดการศึกษาทั้งระดับอนุบาลและประถมศึกษา ซึ่งได้มีการรวมโรงเรียนประถมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอนุบาลไว้ด้วย เนื่องจากไม่สามารถแยกกระดานการศึกษาทั้งสองระดับดังกล่าวออกจากกันได้

ประเภทที่สอง เป็นโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาระดับเดียวเท่านั้น

1.4 สมมติฐานการศึกษา

1. การให้เงินอุดหนุนเป็นเงินรายหัวนักเรียนจากรัฐที่ให้กับการจัดการศึกษาเอกชนย่อมก่อให้เกิดผลได้มากกว่าต้นทุน เนื่องจากจะทำให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณในส่วนที่รัฐต้องจัดการศึกษาเองทั้งหมดกรณีที่ไม่มีความภาคเอกชนเข้ามาจัดการศึกษา

2. การให้เงินอุดหนุนเป็นเงินรายหัวนักเรียนจากรัฐน่าจะทำให้รัฐสามารถขยายการศึกษาให้แก่ประชากรในสังคมได้มากขึ้น เนื่องจากการให้เงินอุดหนุนของรัฐจะทำให้ต้นทุนของโรงเรียนลดลง ค่าเล่าเรียนจะถูกลง ทำให้ประชากรได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น เป็นผลให้นักเรียนจำนวนหนึ่งสามารถที่จะได้รับการศึกษามากขึ้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นข้อมูลให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้เงินอุดหนุนการศึกษาเอกชนต่อไป
2. เพื่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณของรัฐในทางที่เหมาะสมมากขึ้น
3. เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงและส่งเสริมการให้เงินอุดหนุนจากรัฐในการจัดการศึกษาเอกชนต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.6 โครงสร้างของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์นี้จะนำเสนอแบ่งเป็น 6 บท คือ

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การศึกษากับบทบาทของรัฐในการให้เงินอุดหนุนการศึกษาเอกชน แนวคิดและทฤษฎีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ของรัฐในการให้เงินอุดหนุนการศึกษาเอกชน และการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 ความเป็นมาและสภาพการณ์ในการจัดการศึกษาและการให้เงินอุดหนุนจากรัฐต่อการศึกษาเอกชน โดยมีการอธิบายถึงความเป็นมาของการจัดการศึกษาและการให้เงินอุดหนุนการศึกษาเอกชน ตลอดจนสถานการณ์ของการให้เงินอุดหนุนจากรัฐในช่วง 7 ปี

บทที่ 4 กล่าวถึงวิธีการศึกษา ประกอบด้วยลักษณะของการศึกษา หลักเกณฑ์และเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ ตลอดจนวิธีการคำนวณต้นทุนและผลได้

บทที่ 5 เป็นผลการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ของรัฐต่อการให้เงินอุดหนุนการจัดการศึกษาเอกชน ในบทนี้ประกอบด้วย ผลการคำนวณต้นทุนและผลได้ ตลอดจนผลการวิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ของรัฐในการให้เงินอุดหนุนการศึกษาเอกชนในประเด็นต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ ได้แก่ การวิเคราะห์มูลค่าปัจจุบันสุทธิ อัตราผลตอบแทนต่อต้นทุน การวิเคราะห์ค่าความไวและการวิเคราะห์สินทรัพย์โดยใช้ลักษณะการจำลองเหตุการณ์ที่สมมติขึ้นในการให้เงินอุดหนุนของไทย

บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา การวิเคราะห์เชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะในการนำไปศึกษาต่อไปและข้อจำกัดในการศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย