



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

เอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยจัดการศึกษาของชาติมาช้านานแล้ว จากการศึกษาพัฒนาการของการจัดการเรียนการสอนในระดับก่อนประถมศึกษา พบว่ามีเอกชนเป็นผู้ริเริ่มก่อนที่รัฐจะเข้ามาทำหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรง นับว่าเอกชนมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษามาตั้งแต่อดีต จวบจนปัจจุบัน เอกชนก็ยังมีบทบาทร่วมรับภาระในการให้บริการการศึกษา โดยเสริมส่วนที่รัฐจัดได้ไม่เพียงพอในทุกๆระดับ รัฐบาลแต่ละประเทศต่างยอมรับว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคุณภาพของประชาชน ดังนั้น การให้การศึกษาแก่ประชาชนจึงถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้จัดให้บริการการศึกษาให้แก่ประชาชน (Public provision) เมื่อรัฐมีภารกิจต้องจัดแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้มีบริการการศึกษาเกิดขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดในด้านงบประมาณของรัฐ ทำให้ไม่สามารถจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งวิถีทางหนึ่งก็คือการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ

เมื่อพิจารณาถึงความสามารถของภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาแล้ว จะเห็นได้ว่าภาคเอกชนมีความสามารถ ความพร้อม มีความยืดหยุ่นในการปรับตัวเข้ากับสถานการณ์โดยการตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้มากกว่ารัฐ จึงสมควรที่รัฐจะมอบหมายให้เอกชนได้ร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา (Privatization) อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน การที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา จึงเป็นการสอดคล้องกับนโยบายรัฐที่มุ่งส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาในทุกๆระดับเพิ่มขึ้น ดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำแถลงนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีต่างก็มีหลักการที่จะส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น และการที่รัฐเปิดโอกาสให้เอกชน

เข้ามาร่วมจัดการศึกษาอย่างกว้างขวางนี้เท่ากับว่า รัฐได้สร้างโอกาสความเสมอภาคในการเข้ารับการศึกษาให้แก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐในด้านการศึกษาได้อย่างมากมายโดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง และไม่ว่ารัฐหรือเอกชนจะเป็นผู้จัดการศึกษาก็ตาม หลักการหรือปรัชญาการศึกษาของไทยระดับอนุบาลจะอยู่ที่การอบรมเลี้ยงดูและการพัฒนาเตรียมความพร้อมของเด็กในทุก ๆ ด้านเพื่อรับการศึกษาในระดับต่อไป และหากได้เปรียบเทียบกับการอนุบาลในต่างประเทศแล้ว ย่อมจะพบความแตกต่างกันบ้างตามฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และวัฒนธรรมประจำชาติ แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกันก็คือทุกประเทศต่างตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการศึกษาในช่วงปฐมวัยนี้ ซึ่งเป็นวัยแห่งการเรียนรู้และพัฒนาความนึกคิด สติปัญญา อารมณ์ และความเจริญเติบโตของร่างกายให้พร้อมที่จะใช้ชีวิตในสังคมต่อไป

เมื่อเอกชนได้เข้ามาช่วยเหลือร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา รัฐก็ได้อุดหนุนส่งเสริมและช่วยเหลือเอกชนในด้านการเงินและวิชาการ เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งในส่วนของความช่วยเหลือด้านการเงิน รัฐได้ให้เงินอุดหนุนเป็นรายหัวนักเรียนแก่โรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาที่จัดตั้งก่อนปี พ.ศ. 2517 โดยที่รัฐให้เงินอุดหนุนในอัตราไม่เกินร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายรายหัว (เฉพาะงบดำเนินการ) เพื่อให้โรงเรียนนำไปจ่ายเป็นเงินเดือนครู และพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน และโรงเรียนเอกชนจะเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ นอกจากนี้ รัฐยังช่วยเหลือโดยการจัดสรรเงินสมทบในกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน โดยรัฐสมทบร้อยละ 6 ของอัตราเงินเดือนครูใหญ่และครู เพิ่มเติมจากส่วนที่ผู้รับใบอนุญาตสมทบไว้แล้วร้อยละ 3 และจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาการศึกษาเอกชนในการไปก่อสร้าง ซ่อมแซมอาคาร และจัดซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็น สำหรับการอุดหนุนช่วยเหลือด้านวิชาการนั้น ได้จัดให้มีการอบรมและสัมมนาทางวิชาการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรของโรงเรียน

จะเห็นได้ว่า รัฐมีนโยบายที่จะให้การช่วยเหลือและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชน ให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และสามารถพัฒนาคุณภาพให้ดียิ่งขึ้น นโยบายดังกล่าวเท่าที่ปรากฏในแผนงานต่าง ๆ ล้วนมีจุดมุ่งหมายไปในแนวทางส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับ

ภาระในการจัดการศึกษาทุกระดับเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัตินั้น การดำเนินงานของรัฐกลับเป็นไปในลักษณะสวนทางกัน ด้วยการขยายการจัดการศึกษาในทุกระดับ ทุกประเภท แม้แต่ในระดับก่อนประถมศึกษาซึ่งไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ รัฐกลับขยายโรงเรียนของรัฐเพิ่มขึ้น โดยมีหน่วยงานที่จัดให้บริการทางการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาอยู่หลายหน่วยงาน อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร ฯลฯ ต่างจัดให้บริการทางการศึกษาซึ่งมีลักษณะเหมือนหรือซ้ำซ้อนกันอยู่ และในการที่รัฐเร่งดำเนินการขยายการจัดการศึกษาก็ดี การไม่กำหนดเขตพื้นที่ในการให้บริการก็ดี อีกทั้งการที่รัฐให้การอุดหนุนที่ไม่ชัดเจนหรือความไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่องในนโยบายรัฐ หรือการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนที่ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารและการจัดการโรงเรียนอนุบาล เอกชน ทำให้จำนวนโรงเรียนลดน้อยลง

นอกจากนี้ สถานศึกษาเอกชนยังมีปัญหาในด้านการบริหารการจัดการ ซึ่งปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐยังคงมีบทบาทในการควบคุมมากกว่ามุ่งส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน ประกอบกับมีข้อจำกัดในด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารงานของสถานศึกษาเอกชนที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ปัญหาคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ไม่มีอำนาจและไม่มีความชัดเจน

ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (กช.) โดยมีหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำแนะนำ ในลักษณะของการเป็นคณะที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 8) ไม่มีอำนาจในการพิจารณาดำเนินการได้เอง มีเพียงอำนาจในการเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร (มาตรา 14) แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้บุคคลใดต้องปฏิบัติตาม เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษแก่บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตาม เช่นนี้ คณะกรรมการฯ ย่อมไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานหรือส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนตามกฎหมายได้

2. ปัญหาการกำหนดเกณฑ์อายุเด็ก เข้าเรียน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ให้อำนาจรัฐมนตรีวางระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2531 ซึ่งในข้อ 7 กำหนดให้โรงเรียนรับเด็กนักเรียนเมื่อมีอายุครบ 3 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมในช่วง 3-5 ปี ในขณะที่สถานศึกษาของรัฐ กำหนดอายุไว้แตกต่างกัน เช่น 3-6 ปี, 4-5 ปี, 2-6 ปี เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เกณฑ์การศึกษาภาคบังคับจะกำหนดอายุเด็กที่จะเข้าเรียนต้องมีอายุครบ 7 ปีบริบูรณ์ หรือย่างเข้าปีที่ 8 การกำหนดเกณฑ์อายุไว้แตกต่างกัน เช่นนี้ อาจจะทำให้ผู้ปกครองเกิดความสับสนในการนำบุตรหลานเข้ารับการศึกษา หรือในกรณีที่เด็กจบการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา อาจมีอายุน้อยกว่าหรือมากกว่าเกณฑ์ที่จะเข้าศึกษาในภาคบังคับได้

3. ปัญหาการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้จัดการโรงเรียน ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ในการขออนุญาตจัดตั้งโรงเรียน กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น (มาตรา 19) บุคคลต่างด้าวไม่อาจเป็นผู้รับใบอนุญาตได้อีกทั้ง ผู้ที่มีสัญชาติไทยแต่มีได้มาโดยการเกิด ก็ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนได้ การกำหนดคุณสมบัติ เช่นนี้ ย่อมไม่เป็นผลต่อการศึกษาไทยเพราะจะเป็นการจำกัดบุคคลผู้ที่จะดำเนินการจัดการศึกษานั้นเอง

4. ปัญหาการโอนและรับโอนกิจการโรงเรียน

เป็นปัญหาต่อเนื่องจากกรณีที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติให้ผู้รับใบอนุญาต ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด (มาตรา 19) ซึ่งกรณีของผู้ขอรับโอนกิจการของโรงเรียนในมาตรา 21 และมาตรา 22 ก็กำหนดให้ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเช่นกัน เป็นเหตุให้ผู้ที่มีได้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ย่อมไม่สามารถรับโอนกิจการโรงเรียนได้ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตเดิมถึงแก่กรรม และไม่มีทายาทที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นผู้รับโอนกิจการ กิจการโรงเรียนนั้นต้องหยุดชะงัก หรือเลิกกิจการไป ก่อให้เกิดผลเสียต่อครูและนักเรียนที่จะต้องหาสถานศึกษาใหม่

5. ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการอำนวยการไม่มีอำนาจลงโทษ

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้โรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุน ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการ ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลบัญชีการเงิน เพื่อให้มีการจ่ายเงินอุดหนุนแก่ครูตรงตามวุฒิ และเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ฯ ที่จะลงโทษได้ จึงไม่อาจที่จะควบคุม ดูแลให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ อันเป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของโรงเรียน

6. ปัญหาในการกำกับการใช้เงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียน

เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาต ดำเนินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น แต่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของโรงเรียน ทำให้ผู้รับใบอนุญาตนำเงินไปใช้เพื่อการอื่น เป็นผลเสียต่อครูและนักเรียน ทำให้ไม่มีเงินที่จะนำมาจ่ายเป็นเงินเดือนครู หรือนำมาพัฒนาการเรียนการสอนได้

7. ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนดการเป็นตัวแทน หรือสาขาของต่างประเทศ

ข้อจำกัดของกฎหมายที่ห้ามเป็นตัวแทน หรือสาขาของต่างประเทศ เป็นข้อจำกัดที่มีให้เอกชนสามารถพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนให้แตกต่างจากที่รัฐกำหนดไว้ได้ เป็นการบังคับให้เอกชนต้องจัดการศึกษาในรูปแบบมาตรฐานเดียวกับที่รัฐเป็นผู้กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นหลักสูตรเดียวที่ใช้กันทั่วประเทศ เป็นผลเสียต่อการศึกษาของไทยทำให้ไม่มีความหลากหลาย ซึ่งในความหลากหลายย่อมจะทำให้เกิดการพัฒนามากกว่ารูปแบบมาตรฐานเดียวที่รัฐจำกัดอยู่

8. ปัญหาในการขอลิขิตดำเนินการโรงเรียน

ในการขอลิขิตกิจการโรงเรียน ผู้รับใบอนุญาตต้องยื่นคำร้อง พร้อมเหตุผล

รายละเอียด ก่อนสิ้นปีการศึกษาไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งในกรณีที่มีเหตุจำเป็นสามารถยื่นคำร้อง ภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนวันที่ประสงค์จะเลิกดำเนินกิจการ กรณีที่ผู้รับใบอนุญาต ต้องการเลิกกิจการโรงเรียนโดยเร็ว จึงมีข้อเท็จจริงเป็น ปัญหาจึงอยู่ที่คำว่า "เหตุจำเป็น" นั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ เป็นเรื่องดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่ผู้รับใบอนุญาตที่จะขอเลิกกิจการ อีกทั้ง การอ้างเหตุจำเป็นมักจะทำให้ การรับเรื่อง ทำให้ส่งหลักฐานและเอกสารไม่ครบถ้วนถูกต้องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดผลเสีย แก่เด็กนักเรียน เมื่อต้องขอออกหนังสือรับรองความรู้ที่ศึกษาจากโรงเรียนที่เลิกกิจการ

9. ปัญหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนครูไม่ชัดเจน

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเงินอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียน และ ช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2533 ในข้อ 8.1 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องนำเงิน อุดหนุนไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูและพัฒนาการเรียนการสอน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ นโยบายเกี่ยวกับการ อุดหนุนไม่ได้กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าจะให้เงินอุดหนุนเพื่ออะไร และ นำไปพัฒนาในด้านใด การให้เงินอุดหนุนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ให้ต่อเนื่องกันมาและจำเป็นต้อง ให้เพิ่มขึ้นทุกปี แต่โรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนกลับไม่สามารถพัฒนาให้ดีขึ้นได้ อีกทั้งการให้เงิน อุดหนุน มักจะให้ตามเกณฑ์คำนวณค่าใช้จ่ายรายหัวซึ่งจะให้เท่าเทียมกันในทุกท้องถิ่น ก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมแก่โรงเรียนที่ได้รับ ทั้งนี้เพราะในแต่ละท้องถิ่นมีความจำเป็นในการใช้เงิน ไม่เท่ากัน

10. ปัญหาการกำหนดโทษในการผิดจ่ายเงิน เดือนครูไม่ตรงตามวุฒิ

เนื่องจากบทกำหนดโทษตามมาตรา 116 ในเรื่องการจ่ายเงินเดือนครูไม่ตรงตาม วุฒิ นั้น กฎหมายกำหนดแค่เพียงโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราโทษที่เบา จึง ไม่เป็นการป้องปรามมิให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย การกระทำของผู้รับใบอนุญาต ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อครู

นอกจาก ปัญหาและอุปสรรคในด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

โรงเรียนเอกชนยังประสบปัญหาในด้านการบริหารและการจัดการ โดยเฉพาะในด้านการเงิน กล่าวได้ว่าโรงเรียนเอกชนมีฐานะการเงินทรุดลง เนื่องจากรายได้ที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมนิยามการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ยังไม่สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งรายจ่ายส่วนใหญ่มักจะเป็นเงินเดือนครูและบุคลากร ที่ไม่สามารถตัดรายจ่ายดังกล่าวได้ จึงมีการเรียกเก็บเงินเกินเบลาจากผู้ปกครองที่ต้องการให้บุตรหลานเข้าศึกษา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน แม้ในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการจะอนุญาตให้โรงเรียนเอกชนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน สามารถปรับค่าธรรมเนียมการเรียนได้ตามความเหมาะสม แต่ก็ปรากฏว่ายังมีสถานศึกษาบางแห่งไม่สามารถขึ้นค่าธรรมเนียมการเรียนได้มากนัก เพราะกระทบกระเทือนฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครอง นอกจากนี้ สถานศึกษาเอกชนยังมีปัญหาทางด้านรายจ่าย ด้านเงินเดือนครูที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลกระทบจากการปรับอัตราเงินเดือนในภาครัฐด้วย ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการศึกษา และการดำรงอยู่ของสถานศึกษาเอกชนโดยเฉพาะโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และขนาดเล็กมีสภาพทรุดลง จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้เนื่องจากเอกชนได้เข้ามาร่วมรับภาระจัดการศึกษาอันเป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องให้การสนับสนุน เพราะเอกชนได้มีส่วนช่วยรัฐประหยัดงบประมาณจำนวนมหาศาล ซึ่งงบประมาณในส่วนที่รัฐให้การสนับสนุนเอกชนนี้ ย่อมเป็นจำนวนเงินที่น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการที่รัฐต้องดำเนินการเอง

ในการช่วยเหลือโรงเรียนอนุบาลเอกชน รัฐสามารถกระทำได้หลายวิธีเช่น การช่วยเหลือในรูปของคูปอง หรือตั๋วการศึกษา (education voucher) คือ การที่รัฐสนับสนุนเงินค่าเล่าเรียนแก่เด็กนักเรียนที่เรียนในโรงเรียนเอกชน ในอัตราเท่ากับที่รัฐสนับสนุนเด็กนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนรัฐบาลโดยคิดคำนวณจากค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งของงบดำเนินการของโรงเรียนรัฐบาลในแต่ละระดับการศึกษาแล้วนำมาเปรียบเทียบเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัว โรงเรียนสามารถนำเงินส่วนนี้ไปใช้จ่ายดำเนินการเพื่อเสริมประสิทธิภาพของโรงเรียนให้ได้มาตรฐานที่ทัดเทียมกัน ซึ่งแนวคิดในเรื่องนี้จะเป็นการส่งเสริมในเรื่องความเสมอภาคของโอกาสในการจัดการศึกษาให้เด็กทุกคนได้รับการดูแลจากรัฐโดยทั่วถึงไม่ว่าเด็กเหล่านั้น จะเรียนในโรงเรียนรัฐหรือเอกชน

รัฐดูแลคุณภาพของการศึกษา โดยการมีระบบกำกับเนื้อหาของหลักสูตร แต่ไม่ลงไป
 ในรายละเอียด เพื่อหลีกเลี่ยงการบั่นทอนความคิดริเริ่มของผู้ประกอบการโรงเรียน โดยรัฐ
 อาจกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา หรือเกณฑ์วัดผลงานของโรงเรียน เมื่อมีมาตรฐาน
 คุณภาพขั้นต่ำไว้แล้ว เอกชนจะลดต้นทุนการผลิตได้ก็ด้วยความสามารถในการบริหารงานที่มี
 ประสิทธิภาพ ไม่ใช่ด้วยลดคุณภาพการศึกษาซึ่งไม่ใช่แนวปฏิบัติที่เอกชนพึงกระทำ นอกจากนี้
 รัฐจะทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียนต่าง ๆ ให้ผู้ปกครองได้รับทราบ เพื่อเป็น
 การเปรียบเทียบและเพื่อช่วยในการตัดสินใจของผู้ปกครองที่จะเลือกสถานศึกษาให้แก่บุตรหลาน
 ของตน โดยที่รัฐจะต้องสร้างโอกาสให้ผู้ปกครองมีเสรีภาพในการเลือกโรงเรียนได้อย่างเต็มที่
 พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะที่ครบถ้วนถูกต้อง ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งที่ใช้ในการตัดสินใจเลือก
 รับหรือไม่รับบริการทางการศึกษานั้น หากไม่มีเครื่องมือหรือมีแต่ไม่สมบูรณ์แล้วอาจเกิดการ
 แข่งขันในรูปแบบที่ไม่เป็นธรรมโดยการทุ่มทุนโฆษณา หน้าที่รัฐคือการปกป้องคุ้มครองผู้เรียน
 (ผู้บริโภค) มิให้ถูกเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้โดยรัฐพึงกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพทาง
 การศึกษาอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน รัฐพึงให้ข้อเสนอแนะทั้งหลายแก่ผู้เรียน ให้
 สามารถตัดสินใจเลือกบริการได้โดยปลอดภัยจากอคติแห่งข้อเสนอแนะที่อาจถูกบิดเบือนไป

รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนในเรื่องเงินกู้เพื่อการลงทุน ในรูปของการจัดตั้ง
 กองทุนหมุนเวียนเพื่อให้โรงเรียนเอกชนกู้ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าตลาด สามารถผ่อน
 ชำระในระยะยาว เพื่อนำมาพัฒนาโรงเรียนซึ่งเงินส่วนนี้จะไม่หายไปไหน เพราะเป็นเงินยืม
 และผู้ยืมจะต้องมีหลักประกันตามสัดส่วนของวงเงินที่ขอกู้ นับเป็นการสนองนโยบายที่ต้องการให้
 เอกชนจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ อีกทั้งการให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีซึ่งรัฐควรให้อย่าง
 เสมอภาค และเท่าเทียมกับสถานศึกษาของรัฐ ที่จัดการศึกษาในประเภท และระดับเดียวกัน
 เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมนิติกรรม ค่าธรรมเนียมฤชากร
 ค่าภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ เท่าที่หน่วยราชการ
 และรัฐวิสาหกิจได้รับยกเว้น หรือเรียกเก็บจากสถานศึกษาของรัฐ รวมทั้งรัฐควรให้ความสำคัญ
 ในการส่งเสริมการลงทุน เฉกเช่นเดียวกับการที่รัฐให้การส่งเสริมทางภาคอุตสาหกรรม เพราะ
 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ไม่ได้กำหนดว่าประเภทการลงทุนนั้นจะต้องเป็น
 การลงทุนทางอุตสาหกรรม ซึ่งการที่รับให้การสนับสนุนหรือส่งเสริมเอกชนในรูปสิทธิประโยชน์
 เช่นนี้ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับรัฐในส่วนนี้จะต่ำกว่าความสูญเสียเปล่าที่เกิดจากการขาดประสิทธิภาพ

ของระบบราชการในการบริหารโรงเรียนทั่วราชอาณาจักร ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

ปรับปรุงกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโรงเรียนอนุบาล เอกชน โดยเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

1. กรณีตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ที่ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน แก้ไขให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน เพื่อให้ได้ร่วมพิจารณาและรับทราบในปัญหา อันมีผลให้การดำเนินการในการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนนี้ ได้เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ และควรปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ตามมาตรา 8 โดยเพิ่มอำนาจพิจารณาและกำหนดหลักสูตรการจัดการศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และกำหนดให้มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนในกรณีที่เชื่อบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็นแล้วไม่ยอมมาหรือมาแต่ไม่ให้ข้อเท็จจริงตามมาตรา 14
2. กำหนดมาตรฐานเกณฑ์อายุเด็กที่จะเข้าศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ให้มีช่วงอายุ เช่น 2-6 ปี, 3-7 ปี เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ย่อมต้องคำนึงถึงความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่นด้วย อาจมีการขออนุญาตการรับเข้าศึกษาตามความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ เพราะเด็กอาจจะมีพัฒนาการที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น การที่กำหนดให้มีมาตรฐานเดียวกันแต่มีความยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น ก็เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น
3. ให้แก้ไขคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ผู้ขอรับโอนกิจการโรงเรียน มาตรา 21 และมาตรา 22 และผู้จัดการ ตามมาตรา 32 (1) เดิมกำหนดให้ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด แก้ไขเป็นให้มีสัญชาติไทย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางกฎหมาย
4. เพื่อกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการอำนวยการ ตามมาตรา 28

เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และให้มีอำนาจติดตามการใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่น ของผู้รับใบอนุญาต

5. กำหนดให้มีมาตรการในการกำกับ ดูแลในเรื่องของการใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียน โดยเสนอเป็นโครงการว่าจะเก็บเงินเพิ่มเพื่อนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการใด และภายในระยะเวลาที่กำหนด มีการติดตามผลการดำเนินงาน อีกทั้งเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อการอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนด

6. อนุญาตให้สถานศึกษาเป็นตัวแทน หรือสาขาของต่างประเทศ โดยกำหนดให้รัฐเข้ามาดูแลในเรื่องหลักสูตรไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคง วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี และการรับรองคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

7. บทบัญญัติในกฎหมายเดิมบางเรื่องมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การขอล้มเลิกกิจการโรงเรียน การควบคุมโรงเรียน การอุดหนุน ซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา และผลกระทบต่อนักเรียน จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อทางโรงเรียนจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องอย่างมีระบบ และเพื่อให้นักเรียนได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิที่เพิ่มขึ้น

8. แก้ไขมาตรา 64 และมาตรา 65 พร้อมทั้งระเบียบ ฯ ให้ชัดเจนว่ารัฐควรมีเงินอุดหนุนโดยมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ว่าต้องการอุดหนุนเพื่อการใด ในกรณีที่ต้องการอุดหนุนเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอน จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระยะเวลาในการพัฒนา อีกทั้งจะต้องให้เงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาให้แก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นทุรกันดารเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการที่ประชาชนจะเข้ารับการศึกษาให้เท่าเทียมกัน

9. ให้เพิ่มบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายในกรณี อันเนื่องมาจากการจัดการศึกษา รวมทั้งทำให้ครูและนักเรียนได้รับความเสียหาย ตลอดจนเพิ่มจำนวนเงินค่าปรับ เพื่อให้สอดคล้องกับค่าของเงินในสภาวะปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องปรามให้ผู้ดำเนินการได้ใช้ความระมัดระวังในการกระทำยิ่งขึ้น

สำหรับการเสนอแนะในส่วนของการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ มีดังนี้

1. เนื่องจากนโยบายการจัดการศึกษาอนุบาล หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา ยังจัดการศึกษาไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในส่วนของรัฐมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบและต่างดำเนินการไปตามภารกิจของตน ในส่วนของเอกชนก็มุ่งตอบสนองความต้องการของบิดามารดา ผู้ปกครอง โดยที่หน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนมิได้จัดทำแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐอย่างแท้จริง จึงควรจัดทำแผนดำเนินงานระยะยาวร่วมกันโดยกำหนดให้มีหน่วยงานกลาง เพื่อเป็นการประสานการดำเนินงาน และลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน
2. รัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนในด้านการเงิน โดยให้สถานศึกษาเอกชนสามารถปรับค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นได้ตามความเหมาะสม สำหรับการอุดหนุนด้านการเงิน รัฐควรเปลี่ยนจากการอุดหนุนโรงเรียนและครู มาเป็นการอุดหนุนโครงการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพ โดยให้การอุดหนุนด้านการเงินกับนักเรียนและผู้ปกครองในรูปของคูปองการศึกษา
3. รัฐควรกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการศึกษาเอกชนให้ชัดเจน รวมทั้งมาตรการในการสนับสนุน เอกชนให้มีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับที่ไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ
4. ในด้านการบริหารการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ ควรมีการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการควบคุมคุณภาพมาตรฐานทางการศึกษา เพื่อมิให้เกิดความแตกต่างในระดับคุณภาพการเรียนการสอน ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน
5. เนื่องจากโรงเรียนเอกชนมุ่งให้ความรู้ทางวิชาการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองเด็กเป็นส่วนใหญ่ กระทรวงศึกษาธิการจึงควรประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองเด็กได้มี

ความรู้ ความเข้าใจในการเตรียมความพร้อมด้านประสบการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้เด็กพร้อมที่จะ
เข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาต่อไป

6. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ควรได้รับงบประมาณเพื่อส่งเสริม
การพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนเอกชนเพิ่มขึ้น โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมครู
และผู้บริหารของโรงเรียนเอกชนให้มีความรู้ ความเข้าใจในการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. สนับสนุนให้ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และองค์กรท้องถิ่น มีบทบาทในการจัด
การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาให้มากขึ้น

8. จัดตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานงานการจัดการศึกษาก่อนระดับประถม
ศึกษา ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อประสานการวางแผน และการใช้ทรัพยากรทางการ
ศึกษาร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย