



ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการ  
โรงเรียนอนุบาล เอกชน

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการจัดการโรงเรียนอนุบาล เอกชน อาจแยกพิจารณาได้เป็น ปัญหาที่เกิดจากนโยบายรัฐและการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ ปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ปัญหาทางด้านผู้ประกอบการ ปัญหาทางด้านครูใหญ่และครู และปัญหาทางด้านผู้ปกครองและเด็กนักเรียน

ปัญหาที่เกิดจากนโยบายรัฐและการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ

นโยบายทางการศึกษาของรัฐมักถูกกำหนดโดยอำนาจทางการเมือง ซึ่งอำนาจทางการเมืองมักมีความไม่แน่นอน เป็นผลให้นโยบายของรัฐมีความไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงง่าย อาจไม่ชัดเจน และไม่เหมาะสม อีกทั้งไม่สอดคล้องกับการจัดการศึกษาในบางท้องถิ่น ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากนโยบายรัฐซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินงานนั้น อาศัยอำนาจทางการเมืองที่มีลักษณะของการรวมอำนาจการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดรูปแบบและเนื้อหาทางการศึกษาที่เป็นรูปแบบเดียวและมาตรฐานเดียว โดยมีความเข้าใจพื้นฐานไขว้เชื่อว่าความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ก็คือ การที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานเดียวกันและขยายออกไปยังประชาชนทั่วทั้งประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผลที่ได้รับคือ ความสะดวกแก่การบริหารการศึกษาในระบบแพ้คัดออก เพราะง่ายต่อการวัดผลและคัดผู้แพ้ออกไปจากระบบการศึกษา แต่ผลเสียที่ได้รับกลับมีมาก กล่าวคือในการจัดการศึกษา ถ้ายิ่งพยายามจัดให้มีรูปแบบและเนื้อหาการศึกษาที่มีมาตรฐานเดียวกันมากขึ้นเท่าไร ก็จะต้องก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษามากขึ้นเท่านั้น<sup>1</sup> และความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาตามนโยบายรัฐ ได้

<sup>1</sup>อภิรักษ์ พันธเสน, "สิทธิการศึกษา," หน้า 1-14.

ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาของรัฐและเอกชน ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

### 1. ปัญหาทางด้านสภาพทางกฎหมายของนโยบายรัฐ

ในที่นี้ จะพิจารณานโยบายรัฐที่เกิดจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้วางนโยบายไว้ว่ามีสภาพและความศักดิ์สิทธิ์ทางกฎหมายอย่างไร ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจำต้องปฏิบัติตามหรือไม่ และถ้าฝ่าฝืนจะมีผลเป็นประการใด นโยบายรัฐที่ปรากฏอยู่ในแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือกันว่าเป็นแนวนโยบายหลักของรัฐบาล ที่กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาของประเทศ เท่าที่ผ่านมากการดำเนินการจัดการศึกษาส่วนใหญ่นิยมถือแนวทางตามที่แผนการศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดโครงสร้างระบบการศึกษาการจัดการศึกษาประเภทต่าง ๆ หากพิจารณาสภาพทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ ในอันที่จะบังคับใช้ให้ต้องปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น จะพบว่าแผนการศึกษาแห่งชาติมีสภาพเป็นพระบรมราชโองการ สภาพดังกล่าวนี้ถ้าเป็นสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชจะมีฐานะเป็นกฎหมาย ต่อเมื่อภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 แผนการศึกษาแห่งชาติที่ประกาศใช้ต่อจากนั้นมามักเป็นข้อบังคับหรือแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการศึกษา และมีได้ผ่านกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายเหมือนเช่นที่ออกกฎหมาย และไม่มีบทบังคับและบทลงโทษ ถ้ามีการฝ่าฝืนโครงการหรือแผนการศึกษา ดังนั้นพระบรมราชโองการเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติ จึงมิได้เป็นกฎหมายตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายแม่บททางการศึกษามารองรับรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่หลายฉบับนั้น เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องเฉพาะกิจ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดการศึกษาบางระดับ บางประเภท หรือบางลักษณะเท่านั้น ถ้าหากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายทางการศึกษาของประเทศต่าง ๆ จะพบว่ามีการออกกฎหมายที่กำหนดระเบียบ แนวทาง และวิธีการจัดการศึกษาเอาไว้เป็นหลัก เพื่อให้เกิดการยอมรับนับถือปฏิบัติโดยทั่วกัน การกำหนดกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษานี้ตามที่ได้กระทำอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบใหญ่ ๆ อยู่ 2 รูปแบบ คือ

(1) กำหนดหน้าที่และแนวทางการจัดการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีกฎหมายแม่บทการศึกษารองรับ แต่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเฉพาะเรื่องเฉพาะกิจเอาไว้ เพื่อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาตามความจำเป็นในแต่ละกรณี ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส และไทย เป็นต้น

(2) กำหนดหน้าที่และแนวทางการจัดการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีกฎหมายแม่บทการศึกษารองรับ ซึ่งจะระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางหลักสำหรับการจัดการศึกษาของประเทศ แล้วจึงมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเฉพาะเรื่องเฉพาะกิจมากำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดการศึกษาเฉพาะระดับ ประเภท หรือเฉพาะเรื่อง อีกชั้นหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี อิสราเอล อังกฤษ เป็นต้น

ประเทศไทยซึ่งอยู่ในกลุ่มประเทศที่ไม่มีกฎหมายแม่บทหลักทางการศึกษารองรับ คงมีเพียงแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่เป็นแนวนโยบายในการจัดการศึกษาของชาติซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้องค์กรของฝ่ายบริหารปฏิบัติ และแสดงให้เห็นประชาชนได้ทราบถึงแนวนโยบายในการจัดการศึกษาของชาติว่ารัฐมีนโยบายในด้านการจัดการศึกษาอย่างไร ส่วนกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาจะบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเฉพาะกิจเอาไว้ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 เป็นต้น ดังนั้นแผนการศึกษาแห่งชาติในปัจจุบันจึงเป็นเพียงแนวนโยบายด้านการศึกษาของฝ่ายบริหารซึ่งได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เป็นแนวนโยบายเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการ ความมุ่งหมาย ระบบการศึกษา แนวนโยบายการศึกษา และแนวทางการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงานด้านการศึกษา แม้แผนการศึกษาแห่งชาติ จะมีสถานะเป็นพระบรมราชโองการ แต่ก็ได้กำหนดให้มีขึ้นในภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อีกทั้งมิได้ผ่านกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายเสมือนเช่นที่ออกกฎหมาย ประกอบกับไม่มีบทบังคับและบทลงโทษ และหากไม่มีการปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว ก็ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย แต่ประการใด แผนการศึกษาแห่งชาติจึงเป็นเพียงแนวนโยบายทางด้านการศึกษาของรัฐที่กำหนดหลักการ เป้าหมายและทิศทาง เพื่อให้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของชาติ

แม้แนวนโยบายในแผนการศึกษาแห่งชาติ จะกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้รัฐจัดทำ เพียง เพื่อ เป็นตัวอย่างและเพื่อการค้นคว้าวิจัยเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ กลับมีการดำเนินการไปในทางที่ไม่สอดคล้องตอบสนองต่อแนวนโยบายเดิม ประเด็นสำคัญก็อยู่ที่ว่า พระบรมราชโองการนี้ หน่วยปฏิบัติอาจเลือกทำตามหรือไม่ทำตามก็ได้ เพราะมีใช้กฎหมายที่มีผลบังคับและมีบทลงโทษชัดเจน จากประเด็นนี้เองจึงได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นสองฝ่ายโดยฝ่ายหนึ่งให้ความเห็นในเชิงเสนอแนะว่า เพื่อให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการตามนโยบายอย่างเคร่งครัด แผนการศึกษาแห่งชาติก็ควรจะได้รับการตราเป็นพระราชบัญญัติ คือ เป็นกฎหมายนั่นเองเพราะการดำเนินการจัดการศึกษาบางครั้งเกิดปัญหาเนื่องจากขาดเอกภาพในเรื่องของนโยบาย ขาดความชัดเจนในแง่ของหลักการแนวทางการจัดการศึกษา ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่เป็นกฎหมายแม่บทหลักในการจัดการศึกษาของประเทศโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดเอกภาพด้านนโยบายการจัดการศึกษารวมทั้ง เพื่อหลีกเลี่ยงและแก้ไขปัญหามิทางปฏิบัติในการดำเนินการจัดการศึกษาในอันที่จะอำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการตราเป็นพระราชบัญญัติโดยให้เหตุผลว่า การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีระเบียบวิธีการทางกฎหมายที่ต้องใช้เวลานานทั้งในการออกและแก้ไขกฎหมาย อันอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และความผันแปรทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นโยบายการศึกษาจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ใหม่ ๆ ได้ตลอดเวลา พระราชบัญญัติซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ยากนั้น อาจกลายเป็นปัญหาสำคัญของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดการในภายหลังได้

เมื่อมีความเห็นเป็นสองฝ่ายเช่นนี้ ทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงเห็นควรให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว คณะอนุกรรมการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้พิจารณาแล้วให้ความเห็นว่า บัญชาดังกล่าวเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของการนำแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติอย่างเป็นกระบวนการและมีความเห็นโดยสรุปดังนี้

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การการศึกษาในระดับประเภทต่าง ๆ ซึ่งกำหนด

บทบาทและหน้าที่ขององค์กรเอาไว้และยังมีสภาพบังคับใช้อยู่ จึงเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้นมาอีก แต่แนวแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการ แผนการศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นพระบรมราชโองการ ควรเป็นแผนระยะยาวที่ครอบคลุมแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเตรียมกำลังคนตอบสนองต่อความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ควรกำหนดระยะเวลาของแผนให้ยาวพอสมควร อย่างน้อยเป็นแผน 10 ปี โดยอาจแบ่งเป็น 2 ช่วง ช่วงละ 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ ควรดำเนินการให้มีการกำหนดบทบาท และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่นและสถานศึกษาให้ชัดเจน กระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น รวมทั้งระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยส่วนกลางมุ่งเน้นในด้านการประสานแผน และแสวงหาทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความสามารถในการจัดการของแต่ละหน่วยงานและดำเนินการติดตามประเมินผลการศึกษาในภาพรวม สำหรับระดับท้องถิ่น หน่วยงานการศึกษาต้องรับผิดชอบในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง โดยการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ และมีการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ทางแก้ไขปัญหาลึกซึ่งส่วนใหญ่ผู้สืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของนโยบายรัฐที่นำไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบและกระบวนการนั้น สามารถแก้ไขโดยไม่กระทบกระเทือนองค์กรทางการศึกษาอื่น ๆ โดยการแก้ไขนโยบายและแผนองค์ประกอบของคณะกรรมการและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ นอกจากนี้ ควรปรับปรุงระบบประสานงาน ตลอดจนกลไกการดำเนินงานจัดทำแผน รวมทั้งติดตามประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลให้เกิดการประสานงานอย่างเป็นระบบ และมีลักษณะเป็นพลวัต<sup>5</sup>

<sup>5</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รวมมติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2524-2535, (กรุงเทพมหานคร: 2537) หน้า 188-193.

## 2. ปัญหาที่เกิดจากความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาตามนโยบายรัฐ

ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา มักจะมีความหมายครอบคลุมถึง ความเสมอภาคในโอกาสของการเข้ารับบริการทางการศึกษา การกระจายโอกาสให้แก่กลุ่มบุคคลในท้องถิ่น ผู้ยากไร้ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา โดยจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ มีการระดมภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมจัดการศึกษา โดยเน้นที่คุณภาพที่กล่าวมานี้ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและมาตรการให้สอดคล้อง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมมากที่สุด

รัฐมีความปรารถนาที่จะให้โอกาสทางการศึกษา แก่ประชาชนของตนอย่างเสมอภาค แต่ติดขัดอยู่ที่ไม่สามารถเข้าใจประเด็นปัญหา และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง การที่มีความเข้าใจพื้นฐานอย่างไขว้เขวว่า ความเสมอภาคของการศึกษา คือ การที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้มีความมาตรฐานเดียวกัน หลักสูตรเดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้เท่าเทียมกัน ได้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสทางการศึกษามากยิ่งขึ้น เนื่องจากหลักสูตรมาตรฐานเดียว ที่อาศัยอ่านจากส่วนกลาง จะเป็นการตัดอ่านจากการตัดสินใจทางด้านการศึกษาของท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีความต้องการแตกต่างกัน<sup>2</sup>

กล่าวได้ว่า รูปแบบทางการศึกษามาตรฐานเดี่ยวนี้ เป็นการแยกวิชาความรู้กับกระบวนการเรียนรู้ในสภาพท้องถิ่นให้แยกจากกัน ก่อให้เกิดความยากลำบากในการปรับตัวเข้าสู่สภาพแวดล้อมเดิมในภายหลัง นอกจากนี้ ยังเป็นการบังคับให้ต้องมีการแข่งขันชิงชัยกันเอง เพราะเมื่อมีรูปแบบมาตรฐานเดียว ผู้คนก็จะศึกษาไปในทำนองเดียวกัน และเมื่อต้องการประสบความสำเร็จ ก็จำเป็นต้องแข่งขันกันทุกวิถีทางเท่าที่โอกาสเปิดให้ผลสำเร็จทางการศึกษาแต่ละขั้นตอน จึงเป็นเสมือนหนึ่งการเข้าสู่เส้นชัยของการแข่งขัน เป็นการศึกษาของ

<sup>2</sup>ม.ร.ว.พศุทธิสาธ ชุมพล และคณะ, "ปัญหาการปฏิบัติตามแผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นปัญหากฎหมายหรือปัญหาโครงสร้างระบบบริหาร," วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 8 (มิถุนายน - กรกฎาคม 2517): 71-74.

ผู้ชนะ ผู้แพ้จะถูกคัดออกไป ด้วยเหตุนี้ โอกาสทางการศึกษาจึงกลายเป็นเรื่องที่ยึดอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจ และครอบครัว มากกว่าระดับสติปัญญาความสามารถของคน นับเป็นการสูญเสียกำลังทรัพยากรของชาติที่สำคัญยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงอนาคตของชาติโดยส่วนรวมที่จะต้องมีการแข่งขันในเชิงสติปัญญาความรู้อยิ่ง ๆ ขึ้นไป ตามลำดับเพื่อให้สัมพันธ์กับโลกภายนอก<sup>3</sup>

ระบบการศึกษาแบบแพ้คัดออกนี้เป็นการสอนว่า ชีวิตต้องต่อสู้ เด็กจะต้องเรียนรู้ถึงสิ่งเหล่านี้ตั้งแต่ไปสอบเข้าศึกษาในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 นักเรียนที่จะสอบได้จะต้องมีความพร้อมมากกว่าเด็กคนอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ โรงเรียนอนุบาลหลายแห่งในปัจจุบัน จึงต้องสอนหนังสือให้กับเด็กในชั้นอนุบาล โดยพยายามกวาดชั้นเด็กเพื่อเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง การแข่งขันเช่นนี้เป็นการทำลายจุดประสงค์ของการศึกษา เพราะว่าเป็นการเรียนเพื่อให้สอบผ่าน ทำให้มีการกวาดวิชากันตั้งแต่ชั้นอนุบาลเรื่อยไปจนกระทั่งการศึกษาระดับสูง และเป็นที่น่าอนงว่าเมื่อมีการแข่งขันแบบแพ้คัดออก ก็จะต้องมีผู้ชนะและผู้แพ้ในแต่ละปีซึ่งจำนวนผู้แพ้จะมีมากที่สุดทีเดียว ตั้งแต่ตั้งแต่อายุ 6 ขวบ 12 ขวบ 15 ขวบ และ 18 ขวบ เป็นการแพ้ในแต่ละชั้นของการศึกษา<sup>4</sup>

ปัญหาต่อมาคือ เรื่องที่รัฐส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา เพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น นโยบายของรัฐในเรื่องนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66, แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ข้อ 18, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ในบทที่ 3 ข้อ 9 นโยบายการศึกษาเอกชน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ส่วนที่ 4 บทที่ 1 ข้อ 3.2.3 และนโยบายการศึกษาเอกชนตามที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของ

<sup>3</sup> เสน่ห์ จามริก, แนวทางการพัฒนาการศึกษาไทย : บทวิเคราะห์เบื้องต้น, หน้า 15.

<sup>4</sup> เสน่ห์ จามริก, สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, บุญทัน ดอกไธสง, ชัยพร วิชชาวุธ และชนิดา รักษ์พลเมือง, ระบบการศึกษาแบบแพ้คัดออก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 32-37.

นายชาน หลีกภัย ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ข้อ 8 นโยบายทางสังคมด้าน การศึกษา เป็นต้น ต่างยืนยันในอันที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนร่วมรับภาระในการจัดการ ศึกษาทุกระดับเพิ่มขึ้นโดยรัฐจะให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ทรัพยากร การอำนวยความสะดวก ในการดำเนินงานและการรับรองมาตรฐาน เพื่อให้เอกชนมีอิสระและความคล่องตัว

แม้นโยบายของรัฐจะเขียนไว้ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ เอกชนจะจัดการศึกษาได้ ก็แต่ในรูปแบบและเนื้อหาที่รัฐเป็นผู้กำหนดให้มีมาตรฐานเดียวกันกับของรัฐเท่านั้น จะจัดให้ แตกต่างออกไปจากแนวที่รัฐกำหนดไว้เป็น เรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากหลักสูตรที่ใช้กับสถาน ศึกษาในแต่ละระดับ แต่ละประเภท จะต้องผ่านการพิจารณาและอนุมัติจากรัฐเท่านั้นและการที่ รัฐไม่เข้าใจปัญหาของความแตกต่าง ความหลากหลายในแต่ละท้องถิ่น จึงกำหนดหลักสูตร มาตรฐานการศึกษา การวัดผล โดยใช้เกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการบังคับให้จัดการ ศึกษาที่เหมือนกันแก่ท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อันเป็นการไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น และเป็นผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสทางการศึกษา ปัจจุบันยังมีปัญหาความไม่ เสมอภาคทางการศึกษาแก่เด็กอนุบาลโรงเรียนเอกชนในชนบท เนื่องจากการจัดการศึกษายัง ไม่ครอบคลุมและกระจายไปยังท้องถิ่นห่างไกลที่ยากจนและขาดแคลน ทำให้เด็กเล็กในชนบท ไม่มีโอกาสเข้ารับการฝึกฝน และเตรียมประสบการณ์เพื่อรับการศึกษาในชั้นต่อไป การที่รัฐมี นโยบายให้เอกชนและท้องถิ่นเข้ามาลงทุนจัดการศึกษาแทนรัฐนั้น แม้จะเป็นหลักการที่ดี แต่ ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าการดำเนินงานในทางปฏิบัติเป็นไปอย่างจำกัดมาก ไม่สามารถบรรลุ ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เนื่องจากโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่จะมีนโยบายมุ่งลงทุนในตัวเมือง เป็นสำคัญ มีการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับอัตราที่โรงเรียนของรัฐ เรียกเก็บ ดังนั้น ผู้ที่มีโอกาสเข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนโดยเฉพาะโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพดี ส่วนใหญ่จึงเป็นคนในเมืองและผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ความไม่เสมอภาคจึงมิได้เกิดจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว เอกชนที่เข้ามามีบทบาทในการให้บริการ ทางการศึกษาแก่ชุมชน ก็มีส่วนที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาด้วยเช่นกัน

### 3. ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายรัฐ

#### 1) ปัญหาความไม่แน่นอนในนโยบายรัฐ



ความไม่แน่นอนในนโยบายของรัฐ เป็นปัญหาที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาโรงเรียนอนุบาลเอกชนมากที่สุด อีกทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนก็ไม่ค่อยชัดเจน รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาทุกระดับเพิ่มขึ้น ให้มีอิสระและคล่องตัวในการบริหารและการจัดการตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3 แผนนโยบายการศึกษา ข้อ 18 แต่รัฐกลับขยายการศึกษาทางด้านโรงเรียนของรัฐเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานที่จัดให้บริการทางการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนอยู่หลายหน่วยงานต่างจัดให้บริการทางการศึกษาซึ่งมีลักษณะของการจัดที่เหมือนกันและซ้ำซ้อนกันอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพราะรัฐมีนโยบายขยายการจัดการศึกษาในทุกรูปแบบ แต่ไม่ได้กำหนดนโยบายที่ชัดเจนในสัดส่วน หรือบทบาทที่เอกชนจะเข้ามาร่วมรับภาระจัดการศึกษา จากสถิติเปรียบเทียบร้อยละของจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาของรัฐบาลและเอกชน ปีการศึกษา 2517-2536 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนพบว่า สัดส่วนการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนประเภทสามัญศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา สถิติการจัดการศึกษาของเอกชนลดลงจากปีการศึกษา 2517 ซึ่งเอกชนจัดไว้ร้อยละ 60 ในขณะที่รัฐจัดร้อยละ 40 และมีแนวโน้มลดต่ำลงจนถึงปีการศึกษา 2536 เป็นสัดส่วนของเอกชนต่อรัฐคือ 27 : 73 ทำให้เอกชนต้องอยู่ในสภาพที่ล้มลุกคลุกคลานตลอดมา ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ นโยบายของรัฐซึ่งเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย ทั้งนโยบายด้านการขยายโรงเรียนของรัฐ และควบคุมโรงเรียนเอกชน สภาพเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาการว่างงาน ตลอดจนคุณภาพของโรงเรียนเอกชนเอง โรงเรียนเอกชนจึงมีสภาพที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก และประสบปัญหาในเรื่องความอยู่รอดของโรงเรียน อันเนื่องมาจากรายได้ไม่คุ้มทุน

จากสภาพปัญหาพบว่าสาเหตุสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง คือ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน ซึ่งยังไม่ชัดเจนในหลาย ๆ ด้าน เป็นต้นว่า การเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนช่วยจัดการศึกษาของชาตินั้น จะให้ช่วยในระดับ ประถมโท และในลักษณะใด จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ หรือร่วมรับภาระ การที่นโยบายรัฐมีความไม่แน่นอน และไม่ชัดเจนว่าจะส่งเสริมให้เอกชนร่วมรับภาระจัดการศึกษาจริงหรือไม่ และมีได้กำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนว่าจะให้เอกชนจัดเท่าไรและรัฐจัดเท่าไร การจัดการศึกษาของรัฐและเอกชนจึงไม่มีความสัมพันธ์กัน ต่างฝ่ายต่างจัดตามกำลังความสามารถของตน เมื่อรัฐมีงบประมาณมากก็ขยายการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ จึงทำให้สัดส่วนของรัฐมีมากกว่าของเอกชน ดังที่ปรากฏในสถิติ

เปรียบเทียบปีการศึกษา 2536 การที่จำนวนนักเรียนลดลงทำให้รายได้ของโรงเรียนลดลงตามไปด้วย เพราะรายได้หลักของโรงเรียนมาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนจากนักเรียนเป็นสำคัญ เมื่อเอกชนมีรายได้ไม่เพียงพอจากรายจ่ายจึงเกิดปัญหากับโรงเรียนเอกชนในด้านคุณภาพการศึกษา ด้านการบริหารบุคลากร ทำให้โรงเรียนต้องลดรายจ่ายด้วยการลดจำนวนครูด้วยการเลิกจ้าง หรือเพิ่มจำนวนนักเรียนในแต่ละห้องเรียนให้มากขึ้นกว่าที่กฎหมายกำหนด ครูจึงต้องทำงานมากขึ้น ดูแลนักเรียนเพิ่มขึ้น หรือการจ้างครูที่มีคุณวุฒิต่ำมาสอนนักเรียนหรือครูที่เลี้ยงซึ่งไม่มีหน้าที่ในการสอนมาทำการสอนแทนครู หรือการหาทางออกด้วยการเรียกเก็บเงินกินเปล่าจากผู้ปกครอง เหล่านี้ เป็นการกระทำที่ผิดระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างครูกับผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ มีการกล่าวหาในทำนองที่ว่านายทุนเอาเปรียบครูผู้ใช้แรงงานและขูดรีดเงินจากผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของโรงเรียนเอกชน ทำให้โรงเรียนอยู่ในฐานะตกต่ำมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ปัญหาความไม่แน่นอนและไม่ชัดเจนในนโยบายรัฐบาล จึงส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนอนุบาลเอกชนมากที่สุด

## 2) ปัญหาความไม่ต่อเนื่องในนโยบายรัฐ

นอกจากนโยบายรัฐจะไม่มีคามแน่นอนดังที่กล่าวแล้ว ปัญหาที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ก็คือ ความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของรัฐบาล จากสภาพที่เป็นอยู่จะพบว่าเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่หลายครั้ง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในแต่ละครั้งย่อมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล เพราะในแต่ละรัฐบาลมักจะมีจุดเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาในแต่ละด้านไม่เหมือนกัน ตามแต่ความถนัดและผลประโยชน์ที่คนของรัฐบาลจะได้รับ จะเห็นได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นระยะ ๆ โดยมีการเมืองเข้ามาแทรก ก่อให้เกิดปัญหาในหมู่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในบางครั้งนโยบายอาจมีความชัดเจนแต่ไม่มีภาระนำไปปฏิบัติให้เกิดผล เนื่องจากข้าราชการประจำไม่แน่ใจว่านโยบายดังกล่าวจะเป็นที่เห็นชอบของรัฐมนตรีใหม่ หรือการที่ข้าราชการประจำกำลังปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลเดิม แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ นโยบายของรัฐบาลใหม่อาจไม่สานต่องานของรัฐบาลเดิม เช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามนโยบายรัฐ ทำให้งานต้องชะงักหรือล่าช้าไป

### 3) ปัญหาด้านการประสานงาน

ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนหลายหน่วยงานที่จัดบริการให้กับเด็กก่อนวัยเรียนก็ตาม แต่หน่วยงานเหล่านั้นกลับมีนโยบาย จุดมุ่งหมาย ตลอดจนวิธีการดำเนินงานเป็นของตนเอง การบริการที่ให้จึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานกับหน่วยงานอื่นที่จัดบริการให้กับเด็กในวัยเดียวกัน เกิดความซ้ำซ้อนในพื้นที่บริการ ในชุมชนบางแห่งอาจมีทั้งโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่จัดชั้นเด็กเล็ก และในขณะเดียวกันก็มีโรงเรียนของเอกชน เปิดสอนชั้นอนุบาลด้วยซึ่งหากมีการประสานงานกัน โดยแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบ จะทำให้การบริการขยายพื้นที่ได้กว้างขวางออกไป ทำให้เด็กที่ต้องการรับบริการในพื้นที่หรือชุมชนอื่นมีโอกาสได้รับบริการมากขึ้น การที่จัดบริการโดยไม่มี การประสานกันนี้ ทำให้การระดมทรัพยากรในด้านบุคลากรที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ กระจัดกระจายออกเป็นหน่วยเล็ก ๆ ซึ่งเป็นผลให้การจัดการศึกษาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ การจัดกิจกรรมก็มีลักษณะแตกต่างกัน เพราะแต่ละหน่วยงานจะจัดกิจกรรมไปคนละทาง

### 4) ปัญหาการไม่กำหนดเขตพื้นที่จัดการศึกษาของรัฐให้ชัดเจน

ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาลเอกชน พ.ศ.2531 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 17 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในข้อ 17 กำหนดให้โรงเรียนที่จัดตั้งใหม่จะต้องอยู่ห่างจากโรงเรียนอนุบาลที่ตั้งอยู่เดิมไม่น้อยกว่า 300 เมตร บนเส้นทางคมนาคมทางบก และในหลักเกณฑ์การจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลนานาชาติ ที่กำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 และปรับปรุงใหม่โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2536 ข้อ 11 ได้กำหนดเขตพื้นที่จัดการศึกษาโรงเรียนอนุบาลนานาชาติในแต่ละแห่ง จะต้องห่างกันไม่น้อยกว่า 5 กิโลเมตร ตามเส้นทางคมนาคม จะเห็นได้ว่าระเบียบและหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดให้โรงเรียนอนุบาลเอกชน ทั้งในระบบโรงเรียนและการศึกษาพิเศษให้ต้องจัดตั้งโรงเรียนโดยห่างจากพื้นที่บริการเดิมไม่น้อยกว่า 300 เมตร และ 5 กิโลเมตร ตามลำดับ แต่การจัดตั้งโรงเรียนระดับก่อนประถมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่จะไม่มี การกำหนดเขตที่รัฐจะลงทุนจัดให้บริการทางการศึกษาไม่มีการแบ่งพื้นที่ (Zone) ทั้งในกรุงเทพมหานคร

และต่างจังหวัด ทั้งในระดับอำเภอ ตำบล และระดับจังหวัด เช่น โครงการอนุบาลศึกษาในเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) โครงการพัฒนาเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งการจัดโรงเรียนอนุบาลหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของรัฐ ย่อมมีจุดประสงค์เพื่อจัดไว้เป็นตัวอย่าง หรือเพื่อการค้นคว้าวิจัยเท่านั้น จึงมิได้กำหนดเขตที่รัฐจะลงทุนแต่อย่างใด หรือในกรณีที่รัฐมีการกำหนดเขตที่จะลงทุน เช่น โครงการอนุบาลชนบทซึ่งเกิดจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2529 ให้ดำเนินการโครงการอนุบาลชนบทขึ้น เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาให้กับเด็กในชนบทมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนในโครงการส่วนใหญ่จะกระจายอยู่ในทุกพื้นที่ในเขตชนบทและอยู่ใกล้บ้านเด็ก โดยอยู่ห่างจากโรงเรียนหรือศูนย์ที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของหน่วยงานอื่นและของโรงเรียนอนุบาลเอกชนที่เปิดสอนชั้นอนุบาลอยู่แล้ว ไม่น้อยกว่า 5 กิโลเมตร โดยไม่มีการเก็บค่าบำรุงการศึกษา และไม่ว่ารัฐจะกำหนดหรือไม่กำหนดเขตที่รัฐจะลงทุนจัดให้บริการทางการศึกษาในความเป็นจริงแล้ว รัฐมิได้จำกัดการลงทุนทางการศึกษาของรัฐเพียงแค่ว่าเพื่อเป็นตัวอย่างและเพื่อการค้นคว้าวิจัยเท่านั้น รัฐกลับมีนโยบายเร่งขยายการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และทุกปี แข่งกับเอกชนโดยไม่กำหนดสัดส่วนและทิศทางหรือขอบเขตของการให้บริการทางการศึกษา ในบางเขตบางพื้นที่โรงเรียนของรัฐตั้งอยู่ใกล้ชิดติดกันทั้งที่ติดกับโรงเรียนของรัฐเองและที่ติดกับโรงเรียนเอกชน ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งรับนักเรียนเอกชนซึ่งเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนสูงกว่าเมื่อเทียบกับโรงเรียนของรัฐ เอกชนจึงไม่อาจแข่งขันกับโรงเรียนของรัฐได้

ปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525

โดยที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ที่ใช้บังคับกับโรงเรียนอนุบาลเอกชน ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว มีบทบัญญัติบางมาตราไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของการจัดการศึกษา ทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในด้านการจัดตั้งและการดำเนินงาน ดังนี้

1. ปัญหาคณะกรรมการการศึกษาเอกชนไม่มีอำนาจและไม่มีความชัดเจน

ในหมวด 1 มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (กช.) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีตำแหน่งข้าราชการประจำระดับอธิบดี โดยมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการ 2 คน และจากครูใหญ่ หรือครู 2 คน ส่วนอีก 3 คนนั้นไม่ได้ระบุว่าจะต้องมาจากภาคเอกชนหรือภาครัฐบาล แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีหลักการในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างข้าราชการประจำตามตำแหน่งกับผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือจำนวน 3 คน จึงควรที่จะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนผู้ทรงคุณวุฒิที่รู้และเข้าใจการทำงานและรับทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติ เข้ามาร่วมดำเนินการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นไปอย่างรอบคอบและกว้างขวางขึ้น ซึ่งถ้าผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ที่มีได้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานโดยตรงแล้ว หลักเกณฑ์หรือวิธีการต่าง ๆ นั้น ย่อมจะนำไปสู่ระบบการควบคุมมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน

ความสำคัญของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจะอยู่ที่อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 และมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 โดยในมาตรา 8 ได้กำหนดหน้าที่หลักของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนไว้ คือ ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรี เนื่องจากไม่มีอำนาจในการพิจารณาหรืออำนาจดำเนินการได้เอง ซึ่งการให้ความเห็นหรือคำแนะนำดังกล่าวนั้น รัฐมนตรีจะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เพราะสภาพแห่งการแนะนำเป็นการเสนอแนะหรือการให้ความเห็น ซึ่งไม่มีสภาพบังคับหรือต้องผูกมัดแต่ประการใด อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีบทบาทในแง่ของการให้คำปรึกษา แนะนำ เสนอความเห็น ซึ่งมีลักษณะของการเป็นคณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีนั่นเอง

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเสนอความเห็น หรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีที่ เกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียน หรือเสนอความเห็นในการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมักไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมนตรีมิได้อยู่ในคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จึงมิได้เข้าร่วมพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อทางคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำดังกล่าว รัฐมนตรีก็มักจะไม่เห็นด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาในการวางระเบียบ นโยบายของรัฐ

รวมทั้งออกกฎระเบียบ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและออกกฎระเบียบ เพื่อให้มีการปฏิบัติ ดังนั้น กฎระเบียบหรือนโยบายที่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดมักจะ ไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมในการนำมาปฏิบัติ ก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อน ความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน ในส่วนอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีเพียงประการเดียวตามมาตรา 14 คือ เชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการการศึกษาเอกชนเพียงการเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการลงโทษ หรือไม่ได้ให้มาตรการใด ๆ ที่จะใช้ในกรณีที่บุคคลผู้ถูกเชิญนั้นไม่ยอมมา หรือมาแต่ไม่ยอมให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น คณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงไม่อาจลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามได้ ซึ่งนับเป็นความบกพร่องของกฎหมายที่ทำให้การดำเนินงานไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้

## 2. ปัญหาการกำหนดเกณฑ์อายุเด็ก เข้าเรียน

ในมาตรา 17 (1) ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดมาตรฐานของโรงเรียนเพื่อประโยชน์แก่การจัดตั้ง ควบคุม และส่งเสริมโรงเรียนเอกชน ระเบียบดังกล่าว ได้แก่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาลเอกชน พ.ศ. 2531 ในข้อ 4.1 ได้กำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาระดับอนุบาลในโรงเรียนเอกชน เพื่อเตรียมความพร้อมนักเรียนอายุ 3-5 ปี และในหมวด 1 ว่าด้วยเรื่องนักเรียน ในข้อ 7 กำหนดให้โรงเรียนสามารถรับนักเรียนเข้าเรียนได้ เมื่อนักเรียนมีอายุครบ 3 ปี สำหรับโรงเรียนที่เปิดหลักสูตร 3 ปี และเมื่อนักเรียนมีอายุครบ 4 ปี สำหรับโรงเรียนที่เปิดหลักสูตร 2 ปี นับถึงวันเปิดภาคเรียน

ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ได้กำหนดเกณฑ์อายุเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนอนุบาลของรัฐไว้ที่ 4-6 ปี ส่วนกรมการศาสนา กรมการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา ซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเช่นกัน แต่กำหนดเกณฑ์อายุเด็กที่จะเข้า

เรียนไว้ที่ 3-6 ปี ในหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยก็กำหนดเกณฑ์อายุไว้แตกต่างกัน เช่น กรมการปกครอง 4-5 ปี กรมตำรวจ 2-6 ปี กรมประชาสงเคราะห์ แรกเกิด-6 ปี ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กชาวเขา 3-6 ปี หน่วยงานที่สังกัดกรุงเทพมหานคร เช่น สำนักการศึกษา รับเด็กอายุ 5 ปี สำนักพัฒนาชุมชนรับเด็กอายุ 3-6 ปี สำนักอนามัย 2 ปีครึ่ง-6 ปี ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา มีอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงาน มีการกำหนดเกณฑ์อายุเด็กที่จะเข้าเรียนไว้แตกต่างกัน จึงทำให้ผู้ปกครองเกิดความสับสน และบางครั้งอาจจะลังเลหรือรอเวลา ไม่นำบุตรหลานไปรับบริการเมื่อถึงเกณฑ์ เช่น อาจไม่พาเด็กไปรับบริการที่ศูนย์เด็กปฐมวัย แต่รอนำไปเข้าโรงเรียนที่จัดชั้นเด็กเล็ก ทำให้เด็กไม่สามารถเข้าศึกษาได้ตามอายุ ซึ่งอายุของเด็กเล็กในแต่ละปี จะมีความหมายต่อเด็กมาก เพราะการพัฒนาการในแต่ละขวบปีจะแตกต่างกัน ถ้าหากรัฐกำหนดเกณฑ์อายุของเด็กที่จะเข้าเรียนให้มีมาตรฐานในแต่ละระดับที่เท่ากัน แต่อาจมีความยืดหยุ่นได้ในบางกรณีซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่จะต้องขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป จะช่วยป้องกันความสับสนของผู้ปกครองในการนำบุตรหลานไปขอรับบริการได้

ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาลเอกชน พ.ศ.2531 ในข้อ 7 วรรค 2 ได้กำหนดว่า การรับนักเรียนเข้าเรียน ให้โรงเรียนสามารถรับได้ทุกภาคเรียน ดังนั้นเด็กที่เข้าเรียนอนุบาลปีที่ 1 ในเทอมต้นจะมีอายุครบ 3 ปี ในขณะที่เด็กที่เข้าเรียนอนุบาลปีที่ 1 ในเทอมปลายหึ่งจะมีอายุครบ 3 ปี ในขณะที่เข้าเรียน จะเห็นได้ว่า นักเรียนในชั้นอนุบาลปีที่ 1 ที่เข้ามาเรียนในเทอมต้นกับเทอมปลาย มีอายุแตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดผลเสียในเรื่องการเรียนรู้และการพัฒนาการเรียนรู้ เนื่องจากอายุของเด็กเล็กในแต่ละเดือนมีความหมายต่อการเรียนรู้ของเด็กเป็นอย่างมาก การที่จะให้เด็กมีพัฒนาการที่ดี จำเป็นต้องให้ความสำคัญในด้านความแตกต่างของอายุเด็กด้วย

กรณีเปรียบเทียบการกำหนดเกณฑ์อายุของเด็ก ซึ่งเป็นเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 ในมาตรา 6 กำหนดให้ผู้ปกครองของเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ส่งเด็กนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า และในกรณีที่เป็นการสมควร คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจกำหนดให้ผู้ปกครอง

ของ เด็กในท้องที่ใดใน เขตจังหวัดส่ง เด็ก เข้า เรียนในโรงเรียนประถมศึกษา เมื่อ เด็กมีอายุต่ำกว่า หรือสูงกว่าที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ได้

ข้อพิจารณาว่า "การศึกษาภาคบังคับ" ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ข้อ 10 หมายความว่า การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้ทุกคน เรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้น เกณฑ์บังคับ โดยจะกำหนด เกณฑ์บังคับให้ เหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น และความพร้อม ของเด็กในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้อง ไม่น้อยกว่า 6 ปีบริบูรณ์ และไม่ช้ากว่า อายุครบ 8 ปีบริบูรณ์ และในข้อ 11 ได้กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง บริบูรณ์ สำหรับสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดให้เปล่า

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มีความประสงค์ที่จะ ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ที่ต้องการให้มีความยืดหยุ่นได้ตามความ เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น โดยกำหนด เป็นช่วงอายุที่จะเกณฑ์เด็ก เข้า เรียนในระดับประถมศึกษา ไว้เท่านั้น คือ อายุครบ 6 ปีบริบูรณ์ และไม่ช้ากว่า 8 ปีบริบูรณ์ คือเป็นการบังคับให้เด็กต้อง เข้าเรียนในช่วงอายุที่กำหนดไว้ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ และเนื่องจาก เป็น เกณฑ์บังคับจึงมีโทษสำหรับผู้ปกครองที่ขัดขืน ไม่ส่งบุตร เข้า เรียน ซึ่งมีตั้งแต่ทัณฑ์บน จำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อสังเกต การลงโทษนั้น จะลงโทษเฉพาะประชาชนทั่วไปที่ไม่ส่งบุตรหลานเข้า เรียนตามที่บังคับ แต่ถ้ารัฐไม่สามารถจัดการศึกษาภาคบังคับได้อย่างทั่วถึง จะไม่มีการลงโทษ นอกจากนี้ การที่รัฐกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาที่รัฐจัดให้เปล่า คำว่า "จัดให้เปล่า" หมายเฉพาะสถานศึกษาของรัฐ และของท้องถิ่นเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า แม้แต่ เกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ซึ่งกฎหมายบังคับให้เด็กต้อง เข้า เรียน ในโรงเรียน โดยที่รัฐจะต้องจัดให้เปล่าตามพระราชบัญญัติประถมศึกษานั้น ไม่สามารถจัด ให้เปล่าได้อย่างทั่วถึงเสมอภาคกัน รัฐจัดให้เปล่าเฉพาะสถานศึกษาของรัฐ และของท้องถิ่น เท่านั้น สถานศึกษาของเอกชนกลับไม่ได้รับการสนับสนุนให้เปล่า ซึ่งเป็นความไม่เท่าเทียม และไม่เสมอภาคกันระหว่างสถานศึกษาของรัฐกับเอกชน ผู้ปกครองซึ่งถูกบังคับให้ต้องนำบุตร



หลานของตนเข้าศึกษา กลับต้องเสียค่าใช้จ่ายเมื่อเข้าศึกษาในโรงเรียนของเอกชน ทั้ง ๆ ที่รัฐไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ปกครองนักเรียนที่ต้องถูกบังคับให้หน้าบุตรหลานเข้าศึกษา

เหตุที่จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติประถมศึกษา โดยศึกษาเกณฑ์อายุที่เด็กจะต้องเข้าเรียน (เกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ) ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษากับระดับประถมศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับการที่กำหนดเกณฑ์อายุเด็กที่จะเข้าเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาที่มีหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งกำหนดเกณฑ์อายุที่แตกต่างกัน อาจทำให้เด็กที่จบการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาที่มีอายุน้อยหรือมากกว่าเกณฑ์ที่จะเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษาได้

### 3. ปัญหาการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้จัดการโรงเรียน ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ในมาตรา 19 (1) ได้กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด หรือ ในกรณีของผู้ขออนุญาตเป็นผู้จัดการเป็นผู้จัดการโรงเรียน ในมาตรา 32 (1) ก็กำหนดคุณสมบัติให้ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด เช่นกัน ทั้งยังมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 ที่อนุญาตให้มีการเปิดโรงเรียนนานาชาติเพิ่มขึ้นได้เป็นราย ๆ ไป ตามความจำเป็นภายใต้หลักเกณฑ์การจัดตั้งที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ได้กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนหรือผู้จัดการโรงเรียน ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเช่นกัน การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเช่นนี้ ย่อมเป็นที่ทราบกันดีว่า ปัญหาเดียวที่รัฐคำนึงถึงในการที่ไม่ปล่อยให้การศึกษาที่มีอิสระ มีความหลากหลายคือ เรื่องของความมั่นคง ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของคนต่างด้าวในเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและเพื่อความมั่นคง ในประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่จำกัดสิทธิของคนต่างด้าวในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิในการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 8 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ในเรื่องของการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 86 และจำกัดการถือครองที่ดินตามมาตรา 87 หรือการจำกัดสิทธิในการ

ประกอบอาชีพ โดยการคุ้มครองการประกอบอาชีพและวิชาชีพบางประเภทสำหรับคนไทยตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพคนไทย พ.ศ. 2499 หรือการกำหนดให้คนต่างด้าวที่จะทำงานในประเทศไทยได้ เฉพาะตำแหน่งที่กฎหมายไม่ได้ห้ามคนต่างด้าวทำ เท่านั้นตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และการที่บัญญัติกฎหมายให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการต้องมีสัญชาติไทย ก็ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาคือ คำว่า "สัญชาติไทยโดยการเกิด" ซึ่งบุคคลจะมีสัญชาติไทยโดยการเกิดได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ในหมวด 1 ว่าด้วยการได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ซึ่งกำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดคือ

1. ผู้เกิดโดยมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร

2. ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทย โดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ

3. ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ซึ่งกรณีนี้ข้อยกเว้นตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 คือ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทย และข้อยกเว้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ คือวันที่ 14 ธันวาคม 2515 โดยกำหนดให้บุคคลที่เกิดก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ในราชอาณาจักรไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 (3) ซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการเกิดนั้น ถ้ามีบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ปรากฏบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 นี้ กำหนดให้ก่อนสัญชาติไทยบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยนั้น โดยมีให้บุคคลดังกล่าวมีสัญชาติไทยอีกต่อไป โดยอ้างหลักความมั่นคงแห่งชาติ และตามกรณีดังกล่าว ถ้าเกิดหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ซึ่งกฎหมายใช้บังคับแล้ว ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรนั้น ย่อมไม่ได้สัญชาติไทย

ดังนั้น การที่กฎหมายจำกัดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการให้ต้องมีสัญชาติ

ไทยโดยการเกิด จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ในมาตรา 7 ประกอบกับมาตรา 8 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 เท่านั้น ถ้ามิได้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ย่อมขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการขอเป็นผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการโรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 19 และมาตรา 32

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กรณีผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการโรงเรียนเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่การได้สัญชาติไทยมานั้น ได้มาตามความในมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งในมาตรา 9 เป็นเรื่องหญิงต่างด้าวได้สัญชาติไทยโดยการสมรส และในมาตรา 10 เป็นเรื่องคนต่างด้าวที่มีคุณสมบัติครบถ้วนขอแปลงเป็นสัญชาติไทย ดังนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามความในมาตรา 7 จึงไม่อาจเป็นผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการโรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้

การจำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามกฎหมายสามารถกระทำได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง ความปลอดภัยของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535) ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามมาตรา 48 การจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยให้ไม่สามารถขออนุญาตเป็นผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการโรงเรียนนั้น มีเหตุผลและความจำเป็นก็เพื่อความมั่นคงปลอดภัยเป็นสำคัญ แต่การที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการโรงเรียนให้ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นย่อมไม่เป็นผลดีต่อการศึกษาของไทย เป็นการกีดกันคนไทย (ผู้มีสัญชาติไทย) ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษาให้ไม่สามารถลงทุนหรือดำเนินการจัดการศึกษาได้ ทั้ง ๆ ที่ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้จัดการนั้นก็เป็นคนไทย มีสัญชาติไทย เพียงแต่การได้มาซึ่งสัญชาติไทยดังกล่าวมิได้เป็นการได้มาโดยการเกิดเท่านั้น บุคคลดังกล่าวจึงไม่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้ ซึ่งนับเป็นความไม่เสมอภาคทางกฎหมาย

#### 4. ปัญหาการขอโอนและรับโอนกิจการโรงเรียนเอกชน

การขอโอนกิจการโรงเรียนนั้น มีอยู่ 2 กรณีคือ

- 1) ผู้รับใบอนุญาตคนเดิมยังมีชีวิตอยู่ แต่มีความประสงค์จะโอนกิจการไปให้ผู้อื่น ดำเนินการแทน ซึ่งสามารถโอนได้โดยตลอด (มาตรา 21)
- 2) ผู้รับใบอนุญาตคนเดิมถึงแก่กรรม ซึ่งทายาทหรือผู้จัดการมรดกจะต้องยื่นคำร้องขอโอนกิจการภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตถึงแก่กรรม (มาตรา 22)

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการขอโอนและรับโอนโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2530 ซึ่งออกตามความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดให้ผู้ขอรับโอนโรงเรียนในกรณีที่ เป็นบุคคลธรรมดา จะต้อง มีหลักฐานที่แสดงว่ามีสัญชาติไทยโดยการเกิด ซึ่งในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ก็ได้กำหนดให้บุคคลผู้ขอรับโอนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 ซึ่งเป็น เรื่องการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน ที่จะต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเช่นกัน

ปัญหานี้ เป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากมาตรา 19 ซึ่งกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน ต้องมีคุณสมบัติ คือ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กรณีผู้ขอรับโอนซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายทำการจดทะเบียนสมรสและได้โอนสัญชาติจากต่างด้าวมาเป็นคนไทย มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 9 กรณีที่สามีซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะโอนกิจการให้แก่ภรรยา กฎหมายกำหนดให้ผู้ขอรับโอน ซึ่งในที่นี้ก็คือ ภรรยา โดยชอบด้วยกฎหมายที่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ มาตรา 9 แต่มิได้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด เช่นนี้ ย่อมไม่สามารถโอนกิจการโรงเรียนให้แก่ภรรยาของตนได้ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับโอนต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของคนไทย หรือผู้มีสัญชาติไทยให้ไม่สามารถเข้ามาดำเนินการโรงเรียนแทนสามีได้ เพียงเพราะผู้ขอรับโอนไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น เมื่อผู้รับใบอนุญาตคนเดิมยังมีชีวิตอยู่ก็ต้องดำเนินการต่อไป ซึ่งถ้าไม่สามารถดำเนินการได้ก็ต้องขอลีกดำเนินการต่อไป ซึ่งจะเป็นปัญหากับครูและเด็กนักเรียนที่ต้องหาสถานศึกษาใหม่

แต่ถ้าเป็นกรณีการขอโอนกิจการโรงเรียนตามมาตรา 22 ซึ่งผู้รับใบอนุญาตคนเดิมได้ถึงแก่กรรม ทายาทหรือผู้จัดการมรดกจะต้องยื่นคำขอรับโอนกิจการโรงเรียนภายใน 90 วัน นับแต่วันของผู้รับใบอนุญาตถึงแก่กรรม ถ้ามิได้ยื่นคำขอภายในเวลาที่กำหนดผู้อนุญาตอาจสั่งเพิกถอน

ใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือผู้ขอรับโอนกิจการโรงเรียนซึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ มาตรา 9 เป็นหญิงต่างด้าวที่ทำการสมรสกับคนไทยและได้โอนสัญชาติเป็นไทยแล้ว ไม่สามารถขอรับโอนกิจการโรงเรียนจากสามีได้ เนื่องจากตนเองขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น เมื่อผู้ขอรับโอนใบอนุญาตไม่สามารถเป็นผู้รับโอนได้ กิจการโรงเรียนจึงต้องถูกเพิกถอนตามมาตรา 22 ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่นักเรียนและครูซึ่งอาจไม่มีที่เรียนที่สอนกลางเทอม แม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีอำนาจควบคุมโรงเรียนเป็นการชั่วคราวก่อนมีคำสั่งเพิกถอนตามมาตรา 88 ก็ตาม แต่กิจการโรงเรียนที่เคยดำเนินการมาก็ไม่อาจดำรงอยู่ต่อไปได้ ต้องเลิกกิจการไปในที่สุด

จะเห็นได้ว่า ทั้งกรณีตามมาตรา 21 และมาตรา 22 ซึ่งเป็นการโอนกิจการโรงเรียนในขณะที่ผู้รับใบอนุญาตมีชีวิตอยู่ หรือภายหลังผู้รับใบอนุญาตถึงแก่กรรมก็ตาม ปัญหาเกิดตรงที่กฎหมายจำกัดสิทธิของผู้ขอรับโอนกิจการโรงเรียน ให้ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ซึ่งเป็นการกีดกันมิให้ผู้มีสัญชาติไทยด้วยกันแม้จะไม่ได้มาด้วยวิธีการเกิด ให้ไม่สามารถรับโอนกิจการโรงเรียนได้ ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย ถึงแม้บุคคลดังกล่าวจะเคยเป็นคนต่างด้าวแต่ก็ได้โอนสัญชาติเป็นไทยเรียบร้อยแล้ว ซึ่งต้องผ่านขั้นตอนการทดสอบคุณสมบัติของผู้ขอรับโอนสัญชาติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด จนกระทั่งกฎหมายไทยยินยอมให้ผู้ขอโอนสัญชาติได้เป็นคนไทยมีสัญชาติไทย แต่ไม่สามารถรับโอนกิจการโรงเรียน หรือขออนุญาตเป็นผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนได้ นับเป็นความไม่เสมอภาคทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิของผู้มีสัญชาติไทยให้ต้องมีเฉพาะแต่ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น การที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติ เช่นนี้ ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการศึกษาไทย โรงเรียนเอกชนจำนวนไม่น้อยไม่อาจจัดตั้งหรือไม่อาจโอนกิจการได้ทำให้ขาดผู้ลงทุนทางการศึกษา หรือต้องเลิกกิจการไปในที่สุด ซึ่งเป็นผลเสียต่อการลงทุนทางการศึกษาของเอกชน อันจะมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของไทยในที่สุด

##### 5. ปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนไม่มีอำนาจกำหนดโทษ

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน

พ.ศ.2525 ในมาตรา 24 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดให้โรงเรียน ลักษณะใด ประเภทใด หรือระดับใด ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแล การบริหารโรงเรียนได้ และตามระเบียบฯ ดังกล่าวในข้อ 2 กำหนดให้โรงเรียนเอกชนที่จัด การศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการในรูปแบบของระบบโรงเรียนประเภทสามัญศึกษา ที่ได้รับการอุดหนุนให้ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียน ในมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดให้คณะกรรมการ อำนวยการ ประกอบด้วยผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเป็นประธานของคณะกรรมการอำนวยการ นอกจากนี้ ยังมีผู้จัดการ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ 1 คน และบุคคลอื่นซึ่งผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้ง ไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 8 คน ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องมีผู้แทนของครู และผู้ปกครอง นักเรียนในโรงเรียนอย่างละ 1 คน และให้ครูใหญ่เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งมีลักษณะ ของการดำเนินการในรูปคณะบุคคล

ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการอำนวยการมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้โรงเรียนปฏิบัติตามกฎหมาย และมี อำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครู นักเรียน หรือผู้ปกครองนักเรียน อีกทั้งมีอำนาจใน การเสนอความเห็น และให้คำแนะนำแก่ผู้รับใบอนุญาต เกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของ โรงเรียน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายมีเจตนาที่จะให้โรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาที่ ได้รับทุนอุดหนุน ได้บริหารงานอย่างเป็นรูปคณะบุคคล จึงกำหนดให้โรงเรียนมีคณะกรรมการ อำนวยการ เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ หรือเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้รับใบอนุญาต เพื่อปรับปรุง กิจการของโรงเรียนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น ซึ่งในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุน และส่งเสริมโรงเรียนและช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2533 หมวด 1 ในข้อ 8 ได้ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับเงินอุดหนุน ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข คือต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ อำนวยการ เพื่อปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดและพิจารณาอนุมัติงบประมาณการอุดหนุน บัณฑิต และงบบุคลากรของโรงเรียน และในข้อ 21 ได้กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการกำกับ ดูแลการ จ่ายเงินอุดหนุนของโรงเรียน เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลบัณฑิต การเงิน ให้ความ เห็นชอบในสถิติจำนวนครูและนักเรียน จำนวนห้องเรียน วุฒิของครูตามหลักเกณฑ์ และดูแลให้ โรงเรียนจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินเดือนครูและพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียน

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ผู้รับใบอนุญาตซึ่งมีตำแหน่ง เป็นประธานคณะกรรมการอำนวยการ ได้รับทราบความเห็นหรือคำแนะนำจากคณะกรรมการอำนวยการ ให้ดำเนินการปรับปรุงกิจการโรงเรียน เพื่อให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นซึ่งอาจจะไม่ปฏิบัติตามมติดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการอำนวยการในการลงโทษผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการอำนวยการ ดังนั้น อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ควบคุม ดูแลให้โรงเรียนปฏิบัติตามกฎหมายหรือพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครู นักเรียน หรือผู้ปกครอง จึงมีอาจดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการอำนวยการจึงมีหน้าที่เพียงแค่ สอนแนะหรือให้ความเห็นในลักษณะของที่ปรึกษา ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด ทำให้คณะกรรมการอำนวยการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียน ไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ ซึ่งเจตนาของกฎหมายต้องการให้มีการบริหารงานอย่างในรูปคณะบุคคล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารและดำเนินการโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งควบคุม ดูแลให้โรงเรียนปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องของการนำเงินอุดหนุนไปใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารกิจการโรงเรียนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้วางไว้ เมื่อกฎหมายไม่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมติคณะกรรมการอำนวยการ ย่อมทำให้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ไม่อาจมีผลบังคับให้โรงเรียนปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ และจะเป็นปัญหาแก่ครู นักเรียน หรือผู้ปกครองที่ดำเนินการร้องทุกข์ต่อโรงเรียน ทำให้ไม่สามารถได้รับความเป็นธรรมตามมติของคณะกรรมการอำนวยการในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ อีกทั้งไม่สามารถบังคับควบคุม ดูแลบัญชีและการเงิน หรือให้ความเห็นชอบในสถิติจำนวนครูและนักเรียน จำนวนห้องเรียน วุฒิของครู ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการอำนวยการได้ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการอำนวยการ มีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นเท่านั้น ไม่มีอำนาจลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมติตนเอง

#### 6. ปัญหาการกำกับการใช้เงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียน

ในมาตรา 51 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดอัตราและวิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนได้ตามที่เห็นสมควร และในวรรคสอง ได้กำหนดว่าโรงเรียนใดจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นได้เท่าใด ให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต ทั้งนี้ โดยไม่เกินอัตราและตามวิธีการ

เก็บตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งระเบียบดังกล่าว ก็คือ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดให้โรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุน สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ โดยรัฐให้เงินอุดหนุนร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายรายหัว สำหรับโรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนนั้น การเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน ขอเก็บได้ตามที่จำเป็นโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ระบบการเรียนการสอน และภาระของผู้ปกครอง

กรณีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุน และ ไม่ได้รับเงินอุดหนุน แม้กฎหมายจะกำหนดอัตราการเรียกเก็บ วิธีการ กำหนดเวลาและเงื่อนไข แต่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการนำไปใช้จ่าย ผู้รับใบอนุญาตจึงมีอิสระในการใช้จ่าย แม้ในกรณีที่โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุน กฎหมายจะกำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการเพื่อดูแล ควบคุม การใช้จ่าย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินเดือนครู และเพื่อพัฒนาการเรียน การสอนของโรงเรียนก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอำนวยการที่จะ ลงโทษผู้ฝ่าฝืนมติหรือการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนวยการ ดังนั้น คณะกรรมการ อำนวยการจึงไม่มีอำนาจในการควบคุม ดูแล เรื่องการนำเงินไปใช้จ่ายแต่อย่างใด คงมีหน้าที่ เพียงให้คำปรึกษาหรือ เสนอแนะเท่านั้น ไม่มีอำนาจกำหนดโทษดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่หาก เป็นกรณีโรงเรียนที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนโดยมิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ จะไม่มี คณะกรรมการอำนวยการที่จะมาตรวจสอบ ดูแล หรือควบคุมการใช้จ่ายเงิน ผู้รับใบอนุญาตจึง มีอิสระในการนำเงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียนไปใช้จ่าย โดยที่ไม่มีกฎหมายใด มากำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการนำเงินไปใช้จ่ายแต่อย่างใด ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ ผู้รับใบอนุญาตได้นำเงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนหรือค่าธรรมเนียมอื่น ไปใช้จ่ายเพื่อการอื่น หรือนำไปใช้จ่ายส่วนตัว ทำให้เงินจำนวนดังกล่าวไม่พอเพียงที่จะจ่าย เป็นเงินเดือนครูให้ตรงตามวุฒิ หรือในการพัฒนาโรงเรียนเพื่อให้มีคุณภาพได้ ส่งผลกระทบต่อ ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และโรงเรียน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ การใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนแต่ประการใด จึงทำให้ไม่มีการ ติดตามการนำเงินไปใช้จ่ายให้ตรงตามวัตถุประสงค์ หรือที่กฎหมายกำหนด จนก่อให้เกิดความ เสียหายดังกล่าว



เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติสถาบัน  
 อุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2522 ในหมวด 6 เรื่องการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งจะ  
 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินไปใช้จ่าย รวมทั้งมีการติดตามการใช้จ่ายเงินนั้นด้วย  
 แต่ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 51 รวมทั้งระเบียบกระทรวง  
 ศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534  
 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการนำเงินไปใช้จ่าย  
 แต่อย่างใด จึงทำให้เกิดกรณีผู้รับใบอนุญาตนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อการอื่น หรือใช้เพื่อส่วนตัว

## 7. ข้อกำหนดห้ามเป็นตัวแทน หรือสาขาของต่างประเทศ

ในมาตรา 57 ได้กำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาต กระทำการใดในลักษณะของการเป็น  
 ตัวแทน หรือสาขาของสถาบันหรือสถานศึกษาในต่างประเทศ ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้เอกชน  
 ไม่สามารถพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนสอนให้ดีขึ้น ตรงตามความต้องการของโรงเรียนได้  
 อีกทั้ง การห้ามเป็นตัวแทน หรือสาขาของสถาบันหรือสถานศึกษาในต่างประเทศ ยังเป็นการ  
 จำกัดรูปแบบและวิธีการในการจัดการศึกษา ให้ต้องปฏิบัติตามแนวที่รัฐกำหนดไว้เท่านั้น เป็นการ  
 ผูกขาดให้มีรูปแบบการศึกษามาตรฐานเดียว หรือหลักสูตรเดียว เป็นแบบที่รัฐต้องการจะให้ เป็น  
 การจำกัดไม่ให้เอกชนสามารถพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาให้หลากหลาย จึงเป็นผลเสียต่อ  
 การจัดการศึกษา ทั้งนี้เพราะ รูปแบบมาตรฐานเดียวซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดหลักสูตร ย่อมไม่อาจ  
 เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคม ชุมชน ในแต่ละท้องถิ่น ความหลากหลายย่อมจะทำให้เกิด  
 การพัฒนาได้มากกว่ารูปแบบมาตรฐานเดียวที่เป็นอยู่

## 8. การขอลีกดำเนินกิจการโรงเรียน

ในมาตรา 60 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องเป็นผู้ยื่นคำขอในกรณีที่ไม่ประสงค์จะ  
 ดำเนินกิจการโรงเรียนเอกชนต่อไป คือ การขอลีกดำเนินกิจการโรงเรียนเมื่อสิ้นปีการศึกษา  
 หรือก่อนสิ้นปีการศึกษา ในกรณีการขอลีกกิจการโรงเรียนเมื่อสิ้นปีศึกษานั้น ผู้รับใบอนุญาต  
 ต้องยื่นคำร้องพร้อมเหตุผลรายละเอียดที่ต้องขอลีกก่อนสิ้นปีการศึกษาไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่ง  
 ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น สามารถยื่นคำร้องภายในเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนวันที่ประสงค์จะ

เลิกดำเนินการ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเลิกดำเนินการโรงเรียน มักจะอ้างเหตุผลและความจำเป็น เพื่อจะได้เลิกดำเนินการโดยเร็วที่สุด โดยยื่นคำร้องพร้อมเหตุผลรายละเอียดที่ต้องการขอเลิก ก่อนวันที่ประสงค์จะเลิกดำเนินการเพียง 30 วัน เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตไม่มีเวลาที่จะรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเพราะจะเสียเวลามาก จึงมักอ้างเหตุจำเป็นในการขอเลิกกิจการก่อนสิ้นปีการศึกษา ซึ่งจะใช้เวลาในการยื่นคำร้องน้อยกว่าการขอเลิกกิจการเมื่อสิ้นปีการศึกษา

ปัญหาคือ คำว่า "เหตุจำเป็น" ที่ผู้รับใบอนุญาตอ้างนั้น กฎหมายมิได้กำหนดเกณฑ์ให้แน่ชัดในการพิจารณาถึงเหตุจำเป็น จึงมักเป็นข้ออ้างของผู้รับใบอนุญาตที่จะอ้างเหตุจำเป็น เพื่อให้สามารถเลิกกิจการได้เร็ว ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นอย่างมาก ในการพิจารณาถึงเหตุจำเป็นนี้ มักเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) หรือเจ้าหน้าที่จังหวัด ที่จะพิจารณาถึงเหตุที่อ้างว่ามีความจำเป็นเพียงใด ถ้ามีการพิจารณาที่เข้มงวดโดยไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็น ผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถจะรออนุญาตอีก 90 วันได้เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป เมื่อไม่สามารถรอได้ก็อาจหยุดดำเนินการไปโดยไม่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ หรือบางครั้งมีการแปรสภาพโรงเรียนเป็นกิจการอื่นโดยไม่แจ้งก็มี ซึ่งเป็นความผิด อาจถูกเจ้าหน้าที่ดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา 85 ได้ ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว เจ้าหน้าที่มักจะผ่อนผันไม่เข้มงวด ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว คือ ผู้รับใบอนุญาตมักจะส่งหลักฐานและเอกสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ครบ เช่น ทะเบียนโรงเรียน ทะเบียนครู ซึ่งมีได้ระบุไว้ในมาตรา 60 ให้ต้องนำส่ง แต่เป็นเอกสารที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 ซึ่งผู้จัดการหรือครูใหญ่ต้องจัดให้มี กรณีนี้ผู้รับใบอนุญาตอาจไม่ทราบและอาจส่งไม่ครบ หรือกรณีการส่งหลักฐานและเอกสารตามที่ระบุไว้ อาจเป็นเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือไม่มีข้อมูลครบถ้วนจนถึงปัจจุบันที่จะขอเลิกกิจการเช่นนี้ ความรีบเร่งในการขออนุญาตเพื่อเลิกกิจการโดยอ้างเหตุจำเป็น มักจะมีความผิดพลาดในการนำส่งหลักฐานและเอกสารที่สำคัญให้แก่ทางราชการ ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความระมัดระวังอาจได้รับเอกสารหรือหลักฐานไม่ครบหรือไม่ถูกต้องจนถึงปัจจุบัน ทำให้ขาดหลักฐานในการออกหนังสือรับรองความรู้ของนักเรียนที่ต้องการขอหลักฐานเมื่อโรงเรียนเลิกกิจการไป ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการออกใบสุทธิและใบรับรองสถานศึกษา พ.ศ.2517 ข้อ 9 การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องส่งหลักฐานและเอกสารให้ถูกต้องครบถ้วน ก็เพื่อเป็นการ

ช่วยเหลือเด็กนักเรียน ให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิเมื่อประสงค์จะให้ทางราชการออกหนังสือรับรองความรู้ของนักเรียนนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ การขอเลิกดำเนินการโรงเรียนตามมาตรา 60 ในกรณีขอเลิกกิจการเมื่อสิ้นปีการศึกษานั้น ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องยื่นคำร้องพร้อมหลักฐานและเอกสารก่อนสิ้นปีการศึกษาไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเลิกดำเนินการโรงเรียนโดยรีบด่วน จึงมักจะอ้างเหตุจำเป็นเพื่อขอเลิกกิจการเพราะการอ้างเหตุจำเป็น ผู้รับใบอนุญาตสามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 30 วันเท่านั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนแน่นอนว่า "เหตุจำเป็น" มีความหมายเช่นใด ประกอบกับความเร่งรีบของผู้รับใบอนุญาตที่จะขอเลิกกิจการ ทำให้ส่งหลักฐานและเอกสารไม่ครบถ้วนถูกต้องจนถึงปัจจุบัน จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเด็กนักเรียนที่ต้องการขอให้หน่วยราชการออกหนังสือรับรองความรู้ที่ศึกษาจากโรงเรียนที่เลิกกิจการไป อันเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่เสมอ

#### 9. ปัญหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่ไม่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน

ในมาตรา 64 และมาตรา 65 ได้กำหนดเรื่องการอุดหนุน ส่งเสริมโรงเรียนและช่วยเหลือครูใหญ่และครู โดยในมาตรา 64 (3) เป็นเรื่องที่รัฐให้เงินอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียน และในมาตรา 65 (3) เป็นเรื่องรัฐให้เงินสมทบเงินเดือนและค่าครองชีพ ทั้งนี้ การอุดหนุน ส่งเสริมและช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดซึ่งระเบียบดังกล่าวได้แก่ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียน และช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2533 ในข้อ 6 กำหนดให้การอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนกระทำโดยให้เงินอุดหนุนเป็นรายหัวแก่ผู้รับใบอนุญาตตามจำนวนนักเรียน และในข้อ 8.1 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องนำเงินอุดหนุนที่ได้รับ ไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูและพัฒนาการเรียนการสอน

จะเห็นได้ว่า รัฐมีนโยบายให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนและครู โดยยึดหลักการคือ ต้องการให้โรงเรียนมีรายได้ เพื่อการดำเนินงานที่เพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนให้สูงจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ปกครอง โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับเงินอุดหนุน

ให้นำเงินอุดหนุนไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูและพัฒนาการเรียนการสอน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่ผู้รับใบอนุญาตเป็นประจำทุกปีนั้น รัฐมีเจตนาที่จะอุดหนุนเพื่ออะไร จะอุดหนุนเพียงเพื่อให้ครูได้เงินเดือนที่เป็นทางการตามวุฒิ หรืออุดหนุนเฉพาะค่าใช้จ่ายอันจำเป็นทางด้านของโรงเรียน หรือเพียงเพื่อประดับประดาให้โรงเรียนพอจะตั้งอยู่ได้ หรืออุดหนุนเพื่อเพิ่มคุณภาพของโรงเรียนให้ถึงระดับใด เนื่องจากการอุดหนุนโรงเรียนเอกชนที่ดำเนินการอยู่นั้น เสมือนเป็นการสืบทอดนโยบายการอุดหนุนตามแบบอย่างที่เคยปฏิบัติมาในอดีต ดังนั้น จึงน่าจะมีการทบทวน และกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ เพราะในช่วงที่ผ่านมา รัฐต้องจัดสรรงบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนเอกชนในแต่ละปี เป็นจำนวนไม่น้อย และมีแนวโน้มที่จะพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากขึ้น สัดส่วนรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างต่อรายจ่ายดำเนินการทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งก็หมายความว่าโรงเรียนจะพยายามตัดทอนรายจ่ายในหมวดอื่น ๆ เช่น วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพการสอนได้ ดังนั้น การปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียนเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ ในระยะหลังรัฐได้พยายามหาทางช่วยเหลือโรงเรียนเอกชนให้อยู่รอดโดยวิธีอื่นนอกเหนือจากเงินอุดหนุน โดยส่งเสริมให้มีการปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียนเอกชน

ดังนั้น การที่รัฐช่วยเหลือให้เงินอุดหนุนแก่ผู้รับใบอนุญาต โดยกำหนดแต่เพียงให้นำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูให้ถูกต้องตรงตามวุฒิ และนำไปใช้เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนโดยมิได้มีการกำหนดแบบการดำเนินงาน หรือเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนในด้านใด และให้มีคุณภาพอย่างไร ภายในระยะเวลาเท่าใด ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้เพื่อการพัฒนาแต่อย่างใด อีกทั้งไม่มีมาตรการในการกำกับ ติดตามว่าผู้รับใบอนุญาตได้นำเงินอุดหนุนนั้นไปใช้จ่ายเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนจริงหรือไม่ นอกจากนี้เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้แก่ผู้รับใบอนุญาต ได้มีการคิดคำนวณโดยใช้เกณฑ์การให้เงินรายหัวนักเรียน โดยรัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนให้ไม่เกินร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนของโรงเรียนรัฐบาลในแต่ละปี แต่ละระดับการศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้จัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายรายหัว โดยให้คิดเฉพาะงบดำเนินการเท่านั้น ไม่รวมงบลงทุนทางการศึกษา ทำให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายรายหัวของรัฐต่ำกว่ารายจ่ายที่ทางโรงเรียนเอกชนต้องจ่ายจริง ด้วยเหตุนี้ เงินอุดหนุนที่จะจ่ายตามเกณฑ์รายหัวนักเรียนให้แก่ผู้รับใบอนุญาต จึงไม่เพียงพอต่อการนำมาใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเดือนครูให้ได้ตรงตามวุฒิ และไม่เพียงพอต่อการ

พัฒนา โรงเรียนจึงต้องเรียกร้องขอเพิ่มเงินอุดหนุนทุกปี ซึ่งมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

จุดมุ่งหมายของการอุดหนุนก็เพื่อให้ เกิดความเสมอภาค โดยที่รัฐมีเจตนาที่จะให้ เอกชนมีส่วนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด แต่ต้องไม่เป็นการ แสวงหากำไรเกินควร รัฐจึงให้การส่งเสริมและสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุน ปัญหาอยู่ที่ว่าเงินอุดหนุนที่รัฐให้นี้คิดคำนวณจากเกณฑ์รายหัวนักเรียนโดยรัฐให้เท่าเทียมกันในทุกท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยเจตนาที่จะให้เกิดความเป็นธรรมเสมอภาคกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว การให้เงินอุดหนุนในแต่ละท้องถิ่นต้องมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากในแต่ละท้องถิ่นมีความ จำเป็นและมีค่าครองชีพที่แตกต่างกัน การให้เงินอุดหนุนที่เท่าเทียมกันย่อมไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยสถานศึกษาใดที่จัดการศึกษาให้แก่ผู้ยากไร้หรือในท้องถิ่นที่กันดาร ต้องจัดให้เป็นพิเศษ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ เกิดความเสมอภาคในการที่ประชาชนจะได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

#### 10. ปัญหาการกำหนดโทษในการฉ้อโกงเงินเดือนครูไม่ตรงตามวุฒิ

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในข้อ 3 ของระเบียบ ฯ ดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต และครู ตกลงจ่ายและรับเงินเดือนหรือค่าสอนไม่ต่ำกว่าอัตราที่ทางราชการกำหนด และจะต้องเป็นวุฒิที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการครู ให้สอนในโรงเรียนได้และจ่ายเงินเดือนตามอัตราที่กำหนดเมื่อรวมกับค่าครองชีพแล้ว ยังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินเดือนหรือค่าสอนให้ครูไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

การที่กฎหมายกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าสอน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายให้แก่ครูใหญ่และครู ตรงตามวุฒินั้นก็เพื่อคุ้มครองสิทธิของครูในการทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างครูในโรงเรียนของรัฐกับเอกชน แต่ในความเป็นจริงมีครูจำนวนไม่น้อยที่

ได้รับเงินเดือนไม่ตรงตามวุฒิ ทั้งนี้เนื่องมาจากบทลงโทษที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายเงินเดือนครบตรงตามวุฒินั้น มีโทษเบาเกินไป ทำให้ไม่เป็นการป้องปรามผู้รับใบอนุญาตมิให้กระทำความผิด ซึ่งในมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ซึ่งกำหนดโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาทเท่านั้น ทำให้ผู้รับใบอนุญาตตัดสินใจเลือกดำเนินการในลักษณะฝ่าฝืนต่อระเบียบ ฯ ดังกล่าว

### ปัญหาทางด้านผู้ประกอบการ

ปัจจุบันผู้ประกอบการโรงเรียนอนุบาลเอกชนประสบปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะโรงเรียนอนุบาลขนาดกลางและเล็ก ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อโรงเรียนอันเนื่องมาจากการบริหารและการจัดการโรงเรียนอนุบาลเอกชน คือ ปัญหาในเรื่องของการขาดความรู้ความสามารถในเชิงบริหาร ซึ่งได้แก่ ปัญหาด้านการเงิน ปัญหาด้านการบริหารและการจัดการ ปัญหาด้านรายจ่ายเงินเดือนครู เป็นต้น และปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากภายนอกอันได้แก่ผลกระทบจากกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติจากนโยบายรัฐ และจากสังคม

จากการที่รัฐมีนโยบายในการส่งเสริมให้สถานศึกษาเอกชน มีความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งการบริหารและการพัฒนาทางวิชาการ แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอันเกิดจากข้อกำหนด กฎ และระเบียบต่าง ๆ ที่มีลักษณะมุ่งไปในด้านการควบคุมสถานศึกษามากกว่าการส่งเสริมหรือการกำกับดูแล ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินงานของสถานศึกษาขาดความคล่องตัว เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้จัดการ ครูใหญ่ และครูที่ให้อำนาจปฏิบัติงานได้เฉพาะในโรงเรียนที่ได้อนุญาตไว้เท่านั้น การกำหนดวุฒิการศึกษาสามัญของผู้ชำนาญการ ทำให้โรงเรียนไม่อาจจัดจ้างผู้ชำนาญการซึ่งมีความรู้ในวิชาชีพมาเป็นครูวิชาชีพบางสาขาที่โรงเรียนขาดแคลนได้ นอกจากนี้ข้อกำหนดบางเรื่อง เช่น การกำหนดสัญชาติไทยของผู้บริหารโรงเรียน ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างผู้บริหารตามกฎหมาย กับผู้บริหารชุดที่ผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งขึ้น ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อคุณภาพการเรียนการสอน เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายจะไม่เอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานแล้ว นโยบายรัฐที่ไม่แน่นอนไม่ชัดเจนก็ยังส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้รับใบอนุญาตเช่นกัน

## 1. ปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ มีดังนี้

ปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐ อาจแยกพิจารณาได้ 4 ประการคือ ปัญหาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ ปัญหาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนเอกชน ปัญหาด้านรายจ่ายของโรงเรียนเอกชน และปัญหาด้านการบริหารและการจัดการโรงเรียนเอกชน ดังนี้

### 1) ปัญหาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในข้อ 3 ของระเบียบ ฯ ดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต และครู ตกกลางจ่ายและรับเงินเดือนหรือค่าสอนไม่ต่ำกว่าอัตราที่ทางราชการกำหนด และจะต้องเป็นวุฒิที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการครู ใหญ่สอนในโรงเรียนได้และการจ่ายเงินเดือนตามอัตราที่กำหนด เมื่อรวมกับค่าครองชีพชั่วคราวแล้ว ยังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินเดือน หรือค่าสอนให้ครู ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น การเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาเอกชน การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และค่าจ้างขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงานในแต่ละครั้ง ทำให้โรงเรียนเอกชนต้องปรับอัตราเงินเดือนของครู และบุคลากรในโรงเรียนตามไปด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มรายจ่ายของโรงเรียนเป็นอย่างมาก เพราะโรงเรียนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ครูและบุคลากรของโรงเรียน โรงเรียนจึงต้องเพิ่มการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน เพื่อรักษาสถานภาพทางการเงินของโรงเรียนเอาไว้ แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะได้กำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยปรับอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนให้โรงเรียนเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้สูงขึ้น แต่อาจจะทำได้ยาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองที่ไม่สามารถจะจ่ายค่าเล่าเรียนส่วนที่เพิ่มขึ้นได้

## 2) ปัญหาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนเอกชน

แต่เดิมกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้โรงเรียนเอกชน จัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นได้ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เมื่อสภาการเปลี่ยนแปลงไปเอกชนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเนื่องจากต้องแข่งขันในด้านคุณภาพ ประกอบกับค่าธรรมเนียมการเรียนที่ได้รับอนุญาตให้จัดเก็บไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง ทำให้โรงเรียนเอกชนไม่สามารถดำรงและดำเนินกิจการไปได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงได้ดำเนินการปรับนโยบายการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนโรงเรียนเอกชน โดยให้มีลักษณะลอยตัวตามค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ (เฉพาะงบดำเนินการ) ของแต่ละระดับการศึกษา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ซึ่งใช้บังคับสำหรับปีการศึกษา 2538 โดยโรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐในระดับอนุบาลเป็นเงิน 4,200 บาท โดยรัฐให้เงินอุดหนุนร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายรายหัวเป็นเงิน 2,800 บาท สำหรับโรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนนั้น การเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนโรงเรียนเอกชนระดับอนุบาลในกรณีนักเรียนใหม่ ซึ่งหมายถึงนักเรียนในชั้นอนุบาลหนึ่ง ขอเก็บได้ตามที่จำเป็น โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการระบบการเรียนการสอน และภาระของผู้ปกครอง ทั้งนี้ โรงเรียนที่ขอเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนเกินอัตราค่าใช้จ่ายรายหัวของรัฐ (7,000 บาท) ต้องจัดทุนเรียนฟรีให้แก่เด็กที่ขาดแคลนและให้ทดลองไปจนจบหลักสูตร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนนักเรียนใหม่ สำหรับนักเรียนเก่า จะขึ้นค่าธรรมเนียมการเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของอัตราที่เก็บจากนักเรียนคนนั้นเมื่อปีการศึกษา 2537 แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินอัตราที่ขอเก็บจากนักเรียนใหม่

จะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนระหว่างโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนกับโรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจะแตกต่างกัน โรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนกฎหมายยังกำหนดเพดานสูงสุดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ ซึ่งคิดจากงบดำเนินการ ได้แก่ เงินเดือนครูและบุคลากรอื่น ๆ ค่าวัสดุสิ้นเปลือง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต่อการดำเนินการ เป็นต้น มิได้มีการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารเรียน ห้องเรียน อุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการศึกษา



รวมทั้งค่าเสื่อมราคาของอาคาร เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดเพดานไว้ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของภาครัฐจึงไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ในกรณีของโรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนแม้รัฐจะไม่ได้กำหนดเพดานขั้นสูงไว้ แต่ก็ได้มีการกำหนดเงื่อนไขของการขอเก็บค่าเล่าเรียน กล่าวคือ ขอเก็บได้เท่าที่จำเป็น โดยต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ระบบการเรียนการสอน และภาระของผู้ปกครองเป็นหลัก และถ้ามีการเก็บเกินกว่าอัตราค่าใช้จ่ายรายหัวของรัฐ (7,000 บาท) มีเงื่อนไขให้โรงเรียนเอกชนต้องจัดหาทุนเรียนฟรีให้แก่นักเรียนที่ขาดแคลนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ระเบียบกระทรวง ฯ สำหรับปีการศึกษา 2538 แม้จะช่วยให้มีความคล่องตัวขึ้นกว่าที่แล้วมา แต่ก็ยังมีข้อจำกัดกับโรงเรียนทั้งที่รับเงินอุดหนุนและไม่รับเงินอุดหนุนเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนนานาชาติ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 ให้ยกเลิกการกำหนดค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนนานาชาติ ทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนนานาชาติมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอย่างอื่นของโรงเรียนเอกชนตามระเบียบ ฯ ดังกล่าว ยังคงมีปัญหาคือ เรื่องของการกำหนดเพดานขั้นสูง และการกำหนดเงื่อนไข ซึ่งย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน ก่อให้เกิดปัญหาคือ เรื่องรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่าย ทำให้โรงเรียนเอกชนบางแห่งที่มีค่าใช้จ่ายสูง จำต้องเก็บเงินพิเศษหรือเงินกินเปล่าจากผู้ปกครองอีกส่วนหนึ่ง เพิ่มขึ้นจากการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ปกครองที่จะต้องจัดหาเงินจำนวนมาก เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเงินพิเศษ หรือเงินกินเปล่าที่โรงเรียนเรียกเก็บ แทนที่จะเฉลี่ยกระจายออกเป็นรายปีแล้วผนวกรวมเป็นค่าธรรมเนียมการเรียนตามปกติได้

### 3) ปัญหาด้านรายจ่ายของโรงเรียนเอกชน

รายจ่ายหลัก ๆ ของโรงเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายเพื่อการดำเนินการอันจะเป็นเครื่องตัดสินใจของผู้บริหารว่าจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ ถ้ารายจ่ายดำเนินการสูงกว่ารายได้รวมทั้งหมด ผู้บริหารจะหยุดดำเนินการเพื่อให้ขาดทุนน้อยที่สุด ส่วนรายจ่ายเพื่อการ

ลงทุน คือ ค่าเสื่อมราคาของอาคารและอุปกรณ์ถาวรนั้น เป็นรายจ่ายที่มีความหมายต่อการตัดสินใจในการลงทุนขยายกิจการหรือสำหรับผู้ที่จะเข้ามาใหม่ในธุรกิจดังกล่าว ส่วนผู้ที่ประกอบกิจการอยู่แล้ว รายจ่ายประเภทนี้จะไม่ได้รับความสนใจมากนัก เนื่องจากมีค่าเสียโอกาสของที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของโรงเรียน ยอดรายจ่ายที่สูงที่สุด ได้แก่ รายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำ รายจ่ายประเภทนี้ เจ้าของโรงเรียนมีความจำเป็นต้องประหยัดให้มากที่สุด เพราะเป็นรายจ่ายที่ตัดทอนได้ยากที่สุด เนื่องจากครูที่ทำการสอนเมื่อมีอายุงานนานขึ้นเงินเดือนย่อมสูงขึ้นตามไปอายุ การตัดรายจ่ายจะทำได้ก็แค่โดยตัดรายจ่ายประเภทวัสดุและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอนได้

#### 4) ปัญหาด้านการบริหารและการจัดการโรงเรียนเอกชน

การบริหารการศึกษาโรงเรียนเอกชนในทางปฏิบัติ มีลักษณะเป็นธุรกิจทางการศึกษากล่าวคือ มีการลงทุนเพื่อให้มีผลกำไรหรือไม่ขาดทุน อย่างน้อยผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุนต้องมากกว่าการนำเงินออมไปฝากธนาคารกินดอกเบี้ย สำหรับปัญหาด้านการบริหารจัดการนั้น ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐยังคงมีบทบาทในการควบคุม มากกว่าที่จะส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน ประกอบกับมีข้อจำกัดในด้านกฎหมาย รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารงานสถานศึกษาเอกชน ทำให้การดำเนินงานของสถานศึกษาเอกชนในหลายเรื่อง ยังคงมีความไม่คล่องตัวเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังพบว่าสถานศึกษาเอกชนส่วนใหญ่มีการบริหารโดยเจ้าของ ซึ่งเป็นบุคคลคนเดียว มากกว่าที่จะบริหารงานโดยคณะบุคคล และขาดการจัดทำแผนการบริหารและการพัฒนาสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายให้รายได้ที่โรงเรียนเอกชนได้รับซึ่งมาจากค่าเล่าเรียน ค่าอาหารกลางวัน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่ารถรับส่งนักเรียน และค่าสมัครเรียน ต้องเสียภาษีเงินได้ ดังนี้

1. กรณีดำเนินกิจการในรูปแบบบุคคลธรรมดาคนเดียว หรือในรูปแบบห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือคณะบุคคลที่มีชนิตบุคคล (คือ ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล) ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามข้อ 2 (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509)

2. กรณีดำเนินกิจการในรูปแบบบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ต้องนำเงินได้จาก

กิจการมารวมเป็นรายได้ เพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามมาตรา 65 แห่งประมวลรัษฎากร

3. กรณีดำเนินกิจการในรูปแบบมูลนิธิ หรือสมาคมเงินได้จากกิจการดังกล่าว ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ตามมาตรา 5 นว แห่งพระราชกฤษฎีกา ฯ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2500

และแม้ว่ากิจการโรงเรียนจะต้องเสียภาษีเงินได้หรือไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ถ้ากิจการมีกำไรแบ่งไปยังผู้เข้าหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วนแต่ละคนที่ได้รับส่วนแบ่งกำไรต้องอยู่ในข่ายเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามปกติ นอกจากนี้ กิจการโรงเรียนอนุบาลก็มีภาระที่ต้องจ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ซึ่งไม่ได้รับการยกเว้น จะต้องชำระเป็นประจำทุกปี

เมื่อการดำเนินงานในรูปแบบของบุคคลธรรมดาได้รับการยกเว้นภาษี เป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการลงทุนในรูปแบบของบุคคลธรรมดา ดังนั้น จึงเป็นกิจการที่ใช้เงินลงทุนน้อย ใช้คนจำนวนน้อย ง่ายแก่การบริหารและการจัดการ ส่วนข้อเสียก็มีไม่น้อย เช่น ถ้าผู้เป็นเจ้าของตัดสินใจบริหารผิดพลาดก็อาจขาดทุนได้ง่าย กิจการอาจไม่มั่นคงหรืออาจถึงกับล้มกิจการไปเลย นอกจากนี้ ความรับผิดชอบในหนี้สินที่ไม่จำกัดจำนวนก็เป็นผลเสียอีกประการหนึ่ง การเพิ่มทุนทำได้ยาก การระดมทุนมีขอบเขตจำกัด ความก้าวหน้าของพนักงานหรือลูกจ้างไม่มั่นคง เพราะขึ้นอยู่กับตัวของเจ้าของกิจการเพียงคนเดียว

เมื่อรัฐไม่เปิดโอกาสให้ดำเนินกิจการในรูปแบบบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ได้รับการยกเว้นภาษี ผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบของบุคคลธรรมดาคนเดียว นอกจากนี้ การที่รัฐไม่ให้การส่งเสริมการลงทุน (BOI) เฉกเช่นเดียวกับการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม รัฐไม่ให้ความสนใจการลงทุนทางการศึกษาเท่าเทียมกับการลงทุนทางอุตสาหกรรม ทั้ง ๆ ที่การศึกษาเป็นหัวใจของการพัฒนา นอกจากนี้ รัฐยังไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกับสถานศึกษาของรัฐ ที่จัดการศึกษาในลักษณะ ประเภท และระดับเดียวกัน เช่น การยกเว้นหรือการลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนิติกรรม ค่าธรรมเนียมฤชากร ค่าภาษีโรงเรือน ค่าภาษีบำรุงท้องที่ และค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในอัตราเท่าที่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับยกเว้น หรือเรียกเก็บจากสถานศึกษาของรัฐ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการจัดการศึกษา เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน

เมื่อเอกชนได้เข้ามาร่วมรับภาระ รัฐพึงส่งเสริมด้วยการยกเว้นหรือลดหย่อนการเก็บค่า  
ธรรมเนียมดังกล่าว

## 2. ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการ

ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 4 ประการคือ

### 1) ปัญหาการทุจริตเงินอุดหนุนของทางราชการ

รัฐมีนโยบายให้การอุดหนุนด้านการเงินแก่โรงเรียนเอกชน ในลักษณะและรูปแบบ  
ต่าง ๆ มาเป็นเวลานานและได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการอยู่เสมอ โดยยึดหลักการ  
และแนวทางให้โรงเรียนมีรายได้ เพื่อการดำเนินงานโดยไม่ต้องเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนสูง  
จนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ปกครองและนักเรียน โดยให้โรงเรียนเอกชนสามารถพึ่งตนเองได้มาก  
ที่สุด รูปแบบการอุดหนุนด้านการเงินเท่าที่ผ่านมามุ่งการช่วยเหลือแบ่งอยู่เป็นส่วนใหญ่ เป็น  
การให้เงินอุดหนุนแก่ครูใหญ่และครู แม้ในปัจจุบันตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการ  
อุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียน และช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2533 ออกโดยอาศัย  
อำนาจตามความในมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ในข้อ 6 ของ  
ระเบียบ ฯ ดังกล่าว ได้ยึดนโยบายการให้เงินรายหัวนักเรียนแก่ผู้รับใบอนุญาต โดยมีวัตถุประสงค์  
เพื่อให้โรงเรียนนำไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูเป็นหลัก (ระเบียบ ฯ ปี 2533 ข้อ 8.7)  
การอุดหนุนตามนโยบายการให้เงินเป็นรายหัวมุ่งเน้นจะให้เกิดความเสมอภาคระหว่างโรงเรียน  
รัฐและเอกชนด้วยกันเอง เพื่อแก้ปัญหาความยุ่งยากในการบริหาร และเพื่อเป็นแรงจูงใจให้  
โรงเรียนพัฒนาคุณภาพให้ดีขึ้น

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีผู้บริหารโรงเรียนเอกชนบางโรงเรียนทุจริตเงินอุดหนุน  
ของทางราชการที่อุดหนุนจ่ายให้เป็นเงินเดือนครู เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินเพิ่ม  
ตามวุฒิให้แก่ครู เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนพบว่ามีกรณีทุจริตเงินอุดหนุนโดย  
มิได้นำเงินอุดหนุนไปจ่ายเป็นเงินเดือนครู หรือมีการแจ้งยอดจำนวนครูและนักเรียนเป็นเท็จ  
เช่น นำชื่อครูที่ไม่เคยสอนหรือไม่เคยมาปฏิบัติงานที่โรงเรียนเลย มาขอรับการอุดหนุน หรือ

การระบุจำนวนห้องเรียนมากกว่าความเป็นจริง หรือการแจ้งยอดนักเรียนมากกว่านักเรียนที่มาเรียนจริง และไม่นำเงินอุดหนุนที่ได้รับสำหรับจ่ายเงินเดือนครูหรือจ่ายในกิจการของโรงเรียนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว การกระทำเช่นนี้เป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมและช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2533 หมวด 1 ข้อ 8.7 ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) จะอาศัยอำนาจตามความในหมวด 4 ข้อ 23 แห่งระเบียบ ฯ ดังกล่าว โดยกำหนดให้โรงเรียนคืนเงินอุดหนุนที่เบิกกินไปโดยมิชอบทั้งหมดหรือบางส่วน พร้อมทั้งสั่งคืนเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนมีกำหนดเวลาอย่างน้อย 6 เดือน และลงโทษผู้บริหารโรงเรียนที่ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ฐานไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือลงโทษตามมาตรา 85, 86 โดยการเพิกถอนใบอนุญาตได้ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ยังมีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้รับใบอนุญาตในกรณีที่ทุจริตนี้ได้รับความผิดฐานยกยอกหรือฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญาได้ กล่าวคือ กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งได้รับมอบหมายจากทางราชการให้นำเงินอุดหนุนไปจ่ายเป็นเงินเดือนครู ได้มีเจตนาทุจริตเบียดบังเอาเงินอุดหนุนดังกล่าวไป ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อครู เช่นนี้เป็นความผิดฐานยกยอกทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 353 หรือในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตได้ทำการหลอกลวงทางราชการ โดยแจ้งยอดจำนวนครูและนักเรียนอันเป็นเท็จ โดยมีเจตนาทุจริตที่จะนำทางราชการจ่ายเงินอุดหนุนเกินกว่าที่ควรจะต้องจ่าย ซึ่งการกระทำดังกล่าวหากทางราชการตรวจพบเสียก่อนที่จะมีการจ่ายเงินเกินกว่าความเป็นจริงไป ผู้รับใบอนุญาตมีความผิดฐานพยายามฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ประกอบกับมาตรา 80 เพราะยังไม่ได้มีการรับเงินอุดหนุนนั้นไป แต่หากทางราชการตรวจพบภายหลังจากที่ผู้รับใบอนุญาตได้รับเงินไปแล้ว เช่นนี้ก็มีความผิดฐานฉ้อโกง (มาตรา 341)

นอกจากนี้ผู้รับใบอนุญาตยังต้องรับผิดชอบทางแพ่งในฐานะผิดสัญญาจ้าง เนื่องจากการจ่ายเงินเดือนให้แก่ครูนั้น เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้รับใบอนุญาตจะต้องกระทำตามสัญญาจ้างที่ได้ทำไว้กับครูเมื่อครั้งบรรจครูเข้าทำการสอนในโรงเรียน ตามแบบสัญญาการเป็นครูใหญ่และครูท้ายระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2526 การที่ผู้รับใบอนุญาตไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ครูจึงเป็นการผิดสัญญาจ้างในทางแพ่งเท่านั้น ไม่เป็นความผิดในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 344 (ฉ้อโกงแรงงาน) เพราะในขณะที่ตกลงทำสัญญากว่าจ้างให้เป็นครู ผู้รับใบอนุญาตมิได้มีเจตนาทุจริตที่จะ

หลอกลวงในขณะทำสัญญาแต่ประการใด เป็นเรื่องที่ได้มีการตกลงกันจะจ่ายค่าจ้างตามปกติ แต่ภายหลังมีเหตุการณ์เกิดขึ้นทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าจ้างได้ตามที่ได้ตกลงไว้ จึงเป็นเพียงความผิดในทางแพ่งเท่านั้น ไม่เป็นความผิดทางอาชญาฐานฉ้อโกงแรงงาน เพราะมิได้มีเจตนาทุจริต หลอกลวงครูในขณะที่ตกลงว่าจ้างตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1953/2506 ครูมีสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องเรียกเงินเดือนจากผู้รับใบอนุญาตฐานผิดสัญญาจ้างได้

## 2) ปัญหาทางด้านสวัสดิภาพเด็กปฐมวัย

สวัสดิภาพเป็นเรื่องของความปลอดภัย เด็กปฐมวัยต้องการการดูแลเอาใจใส่จากบิดามารดา ผู้ปกครอง ผู้ใหญ่ ครูและพี่เลี้ยง ทั้งนี้เพราะเด็กดูแลตนเองได้น้อยมาก เด็กจะเรียนรู้และเข้าใจในสิ่งที่อยู่เฉพาะหน้า ไม่สามารถประเมิน หรือจำแนกเปรียบเทียบความแตกต่างได้ ทำเทียมกับผู้ใหญ่ ดังนั้นเด็กปฐมวัยจึงเป็นวัยที่ต้องได้รับการเอาใจใส่ในแง่ของสวัสดิภาพเป็นอย่างมาก รัฐและสังคมก็ได้ให้การยอมรับรองและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กเช่นกัน

ในการรับรองและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กนั้น มีกฎหมายมากมายหลายฉบับบัญญัติให้การรับรอง เช่น

- ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 (2) ได้กำหนดว่า มารดาและเด็กชอบที่จะได้รับการดูแลและความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นบุตรในหรือนอกสมรส ย่อมได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน

- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขององค์การสหประชาชาติ ในส่วนที่ 1 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติได้กำหนดหลักการคุ้มครองร่างกาย ชีวิต เสรีภาพ และสวัสดิภาพของเด็กไว้ในมาตรา 19, 32, 33, 34, 35, 36 และ 39 กล่าวโดยสรุปคือ มุ่งคุ้มครองมิให้เด็กถูกข่มเหงรังแก หรือถูกละเมิดสิทธิเนื้อร่างกาย ชีวิต และเสรีภาพ รวมทั้งคุ้มครองให้มีการเยี่ยวยาฟื้นฟู เด็กผู้ตกเป็นเหยื่อของการกระทำดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพปกติ

- ประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในชีวิต และร่างกายของเด็ก ได้

กำหนดให้ผู้กระทำผิดอาญาต่อเด็กต้องรับโทษหนักขึ้น เช่น การข่มขืนกระทำชำเราต่อเด็กหญิง หรือโทรมเด็กหญิงอายุไม่เกินสิบห้าปี (มาตรา 277) การกระทำอนาจารต่อเด็ก (ทั้งชาย และหญิง) อายุไม่เกินสิบห้าปี (มาตรา 279) การเป็นธุระจัดหาเด็กหญิงเพื่อสำเร็จความใคร่ผู้อื่น หรือเพื่อการอนาจาร (มาตรา 282) และความผิดทางเพศอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในลักษณะ 9 แห่งประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ ความผิดบางมาตรากฎหมายเอาผิดเฉพาะกับผู้ทำกระทำต่อเด็ก เช่น การช่วยเหลือหรือยุยงเด็กอายุไม่เกินสิบหกปี ให้ฆ่าตัวตาย (มาตรา 293) การทอดทิ้งเด็ก (มาตรา 306-308) การพาเด็กอายุต่ำกว่าสิบสามปีเพื่อเรียกค่าไถ่ (มาตรา 313) การพรากเด็กจากบิดามารดา (มาตรา 317-319) เป็นต้น

การที่กฎหมายให้ความสำคัญกับเด็ก โดยบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็ก โดยเอาผิดกับผู้ทำกระทำต่อเด็กที่ได้รับโทษหรือรับโทษหนักขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยของเด็กนั่นเอง ความปลอดภัยจึงเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญ ให้การดูแลเอาใจใส่ ป้องกันมิให้เกิดอันตรายขึ้นกับเด็ก ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กได้รับอันตราย ได้แก่

1. ภัยของเด็กปฐมวัยพัฒนาการตามวัยของเด็กที่เกิดจากการเรียนรู้ ความอยากรู้อยากเห็น ทำให้เด็กได้รับอันตรายได้ง่ายกว่าเด็กในวัยอื่น
2. ผู้ดูแลเด็ก ซึ่งอาจเป็นบิดามารดา ญาติพี่น้อง ผู้ปกครอง ครู (รวมถึงผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่) และพี่เลี้ยง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเด็กได้กระทำโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังจนเป็นเหตุให้เด็กได้รับอันตราย
3. สภาพแวดล้อมที่ห้กอาศัย โรงเรียน ห้องเรียนและห้องต่าง ๆ สนามเด็กเล่น อาคาร อุปกรณ์ของเล่น รถโรงเรียน ฯลฯ ที่อยู่ในสภาพไม่ปลอดภัยหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่เด็ก
4. บุคคลที่ขาดจิตสำนึกแห่งคุณธรรม ย่อมนำมาซึ่งภัยอันตรายต่อเด็ก เช่น การลักพาตัว การทำร้ายทารุณกรรมเด็ก หรือการข่มขืนกระทำชำเราเด็ก

5. อุบัติเหตุ ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ใหญ่อุบัติเหตุต้องให้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ  
อุบัติเหตุเกิดขึ้นได้ทุกที่ ทั้งในบ้านและที่โรงเรียน เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ครูและผู้ปกครอง  
จะต้องให้ความเอาใจใส่ต่อการดูแลเด็กปฐมวัยเป็นพิเศษ

กรณีสวัสดิภาพความปลอดภัยของเด็กปฐมวัยในโรงเรียน เป็นเรื่องที่ผู้หน้าที่  
เกี่ยวข้องจะต้องดูแลมิให้เกิดอันตรายแก่เด็กนักเรียน กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาต  
ผู้จัดการ ครูใหญ่ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานของโรงเรียน (ระเบียบกระทรวง  
ศึกษาธิการว่าด้วยจรรยา มรรยาท วินัยและหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู  
โรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติ  
โรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525) ครูมีหน้าที่ทำการสอน อบรมนักเรียน (ระเบียบ ฯ ปี 2526)  
ที่เลี้ยง ไม่มีหน้าที่สอนแต่มีหน้าที่ช่วยเหลือครูในการจัดกิจกรรม การเตรียมความพร้อม ดูแล  
ความปลอดภัย ความเรียบร้อยของนักเรียน อำนวยความสะดวกและให้บริการต่าง ๆ แก่  
นักเรียนในโรงเรียน (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียน  
อนุบาลเอกชน พ.ศ.2531)

ดังนั้น เมื่อเกิดอันตรายต่อเด็กนักเรียน บุคคลที่จะต้องมีส่วนรับผิดชอบ ก็คือ บุคคลที่มี  
หน้าที่ดูแลรับผิดชอบนักเรียนและโรงเรียนตามกฎหมายนั่นเอง ซึ่งก็คือ พี่เลี้ยง ครู ครูใหญ่  
ผู้จัดการ ผู้รับใบอนุญาต ข้อสำคัญที่บุคคลผู้หน้าที่ดูแลเด็กจะต้องทราบคือ เด็กปฐมวัยซึ่งมีอายุ  
ยังไม่เกินเจ็ดปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ (ประมวล  
กฎหมายอาญา มาตรา 73) กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา แต่ได้รับยกเว้นโทษ  
ซึ่งถ้าก่อให้เกิดความเสียหายในทางแพ่ง ก็ยังต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง และหากจะต้องพิจารณาว่า  
ผู้ใดจะต้องเป็นคนรับผิดชอบในทางแพ่งในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากสภาพการผิดที่  
เกิดขึ้นในขณะนั้นว่าผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเด็กได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแล  
ซึ่งทำอยู่นั้นหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 429 ที่กำหนดให้บุคคลใดแม้  
ไร้ความสามารถเพราะเหตุเป็นผู้เยาว์หรือวิกลจริต ก็ยังต้องรับผิดชอบในผลที่ตนทำละเมิด บิดา  
มารดาหรือผู้อนุบาลของบุคคล เช่นว่านี้ย่อมต้องรับผิดชอบร่วมกับเขาด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้  
ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแลซึ่งทำอยู่นั้น และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
มาตรา 430 กำหนดให้ครู อาจารย์ หรือบุคคลอื่นซึ่งรับดูแลผู้ไร้ความสามารถอยู่เป็นนิตย์ก็ตี



ชั่วคราวคราวก็ดี จำต้องรับผิดชอบกับผู้ไร้ความสามารถในการละเมิดซึ่งเขาได้กระทำลง  
ระหว่างที่อยู่ในความดูแลของตน ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้น ๆ มิได้ใช้ความระมัดระวังตาม  
สมควร

ทั้งสองกรณีดังกล่าว เป็นความรับผิดชอบของบิดามารดา ครู อาจารย์ ในละเมิดที่  
ผู้เยาว์หรือผู้อยู่ในความดูแลได้กระทำ ซึ่งโดยหลักแล้วผู้เยาว์มิได้รับยกเว้นว่าไม่ต้องรับผิดชอบใน  
เมื่อตนได้กระทำละเมิด ทั้งนี้เพราะการทาละเมิดนั้น มิใช่การใช้สิทธิในทางก่อให้เกิด  
นิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ซึ่งถ้าเป็นการใช้สิทธิแล้ว กฎหมายสามารถจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ได้  
แต่กรณีละเมิดนี้เป็นการกระทำโดยไม่มีสิทธิ และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ผู้เยาว์จะต้องรับผิดชอบ  
ซึ่งการทาละเมิดของผู้เยาว์นี้กฎหมายเห็นว่า ผู้ที่ดูแลปกครองผู้เยาว์ต้องมีหน้าที่ตามกฎหมาย  
ที่จะดูแลมิให้ผู้เยาว์ไปก่อให้ เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และเมื่อผู้เยาว์ไปก่อความ  
เสียหายอันเป็นละเมิด กฎหมายจึงกำหนดให้บิดามารดาหรือมารดาาร่วมรับผิดชอบกับผู้เยาว์ด้วย แม้บิดา  
มารดาจะไม่มีส่วนในการทาละเมิดก็ตาม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตาม  
สมควรแก่หน้าที่ดูแลซึ่งทำอยู่นั้น

ความรับผิดชอบของบิดามารดา ตามมาตรา 429 อยู่ที่การเป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย  
ครอบครว้ในการดูแลผู้เยาว์ โดยกำหนดให้บิดามารดาจำต้องอุปการะเลี้ยงดูและให้การศึกษา  
แก่บุตรในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1564) และผู้เยาว์  
ต้องอยู่ใต้อำนาจปกครองของบิดามารดา (ตามมาตรา 1566 ประกอบกับมาตรา 1567) โดยที่  
บิดามารดาผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายนี้ต้องเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ดูแล  
ผู้เยาว์อยู่ในขณะที่เกิดการทาละเมิดขึ้น ประเด็นสำคัญอยู่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้ความ  
ระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแลซึ่งทำอยู่นั้น ซึ่งในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป  
เพื่อดูว่าในสภาพการ เช่นนั้นควรใช้ความระมัดระวังเพียงใด มีข้อควรสังเกตคือหากเป็นเรื่อง  
บิดามารดาาร่วมกระทำด้วยแล้ว ก็จะต้องพิจารณาตามมาตรา 432 มิใช่มาตรา 429 ดังนั้น  
ความรับผิดชอบในมาตรา 429 นี้ จะต้องเป็นความรับผิดชอบในละเมิดที่ผู้เยาว์กระทำลง โดยกฎหมาย  
ถือว่าบิดามารดามีส่วนบกพร่องในหน้าที่ดูแล แต่มิได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแล  
ซึ่งทำอยู่ในขณะนั้น มิใช่ถึงขนาดร่วมทาละเมิดเสียเอง

ในเรื่องความรับผิดในละเมิดที่กระทำโดยผู้เยาว์นั้น กฎหมายยังได้คำนึงกรณีผู้เยาว์  
 ดำเนินชีวิตอยู่กับบุคคลอื่นนอกเหนือจากบิดามารดา ซึ่งการก่อกำเนิดให้เกิดความเสียหายอาจเกิดขึ้น  
 ในระหว่างเวลาที่บิดามารดาไม่ได้ทำหน้าที่ดูแลผู้เยาว์ก็ได้ จึงกำหนดให้ครู อาจารย์ซึ่งเป็นผู้  
 ดูแลผู้เยาว์อยู่ เป็นนิติบุคคล ชั่วคราวก็ตี จำต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้เยาว์ในการทำละเมิดซึ่งผู้เยาว์  
 ได้กระทำลงไปในช่วงที่อยู่ในความดูแลของตน ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้น ๆ มิได้ใช้ความ  
 ระมัดระวังตามสมควร (มาตรา 430) การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ เนื่องจากครู อาจารย์เป็น  
 ผู้มีหน้าที่ดูแลผู้เยาว์ ประเด็นสำคัญอยู่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่  
 หน้าที่ที่อยู่ในความดูแลของตน ซึ่งในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

จะเห็นได้ว่า นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้บุคคลผู้มิหน้าที่ดูแลผู้เยาว์ ต้องรับผิดชอบใน  
 ผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำละเมิดของผู้เยาว์แล้ว กฎหมายยังได้กำหนดความรับผิดเพื่อ  
 ละเมิดโดยการกระทำของผู้อื่น (Vicarious Liability) อีก เป็นกรณีความรับผิดของ  
 นายจ้างที่ลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ตามมาตรา 425 แต่เนื่องจากกฎหมายมิได้  
 บัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดของนายจ้างไว้ ดังเช่นกรณีของบิดามารดา หรือครู อาจารย์ไว้แต่  
 อย่างใด เมื่อพิจารณาในแง่ความรับผิดแล้วนายจ้างต้องรับผิดชอบเสมอถ้าลูกจ้างได้กระทำละเมิด  
 ในทางการที่จ้าง ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า "ในทางการที่จ้าง" ในการที่นายจ้างต้องรับผิดชอบใน  
 ละเมิดของลูกจ้างในทางการที่จ้างนั้น ไม่ใช่เพราะว่าสั่งให้กระทำหรือมอบอำนาจให้กระทำ  
 แทน ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 420 และมาตรา 432 แต่เป็นเพราะว่าลูกจ้างได้เกี่ยวข้องกับ  
 งานที่จ้างและได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อรักษาประโยชน์ของนายจ้าง โดยที่นายจ้างมิได้มอบหมาย  
 หรือสั่งให้กระทำโดยตรง และเมื่อลูกจ้างได้กระทำละเมิดแก่บุคคลภายนอก ซึ่งการกระทำ  
 ดังกล่าวลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น นายจ้างจึงต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น  
 ด้วย มีข้อสังเกตคือ กรณีที่มีกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งห้ามลูกจ้างกระทำแต่ลูกจ้างฝ่าฝืนคำสั่ง โดย  
 กระทำไปแล้วทำให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือกรณีนายจ้างมีข้อตกลงกับลูกจ้างว่าจะไม่รับผิด  
 เมื่อลูกจ้างก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นในขณะทำงาน ก็ยังถือว่านายจ้างจะปฏิเสธความรับผิด  
 โดยอ้างว่ามีคำสั่ง หรือกฎ ระเบียบ กำหนดบังคับไว้ หรือมีข้อตกลงยกเว้นความรับผิดของตน  
 ไว้แล้ว เช่นนี้ ย่อมกระทำมิได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ หรือครูใหญ่ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงาน

ของโรงเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยจรรยา มรรยาท วินัย และหน้าที่ของ ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 เมื่อเกิดความเสียหาย อันเนื่องมาจากการทำละเมิดของลูกจ้างซึ่งเป็นบุคลากรของโรงเรียน และการทำละเมิดนั้น เนื่องมาจากการที่ลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง เช่นนี้ ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ หรือ ครูใหญ่ต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งการทำละเมิดนั้น ตามอำนาจหน้าที่ที่ผู้จัดการ หรือ ครูใหญ่ได้รับ มอบหมายจากผู้รับใบอนุญาต ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดโดยการกระทำ ของลูกจ้างซึ่งกระทำไปในทางการที่จ้างตามมาตรา 425 นายจ้างซึ่งก็คือผู้รับใบอนุญาต หรือ กรณีเป็นผู้จัดการ หรือครูใหญ่ ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานของ โรงเรียน จะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ลูกจ้างซึ่งเป็นบุคลากรของโรงเรียนได้กระทำไป ในทางการที่จ้าง จะปฏิเสธความรับผิดชอบโดยอ้างว่ามีกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งห้ามลูกจ้างกระทำ แล้วซึ่งเป็นระเบียบภายในมาต่อสู้กับบุคคลภายนอกให้พ้นความรับผิดชอบไม่ได้ นายจ้างยังต้อง ร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างตามมาตรา 425 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1169-1170/2509)

### 3) ปัญหาการเรียกเก็บเงินบำรุงพิเศษ (เงินกินเปล่า)

การเรียกเก็บเงินบำรุงพิเศษ (เงินกินเปล่า) เป็นปัญหาสำหรับผู้บริหารโรงเรียน เอกชนและเป็นปัญหาที่สำคัญกับรัฐ เนื่องจากในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คำธรรมเนียมการเรียนและคำธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 กำหนดให้โรงเรียนเอกชนเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และ คำธรรมเนียมอื่นได้ตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่โรงเรียนมีความจำเป็นต้องปฏิบัติ นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ต้องทำเรื่องชี้แจงเหตุผลประกอบคำขอ แล้วยื่นเรื่องให้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) เป็นผู้พิจารณา เมื่อเป็นเช่นนี้ รายได้ทางอื่น ของโรงเรียนที่เรียกเก็บ จำเป็นจะต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายอนุญาติให้ทำได้ เมื่อมีการเรียก เก็บเงินกินเปล่าโดยไม่สามารถชี้แจงเหตุผลกับทางราชการได้ จึงเป็นการเรียกเก็บเงินที่ ผ่าฝืนระเบียบข้อห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยจรรยา มรรยาท วินัย และหน้าที่ของผู้รับใบ อนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความ

ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ระเบียบ ฯ ดังกล่าวในข้อ 2. กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต มีหน้าที่ควบคุม ดูแล รับผิดชอบการดำเนินงานของโรงเรียนในการดำรงและเลิกกิจการโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศและนโยบายของทางราชการ เมื่อบุคคลดังกล่าวมาแล้วมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง ประกาศและนโยบายของทางราชการที่ได้วางไว้ ถ้ามีการฝ่าฝืนระเบียบข้อห้ามดังกล่าว ย่อมมีความผิดด้วยวินัยและหน้าที่ เมื่อมีระเบียบ ฯ ที่ทางราชการกำหนดไว้ให้แสดงชัดเจน เหตุผลเมื่อมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมอื่น อีกทั้ง มีหนังสือสั่งการของกรมสามัญศึกษาที่ห้ามมิให้มีการเรียกเก็บเงินพิเศษเพิ่มจากผู้ปกครอง เช่นนี้ โรงเรียนใดฝ่าฝืนย่อมมีโทษ โดยปกติการเรียกเก็บเงินกินเปล่า เป็นเรื่องการสมยอมระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองที่ต้องการซื้อสิทธิ ต้องการเลือกโรงเรียนที่ตนพอใจให้บุตรหลานได้เล่าเรียน ในขณะที่ทางโรงเรียนก็จำเป็นต้องนำเงินจำนวนนั้นไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานของโรงเรียน เพื่อให้มีคุณภาพ ทั้งนี้เพราะรายได้ของโรงเรียนไม่พอเพียงกับรายจ่าย ซึ่งเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดเพดานขั้นสูงของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือเกิดจากฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองซึ่งไม่สามารถจ่ายตามที่โรงเรียนต้องการได้ จึงทำให้โรงเรียนมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงต้องมีการเรียกเก็บเงินกินเปล่า ครั้นโรงเรียนจะขอรับบริจาค กฎหมายก็ไม่ส่งเสริมโดยยอมให้มีการหักภาษีได้ โรงเรียนจึงต้องพึ่งรายได้ที่เก็บมาจากค่าธรรมเนียมการเรียน ค่าอาหาร ค่าจำหน่ายเครื่องเขียน อุปกรณ์การเรียน ซึ่งไม่เพียงพอกับรายจ่าย อีกทั้ง ภาษีที่โรงเรียนจะต้องเสียก็มีมากไม่ได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนให้เท่าเทียมกับที่เรียกเก็บจากโรงเรียนรัฐ ทางออกของโรงเรียนเอกชน คือต้องมีการเรียกเก็บเงินพิเศษจากผู้ปกครอง ซึ่งการกระทำดังกล่าว เป็นการฝ่าฝืนระเบียบ ฯ กฎหมายที่ได้วางไว้

#### 4) ปัญหาการโฆษณาโอ้อวดเกินความเป็นจริง

ในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดห้ามผู้รับใบอนุญาต โฆษณาหรือยอมให้ผู้อื่นโฆษณาด้วยประการใดซึ่งกิจการของโรงเรียนในลักษณะโอ้อวดเกินความจริง ประกอบกับในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยจรรยา มรรยาท วินัยและหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 ในข้อ 2. ได้

กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ควบคุมดูแล รับผิดชอบการดำเนินงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้รับใบอนุญาตจึงมีหน้าที่ต้องดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานของโรงเรียนโดยไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ซึ่งห้ามผู้รับใบอนุญาตโฆษณาหรือยอมให้ผู้อื่นโฆษณากิจการของโรงเรียนในลักษณะโอ้อวดเกินความจริง

การโฆษณาจึงเป็นการเสนอข้อเท็จจริงใด ๆ ต่อสาธารณชนเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเผยแพร่ข้อเท็จจริงนั้นให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป การนำเสนอข้อเท็จจริงนั้น จะต้องไม่มีลักษณะของการโอ้อวดเกินความจริง การโฆษณาเกินกว่าความเป็นจริงจึงไม่เป็นความจริงทั้งหมด มีข้อความอันเป็นเท็จอยู่ ดังนั้น การโฆษณาเท็จจึงเป็นการโฆษณาที่หลอกลวงผู้บริโภคให้ได้รับข่าวสารที่ไม่ถูกต้องตรงต่อความเป็นจริง ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องดูแลรับผิดชอบการดำเนินงาน ถ้าหากมีการดำเนินการโฆษณาที่เกินกว่าความเป็นจริงหรือยอมให้ผู้อื่นดำเนินการโฆษณาเกินกว่าความเป็นจริง เช่นนี้ ย่อมมีความผิดตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ประกอบกับมีความผิดตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยจรรยา มรรยาท วินัยและหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 การที่กฎหมายกำหนดห้ามเช่นนี้ ก็เนื่องจากการโฆษณามีผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้รับข่าวสารเป็นอย่างมาก ในปัจจุบัน มีการนำกลยุทธ์การโฆษณามาใช้กับกิจการของโรงเรียนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของโรงเรียนเอกชนนั่นเอง เนื่องจากสภาพปัญหาทั้งทางด้านนโยบายรัฐ กฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินกิจการโรงเรียนเอกชน จึงจำเป็นต้องหาวิธีการทุกรูปแบบเพื่อให้กิจการโรงเรียนอยู่ได้ มีผู้เข้ามาใช้บริการกันมาก ดังนั้น จึงมีการนำกลยุทธ์การโฆษณามาใช้กันจนเกินขอบเขต เป็นการโฆษณาที่เกินกว่าความเป็นจริงทั้งที่ผู้รับใบอนุญาตรู้และไม่รู้ว่าได้มีการโฆษณาเกินกว่าความเป็นจริง หากกรณีเป็นการง่ายที่จะพิสูจน์ว่าผู้โฆษณาได้รู้ว่าข้อความที่โฆษณานั้นเป็นเท็จ แต่บางกรณีผู้โฆษณาเองก็ไม่ทราบ เช่น มีการให้รางวัลแก่ผู้รับใบอนุญาตตามโรงเรียนต่าง ๆ ซึ่งรางวัลที่ให้นั้นได้มาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ดูแลจัดการให้การศึกษา ไม่ได้เป็นหน่วยงานที่มีการรับรองหรือยอมรับจากหน่วยราชการแต่ประการใด หน่วยงานเหล่านี้อาจให้รางวัลแก่ผู้รับใบอนุญาตหรือแก่โรงเรียนโดยที่โรงเรียนเองก็ไม่ทราบว่าตนประพฤติดี ดันอย่างไรถึงได้รางวัล เช่นนี้ เมื่อนำรางวัลที่ได้รับมาใช้ในการโฆษณาให้ผู้อื่นหลงเชื่อ จึงเป็นความไม่รู้ของผู้รับใบอนุญาต

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดเอาผิดกับผู้รับใบอนุญาตที่โฆษณาหรือยอมให้มี การโฆษณาเกินกว่าความเป็นจริง จึงเป็นโฆษณาเท็จหรือโฆษณาลวง ใให้ผู้อื่นหลงเชื่อข้อความ โฆษณานั้น กฎหมายเอาผิดกับผู้มีเจตนา คือโดยรู้ว่าโฆษณาของตนเป็นเท็จหรือเกินความจริง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผู้โฆษณาจะต้องพิสูจน์ ภาระการพิสูจน์ที่ตกแก่ผู้โฆษณาจึงต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตน โฆษณาตรงตามความเป็นจริงอย่างไร

กล่าวโดยสรุป ปัญหาทางด้านผู้ประกอบการมีสาเหตุมาจากการที่ผู้บริหารขาดความรู้ ความสามารถในการเชิงบริหาร อันได้แก่ ปัญหาด้านการเงิน ปัญหาด้านการบริหารการจัดการ ปัญหาในเรื่องรายได้รายจ่าย อีกทั้งยังมีผลกระทบจากภายนอก เช่น ผลกระทบจากกฎหมายที่มี ลักษณะของการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม ระเบียบปฏิบัติจากนโยบายรัฐและจากสังคมที่ทำให้ การจัดการศึกษาของเอกชนต้องประสบปัญหาลดจำนวนลง

ความสำคัญอยู่ที่รัฐจะต้องช่วยเหลือให้การสนับสนุน เอกชนที่เข้ามาร่วมรับภาระช่วย จัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ซึ่ง โดยหลักเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่ในสภาพที่เกิดขึ้นจริงมิได้เป็น เช่นนั้น รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญและความสนใจในการลงทุนทางการศึกษาจากภาคเอกชน เท่าเทียมกับการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม ทั้ง ๆ ที่การลงทุนทางการศึกษาจะให้ผลตอบแทน แก่ประชาชนและรัฐอย่าง ไม่มีวันจบสิ้น เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าและเป็นหัวใจของการพัฒนาคนและ พัฒนาประเทศ อีกทั้งรัฐไม่ให้ความสำคัญเสมอภาคระหว่างสถานศึกษาของรัฐกับสถานศึกษาของ เอกชน แม้ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จะกำหนดให้เป็นการศึกษาภาคบังคับที่ รัฐบังคับให้ผู้ปกครองต้องนำเด็ก เข้าศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนดตามเกณฑ์ ซึ่งการบังคับให้ ต้องศึกษาในระดับประถมศึกษาทั้ง โลกต่างกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้เปล่า (บัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน) แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 66 และในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ข้อ 6 กลับ กำหนดเพียงแต่รัฐจัดให้เปล่า เฉพาะในสถานศึกษาของรัฐและในท้องถิ่นเท่านั้น การศึกษาภาค บังคับที่มีโทษ เป็นบทบังคับให้ เด็กต้องศึกษาจึงต้องจัดให้เปล่า นั้น ไม่มีการกำหนดเอาผิดแก่รัฐ เมื่อไม่สามารถจัดการศึกษาให้ เด็กได้ครบถ้วน เอกชนจึง เข้ามาช่วยเหลือแต่ก็ยังไม่ได้รับการ สนับสนุนให้ เท่าเทียมกับรัฐ การศึกษาภาคบังคับในโรงเรียน เอกชนจึงยังต้องเสียค่าธรรมเนียม การเรียนอยู่ ดังนั้น การศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาซึ่งไม่ได้ถือว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับ

เอกชนย่อมไม่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐ เพราะสิ่งที่กฎหมายบังคับให้ต้องจัดให้เปล่า รัฐยังจัดไม่ได้อย่างทั่วถึง

ทางรอดของเอกชน คือ ต้องเน้นที่คุณภาพ เพื่อให้เกิดการแข่งขันให้ทัดเทียมกับโรงเรียนของรัฐที่ได้รับการสนับสนุนทุกรูปแบบ คุณภาพจึงเป็นหัวใจของการจัดการศึกษาของเอกชน แต่เอกชนจะจัดอย่างไรเพื่อให้มีคุณภาพเป็นเรื่องของเอกชน รัฐมีนโยบายในการส่งเสริมแต่ไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง การปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่สวนทางกับนโยบายอยู่ตลอดเวลา ต่างฝ่ายต่างจัดกันเต็มกำลังความสามารถ เมื่อใดที่รัฐมีกำลังมาก มีงบประมาณมากก็จัดอย่างเต็มที่โดยการขยายการจัดการศึกษาแข่งกับเอกชนทุกระดับทุกประเภท ทำให้เอกชนต้องเลิกล้มกิจการไป อัตราส่วนของรัฐที่จัดการศึกษาจึงเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่เอกชนลดน้อยลงรายได้ที่ไม่พอเพียงกับรายจ่าย ประกอบกับความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมในเรื่องภาษีอากรที่สถานศึกษาของรัฐได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อน อีกทั้งข้อจำกัดของกฎหมายที่มุ่งควบคุมมากกว่าส่งเสริมส่งผลให้โรงเรียนเอกชนไม่สามารถดำรงอยู่ได้

คุณภาพการศึกษา ที่กล่าวขวัญถึงว่าจะมีการนำมาแก้ไขความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมให้แก่เด็กและผู้ปกครองที่จะเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐและเอกชน ให้ได้รับความเสมอภาคและเท่าเทียมกันนั้น ยังไม่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งนโยบายยกเลิกเพดานกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม เพื่อให้ลดยตัว ซึ่งเป็นผลดีแก่เอกชนให้สามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้สูงขึ้น หรือการลดหย่อนค่าภาษีให้เท่าเทียมกับที่โรงเรียนของรัฐได้รับนั้น จะเป็นจริงเพียงใด เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องหาทางแก้ไขต่อไป เพื่อพิสูจน์ว่ารัฐมีเจตนาจะส่งเสริมเอกชนตามนโยบายที่รัฐได้กำหนดไว้โดยไม่มี การดำเนินการในลักษณะที่สวนทางกับนโยบายดังกล่าว

#### ปัญหาทางด้านครูใหญ่และครู

ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ครูมีเงินเดือนต่ำและยังไม่มีสวัสดิการหรือหลักประกันอนาคตใด ๆ ครูจะมีคุณภาพในการสอนได้ก็ต่อเมื่อมีขวัญและกำลังใจดี อาชีพครูนั้นควรเป็นอาชีพที่มีเกียรติ และสามารถดึงดูดผู้ที่มีคุณภาพเข้าสู่อาชีพนี้ เพราะคุณภาพของครูมีอิทธิพลในการหล่อหลอมเยาวชน ไม่ว่าเยาวชนนั้นจะศึกษาอยู่ในโรงเรียนเอกชนหรือโรงเรียนรัฐบาล

ครูโรงเรียนเอกชนจึงควรได้รับการดูแลเรื่องเงินเดือน สวัสดิการและหลักประกันในอนาคต  
เท่าเทียมกับครูในโรงเรียนรัฐบาล

ครูใหญ่และครู ซึ่งเป็นผู้ทำการสอนในโรงเรียนอนุบาลเอกชน ซึ่งได้รับเงินเดือน  
ประจำนั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการ ดังนั้นสิทธิอันพึงมีพึงได้ในฐานะข้าราชการจึงไม่มี

สิทธิของครูในฐานะที่เป็นครูโรงเรียนเอกชน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ  
ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2526 ซึ่งอาศัยอำนาจ  
ตามความในมาตรา 6 และมาตรา 66 (1), (2), (3), (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติ  
โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ได้กำหนดให้ครูโรงเรียนเอกชนมีสิทธิได้รับการคุ้มครองการ  
ทำงาน และการสงเคราะห์ตามที่รัฐมนตรีกำหนดในเรื่องต่อไปนี้

1. อัตราเงินเดือน, ค่าสอนซึ่งผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายให้ครู
2. แบบและข้อกำหนดของสัญญาการเป็นครูใหญ่และครู
3. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู
4. การประนีประนอมข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่หรือครู กับฝ่ายเจ้าของโรงเรียน  
(ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ)
5. การจ่ายค่าชดเชย และค่าทดแทนให้แก่ครูใหญ่และครู
6. การจ่ายเงินสงเคราะห์เมื่อ
  - 1) ตนเอง, คู่สมรส, บิดามารดา, บุตรอยู่ในความอุปการะมีอายุไม่เกิน  
20 ปี ซึ่งป่วยเข้ารับรักษาในโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล
  - 2) ตนเอง, คู่สมรส คลอดบุตร และเข้ารับการรักษาพยาบาลเป็นคนไข้ของ  
โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล
7. การจ่ายเงินทุเลียงชีพเมื่อออกจากงาน
8. ครูใหญ่หรือครูมีเวลาทำงานเกิน 5 ปี อาจได้รับการพิจารณาให้ได้รับเงินทุ  
เลียงชีพ 2
9. การสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของครูใหญ่หรือครู
10. เมื่อถูกเพิกถอนใบอนุญาตการเป็นครูใหญ่หรือครู มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการ



กระทรวงศึกษาธิการ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือของผู้อนุญาตแจ้งการเพิกถอนใบอนุญาต

11. ในกรณีที่ฝ่ายผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ ส่งลงโทษเมื่อประพฤติดังกรรยามรรยาท หรือวินัย ครูใหญ่หรือครูมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้อนุญาต (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนหรือผู้ว่าราชการจังหวัด) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งลงโทษ

หากไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ และคำวินิจฉัยรัฐมนตรีเป็นที่สุด

นอกจากนี้ในเรื่องเงินเดือนครูที่กฎหมายกำหนดนั้น ครูก็มีได้รับตามวุฒิ เนื่องจากโรงเรียนเอกชนจ้างไม่ไหว ในเรื่องสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงาน จะพบว่าครูไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ทำให้การสงเคราะห์ครูและครูใหญ่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ขณะเดียวกัน ครูและครูใหญ่ยังต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ จึงทำให้เกิดความสับสนและเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ในเรื่องครูขาดความรู้ความสามารถ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับ รวมทั้งสวัสดิการที่ควรจะได้ตามกฎหมายนั้นหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ความต้องการของครูโรงเรียนอนุบาลเอกชนมีดังนี้

1. ในด้านการพัฒนาการเรียนการสอน ครูต้องการสื่อประกอบการเรียนการสอนทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ การปรับปรุงหลักสูตร การลดชั่วโมงสอน การลดปริมาณงานอื่น การปรับปรุงแบบเรียน และการลดจำนวนนักเรียนในห้องเรียน
2. การพัฒนางาน ครูต้องการให้มีการเพิ่มบุคลากรและงบประมาณการบริหารงานอย่างเป็นธรรม และการให้ครูโรงเรียนเอกชนมีฐานะเท่าเทียมครูโรงเรียนรัฐบาล
3. การพัฒนาความรู้ ครูต้องการให้มีการจัดอบรมสัมมนา เพื่อเพิ่มพูนความรู้ การ

เปิดโอกาสให้ครูลาศึกษาต่อ การจัดการศึกษาสำหรับครู และการจัดทัศนศึกษา

4. การพัฒนาวิชาชีพครู ครูต้องการให้มีการปรับอัตราเงินเดือนของครู การดำเนินการในเรื่องการปรับวุฒิ และการได้รับเงินตามวุฒิ การลดอัตราการผลิตครู การยกย่องเชิดชูเกียรติคุณครู และการสร้างความมั่นคงให้แก่วิชาชีพครู

5. การจัดสวัสดิการครู ครูต้องการให้จัดสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เป็นต้นว่า สวัสดิการด้านเคหะสงเคราะห์ เงินกู้ ยานพาหนะ เครื่องอุปโภคบริโภค การลดค่าโดยสาร สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านและเงินบำเหน็จบำนาญ

#### ปัญหาทางด้านผู้ปกครองและเด็กนักเรียน

ในแง่ของความต้องการพื้นฐานของผู้ปกครองและนักเรียน อาจจะมีจุดมุ่งหมายสวนทางกับนโยบายของรัฐในเรื่องการจัดการเรียนการสอน ความต้องการของผู้ปกครองอาจจะมีมากหรือน้อยเกินไปในบางสิ่ง ความไม่เข้าใจในระบบการศึกษา ฯลฯ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครอง สมควรที่โรงเรียนอนุบาลจะต้องจัดให้มีสมาคมครูและผู้ปกครอง อันเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญที่จะทำให้ผู้ปกครองได้เข้าใจถึงความมุ่งหมายอันแท้จริงของการจัดการศึกษาแก่เด็กในวัยนี้ และเป็นจุดเชื่อมที่จะทำให้ผู้ปกครองได้เข้าร่วมมือกับทางโรงเรียน เพื่อผลประโยชน์แก่บุตรหลานของตนเอง ในสภาพที่เกิดขึ้น ผู้ปกครองส่วนใหญ่มิได้สมัครเป็นสมาชิกสมาคมครูและผู้ปกครอง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสมาคมครูและผู้ปกครองในโรงเรียนเหล่านี้ยังไม่แพร่หลาย ขาดกลุ่มบุคคลที่กระตือรือร้นที่จะให้ความร่วมมือกับโรงเรียน ปัญหาและอุปสรรคด้านผู้ปกครองและนักเรียนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่

1. การสอบเข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เป็นปัญหาใหญ่ของการจัดการเรียนการสอนในระดับปฐมวัย เป็นตัวการที่ทำให้โรงเรียนอนุบาลเอกชนเปลี่ยนจากทิศทางที่ควรจะเป็นไปสู่รูปแบบการแข่งขันต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อจุดประสงค์หลักคือ การสอบเข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ให้ได้นั่นเอง การจัดการศึกษาในระดับอนุบาล เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับเด็ก ในปัจจุบัน โรงเรียนอนุบาลเอกชนมีการสอนเตรียมความพร้อมให้กับเด็ก

ด้วยวิธีการ รูปแบบและเนื้อหาที่แตกต่างกัน เมื่อสังคมมีการแข่งขันกันสูงในเชิงธุรกิจ โรงเรียนเอกชน ก็เป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง ที่ผู้ประกอบการต่างพยายามสนองความต้องการของผู้บริโภค ทำให้การเตรียมความพร้อมของเด็กกลายเป็นการเน้นทางด้านวิชาการ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเด็กที่จบชั้นอนุบาลต้องไปศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ทุกฝ่ายควรที่จะตระหนักว่าโอกาสความเป็นเด็กมีระยะเวลาสั้นมากและเป็นได้ครั้งเดียว ทำอย่างไรจึงจะสนองความต้องการของแต่ละฝ่ายได้โดยให้ เกิดผลดีมากที่สุดกับเด็กนักเรียน จุดสำคัญอยู่ที่การเตรียมให้เด็กมีความพร้อมที่จะศึกษาทุกด้าน

2. คุณภาพทางการศึกษาที่เด็กนักเรียนและผู้ปกครองได้รับอาจจะไม่ถูกต้องตามหลักการศึกษาระดับปฐมวัย ปัญหาความแตกต่างในเรื่องคุณภาพทางการศึกษาระหว่างโรงเรียนของรัฐกับโรงเรียนของเอกชน

3. การขาดโอกาสทางการศึกษา เป็นเรื่องของความไม่เสมอภาคทางการศึกษา และโอกาสทางการศึกษาที่ดีในระดับปฐมวัยได้รับ ความแตกต่างในเรื่องฐานะการเงินท้องถิ่น ฯลฯ ส่งผลต่อโอกาสที่เด็กควรจะได้รับ

4. การไม่ได้รับความเป็นธรรมในฐานะผู้บริโภค การไม่ได้รับคุณภาพทางการศึกษาที่ดีพอจากโรงเรียนอนุบาลเอกชน การไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องการโฆษณา รวมตลอดถึงสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย