



ปรัชญาการศึกษาปฐมวัย

ปรัชญาการศึกษา เป็นระบบความคิดที่แตกหน่อออกมาจากปรัชญาทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันนิยมแบ่งปรัชญาการศึกษาออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ

1. Analytical Philosophy of Education : ปรัชญาการศึกษาประเภทนี้ พยายามพิจารณาวิเคราะห์ความคิดสำคัญ ๆ วิธีการ ข้อขัดแย้ง และอื่น ๆ ในวงการการศึกษา
2. Speculative Philosophy of Education : ปรัชญาการศึกษาประเภทนี้ พยายามวาดความคิดเกี่ยวกับพิภพ ชีวิตมนุษย์ ความรู้และวิชาการของมนุษย์ในทิวทัศน์
3. Normative Philosophy of Education : ปรัชญาการศึกษาประเภทนี้ พยายามสร้างระบบความคิดเกี่ยวกับเรื่อง ความหมาย (Meaning of Education) ความมุ่งหมาย (Ends of Education) แนวทาง (Means of Education) หลักการ (Principles of Education) ของการศึกษาซึ่งมนุษย์ควรจะได้ใคร่ครวญ เพื่อจะได้บรรลุถึงความดีงาม (Excellences) อันพึงประสงค์แห่งชีวิต

โดยทั่วไปนิยมใช้โครงสร้างของ Normative Philosophy of Education เพราะสะดวกในแง่ปฏิบัติและใกล้เคียงกับระบบความคิดในเรื่องโครงสร้างของการวางแผน

โครงสร้างของ Normative Philosophy

โครงสร้างของการวางแผน

Meaning (ความหมาย)

Basic Assumption (อุดมการณ์)

Ends (ความมุ่งหมาย)

Objective (ความมุ่งหมาย)

Means (แนวทาง)

Policy (นโยบาย)

Principles (หลักการ)

Strategy (วิธีการหรือกลวิธี)

ดังนั้น ตามความหมายของปรัชญาการศึกษาประเภท Normative Philosophy of Education ย่อมรวมถึงอุดมการณ์ ความมุ่งหมาย นโยบาย วิธีการของการศึกษาอยู่ในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความคิดทั้งปวงซึ่งรวมกันอยู่เป็นระบบภายใต้หัวข้อว่าอุดมการณ์ ความมุ่งหมาย นโยบาย และวิธีการดังกล่าว ย่อมรวมกันเรียกว่าปรัชญาการศึกษา¹

แม้ปรัชญาการศึกษาจะใช้วิธีการทางปรัชญา เช่นเดียวกับที่นักปรัชญาคิดและใช้ แต่ทว่า ในทางปฏิบัติมีการนำปรัชญาการศึกษามาใช้ด้วยจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ปรัชญานั้นมุ่งแสวงหาคำอธิบายที่สมเหตุสมผลของปัญหาพื้นฐานของปรัชญา เพื่อสนองความใคร่รู้ ความต้องการทางปัญญาของนักปรัชญาเป็นสำคัญ มิใช่มุ่งผลโดยตรงต่อสังคมหรือเพื่อการปฏิรูปสังคม ถึงแม้ว่าจะมีผู้นำความคิดไปใช้ เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพื่อแก้ไขหรือปฏิรูปสังคมก็ตาม แต่นั่นมิใช่หน้าที่โดยตรงของปรัชญา ส่วนปรัชญาการศึกษาโดยแท้จริงแล้ว ก็ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหากการศึกษาเช่นกัน แต่ในฐานะที่การศึกษาเป็นกิจกรรมที่มุ่งผลเชิงปฏิบัติเป็นสำคัญ และเป็นกิจกรรมของสังคมที่มีการจัดการศึกษาเป็นระบบแบบแผน ด้วยเหตุผลทางสังคมและเพื่อบุคคลในสังคม ผู้ที่คิดเชิงปรัชญาในเรื่องของการศึกษา มักมีความเป็นห่วงเรื่องการศึกษาและปรารถนาจะให้มีการนำความคิดไปปฏิบัติให้ เกิดผลขึ้นด้วยมากกว่าจะคิดเพื่อสนองความต้องการใคร่รู้ของตนเพียงอย่างเดียว

ด้วยเหตุนี้ ปรัชญาการศึกษาจะเป็นปรัชญาที่มีคุณค่า มีความหมายต่อชีวิต ก็ต่อเมื่อมีส่วนสัมพันธ์กับชีวิตและประสบการณ์ของมนุษย์ การคิดเชิงปรัชญาในปัญหาพื้นฐานของการศึกษาจะต้องมีผลต่อการตัดสินใจ และช่วยทำให้แนวทางการศึกษากระจ่างชัด เป็นการชี้แนะการตัดสินใจได้อย่างสมเหตุสมผลว่าอะไรควรเป็นจุดมุ่งหมายอันพึงปรารถนาของการศึกษา นโยบาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹สาโรช บัวศรี, "ปรัชญาการศึกษาเพื่อประกอบการคิดในการที่จะพิจารณาแผนการศึกษาแห่งชาติ," วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 8 (มิถุนายน - กรกฎาคม 2517): 94-98.

การศึกษาควรเป็นอย่างไร จึงจะทำให้การศึกษابرลุจุดหมายที่ปรารถนาได้²

จะเห็นได้ว่า บริษัทการศึกษามีคุณค่าและความหมายต่อการศึกษาในแง่ของการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาเป็นกระบวนการที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตคน บริษัทการศึกษาจึงกำหนดหลักการและแนวทางอย่างกว้าง ๆ เอาไว้ บริษัทการศึกษาของชาติส่วนหนึ่งจะปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ เมื่อได้พิจารณาแผนการศึกษาแห่งชาติแล้ว จะพบว่า แนวทางการจัดการศึกษาหรือบริษัทการศึกษาได้ถูกกำหนดเพื่อใช้ในการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาของชาติ ที่ไม่เหมาะสมกับกาลเวลาดัง เช่นที่กล่าวไว้ในส่วนของคำนำของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ดังนี้

รัฐมีหลักความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะมาถึงและเชื่อว่า การศึกษาที่เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศ จะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ทั้งยังสร้างความสมดุลและความกลมกลืนของการพัฒนาระหว่างด้านต่าง ๆ ได้ รัฐตระหนักว่าการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้นได้ดีเท่าที่ควร รัฐจึงเห็นความจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาทั้งในแง่ของหลักการ ความมุ่งหมาย นโยบายและแนวทางการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาเป็นกระบวนการที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยให้เป็นไปตามแนวทางที่พึงประสงค์ เหมาะแก่กาลเวลา และบริบทของสังคมไทย

ในส่วนของบริษัทการศึกษาบรมวัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทการศึกษาของชาติ มีปรากฏอยู่ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในหมวดของหลักการและความมุ่งหมาย ระบบการศึกษา นโยบายการศึกษา และแนวทางการจัดการศึกษา ดังนี้

²รัตนา ดันขุนเด็ก, บริษัทการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2531), หน้า 43-44.

1. หลักการ ในส่วนของหลักการตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ไม่ได้กล่าวถึงปรัชญาการศึกษาปฐมวัยโดยตรง กล่าวแต่เพียงหลักการโดยทั่ว ๆ ไป 4 ประการดังนี้

- 1) การสร้างความเจริญงอกงามทางปัญญา ความคิด จิตใจ และคุณธรรมของบุคคล เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลระหว่างความเจริญทางจิตใจกับวัตถุ
- 2) การดำรงอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติอย่างกลมกลืนและเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยตระหนักถึงการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม
- 3) ประสานความก้าวหน้าทางวิทยาการสมัยใหม่ และการรับวัฒนธรรมจากภายนอก เข้ากับความเข้าใจในคุณค่าของภูมิปัญญา ภาษา และวัฒนธรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นและสังคมไทย
- 4) ความสมดุลระหว่างการพึ่งพาอาศัยกันกับการพึ่งพาตนเอง เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

2. ความมุ่งหมาย ในส่วนของความมุ่งหมายตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ไม่ได้กล่าวถึงปรัชญาการศึกษาปฐมวัยโดยตรง กล่าวแต่เพียงความมุ่งหมายของการจัดการศึกษาโดยทั่วไป เป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีสันติสุข และสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านของประเทศ เน้นที่การพัฒนาบุคคลใน 4 ด้านอย่างสมดุลและกลมกลืน ได้แก่

- ด้านปัญญา รู้จักเหตุและผล รู้จักแยกแยะผิดชอบชั่วดี
- ด้านจิตใจ รู้จักฝึกฝนจิตใจของตนให้มีความเจริญงอกงามทางคุณธรรม
- ด้านร่างกาย พึ่งมีร่างกายที่เจริญเติบโตเหมาะสมกับวัย และสามารถพัฒนาร่างกายให้เหมาะสมกับงานและอาชีพ
- ด้านสังคม พึ่งมีพฤติกรรมทางสังคมที่ดีงาม

3. ระบบการศึกษา ปรัชญาการศึกษาปฐมวัยเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นการอบรมดูแลและพัฒนาความพร้อมของเด็กเพื่อการเรียนรู้ในขั้นต่อไป การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเป็น

การศึกษาในลักษณะของการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม เพื่อรับการศึกษาในระดับต่อไป การจัดการศึกษาระดับนี้อาจจัดในรูปของชั้นเด็กเล็ก อนุบาลศึกษา หรือในรูปของศูนย์พัฒนาเด็กประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของแต่ละพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

4. แนวนโยบายการศึกษา จัดการศึกษา และส่งเสริมการอบรมเลี้ยงดูที่เป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการของเด็ก ตามสภาวะความต้องการพื้นฐานตามวัยตั้งแต่ปฏิสนธิ และพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับบริการ เพื่อเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา โดยส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาทุกระดับเพิ่มขึ้น ให้มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ สามารถพึ่งตนเองได้ โดยรัฐให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ทรัพยากร การอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานและการรับรองมาตรฐาน

5. แนวทางการจัดการศึกษา ขยายบริการการอบรมเลี้ยงดูเด็กปฐมวัยให้กว้างขวาง โดยเฉพาะในชนบทห่างไกลและชุมชนแออัดในทุกจังหวัด โดยให้โรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงทั้งของรัฐและท้องถิ่น จัดบริการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนประถมศึกษา

จากลักษณะของปรัชญาการศึกษาที่แสดงออกในรูปของความมุ่งหมาย (Objective) นโยบาย (Policy) และวิธีการ (Strategy) ของการศึกษา จะเป็นเครื่องกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาของชาติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐบาลได้ตั้งไว้ ปรัชญาการศึกษาจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นแก่การศึกษาอย่างยิ่ง โดยจะช่วยให้เข้าใจเรื่องราวของการศึกษา ได้มองเห็นภาพรวม หรือความคิดรวบยอดของการศึกษาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับชีวิต และสิ่งแวดล้อม ทำให้การศึกษาเป็นกระบวนการที่ไม่หยุดนิ่ง และมีพัฒนาการที่สัมพันธ์กันเป็นระบบปรับเปลี่ยนได้ตามยุคสมัย เพื่อให้เข้ากับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สำหรับปรัชญาการศึกษาปฐมวัย จะมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการอบรมเลี้ยงดู และพัฒนาเตรียมความพร้อมของเด็กปฐมวัยในทุกด้าน เพื่อการศึกษาในระดับสูงขึ้นไป

นโยบายสังคมและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษา

ในเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษานั้น เป็นเรื่องค่อนข้างยากที่จะนิยามความเสมอภาค (equality หรือ equity) ทั้งนี้เพราะคำนิยามเป็นผลมาจากการตัดสินใจ ซึ่งขึ้นกับค่านิยมของแต่ละคน ไม่ว่าจะนิยามความเสมอภาคว่าอย่างไรก็ตาม สถานการณ์ของความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษามีลักษณะเฉพาะอยู่ 2 ประการคือ

ประการแรก จะต้องจัดสรร แบ่งปัน หรือให้ความช่วยเหลือด้วยความเท่าเทียมกันแก่โรงเรียนหรือนักเรียนที่มีความเท่าเทียมกันอยู่แล้ว

ประการที่สอง จำเป็นจะต้องจัดสรร แบ่งปันหรือให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนหรือนักเรียนที่มีความไม่เท่าเทียมกัน เพื่อที่จะให้เกิดความเท่าเทียมกันขึ้น หากพิจารณาในแง่ของการลงทุนทางการศึกษา การจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนที่ยากจน ควรจะมากกว่าการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนที่มั่งคั่งอยู่แล้ว จึงจะเรียกได้ว่ามีความเสมอภาคในการลงทุนทางการศึกษา³

ความเสมอภาคทางการศึกษา มักจะหมายถึง ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา (equality of educational opportunity) สำหรับแนวคิดทางการศึกษาของไทยนั้น ความเสมอภาคทางการศึกษามีความหมายครอบคลุมสิ่งต่อไปนี้

1. ความเสมอภาคในโอกาสของการเข้ารับการศึกษาระดับต่าง ๆ จนตลอดชีวิต
2. การกระจายโอกาสให้แก่บุคคลกลุ่มเป้าหมาย คือ บุคคลในท้องถิ่น และกลุ่มผู้ยากไร้ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา

³ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, "ความเสมอภาคทางการศึกษา," วารสารราชบัณฑิตยสถาน 18 (มกราคม - มีนาคม 2536): 15-26.

3. ความเสมอภาคในคุณภาพการศึกษา

4. ความเสมอภาคในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งหมายรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ การระดมทรัพยากรจากภาคเอกชน และการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของผู้เรียน

แนวคิดที่สำคัญอย่างหนึ่งของความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาก็คือ การให้การศึกษแบบให้เปล่าในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำหรือความแตกต่างกันของฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนั้นคือ ไม่ว่าจะเป็เด็กที่มีฐานะร่ำรวยหรือยากจนก็เรียนโดยไม่เสียค่าเล่าเรียน แต่การศึกษาแบบให้เปล่านี้ มิได้หมายความว่า จะลดค่าใช้จ่ายของครอบครัวให้เป็นศูนย์ ทั้งนี้ เนื่องจากต้องคำนึงถึงค่าเสียโอกาสในการออกไปทำงาน หลายครอบครัวไม่สามารถส่งบุตรหลานให้เรียนสูงขึ้นไปได้ เพราะการออกไปทำงานเป็นความจำเป็นของครอบครัว ไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือในชนบท นอกจากนี้ การศึกษาต่อทำให้เด็กขาดโอกาสที่จะฝึกงานในอาชีพของบิดามารดา

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ จะเห็นว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 วรรคสุดท้าย ระบุว่า "รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ" และมาตรา 68 ระบุว่า "รัฐพึงรักษา ส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคของชายและหญิง" ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา และของบุคคลระหว่างชายและหญิง นอกจากนี้ นโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) โดยเน้นการกระจายโอกาสทางการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษาอย่างกว้างขวางและเป็นธรรมแก่ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และกลุ่มชนต่างวัฒนธรรม ตลอดจนจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษ

ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ก็ได้ให้ความสำคัญของความเสมอภาคทางการศึกษา โดยมีจุดเน้นที่สำคัญระบุไว้ในหมวดที่ 3 แนวนโยบายทางการศึกษา สรุปได้ดังนี้

- จัดระบบเครือข่ายการเรียนรู้ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เรียนรู้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องตลอดชีวิต
- ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับบริการเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา
- จัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง มีคุณภาพและสะดวกแก่ผู้เรียน สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นบริการแบบให้เปล่า
- ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน
- รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น
- สนับสนุนการขยายบริการทางการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสติปัญญา ให้กว้างขวางและทั่วถึงโดยเร็ว

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ความเสมอภาคทางการศึกษานั้น ได้มีการยอมรับให้เป็นนโยบายที่สำคัญมาโดยตลอดตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ เพียงแต่อาจมีจุดมุ่งเน้นที่แตกต่างกันบ้างเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีความไม่เสมอภาคทางการศึกษาปรากฏอย่างชัดเจนในสังคมไทย ความไม่เสมอภาคทางการศึกษา มิได้มีสาเหตุมาจากระบบการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียว หากสภาพทางเศรษฐกิจ และ สังคมที่เหลื่อมล้ำแตกต่างกันของผู้ปกครองและชุมชนต่าง ๆ ก็มีอิทธิพลยังต่อความไม่เสมอภาคทางการศึกษาด้วย⁴ เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของครอบครัว เป็นตัวกำหนดการเลือกโรงเรียนให้แก่บุตรหลาน เมื่อสภาพทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ทำให้โอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันก็แตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น รัฐจึงต้องทำหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาอย่างเพียงพอให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานของรัฐควรตั้งอยู่บน

⁴อภิชัย พันธเสน, "สิทธิทางการศึกษา," วารสารเศรษฐศาสตร์ 16 (กรกฎาคม - กันยายน 2530): 1-14.

หลักการของความเสมอภาค เนื่องจากความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา เป็นเครื่องชี้ถึง ความรับผิดชอบที่รัฐพึงมีต่อประชาชนโดยรวม⁵

แม้รัฐบาลของแต่ละประเทศจะถือว่าภาวะการจัดการศึกษาของชาติ เป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐก็ตาม รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยย่อมไม่ผูกขาดการจัดการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ก็เพื่อแสดงเจตนาที่จะเคารพต่อสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนทุกกลุ่มเหล่า กอปรกับปรัชญาระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เน้นกลไกตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขัน จะเป็นตัวผลักดันให้เกิดการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมรวมถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันในการให้หรือรับบริการทางการศึกษา แต่ปัญหาเรื่องความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ดูจะเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐบาล เพราะเมื่อมองโครงสร้างและระบบบริหารจัดการของรัฐที่จะต้องทำให้เกิดความคล่องตัวในเชิงธุรกิจ เพื่อผลักดันให้เกิดกลไกตลาดขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากยิ่ง เนื่องจากสถาบันการศึกษาที่จัดโดยรัฐ ไม่อาจสนองความต้องการของตลาดการศึกษาได้อย่างเพียงพอ ไม่ว่าในแง่ปริมาณหรือคุณภาพ

ดังนั้น บทบาทของรัฐในการให้บริการทางการศึกษา ควรอยู่ที่การส่งเสริมเอกชนให้ผลิตบริการทางการศึกษาอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐจะต้องหาวิธีการจูงใจให้เอกชนผลิต เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแลในเรื่องคุณภาพ เช่น อาจกำหนดเกณฑ์คุณภาพมาตรฐานหรือเกณฑ์วัดผลงานของโรงเรียน

การที่สถาบันการศึกษา เอกชนของไทยได้เกิดขึ้น และพัฒนามาอย่างต่อเนื่องตามสมควรในทุกระดับการศึกษา อีกทั้งยังเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงถึงเวลาแล้วที่ธุรกิจเอกชนควรจะได้รับ การส่งเสริมสนับสนุนให้เข้ามาร่วมแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษา บทบาทหน้าที่ในส่วนของรัฐควรมีอยู่ในด้านการส่งเสริม กำกับดูแล เชิงคุณภาพเป็นสำคัญ โดยยึดว่าสิ่งใดที่เอกชนต้องการ และจำเป็นต่อการเอื้อให้เกิดกลไกตลาดทางการศึกษา รัฐจะต้องส่งเสริม

⁵โกวิท ภัณฑิณี, "นโยบายสังคมและข้อคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา," วารสารการศึกษาแห่งชาติ 21 (ตุลาคม - พฤศจิกายน 2529): 55-66.

สนับสนุน แต่สิ่งใดที่ทำให้การจัดการศึกษาขาดประสิทธิภาพและคุณภาพ รัฐจำต้องเข้ามากำกับดูแล การที่เอกชนจะทราบว่ารัฐดำเนินการส่งเสริมสนับสนุน หรือกำกับดูแล ในเรื่องการจัดการศึกษาเอกชนไว้อย่างไรนั้น คงต้องพิจารณาจากนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน กำหนดไว้อย่างไร จะได้พิจารณาในหัวข้อถัดไป

แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน

แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาของเอกชน ปรากฏอยู่ในแม่บทหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งระยะแรกเรียกว่า "โครงการศึกษา" ต่อมาเปลี่ยนเป็น "แผนการศึกษา" และ "แผนการศึกษาแห่งชาติ" ตามลำดับ⁶ โดยระบุถึงการเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยรัฐให้การอุปถัมภ์ในขอบเขตที่เหมาะสม รวมทั้งปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คำแถลงนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งแสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐในอันที่จะส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินการจัดการศึกษาของเอกชน ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ ดังรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1. นโยบายการศึกษาเอกชนตามรัฐธรรมนูญ

นับแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2538 เป็นเวลาประมาณ 63 ปี ที่ประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข เรามีรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติถึงเรื่องการศึกษา มาแล้วรวม 9 ฉบับ คือ

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นฉบับแรกที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราขึ้นใช้ปกครองสยาม

⁶ สมศักดิ์ ตันติภิรมย์, "ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ," วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 8 (มิถุนายน - กรกฎาคม 2517): 7-13.

ประเทศเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มี 63 มาตรา และบทเฉพาะกาลอีก 5 มาตรา รวม 68 มาตรา ในเรื่องการศึกษาได้กล่าวไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 14 ว่า "ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ"

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกาศเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ทรงลงพระปรมาภิไธยด้วยพระองค์เองเป็นฉบับแรก คือ พันภาวะการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ฉบับนี้ใช้แทนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2482, 2483 และ 2485 มี 89 มาตรา บทเฉพาะกาลอีก 7 มาตรา รวม 96 มาตรา ในเรื่องการศึกษากล่าวไว้เพียงสั้น ๆ ในมาตรา 14 คล้ายกับที่กล่าวไว้ในฉบับ พ.ศ.2475

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 ฉบับชั่วคราว คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ประกาศเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 มี 95 มาตรา บทเฉพาะกาลอีก 3 มาตรา รวม 98 มาตรา เกี่ยวกับการศึกษากล่าวไว้ในมาตรา 23 เหมือน ๆ กับที่กล่าวไว้ในมาตรา 14 พ.ศ.2489

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ประกาศเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 มี 179 มาตรา บทเฉพาะกาลอีก 9 มาตรา รวม 188 มาตรา ฉบับนี้ได้กล่าวถึงการศึกษาไว้โดยเฉพาะ ในมาตรา 36 ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรม และไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรสถานศึกษา

สถานศึกษาของรัฐและของเทศบาล ต้องให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษาอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ"

มาตรานี้ รัฐให้เสรีภาพและความเสมอภาคแก่คนของรัฐทุกคนในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมนั้น อยู่ภายในขอบข่ายหน้าที่โดยชอบของพลเมือง ดังได้กล่าวไว้ในกฎหมาย

ว่าด้วยการศึกษาอบรมและการจัดสรรสถานศึกษา ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรมมีข้อยกเว้นไปมากมายหลายฉบับ ทั้งระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษา จัดโดยรัฐและเอกชน เช่น พระราชบัญญัติประถมศึกษา พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พระราชบัญญัติครู เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ตลอดจนกฎกระทรวง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอีกมาก เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ ซึ่งจะได้กล่าวในภายหลัง ในหมวดอื่น ๆ เช่น หมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 63, 64 และ 65 บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 63 "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม

การจัดระบบการศึกษาอบรม เป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ"

มาตรา 64 "การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ และของเทศบาล

จะต้องจัดให้โดยไม่มีค่าเล่าเรียน

รัฐพึงช่วยเหลือให้ได้มีอุปกรณ์การศึกษาอบรมตามควร"

มาตรา 65 "รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าในทางศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์"

การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 ขยายความรายละเอียดเรื่องการศึกษาออกไปก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการความแจ่มแจ้งในการศึกษาของชาติ เพื่อความสะดวกต่อผู้บริหารการศึกษาที่จะดำเนินการให้สอดคล้องต้องกันกับความต้องการของชาติ

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม

พุทธศักราช 2495 ประกาศเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 มี 114 มาตรา บทเฉพาะกาลอีก 9 มาตรา รวม 123 มาตรา ในมาตรา 42 บัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม

การจัดระบบการศึกษาอบรม เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

การศึกษาชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด"

ฉบับนี้ไม่มีอะไรใหม่ ด้วยกลับไปใช้ของเดิมเมื่อครั้ง พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นฉบับถาวร ฉบับแรก แสดงว่าช่วงเวลา 20 ปี นับแต่ พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2495 เกิดความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่ร่างไว้เมื่อ 20 ปีล่วงมาแล้ว สมบูรณ์กว่า จึงได้กลับไปใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับนั้น แต่แก้ไขเพิ่มเติมวรรคที่สอง ให้อำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียวในการควบคุมดูแลการศึกษา ทุกประเภท ทุกสถาบัน ทุกเจ้าของ

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ประกาศเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 มี 176 มาตรา บทเฉพาะกาลอีก 7 มาตรา รวม 183 มาตรา ในด้าน การศึกษาอบรมได้กล่าวไว้ใน 3 หมวด หมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 34 หมวดหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 52 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 59, 60 และ 61

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 แล้ว พบว่าไม่มี อะไรแตกต่างกัน

7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มี 231 มาตรา บท เฉพาะกาลอีก 7 มาตรา รวม 238 มาตรา ในด้านการศึกษาอบรมได้กล่าวไว้ใน 3 หมวด หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 41 และ 42 หมวดหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 61 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 ถึง 74

เมื่อพิจารณาตามบทมาตราที่กล่าวมาแล้ว พบว่า รัฐธรรมนูญในระยะหลังนี้ ออกจะ ยาวและพยายามอธิบายให้ชัดเจน วางแนวทางไว้ให้ถือปฏิบัติได้โดยสะดวกสบายมากขึ้น หดถึง ความใหม่คงไม่มีอะไรมาก นอกจากในมาตรา 73 มีเรื่องการช่วยเหลือทุนและสิ่งส่งเสริม สนับสนุนการศึกษา ซึ่งในคำพิพากษาใช้คำว่า "รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ ให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ

ในการศึกษาอบรมทุกระดับตามสมควร" ความจริงคนยากจนไม่ใช่จะเป็นคนไร้ปัญญา ดังนั้น ถ้าได้ส่งเสริมให้เขาได้รับโอกาสนั้น ๆ ตามควรแล้ว ประเทศชาติก็จะได้คนดีมีฝีมือไว้ใช้ในโอกาสข้างหน้า

8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ตราไว้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 มี 194 มาตรา บทเฉพาะกาลอีก 12 มาตรา รวม 206 มาตรา ในด้านการศึกษา มีกล่าวในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 35 หมวดหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 52 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 60 ถึง 62

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ในส่วนที่กล่าวถึงการศึกษา จะมีส่วนคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 และ 2517 อยู่เป็นอันมาก

9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 ตราไว้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 มี 211 มาตรา บทเฉพาะกาลอีก 12 มาตรา รวม 223 มาตรา ในด้านการศึกษา มีกล่าวในหมวดต่าง ๆ คือ

หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 38 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการศึกษาอบรม เมื่อไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษา"

หมวดหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 57 "บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรมตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ"

หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การจัดระบบการศึกษาอบรม เป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ ภายในขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษา อบรมและการฝึกอาชีพ"

เมื่อพิจารณาหลักการในเรื่องการศึกษาตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 คงมีหลักการเหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 อยู่เป็นอันมาก บางมาตราที่ตกแต่ด้อยค่าเล็กน้อย บางมาตราที่คัดลอกออกมาเลย

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นแม่บทกฎหมายทั้งปวง ตามปกติจะบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการศึกษาเอกชนไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า การจัดระบบการศึกษาอบรม เป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ* รัฐถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการศึกษาให้ทั่วถึงทุกท้องที่ ดังนั้น จึงมีโรงเรียนรัฐบาลอยู่ในทุกท้องที่ทั่วทุกจังหวัดในระบบการบริหารส่วนจังหวัด แต่ระบบบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของเทศบาล นอกจากนั้นแล้วการศึกษาไม่ว่าระดับใด ประเภทใด รัฐเป็นผู้ดูแลควบคุมทั้งหมด จากบทบัญญัตินี้ สถานศึกษาเอกชน โรงเรียนเอกชน วิทยาลัยเอกชน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐด้วย

2. นโยบายการศึกษาเอกชนตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

โครงการการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติที่ได้ประกาศใช้ตั้งแต่เริ่มแรกมาจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 10 ฉบับ คือเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติที่ประกาศใช้ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 4 ฉบับ และหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง 6 ฉบับ โครงการศึกษาฉบับแรก

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2535 มาตรา 66

ได้แก่ โครงการศึกษา พ.ศ.2441 กล่าวถึงการศึกษาเอกชนโดยเฉพาะว่า รัฐจะเข้าควบคุมดูแลสถานศึกษาเอกชนพร้อมกับการให้การส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการเงิน ครู และ วัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอน ส่วนโครงการศึกษาฉบับอื่นอีก 2 ฉบับ ได้กล่าวยอมรับความมีอยู่ของสถานศึกษาเอกชน มีเพียงโครงการศึกษา พ.ศ.2456 ฉบับเดียวเท่านั้น ที่ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษาเอกชนเป็นการเฉพาะ⁷

ในสมัยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้เปลี่ยนจากโครงการศึกษาเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีทั้งหมด 3 ฉบับ โดยแผนการศึกษาแห่งชาติ 2 ฉบับแรก คือ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2475 และ พ.ศ.2479 รัฐได้ยอมรับให้เอกชนหรือคณะบุคคลจัดตั้งสถานศึกษาเอกชนได้โดยถือว่าเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ และรัฐอาจให้การอุดหนุนส่งเสริมตามสมควร ต่อมารัฐได้ให้ความสำคัญแก่การศึกษาเอกชนมากขึ้น โดยแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2494 ได้มีนโยบายมุ่งส่งเสริมให้คณะบุคคลและเอกชนจัดตั้งสถานศึกษาเอกชน

ในระยะต่อมา ได้เปลี่ยนแผนการศึกษาชาติเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งกำหนดนโยบายของรัฐไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 ข้อ 19 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือว่าการศึกษามีความสำคัญในระดับแรกแห่งกิจการของรัฐ และในข้อ 23 กำหนดให้รัฐใช้วิธีแบ่งแรงในการจัด โดยที่รัฐจัดเองส่วนหนึ่ง และให้คณะบุคคลหรือเอกชนจัดในระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษาอีกส่วนหนึ่ง สำหรับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 ในหมวด 2 ข้อ 24 รัฐได้เปิดโอกาสให้เอกชนที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติที่เหมาะสม ซึ่งมีเจตน์จำนงที่จะจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาได้ โดยไม่แสวงหาผลกำไร กินคาร ข้อที่น่าสังเกต คือ รัฐเปลี่ยนจากการใช้คำว่า "แบ่งแรง" ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 มาเป็น "ร่วมรับภาระ" ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 ซึ่งสองคำนี้มีน้ำหนักในการควบคุมการจัดการศึกษาต่างกัน คือ การร่วมรับภาระนั้น จะมีการ

⁷ประยูร ศรีประสาธน์, "แผนการศึกษาแห่งชาติ : อดีตถึงปัจจุบัน," วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 8 (มิถุนายน - กรกฎาคม 2517): 14-51.

ควบคุมมาตรฐานการศึกษาชัดเจนกว่าลักษณะการแบ่งแรง โดยรัฐให้การส่งเสริมสถานศึกษา เอกชน ให้ความคล่องตัวในการดำเนินงาน เพื่อให้การจัดการศึกษาของเอกชนมีมาตรฐานทัดเทียมกับการจัดการศึกษาของรัฐ ส่วนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นแม่บทในการจัดการศึกษาของประเทศในปัจจุบัน ได้ระบุแนวนโยบายส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาทุกระดับ เพิ่มขึ้นให้มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ สามารถพึ่งตนเองได้ โดยรัฐให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ทรัพยากร การอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน และการรับรองมาตรฐาน

3. นโยบายการศึกษาเอกชนตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

แนวนโยบายในการจัดการศึกษาเอกชนตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504-2514) รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้โรงเรียนเอกชนมีมาตรฐานในการจัดการศึกษาให้สูงขึ้น โดยให้กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทในการควบคุมดูแลและสนับสนุนกิจการโรงเรียนเอกชนอย่างใกล้ชิด สำหรับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 (พ.ศ.2515-2524) รัฐมุ่งส่งเสริมให้มีการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาเอกชนให้สูงขึ้น สนับสนุนให้เอกชนได้มีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อการศึกษา ให้สถานศึกษาเอกชนมีความคล่องตัวในการบริหาร และ พัฒนาทางวิชาการอย่างกว้างขวาง เหมาะสม ภายใต้การควบคุมของรัฐ ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) รัฐมีนโยบายให้คณะบุคคลและเอกชนร่วมกันรับภาระในการจัดการศึกษาภายในขอบเขตและสัดส่วนที่รัฐกำหนด รวมทั้งมุ่งปรับปรุงระบบ และวิธีการส่งเสริมอุดหนุนสถานศึกษาเอกชน

สำหรับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) นั้น รัฐยังคงมีนโยบายเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดการการศึกษา โดยรัฐให้การช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ส่งเสริมให้เอกชนขยายบทบาทการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และการอาชีวศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 -

2539) ในบทที่ 3 ข้อ 9 ซึ่งเป็นเรื่องนโยบายการศึกษาเอกชน ที่รัฐมุ่งสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพควบคู่ไปกับการขยายการศึกษาในด้านปริมาณ โดยเฉพาะการศึกษาที่นอกเหนือจากการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาที่เป็นความต้องการเฉพาะกลุ่ม รัฐได้กำหนดมาตรการส่งเสริมบรรยากาศการลงทุนทางการศึกษาของเอกชน โดยจะไม่ขยายการศึกษาในพื้นที่ และในสาขาที่เอกชนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างเพียงพอและมีคุณภาพดีอยู่แล้ว พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ ตลอดจนปรับปรุงกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเอื้อต่อการส่งเสริม สนับสนุน ให้เอกชนทั้งในและต่างประเทศมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น

4. นโยบายการศึกษาเอกชนตามที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล

นับตั้งแต่ประเทศไทย เริ่มมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบัน มีคณะรัฐบาลบริหารประเทศแล้ว รวม 53 คณะ การแถลงนโยบายของรัฐบาลในด้านการศึกษาที่เกี่ยวกับการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดการศึกษาปรากฏในทำนองเดียวกัน ทำให้โรงเรียนเอกชนทวีจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว

คำแถลงนโยบายด้านการศึกษาเอกชนของรัฐบาลคณะหลัง ๆ ซึ่งมีความชัดเจนและให้รายละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาเอกชนมากขึ้นตามลำดับ ได้แก่

1) รัฐบาลคณะที่ 40 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายด้านการศึกษาเอกชนว่า ". . . การศึกษาภาคบังคับ แม้ว่ารัฐบาลจะถือเป็นหน้าที่และภารกิจโดยตรงของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบจัดให้เปล่าอย่างเสมอภาค แต่รัฐก็ยินดีเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนจัดได้ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด โดยภาคเอกชนจะต้องรักษาคุณภาพของการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย โครงการ และเอกลักษณ์ของการศึกษาของชาติ และไม่เป็นการจัดการศึกษาเพื่อแสวงหากำไรเกินควร"

2) รัฐบาลคณะที่ 42 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีคำแถลงนโยบาย ซึ่งมีสาระสำคัญด้านการศึกษาเอกชนว่า ". . . จะเร่งรัดและสนับสนุนให้ท้องถิ่น และเอกชนเห็นประโยชน์และความจำเป็นของการศึกษาก่อนวัยประถมศึกษา เพื่อจะได้

ช่วยกันจัดอบรมเลี้ยงดูเด็ก ให้เด็กมีพัฒนาการโดยสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ รวมทั้งจะปรับปรุงคุณภาพของสถานศึกษาเอกชนทุกระดับทุกประเภท และส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การอาชีวศึกษา และการศึกษานอกโรงเรียนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น”

3) รัฐบาลคณะที่ 46 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเอกชนว่า “. . . จะส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน โดยให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาภายในขอบเขตและสัดส่วนที่เหมาะสม นอกจากนี้ จะพยายามสนับสนุนให้สถาบันทางการเงินเข้ามาช่วยเหลือสถานศึกษาเอกชน และส่งเสริมคุณภาพทางการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนให้ดีขึ้น”

4) รัฐบาลคณะที่ 53 นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาเอกชนว่า “. . . ส่งเสริมบทบาทเอกชนในการร่วมจัดการการศึกษาในทุกระดับให้มากยิ่งขึ้น”⁸

5. นโยบายการศึกษาเอกชนตามมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาเอกชน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้โรงเรียนเอกชนเข้ามาร่วมรับภาระจัดการศึกษา โดยรัฐสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ มีหลายครั้ง พอสรุปได้ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2523 รับในหลักการและแนวนโยบายการจัดการศึกษาเอกชนที่ให้ออกชนร่วมรับภาระในการดำเนินการจัดการศึกษา โดยไม่แสวงหาผลกำไรเกินควร โดยรัฐให้การอุดหนุน ส่งเสริม และช่วยเหลือสถานศึกษาเอกชน

⁸ หวงรัตน์ เกษรแพทย์, “นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษาเอกชน,” วารสารการศึกษาแห่งชาติ 27 (กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2536): 43-59.

ในการปรับปรุงคุณภาพให้ดียิ่งขึ้น

มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2526 ให้ความเห็นชอบ เกี่ยวกับการอุดหนุนด้านวิชาการ ซึ่งได้แก่ การพัฒนาบุคลากร การบริหารประสิทธิภาพ การเรียนการสอน ส่งเสริมด้านวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน สำหรับการอุดหนุนด้านการเงินให้ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาแนวทางที่ เหมาะสม

มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2531 อนุมัติการให้เงินอุดหนุน แก่โรงเรียนเป็นรายหัวนักเรียนแทนการอุดหนุนเดิม ซึ่งเป็นเงินเดือนครู และอนุมัติให้ โรงเรียนที่ไม่ขอรับการอุดหนุน กำหนดค่าธรรมเนียมการเรียนตามความเหมาะสม แต่ต้องมี มาตรการในการช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนด้วย

มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2531 เห็นชอบให้จัดตั้ง กองทุนหมุนเวียน เพื่อพัฒนาการศึกษาเอกชนให้โรงเรียนกึ่งในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำเงินไป พัฒนาโรงเรียน

มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 อนุญาตให้มีการเปิด โรงเรียนนานาชาติ เพิ่มขึ้นตามความจำเป็น ให้เด็กไทยสามารถ เข้าศึกษาในโรงเรียนนานาชาติ ในระดับมัธยมศึกษาได้ เป็นการทั่วไป ให้ยกเว้นเรื่องคุณสมบัติความรู้ภาษาไทยของครูชาวต่าง ประเทศ และยกเลิกการควบคุมการกำหนดค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียน นานาชาติ

มติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2534 ให้เพิ่มการอุดหนุน โรงเรียนเอกชนการกุศล จากเดิมที่รัฐให้การอุดหนุนเป็นรายหัวนักเรียน ร้อยละ 40 ของ ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ เช่น โรงเรียนรับเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นร้อยละ 60 ตั้งแต่ ปีการศึกษา 2535 และอนุญาตให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครู หรือข้าราชการใน มหาวิทยาลัยไปปฏิบัติงานในโรงเรียนเอกชนการกุศลได้อีกด้วย

จากแนวนโยบายการจัดการศึกษาเอกชนที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐมีนโยบายเปิดโอกาสให้เอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามาโดยตลอด โดยรัฐได้กำหนดมาตรการในการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือในลักษณะต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจ และช่วยพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาเอกชนให้ได้มาตรฐานทัดเทียมกับการศึกษาของรัฐ แนวนโยบายการจัดการศึกษาและแนวปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวได้มีการปรับเปลี่ยนมาเป็นลำดับ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศและจุดเน้นของรัฐบาลคณะต่าง ๆ ที่บริหารประเทศในแต่ละช่วงเวลา สำหรับนโยบายการจัดการศึกษาเอกชนในปัจจุบัน รัฐมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาทุกระดับเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวางและมีคุณภาพ โดยส่งเสริมให้เอกชนมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ ตลอดจนส่งเสริมให้สถานศึกษาเอกชนสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้ รัฐจะให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ทรัพยากร การอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน และส่งเสริมให้มีการรับรองมาตรฐานการศึกษาเอกชน

จากนโยบายของรัฐที่วางไว้ รัฐได้ดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอย่างกว้างขวางจริงหรือไม่ คงต้องพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จะเป็นเครื่องชี้สะท้อนถึงแนวนโยบายของรัฐที่ได้วางไว้ ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำมาปฏิบัติอย่างไร จะได้พิจารณาในส่วนของปัญหาและอุปสรรค ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 4 แต่ในส่วนนี้จะพิจารณาถึงหน่วยงานของรัฐและเอกชน ที่จัดให้บริการทางการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาเสียก่อน เพื่อให้ทราบว่แนวนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมเอกชน ให้จัดการศึกษาอย่างกว้างขวางนั้น เป็นจริงเพียงใด

หน่วยงานที่จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา

ปัจจุบันการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเด็กทุกคนเพราะเป็นการเตรียมตัวในระยะต้นของชีวิตก่อนที่จะเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา การศึกษาระดับนี้มุ่งจัดให้แก่เด็กวัย 3-6 ปี ซึ่งเป็นวัยสำคัญในการวางรากฐานของชีวิต เพราะเป็นช่วงที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ตลอดจนบุคลิกภาพอันเป็นพัฒนาการต่อเนื่องมาจากวัยทารก ดังนั้น เด็กวัยนี้จึงควรได้รับการเตรียมความพร้อมในทุกด้าน ซึ่งต้องพัฒนาอย่างถูกต้องทางและต่อเนื่อง เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญต่อไปในอนาคต

หน่วยงานที่จัดบริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา กลุ่มอายุ 3-6 ปี ได้มีการร่วมมือกันดำเนินการระหว่างหน่วยงานทั้งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการอื่น รวมทั้งของภาคเอกชน สำหรับแนวทางการดำเนินงาน รูปแบบการจัด และผลการจัด สามารถนำเสนอรายละเอียดจำแนกตามหน่วยงานที่จัดได้ดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษาของชาติ ได้ดำเนินการจัดเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กก่อนวัยเรียนในสถานศึกษาสังกัดกรมต่าง ๆ ดังนี้

- ชั้นอนุบาล ชั้นเด็กเล็ก ตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2523 โรงเรียนอนุบาลซึ่งสังกัดอยู่ในกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษาได้โอนมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พร้อมกับโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป การดำเนินงานต่าง ๆ ของโรงเรียนอนุบาล ยังคงอาศัยระเบียบปฏิบัติที่เคยใช้กันมาตั้งแต่สังกัดอยู่กับกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินงานจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนให้แก่เด็กวัยก่อนเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ กลุ่มอายุ 4-6 ปี โดยจัดประสบการณ์ต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ และให้มีความพร้อมในการเรียนในระดับประถมศึกษา โดยจัดเป็น 2 หลักสูตร คือ หลักสูตรอนุบาล 2 ปี จัดในโรงเรียนอนุบาลในเมือง จังหวัดละ 1 โรงเรียน และระดับอำเภอ อำเภอละ 1 โรงเรียน เพื่อเป็นตัวอย่างและเป็นศูนย์กลางพัฒนาการเรียนการสอน รวมทั้งจัดในพื้นที่ที่มีปัญหาทางภาษาและในพื้นที่ที่มีความพร้อม หลักสูตรเด็กเล็ก 1 ปี จัดในโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทุกพื้นที่

- กรมการศาสนา ดำเนินงานจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยจัดตั้งศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด สอนเด็กก่อนเกณฑ์ที่จะเข้ารับการศึกษาระดับบังคับตามกฎหมายทั้งชายและหญิง

- กรมการฝึกหัดครู ดำเนินงานจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาในระบบ

โรงเรียน ในโรงเรียนสาธิตของวิทยาลัยครู โดยจัดในหลักสูตรอนุบาล 3 ปี หลักสูตรอนุบาล 2 ปี และหลักสูตรเด็กเล็ก 1 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมของเด็กก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา และเพื่อแบ่งเบาภาระของอาจารย์และข้าราชการในวิทยาลัยครูรวมทั้งเป็นแหล่งฝึกงาน สำหรับนักศึกษาวิทยาลัยครูวิชาเอกอนุบาลศึกษา และเป็นแหล่งศึกษาเกี่ยวกับความเจริญเติบโต และพัฒนาการของเด็ก

- กรมสามัญศึกษา มีกองการศึกษาพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษา สงเคราะห์และการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนในระบบโรงเรียน การศึกษาสงเคราะห์ ที่กองการศึกษาพิเศษดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน คือ การศึกษาสำหรับเด็กขาดโอกาสที่จะเรียน ในโรงเรียนปกติ ได้แก่ เด็กชาวป่า เด็กชาวเขา เด็กชาวเรือ เด็กชาวเกาะ เด็กที่อยู่ใน ท้องถิ่นกันดาร หรือ มีปัญหาทางสภาพภูมิศาสตร์ เด็กยากจนที่ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียน ปกติ เด็กกำพร้าบิดาหรือมารดา ขาดผู้อุปการะ เด็กที่มีปัญหาทางสังคม หรือเด็กที่ขาดโอกาส ทางการศึกษาในลักษณะอื่น ๆ ส่วนการศึกษาพิเศษเป็นการศึกษาสำหรับผู้ขาดโอกาสอันเนื่อง มาจากความพิการทางด้านต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาสำหรับเด็กเจ็บป่วยเรื้อรังในโรงพยาบาล การจัดการศึกษาจัดในลักษณะหลักสูตรอนุบาล 2 ปี และหลักสูตรเด็กเล็ก 1 ปี เพื่อเตรียม ความพร้อมของเด็กก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา โดยใช้เกณฑ์การจัดของกรมสามัญศึกษา

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับ ก่อนประถมศึกษาในระบบโรงเรียน จัดให้แก่เด็กวัยก่อนเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ โดยจัด ประสบการณ์ให้นักเรียนมีความพร้อมก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา

2. กระทรวงมหาดไทย

- กรมการปกครอง มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัด การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาให้แก่เด็กวัยก่อนเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับในเขตเทศบาลเมือง พัทธยา เตรียมความพร้อมที่จะเข้ารับการศึกษาในระดับประถมศึกษาต่อไป โดยจัดเป็น 2 หลักสูตร คือ หลักสูตรอนุบาล 2 ปี และหลักสูตรเด็กเล็ก 1 ปี

- กรมตำรวจ มีกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา เป็น 2 รูปแบบคือ

1) จัดการศึกษาในระบบโรงเรียน โดยจัดในหลักสูตรเด็กเล็ก 1 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา เพื่อส่งเสริมการศึกษาแก่ประชาชนที่ยากจน การคมนาคมไม่สะดวก และส่งเสริมสุขภาพอนามัย ตลอดจนโภชนาการที่ถูกต้องในเด็ก

2) จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยจัดบริการการศึกษาแก่เด็กที่ไม่สามารถรับบริการการศึกษา จากหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาโดยตรงในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดน และมีกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนตั้งอยู่ หรือพื้นที่เป้าหมายเพื่อความมั่นคงตามแผนมหาดไทย แม่บท ฉบับที่ 4 การจัดบริการนี้จะอยู่ในรูปของสถานสงเคราะห์เด็กก่อนวัยเรียน ในลักษณะศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน

- กรมประชาสงเคราะห์ ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาเป็น 2 รูปแบบคือ

1) จัดการศึกษาในระบบโรงเรียน โดยจัดในโรงเรียนหมู่บ้านชาวไทยที่ต่างวัฒนธรรม และสถานสงเคราะห์เด็ก เป็นการดูแลเด็กกำพร้า หรือเด็กถูกทอดทิ้ง โดยการเลี้ยงดูแก้ไขปัญหา ให้การศึกษา โดยจัดเป็นหลักสูตรอนุบาล 2 ปี และหลักสูตรเด็กเล็ก 1 ปี สำหรับหน่วยงานที่จัดได้แก่ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น

2) จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน เป็นการให้การเลี้ยงดูและการศึกษาแก่เด็กที่มีปัญหาด้านการเลี้ยงดูจากพ่อแม่ และเด็กพิการ โดยจัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็กก่อนวัยเรียน การอุปการะเด็กชายและหญิง อายุตั้งแต่แรกเกิด - 6 ปี สำหรับหน่วยงานที่จัดได้แก่ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กองนิคมสร้างตนเอง กองสงเคราะห์ชาวเขา และกองบริการชุมชน

- กรมการพัฒนาชุมชน มีกองพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในกระบวนโรงเรียน โดยได้ดำเนินการพัฒนาเด็กในชนบท ตั้งแต่อายุแรกเกิด - 6 ปี โดยให้พ่อแม่ ผู้ปกครองมีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรท้องถิ่น เข้าใจและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาเด็ก โดยมีแนวทางการดำเนินงาน 2 รูปแบบคือ

1) การพัฒนาเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สนับสนุนให้ชุมชนจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในตำบล หมู่บ้าน เพื่อรับเลี้ยงดูเด็กโดยมีผู้ดูแลเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งได้รับคำตอบแทนจากกรมการพัฒนาชุมชน

2) การพัฒนาเด็กนอกศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ดำเนินงานพัฒนาเด็กแรกเกิด - 6 ปี ที่ขาดโอกาสเข้ารับการศึกษาในศูนย์ มุ่งให้องค์กรท้องถิ่น อาสาสมัคร พ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือบุคคลในครอบครัว เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดกิจกรรม แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาเด็กนอกศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มี 3 รูปแบบ คือ กิจกรรมศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเคลื่อนที่ กิจกรรมการพัฒนาเด็กโดยครอบครัว และกิจกรรมการผลิตและใช้สื่อเพื่อการพัฒนาเด็ก

3. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาเป็น 2 รูปแบบคือ

1) จัดการศึกษาในระบบโรงเรียน มีสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาเพื่อให้เด็กที่มีอายุ 5 ปี (ก่อนเกณฑ์บังคับ 1 ปี) ได้รับการดูแลและเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยเด็กที่มีบิดามารดาที่มีฐานะยากจนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา โดยจัดเป็นหลักสูตรเด็กเล็ก 1 ปี

2) จัดการศึกษานอกกระบวนโรงเรียน มีสำนักพัฒนาชุมชน และสำนักอนามัย เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการจัดบริการในสถานรับเลี้ยงเด็กกลางวัน ๗ ศูนย์บริการสาธารณสุข และ

ศูนย์พัฒนาเด็กในชุมชนแออัด

4. กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข มีกองโภชนาการ กรมอนามัย เป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษานอกระบบโรงเรียน เป็นการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษา ในปัจจุบัน ได้จัดตั้งศูนย์โภชนาการเด็ก เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะโภชนาการในเด็ก โดยรับเด็กอายุ 2-5 ปี

5. ทบวงมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัย ได้ดำเนินการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในระบบโรงเรียน ในโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย เป็น 2 ลักษณะ คือ โรงเรียนอนุบาล ให้การศึกษาแก่เด็กในรูปแบบของชั้นอนุบาลในโรงเรียนสาธิต สังกัดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ใช้เวลาการจัด 2-3 ปี ในลักษณะเดียวกับโรงเรียนอนุบาลทั่วไป และชั้นเตรียมประถมศึกษาหรือชั้นเด็กเล็ก ให้การศึกษาแก่เด็กอายุ 5-6 ปี ในรูปของชั้นเด็กเล็ก ใช้เวลาการจัด 1 ปี

6. องค์กรเอกชน

องค์กรเอกชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น ตั้งแต่ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) และคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นก็อนุมัติให้จัดตั้งสภาองค์การพัฒนาดังกล่าวขึ้น กำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาดังกล่าวในภาคเอกชน เป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านเด็กและเยาวชนของเอกชน มีคณะกรรมการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วยกลุ่มองค์กรต่าง ๆ เช่น มูลนิธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กพิริยานุเคราะห์มูลนิธิ สหทัยมูลนิธิ สมาคมสงเคราะห์เด็กกำพร้าแห่งประเทศไทย มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม มูลนิธิสงเคราะห์เด็กของสภากาชาดไทย เป็นต้น มีเป้าหมายหลักในการทำงานเพื่อพัฒนาดังกล่าว โดยเฉพาะเด็กที่อยู่ในภาวะเสี่ยง เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ ฯลฯ

7. องค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศให้ความสนับสนุนด้านเงินทุน วิชาการ และเทคโนโลยี แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย เพื่อดำเนินการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน

จะเห็นได้ว่า แม้จะมีหน่วยงานทั้งของรัฐและเอกชนหลายหน่วยงานที่จัดการศึกษา ให้แก่เด็กก่อนวัยเรียน แต่หน่วยงานเหล่านั้นกลับมีนโยบายและจุดมุ่งหมาย ตลอดจนวิธีการ ดำเนินงาน เป็นของตนเอง ไม่มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่จัดบริการให้กับเด็กในวัย เดียวกัน การให้บริการจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ บางส่วนก็ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้ม ที่รัฐจะขยายหน่วยงานของตนเพิ่มมากขึ้น การที่รัฐขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของเอกชนอย่างแน่นอน เนื่องจากสถานศึกษาของรัฐ มักจะได้สิทธิประโยชน์ และเงินอุดหนุนมากกว่าสถานศึกษาของเอกชน เป็นผลให้เกิดความ ไม่เสมอภาคในการแข่งขัน และเกิดความไม่เป็นธรรมต่อเอกชน อีกทั้งการที่เอกชนยังต้อง แข่งขันกันเอง เพื่อความอยู่รอดได้ก่อให้เกิดภาวะถดถอย ทำให้ต้องล้มเลิกกิจการไปเป็นอันมาก สภาพที่ กิดขึ้นกับเอกชนเช่นนี้จะได้ศึกษาในส่วนต่อไป

สภาพการจัดการศึกษาเอกชน

เอกชนได้มีบทบาทสำคัญในการร่วมรับภาระการจัดการศึกษามาเป็นเวลายาวนานแล้ว และได้ขยายขอบเขตการจัดการศึกษามากขึ้นเป็นลำดับ ปัจจุบันเอกชนมีบทบาทในการจัดการ ศึกษาครอบคลุมทุกระดับตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ ทำหน้าที่กำกับดูแล ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 อันถือเป็นหลักกฎหมายในการ บริหารโรงเรียนเอกชน

การดำเนินการจัดการศึกษาเอกชนนับว่าได้ผลสำเร็จในระดับหนึ่ง กล่าวคือ มีบาง โรงเรียนที่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ มีชื่อเสียง มีคุณภาพสูง ที่ประสบความสำเร็จ แต่ โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ยังมีปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อศึกษาสภาพการจัดการ

ศึกษาเอกชน สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. รูปแบบการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาเอกชนในปัจจุบัน ดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ซึ่งจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี มีรูปแบบของการเรียนการสอนเป็น 3 รูปแบบด้วยกันคือ

1) การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ในสายสามัญศึกษา ประกอบด้วย โรงเรียนอนุบาล ประถม มัธยมต้น มัธยมปลาย และอาชีวศึกษา (มาตรา 15 (1))

2) การจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของคนหลายกลุ่มด้วยกัน ได้แก่ ประเภทศึกษานอกโรงเรียน (เช่น โรงเรียนศึกษาผู้ใหญ่) ประเภทเฉพาะกาล (เช่น โรงเรียนนานาชาติ) ประเภทสอนศาสนา กวดวิชา ศิลปศึกษา และ อาชีวศึกษา (โรงเรียนเสริมสาย, สอนขับรถ) เป็นต้น (มาตรา 15 (2))

3) การจัดการศึกษาพิเศษ และการจัดการศึกษาสงเคราะห์ เป็นการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ที่มีลักษณะพิเศษ หรือมีความบกพร่องในทางร่างกาย หรือทางสมอง และจัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ รวมทั้งจัดในรูปแบบของการจัดการศึกษาสงเคราะห์ (มาตรา 15 (3))

ในจำนวนโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาตามรูปแบบ และประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะมีโรงเรียนจำนวนหนึ่งที่รัฐมีนโยบายและมาตรการในการดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

ก. โรงเรียนนโยบายพิเศษ เป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้เป็นการพิเศษ เพื่อความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ ประกอบด้วย

- โรงเรียนนานาชาติ ซึ่งจัดการเรียนการสอนโดยใช้หลักสูตรของประเทศต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของชาวต่างประเทศ ที่เข้ามาประกอบอาชีพเป็นการ

ชั่วคราวในประเทศไทย

- โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ซึ่งการจัดการศึกษาวิชาศาสนา วิชาสามัญ และวิชาชีพให้แก่ผู้นับถือศาสนาอิสลาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 11 จังหวัดชายแดนภาคใต้
- โรงเรียนเอกชนเพื่อสอนภาษาจีน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ โรงเรียนประเภทสามัญศึกษา และโรงเรียนประเภทอาชีวศึกษา เป็นการศึกษาในระบบโรงเรียน ซึ่งจัดการเรียนการสอนภาษาจีน โดยใช้หลักสูตรและแบบเรียนตามที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ

ข. โรงเรียนเอกชนการกุศล เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลอย่างแท้จริง โดยการจัดการศึกษาสำหรับเด็กยากจน เด็กกำพร้า เด็กด้อยโอกาส และเด็กพิการทั้งทางร่างกายและสติปัญญา

จากสถิติในปีการศึกษา 2537 มีสถานศึกษาเอกชนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) รวมทั้งสิ้น 5,524 แห่ง ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร 2,210 แห่ง และภูมิภาค 3,314 แห่ง จำนวนสถานศึกษาที่มีอยู่นี้เป็นสถานศึกษาในระบบโรงเรียน 2,914 แห่ง สถานศึกษานอกระบบโรงเรียน 2,596 แห่ง และสถานศึกษาพิเศษและศึกษาสงเคราะห์ 14 แห่ง มีครูในสถานศึกษาเอกชนรวมทั้งสิ้น 86,438 คน จำแนกเป็นครูในระบบโรงเรียนประเภทสามัญศึกษามีทั้งสิ้น 58,953 คน ในจำนวนนี้เป็นครูที่สอนอยู่ในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค 38,701 คน หรือร้อยละ 66.64 อีก 20,252 คน หรือร้อยละ 34.35 เป็นครูในกรุงเทพมหานคร และมีนักเรียนในสถานศึกษาเอกชนรวมทั้งสิ้น 2,357,210 คน จำแนกเป็นนักเรียนในระบบโรงเรียนประเภทสามัญศึกษา 1,373,912 คน ซึ่งประกอบด้วย นักเรียนประเภทสามัญศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา 468,170 คน ประถมศึกษา 711,117 คน มัธยมศึกษาตอนต้น 160,621 คน มัธยมศึกษาตอนปลาย 34,004 คน (ตารางที่ 1)

תוצאות מבחן הכנת מכתב עבודה 2537

שאלה	מבחן הכנת מכתב עבודה			מבחן הכנת מכתב עבודה			מבחן הכנת מכתב עבודה		
	מספר	נכונות	אחוז	מספר	נכונות	אחוז	מספר	נכונות	אחוז
מבחן הכנת מכתב עבודה	2,914	955	1,959	72,260	25,579	46,681	1,738,161	565,639	1,172,522
מבחן הכנת מכתב עבודה -	2,613	855	1,758	58,953	20,252	38,701	1,373,912	424,772	949,140
מבחן הכנת מכתב עבודה -	301	100	201	13,307	5,327	7,980	364,249	140,867	223,382
מבחן הכנת מכתב עבודה	2,596	1,252	1,344	13,980	5,373	8,607	617,326	347,694	269,632
מבחן הכנת מכתב עבודה	9	2	7	165	78	87	913	358	555
מבחן הכנת מכתב עבודה	5	1	4	33	6	27	810	55	755
סה"כ	5,524	2,210	3,314	86,438	31,036	55,402	2,357,210	913,746	1,443,464

מבחן הכנת מכתב עבודה 2537

สถิติจำนวนโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา (อนุบาล) ปีการศึกษา 2532-2537 ในกรุงเทพมหานคร มีจำนวนลดลง กล่าวคือ ในปี 2532 มีจำนวนโรงเรียน 764 โรงเรียน ปี 2533 มีจำนวน 741 โรงเรียน ปี 2534 มีจำนวน 735 โรงเรียน ปี 2535 มีจำนวน 741 โรงเรียน ปี 2536 มีจำนวน 733 โรงเรียน ปี 2537 มีจำนวน 732 โรงเรียน (จำนวนโรงเรียนดังกล่าวนี้มีการนับซ้ำ เนื่องจากมีโรงเรียนอนุบาลบางแห่งทำการสอนในระดับอื่นด้วย เช่น เปิดทำการสอนในชั้นอนุบาล-ประถม อนุบาล-มัธยม) ในปีการศึกษา 2537 มีโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาที่เปิดทำการสอนเฉพาะระดับอนุบาลเท่านั้น ในเขตกรุงเทพมหานครจำนวนทั้งสิ้น 419 โรงเรียน ในส่วนภูมิภาค 683 โรงเรียน (ตารางที่ 2 ในหน้าถัดไป)

จากสถิติจำนวนโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาที่มีแนวโน้มลดจำนวนลงนั้น ส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบมาจากนโยบายเร่งขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ของรัฐ โดยขยายการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน เช่น โครงการเด็กเล็กก่อนวัยเรียน โครงการอนุบาลชนบท เป็นต้น และจากสถิติเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนตั้งแต่ปีการศึกษา 2517-2536 พบว่าในปีการศึกษา 2517-2521 เอกชนที่จัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษารับภาระถึงร้อยละ 60 ของนักเรียนทั้งหมด หลังจากนั้นได้ลดลงเรื่อย ๆ และเริ่มมีตัวเลขสัดส่วนที่น้อยกว่าภาครัฐตั้งแต่ปีการศึกษา 2518 คือเหลือเพียงร้อยละ 41 ของนักเรียนทั้งหมด และลดจำนวนลงเหลือร้อยละ 24 ในปีการศึกษา 2530, 2531 และในปีการศึกษา 2536 เหลือเพียงร้อยละ 27 ในขณะที่จำนวนนักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาของภาครัฐกลับขยายเพิ่มมากขึ้น หากพิจารณาโดยภาพรวมของการจัดการศึกษาเอกชน นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2517 เป็นต้นมา จะพบว่าบทบาทของโรงเรียนเอกชนในการจัดการศึกษาลดลงเรื่อย ๆ เมื่อดูจากปริมาณนักเรียนของเอกชนที่เปรียบเทียบกับนักเรียนของรัฐในแต่ละระดับ (ตารางที่ 3)

דוח הכנסות ופירוט הכנסות לפי סעיף 20א(ג) - תוספת 2532-2537

אחידות	2532		2533		2534		2535		2536		2537							
	מכר	מחזור	מכר	מחזור	מכר	מחזור	מכר	מחזור	מכר	מחזור	מכר	מחזור						
אחידות בלבד	1,057	452	605	1,061	429	632	1,082	428	654	1,102	434	668	1,105	422	683	1,102	419	683
אחידות בלבד ובע"מ	680	191	489	687	189	498	704	187	517	709	186	523	712	188	524	762	200	562
אחידות בלבד ובע"מ ובע"מ	31	2	29	31	2	29	32	2	30	29	2	27	28	2	26	26	2	24
אחידות בלבד ובע"מ ובע"מ ובע"מ	355	119	236	361	121	240	353	118	235	359	119	240	366	121	245	357	111	246
סה"כ	2,123	764	1,359	2,140	741	1,399	2,171	735	1,436	2,199	741	1,450	2,211	733	1,478	2,247	732	1,515

הוא : סכום הכנסות הכוללות לפי סעיף 20א(ג) - תוספת 2532-2537

הוא : סכום הכנסות הכוללות לפי סעיף 20א(ג) - תוספת 2532-2537

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบร้อยละของจำนวนนักเรียนในสถานศึกษารัฐบาลและเอกชน

ปีการศึกษา 2517-2536

ปีการศึกษา/ระดับ	ก่อนประถมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมตอนต้น	มัธยมตอนปลาย	รวม
2517	40 : 60	88 : 12	63 : 37	74 : 26	85 : 15
2518	40 : 60	89 : 11	67 : 33	81 : 19	85 : 15
2519	41 : 59	89 : 11	72 : 28	81 : 19	86 : 14
2520	40 : 60	89 : 11	76 : 24	78 : 22	86 : 14
2521	40 : 60	91 : 09	78 : 22	77 : 23	87 : 13
2522	41 : 59	91 : 09	79 : 21	82 : 18	88 : 12
2523	42 : 58	91 : 09	80 : 20	86 : 14	88 : 12
2524	41 : 59	91 : 09	83 : 17	87 : 13	88 : 12
2525	42 : 58	92 : 08	85 : 15	88 : 12	88 : 12
2526	47 : 53	91 : 09	85 : 15	89 : 11	88 : 12
2527	49 : 51	91 : 09	86 : 14	90 : 10	88 : 12
2528	59 : 41	91 : 09	87 : 13	91 : 09	88 : 12
2529	73 : 27	91 : 09	88 : 12	92 : 08	89 : 11
2530	76 : 24	91 : 09	88 : 12	92 : 08	89 : 11
2531	76 : 24	91 : 09	88 : 12	92 : 08	89 : 11
2532	74 : 26	91 : 09	88 : 12	93 : 07	88 : 12
2533	73 : 27	90 : 10	89 : 11	93 : 07	88 : 12
2534	72 : 28	90 : 10	90 : 10	94 : 06	88 : 12
2535	71 : 29	90 : 10	91 : 09	94 : 06	88 : 12
2536	73 : 27	89 : 11	92 : 08	96 : 04	88 : 12

ที่มา : สถิติการศึกษาเอกชน ปีการศึกษา 2517-2536 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

การลดลงของจำนวนนักเรียน และจำนวนโรงเรียนเอกชนนี้ เกิดจากสาเหตุหลายประการ นอกจากจะได้รับผลกระทบจากนโยบายเร่งขยายการจัดการศึกษาของรัฐในระดับและประเภทต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นผลมาจากปัญหาในทางปฏิบัติจากข้อกำหนด กฎ ระเบียบต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะมุ่งไปในทางควบคุมสถานศึกษา มากกว่าส่งเสริมหรือกำกับดูแล ทำให้การดำเนินงานของสถานศึกษาขาดความคล่องตัว อีกทั้งปัญหาที่เกิดจากการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และค่าจ้างขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงานในแต่ละครั้ง ทำให้เอกชนต้องปรับอัตราเงินเดือนของครูและบุคลากรในโรงเรียนตามไปด้วย เป็นการเพิ่มรายจ่ายของโรงเรียนให้สูงขึ้น เมื่อรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่ายที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการเพิ่มค่าเล่าเรียนก็ทำได้ไม่ง่าย โรงเรียนเอกชนจึงจำเป็นต้องเรียกเก็บเงินกินเปล่าจากผู้ปกครอง เพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งที่เป็นกรณีระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ การที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งมีโรงเรียนเอกชนตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เอกชนหันไปให้ความสนใจกับการนำที่ดิน ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียน มาพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้โรงเรียนเอกชนลดจำนวนลง และจากข้อมูลในตารางแสดงให้ เห็นว่ามีโรงเรียนเอกชนจำนวนไม่น้อยที่ต้องประสบกับปัญหาจนถึงขั้นเลิกกิจการไป

สำหรับโรงเรียนนานาชาตินั้น รัฐบาลในอดีต มีนโยบายควบคุมการขยายการจัดตั้งโรงเรียนประเภทนี้ แต่เมื่อพิจารณาจำนวนนักเรียนและครู กลับมีลักษณะตรงกันข้าม คือ มีการเพิ่มจำนวนสูงขึ้นมาก เนื่องจากประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเป็นศูนย์กลางทางการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้มีครอบครัวชาวต่างประเทศเข้ามาพำนักเพิ่มมากขึ้น ความต้องการที่จะเข้าเรียนในโรงเรียนนานาชาติจึงมีมากขึ้น อีกทั้งบิดามารดา ผู้ปกครองของนักเรียนไทย ก็ต้องการให้บุตรหลานของตนเรียนภาษาต่างประเทศในโรงเรียนประเภทนี้ จึงได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนนโยบายและแก้ไขกฎ ระเบียบ บางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายกิจการและการบริหารงานการศึกษาประเภทนี้มาโดยตลอด รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ ดังนั้น ในปี 2534 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงเรียนนานาชาติเพิ่มขึ้นเป็นราย ๆ ไป ตามเหตุผลและความจำเป็น อนุญาตให้เด็กไทยทั่วไปสามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนนานาชาติได้ และยกเว้นคุณสมบัติ เรื่องความรู้ภาษาไทยแก่ชาวต่างประเทศ ที่จะขอเป็นครูในโรงเรียน รวมทั้งยกเลิกการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เป็นต้น

จากข้อมูลพื้นฐานโรงเรียนนานาชาติ และโรงเรียนเฉพาะชาติ ปีการศึกษา 2537-2538 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีโรงเรียนนานาชาติและโรงเรียนเฉพาะชาติที่ขอเปิดทำการสอนจำนวน 15 โรงเรียน ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร 9 แห่ง อีก 6 แห่ง ตั้งอยู่ในภูมิภาค โรงเรียนทั้ง 15 แห่งนี้เป็นโรงเรียนที่ผู้รับใบอนุญาตเป็นนิติบุคคลในลักษณะของสมาคม จำนวน 2 แห่ง มูลนิธิ 4 แห่ง บริษัทจำกัด 2 แห่ง โรงเรียนที่ผู้รับใบอนุญาตเป็นส่วนราชการจำนวน 3 แห่ง และผู้รับใบอนุญาตที่เป็นบุคคลธรรมดาจำนวน 4 แห่ง เมื่อพิจารณาโรงเรียนตามหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอน ปรากฏว่ามีโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรของประเทศสหรัฐอเมริกา 8 แห่ง หลักสูตรของประเทศอังกฤษ 3 แห่ง เยอรมัน 1 แห่ง ญี่ปุ่น 1 แห่ง โรงเรียนส่วนใหญ่เปิดทำการสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง การเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนนานาชาติ อยู่ในอัตราค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับการเก็บค่าธรรมเนียมในโรงเรียนเอกชนทั่วไป ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการจัดหาครูที่มีคุณภาพสูง และวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน ที่ได้มาตรฐาน เช่นเดียวกับการจัดการเรียนการสอนในประเทศเจ้าของหลักสูตร

2. สภาพทางการเงิน

1) รายได้ของโรงเรียน โรงเรียนเอกชนโดยทั่วไปมีรายได้เพื่อการดำเนินงานจากค่าธรรมเนียมการเรียน ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐ การบริจาคและการอุดหนุนจากภาคเอกชน และรายได้อื่น ๆ เป็นรายได้เสริม เช่น การจัดกิจกรรมเพื่อหารายได้ให้กับโรงเรียน หรือการจำหน่ายอาหาร เครื่องแบบ เครื่องเขียน และอุปกรณ์การเรียนต่าง ๆ เป็นต้น

2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ ค่าใช้จ่ายดำเนินการ ได้แก่ เงินเดือนครูและบุคลากร ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารสถานที่ เป็นต้น และค่าใช้จ่ายลงทุน ได้แก่ ค่าเสื่อมราคาของอาคารและค่าเสียโอกาสของที่ดินที่ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่น

3) แนวโน้มของรายได้รายจ่ายของโรงเรียนเอกชน จากผลการศึกษาวิเคราะห์

ด้านรายได้ของโรงเรียนเอกชน สรุปลงแนวโน้มได้ว่ามีรายได้จากค่าธรรมเนียมของโรงเรียนเป็นหลัก แต่เนื่องจากอัตราค่าธรรมเนียมที่เก็บอยู่ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่โรงเรียนดำเนินการ ทำให้โรงเรียนบางแห่งจำเป็นต้องอาศัยเงินพิเศษจากผู้ปกครองมาสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียน ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อโรงเรียนเอกชน นอกจากนี้ ความยากจนของผู้ปกครอง ก็เป็นอุปสรรคต่อการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนเอกชน เพราะมีโรงเรียนเอกชนจำนวนมาก โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนในท้องถิ่นที่ต่างไกลไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนตามที่กำหนดได้ เนื่องจากผู้ปกครองมีปัญหาทางการเงิน ส่วนรายจ่ายของโรงเรียนเอกชนประเภทเงินเดือน และค่าจ้างครูและบุคลากร เป็นรายจ่ายหลักซึ่งมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ความสามารถที่จะช่วยตัวเองของโรงเรียนเอกชนมีแนวโน้มที่จะลดลง จำต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ซึ่งสอดคล้องกับสถิติจำนวนโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา⁹

3. งบประมาณสำหรับการอุดหนุน

เมื่อเอกชนได้เข้ามาร่วมรับภาระจัดการศึกษาแล้ว รัฐก็ได้ช่วยสนับสนุนในด้านงบประมาณแก่เอกชนตลอดมา ในปีงบประมาณ 2536 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ดูแลส่งเสริมโรงเรียนเอกชนได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 2,300 ล้านบาทเศษ เพิ่มจากปีงบประมาณ 2535 งบประมาณ 26% เมื่อพิจารณางบประมาณแต่ละประเภท อาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ งบประมาณสำหรับการสนับสนุนด้านการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ประมาณ 159 ล้านบาท (7%) งบประมาณในส่วนที่เป็นงบอุดหนุนโรงเรียนเอกชน ประมาณ 2,100 ล้านบาท (91%) และงบประมาณเพื่อการพัฒนาการศึกษา ประมาณ 42 ล้านบาท (2%) ซึ่งความจริงงบพัฒนาการศึกษาควรจะสูงกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้เพื่อใช้ในการพัฒนาโรงเรียนเอกชนให้มีคุณภาพ แต่รัฐก็มีปัญหาทางการเงินเช่นเดียวกัน

⁹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเอกชนระดับต่ำกว่าปริญญาตรี, (กรุงเทพมหานคร: 2537), หน้า 21-23 (อัคราเนหา).

งบประมาณสำหรับการอุดหนุนโรงเรียนเอกชน จำนวนประมาณ 2,100 ล้านบาทนี้ นำมาใช้เพื่อการอุดหนุนโดยตรงแก่โรงเรียน ประมาณ 1,800 ล้านบาท ซึ่งอุดหนุนในรูปแบบ ค่าใช้จ่ายรายหัว และการช่วยเหลือในด้านการเงินต่าง ๆ โดยตรงแก่โรงเรียน ส่วนอีกรูปแบบหนึ่ง ก็คือ อุดหนุนในเรื่องสมทบกองทุนสงเคราะห์ โดยที่ทางรัฐได้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชนขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นเวลานานหลายปีแล้ว กองทุนนี้มีเงินประมาณ 3,000 ล้านบาทเศษ กองทุนดังกล่าวนำเงินมาจากครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งเป็นครูในระบบโรงเรียน เป็นสมาชิกของกองทุนโดยหักจากเงินเดือน 3% ทุกเดือน ส่งเข้ากองทุน และอีก 3% จากผู้รับใบอนุญาต ในขณะที่รัฐจะออกเงินสมทบอีก 6% นอกจากนี้ยังมีดอกผลอันเกิดจากเงินกองทุนดังกล่าวปีละประมาณ 250 ล้านบาท ซึ่งได้นำดอกผลไปใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการให้แก่ครูโรงเรียนเอกชน เป็นค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร และเงินช่วยเหลือบุตร

4. เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาระหว่างรัฐกับเอกชน

จากตัวเลขปีงบประมาณ 2535 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาล และการศึกษาภาคบังคับ ประถมศึกษาปีที่ 1-6 มีนักเรียนอยู่ในระบบประมาณ 6 ล้านคน รัฐต้องใช้งบประมาณอุดหนุนเป็นจำนวนเงิน 50,000 ล้านบาทเศษ กรมสามัญศึกษา ซึ่งจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1-6 และ อาชีวศึกษาระดับปวช. มีนักเรียนอยู่ในระบบประมาณ 240,000 คน รัฐต้องใช้งบประมาณถึง 19,000 ล้านบาทเศษ กรมอาชีวศึกษาซึ่งจัดอาชีวศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ปวท.) มีนักเรียนอยู่ในระบบประมาณ 200,000 คน รัฐต้องใช้งบประมาณถึง 5,800 ล้านบาท รวมจำนวนนักเรียนเฉพาะที่กล่าวมาประมาณ 8 ล้านคนนั้น รัฐใช้เงินงบประมาณถึง 75,000 ล้านบาท

สำหรับการช่วยเหลือสนับสนุนในภาคเอกชนนั้น จากการสำรวจข้อมูลนักเรียนของโรงเรียนเอกชนในระบบโรงเรียน ปีการศึกษา 2536 มีนักเรียน 1,331,064 คน หากรัฐจะต้องจัดการศึกษาประเภทนี้เอง จะต้องใช้จ่ายตามมาตรฐานที่จ่ายให้กับโรงเรียนรัฐบาลรวมทั้งสิ้นประมาณ 20,616.10 ล้านบาท โดยแยกเป็นงบดำเนินการ 7,236.40 ล้านบาท

และงบลงทุนคิดเฉพาะค่าก่อสร้าง ไม่รวมค่าที่ดิน 13,429.70 ล้านบาท แต่เมื่อเอกชนเข้ามาดำเนินการรับภาระ รัฐช่วยแต่เพียงการอุดหนุนการเงินแก่โรงเรียนบางส่วนและให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ฯลฯ คิดเป็นจำนวนเงินเพียง 3,157 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าเอกชนช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณในการจัดการศึกษาเป็นจำนวนประมาณ 17,509.10 ล้านบาทเฉพาะในประเภทสามัญศึกษาเท่านั้น ถ้านับรวมประเภทอื่นด้วยจะเป็นเงินมหาศาล นับได้ว่าเอกชนมีส่วนสำคัญในการช่วยประหยัดเงินงบประมาณของรัฐในด้านการจัดการศึกษาได้อย่างมากมาย

จากการสัมภาษณ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งรวบรวมข้อมูลโดยส่วนใหญ่มาจากความเห็นของโรงเรียนเอกชนทั้งสิ้น พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับโรงเรียนเอกชนมากที่สุด คือ ความไม่แน่นอนในนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ การส่งเสริมและสนับสนุนไม่ค้ำชดเชยเงิน กล่าวคือ รัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมเอกชนให้จัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง แต่รัฐกลับขยายจำนวนโรงเรียนและการรับนักเรียนอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งการที่รัฐไม่สามารถแก้ปัญหาระยะยาวได้ เช่น การปรับบัญชีเงินเดือนข้าราชการทุกครั้งจะมีผลกระทบต่อกิจการของโรงเรียนเอกชน เนื่องจากมีระเบียบโรงเรียนเอกชนที่จะต้องจ่ายเงินเดือนครูค่าจ้างครูเท่ากับที่รัฐกำหนด ตามวุฒิที่เท่ากัน นอกจากนี้ รัฐยังมีได้เอื้อให้เอกชนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีอิสระและคล่องตัวเท่าที่ควร ความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานดังกล่าวมีสาเหตุเนื่องมาจากข้อกำหนด หรือกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นไปในลักษณะของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแล เช่น การกำหนดให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู ในโรงเรียนใดก็ใช้ เฉพาะกับโรงเรียนที่ได้รับอนุญาต เท่านั้น ในกรณีที่บุคคลเหล่านั้นต้อง ไปปฏิบัติงานในโรงเรียนอื่น จะต้องทำการขออนุญาตใหม่อีกครั้งหนึ่ง การกำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียนมีสัญชาติไทยในทางปฏิบัติปรากฏว่าโรงเรียนบางประเภท เช่น โรงเรียนนานาชาติ หรือโรงเรียนสอนภาษาจีน ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้จัดตั้งโรงเรียน จะแต่งตั้งผู้บริหารขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง เพื่อควบคุมการบริหารโรงเรียนตามนโยบายของผู้รับใบอนุญาตนั้น ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนตามกฎหมายไม่มีอำนาจในการบริหารโรงเรียนอย่างแท้จริง บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารสองฝ่าย หรือ การที่ระเบียบกำหนดให้ผู้ชำนาญการ ต้องมีวุฒิการศึกษาสามัญด้วย ทำให้โรงเรียนไม่อาจจัดจ้างบุคคลที่มีความชำนาญเฉพาะสาขาเหล่านั้นมาทำการสอนได้ นอกจากนี้ ยังขาดองค์กรที่เป็นตัวกลางของภาคเอกชนทำหน้าที่เป็น ผู้ประสานงานและรับผิดชอบการศึกษาภาคเอกชนในระดับจังหวัด ที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้

เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานจัดการศึกษาของ เอกชน

ทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ และกำลังพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 เพื่อให้การบริหารเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแล และส่งเสริมมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนเอกชนมีความคล่องตัวในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น เช่น การยกเลิกการควบคุมค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนเอกชน เพื่อให้การเก็บค่าธรรมเนียมเป็นไปโดยเสรี การคุ้มครองให้ครูใหญ่และครูได้รับสิทธิประโยชน์ในการทำงานให้มากที่สุด และการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้เรียนในกรณีที่โรงเรียนขออนุญาตเลิกกิจการ เป็นต้น



ศูนย์วิทยะทรัพยากร
ศาลาลงกรณ์มหาวิทยาลัย