

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาบุคคล หรือทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนา ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประเทศจะเจริญหรือเสื่อมย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชน¹ ประเทศใดไม่กล้าลงทุนเพื่อการศึกษาของประชาชนแล้วก็ไม่ควรลงทุนเพื่อกิจการอื่น เพราะเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่าการลงทุนทางการศึกษาเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูงยิ่งกว่าการลงทุนอื่นใด² สำหรับประเทศไทยรัฐมองเห็นความสำคัญของการศึกษา จึงได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นงบประมาณด้านการศึกษามากเป็นลำดับหนึ่งหรือสองตลอดมา คือในปีงบประมาณ 2518 2519 และ 2520 งบประมาณเฉพาะด้านการศึกษาเป็นร้อยละ 19.82 20.72 และ 21.57 ตามลำดับ³ แต่ถึงกระนั้นงบประมาณที่ได้รับก็ยังไม่สามารถจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงมีนโยบายในการจัดการศึกษาด้วยวิธีแบ่งแรง คือรัฐรับภาระในการจัดให้มากที่สุดและส่งเสริมให้เอกชนช่วยจัดบ้าง โดยยึดนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 กล่าวคือ รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาได้ทุกระดับ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ

¹ พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานแก่นักศึกษา วิทยาลัยวิชาการศึกษา (18 ธันวาคม 2510)

² พินิจ พงกษศิริ, "ความเจริญทางเศรษฐกิจและการลงทุนทางการศึกษา," วารสารวิทยาคาร 64 (มิถุนายน 2508) : 273-293.

³ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, "สถิติการศึกษาฉบับย่อ ปีการศึกษา 2520" (กรุงเทพมหานคร : กองแผนงาน, 2520), หน้า 38.

การศึกษาเอกชนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชั้นอนุบาล มัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลาย ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประชากรประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั่วประเทศ เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากถึงร้อยละ 49 ของการจัดการศึกษาทุกระดับ¹ อันแสดงให้เห็นว่า เอกชนมีบทบาทสำคัญต่อการผลิตกำลังคนในเมืองหลวงของประเทศเทียบเท่ากับการจัดการศึกษาของฝ่ายรัฐบาล

เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาติ เอกชนที่เข้าร่วมลงทุนจำเป็นต้องบริหารกิจการภายในโรงเรียนให้สามารถดำรงอยู่ได้ แต่จากนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาเอกชนของรัฐที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ข้อ 24 ว่า "รัฐพึงเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมรับภาระจัดการศึกษาได้ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด แต่รัฐจะต้องดูแลให้สถานศึกษาของเอกชนทุกระดับ ทุกประเภท ทั้งที่จัดเป็นการศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน ดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน และโครงการทางการศึกษาของชาติ ทั้งนี้การศึกษาที่เอกชนจัดนั้นจะต้องไม่แสวงหาผลกำไรเกินควร"²

จากนโยบายดังกล่าว รัฐกำหนดไม่ให้เอกชนแสวงหากำไรเกินควรและควบคุมการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน โครงการทางการศึกษาของชาติด้วย โดยไม่ได้กล่าวถึงในแง่ที่ว่า หากเอกชนลงทุนแล้วขาดทุนรัฐจะช่วยเหลืออย่างไร นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2518-2520 เฉพาะในกรุงเทพมหานครมีโรงเรียนราษฎร์ส่วยสามัญขอเลิกล้มกิจการและหยุดทำการสอน รวม 85 โรงเรียน ขอบุขันธ์เรียน รวม 108 โรงเรียน มีครูว่างงานและมาขอรับความช่วยเหลือจาก

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สัมชัย วุฒิปรีชา, "โรงเรียนราษฎร์กับความมั่นคงของชาติ" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชาสังคมศาสตร์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2518-2519), หน้า 5.

² "ประกาศ ให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 346.

กระทรวงศึกษาธิการ 2,597 คน¹

ปัญหาที่เอกชนจัดการศึกษาแล้ว ต้องเลิกล้มกิจการหรือขยับขึ้นเรียน เป็นผลทำให้นักเรียนไม่มีที่เรียน ครูว่างงาน และ/หรือต้องข่มขู่เรียกร้องและหยุดทำการสอนเพื่อขอความเป็นธรรม ขอความคุ้มครองต่าง ๆ นานา มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาที่เกิดขึ้นน่าจะมีการศึกษาและวิจัยว่า ทำไมโรงเรียนราษฎร์ลงทุนแล้วจึงต้องเลิกกิจการหรือขยับขึ้นเรียน ผลตอบแทนที่ได้รับไม่คุ้มกับที่ลงทุนไปหรืออย่างไร หรือเจ้าของโรงเรียนราษฎร์ฝ่ายนายทุนเอาผลตอบแทนไปเปรียบครู หรือรัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการ เข้าควบคุมกำหนดการ เรียกเก็บอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นอย่างไม่เป็นธรรมสำหรับโรงเรียน การจัดหารายได้ไม่พอเพียงกับค่าใช้จ่ายที่ทางโรงเรียนจะดำรงอยู่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการอนุญาตให้เก็บเป็นรายได้ในปัจจุบัน เป็นธรรมต่อผู้เรียนและเจ้าของโรงเรียนหรือไม่ และทำไมโรงเรียนราษฎร์บางโรงเรียนจึงเจริญรุ่งเรืองเป็นปีกแผ่นสามารถขยายกิจการเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งการศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะเป็นแนวทางในการพิจารณาของกระทรวงศึกษาธิการ ในอันที่จะช่วยเหลือโรงเรียนราษฎร์ให้ดำรงอยู่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดการศึกษาและหาช่องทางปรับปรุงประสิทธิภาพของโรงเรียนราษฎร์ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงอัตราผลตอบแทนในการลงทุนของโรงเรียนราษฎร์ในเขตกรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2518-2520 โดยศึกษาในหัวข้อต่อไปนี้

1. เพื่อให้ทราบอัตราผลตอบแทนในการลงทุนของโรงเรียนราษฎร์
2. เพื่อจะได้ทราบโครงสร้างและลักษณะของรายรับ ค่าใช้จ่าย อาทิ แหล่งที่มา

ประเภทของรายรับ และลักษณะของค่าใช้จ่าย

¹ ประทีป เอี่ยมศิริ, "สถานการณ์ทางการเงินของโรงเรียนราษฎร์สามวัยศึกษา ในกรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2521" (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน, 2523), หน้า 2.

3. เพื่อให้ผลการวิจัยเป็นแนวทางแก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเอกชน ในการปรับปรุงแก้ไข ควบคุมและส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การจัดการศึกษาของเอกชนบรรลุเป้าหมายตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้ทำการศึกษาอัตราผลตอบแทนในการลงทุนของโรงเรียนราษฎร์เฉพาะที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร โรงเรียนที่ใช้เป็นตัวอย่างประชากรในการวิจัยเป็นโรงเรียนราษฎร์สาลำัญญ์ที่เปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3
2. การวิจัยมุ่งศึกษาถึงรายรับ ค่าใช้จ่าย และทรัพย์สินของสถานศึกษาที่ได้ดำเนินการไปตั้งแต่ปีการศึกษา 2518 ถึงปีการศึกษา 2520
3. ข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัย ได้จากการตอบแบบสอบถามโรงเรียนราษฎร์ที่สุ่มตัวอย่างได้

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาจากโรงเรียนราษฎร์สาลำัญญ์ที่เปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 74 โรงเรียน โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) ร้อยละ 50 ของโรงเรียนทั้งหมด ได้โรงเรียนกลุ่มตัวอย่างที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล 37 โรงเรียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ คือจะได้ทราบอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนของโรงเรียนราษฎร์และปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการของโรงเรียนราษฎร์อันจะเป็นประโยชน์แก่เอกชนทั่วไปที่จะลงทุนทำกิจการโรงเรียนราษฎร์ และเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการพิจารณาปรับปรุงการส่งเสริมหรือช่วยเหลือโรงเรียนราษฎร์ให้เหมาะสมต่อไป

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

โรงเรียนราษฎร์ หมายถึง สถานศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ การวิจัยนี้เจาะจงเฉพาะโรงเรียนราษฎร์สายสามัญที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเปิดสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ ชั้น ป.1 - ม.ศ.3 เท่านั้น

รายรับ หมายถึง รายได้ของโรงเรียนราษฎร์ที่สำคัญ 4 ประเภทคือ ค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินบริจาค และรายได้จากกิจกรรมบางประเภท เช่น การเสิร์ฟอาหารกลางวัน การขายเครื่องเขียนแบบเรียน การจัดบริการรถรับส่งนักเรียน เป็นต้น

ค่าธรรมเนียมการเรียน หมายถึง ค่าเล่าเรียน รวมกับค่าลงทะเบียนแรกเข้าเรียน ค่าบำรุงห้องสมุด ค่าบำรุงการศึกษา ค่าเว่ยลัดส์ ค่าบำรุงการกุศล และค่าบำรุงโรงเรียน

ค่าธรรมเนียมอื่น หมายถึง ค่าบำรุงหรือค่าบริการอื่น นอกจากค่าธรรมเนียมการเรียน ซึ่งได้แก่ ค่ากระดาษสอบ ค่าอาหารกลางวัน และค่าอุปกรณ์การเรียนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หมายถึง เงินที่โรงเรียนได้รับจากเงินงบประมาณของทางราชการ

ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโรงเรียนราษฎร์ เช่น เงินเดือนครู ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าเงินอุดหนุนนักเรียน ดอกเบี้ยจ่าย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ

รายจ่ายลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่มีระยะเวลาการรับประโยชน์นานเกินกว่ารอบระยะเวลาบัญชีหนึ่ง ได้แก่ รายจ่ายเกี่ยวกับสินทรัพย์ถาวร เช่น ค่าที่ดิน ค่าก่อสร้างอาคาร และค่าครุภัณฑ์ต่าง ๆ

การลงทุน หมายถึง เงินที่โรงเรียนจ่ายไปเพื่อซื้อสินทรัพย์ถาวรต่าง ๆ อาทิ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์การศึกษา และอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งโรงเรียนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์

อัตราผลตอบแทน หมายถึง ร้อยละของกำไรหรือขาดทุนที่โรงเรียนได้รับจากการดำเนินงานของโรงเรียนเทียบกับสินทรัพย์ถาวร