

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ระบบการจัดการ ประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา
2. แนวคิดในเรื่องประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการจัดการ
3. การจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร
4. ทฤษฎีระบบ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา

ความหมายและความสำคัญ

ความหมายของการจัดการประถมศึกษา

คำว่า การจัดการหรือการบริหาร มีคำศัพท์ที่นิยมใช้อยู่ 2 คำ คือ การจัดการ (Management) และการบริหาร (Administration) ในอดีตได้มีผู้พยายามแยกคำ 2 คำนี้ออกจากกัน โดยใช้คำว่าการบริหารในความหมายของการบริหารในภาครัฐราชการ และองค์การที่มีได้มุ่งกำไร และใช้คำว่าจัดการในความหมายของการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากในปัจจุบัน บทบาทของภาคเอกชนและภาครัฐบาลมีความคาบเกี่ยวกันอย่างใกล้ชิดและมีการแลกเปลี่ยนกันโดยตลอดเวลา คำว่า การจัดการและการบริหาร จึงใช้แทนกันได้ ในความหมายเดียวกัน (ธงชัย สันติวงษ์, 2533:3)

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการจัดการ หรือการบริหารไว้ ดังนี้

Durcker (1979) ได้ให้ความหมายว่า การจัดการ คือ การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไป โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ ซึ่งสามารถขยายความได้ว่า ทรัพยากรบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การในการใช้ทรัพยากร ด้านวัตถุดิบ ๆ เช่น เงิน เครื่องมือ อุปกรณ์ และข้อมูลสนเทศต่าง ๆ ในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

Koontz and Wehrich (1988) ให้ความหมายของการจัดการว่า หมายถึง กระบวนการที่ออกแบบและจัดสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลได้ดำเนินการร่วมกันจนบรรลุ เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526:6) ให้ความหมายว่า หมายถึงการใช้ศาสตร์และศิลปะ เพื่อนำเอาทรัพยากรมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึงการนำทรัพยากรมาใช้ดำเนินงาน ตามกระบวนการบริหารในบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการประถมศึกษา จึงหมายถึงการนำทรัพยากรมาใช้ดำเนินงานจัดการศึกษา ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้และความสามารถพื้นฐาน และให้สามารถคงการอ่านออก เขียน และคำนวณ ได้

ความสำคัญ

การจัดการศึกษามีความสำคัญในฐานะที่เป็นการจัดการศึกษาเบื้องต้น และ เป็นการเสริมสร้างความรู้ขั้นพื้นฐานสำหรับใช้ในชีวิตประจำวัน

พนัส หันนาคินทร์ (2520:66) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการประถมศึกษาว่า ถือเป็นการศึกษาขั้นมูลฐานที่พลเมืองทุกคนจะต้องได้รับ วิชาที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษา จึงเป็นวิชาที่พลเมืองทุกคนจะต้องนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน ตลอดจนเป็นวิชาที่เป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา นอกจากนี้ก็ยังจะต้องมีวิชาชีพร่วมสำหรับเด็กที่ไม่มีความประสงค์ หรือไม่มีโอกาสจะเข้าเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาด้วย

ด้วยเหตุนี้ หลักการสำคัญในการจัดการประถมศึกษา จึงต้องเสริมสร้างทักษะ และ ประสบการณ์ให้แก่เด็ก ดังต่อไปนี้ (บันลือ พฤษะวัน, 2525:2)

1. ฝึกฝนให้เกิดทักษะในการติดต่อสื่อความหมายในการใช้ภาษาและการคิดคำนวณ การคาดคะเน ให้เป็นประโยชน์แก่ชีวิตประจำวัน
2. เสริมสร้าง กิจนิสัย สุขนิสัยที่ดี ในการดำรงตนและครอบครัว
3. รู้จักแสวงหา และจับจ่ายใช้สอยให้เหมาะแก่ئتภาพ
4. ส่งเสริมและปลูกฝังให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ต่อสังคมในระบอบประชาธิปไตย
5. สร้างเสริมให้มีทัศนคติที่ดี มีค่านิยมในระเบียบประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรม อยู่เสมอ
6. ฝึกฝนให้เป็นคนใฝ่หาความรู้ ปรับตน และสนใจต่อข่าวเหตุการณ์บ้านเมืองอยู่ เสมอ

จากหลักการสำคัญของการจัดการประถมศึกษาใน สหรัฐ อเมริกา (อ้างถึงใน ประ- เสวีรัฐ กิติรัตนตรการ, 2531:21) จึงได้เสนอทัศนะในการจัดการประถมศึกษาว่า ควร เป็นระบบที่ให้ความรู้ และสร้างเสริมความสามารถในตัวเองที่จะพึ่งตนเอง และพัฒนาตัวเอง ได้ในชุมชน บนพื้นฐานของครอบครัวและชุมชน และการปรับรูปแบบการจัดการประถมศึกษา ในทัศนะของ สุนน อมรวัดณ์ ได้แก่การที่มีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในระบบโรงเรียนเท่านั้น แต่เครือข่ายการเรียนรู้ จะคลุมไปถึงแหล่งวิชาการในชุมชน เอกชนและการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น มากขึ้น (สุนน อมรวัดณ์ อ้างถึง ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533:152)

ลักษณะของเด็กวัยประถมศึกษา

เด็กในวัยประถมศึกษา ได้แก่เด็กที่มีอายุประมาณ 6-14 ปี เป็นวัยแห่งการสร้าง- เสริมความเจริญงอกงามของชีวิตในทุกด้าน เช่น การสร้างเสริมสติปัญญา ความรู้ การสร้าง กิจนิสัย ในเรื่องการฝึกปฏิบัติกิจวัตรให้สม่ำเสมอ การรักษาความสะอาด นิสัยในการทำงาน เป็นกลุ่ม การปรับตนและอื่น ๆ กล่าวโดยสรุป เด็กในวัยประถมศึกษาจะมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ (บันลือ พฤษะวัน, 2525:69)

1. วัยแห่งการสร้างเสริมความเจริญงอกงาม (Formative Years) เป็นวันที่ นับแต่แรกเกิดจนถึง 12 ปี ต้องการที่จะขยายประสบการณ์ทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคม ที่จะฝึกให้เป็นนิสัย เพื่อให้ได้แบบอย่างหรือแนวปฏิบัติ ความประพฤติที่สอดคล้อง กับความต้องการของสังคมและวัฒนธรรมที่ตนดำรงอยู่ ซึ่งนับเป็นส่วนหนึ่งของเด็กวัยประถม ศึกษา

2. วัยแห่งการรวมหมู่รวมพวกของวัยเดียวกัน (Peer Group Age) เด็กวัยประถมศึกษา โดมมีโอกาสที่พอเหมาะตามลักษณะของการจัดการศึกษา เพราะเรามุ่งจะให้เด็กได้มีโอกาสเรียน เล่น ทำงานร่วมกับวัยเดียวกัน ให้มีโอกาสที่จะอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ หน้าที่อันสำคัญของโรงเรียนประถมศึกษา คือ การที่จะหาทางให้เด็กเข้ากลุ่มของเขาได้ การที่กลุ่มยอมรับความรู้ ความสามารถ ทั้งการเรียนการเล่น จะช่วยให้เด็กได้เกิดความมั่นใจในตนเอง ซึ่งจะก้าวเข้าสู่วัยรุ่นที่ดีในอนาคต ตามลักษณะการเล่นร่วมกัน เรียนรู้ร่วมกันและทำงานด้วยกันตลอดจนการร่วมมือกันและการแข่งขัน อาจมีเด็กที่ชอบรุกราน (Aggressive) เด็กที่มีปัญหาที่ท้าทายให้ครูต้องศึกษา และในทำนองเดียวกัน การมีอารมณ์ร่วม (Sympathy) จะช่วยให้เด็กปรับตัว การรู้จักปรับตัว นับเป็นสิ่ง ที่การศึกษามุ่งหมายที่สำคัญมากข้อหนึ่ง

3. วัยเรียน (School Age) ได้กล่าวมาแล้วแต่ต้นว่า วัย 6-12 ปีนั้น เป็นวัยที่เหมาะสมที่จะเข้าโรงเรียน เพราะลักษณะของ การรวมพวกของวัยเดียวกันในโรงเรียน ครุ นับเป็นบุคคลที่สำคัญที่สุด ซึ่งจะสนองความต้องการทางด้านร่างกาย เช่น การฝึกการใช้ อวัยวะต่าง ๆ ให้สัมพันธ์กับตา หรือความจงใจในด้านจิตใจ ให้ความรักเมตตา ความอบอุ่น และทำให้เกิดความสามารถทางสมองด้วย ทางด้านอารมณ์และสังคม ตลอดจนทัศนคติก็มีความสำคัญอยู่ไม่น้อย ที่จะช่วยให้เกิดความเจริญงอกงามได้ โดยขึ้นอยู่กับวิธีสอนของครู การให้รางวัล การทำโทษ การใช้อุปกรณ์การส่งเสริมให้เรียน - เล่นร่วมกัน และการแข่งขันกัน กิจกรรมต่าง ๆ แห่งการเรียนการสอนนับว่ามีความสำคัญมาก จะช่วยเด็กในวัยเรียน ได้ดี นอกจากนี้ ตัวครูเองก็ยิ่งให้อะไรหลายอย่างที่เด็กผู้เรียนจะพอมองเห็น ประการแรก ความมีมนุษยธรรม ได้แก่ ความเตตาปราณี ความเห็นอกเห็นใจ ความมีอารมณ์ดี ประการที่สอง ความมีระเบียบวินัยของครู ได้แก่ ความยุติธรรม การเข้มงวดในการปกครองและการแสดงออกทางอารมณ์รุนแรงย่อมไม่บังเกิดผลดี ประการสุดท้าย บทบาทในเชิงปฏิบัติ เช่น การให้ความช่วยเหลือ การแสดงความสนใจ เป็นต้น

4. วัยที่ไม่แสดงออกทางเพศ (Latency Period) ตามแนวคิดของ فروยด์ที่ใช้หลักจิตวิเคราะห์สำหรับเด็กในวัยประถมศึกษาว่า วัยที่ไม่แสดงออกทางเพศ หรือการแสดงออกทางเพศหลบแฝง ฉะนั้น เด็กชายและเด็กหญิงเล่นรวมกลุ่มกันได้ดี ไม่ว่าจะเล่น เรียน และทำงานเป็นกลุ่ม เด็กวัยนี้ไม่รู้สึกรู้สึกรู้สึกในเรื่องแยกเพศ เว้นแต่บางท้องถิ่นที่มีวัฒนธรรมหรือ

ประเพณี เป็นสิ่งที่ทำให้เด็กต้องแยกกลุ่มเล่น หรือครู-ผู้ปกครองไปชี้เน้นให้เขาเห็นความแตกต่างเรื่องเพศบ่อย ๆ ทำให้เด็กรู้สึกอาย แต่ก็มักจะเกิดขั้นตอนปลายของระยะราว 11 ปี เด็กจึงจะรู้สึกว่า ควรแยกกันเล่นก็เป็นได้ และโดยมากจะเป็นเฉพาะกลุ่มของเด็กผู้ชาย

จากลักษณะสำคัญของเด็กวัยประถมศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเด็กในวัยนี้ จะมีพัฒนาการที่จะต้องได้รับการพัฒนา 4 ด้าน ได้แก่ พัฒนาการทางด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม (ฉลองรัฐ อินทรีย์, 2522:141-150)

1. ด้านร่างกาย เด็กในช่วงอายุ 6 ปีขึ้นไป อัตราการเจริญเติบโตจะช้าลงอย่างสม่ำเสมอ การเปลี่ยนแปลงทางร่างกายไม่รวดเร็ว และเห็นได้ถนัดเหมือนวัยทารกหรือวัยเด็กเล็ก วัยนี้ร่างกายของเด็กจะขยายออกทางส่วนสูงมากกว่าส่วนกว้าง โดยเฉลี่ยเด็กหญิงจะโตเร็วกว่าเด็กชาย และรูปร่างเปลี่ยนเข้าสู่ระยะการเป็นผู้ใหญ่

2. ด้านสติปัญญา เด็กจะมีพัฒนาการทางสติปัญญาอันเกิดจากความเจริญเติบโตทางสมอง มีพัฒนาการด้านภาษาอย่างรวดเร็ว รู้คำศัพท์เพิ่มมากขึ้น สามารถใช้ภาษาแสดงความรู้สึกได้เป็นอย่างดี มีความสนใจด้านจริยธรรม ความถูกต้อง มีความรับผิดชอบ และมีประสบการณ์มากขึ้นจากกิจกรรมเสริมทั้งหลาย

3. ด้านจิตใจหรืออารมณ์ เด็กจะยังคงต้องการความรัก ความอบอุ่น มั่นคงปลอดภัย ความเอาใจใส่จากพ่อแม่หรือผู้เลี้ยงดูตน รวมทั้งครูและเพื่อน ๆ เด็ก ๆ เห็นความสำคัญของครูมากกว่าเพื่อน ฉะนั้นการเข้าโรงเรียนของเด็กจึงเป็นช่วงของการปรับตัวจากประสบการณ์เก่าให้เข้ากับประสบการณ์ใหม่ เช่น ครู บทเรียน สถานที่และระเบียบวินัย เป็นวัยแห่งการพัฒนาจิตใจ เพื่อรองรับประสบการณ์ใหม่ ๆ จากสังคม

4. ด้านสังคม เด็กวัยประถมศึกษาจะมีความสนุกสนานแบบเด็ก ๆ พร้อมกับมีความรับผิดชอบแบบผู้ใหญ่ เด็กจะมีสังคมแยกออกไปเป็นส่วนเฉพาะของตน มีลักษณะการเล่น มีกฎเกณฑ์ และความเชื่อมั่นเป็นของตนเอง มีความเป็นอิสระ เด็กจะเปลี่ยนความคิดจากตนเองที่เป็นจุดรวมของสิ่งต่าง ๆ ไปสู่การมีความคิดว่า ตนเองนั้นแท้จริงเป็นเพียงส่วนประกอบของสิ่งทั้งหลาย เขาจะคิดถึงตนเองน้อยลง และสามารถมองตนเองได้อย่างชัดเจนขึ้น ลักษณะสำคัญที่สุดของวัยนี้ คือการเข้าร่วมกลุ่ม ไม่นิยมเล่นคนเดียว ความสำคัญของกลุ่มเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนบุคลิกภาพของเด็ก

ฉะนั้น การจัดการประถมศึกษา นอกจากจะเข้าใจลักษณะของเด็กในวัยนี้แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาศักยภาพให้ได้รับการพัฒนาจนบรรลุถึงศักยภาพสูงสุด ตามสภาพของแต่ละบุคคลอีกด้วย

หลักการจัดการประถมศึกษา

จากการที่การจัดการประถมศึกษา เป็นการดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียน ได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้และความสามารถพื้นฐาน และให้สามารถคงการอ่านออก เขียน คำนวณได้นั้น ได้มีการกำหนดหลักการในการจัดการ ประถมศึกษาไว้ ดังต่อไปนี้ (บันลือ พฤษวัน, 2525, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ, 2529, สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533)

1. การจัดการประถมศึกษาจะต้องเสริมสร้างความรู้พื้นฐาน ทักษะ และประสพ- การณ์ให้แก่เด็ก ทั้งนี้การศึกษาชั้นประถมศึกษาเป็นการศึกษาเพื่อปวงชน ซึ่งจะต้องจัดให้แก่ เด็กทุกคนอย่างทั่วถึง
2. การจัดการประถมศึกษา จะต้องเป็นระบบที่ให้ความรู้และสร้างเสริมความ สามารถในการพึ่งตนเองและพัฒนาตนเองได้ในชุมชน บนพื้นฐานของครอบครัวชุมชน และ บริบททางสังคม ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการ ของท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะต่างกัน
3. การจัดการประถมศึกษา จะมีได้จำกัดอยู่แต่ในระบบโรงเรียนเท่านั้น แต่จะ ต้องจัดในลักษณะของการบูรณาการ และผสมผสานไปกับการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการจัด การศึกษาในลักษณะของเครือข่ายการเรียนรู้
4. การจัดการประถมศึกษา จะต้องมีโอกาสในการจัดการศึกษา แต่อยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
5. การจัดการประถมศึกษา จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับภาระ และมีส่วนในการจัดการศึกษา เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรร่วมกัน

สภาพปัจจุบันของเด็กวัยประถมศึกษา

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีจำนวนประชากรเด็กอยู่ถึงร้อยละ 33 ของประชากรทั้งประเทศ โดยจากการคาดประมาณประชากรเด็กของประเทศไทยของกองวางแผนทรัพยากร-มนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2529) โดยใช้ข้อมูลสมมติภาวะเจริญพันธุ์ระดับปานกลาง พบว่าจำนวนประชากรเด็กของประเทศไทยกลุ่มอายุ 0-4 ปี, 5-9 ปี และ 10-14 ปี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) มีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรเด็กจำแนกตามอายุและเพศ รายปีในช่วง พ.ศ. 2535-2539
ทั่วราชอาณาจักร

หน่วย : พันคน

กลุ่มอายุ	2535	2536	2537	2538	2539
ชาย					
0-4	3,076	3,038	3,005	2,977	2,965
5-9	3,189	3,172	3,151	3,126	3,081
10-14	3,181	3,190	3,194	3,193	3,184
รวม	9,446	9,400	9,350	9,296	9,230
หญิง					
0-4	2,980	2,941	2,906	2,876	2,861
5-9	3,117	3,098	3,076	3,048	3,000
10-14	3,109	3,124	3,132	3,133	3,121
รวม	9,206	9,163	9,113	9,057	8,982
รวมทั้งสิ้น	18,652	18,563	18,463	18,353	18,212

ที่มา ปรับปรุงจากประมาณการของกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2529

จากตารางที่ 1 การประมาณการประชากรเด็กของกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าประชากรเด็กโดยส่วนรวมมีแนวโน้มลดลง โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2535-2539 ประชากรเด็กทั้งชายและหญิงอายุ 0-4 ปี และ 5-9 ปี ลดจำนวนลงไปเรื่อย ๆ ส่วนประชากรเด็กทั้งชายและหญิงอายุ 10-14 ปี จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และจะลดลงใน พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 7

สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งใน พ.ศ. 2534 เป็นมหานครที่มีประชากรรวม 5,546,937 คน มากเป็นอันดับที่ 24 ของโลก (Population Crisis Committee, 1990 อ้างถึง ในกรุงเทพมหานคร, 2534:27) มีประชากรเด็กอายุ 0-14 ปี รวมทั้งสิ้น 1,378,377 คน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรเด็กในกรุงเทพมหานครจำแนกตามช่วงอายุ

ช่วงอายุ	ชาย	หญิง	รวม
0-4	217,347	205,137	422,484
5-9	232,659	220,132	452,791
10-14	257,823	245,279	503,102
รวม	707,829	670,548	1,378,377

ที่มา สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากตารางที่ 2 พบว่าประชากรเด็ก ในกรุงเทพมหานครจำนวนทั้งสิ้น 1,378,377 คน โดยประชากรกลุ่มอายุ 10-14 ปี มีอัตราส่วนสูงสุดทั้งชายและหญิง และโดยภาพรวมจำนวนประชากรเด็กทั้งในกรุงเทพมหานคร และภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีจำนวนทั้งสิ้น ถึง 18,652,000 คน เด็กเหล่านี้แม้ส่วนใหญ่จะอยู่ในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมที่ดี แต่พบว่ายังมีเด็กอีกจำนวนหนึ่งประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ทั้งที่มีสาเหตุจากตัวเด็กเองและจากสภาพแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถพัฒนาสภาพจิตใจ ร่างกาย สติปัญญา และสังคมให้ทัดเทียมกับบุคคลทั่วไปได้ เราเรียกเด็กกลุ่มนี้ว่า เด็กด้อยโอกาส

ความหมายและลักษณะของเด็กด้อยโอกาส

คำว่า เด็กด้อยโอกาส มีการให้คำจำกัดความและมีการใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกันออกไป ส่วนใหญ่คำที่นิยมใช้กัน ได้แก่ เด็กด้อยโอกาส เด็กในภาวะยากลำบาก และเด็กพิเศษ หรือเด็กนอกระดับ

องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF, 1989:23) ได้ให้ความหมายของคำว่าเด็กด้อยโอกาสว่า หมายถึงเด็กซึ่งอยู่ในสภาพที่เป็นปัญหาสังคม เช่น เด็กพิการ เด็กที่มาจากครอบครัวยากจน เด็กที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือในชุมชนแออัด และเด็กที่ต้องอพยพย้ายถิ่นตามพ่อแม่ ความด้อยโอกาสของเด็กเหล่านี้ครอบคลุมทั้ง เรื่องของการศึกษา สภาพแวดล้อม ภาษา วัฒนธรรมและโอกาสในการได้รับบริการ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2534:5) ได้ให้ความหมายว่า เด็กด้อยโอกาสหมายถึงเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่ได้รับการพัฒนาตามเกณฑ์สภาวะความต้องการพื้นฐานและบริการสำหรับเด็ก

วิเชียร เกตุสิงห์ (2531:7) ได้ให้ความหมายว่าเด็กด้อยโอกาสหมายถึงเด็กที่ไม่มีโอกาสได้รับบริการหรือได้รับการศึกษาปกติซึ่งรัฐพึงจัดให้

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (2533:2) ได้ให้ความหมายว่า เด็กในภาวะยากลำบาก หมายถึงกลุ่มเด็กที่ประสบกับปัญหาและต้องการความช่วยเหลือจากสังคมเป็นพิเศษอย่างมาก เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

เกรียง กิริติกร (2520) ได้ให้ความหมายว่าเด็กพิเศษหรือเด็กนอกระดับ หมายถึงเด็กนอกระดับปกติ อาจจะนอกระดับทางร่างกาย นอกระดับทางสมอง และจิตใจ นอกระดับทางเศรษฐกิจและสังคม เด็กนอกระดับทางร่างกายได้แก่ เด็กตาบอด เด็กหูหนวก เด็กพิการทางแขนขาและลำตัว เด็กนอกระดับทางสมองและจิตใจ ได้แก่ เด็กปัญญาอ่อน เด็กเรียนช้า เด็กสมองพิการ เนื่องจากอัมพาต เด็กนอกระดับทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ เด็กขาดแคลน เด็กห่างไกลคมนาคม เด็กกำพร้าที่ขาดพ่อขาดแม่ ขาดผู้อุปการะตั้งแต่เยาว์วัย และเด็กซึ่งเป็นบุตรของผู้ป่วย โรคเรื้อน เป็นต้น

จะนึกได้ว่าโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า เด็กด้อยโอกาสหมายถึงเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่มีโอกาสได้รับการบริการพื้นฐาน การพัฒนาหรือการศึกษาตามปกติซึ่งรัฐพึงจัดให้

ลักษณะของเด็กด้อยโอกาสสามารถแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับมุมมองสภาพปัญหาและเป้าหมายของแต่ละหน่วยงานได้แก่

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2534:5-6) ได้กำหนดลักษณะของเด็กด้อยโอกาสเป็น 3 ประเภทตามสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมและความเร่งด่วนของปัญหา ดังนี้

1. เด็กถูกทอดทิ้ง
2. เด็กเร่ร่อน
3. เด็กทำงาน

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (2533:2-3) ได้จำแนกลักษณะของเด็กด้อยโอกาสในความหมายของเด็กในภาวะยากลำบาก ดังนี้

1. เด็กถูกละเมิดสิทธิ เป็นกลุ่มที่ขาดโอกาสในการพัฒนา และดำรงชีวิตอยู่ในสังคมในสถานภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป รวมทั้งถูกระทำการในลักษณะของการละเมิดสิทธิที่เด็กพึงได้รับอีกด้วย โดยแบ่งเป็น

1.1 เด็กถูกทารุณ หมายถึงเด็กที่ถูกทำอันตรายหรือคุกคามต่อสุขภาพหรือสวัสดิภาพโดยบุคคลอื่น ด้วยการทำให้บาดเจ็บทั้งทางร่างกายและจิตใจ ด้วยการกระทำทารุณทางเพศ

1.2 แรงงานเด็ก หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งทำงานโดยได้รับค่าตอบแทนในการทำงานหรือไม่ก็ตาม ในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการผลิต พาณิชยกรรมและบริการ และงานขนส่ง

1.3 โสเภณีเด็ก หมายถึงเด็กทั้งหญิงและชายที่มีอายุ 15 ปีและต่ำกว่า ซึ่งประกอบอาชีพหารายได้จากกาให้บริการทางเพศ

1.4 เด็กถูกข่มขืน หมายถึงเด็กอายุ 15 ปี และต่ำกว่าที่ถูกกระทำอาชญากรรมที่กระตุ้นพฤติกรรมทางเพศ หรือมีแนวโน้มไปในเรื่องเพศ ซึ่งผู้กระทำนั้นกระทำอย่างบังคับ มีแนวชู้เช็ดต่อเด็ก เพื่อให้เด็กตอบสนองความต้องการทางเพศของตน โดยเด็กนั้นไม่ยินยอม

2. เด็กถูกปล่อยปละละเลย อันเป็นเด็กกลุ่มที่เสียเปรียบและขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาตามวัย ตลอดจนเป็นกลุ่มเด็กที่สังคมมักไม่ค่อยให้ความสนใจ หรือเอาใจใส่ดูแลเท่าที่ควร โดยแบ่งเป็น

- 2.1 เด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจนมาก
- 2.2 เด็กถูกทอดทิ้งและเด็กกำพร้า
- 2.3 เด็กเร่ร่อน
- 2.4 เด็กถูกรรรมกรก่อสร้าง
- 2.5 เด็กในสลัม
- 2.6 เด็กชนกลุ่มน้อย

3. เด็กประพฤติตนไม่สมควร ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะของตัวเด็ก สภาพปัญหาทางครอบครัว รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางสังคมของสังคมเมือง ซึ่งมีส่วนทำให้เด็กเหล่านี้มีการกระทำหรือความประพฤติที่ไม่ถูกต้อง หรือเบี่ยงเบนจากหลักเกณฑ์ของสังคม และอาจส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาทางสังคมได้ในที่สุด ประกอบด้วย

- 3.1 เด็กติดยาเสพติดและสารระเหย
- 3.2 เด็กมั่วสุมในสถานบริการและสถานเริงรมย์
- 3.3 เด็กตั้งครรภ์นอกสมรส
4. เด็กพิการทางกายและสติปัญญา ได้แก่
 - 4.1 เด็กที่มีความบกพร่องทางการเห็น
 - 4.2 เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน
 - 4.3 เด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย
 - 4.4 เด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา

กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา (2534) ได้จำแนกลักษณะของเด็กด้อยโอกาสออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. เด็กพิการ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการศึกษาพิเศษ ได้แก่
 - 1.1 เด็กตาบอด

- 1.2 เด็กหูหนวก
- 1.3 เด็กปัญญาอ่อน
- 1.4 เด็กร่างกายพิการ และเด็กเจ็บป่วยเรื้อรัง
2. เด็กด้อยโอกาส ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการศึกษาสงเคราะห์ได้แก่
 - 2.1 เด็กในชุมชนแออัด
 - 2.2 เด็กชาวเขา
 - 2.3 เด็กชาวเรือ เด็กชาวเล
 - 2.4 เด็กในชนบทห่างไกล หรือท้องถิ่นทุรกันดาร
 - 2.5 เด็กกำพร้าหรือขาดผู้อุปการะ
 - 2.6 เด็กที่เป็นบุตรหลานผู้ได้รับภัยคุกคาม
 - 2.7 เด็กที่เป็นบุตรหลานผู้ป่วยโรคเรื้อรัง

คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและเลี้ยงดูเด็ก (2535:13-16) จำแนกลักษณะของ เด็กด้อยโอกาสซึ่งมีปัญหาด้านสวัสดิภาพและสิทธิพื้นฐาน ดังนี้

1. เด็กถูกทอดทิ้ง
2. เด็กเร่ร่อน
3. เด็กพิการทางร่างกายและสติปัญญา
4. เด็กถูกทารุณ
5. เด็กไทยอพยพย้ายถิ่น
6. เด็กไร้สัญชาติ
7. โสเภณีเด็ก
8. เด็กถูกใช้แรงงาน

อุ้นตา นพคุณ (2532:22) กล่าวถึงปัญหาของเด็กประเภทต่าง ๆ ซึ่งสามารถจำแนกเป็นเด็กด้อยโอกาสตามลักษณะของปัญหาได้ ดังนี้

1. เด็กที่มีสุขภาพกาย โภชนาการ และสุขภาพจิตไม่ดี ได้แก่การตายของทารก และสาเหตุการติดโรคต่าง ๆ เด็กทุพพลภาพ เด็กปัญญาอ่อน เด็กทุพโภชนาการ เด็กถูกทารุณกรรม เด็กที่มีสุขภาพจิตไม่ดี

2. เด็กที่ขาดการส่งเสริมและขาดการคุ้มครอง การพัฒนาการทางสติปัญญา การศึกษา และความรู้ขั้นพื้นฐานในการประกอบอาชีพ ได้แก่ เด็กที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน เด็กที่ล้มหนังสือ ออกกลางคัน ตกซ้ำชั้น เด็กที่ถูกใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม และในภาคเกษตรกรรม

3. เด็กที่ขาดผู้อุปการะ และไร้ที่พึ่ง ได้แก่ เด็กกำพร้า บุตรบุญธรรม เด็กออเมรี-เซียน เด็กเร่ร่อน

4. เด็กที่มีปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ เด็กที่กระทำผิดกฎหมาย เด็กที่เป็นโสเภณี เด็กติดยาเสพติด เด็กที่ถูกข่มขืน

วิเชียร เกตุสิงห์ (2531:7-17) ได้แบ่งกลุ่มเด็กด้อยโอกาสออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ

ดังนี้

1. กลุ่มที่มีความบกพร่องทางร่างกาย หรือจิตใจ หรือคนพิการ
2. กลุ่มชาวไทยที่มีวัฒนธรรมต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้แก่
 - 2.1 กลุ่มชาวไทยภูเขา
 - 2.2 กลุ่มชาวไทยเชื้อสายเขมร ส่วย เยอ
 - 2.3 กลุ่มชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม
3. กลุ่มที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และผู้ที่อยู่ในชนบทห่างไกล ได้แก่
 - 3.1 กลุ่มที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด
 - 3.2 กลุ่มอพยพหรือมีที่อยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง
 - 3.3 กลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลและมีฐานะยากจน

จะเห็นได้ว่าการจัดประเภทตามลักษณะของเด็กด้อยโอกาสดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ตามสภาพการมองปัญหาของแต่ละหน่วยงาน นั่นคือ การกำหนดประเภทจะเป็นไปตามลักษณะของปัญหา ตามพื้นที่ หรือมีลักษณะที่ผสมผสานกัน

จากภาพรวมเด็กด้อยโอกาสดังกล่าว เมื่อนำเฉพาะเด็กด้อยโอกาสในกรุงเทพมหานคร จะพบได้ว่ามีสภาพปัญหาที่คล้ายคลึงกันกับเด็กด้อยโอกาสส่วนใหญ่ของประเทศ และในขณะเดียวกันก็มีปัญหาเฉพาะ ซึ่งเกิดจากสภาพปัญหาของกรุงเทพมหานครเอง ซึ่งมีปัญหาสำคัญ ๆ พอสรุปได้ ดังนี้ (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2534:60-64)

1. ปัญหาจำนวนประชากร และการโยกย้ายของประชากรเข้ากรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง
2. ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม
3. ปัญหาการคมนาคมขนส่ง
4. ปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดอื่น ๆ และระหว่างคนในกรุงเทพมหานครเอง
5. ปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม เช่น การขาดโอกาสทางการศึกษา สาธารณสุข ปัญหามลภาวะ และการแตกสลายของระบบครอบครัวในสังคมไทย

ทั้งนี้สามารถจำแนกเด็กด้อยโอกาส ในกรุงเทพมหานคร ตามลักษณะของปัญหาและพื้นที่ของกลุ่มเด็กด้อยโอกาสออกได้เป็น 5 กลุ่มย่อย ได้แก่

1. เด็กพิการ
2. เด็กในชุมชนแออัด
3. เด็กกำพร้าหรือถูกทอดทิ้ง
4. เด็กเร่ร่อน
5. เด็กถูกรกรรกรก่อสร้าง

โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาพอสังเขป ดังนี้

เด็กพิการ

สภาพปัญหา

เด็กพิการ ได้แก่ เด็กที่มีความบกพร่องด้านร่างกายหรือด้านสติปัญญาจนไม่สามารถปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน ศึกษาเล่าเรียนและกระทำกิจกรรมเช่นคนปกติ เป็นเด็กด้อยโอกาสที่ต้องการ การช่วยเหลือทั้งจากหน่วยงานของรัฐและเอกชน เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ตามอัตภาพ ไม่เป็นภาระของสังคมเกินไป หน่วยงานของรัฐบาล เช่น สถานสงเคราะห์ คนพิการประเภทต่าง ๆ ของกรมประชาสงเคราะห์ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ องค์การเอกชนต่าง ๆ มูลนิธิและสมาคมต่างก็ให้ความสนใจที่จะช่วยเหลือแก่คนพิการเหล่านี้ โดยพยายามศึกษาถึงจำนวนและสภาพปัญหาต่างๆ เพื่อกำหนดแนวทางในการให้การศึกษ

จากข้อมูลล่าสุดของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งสำรวจเมื่อ พ.ศ. 2524 (อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2530:77-78) พบว่ามีคนพิการทั่วประเทศ 367,540 คน คิดเป็นร้อยละ 0.79 ของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยจำนวนคนพิการทั่วประเทศ จำแนกตามประเภทของคนพิการ ดังนี้

จิตเจริญล่าช้า	60,630 คน	คิดเป็นร้อยละ	0.12	ของประชากร
ตาบอด	49,210 คน	คิดเป็นร้อยละ	0.10	ของประชากร
หูหนวกและ/หรือใบ้	63,450 คน	คิดเป็นร้อยละ	0.13	ของประชากร
อัมพาต	87,590 คน	คิดเป็นร้อยละ	0.18	ของประชากร
แขนหรือขาขาด	25,850 คน	คิดเป็นร้อยละ	0.05	ของประชากร
อื่นๆ (เช่นลมชัก ชาลิ้น)	104,120 คน	คิดเป็นร้อยละ	0.21	ของประชากร

ทั้งนี้จะเป็นเด็กพิการ จำแนกตามช่วงอายุ ดังนี้

อายุ 0-6 ปี	คิดเป็นร้อยละ	10.04	ของคนพิการทั้งหมด
อายุ 7-10 ปี	คิดเป็นร้อยละ	8.52	ของคนพิการทั้งหมด
อายุ 11-14 ปี	คิดเป็นร้อยละ	9.93	ของคนพิการทั้งหมด

สาเหตุของปัญหา

1. สาเหตุทางพันธุกรรม ซึ่งเป็นการถ่ายทอดจากบรรพบุรุษ เช่น ความผิดปกติโครโมโซม เป็นต้น
2. สาเหตุทางความเจ็บไข้ได้ป่วย เช่น การที่แม่เป็นหัดเยอรมันในระหว่างตั้งครรภ์ การติดเชื้อกามโรคในระหว่างคลอด การเป็นโรคโปลิโอ หูน้ำหนวก เป็นต้น
3. ครอบครัวยังมีฐานะยากจน แม่ขาดสารอาหารในระหว่างตั้งครรภ์ ส่งผลต่อการเจริญเติบโตของทารกในครรภ์ รวมทั้งแม่ที่ติดยาเสพติด สุราและบุหรี่ ซึ่งอาจทำให้เกิดการพิการได้
4. อุบัติเหตุต่าง ๆ เช่น การหกล้ม การพลัดตกจากที่สูง อุบัติเหตุจากเครื่องจักร รถยนต์ ฯลฯ

เด็กในชุมชนแออัด

สภาพปัญหา

ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและขาดทรูคโตรม ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้อาศัยและเป็นชุมชนที่มีปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2531)

สำหรับข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าในปี พ.ศ. 2533 มีจำนวนชุมชนแออัด 981 แห่ง มีประชากร 946,839 คน รวม 212,773 ครอบครัว และมีบ้านเรือน 147,677 หลังคาเรือน (กรุงเทพมหานคร, 2534:58)

ปัญหาของเด็กในชุมชนแออัด เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากสภาพปัญหาทั่วไปในชุมชนแออัดนั่นเอง จากการสำรวจ ข้อมูล ปัญหาชุมชน เป้าหมายของ กทม. พ.ศ.2532 ของกองนโยบายและแผน 2 สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2532) จากชุมชนแออัด 77 แห่ง ใน 20 เขต ของกรุงเทพมหานคร และข้อมูลของกรมประชาสัมพันธ์ พบว่าปัญหาหลักในชุมชนแออัด ได้แก่

1. ปัญหาด้านเศรษฐกิจในแต่ละครัวเรือน
2. ปัญหาด้านสภาพแวดล้อม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ยังไม่ดีพอ
3. ปัญหาด้านสังคมและสวัสดิการทางสังคม ตลอดจนการขาดหลักฐาน เอกสารทางราชการ เช่น สูติบัตร บัตรประชาชน ทะเบียนบ้านมีไม่ครบ ประชาชนมีความรู้น้อย หรือขาดการศึกษา
4. ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เนื่องมาจากสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ ภาวะโภชนาการต่ำกว่ามาตรฐาน
5. ปัญหาด้านคุณภาพชีวิต ชุมชนแออัดเป็นแหล่งอบายมุข ได้แก่การพนัน ยาเสพติด มีการใช้ความรุนแรงในการตัดสินปัญหา ทำให้ความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินน้อย

สาเหตุของปัญหา

1. แหล่งชุมชนแออัดเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการอพยพย้ายถิ่นของคนชนบทเข้าสู่เมือง เนื่องจากต้องการหางานทำเป็นส่วนใหญ่ และรองลงมาคือต้องการสวัสดิการและบริการจากรัฐ อีกส่วนหนึ่งคือ สาเหตุจากความยากจน ต้องการที่อยู่อาศัยราคาถูก ซึ่งหาได้ง่ายในชุมชนแออัด จึงทำให้ชุมชนมีความแออัดมากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดปัญหาด้านสภาพแวดล้อมและด้านสาธารณสุขอีกด้วย
2. ความไม่มั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัย จากปัญหาการไล่ที่และความยากจน ก่อให้เกิดภาวะความตึงเครียดและความกดดันด้านจิตใจ เกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ประชาชนขาดความมั่นใจต่อสถานะความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของตนเอง
3. เด็กและเยาวชนขาดการศึกษา ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุของความยากจน การไม่มีหลักฐานของทางราชการ เช่น ทะเบียนบ้าน สูติบัตร เป็นต้น ซึ่งเด็กและเยาวชนกลุ่มนี้อาจประสบปัญหาเรื่องคุณภาพชีวิต ไร้การศึกษา เป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาต่อสังคมต่อไป เมื่อพวกเขาเติบโตขึ้นในภายภาคหน้า ทั้งปัญหาอาชญากรรม โสเภณี การติดยาเสพติดและโรคร้ายแรง เช่น โรคเอดส์ และกามโรค เป็นต้น

เด็กกำพร้าหรือถูกทอดทิ้ง

สภาพปัญหา

จากการที่โครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนแปลงไป จากประเทศเกษตรกรรมเป็นกึ่งเกษตรอุตสาหกรรม จากสังคมชนบทสู่สังคมเมือง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันครอบครัว จากครอบครัวขยายเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น และจากผลของการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจอย่างไม่ได้สัดส่วนกับการพัฒนาสังคม ทำให้สภาพปัญหาทางสังคมในด้านต่าง ๆ ได้ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ในขณะเดียวกัน การขยายตัวของจำนวนประชากรได้เพิ่มมากขึ้น จำนวนครอบครัวก็เพิ่มขึ้น สถิติการหย่าร้างก็เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน คือ ในปี 2530 มีสถิติการหย่าร้างทั่วประเทศ 31,068 ราย ในปี 2531 เพิ่มขึ้นเป็น 33,344 ราย หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.3 และในปี 2532 เพิ่มเป็น 40,875 ราย หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.6 ซึ่งตัวเลขนี้ไม่ได้รวมจำนวนครอบครัวที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสที่มีการหย่าร้างกัน และครอบครัวที่ประสบปัญหา แต่ไม่ได้หย่าร้างกัน ซึ่งมีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก (สำนักงานคณะกรรมการ

ส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2533:41) จากปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อเด็กที่อยู่ในครอบครัว และปัญหาหนึ่งซึ่งปรากฏให้เห็นชัด คือ ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง และเด็กกำพร้า เด็กกำพร้า นั้น แยกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) กำพร้าแท้ ไร้ที่พึ่งโดยสิ้นเชิง ขาดบิดามารดา ญาติพี่น้อง (2) กำพร้าบิดามารดาแต่ยังมีญาติพี่น้อง และ (3) กำพร้าเทียม เป็นเด็กที่ยังคงมีบิดามารดาแต่ขาดการตอบสนองอย่างเพียงพอในเรื่องความต้องการด้านความรัก และความอบอุ่นจากบิดามารดา

สำหรับในปี 2531 มีเด็กที่ได้รับการสงเคราะห์ทั้งสิ้น 15,077 คน โดยอยู่ในสถานสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ 5,641 คน ส่วนภาคเอกชนนั้น ได้ให้บริการแก่เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือเด็กกำพร้า 9,436 คน และข้อมูล จากสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและเอกชนจำนวน 26 แห่ง ในระหว่างเดือนพฤษภาคม-สิงหาคม 2533 มีเด็กกำพร้าจำนวน 1,673 คน เป็นเด็กในสถานสงเคราะห์เอกชน จำนวน 404 คน เป็นเด็กในการดูแลของภาครัฐบาล 1,269 คน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2533 : 42)

สาเหตุของปัญหา

สาเหตุของเด็กถูกทอดทิ้งและเป็นเด็กกำพร้า นั้น แยกออกได้ ดังนี้

1. ครอบครัวแตกแยก เนื่องจากการหย่าร้าง แยกกันอยู่ หรือ ละทิ้งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
2. ครอบครัวมีฐานะยากจน มีลูกมาก มีหัวหน้าครอบครัวเพียงคนเดียว
3. หัวหน้าครอบครัว หรือสมาชิกครอบครัว เป็นโรคติดต่อเรื้อรัง ติดยาเสพติด พิกัด ต้องโทษจำคุก
4. สมาชิกในครอบครัว ขาดความผูกพันและความเข้าใจซึ่งกันและกัน
5. มารดาตั้งครรภ์เมื่ออายุน้อย หรือขณะกำลังศึกษา
6. มารดาถูกข่มขืน หรือตั้งครรภ์กับคนในครอบครัว
7. ภัยของสงคราม หรือภัยจากธรรมชาติ

เด็กเร่ร่อน

สภาพปัญหา

เด็กเร่ร่อน ได้แก่ เด็กที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน เร่ร่อนในที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น ตลาด วัด ที่พักผู้โดยสารรถเมล์ ซ้างถนน ฯลฯ ยังชีพเพื่อให้สามารถอยู่รอดไปวัน ๆ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ขอดทาน รับจ้างล้างจาน เก็บขวดและเศษเหล็กขาย เป็นต้น ชีวิตของเด็กเร่ร่อน จึงเป็นชีวิตที่ขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน และมีโอกาสที่จะเสี่ยงต่อการกระทำความผิดได้มาก เช่น มีโอกาสที่จะติดยาเสพติด เป็นขโมย หรือตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มมิจฉาชีพได้ง่าย

ปัจจุบันยังไม่มีตัวเลขสถิติเกี่ยวกับจำนวนเด็กเร่ร่อนทั่วประเทศระบุไว้อย่างชัดเจน จากรายงานของกรมประชาสงเคราะห์แจ้งว่า ในปี 2530 มีเด็กในสถานสงเคราะห์ 25 แห่ง เป็นจำนวน 10,534 คน ซึ่งเป็นข้อมูลรวมของเด็กทุกประเภท ที่ได้รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ทั้งหมด แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะจำนวนเด็กเร่ร่อนแล้ว จะพบว่า มีเด็กได้รับการสงเคราะห์อยู่ในสถานแรกรับเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ 4 แห่ง และอยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก 2 แห่ง จำนวน 2,933 คน (กรมประชาสงเคราะห์, 2530)

เด็กเร่ร่อนส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนหนังสือ หรือได้เรียนแต่ไม่จบชั้นประถมศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น การอพยพเร่ร่อนตามครอบครัวทำให้เด็กไม่มีโอกาสได้รับการศึกษา พ่อแม่ด้อยการศึกษาและไม่สนใจเอาใจใส่ต่อเด็ก รวมทั้งสติปัญญาความสามารถของเด็กเอง สิ่งเหล่านี้ทำให้ระดับการศึกษาของเด็กเร่ร่อนค่อนข้างต่ำ ปัจจุบันมีการย้ายถิ่นของประชากรจากเขตชนบทเข้าสู่เขตเมืองมากขึ้น ทำให้เด็กเข้ามาอยู่ในเมืองมากตามไปด้วย พบว่าปี 2530 มีเด็กและเยาวชนอยู่ในเขตเมืองร้อยละ 24.29 ของเด็กและเยาวชนทั้งหมด ปี 2531 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24.69 และเมื่อพิจารณาจากแนวโน้มของการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าเขตเมืองมากขึ้นตามลำดับ จึงคาดว่าใน ปี 2539 จะมีเด็กและเยาวชนในเขตเมืองร้อยละ 27.78 นอกจากนี้ ภาวะเศรษฐกิจที่บีบคั้นทำให้พ่อแม่ไม่มีเวลาอบรมเลี้ยงดูเด็ก หน้าที่การเลี้ยงดู กลายเป็นเรื่องของโรงเรียน สำหรับเด็กในครอบครัวยากจนที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบโรงเรียนได้ต้องออกมาทำงานหาเลี้ยงครอบครัว (ธรรมรักษ์ การพิศิษย์ 2535 : 12)

สาเหตุของปัญหา

สายสุรี จุติกุล (2535, 3) ได้ให้ทัศนะว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม ซึ่งส่งผลให้เป็นเหตุผลักดันให้เด็กออกมาเร่ร่อนตามถนนโดยลำพัง ได้แก่

1. การอพยพเคลื่อนย้ายถิ่นที่ทำมาหากิน โดยเฉพาะการย้ายจากชนบทมาสู่เมือง และทำให้ไม่มีที่พักอาศัยที่แน่นอน
2. การมีอาชีพที่เคลื่อนย้ายที่อยู่ เช่น อาชีพก่อสร้าง เป็นต้น
3. ช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยห่างขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง คนจนก็ยังจนอยู่ ขณะที่คนรวยรวยขึ้น
4. ทั้งหญิงและชายต้องออกทำงานเพื่อช่วยจุนเจือครอบครัว
5. ค่านิยมทางวัตถุนิยมมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้ค่านิยมอื่น ๆ เช่น ความสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิกในครอบครัว อ่อนกำลังลง
6. ความเป็นเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้สมาชิกในชุมชนต่างคนต่างอยู่ และไม่เอื้ออาทรต่อกันอย่างสังคมในชนบท

เด็กลูกกรรมกรก่อสร้าง

สภาพปัญหา

ปัญหาเด็กลูกกรรมกรก่อสร้างเกิดขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันมีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อันก่อให้เกิดการก่อสร้างอาคารสถานที่บ้านพักที่อยู่อาศัย ทั้งในย่านตัวเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร และในย่านอุตสาหกรรมอย่างมากมาย และในการก่อสร้างแต่ละแห่งจะต้องใช้แรงงาน ของกรรมกรทั้งชายและหญิงเป็นจำนวนมาก และกินเวลานานเกิน 1 ปี จากการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ในปี 2529 พบว่ามีจำนวนกรรมกรก่อสร้างประมาณ 526,400 คน กรรมกรเหล่านี้ ส่วนใหญ่อพยพมาจากถิ่นอื่นและเป็น การอพยพมาทั้งครอบครัว พ่อ แม่ ลูก ซึ่งจากการสำรวจพบว่า เด็กที่เป็นลูกกรรมกรก่อสร้างอาศัยอยู่ในแหล่งก่อสร้างมีจำนวนมากถึง 12,480 คน และในปี 2532 พบว่าในแหล่งก่อสร้างมีเด็กวัยแรกเกิด - 15 ปี จำนวนกว่า 30,000 คน (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2533 : 56) ฉะนั้นในเวลาที่ผ่านมาพบว่าจำนวนเด็กก่อสร้าง

เด็กจะถูกทอดทิ้งหรือให้อยู่กันแต่พี่ ๆ น้อง ๆ หรือไม่มีผู้ดูแลเลย จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการได้รับอันตรายจากการก่อสร้าง
2. ปัญหาการติด เชื้อและเจ็บไข้ได้ป่วย ชาติสุขนิสัยที่ดี
3. ปัญหาภาวะทุพโภชนาการ
4. ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษา
5. ปัญหาการเกิดความรู้สึกว่าเหว่ ไม่มั่นคง ชาติความอบอุ่น

สาเหตุของปัญหา

1. การย้ายถิ่นของผู้ปกครอง เพื่อเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่
2. การขาดความสนใจของพ่อแม่ ผู้ปกครองเนื่องจากไม่ให้ความสำคัญต่อการศึกษา การขาดหลักฐานสำคัญต่าง ๆ เช่น สูติบัตร ทะเบียนบ้านและการต้องย้ายแหล่งก่อสร้างอยู่เสมอ
3. นายจ้างไม่ได้เอาใจใส่หรือเห็นความสำคัญในการจัดสวัสดิการให้แก่เด็ก ๆ ในแหล่งก่อสร้าง

จากลักษณะและสภาพปัญหาของเด็กในกรุงเทพมหานครดังกล่าว จะพบว่า สามารถแบ่งเด็กออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. เด็กปกติ หมายถึง เด็กที่มีสภาพทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาเป็นปกติ รวมทั้งมีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เอื้ออำนวยให้เข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาได้
2. เด็กด้อยโอกาส หมายถึง เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา หรือ เด็กที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาปกติซึ่งรัฐพึงจัดให้ คือ
 - 2.1 เด็กพิการ ได้แก่ เด็กตาบอด เด็กหูหนวก เด็กพิการทางร่างกาย เด็กปัญญาอ่อน
 - 2.2 เด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ เด็กชุมชนแออัด เด็กกำพร้าหรือถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน เด็กลูกกรรมกรก่อสร้าง

ด้วยเหตุที่เด็กในกรุงเทพมหานคร มีลักษณะแตกต่างกันเช่นนี้ การจัดการประถมศึกษาสำหรับเด็กในกรุงเทพมหานคร จึงมิใช่การจัดการศึกษาที่มุ่งแต่จะสนองตอบต่อเด็กส่วนใหญ่เท่านั้น แต่จะต้องคำนึงถึงความต้องการและความแตกต่างระหว่างบุคคลด้วย รูปแบบของการจัดการประถมศึกษาจึงอาจต้องมีความหลากหลาย มีเป้าหมาย หรือจุดประสงค์ที่ต่างกันอย่างออกไป แต่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล สามารถสนองความต้องการของเด็กทุกกลุ่มได้อย่างแท้จริง

แนวคิดในเรื่องประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการจัดการ

ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการจัดการ

ประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นคำที่มีความสัมพันธ์กันและเกี่ยวเนื่องกับการบรรลุเป้าหมายของการทำงานในองค์การ ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพไว้ แตกต่างกันไปตามความเข้าใจของนักวิชาการต่างสาขา เช่น นักเศรษฐศาสตร์ หรือนักการเงิน จะมองประสิทธิผลขององค์การในความหมายเดียวกับผลกำไร (Profit) หรือผลประโยชน์จากการลงทุน (Return on Investment)

ภรณ์ (กิริติบุตร) มหานนท์ (2529 : 2) กล่าวว่า ประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการใช้ทรัพยากรที่หามาได้ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และรักษาระดับการปฏิบัติที่มีประสิทธิผลไว้ได้ โดยประสิทธิผลจะเป็นเครื่องตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าการจัดการในองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่

ธงชัย สันติวงษ์ (2533 : 3) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าหมายถึงความมีประสิทธิภาพหรือการทำงานที่ได้ผล โดยสามารถทำงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้

ประกอบ คูปรรัตน์ (2535 : 1) กล่าวว่าประสิทธิผลหมายถึงดีกรีของกระบวนการผลิตที่คาดหวังให้เกิดขึ้นในผลนั้น ๆ ประสิทธิภาพในการจัดโดยดูจากเป้าหมายในการผลิตนั้น ๆ

ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึงระดับของการทำงานที่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ส่วนคำว่าประสิทธิภาพ เป็นคำที่เน้นไปถึงความมีประสิทธิภาพในการทำงานให้ประสบความสำเร็จโดยปราศจากความสิ้นเปลือง มโนทัศน์ของประสิทธิภาพ มิได้หมายถึงผลผลิตเพียงอย่างเดียว แต่อาจจะมองถึงทั้งผลกำไร (Profit) ความสามารถในการผลิต (Productivity) คุณภาพชีวิตหรือความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) เป็นต้น (Goodman and Pennings, 1977)

Argyris (1964) ให้ความหมายของประสิทธิภาพว่าหมายถึงสภาวะที่สามารถเพิ่มผลผลิตโดยที่ตัวป้อนคงที่หรือลดลง หรือมีผลผลิตคงที่ โดยที่ตัวป้อนลดลง

Seashore and Yuchtman (1967) ให้ความหมายของประสิทธิภาพว่าหมายถึงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ประสิทธิภาพสูงสุดจะเกิดขึ้นเมื่อองค์การอยู่ในภาวะที่สามารถต่อรองกับสิ่งแวดล้อม ได้มากที่สุด และสามารถสรรหาทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมที่สุด

Steers and Others (1988) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพว่า เป็นความสามารถขององค์การที่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ และได้เพิ่มเติมว่า ประสิทธิภาพ องค์การที่ดีที่สุด เป็นการทำให้วัตถุประสงค์ขององค์การในสถานการณ์ใด ๆ มีความเป็นไปได้ ประสิทธิภาพองค์การในลักษณะนี้มีความหมายว่า เป็นความสามารถขององค์การที่จะดำรงอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้

ประกอบ คุปรัตน์ (2535 : 1) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึงความสัมพันธ์ในเชิงอัตราส่วนของคุณภาพและปริมาณของตัวป้อน (Inputs) และคุณภาพหรือปริมาณของผลผลิต (Outputs) ประสิทธิภาพนั้นจึงมิใช่การดูที่ผลของงานในแง่ของผลผลิตอย่างเดียว แต่ต้องดูที่ตัวป้อนด้วย

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพจึงหมายถึงความมีประสิทธิภาพหรือสมรรถภาพ ในการสามารถทำงานให้สำเร็จได้ โดยปราศจากความสิ้นเปลือง

การประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์การ

Hoy and Miskel (1982) ได้เสนอแนวทางการประเมินประสิทธิภาพขององค์การไว้ว่า การประเมินองค์การตามหน้าที่ขององค์การเป็นการประเมินทั้งวิธีการ (means) และจุดหมายปลายทาง (ends) ทั้งนี้สามารถจำแนกออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) การปรับตัว (Adaptation) ซึ่งดัชนีชี้วัดคือความสามารถในการปรับตัวและนวัตกรรม (Adaptability and Innovation) 2) การบรรลุเป้า (Goal Attainment) ซึ่งดัชนีชี้วัด ได้แก่ ความสามารถในการผลิต (Productivity) 3) การบูรณาการ (Integration) ดัชนีชี้วัด คือ ความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) และ 4) สิ่งซ่อนเร้นภายใน (Latency) ดัชนีชี้วัด คือ ความผูกพันต่อองค์การ (Organizational Commitment)

รายละเอียดของดัชนีชี้วัดมีดังนี้

1. ความสามารถในการปรับตัวและนวัตกรรม

ความสามารถในการปรับตัวให้เหมาะสมขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์การ เกณฑ์ตามรูปแบบของ Gibson Ivancevich and Donnelly (1979) เป็นเกณฑ์การวัดประสิทธิผลในระยะกลางหมายความรวมถึงความสามารถของฝ่ายบริหารขององค์การในอันที่จะรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมพอ ๆ กันกับที่เกิดขึ้นภายในองค์การเอง และให้ความเห็นว่า ความไม่มีประสิทธิผลในการบรรลุถึงผลผลิต ประสิทธิภาพ และความพอใจอาจเป็นสัญญาณว่ามีความจำเป็นต้องปรับปรุงดัดแปลงการปฏิบัติงานในด้านการบริหารและนโยบายให้เหมาะสมขึ้น หรือสภาพแวดล้อมจากการเรียกร้องผลผลิตซึ่งแตกต่างออกไปหรือให้ตัวป้อนซึ่งแตกต่างไปจากเดิมซึ่งก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง หากองค์การไม่สามารถหรือไม่สามารถปรับตัว ความอยู่รอดขององค์การก็จะอยู่ในอันตราย

Steers (1975) พบว่า เกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์การทั้งหมดนั้น ความสามารถในการปรับตัวมีความหมายที่สัมพันธ์กันอย่างมากกับความยืดหยุ่น และนวัตกรรม เป็นเกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์การมากที่สุด เป็นความสามารถขององค์การที่จะปรับเปลี่ยนการดำเนินงานด้วยพลังภายในและภายนอกที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงการปรับตัวขององค์การนั้น ฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวและการสร้างสรรค์สิ่งใหม่กับความจำเป็นที่จะสร้างความมั่นคงและ

การต่อเนื่องของการปฏิบัติการ เช่น ความสามารถในการปรับตัวของโรงเรียน อาจหมายถึง ความสามารถของครู-อาจารย์ และผู้ที่มีส่วนในการตัดสินใจ มีพลังความรู้สึกที่จะเปลี่ยนแปลง และริเริ่มนโยบายและการปฏิบัติใหม่ ๆ ตามอุปสงค์ที่เกิดขึ้น ผู้ตัดสินใจสั่งการของโรงเรียน มีความคาดหวังที่จะให้ผลการปฏิบัติงานสูง หลีกเลียงการทำลายซึ่งกันและกัน และสามารถปรับตัวเมื่อประสิทธิผลต่ำลงทั้งที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่า ความสามารถในการปรับตัวขององค์การ มีความเกี่ยวข้องกับนวัตกรรม เพราะการปรับตัวจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง จึงต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ หรือนวัตกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ดังนั้นการประเมินประสิทธิผลขององค์การในมิตินี้จึงใช้ความสามารถในการปรับตัวและนวัตกรรม

2. ความสามารถในการผลิต

การผลิต หมายถึง ความสามารถขององค์การในการผลิต ผลผลิตในปริมาณ และคุณภาพซึ่งสภาพแวดล้อมต้องการ การวัดการผลิตรวมถึงผลสำเร็จ (Profit) การขาย (Sales) จำนวนนักศึกษาที่สำเร็จออกไป จำนวนคนไข้ที่โรงพยาบาลให้การรักษา เอกสารที่ได้รับการพิมพ์จำนวนลูกค้าที่ได้ให้บริการ (Gibson, Ivancevich and Donnelly, 1979)

การผลิตมีความเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ (Efficiency) ทั้งนี้เนื่องจากการผลิต หมายถึง ความสามารถในการผลิต ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพตามที่ต้องการ ส่วนประสิทธิภาพนั้น มีรูปแบบโดยทั่วไปหมายถึง อัตราส่วน (Ratio) ของผลผลิต (Outputs) ต่อตัวป้อน (Input) หรือปัจจัยเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพรวมถึงผลตอบแทนจากการลงทุนหรือทรัพย์สิน (rate of return on capital or assets) ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit cost) ค่าสูญเสียและสูญเสียเปล่า (scrappage and waste) การใช้ทรัพยากรต่ำกว่าขีดความสามารถ (downtime) ค่าใช้จ่ายต่อนักศึกษาเป็นต้น จะเห็นว่าเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพ จะเป็นอัตราส่วน (Gibson, Ivancevich and Donnelly., 1979)

การวัดประสิทธิภาพขององค์การด้วยการวัดเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างตัวป้อนการผลิต และวัดค่าผลผลิตนั้นมากหรือน้อยกว่าเป้าหมาย ที่ได้ตั้งไว้มีดังนี้ 1) เป้าหมายที่ใช้วัดนั้นจะต้องเป็นเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การ 2) องค์การซึ่งมีเป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมาย ถ้าจะนำมาวัดเปรียบเทียบประสิทธิภาพกับอีกองค์การหนึ่งหรือหลายองค์การ จะต้องจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของเป้าหมาย แล้วจึงนำเป้าหมายที่สำคัญเท่า ๆ กันมาวัดเปรียบเทียบการบรรลุถึงเป้าหมายกันได้ มิฉะนั้นจะทำให้การวัดคลาดเคลื่อนไป นอกจากนี้ในกรณีนี้

เป้าหมายหลักขององค์การที่นำมาเปรียบเทียบกันแตกต่างกันมาก การวัดเปรียบเทียบประสิทธิภาพของทั้งองค์การอาจจะทำไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังวัดประสิทธิภาพด้วยการวัดเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างปัจจัย ซึ่งเป็นตัวบ่อนที่ใช้ในการผลิตกับผลผลิตที่ได้รับนั้น กระทำด้วยสมมุติฐานว่า จำนวนผลผลิตนั้นคงที่ แต่ถ้าผลผลิตไม่คงที่ในองค์การ เช่นงานวิจัย มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ซึ่งปัจจัยในการผลิตอยู่ในระดับคงที่ ความแตกต่างของประสิทธิภาพจะต้องวัดด้วยวิธีตรงกันข้ามกับในกรณีที่ผลผลิตคงที่ คือ จะต้องวัดที่ความแตกต่างด้านคุณภาพของผลผลิตที่ได้จากปัจจัยจำนวนต่างๆ กัน นอกจากนี้ สมมุติฐานที่สำคัญในการวัดประสิทธิภาพขององค์การ โดยการเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างตัวบ่อนกับผลประโยชน์ หรือผลผลิตที่ได้รับมากกว่าหรือน้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใดอยู่ที่ว่าความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การจะต้องมีความต่อเนื่องเป็นสมมุติฐานแรก และสมมุติฐานต่อมา ก็คือ ทรัพยากรในการผลิตมีจำกัดไม่ว่าจะเป็นในรูปของเวลา (time) พลังในการทำงาน (energy) และเงินทุน (Capital) ที่จะมาใช้ลงทุนในการปฏิบัติตามเป้าหมายล้วนมีจำกัด ดังนั้นจึงต้องพยายามบรรลุให้ถึงเป้าหมายด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นให้น้อยที่สุด แต่ถ้าสมมุติฐานเกี่ยวกับความจำกัดของทรัพยากรไม่เป็นจริง แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพก็ใช้ไม่ได้ ทั้งนี้เพราะหากทรัพยากรไม่จำกัดประสิทธิภาพก็อาจสูงที่สุดได้ด้วย การเพิ่มผลผลิตให้สูงที่สุด

จะเห็นได้ว่า ความสามารถในการผลิต เป็นการพิจารณาที่ผลผลิตและบริการขององค์การมีปริมาณและคุณภาพตามความต้องการที่กำหนด ความสามารถในการผลิตมีความเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ดังนี้

1. สมมุติฐานที่ 1 ผลผลิตคงที่ จะพิจารณาประสิทธิภาพในลักษณะของอัตราส่วนของผลผลิตต่อตัวบ่อน หรือปัจจัยเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพ เช่น ผลตอบแทนจากการลงทุน หรือทรัพย์สินค่าใช้จ่ายต่อหน่วย เป็นต้น กล่าวคือ การบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดหรือไม่
2. สมมุติฐานที่ 2 คือ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และหากมีสมมุติฐานที่ผลผลิตไม่คงที่ การพิจารณาประสิทธิภาพในลักษณะดังกล่าว จะต้องพิจารณาความแตกต่างของระดับคุณภาพของผลผลิต ดังนั้นการประเมินความสามารถในการผลิตจึงเน้นในทั้งด้านคุณภาพและประสิทธิภาพ จากการปฏิบัติงานต่าง ๆ กล่าวคือ ผลการปฏิบัติงานและการบริการที่มีคุณภาพ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด
3. ความพึงพอใจในการทำงาน

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพราะเป็นการแสดงถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในองค์การ โดยเฉพาะทัศนคติที่สัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) ได้รับความสนใจมาก

ความพึงพอใจในการทำงาน มุ่งเน้นทัศนคติของบุคลากรต่องานที่ เขาปฏิบัติ ซึ่ง Locke (1978) ให้ความหมายของความพึงพอใจในการทำงานว่า "เป็นภาวะของความพึงพอใจหรือภาวะของการมีอารมณ์ในทางบวกที่มีผลเกิดขึ้นเนื่องจากการประเมินประสบการณ์ในงานของคน ๆ หนึ่ง" ความพึงพอใจในการทำงานเป็นผลของการรับรู้ของบุคลากรว่างานของเขามีสิ่งต่าง ๆ ที่เขาคิดว่ามีความสำคัญ บางคนทำงานเพื่องานเพราะงานนั้นเป็นสิ่งซึ่งทำให้ได้มีการแสดงออกและมีคุณค่าภายในตัวของงานเอง แต่สำหรับบางคน การทำงานเป็นเพียงเครื่องมือ กล่าวคือ เป็นวิถีทางอันหนึ่ง เพื่อจะหาเงินให้มากขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงในงานมากขึ้น และมีความสุขกับการได้มีโอกาสพักผ่อนหย่อนใจ (Strauss, 1973)

ทั้งนี้ตัวแปรซึ่งส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน ดังนี้

1. ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพแวดล้อมด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ลักษณะอาชีพ สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน เทคโนโลยี งานและสภาพแวดล้อมของงาน
2. ตัวแปรด้านบุคคล ได้แก่ องค์ประกอบด้านประชากร ความสามารถ บุคลิกภาพ

Hoy and Miskel (1982) สรุปว่า แรงจูงใจในการทำงานมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน ความต้องการในการจูงใจ (Motivator) และการส่งเสริม (Hygiene) มีส่วนช่วยส่งเสริมความพึงพอใจของผู้บริหารและครู-อาจารย์ นอกจากนี้ยังพบว่า แรงจูงใจที่คาดหวังมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานของครู-อาจารย์ และบรรยากาศองค์การของโรงเรียนแบบเปิดหรือการมีส่วนร่วมสูงจะมีผลทำให้ความพึงพอใจในการทำงานของครู-อาจารย์สูงขึ้น

ภาวะผู้นำ การตัดสินใจและกระบวนการติดต่อสื่อสารมีผลต่อความพึงพอใจในการทำงานของครู-อาจารย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แบบความเป็นผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนมีผลต่อการรับรู้ของครู-อาจารย์ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและครู-อาจารย์ และคุณภาพของความเป็นผู้นำมีความสัมพันธ์กับขวัญกำลังใจของครู-อาจารย์ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและครู-อาจารย์ และความเป็นผู้นำของผู้บริหารที่มีคุณภาพ จะมีแนวโน้มให้ครู-อาจารย์มีขวัญกำลังใจสูง สำหรับการตัดสินใจ ถ้าหากครู-อาจารย์ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการสอนจะส่งเสริมความพึงพอใจในการทำงานของครู และถ้าหากครู-อาจารย์ขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของการทำให้ครู-อาจารย์ ไม่พึงพอใจในการทำงาน และคุณภาพของกระบวนการสื่อสารจะมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานของครู-อาจารย์ เนื่องจากการติดต่อสื่อสารจะทำให้ผู้ร่วมงานมีความชัดเจนในขอบเขตการทำงานมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน และตัดสินใจ จะมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานสูง

4. ความผูกพันต่อองค์การ

ความผูกพันต่อองค์การ หมายถึง ลักษณะของความสัมพันธ์ของบุคคลที่มีต่อองค์การ ซึ่งจะถูกบ่งชี้ออกมาในรูปของ 1) ความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะยังคงเป็นสมาชิกขององค์การนั้นต่อไป 2) ความเต็มใจที่จะใช้พลังอย่างเต็มที่ในการทำงานให้องค์การ และ 3) มีความเชื่ออย่างแน่วแน่และมีการยอมรับค่านิยมและเป้าหมายขององค์การ (Porter and Others, 1975) หรือ หมายถึง ทิศนคติเกี่ยวกับความจงรักภักดีของบุคลากรที่มีต่อองค์การและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้องค์การประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ความผูกพันต่อองค์การ จึงมีความหมายที่ลึกซึ้ง คือ บุคลากรมีความเต็มใจที่จะยอมสละความสุขบางส่วนของตนเองเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

แหล่งที่มาของความผูกพันต่อองค์การ

ปัจจัยที่สำคัญในอันที่จะนำไปสู่ความรู้สึผูกพันต่อองค์การประกอบด้วย (Steers, 1975)

1. ลักษณะส่วนตัวของพนักงาน รวมทั้งอายุการทำงานในองค์การ และความแตกต่างในความต้องการ เช่น ความต้องการความสำเร็จในชีวิต
2. ลักษณะงาน ความมีความหมายของงานที่ทำและโอกาสที่จะมีความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน
3. ประสบการณ์ในการทำงาน รวมถึงความน่าเชื่อถือได้ขององค์การที่ผ่านมาในอดีต ตลอดจนค่านิยมและความรู้สึกของบุคลากรที่มีต่อองค์การ

สำหรับแนวคิดในเรื่องของประสิทธิภาพในการจัดการศึกษานั้น แต่เดิมนักจะเน้นไปในเรื่องของเหตุผล การสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าและระเบียบต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ทิศนะใหม่ ๆ ทางการจัดการศึกษามองว่า การจัดการเป็นเรื่องของส่วนประกอบต่าง ๆ ที่ประกอบกันเข้าอย่างหลวม ๆ และถูกกำหนดจากพฤติกรรมความไม่แน่นอนของมนุษย์ ซึ่งไม่สามารถทำนายล่วงหน้าได้ ฉะนั้นประสิทธิภาพของการจัดการยุคใหม่ จะมีลักษณะที่ไม่มีรูปแบบที่ตายตัว (Sergiovanni and Others, 1992 : 146) แนวคิดนี้ตรงกับทิศนะของประกอบ คูปริตัน (2535) ซึ่งมองว่า การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานนั้น ไม่สามารถมีกฎเกณฑ์ตายตัวเนื่องจากประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นจากเพียงสำนักตัวคนเดียวไม่ได้ แต่เป็นผลมาจาก ปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ เพื่อนร่วมงาน ประสานสัมพันธ์กับสภาวะแวดล้อมและเป็นไปตามความเหมาะสมในสถานการณ์นั้น พร้อมนี้ได้เห็นถึงการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการทำงานว่าจะต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ประสิทธิภาพที่ต้องเน้นทั้งตัวคนและจิตใจ
2. ประสิทธิภาพอาศัยเทคโนโลยี
3. ประสิทธิภาพเกิดขึ้นจากการเตรียมการที่ดีและมุ่งมั่น
4. ประสิทธิภาพคือความไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

จากแนวคิดที่ว่า ประสิทธิภาพไม่อาจกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ตายตัวได้เอง บรรณาธิการของนิตยสาร Fortune จึงได้นำแนวคิด "ความไม่มีกฎเกณฑ์" ของ Sam Walton (อ้างถึงในประกอบ คู่ปริทัศน์ , 2535 : 7-8) มาสรุปเป็นกฎเพื่อการตรวจสอบความเป็นไปได้ในการเพิ่มประสิทธิภาพธุรกิจเอาไว้ 10 ประการ ดังนี้

1. จริงจังกับการทำงาน
2. รู้จักแบ่งปันผลประโยชน์
3. กระตุ้นให้เกิดความคิดใหม่ ๆ
4. ใช้การสื่อสารให้เป็นประโยชน์
5. ให้ความชื่นชมและชมเชยเพื่อนร่วมงาน
6. ยินดีกับความสำเร็จ
7. ใช้การฟังให้เป็นประโยชน์
8. ทำงานให้ดีกว่าคาดคิด
9. ควบคุมการใช้จ่ายอย่างมีวินัย
10. ว่ายนํ้าทวนกระแสอยู่เสมอ

เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษา จึงเป็นการเน้นการไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว หากแต่คำนึงถึงความยืดหยุ่นในการทำงาน และสามารถปรับตัวขององค์กร ตามสภาวะแวดล้อม ฉะนั้นกล่าวได้ว่า ในที่นี้ประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษา จึงหมายถึงการจัดการประถมศึกษาได้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยมีผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพ มีความประหยัด และผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในการทำงาน

ความพึงพอใจในการทำงาน

แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน

Herzberg (1959) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการทำงาน เป็นทัศนคติที่เกี่ยวกับงานเพื่อจะให้มีหนทางเพิ่มผลผลิต ลดการขาดงานและสร้างความสัมพันธ์อันดีในการทำงาน ทั้งนี้กระบวนการสร้างความพึงพอใจ จะต้องประกอบด้วย ปัจจัยที่ใช้นำรู้งจิตใจและปัจจัยที่ใช้จูงใจ ทั้งสองอย่างพร้อมกัน

Locke (1978 : 1319) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการทำงาน คือการให้การยอมรับของบุคคลต่องาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความตั้งใจในการทำงาน หรือ เห็นค่าความสำคัญในการทำงาน จนสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคลได้

จากทัศนะที่กล่าวมานั้น สรุปได้ว่า ความพึงพอใจในการทำงาน หมายถึง ทัศนคติที่เกี่ยวกับงานเพื่อจะให้มีหนทางเพิ่มผลผลิต ลดการขาดงานและสร้างความสัมพันธ์อันดีในการทำงาน ทั้งนี้กระบวนการสร้างความพึงพอใจ จะต้องประกอบด้วย ปัจจัยที่ใช้นำรู้งจิตใจและปัจจัยที่ใช้จูงใจ

แนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน ส่วนใหญ่จะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ทฤษฎีที่เน้นกระบวนการ (Process Theories) และทฤษฎีที่เน้นปัจจัย (Content Theories) ซึ่งพบว่าทฤษฎีที่เน้นปัจจัยเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับโดยแพร่หลาย เนื่องจากสามารถอธิบายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้บุคคลเกิดแรงจูงใจในการทำงานได้อย่างชัดเจน ทฤษฎีที่สำคัญของกลุ่มนี้ ได้แก่ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ มาสโลว์ (Maslow's Need Hierachy) ทฤษฎีความต้องการของอัลเคอร์เฟอร์ (ERG-Exictence Relatedness and Growth Theory) ทฤษฎีความต้องการของ แมคเคลแลนด์ (McClelland's Need Theory) และทฤษฎีการจูงใจ-ค้ำจุน (The Motivation - Hygiene Theory)

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน

การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงานเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เนื่องจากความพึงพอใจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับทัศนคติและความรู้สึกของบุคคล ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วมีความแตกต่างกัน จึงเป็นการยากที่จะสนองความต้องการของบุคคลที่เกิดขึ้นได้อย่างครบถ้วน

Herzberg, Mausner, and Snyderman (1959 : 59-83) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความพึงพอใจในการทำงาน จากกลุ่มวิศวกร จำนวน 228 คน ปัจจัยที่นำมาศึกษาคือ ปัจจัยที่เป็นทั้งลักษณะงานที่ทำ และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ได้แก่

1. ความสำเร็จ
2. การยอมรับนับถือ
3. ลักษณะงานที่ทำ
4. ความรับผิดชอบ
5. ความก้าวหน้า
6. เงินเดือน
7. โอกาสด้านความเจริญเติบโต
8. ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา
9. สถานภาพ
10. ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา
11. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน
12. วิธีการปกครองบังคับบัญชา
13. นโยบายและการบริหาร
14. สภาพการทำงาน
15. ชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัว
16. ความมั่นคงในการทำงาน

Barnard (1968 : 142-149) ได้เสนอว่า สิ่งจูงใจที่ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานของบุคคล ประกอบด้วย

1. สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ สิ่งของ หรือการเงิน โดยคำนึงถึงสิ่งที่มีความจำเป็นทางร่างกายเป็นสำคัญ เช่น อาหารและที่อยู่อาศัย เป็นต้น
2. สิ่งจูงใจที่ไม่เป็นวัตถุ เป็นส่วนของบุคคลโดยเห็นว่าคุณคนจะใช้ความพยายามที่จะทำงานเพื่อหวังชื่อเสียง เกียรติยศ อำนาจ บารมี และหวังที่จะมีตำแหน่งการงานที่ดี เป็นต้น
3. ความต้องการการมีสภาพการทำงานที่ดีมีความร่วมมือซึ่งกันและกัน
4. ความคาดหวังของบุคคลต่อประโยชน์ที่พึงได้รับจากหน่วยงานรวมถึงความรู้สึกภูมิใจ ความจงรักภักดีและการได้รับการช่วยเหลือจากองค์การ

5. ความสัมพันธ์ทางสังคมโดยไม่มี การแบ่งชั้นวรรณะ สีผิวและ เชื้อชาติ
6. การปรับสภาพให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และทัศนคติของบุคลากรซึ่งได้รับความสนใจมาจากทุกองค์การ เพราะเห็นว่าบุคคลจะไม่ให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติงานด้วยวิธีการใหม่ ๆ ซึ่งพวกเขาไม่มีความคุ้นเคยมาก่อน
7. โอกาสมีส่วนร่วมในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน
8. สภาพการร่วมกันทางสังคม ความสามัคคี ความปรองดอง ความสนิทสนมกลมเกลียว และความมั่นคงสงบสุขในสังคม

Robeaux, and Poppleton (1978 : 158-159) เสนอว่า สิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานมี 2 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะที่เกี่ยวกับงาน ได้แก่
 - 1.1 ระดับการทำงาน โดยเห็นว่า ผู้มีตำแหน่งงานอยู่ในระดับสูงเท่าใด ยิ่งมีความพึงพอใจในการทำงานมากเท่านั้น โดยมีโอกาสที่จะบรรลุความต้องการที่ดีกว่า และมีศักดิ์ศรีที่สูงกว่า
 - 1.2 เนื้อหาของงาน บุคคลจะมีความพึงพอใจในการทำงานที่ไม่ซ้ำซาก มากกว่าการทำงานที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย
 - 1.3 พฤติกรรมการบริหาร ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อการบริหารที่ยึดคนเป็นหลัก มีการพิจารณาไตร่ตรองที่ดี และเป็นประชาธิปไตยมากกว่าผู้บริหารที่ยึดงานเป็นหลัก
2. ลักษณะที่เกี่ยวกับบุคลากร ได้แก่
 - 2.1 อายุ ผลการวิจัยพบว่าอายุกับความพึงพอใจในการทำงาน มีความสัมพันธ์ต่อกัน คือ เมื่อมีวัยสูงขึ้น ความพึงพอใจในการทำงานจะมีมากขึ้นด้วย จนกระทั่งถึงวัยก่อนเกษียณอายุความสัมพันธ์จึงค่อย ๆ ลดลง
 - 2.2 ระดับการศึกษา แม้ว่าระดับการศึกษาจะมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน แต่บุคคลจะไม่เกิดความพึงพอใจในการทำงาน เมื่อตำแหน่งหรือระดับในการทำงานไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย อาจเป็นเพราะว่าเมื่อการศึกษาที่ได้รับสูงขึ้น ความคาดหวังของบุคคลอาจมีสูงขึ้นด้วย ซึ่งจะต้องการตอบสนองความคาดหวังเหล่านั้น
 - 2.3 สุขภาพจิต เช่นการแสดงความกระตือรือร้นในการทำงาน ความเครียดทางอารมณ์ ความรู้สึกต่าง ๆ และการยอมรับนับถือบุคคลอื่น เป็นต้น

โดยสรุปแล้วปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน จากการที่นักวิชาการได้ศึกษาและได้กล่าวมานั้นอยู่ในลักษณะที่เน้นทั้งลักษณะงานที่ทำและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ปัจจัยต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้พิจารณาถึงความเหมาะสมแล้วและนำมาใช้ศึกษา ประกอบด้วย 15 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. เงินเดือน หมายถึง เงินเดือนและค่าตอบแทน ความเหมาะสมของเงินเดือน และขั้นของเงินเดือน ความเหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ และความเหมาะสมในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน
2. ผลประโยชน์ ก่อกูล หมายถึง ประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน เช่น สวัสดิการต่าง ๆ การลาพัก วันหยุดต่าง ๆ การได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญ และค่าชดเชยต่าง ๆ เมื่อเจ็บป่วยหรือพิการจากการปฏิบัติงาน
3. ความมั่นคงในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความมั่นคงของตำแหน่งงานและองค์การ ความถาวรในการจ้างงาน การมีงานให้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนความรักและการให้คุณค่าแก่งานที่ปฏิบัติ
4. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน หมายถึง การได้รับความไว้วางใจ ความร่วมมือ ความเต็มใจ และความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และการมีทัศนคติที่ดีต่อกัน
5. สภาพแวดล้อมในการทำงาน หมายถึง ความเป็นสัดส่วนของอาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก บรรยากาศ ลักษณะแวดล้อมทางกายภาพ และลักษณะแวดล้อมทางสังคม
6. ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา หมายถึง ความจริงใจของผู้บังคับบัญชา ความเต็มใจรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บังคับบัญชา การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บังคับบัญชา และโอกาสในการพบปะสังสรรค์กับผู้บังคับบัญชา
7. ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์ทั้งโดยหน้าที่การงาน และโดยทางส่วนตัว การได้รับความร่วมมือ และความเต็มใจในการปฏิบัติงาน
8. การปกครองบังคับบัญชา หมายถึง การมอบอำนาจ ความยุติธรรมในการปกครองบังคับบัญชา ความสามารถและความสุขุมของผู้บังคับบัญชา
9. การนิเทศงาน หมายถึง การให้ความช่วยเหลือแนะนำ การติดตามและตรวจสอบ การส่งเสริมศักยภาพส่วนบุคคล และการใช้บทบาท ความเป็นผู้นำในการนิเทศ
10. นโยบายและการบริหารงาน หมายถึง นโยบายในการบริหารงาน การกระจาย และมอบหมายงาน การจัดระบบงานที่มีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

11. ความก้าวหน้า หมายถึง การทำงานที่ปฏิบัติได้รับการพัฒนา การให้โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งหรือระดับที่สูงขึ้น การได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถและทักษะจากการปฏิบัติงาน ตลอดจนโอกาสในการศึกษาต่อ อบรมและดูงาน
12. ความรับผิดชอบ หมายถึง ความตั้งใจ ความสำนึกในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การใช้สิทธิพลในการจูงใจและความมีอิสระในการปฏิบัติงาน
13. ลักษณะงานที่ปฏิบัติ หมายถึง ลักษณะของงานที่ส่งเสริมต่อความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำลายต่อความรู้ความสามารถ ชวนปฏิบัติไม่น่าเบื่อ มีโอกาสที่จะปฏิบัติงานได้ครบ
14. การได้รับการยอมรับนับถือ หมายถึง การได้รับการชมเชย ยกย่องเชื่อถือและไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาและบุคคลอื่น
15. ความสำเร็จในการทำงาน หมายถึง ความสำเร็จจากการปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย ตามกำหนดเวลา ความสามารถในการแก้ไขปัญหา ในการปฏิบัติงานจนสำเร็จ และมีความพึงพอใจในผลการปฏิบัติงานนั้น

การจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์และนโยบายการจัดการศึกษา

วัตถุประสงค์เป็นคำซึ่งแปลมาจากคำว่า "Objective" ซึ่งหมายถึง "Output" หรือผลงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงผลจากการปฏิบัติงาน

Etzioni (1964 : 6) กล่าวว่า วัตถุประสงค์หมายถึง จุดมุ่งหมาย หรือสภาวะในอนาคตที่องค์การมุ่งหวังเอาไว้ และพยายามที่จะให้บรรลุถึงสิ่งที่ได้มุ่งหวังไว้ดังกล่าว

Allen (1958 : 27) กล่าวว่า วัตถุประสงค์คือการกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวทางให้องค์การ และส่วนประกอบทั้งหมด พยายามกระทำให้บรรลุผล

อุทัย บุญประเสริฐ (2532 : 64-65) ให้ความหมายของคำว่าวัตถุประสงค์ว่า หมายถึง ผลงานซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงผลจากการปฏิบัติงาน เป็นผลงาน เป็นผลผลิต หรือเป็น

สิ่งที่ได้จากการปฏิบัติโดยตรง สิ่ง que แสดงถึงวัตถุประสงค์นี้ จะต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ หรือเป็นข้อความที่สามารถตีความเป็นอย่างอื่นได้

นอกจากนี้ อุกฤษฏ์ บุญประเสริฐ ยังให้ความหมายเพิ่มเติมต่อไปว่าวัตถุประสงค์จะต้องแสดงถึงผลงาน ชิ้นงาน สิ่งที่ต้องปฏิบัติ จัดทำให้เป็นผลสำเร็จเป็นผลงานที่เป็นชิ้นเป็นอัน ชัดเจน มีความจำเพาะเจาะจง วัดได้ นับได้ สังเกตได้หรือประเมินยืนยันได้อย่างแน่นอน

เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ หมายถึง ผลงานซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงผลจากการปฏิบัติงาน เป็นผลผลิตหรือสิ่งที่ได้จากการปฏิบัติโดยตรง

นโยบายการศึกษา

นโยบาย ตามความหมายของราชบัณฑิตยสถาน (2530 : 428) หมายถึง นโยบายหลัก และวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ

Longenecker and Pringle (1981 : 101) ให้คำจำกัดความว่า นโยบาย หมายถึง ข้อความทั่วไปซึ่งใช้เป็นเครื่องนำทาง สำหรับการบริหารงานต่าง ๆ

Filley and House (1969 : 160) ได้ให้ความหมายและคุณลักษณะของนโยบายไว้ 4 ประการ ว่า

1. นโยบาย คือแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานหรือการกระทำ ซึ่งช่วยกำกับและนำกิจกรรมขององค์การให้มุ่งไปสู่เป้าหมายที่ระบุไว้
2. นโยบายเป็นเครื่องช่วยจำกัดพฤติกรรม โดยมีการบรรยายความเกี่ยวกับวิธีการทำงานที่จะช่วยให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย
3. นโยบายเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจ ทั้งนี้โดยวิธีการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่แยกแยะ ให้ทราบถึงทางเลือก หรือแนวทางปฏิบัติที่ควรทำและไม่ควรทำ
4. นโยบายช่วยให้เกิดความมั่นใจ และช่วยประกันให้พฤติกรรมต่าง ๆ เป็นไปโดยมีความแน่นอนสม่ำเสมอและเป็นรูปแบบเดียวกัน อันจะเป็นพฤติกรรมที่ดี มีความถูกต้อง และเป็นประโยชน์สำหรับองค์การ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527 : 59) ได้ให้ความหมายว่า นโยบาย หมายถึง หลักการที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อมุ่งดำเนินการไปสู่จุดหมายที่ต้องการ หรือเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา นโยบายจึงเป็นสิ่งที่แนะแนวทางให้ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติไปตามนั้น

โดยนัยดังกล่าว นโยบายสามารถมองได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะที่เป็นความหมายกว้าง ซึ่งเป็นส่วนที่เป็นนโยบายระดับสูง
2. ลักษณะที่เป็นความหมายแคบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นนโยบายระดับปฏิบัติที่ต้องเจาะลึกลงไปเป็นเป้าหมายของการดำเนินการ

นโยบายการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร สามารถพิจารณาได้จากการกำหนดนโยบายในระดับกว้างของประเทศ และนโยบายเฉพาะของหน่วยงาน ได้แก่ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นโยบายและเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 8-9) ได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาไว้ว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนให้สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างสันติสุข และสามารถกำหนดการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านของประเทศ โดยเน้นการพัฒนาบุคคลใน 4 ด้าน อย่างสมดุลและกลมกลืนกัน คือ

1. ด้านปัญญา บุคคลที่ได้รับการศึกษาพึงเป็นผู้มีปัญญา คือ รู้จักเหตุและผล รู้จักแยกแยะผิดชอบชั่วดี คุณและโทษ สิ่งที่ดีควรกระทำและไม่ควรกระทำบนพื้นฐานของความจริง รู้จักแก้ไขปัญหาได้อย่างฉลาด และรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลง ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และหลากหลาย มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และไม่เรียนใฝ่รู้ เพื่อความก้าวหน้าทางความรู้ และวิทยาการต่าง ๆ รู้คุณค่าของภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของสังคมไทย และรู้จักเลือกรับวิทยาการและวัฒนธรรมจากภายนอก

2. ด้านจิตใจ บุคคลที่ได้รับการศึกษา พึงรู้จักฝึกฝนจิตใจของตนให้มีความเจริญงอกงามทางคุณธรรม ได้แก่ มีความละเอียดต่อการกระทำผิดรู้จักควบคุมตนเอง ให้ประพฤติ

ตามกรอบความถูกต้องที่ต้งาม มีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ รู้จักพอ มีสมาธิและมีความอดทนหนักแน่นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ การงานและการดำรงชีพ

3. ด้านร่างกาย บุคคลที่ได้รับการศึกษา พึงมีร่างกายที่เจริญเติบโต เหมาะสมกับวัย รู้จักดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของร่างกาย ทั้งของตนเองและสมาชิกในครอบครัว และสามารถพัฒนาสมรรถภาพของร่างกายให้เหมาะสมกับการงานและอาชีพ

4. ด้านสังคม บุคคลที่ได้รับการศึกษา พึงมีพฤติกรรมทางสังคมที่ต้งาม ทั้งในการทำงาน และการอยู่ร่วมกันในครอบครัว องค์กรและสังคม รู้จักการช่วยเหลือเกื้อกูลประโยชน์แก่กันและกัน โดยไม่เห็นแก่ตัว มีความสามารถและทักษะในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น สามารถใช้ภาษาไทยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม รวมทั้งสามารถใช้ภาษาต่างประเทศ เพื่อการติดต่อสื่อสารกับนานาประเทศได้ สามารถธำรงรักษาเอกลักษณ์ และวัฒนธรรมที่ต้งามของไทย ตระหนักและปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบที่พึงมีต่อผู้อื่น ต่อสังคม และต่อมวลมนุษยชาติ มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาและสร้างสรรค์สังคมให้มีสันติสุข รู้จักและเคารพในสิทธิและเสรีภาพของตนเอง และผู้อื่น ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี ตลอดจนร่วมส่งเสริมบทบาทของประเทศในประชาคมโลกในทางที่เหมาะสม

จากความมุ่งหมายของการจัดการศึกษาดังกล่าว ได้กำหนดให้รัฐดำเนินการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน โดยกำหนดระบบการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา โดยระดับประถมศึกษา "เป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐาน เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ และความสามารถขั้นพื้นฐานและให้สามารถงการอ่านออก เขียนและคำนวณได้" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2535 : 12)

ทั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2535 : 56-63)

วัตถุประสงค์

เพื่อให้เด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ และผู้ที่ต้งมีโอกาสทางการศึกษาได้เรียนจนจบหลักสูตรประถมศึกษา โดยมุ่งเน้นให้มีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่ถูก

ต้อง มีความรู้และทักษะพื้นฐานทางวิชาการ และทางด้านอาชีพที่เหมาะสมกับวัยและสอดคล้องกับสภาพความต้องการของท้องถิ่น และสังคม มีนิสัยรักการแสวงหาความรู้ มีสุขภาพพลานามัยสมบูรณ์ มีความสำนึกในความเป็นคนไทย ตระหนักในคุณค่าของศิลปะ วัฒนธรรม และทรัพยากรของท้องถิ่นและของชาติ และเป็นพลเมืองดีตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

นโยบาย

1. เร่งปรับปรุงคุณภาพการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ และทักษะพื้นฐานทางวิชาการและด้านอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่น และสังคม รวมทั้งมีค่านิยมที่ถูกต้อง ที่ความสำนึกในความเป็นไทย ตระหนักในคุณค่าของศิลปะ วัฒนธรรมและทรัพยากรของท้องถิ่นและของชาติ มีนิสัยรักการแสวงหาความรู้ และมีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์

2. เร่งปรับปรุงการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์โดยเน้นการคิด วิเคราะห์ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะพื้นฐานในด้านการคิด วิเคราะห์ สามารถนำทักษะทางคณิตศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมไปใช้ในการดำรงชีวิต

3. เร่งขยายบริการการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ รวมทั้งผู้ที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาได้เรียนจนจบหลักสูตรประถมศึกษา โดยเฉพาะเด็กที่อยู่ในชนบทห่างไกล เด็กที่ใช้ภาษาถิ่นในชีวิตประจำวัน เด็กที่อยู่ในชุมชนแออัด เด็กที่เคลื่อนย้ายตามพ่อแม่ ผู้ปกครอง เด็กที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้และเด็กที่มีความผิดปกติประเภทต่าง ๆ ตลอดจนจัดให้มีการบริการการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อเสริมความรู้ให้กับผู้เรียนในระดับประถมศึกษาอย่างกว้างขวาง และจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษ

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้นักเรียนที่จบประถมศึกษา ได้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หรือได้รับการศึกษาต่อเนื่องในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

5. ส่งเสริมให้สถานศึกษาประสานสัมพันธ์กับแหล่งเรียนรู้และทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษา และมีบทบาทในการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน

6. เร่งพัฒนาคุณภาพของครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาในด้านเทคนิค การสอน ความสามารถในการคิด วิเคราะห์ การวัดผล และประเมินผล การนิเทศ การบริหารหลักสูตร รวมทั้งเสริมสร้างให้มีคุณธรรม จริยธรรม จิตสำนึกในวิชาชีพ และสนับสนุนการจัดบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะด้าน และบุคลากรประเภทอื่นที่จำเป็นสำหรับเด็กที่ผิดปกติ รวมทั้งเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

7. ปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารการศึกษา การวิจัย การติดตามประเมินผล การศึกษา และเทคโนโลยีทางการศึกษาเพื่อให้หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการประถมศึกษามากยิ่งขึ้น รวมทั้งเร่งปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาให้เหมาะสมและเป็นธรรม ตลอดจนสนับสนุนให้มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อนำมาพัฒนาการศึกษา

8. เร่งพัฒนาระบบข้อมูล ข่าวสาร และสารสนเทศทางการศึกษาระดับก่อน ประถมศึกษาและประถมศึกษาและที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา ให้เอื้อต่อการวางแผน การบริหารและการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมและประถมศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากวัตถุประสงค์และนโยบาย ของการจัดการศึกษาดังกล่าวรัฐเห็นว่าการ จะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จได้ จะต้องระดมสรรพกำลังทุกวิถีทางทั้งในด้านงบประมาณ ของรัฐ และเงินอุดหนุนจากท้องถิ่น ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการขยาย โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ยากไร้ โดยได้กำหนดไว้ในส่วนที่ 4 แนวทางการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม โดยในประเด็นของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการ ศึกษา ได้เสนอสาระของแนวโน้มในอนาคตว่า เนื่องจากโครงสร้างกลุ่มอายุของประชากร เปลี่ยนไป โดยมีวัยเด็กลดลงแต่ประชากรวัยหนุ่มสาว วัยกลางคนและวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น และ ที่ตั้งถิ่นฐานชุมชนเริ่มเปลี่ยนจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ทำให้ส่งผลกระทบต่อวิถี ชีวิตและสร้างปัญหาสังคมตามมาหลายด้าน จึงได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางในการให้บริการ ด้านการศึกษา โดยเน้นการให้ความสำคัญต่อการขยายบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อ เตรียมความพร้อม เพิ่มพูนความรู้และทักษะที่จะนำไปสู่การประกอบอาชีพต่อไป โดยเฉพาะ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสซึ่งพึ่งตนเองไม่ได้อย่างทั่วถึงโดยดำเนินงานดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2535 : 238-239)

1. เร่งรัดการจัดการศึกษาภาคบังคับ (6 ปี) ให้ครอบคลุมประชากรในกลุ่มอายุ โดยเฉพาะเด็กในชนบทห่างไกล เด็กที่เคลื่อนย้ายตามผู้ปกครองไปทำงานยังที่ต่าง ๆ รวมทั้ง เยาวชนและสตรีที่ถูกใช้ เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม โดยเน้น

1.1 ขยายและพัฒนารูปแบบวิธีการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสม ให้แก่เด็กผู้ด้อยโอกาสในชนบทที่ห่างไกล ในชุมชนแออัด เด็กที่มีความผิดปกติทางร่างกาย จิตใจ รวมทั้งเด็กและเยาวชนที่มีปัญหาเลิศหรือมีความสามารถพิเศษ

1.2 ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนเพื่อลดอัตราการออกกลางคันและการตกชั้น ตลอดจนพัฒนาระบบการส่งต่อนักเรียนให้ได้ผลอย่างจริงจัง

1.3 ทบทวนและปรับปรุงวิธีการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

1.4 แก้ไขปรับปรุง กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชน โดยเฉพาะการเข้าศึกษาและหลังการศึกษาระดับมัธยม กฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรและระเบียบการไม่อนุญาตให้เด็กที่จบประถมศึกษาที่อายุต่ำกว่า 15 ปี เข้ารับบริการการศึกษานอกระบบโรงเรียน เป็นต้น

2. ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี อย่างเป็นขั้นตอน เน้นให้ความสำคัญทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ โดยเฉพาะพื้นที่ชนบทห่างไกลที่มีอัตราการเรียนต่อต่ำ

2.1 ให้สิ่งจูงใจแก่ผู้ประกอบการที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเด็กเข้าเรียนต่อมากขึ้น ด้วยการให้เงินอุดหนุนเพื่อทดแทนค่าเสียโอกาส หรือการนำระบบคุ้มครองการศึกษามาใช้

2.2 ปรับปรุงหลักสูตรทางด้านการฝึกทักษะและเพิ่มพูนความรู้ด้านอาชีพที่เหมาะสมกับท้องถิ่น และให้มีการนำภูมิปัญญาชาวบ้านมาประยุกต์เข้ากับกระบวนการเรียนการสอน

นอกจากนี้เพื่อให้การจัดการประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถกระจายออกไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง รัฐได้มีการประกาศนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานเพื่อป้องกัน พ.ศ. 2534 โดยมีหลักการพื้นฐานดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2534 : 2)

1. การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิและหน้าที่ที่ประชาชนไทยทุกคนต้องมีและต้องได้รับโดยไม่จำกัดเพศ วัย ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ภูมิฐานะ ความเชื่อทางศาสนา หรือข้อจำกัดอื่นใด

2. รัฐมีหน้าที่สนับสนุนทุกวิถีทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อป้องกันให้มีคุณภาพกว้างขวาง ทั่วถึง เป็นธรรม และให้เป็นการศึกษาที่ต่อเนื่องตลอดชีวิต

โดยในส่วนของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสนั้น ได้เน้นไว้ในนโยบายข้อ 1 ว่า "จะเร่งกระจายโอกาสการศึกษาพื้นฐานแก่ประชาชนไทยทุกคนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง โดยเน้นกลุ่มด้อยโอกาสและผู้พลาดโอกาสการศึกษา" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2534 : 4)

สำหรับนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้กำหนดให้มีการพัฒนาคุณภาพของพลเมืองโดยทั่วถึง และเร่งกระจายโอกาสทางการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษาอย่างกว้างขวางและเป็นธรรม แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจสังคม และกลุ่มชนต่างวัฒนธรรม ตลอดจนจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษ โดยได้กำหนดมาตรการให้การดำเนินงานตามนโยบายไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2535 : 34)

1. ขยายบริการการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งผู้ที่พลาดโอกาสทางการศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงได้แก่ กลุ่มผู้ยากไร้ ในชนบทและในเขตชุมชนแออัด กลุ่มชนต่างวัฒนธรรม กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ เป็นต้น
2. ให้ทุนการศึกษาและเปิดโอกาสทางการศึกษา สำหรับผู้ด้อยโอกาสทางด้านเศรษฐกิจให้มากยิ่งขึ้น โดยจัดบริการการศึกษานอกโรงเรียนให้นอกเหนือจากการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน
3. ขยายและพัฒนารูปแบบ วิธีการจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับความสามารถ ทางด้านร่างกาย สมอง และจิตใจของผู้เรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีความสามารถพิเศษ เช่น ด้านวิทยาศาสตร์ และการกีฬา เป็นต้น และกลุ่มที่มีความผิดปกติ หรือด้อยทางด้านร่างกาย สมองและจิตใจ
4. ปรับปรุง และพัฒนารูปแบบการรับหรือการคัดเลือกเข้าศึกษาในระดับ และประเภทการศึกษาต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษา เพื่อกระจายโอกาสในการเข้ารับการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างเป็นธรรม

ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมาย สำหรับระดับประถมศึกษา ให้ขยายการรับนักเรียนการศึกษาพิเศษเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ต่อปี และการศึกษาสงเคราะห์ร้อยละ 14 ต่อปี พร้อมทั้งให้มีการขยายและพัฒนาระบบบริการการศึกษาพิเศษ และการศึกษาสงเคราะห์ เช่น โครงการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กปกติ การวางแผน

การศึกษาเกี่ยวกับเด็กพิการและเด็กที่ด้อยโอกาส และการเร่งรัดการจัดตั้งองค์กรประสานงานการจัดการศึกษาพิเศษระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2536 : 41-42 , 59)

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์และนโยบายในการจัดการประถมศึกษาของรัฐนั้น นอกจากจะเน้นให้ผู้เรียนได้มีโอกาสได้รับความรู้พื้นฐานสำหรับการดำรงชีวิตแล้ว ยังมุ่งขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงทั้งสำหรับเด็กปกติและเด็กด้อยโอกาส การจัดการประถมศึกษาของไทยจึงมีอาจแยกเด็กปกติและเด็กด้อยโอกาสออกจากกันได้ หากแต่ต้องพยายามจัดให้ทั่วถึงและสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันอันจะทำให้การจัดการประถมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

หน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนที่จัดการประถมศึกษา

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งรัฐบาลและเอกชน โดยลักษณะของโรงเรียนหรือสถานศึกษา แตกต่างกันไปตามกลุ่มเป้าหมาย และจุดเน้นของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งโดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะคือ (1) โรงเรียนสำหรับเด็กปกติ (2) โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ (3) โรงเรียนสำหรับเด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมและ (4) โรงเรียนเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติกับเด็กพิการ และ/หรือเด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม

หน่วยงานซึ่งจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ทั้งหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างระบบการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร ตามแผนภูมิที่ 1

หน่วยงานของรัฐบาลที่จัดการประถมศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ

กรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษา จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเฉพาะโรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กพิการและโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สำหรับเด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยในส่วนของการศึกษาพิเศษมีวัตถุประสงค์ "เพื่อให้เด็กที่มีความผิดปกติทางร่างกายและสติปัญญา ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีความรู้ และทักษะวิชาชีพ รวมทั้งได้รับการพัฒนาทางด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ และสังคม เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองและอยู่ร่วมในสังคมได้อย่างดี" และในด้านการศึกษาสงเคราะห์ มีวัตถุประสงค์ "เพื่อให้เด็กที่ยากไร้ ด้อยโอกาสทางการศึกษาและอยู่ในสภาพที่จำเป็นต้องให้การสงเคราะห์ เช่น เด็กในชนบทห่างไกลและทุรกันดาร เด็กชาวเขา เด็กชาวเรือ เด็กเร่ร่อน เด็กในชุมชนแออัด บุตรผู้ป่วยโรคเรื้อน บุตรหลานของผู้มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติและอื่น ๆ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง..." (กรมสามัญศึกษา , 2534)

กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานในเรื่องนี้โดยตรง โดยใน ปี 2530 ได้จัดโรงเรียนการศึกษาพิเศษ 12 โรงเรียน จัดร่วมกับมูลนิธิและกรมประชาสงเคราะห์ 10 โรงเรียน จัดเรียนร่วมกับเด็กปกติ 28 โรงเรียน และจัดสอนเด็กเจ็บป่วยในโรงพยาบาล 10 แห่ง ส่วนโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์มี 26 โรงเรียน กระจายอยู่ในเขตการศึกษาต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีนักเรียนอยู่ในโรงเรียน ซึ่งกองการศึกษาพิเศษดำเนินการทั้ง 38 โรงเรียน รวม 14,829 คน และครู 1,548 คน ทั้งนี้มีนโยบายที่จะขยายการศึกษาเพิ่มขึ้นในช่วงแผนฯ 7 จะจัดตั้งโรงเรียนการศึกษาพิเศษอีก 10 โรงเรียน จัดโรงเรียนเรียนร่วมและอื่น ๆ 149 แห่ง และจัดตั้งโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ 15 โรงเรียน เพื่อจะสามารถขยายการรับนักเรียนได้อย่างน้อยร้อยละ 16 ของเด็กพิการกลุ่มอายุ 7-12 ปี และร้อยละ 7 ของเด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงอายุเดียวกัน (กรมสามัญศึกษา , 2534)

สำหรับในกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีโรงเรียนสำหรับเด็กด้อยโอกาสของกรมสามัญศึกษา ซึ่งจัดการเรียนการสอนระดับประถมศึกษา รวม 5 โรงเรียน เป็นโรงเรียนการศึกษาพิเศษ 4 โรงเรียน และโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ 1 โรงเรียน

กรมการฝึกหัดครู

ภารกิจโดยตรงของกรมการฝึกหัดครู ก็คือมุ่งผลิตครูให้สามารถปฏิบัติตนและทำหน้าที่เป็นผู้ก่อให้เกิดการเรียนรู้ และพัฒนาการโดยรอบด้านขึ้นในตัวผู้เรียน ซึ่งในการผลิตครูให้มีคุณภาพนั้น จำเป็นต้องมีการจัดตั้งโรงเรียนสาธิตขึ้น เพื่อช่วยเหลือในการฝึกหัดอบรมนักเรียนครู เพื่อให้มีความรู้และเข้าใจ ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติควบคู่กัน เป็นที่ทำการทดลองการเรียนการสอนเพื่อค้นคว้าให้เกิดความก้าวหน้าแก่วงการศึกษา และขณะเดียวกันก็พยายามให้การศึกษากับนักเรียนสาธิตให้ดีที่สุดด้วย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2533 : 1)

นโยบายในการจัดตั้งโรงเรียนสาธิตวิทยาลัยครู ส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน นั่นคือนอกจากจะเป็นสถานที่สำหรับนักศึกษาฝึกหัดครูของวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาอื่นได้มีโอกาสใช้เป็นห้องปฏิบัติการ ยังเป็นสถานที่สำหรับค้นคว้าทดลองทฤษฎีทางการศึกษาใหม่ ๆ และประการสำคัญยังเป็นสถานที่ให้การศึกษากับเด็กและเยาวชนของชาติอีกด้วย สำหรับในปัจจุบันมีโรงเรียนสาธิตของวิทยาลัยครูที่เปิดสอนระดับประถมศึกษา 8 แห่ง มีนักเรียนประถมศึกษา 2,177 คน และมีครูอาจารย์ที่สอนโรงเรียนสาธิตฝ่ายประถม 148 คน (กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2533 : 18)

ปัจจุบันมีโรงเรียนสาธิตของวิทยาลัยครู ในกรุงเทพมหานครที่เปิดสอนในระดับประถมศึกษาเพียง 2 แห่ง และโรงเรียนดังกล่าวไม่มีโครงการรับเด็กพิการหรือเด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมเข้าศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 เพื่อรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยในปัจจุบันมีโรงเรียนในความรับผิดชอบประมาณร้อยละ 80 ของโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ

นอกจากการจัดการศึกษาให้กับเด็กปกติในพื้นที่ราบแล้ว ยังได้มีการจัดการประถมศึกษาให้แก่เด็กด้อยโอกาสที่เป็นชาวไทยต่างวัฒนธรรม เช่น เด็กชาวเขา และได้จัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ เช่น ร่างกายพิการ ยากจน มีที่อยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง บ้านอยู่ห่างไกลจากโรงเรียน เป็นต้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

แห่งชาติ ได้พยายามช่วยเหลือเด็กดั่งกล่าว โดยจัดทำโครงการเด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กปกติ โรงเรียนประถมศึกษาแบบพึ่งตนเอง โรงเรียนครูเคลื่อนที่หรือครูหลังม้า ห้องเรียนอาศรม จัดที่พักให้นักเรียน โรงเรียนสาขาการจัดการศึกษาสงเคราะห์แบบผสมผสาน เป็นต้น พร้อมทั้งในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 7 ได้มีโครงการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ เรียนร่วมกับเด็กปกติ เพื่อให้เด็กด้อยโอกาส และกลุ่มเด็กพิเศษ ได้มีโอกาสเข้าเรียนระดับประถมศึกษาพร้อมกับเด็กปกติเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 130 โรง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2535 : 130)

ใน พ.ศ. 2532 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีโรงเรียนในสังกัดทั่วประเทศ จำนวน 31,394 โรง นักเรียน 6,725,938 คน ครู 339,652 คน (กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2533 : 7)

สำหรับในกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีโรงเรียนประถมศึกษาในความรับผิดชอบ 38 โรง เป็นโรงเรียนที่รับเด็กพิการเข้าเรียนร่วม 13 โรง ได้แก่ โรงเรียนเรียนร่วม เด็กหูหนวก 5 โรง และโรงเรียนเรียนร่วม เด็กปัญญาอ่อน 8 โรง

กระทรวงมหาดไทย

กรมประชาสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยจัดการประถมศึกษาในสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ซึ่งให้การสงเคราะห์แก่เด็กที่กำพร้า ยากจน เร่ร่อนไร้ที่อยู่ เด็กในสถานสงเคราะห์เหล่านี้จะได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาและเมื่อเรียนสำเร็จแล้วอาจไปศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาได้ การจัดการประถมศึกษา ของกรมประชาสงเคราะห์จัดอยู่ในสถานสงเคราะห์เด็ก ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2483 ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้มอบหมายให้กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากจะรับผิดชอบในด้านการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิการแก่เด็กที่ครอบครัวประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านต่าง ๆ ที่ราชอาณาจักรให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมบ่มนิสัยและแก้ไขความประพฤติ และปัญหาครอบครัวแก่เด็กกำพร้า อนุภา ยากจน ขาดแคลน ถูกทอดทิ้ง ไร้ที่พึ่ง เร่ร่อน มีปัญหาความประพฤติ พิการทางร่างกายและสติปัญญา แล้วยังให้การศึกษาด้านสามัญ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้จัดการศึกษาแก่เด็กที่เรียนช้า ระดับอนุบาล และระดับประถมศึกษา

การจัดการประถมศึกษาของกรมประชาสงเคราะห์ ปัจจุบันจัดอยู่ในสถานสงเคราะห์เด็ก โดยมีโรงเรียนจำนวน 12 โรงเรียน ภายใต้การรับผิดชอบของกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น นักเรียน 1,800 คน และครู 142 คน นอกจากนี้ยังจัดการประถมศึกษาบางส่วนให้แก่ชาวเขา ภายใต้การรับผิดชอบของกองสงเคราะห์ชาวเขา มีโรงเรียน 148 โรงเรียน นักเรียน 4,329 คน และครู 177 คน (กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2533 : 24)

ปัจจุบัน กรมประชาสงเคราะห์จัดการศึกษาให้แก่เด็กในสถานสงเคราะห์เด็ก ในกรุงเทพมหานคร 1 แห่ง

กระทรวงสาธารณสุข

กรมการแพทย์

การจัดการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุข อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการแพทย์ โดย ใน พ.ศ. 2505 โรงพยาบาลปัญญาอ่อน (โรงพยาบาลราชานุกูลในปัจจุบัน) ได้จัดตั้งโรงเรียนสำหรับเด็กปัญญาอ่อนขึ้นโดยในปีแรกได้จัดชั้นเรียนพิเศษขึ้นเพียงห้องเดียวในอาคารซึ่งได้รับโอนมาจากโรงพยาบาลโรคติดต่อ และมีครูอาสาสมัครมาช่วยสอน 1 คน ต่อมาได้ขยายชั้นเรียนเป็น 3 ห้องเรียน โดยใช้อาคารชั้น 3 ของตึกอำนวยการ และรับครูประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาเข้ามาช่วยสอนเพิ่มขึ้น เหตุที่โรงพยาบาลจำเป็นต้องจัดให้บริการทางการศึกษาเสียเองนั้นเนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานใดที่จัดการศึกษาให้แก่เด็กปัญญาอ่อนเลย แม้กรมสามัญศึกษา จะมีการจัดชั้นเรียนพิเศษสำหรับเด็กเรียนช้าก็เฉพาะผู้มีเข่าปัญญาเกิน 70 ขึ้นไปเท่านั้น

ต่อมาได้มีการก่อตั้งมูลนิธิช่วยคนปัญญาอ่อนขึ้น และได้จัดหาทุนโดยฉายภาพยนตร์ส่วนพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จนสามารถก่อสร้างอาคารเรียน 1 หลัง 10 ห้องเรียน ได้สำเร็จ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานนามว่า "โรงเรียนราชานุกูล" โดยเปิดเป็นโรงเรียนสำหรับเด็กปัญญาอ่อนขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2507

ปัจจุบันโรงเรียนราชานุกูลอยู่ภายใต้การดูแลของกลุ่มงานการศึกษาพิเศษโรงพยาบาลราชานุกูล โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการพยายามช่วยเด็กปัญญาอ่อนในวัยเรียนได้พัฒนาทักษะ และเรียนรู้เพื่อการดำรงชีวิตในสังคมได้ ทั้งนี้ได้มีการพัฒนาหลักสูตร และโปรแกรมการสอนให้เหมาะสมกับสภาพและความสามารถของเด็ก โดยใช้หลักสูตรการศึกษาพิเศษ และเทคนิคการสอนที่เหมาะสมและมีการจัดโปรแกรมพิเศษขึ้นหลายด้าน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทักษะต่าง ๆ ขึ้น อาทิเช่น กิจกรรมพิเศษเพื่อส่งเสริมประสบการณ์ทางสังคม ศาสนาและประเพณี ทางกีฬา นันทนาการ ดนตรี นาฏศิลป์ ทักษะสัมพันธ์ ศิลปศึกษา และเกษตรกรรม (ดารณี ฐานะภูมิ, 2535:15-16)

ใน พ.ศ. 2535 โรงเรียนราชานุกูลมีชั้นเรียน 18 ชั้น มีจำนวนนักเรียน 320 คน โดยสอนในระดับอนุบาล 3 ชั้น ระดับฝึกอบรมได้ 9 ชั้นและระดับเรียนได้ 6 ชั้น เปิดรับนักเรียนทั้งประจำและไปกลับ (กระทรวงสาธารณสุข ม.ป.ป. : 2) นอกจากนี้กรมการแพทย์ยังมีโครงการโรงเรียนเรียนร่วม และโครงการสอนเด็กตามเตียงคนไข้ในโรงพยาบาลต่าง ๆ อีกด้วย

ทบวงมหาวิทยาลัย

ภารกิจหลักของทบวงมหาวิทยาลัยก็คือ การสนับสนุนและส่งเสริมการผลิตบัณฑิตสาขาต่าง ๆ ตามที่มหาวิทยาลัยได้เปิดสอน สำหรับคณะครุศาสตร์หรือคณะศึกษาศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยนั้น จำเป็นต้องจัดตั้งโรงเรียนสาธิตขึ้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าและสาธิตการจัดการเรียนการสอนแก่นิสิต โรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับเป็นโรงเรียนสาธิตแห่งแรกที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และในปัจจุบันมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่มีคณะศึกษาศาสตร์ ก็ได้ดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนสาธิต ของมหาวิทยาลัยขึ้น (สมคิด อิศระวัฒน์ และคณะ, 2520:7)

วัตถุประสงค์สำคัญของโรงเรียนสาธิตทุกแห่งจะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จัดตั้งขึ้นเพื่อ (1) เป็นหน่วยปฏิบัติการในสาขาศึกษาศาสตร์หรือครุศาสตร์ (2) เพื่อเป็นสถานศึกษาวิจัยทดลอง และค้นคว้า เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการศึกษาในด้านต่าง ๆ (3) เพื่อสาธิตการเรียนการสอน และการบริหารโรงเรียนแก่นักศึกษา ครู ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้อง (4) เพื่อเป็นสถานศึกษาสำหรับเด็ก (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522:99) ปัจจุบันมีโรง-

เรียนสาธิต ที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาทั่วประเทศ 6 โรงเรียน มีนักเรียนระดับประถมศึกษา 1,360 คน มีครูอาจารย์ที่สอนระดับประถมศึกษา 345 คน

ปัจจุบัน มีโรงเรียนสาธิตในกรุงเทพมหานครที่เปิดสอนระดับประถมศึกษา 3 โรงเรียน โดยเป็นโรงเรียนที่รับเด็กหญิงเข้าเรียนร่วมด้วย 1 โรงเรียน

สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ระดับประถมศึกษาในพื้นที่เขต กรุงเทพมหานคร กล่าวคือโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐเกือบทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานคร จะสังกัดกรุงเทพมหานคร การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครได้มีการเปลี่ยนแปลงพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใด กิจการทุกด้านที่รับผิดชอบอยู่เดิมก็ต้องโอนไปขึ้นอยู่กับสังกัดใหม่ด้วยทุกครั้ง ดังนั้นการศึกษาของกรุงเทพมหานครจึงได้รับโอนมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี เทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี มาสังกัดองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวง ในปี พ.ศ. 2514 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง โดยการรวมการจัดการศึกษาขององค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวงให้สังกัดกรุงเทพมหานครจนกระทั่งปัจจุบันนี้

เมื่อได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครแล้ว ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครหลายครั้ง ทางด้านการจัดการศึกษาก็ได้รับการปรับปรุงเรื่อยมา จนในที่สุดได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดระเบียบกรุงเทพมหานคร ประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2517 ให้มีการจัดส่วนราชการรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เรียกว่าสำนักงานการศึกษา แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าสำนักงานการศึกษาเป็นส่วนราชการที่รับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครก็จริง แต่ระบบบริหารการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้นถือว่าสำนักงานการศึกษาเป็นเพียงหน่วยงานเสริม (Staff) การบริหารการศึกษาที่เป็นสายการบังคับบัญชา (Line) นั้นจากโรงเรียนขึ้นตรงกับเขต โดยมีงานศึกษาธิการเขตเป็นหน่วยงานช่วย จากเขตขึ้นต่อสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงานการศึกษาเป็นหน่วยงานช่วย จากนั้นก็ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีองค์กรเสริมอีกหลายระดับ คือ คณะกรรมการการศึกษาโรงเรียน คณะกรรมการการศึกษาเขต และคณะกรรมการการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2524 คณะกรรมการการศึกษาดังกล่าวมีส่วน

ในการช่วยเหลือในการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ นอกจากนี้ยังมีระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน พ.ศ. 2525 ให้มีกลุ่มโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนในกลุ่มเดียวกันได้มีส่วนช่วยเหลือซึ่งกันและกันอีกส่วนหนึ่งด้วย

นอกจากการศึกษาในโรงเรียนดังกล่าว ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 7 กรุงเทพมหานคร ยังได้มีโครงการเชิงรณรงค์เพื่อลดจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือ จัดโครงการช่วยเหลือเด็กที่ขาดโอกาสได้เข้าเรียน และเปิดโรงเรียนฝึกอาชีพในโรงเรียนประถมศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 17 โรงเรียน ในปี 2535 เป็น 37 โรงเรียน ในปี 2539 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535:131)

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร มีโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด 427 โรงเรียน นักเรียน 246,080 คน ครู 12,988 คน (กรุงเทพมหานคร, 2534:1) เป็นโรงเรียนเรียนร่วม 3 โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนเรียนร่วมเด็กตาบอด 1 โรงเรียน และโรงเรียนเรียนร่วมเด็กปัญญาอ่อน 2 โรงเรียน

หน่วยงานเอกชนที่จัดการประถมศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ๑ แห่ง ของกระทรวงศึกษาธิการตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2515 ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 โดยโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้างและเงินงบประมาณของกรมวิสามัญศึกษากระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกองโรงเรียนราษฎร์ และโอนวิทยาลัยเอกชน สำนักคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี มาเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2533)

หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนก็คือ รับผิดชอบในการให้การส่งเสริม สนับสนุน และควบคุมดูแลโรงเรียนเอกชน ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ซึ่งได้แก่สถานศึกษา หรือสถานที่ที่บุคคลจัดการศึกษา ในระดับที่ต่ำกว่าปริญญาตรีแก่นักเรียนรวมกันตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนจะเป็นบุคคลธรรมดา

หรือนิติบุคคล (บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน มูลนิธิ สมาคม หรือสหกรณ์) ก็ได้ แต่ทั้งนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ โรงเรียนเอกชนนี้ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ได้แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียน
2. โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน
3. โรงเรียนที่จัดให้การศึกษาแก่บุคคล ที่มีลักษณะพิเศษ หรือผิดปกติในทางร่างกาย สติปัญญา หรือจิตใจ ที่จัดเป็นรูปแบบการศึกษาพิเศษ หรือโรงเรียนที่จัดให้การศึกษาแก่บุคคลผู้ยากไร้ หรือผู้เสียเปรียบทางการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ ที่จัดเป็นรูปแบบการศึกษาสงเคราะห์

ปัจจุบัน สามารถแบ่งโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานครออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) โรงเรียนเอกชนทั่วไป (2) โรงเรียนการกุศลของวัดในพุทธศาสนา และ (3) โรงเรียนเอกชนของคริสตศาสนา ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้มีโรงเรียนบางแห่งที่เปิดให้เด็กด้อยโอกาสเข้าเรียนหรือเรียนร่วม

องค์การเอกชน

องค์การเอกชน หมายถึงหน่วยงานที่เอกชนหรือประชาชนจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในการพัฒนาเด็ก เยาวชน และอื่น ๆ โดยไม่แสวงหาผลประโยชน์และคำกำไร โดยอาจจัดตั้งในรูปของสมาคม มูลนิธิ และองค์การ การกุศลต่าง ๆ โดยจัดองค์กรเป็นคณะบุคคล ตูแลรับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร (ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, 2528:1)

การดำเนินงานขององค์การเอกชนส่วนใหญ่จะเน้นหนักในด้านสังคมสงเคราะห์ โดยเกิดจากวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน เช่น (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2529:36-37)

1. เกิดจากการรวมกลุ่มบุคคลผู้ประสงค์จะบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม
2. เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเฉพาะกลุ่ม หรือบุคคลทั่วไป โดยให้การช่วยเหลือเป็นสิ่งของหรือเงินทอง
3. เกิดเพราะมีเหตุการณ์เฉพาะหน้าเร่งด่วน เป็นปัญหาสังคมที่สาธารณชนให้ความสนใจ และมีความจำเป็นที่จะต้องระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนสมทบกับทางราชการ เพื่อการสงเคราะห์ได้ทันการ
4. เกิดโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น ผู้พิการ ผู้เจ็บป่วย เด็กกำพร้าอนาถา หญิงบางประเภท ผู้สูงอายุ เป็นต้น
5. เกิดจากการรวมตัว ของกลุ่มนักวิชาชีพที่บำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม เพื่อให้เกิดอำนาจการต่อรอง และการประสานประโยชน์เพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ เช่น สมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ กลุ่มสมาคมหรือมูลนิธิ ของบรรดาศิษย์เก่าวิชาชีพต่าง ๆ
6. เกิดจากการรวมตัวขององค์การสังคมสงเคราะห์หลายองค์การ ซึ่งต้องการสร้างองค์การรวม เพื่อความคล่องตัวในด้านการบริหารงาน เพื่อให้การดำเนินงานรวดเร็ว และทันเหตุการณ์ กว่าการทำงานขององค์การรัฐบาล หรือเพื่อเป็นการประสานงานสังคมสงเคราะห์ในภาคเอกชนด้วยกัน

องค์การเอกชนส่วนใหญ่มักจะมีวัตถุประสงค์มากกว่าหนึ่งประการและจะมีเป้าหมายหรือจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป ภายใต้แนวคิดพื้นฐานในการทำงาน ว่าจะต้องรับผิดชอบต่อสังคม ในการมีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ พัฒนาคณะให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง และช่วยเหลือสังคมได้ในที่สุด พยายามสร้างความเป็นธรรมในสังคม แสวงหากลวิธีที่เหมาะสม มีอิสระในการทำงาน ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ มีเป้าหมายสูงสุด คือ ประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

ลักษณะงานขององค์การเอกชนสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย เช่น กลุ่มชนบท กลุ่มชาวชุมชนแออัด กลุ่มเด็กและเยาวชน กลุ่มกรรมกร กลุ่มสตรี เป็นต้น
2. จำแนกตามสาขางาน เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษาและอาชีพ ด้านการประยุกต์เทคโนโลยี การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ด้านคุ้มครองผู้บริโภค กิจกรรมผสมผสาน กิจกรรมการประสานงาน
3. จำแนกตามประเภทของงาน เช่น การให้บริการ และการสงเคราะห์ การศึกษาและฝึกอบรม สร้างจิตสำนึก การรณรงค์เผยแพร่ การริเริ่มงานต่าง ๆ



สำหรับองค์การเอกชนที่จัดกิจกรรมเน้นกลุ่มเป้าหมายหลักที่เป็นเด็กและเยาวชนทั่วประเทศมีถึง 77 องค์การ โดยอยู่ในกรุงเทพมหานคร 31 องค์การ (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) แต่เป็นองค์การที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่เด็กเพียง 24 องค์การ และองค์การเหล่านี้ ส่วนใหญ่ก็ได้ให้การศึกษาในลักษณะของการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนโดยตรง แต่จะเน้นไปในด้านการรณรงค์เผยแพร่การสอนเสริมในลักษณะของหลักสูตรพิเศษ หรือการร่วมมือในการจัดการศึกษากับหน่วยงานของรัฐบาล

ในด้านการบริหารงานขององค์การเอกชนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นองค์การขนาดเล็ก มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างกันออกไป และมีคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมร่วมดำเนินการ โดยงบประมาณส่วนใหญ่มักจะเป็นเงินที่ได้รับการบริจาค หรือเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ

ทฤษฎีระบบ

การจำแนกทฤษฎีระบบ

แนวคิดพฤติกรรมศาสตร์ทำให้นักวิชาการ ในสังคมศาสตร์เกิดความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาทฤษฎี และข้อเสนอ (Proposition) ต่าง ๆ ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้ การที่นักวิชาการพยายามเน้นการแสวงหาทฤษฎีที่มีลักษณะกว้าง และอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้มาก ทำให้นักวิชาการกลุ่มดังกล่าวสนใจ และเกิดการนำทฤษฎีระบบทั่วไปมาใช้ ในส่วนของศาสตร์การบริหารการศึกษา แนวความคิดระบบเข้ามามีบทบาทสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ความคิดระบบได้กลายมาเป็นแนววิธีการศึกษาวิชาทฤษฎีองค์การที่สำคัญ และประการที่สองความคิดระบบช่วยวางพื้นฐานสำหรับเทคนิคการบริหารที่สำคัญหลายเทคนิค Immegart (1969 อ้างถึงใน Milstein and Others, 1973:59) ได้เสนอความคิดในการจำแนกทฤษฎีระบบไว้ว่ามีแนววิธีการศึกษาเชิงระบบ 4 กลุ่มทฤษฎีซึ่งสามารถนำมาใช้ในวงการศึกษาคือ

1. กลุ่มทฤษฎีภาพรวม (Comprehensive System Theories, or Theories of the Whole)
2. ทฤษฎีกระบวนการหรือระบบย่อย (Process, or Subsystem Theories)

3. ทฤษฎีคุณสมบัติของระบบ (Theories of System Properties)
4. ทฤษฎีผลผลิตและการวิเคราะห์ผลผลิต (Output Theories, or Output Analysis)

ซึ่งจากทฤษฎีระบบทั้ง 4 ที่ระบุข้างต้นนี้ ทฤษฎีภาพรวม (Theories of The Whole) จัดว่าเป็นแนววิธีการศึกษาสำคัญและมีความเหมาะสมในการนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีในการศึกษาของระบบการจัดการประถมศึกษา ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ

Hicks (1972:416) กล่าวว่า ระบบหมายถึงการรวมตัวของสิ่งหลายสิ่ง เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และแต่ละสิ่งนั้นมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน หรือขึ้นต่อกันและกัน หรือมีผลกระทบต่อกันและกันด้วย

Kindred (1980:6) ได้ให้ความหมายของระบบว่าเป็นชุดหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อทำกิจกรรมหรือปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินงานบางอย่างร่วมกัน

Johnson (1984:135-138) ได้ให้ความเห็นว่าระบบเป็นความสัมพันธ์ที่ผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของส่วนต่าง ๆ หรือระบบย่อย เพื่อทำหน้าที่ร่วมกัน

Lucus (1985:5) อธิบายว่า ระบบหมายถึงชุดองค์ประกอบหรือตัวแปร ซึ่งถูกจัดเป็นองค์กร มีปฏิสัมพันธ์กัน มีการพึ่งพาอาศัยกันและมีการผสมผสานกัน โดยที่ระบบจะต้องมีจุดประสงค์หรือเป้าหมายเฉพาะ ซึ่งบางครั้งเป้าหมายรวมอาจจะสังเกตได้ยาก เช่น เป้าหมายของระบบสังคม ซึ่งบางครั้งเราอาจไม่ทราบว่าคนที่คนมาอยู่รวมกลุ่มกันนั้นจะมีเป้าหมายอะไร

Kast and Rosenzweig (1985) ได้ให้คำนิยามของระบบว่า ระบบหมายถึงการประกอบหรือการรวมกันของส่วนประกอบต่าง ๆ ส่วนประกอบหรือระบบย่อย ๆ มีความสัมพันธ์กัน และขึ้นต่อกัน ต่างทำหน้าที่อย่างประสานสัมพันธ์กัน

Semprevivo (1976:1) ได้ให้คำจำกัดความว่าระบบคือองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ทำงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเพื่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือระบบคือปฏิสัมพันธ์ขององค์

ประกอบทั้งหลายในการกระทำกิจกรรมการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินการบางอย่าง

Longenecker (1969:27) ได้ให้ความหมายว่าระบบ หมายถึงส่วนต่าง ๆ จำนวนหนึ่ง ซึ่งสัมพันธ์และขึ้นอยู่กับกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จผลตามต้องการ

ณัฐนิภา คุปรัตน์ (2523:42) ได้ให้คำนิยามว่า ระบบหมายถึงส่วนประกอบหลาย ๆ ส่วนมารวมกันโดยมีการประสานสัมพันธ์กัน ระบบทุกระบบจะมีระบบย่อย (Subsystem) ยกเว้นระบบที่เล็กที่สุดแล้ว และระบบทุกระบบยกเว้นระบบที่ใหญ่ที่สุดจะมีระบบใหญ่ (Suprasystem) ครอบคลุมอีกทีหนึ่ง ระบบใหญ่นี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า สภาพแวดล้อม

อุทัย บุญประเสริฐ (2526) ได้ให้คำนิยามของระบบว่ามี 2 ลักษณะ ซึ่งครอบคลุมความคิดของ 2 กลุ่ม ดังนี้

1. ระบบ คือ สรรพสิ่ง (Entity) ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง เป็นระบบที่ประกอบด้วยระบบย่อย หรือส่วนต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน โดยที่ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่ทั้งที่เป็นอิสระเฉพาะตัว และทำหน้าที่สัมพันธ์กันเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบใหญ่ที่เป็นภาพรวมทั้งระบบ

2. ระบบในฐานะที่เป็นวิธีการ (Method) ซึ่งเป็นระบบของวิธีการทำงานเฉพาะในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยกระบวนการทั้งระบบที่กำหนดให้

ฉะนั้นกล่าวโดยสรุป ระบบจึงหมายถึงส่วนประกอบต่าง ๆ ที่สัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อกระทำกิจกรรมบางสิ่งบางอย่างต่อเนื่องให้ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้พิจารณาระบบได้ใน 2 ความหมาย ได้แก่

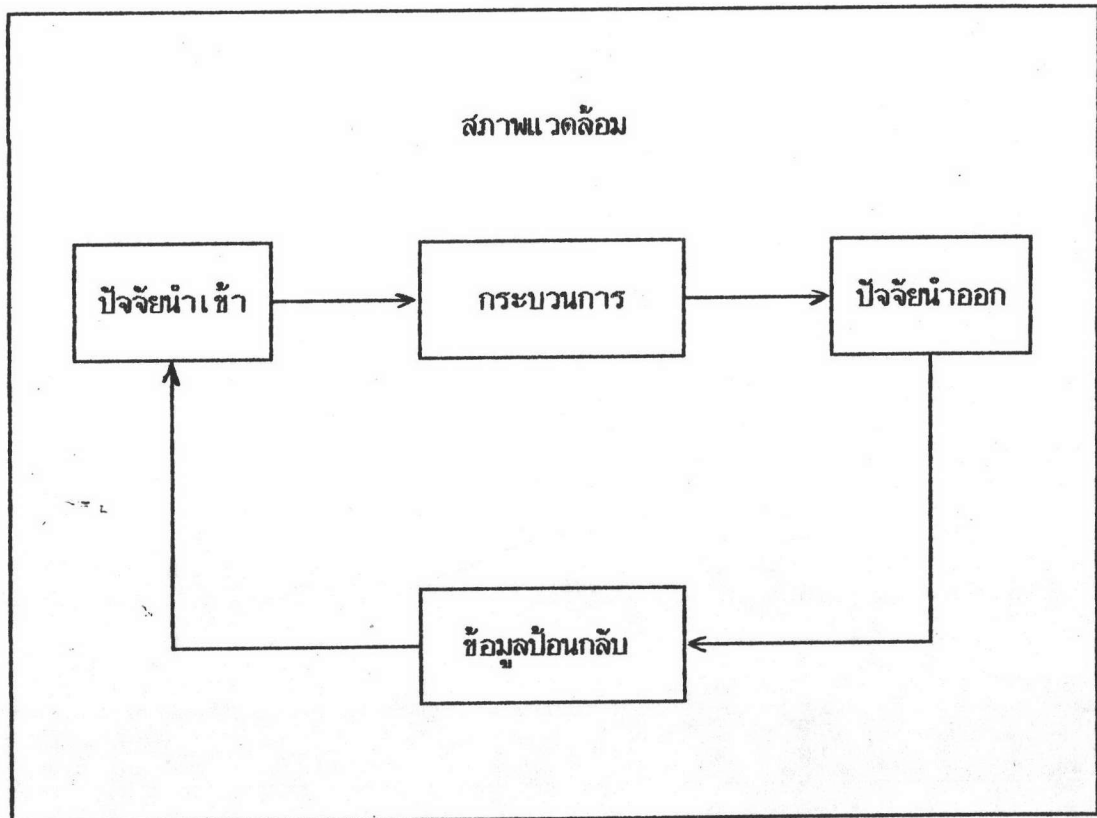
1. ในความหมายของระบบ (System) ซึ่งประกอบด้วยบุคคล องค์ประกอบ หรือระบบย่อยต่าง ๆ ที่มีการปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยแต่ละระบบย่อยจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน ซึ่งจะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของระบบใหญ่ภายใต้สภาพแวดล้อมเดียวกัน เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบย่อยจะส่งผลกระทบต่อระบบใหญ่ได้

2. ในความหมายของกระบวนการทางการบริหาร (Process) หรือวิธีการทำงานที่มีระเบียบและขั้นตอนเฉพาะของตนเองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมอย่างมีความต่อเนื่องและเป็นวงจรซ้ำ ๆ กัน

คำจำกัดความที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของระบบ กล่าวคือ ระบบจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบต่าง ๆ หน้าที่ของแต่ละองค์ประกอบและการดำเนินการตามหน้าที่ของแต่ละองค์ประกอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ภายใต้สภาพแวดล้อมเดียวกัน ทั้งนี้ระบบจะมีองค์ประกอบและคุณลักษณะอย่างน้อย 4 อย่าง คือ สภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ตามเป้าหมายที่วางไว้ ดังนี้

1. ระบบจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม กล่าวคือ ทุกระบบจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกที่ล้อมรอบระบบ
2. ระบบทุกระบบจะมีจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เช่น ระบบธุรกิจมีจุดมุ่งหมายที่ผลกำไร จุดมุ่งหมายของระบบการศึกษาคือผู้จบการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นต้น
3. ระบบจะต้องมีกฎหรือระเบียบของระบบเอง ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของระบบ คือ ระบบมีแนวโน้มที่จะรักษาไว้ซึ่งสถานการณ์อันมั่นคงของระบบเอง ด้วยเหตุนี้ระบบจึงต้องมีระบบหรือรูปแบบที่แน่นอนคงที่สำหรับการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ภายในระบบ หรือระบบย่อย ดังนั้นการมีกฎหรือระเบียบจึงเป็นเรื่องภายในระบบ เช่นเดียวกับการที่ร่างกายของคนเราพยายามดำรงตนให้มีชีวิตอยู่ได้ โดยอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ภายในของระบบ เช่น ระบบการย่อยอาหาร ระบบการขับถ่าย เป็นต้น
4. ระบบจะต้องมีกลไกในการแก้ไขปรับปรุงตนเอง (Self correction) การที่ระบบปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม บางครั้งถ้าสภาพแวดล้อมผิดปกติ อาจก่อให้เกิดสภาพการปฏิบัติงาน ตามกฎหรือระเบียบตามปกติภายในระบบผิดไป เช่น การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างร่างกายของคนกับสภาพอากาศที่ผิดปกติไป จะทำให้คนเราเกิดอาการเป็นหวัด เป็นไข้ ไม่สบายได้ ภายใต้สถานการณ์ หรือสิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นปกตินี้ ระบบจะต้องทำหน้าที่ปรับตัวระบบเองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ใหม่ เช่น ร่างกายจะต้องปรับหรือสร้างภูมิต้านทานโรคด้วยความสามารถในการปรับตนเอง (Self Adjusting) นี้สามารถอธิบายได้โดยใช้ความคิดรวบยอดเกี่ยวกับผลย้อนกลับ ในขณะที่ระบบสร้างผลออกมา ระบบก็จะรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากสิ่งแวดล้อมที่เราเรียกว่าข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ซึ่งจะกลับมาเป็นปัจจัยนำเข้าอีกครั้ง

องค์ประกอบและคุณลักษณะของระบบ เช่นนี้สอดคล้องกับความคิดระบบของ Kast and Rosenzweig (1985) ซึ่งได้เสนอแผนภูมิแสดงส่วนประกอบสำคัญขององค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิดไว้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 การส่งผ่านของระบบองค์การและความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม

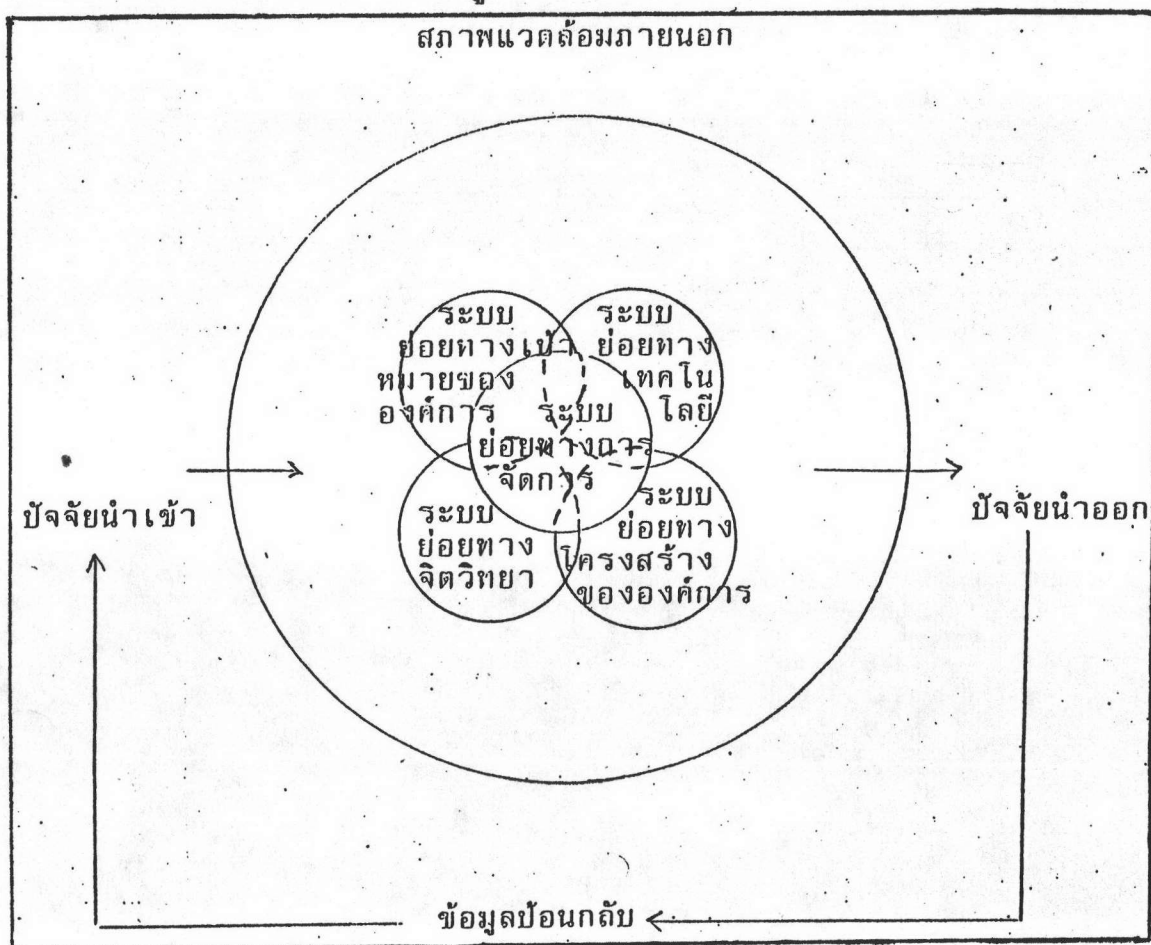
จากแผนภูมิที่ 2 จะพบว่าระบบจะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ซึ่งจากความสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้สามารถแยกลักษณะของระบบออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ระบบปิด (Closed System) เป็นระบบที่เน้นความสนใจเฉพาะภายในระบบเท่านั้น ขอบเขตของการพิจารณาจะเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายในระบบขององค์การ การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในเชิงระบบปิด จะทราบเฉพาะผลกระทบต่อส่วนต่าง ๆ ภายในระบบเท่านั้นโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ
2. ระบบเปิด (Open System) จะเป็นระบบที่มีความหมายกว้างและสมบูรณ์กว่าระบบปิด ทั้งนี้เพราะคุณลักษณะของระบบเปิดจะขยายความสนใจไปถึงระบบภายนอกที่อยู่แวดล้อมองค์การควบคู่ไปกับตัวองค์การอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบเปิดนี้ยังคงถือว่า ระบบ

หรือ องค์การทางการศึกษาเป็นระบบ ๆ หนึ่ง และระบบนี้จะอยู่ภายในระบบ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การอีกทีหนึ่ง ระบบภายนอกองค์การนี้ก็คือกิจกรรมของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบของสภาพแวดล้อม (Environment System) ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์อยู่กับระบบขององค์การอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้

องค์ประกอบของระบบ

จากความคิดระบบข้างต้น ในฐานะที่องค์การเป็นระบบ องค์การก็จะประกอบด้วย องค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์ และมีอิทธิพลต่อกัน องค์ประกอบย่อย ๆ และความสัมพันธเหล่านั้นมีผลโดยตรงต่อส่วนรวมขององค์การทั้งหมด (Organization a Whole) ในการวิเคราะห์องค์การโดยใช้ความคิดระบบ ก็จะไม่พิจารณาองค์ประกอบย่อยขององค์การ แยกเฉพาะตัว แต่หากจะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ และอิทธิพลที่องค์ประกอบย่อยเหล่านั้นมีต่อกัน ภายใต้สภาพแวดล้อมขององค์การ รายละเอียดระบบองค์การตามแนวคิดระบบของ Kast and Rosenzweig (1985) ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 3 ระบบองค์การ

ทั้งนี้รายละเอียดของระบบองค์การ ซึ่งประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายนอกระบบย่อยทางเป้าหมายขององค์การ ระบบย่อยโครงสร้างขององค์การ ระบบย่อยทางเทคโนโลยี ระบบย่อยทางจิตวิทยา และระบบย่อยทางการจัดการ มีรายละเอียดพอสังเขปตามทัศนะของ Kast and Rosenzweig (1985) และนักวิชาการอื่น ๆ มีดังต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อม (Environment)

สภาพแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งที่อยู่ภายนอกอาณาเขตความสัมพันธ์ แต่เนื่องมาจากในแต่ละระบบอาจจะประกอบด้วยระบบย่อย (Subsystems) ต่าง ๆ หลายระบบและอาจจะแบ่งเป็นระบบย่อย ๆ (Sub-Subsystems) ลงไปอีก หรือตรงกันข้ามในระบบใหญ่ Suprasystem อาจจะมีระบบใหญ่กว่า ซึ่งเรียกว่า Supra-Suprasystems ฉะนั้นก่อนที่จะระบุว่าอะไรคือสภาพแวดล้อมของระบบจึงต้องกำหนดอาณาเขตความสัมพันธ์ (Boundaries) ของระบบก่อน นั่นคือจะต้องกำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ให้ชัดเจนก่อนจึงจะสามารถระบุสภาพแวดล้อมได้ (Smith, 1982:30)

สภาพแวดล้อมของระบบสามารถแบ่งออกไปเป็น 2 ลักษณะคือ สภาพแวดล้อมทั่วไประดับสังคม และสภาพแวดล้อมระดับภารกิจ ซึ่งสภาพแวดล้อมทั้งสองลักษณะ มีผลกระทบต่อระบบภายในองค์การ ทั้งในด้านการรับรู้และกระบวนการบริหาร ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเป้าหมาย เทคโนโลยี โครงสร้างองค์การ จิตวิทยาสังคม และกระบวนการจัดการ แม้จะไม่สามารถระบุได้ว่าสภาพแวดล้อมใดส่งผลกระทบต่อระบบย่อยระบบใดก็ตาม (Hall, 1972: 297-324., Osborn and Hunt, 1974:231-246 อ้างถึงใน Kast and Rosenzweig, 1985:136, 141)

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การในการกำหนดว่าควรจะครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง Farmer and Richman (1970:35) ได้ให้ทัศนะว่าสภาพแวดล้อมภายนอกจะมีลักษณะและสภาพการณ์ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละเวลาและสถานที่ อิทธิพลของสภาพแวดล้อมจึงอาจจะเกิดจากข้อจำกัดของสภาพแวดล้อม 4 ด้าน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

- 1.1 ด้านการศึกษา หรือด้านเทคโนโลยี
- 1.2 ด้านสังคมและวัฒนธรรม
- 1.3 ด้านกฎหมายและการเมือง
- 1.4 ด้านเศรษฐกิจ

ทั้งนี้สภาพแวดล้อมดังกล่าวจะส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมาย และระบบต่าง ๆ ภายในองค์การอันจะส่งผลไปสู่ประสิทธิภาพขององค์การในที่สุด

2. ระบบย่อยเป้าหมายขององค์การ (Goal and Values Subsystem)

เป้าหมายขององค์การ (Goal) หมายถึง สภาพที่พึงประสงค์ ที่องค์การพยายามดำเนินการเพื่อให้บรรลุผล (Etzioni, 1964:6) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น

2.1 เป้าหมายองค์การในระดับที่มีความหมายกว้าง ๆ ทั่วไป (Official Goal)

2.2 เป้าหมายองค์การในระดับเฉพาะเจาะจงลงไป (Actual Operational Goal) ซึ่ง Kast and Rosenzweig (1985:186) ได้ขยายความว่า เป้าหมายขององค์การที่กล่าวอย่างกว้าง ๆ นั้นไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะไม่อาจเจาะจงกิจกรรมที่จะนำมาสนองเป้าหมายที่กล่าวไว้กว้าง ๆ ได้ จึงต้องวิเคราะห์เป้าหมายเหล่านั้นออกเป็นวิธีการต่าง ๆ วิธีการเหล่านี้จึงกลายเป็นเป้าหมายและนำไปสู่เป้าหมายเชิงปฏิบัติในที่สุด

เป้าหมายขององค์การจะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ในฐานะที่องค์การต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลาที่เหมาะสม มีการต่อรองกันอย่างต่อเนื่องในกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละฝ่าย (Bedeian, 1984:111) ฉะนั้นสภาพแวดล้อมขององค์การทั้งระดับสังคมและระดับภารกิจ จึงมีอิทธิพลต่อเป้าหมายขององค์การเป็นอย่างมาก

3. ระบบย่อยโครงสร้างขององค์การ (Structure Subsystem)

โครงสร้างองค์การ (Structure) อาจแบ่งออกเป็นองค์การอรูปนัย (Informal Organization) ซึ่งได้แก่องค์การที่มีลักษณะหลวม ๆ และมีความใกล้ชิดกันเป็นการส่วนตัว และองค์การรูปนัย (Formal Organization) ซึ่งได้แก่องค์การที่มีการกำหนดรายละเอียด รูปแบบในการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นทางการ Kast and Rosenzweig (1985:234) ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การว่า โครงสร้างองค์การน่าจะเป็นแบบแผนที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบส่วนต่าง ๆ ขององค์การ ในขณะที่ Flippo (1971:63) กล่าวว่า โครงสร้างองค์การได้แก่กรอบความสัมพันธ์ทางการที่จัดไว้ เพื่อช่วยบังคับควบคุมการทำงานในองค์การ เพื่อให้เกิดการประสานงาน และสอดคล้องกับเป้าหมายองค์การ

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างองค์การจึงเป็นรูปแบบหรือแบบแผนที่สร้างขึ้น แสดงถึงความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ในองค์การ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ที่ปฏิบัติภารกิจในองค์-

การที่สามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปโครงสร้างองค์การจะกำหนดถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (Kast and Rosenzweig, 1985:235)

1. แบบแผนที่เป็นทางการของความสัมพันธ์และหน้าที่ ในลักษณะที่เป็นแผนภูมิ (Organization Chart) และรายละเอียดของงาน (Job Description)
2. การกำหนดเกี่ยวกับกิจกรรมหรือภารกิจที่หน่วยงานหรือบุคคลในหน่วยงานจะต้องกระทำ
3. กำหนดวิธีการประสานงานระหว่างกิจกรรมหรือภารกิจต่าง ๆ
4. แสดงถึงอำนาจ (Power) ฐานะ (Status) และความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น (Hierarchical Relationships) องค์การ

นอกจากนี้ยังสามารถจัดโครงสร้างองค์การโดยอาศัยวิธีการวิเคราะห์ระบบงาน (System Analysis) อันได้แก่การศึกษาวิเคราะห์ระบบวิธีปฏิบัติงานขององค์การในฐานะเป็นระบบ (System) มีสัมพันธ์ภาพกับสภาพแวดล้อมและระบบย่อย ๆ ต่าง ๆ สำหรับแนวทางในการวิเคราะห์ระบบ อันเป็นการใช้ทฤษฎีระบบ (System Approach) ในการจัดและกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์การนี้ จะทำให้สามารถจัดโครงสร้างองค์การที่เป็นไปตามความจำเป็น มีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนได้ดีและเหมาะสม มีรูปแบบเฉพาะไม่เลียนแบบผู้อื่น มีความสอดคล้องกับแผนงานตามความจำเป็นต่อเนื่องกันไป ทั้งยังให้ความสำคัญต่อระบบย่อย (Subsystem) ที่เกี่ยวข้องทุกอย่าง เช่น ระบบการตัดสินใจ การบังคับบัญชา ระบบข้อมูลภารกิจและอื่น ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมที่จะสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การได้ดีอยู่เสมอ ดังที่ Nystrom and Starbuck (1981:1010) กล่าวไว้ว่า "องค์การที่ออกแบบไว้อย่างดีนั้นไม่ได้หมายความว่าประสบความสำเร็จ นอกจากจะมีกระบวนการที่จะพัฒนาให้ตื่นตัว (Active) อยู่เสมอ"

รูปแบบโครงสร้างขององค์การ

การศึกษาองค์การในลักษณะที่เป็นระบบ มีการเคลื่อนไหวปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างตามลักษณะของระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ อันนำไปสู่การศึกษาในเรื่องการจัดองค์การ การจัดแผนงาน การจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดขอบเขตหรือขนาดของการควบคุมงาน การแบ่งงานและการกำหนดความรู้ความสามารถเฉพาะในการทำงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งงานในองค์การ การจัดระบบการติดต่อสื่อสารและ

ประสานงานในองค์การและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพฤติกรรมต่าง ๆ ในองค์การ เมื่อวิเคราะห์จะพบว่าเป็นผลที่เกิดจากโครงสร้างองค์การในลักษณะ 2 มิติมาสัมพันธ์กัน ได้แก่

1. โครงสร้างตามแนวตั้ง (Vertical Level) อันเป็นลักษณะของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierachy)
2. โครงสร้างตามแนวนอน (Horizontal Level) อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานในหน่วยงานในระดับต่าง ๆ (Departmentalization)

การจัดองค์การในรูปแบบต่าง ๆ ที่พบกันทั่ว ๆ ไปจึงมีลักษณะและรูปแบบดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างองค์การตามแบบสายการบังคับบัญชา (Line Structure)
2. โครงสร้างองค์การตามแบบผสมผสานสายงานหลักและสายงานที่ปรึกษา (Line and Staff Structure)
3. โครงสร้างองค์การตามลักษณะงานและหน้าที่ (Functional Structure)
4. โครงสร้างองค์การแบบผสม (Matrix Structure)

จากโครงสร้างองค์การดังกล่าว นับได้ว่าในฐานะที่เป็นระบบย่อย (Subsystem) ระบบหนึ่งในองค์การ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบย่อยอื่น ๆ การจัดองค์การในลักษณะที่มีรูปแบบเหมาะสม สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ จะนำไปสู่การปฏิบัติงานจนบรรลุเป้าหมายขององค์การในที่สุด

4. ระบบย่อยทางเทคโนโลยี (Technological Subsystem)

เทคโนโลยี หมายถึง เทคนิคหรือกระบวนการที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิต ซึ่ง Kast and Rosenzweig (1985:208) ได้ขยายความเพิ่มเติมว่าเทคโนโลยีเป็นเรื่องของการประยุกต์ใช้ความรู้ให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ เทคโนโลยีเป็นรูปธรรม ได้แก่ เครื่องมือ เครื่องจักร ส่วนที่เป็นนามธรรม ได้แก่ ปัญญาความรู้ กระบวนการที่ใช้ในการแก้ปัญหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิต

โดยนัยนี้ในองค์การทางการศึกษา องค์การความรู้ เทคนิควิธีต่าง ๆ จึงจัดเป็นเทคโนโลยีทั้งสิ้น

การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในองค์การ ส่งผลกระทบต่อผลผลิตและวิธีทำงาน ตลอดจนพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ ดังนี้

1. เทคโนโลยีทำให้ผลผลิตสูง
2. เทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อโครงสร้างของงาน เช่น จากการทำงานด้วยมือ มาเป็นการทำงานด้วยเครื่องจักรหรือคอมพิวเตอร์
3. เทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อทัศนคติ พฤติกรรมการรวมกลุ่มคน ขนาดของกลุ่มคน และรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ของบุคลากรในหน่วยงาน
4. เทคโนโลยีมีผลต่อพื้นฐานโครงสร้างองค์การ ซึ่งในเรื่องนี้มีผลการวิจัยแบ่งกลุ่มความเชื่อออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเชื่อว่า เทคโนโลยีเป็นตัวกำหนดโครงสร้างขององค์การ กลุ่มที่สอง เชื่อว่าองค์การที่มีโครงสร้างต่างกัน องค์การนั้นต้องการเทคโนโลยีที่ต่างกันด้วย

การจำแนกประเภทของเทคโนโลยี ซึ่งสามารถใช้ได้ในองค์การหลายประเภท Thompson (1967 อ้างถึงในกรณี (กัรติบุตร) มหานนท์, 2529:84) ได้จำแนกประเภทไว้ ดังนี้

1. เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกันยาวนาน (Long-linked technology) มีลักษณะการทำงานหลาย ๆ หน่วยงานทำงานพึ่งพาอาศัยกัน
2. เทคโนโลยีเป็นสื่อ (Mediating technology) มีลักษณะการเชื่อมโยงเอาหน่วยงานในระบบเป็นเอกเทศเข้าด้วยกัน โดยการใช้ระเบียบปฏิบัติที่มีมาตรฐานเดียวกัน เช่น กิจการธนาคาร แยกประเภทลูกค้าออกเป็นผู้ฝากเงินกับผู้ยืมเงิน และมีการปฏิบัติต่อกันในแต่ละประเภทตามระเบียบปฏิบัติซึ่งกำหนดไว้เป็นมาตรฐาน
3. เทคโนโลยีแบบเข้ม (Intensive technology) มีลักษณะพิเศษตามความจำเป็นและความต้องการของผู้ใช้บริการ หรือผู้ใช้ผลผลิต เช่น โรงพยาบาล ในการรักษาคนไข้ต้องใช้เทคโนโลยีหลายอย่างผสมผสานกันให้เข้ากับลักษณะโรคและอาการของคนไข้

5. ระบบย่อยทางจิตวิทยา (Psychosocial Subsystem)

ระบบย่อยทางจิตวิทยา เป็นระบบย่อยในองค์การซึ่งประกอบด้วยลักษณะหรือพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล (Individual) และของกลุ่ม (Group) ภายในองค์การ ซึ่งประกอบด้วยบุคลิกภาพ ทัศนคติ การรับรู้ แรงจูงใจ กระบวนการกลุ่ม ภาวะผู้นำ การสื่อสาร และความสัมพันธระหว่างบุคคล (Kast and Rosenzweig, 1985:279)

สำหรับในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับปัจเจกบุคคล เป็นการศึกษาด้านจิตวิทยาในการวิเคราะห์พฤติกรรมระดับปัจเจกบุคคล และมีหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่

1. บุคลิกภาพ หมายถึงรูปร่างหน้าตาลักษณะท่าทางการเคลื่อนไหว ท่วงทีวาจา และกิจกรรมทางของบุคคลครอบคลุมไปถึงลักษณะภายในจิตใจของคนอีกด้วย
2. การรับรู้ หมายถึงการแปลความหมายของสิ่งที่ได้พบเห็นออกมา ซึ่งต้องผ่านกระบวนการภายในจิตใจของเรา ได้แก่ความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ของแต่ละคน
3. ทักษะ หมายถึงความรู้สึกลึกซึ้งของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้ ประสบการณ์ ความนึกคิด และความเชื่อของแต่ละบุคคล ความรู้สึกลึกซึ้งของแต่ละบุคคลในเรื่องราวต่าง ๆ จะมีระดับที่แตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ระดับที่เป็นความชอบหรือไม่ชอบ ระดับที่เป็นประสบการณ์ ที่ได้รับการไตร่ตรอง จนถึงระดับที่เป็นการนำไปปฏิบัติ ทักษะของบุคคล จึงเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลเกิดความคิด และพฤติกรรมไปในแนวทางใดทางหนึ่ง
4. การจูงใจ หมายถึงสภาวะภายในอันหนึ่งที่เป็นพลัง สิ่งกระตุ้น สิ่งนำ การกระทำของมนุษย์ไปในทิศทางหรือช่องทางที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ

สำหรับในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่ม เป็นเรื่องของอิทธิพลของกลุ่ม ในการผลักดันให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นในองค์การ กลไกและพฤติกรรมของกลุ่มคนในองค์การจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อผลสำเร็จขององค์การ ดังมีรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มพอสังเขป ดังนี้

1. กลุ่มสัมพันธ์ (Group Dynamics) ลักษณะของกลุ่มในองค์การสามารถแบ่งออกได้เป็น กลุ่มที่เป็นทางการ (Formal Group) และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (Informal Group) กลุ่มที่เป็นทางการจะเป็นกลุ่มที่มีระเบียบแบบแผน วิธีการและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกอย่างเป็นรูปแบบ ตามฐานะตำแหน่ง ขณะที่กลุ่มที่ไม่เป็นทางการ จะมีการติดต่อสัมพันธ์กันธรรมชาติแบบไม่มีพิธีการเป็นกลุ่มเล็ก ๆ การรวมกลุ่มเป็นไปตามความสมัครใจ เช่น กลุ่มเพื่อนฝูง เป็นต้น

2. ภาวะผู้นำ (Leadership) ผู้นำเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิกภายในองค์การ ผู้ที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งบริหารต่าง ๆ ต้องรับบทบาทในฐานะที่เป็นผู้นำทั้งสิ้น การที่ผู้นำแบ่งตามศักยภาพของการใช้อำนาจหน้าที่สัมพันธ์กับความเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติตามบัญชา แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

2.1 ผู้นำแบบอิตตาธิปไตย (Autocratic Leadership)

2.2 ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership)

2.3 ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissezfaire or Free-rein Leadership)

หรือการแบ่งลักษณะของผู้นำตามลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามกรอบแนวคิดของ Tannenbaum and Schmidt (1958:95-101) ซึ่งแบ่งลักษณะผู้นำตามวิธีการใช้อำนาจหน้าที่ว่าเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการทำงานมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะของผู้นำจะไม่เป็นเผด็จการเต็มที่หรือปล่อยเสรีจนเกินไป แต่จะพิจารณาถึงการควบคุมหรือการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาว่าจะมีมากน้อยเพียงใด และในกรณีให้อิสระในการทำงานนั้น ก็ยังมีอำนาจบางส่วนของผู้บังคับบัญชาที่ยังมีอยู่เพื่อใช้ในการควบคุม

3. การสื่อสาร (Communication) กระบวนการติดต่อสื่อสารในองค์การ หมายถึง การกระจายหรือแลกเปลี่ยนความคิด ข่าวสารข้อมูล เพื่อที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจ และเชื่อใจระหว่างกัน หรือเพื่อให้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีได้ การติดต่อสื่อสาร เป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร จะต้องจัดทำและดำรงไว้ ซึ่งระบบของการติดต่อสื่อสารที่ดี ลักษณะของการติดต่อสื่อสาร มักจะมี 3 ลักษณะ ดังนี้

3.1 การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่าง (Downward Communication)

3.2 การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างขึ้นไปสู่เบื้องบน (Upward Communication)

3.3 การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน (Horizontal Communication)

6. ระบบย่อยทางการจัดการ (Managerial Subsystem)

ระบบย่อยทางการจัดการ หมายถึง แนวทางเทคนิค หรือวิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการปฏิบัติการกิจให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย

ได้มีนักวิชาการเสนอทัศนะเกี่ยวกับขั้นตอน หรืองานในการจัดการ หรือการบริหารไว้ต่าง ๆ ดังนี้

Fayol (อ้างถึงใน Hoy and Miskel, 1982:3) ได้เสนอกระบวนการบริหารว่าประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการ คือ

1. การวางแผน (To plan) หมายถึง การคาดการณ์การทำงาน โดยจัดวางแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า

2. การจัดหน่วยงาน (To organize) หมายถึง การจัดรวบรวมวัสดุ เครื่องมือ และกำลังคน แล้วจัดแบ่งแยกออกไปตามหน้าที่ของหน่วยงาน
3. การออกคำสั่งบังคับบัญชา (To command) หมายถึง การออกคำสั่งบังคับบัญชาให้บุคคลในหน่วยงานปฏิบัติงาน
4. การประสานงาน (To coordinate) หมายถึง การร่วมมือกันทำงานเพื่อให้กิจกรรมทุกอย่างดำเนินการไปด้วยดี
5. การควบคุมงาน (To control) หมายถึง การควบคุมดูแลให้งานทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินการไปตามกฎเกณฑ์แบบแผนหรือคำสั่งตามที่กำหนดไว้แล้ว

Gulick and Urwick (อ้างถึงใน ติน ปรัชญาพฤกษ์, 2527:20-21) ได้เสนองานที่สำคัญของนักบริหารไว้ในรูปของ POSDCoRB ไว้ว่า มี 7 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีงานอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับ วางแนววิधिปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติการ
2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดลักษณะและวิธีการติดต่อกันสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นลงไป
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลของหน่วยงาน การบริหารงานบุคคลดังกล่าวรวมถึงแต่การแสวงหาคคนมาทำงาน การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้นลดชั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานที่ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ตลอดไป
4. การสั่งการ (Directing) หมายถึง การอำนวยความสะดวกหรือวินิจฉัยสั่งการหลังจากได้วิเคราะห์ และพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ
5. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงาน หรือติดต่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ หรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถทำงานประสานกลมกลืนกันเพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ

6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา หรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งบนและล่าง เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของงานทุกระยะ สะดวกแก่การประสานงานกับหน่วยงานอื่นและจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจอันดีร่วมกัน ตลอด จนเป็นการบำรุงขวัญไปในตัวด้วย

7. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรหรือการจัด ทำงบประมาณการเงิน วางแผนหรือโครงการในการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุม ดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบและรัดกุม

Koontz and Wehrich (1990:22-24) ได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับกระบวนการ บริหารว่า ประกอบด้วย

1. การวางแผน
2. การจัดองค์การ
3. การจัดคนเข้าทำงาน
4. การสั่งการ
5. การควบคุม

Kast and Rosenzweig (1985:401-405) กล่าวว่า กระบวนการบริหารตาม แนวคิดเชิงระบบ ได้แก่

1. การกำหนดจุดมุ่งหมาย
2. การวางแผน
3. การจัดทรัพยากร
4. การจัดองค์การ
5. การดำเนินการ
6. การควบคุมงาน

จากทัศนะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ขั้นตอนหรือกระบวนการบริหารจะมีลักษณะที่คล้าย- คลึงกัน แต่อย่างไรก็ตามจากความคิด ระบบของ Kast and Rosenzweig กระบวนการ ทางการบริหารได้เน้นถึงการกำหนดจุดมุ่งหมาย การวางแผน การจัดทรัพยากร การจัด องค์การ การดำเนินการ และการควบคุมงาน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การกำหนดจุดมุ่งหมาย (Goal Setting) หมายถึง การกำหนดเงื่อนไขหรือความต้องการบรรลุสัมฤทธิ์ผลในอนาคต ทั้งนี้การกำหนดเป้าหมายจัดเป็นหน้าที่สำคัญของกระบวนการบริหารประการแรกซึ่งจะต้องกำหนดขึ้น โดยประกอบด้วยจุดมุ่งหมายทั่วไป ซึ่งเป็นลักษณะของเป้าหมายในอุดมคติและจุดมุ่งหมายเฉพาะในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีความชัดเจน เช่น ปริมาณของผลผลิต หรือกำหนดเวลาทำงานเสร็จ เป็นต้น

2. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ โดยในการพิจารณากำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นกลุ่มล่วงหน้า จะต้องมีการถกเถียงการนึกคิด (Conceptual Thinking) ที่สมบูรณ์และเป็นสาระถูกต้อง เพื่อให้สามารถกำหนดระเบียบปฏิบัติ และแนวนโยบายที่ดีที่สุดสำหรับองค์การ ภายหลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์และคาดการณ์ (Forecast) สภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ อย่างระมัดระวังและรอบคอบที่สุดแล้ว เป้าหมายสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่การวางแผนนี้ ก็คือจะต้องตัดสินใจเลือกและรู้จักทำแผนต่าง ๆ ให้ได้แผนงานที่ดีที่สุด และเหมาะสมกับกำลังความสามารถขององค์การ ที่จะป็นหนทางให้องค์การสามารถหาประโยชน์จากการทำงาน ภายใต้อสภาพแวดล้อมที่ได้คาดการณ์ไว้แล้ว

3. การจัดทรัพยากร (Assembling Resources) หมายถึง การจัดเตรียมทรัพยากรในการใช้ตามแผนที่วางไว้ โดยทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงาน กำหนดตามความต้องการในการตอบสนองการจัดการและจะต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่วนใหญ่จะเน้นการใช้ในการปฏิบัติงานโดยตรง เช่น งบประมาณ เครื่องมือ คน และเทคโนโลยี

4. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียมและจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภาระรับผิดชอบที่จะต้องจัดเตรียม และจัดให้มีความสัมพันธ์กันอย่างดีระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องทำหน้าทีนี้ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการบริหารสิ่งของและทรัพยากรต่าง ๆ (Things) ภายหลังจากที่ได้ใช้ดุลพินิจ และมีข้อตัดสินใจที่ยุติแล้วว่าจะทำอะไรบ้าง การดำเนินการเพื่อจัดองค์การตามกระบวนการนี้ จะประกอบด้วยงานที่ต้องทำดังนี้ คือ จัดทำโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดจะแบ่งสรรกันไปทำ ระบุขอบเขตของตำแหน่งงานต่างๆ และพิจารณาให้ทราบถึงรายละเอียดของความยากง่ายของงานแต่ละตำแหน่ง เพื่อให้สามารถทราบถึงคุณสมบัติของคนที่ต้องการได้

5. การดำเนินการ (Implementing) หมายถึง การปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผลที่วางไว้ โดยเมื่อมีการกำหนดจุดมุ่งหมาย แผน ทรัพยากร และการจัดองค์การแล้ว การดำเนินการจัดเป็นส่วนสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์นั้น คือจะต้องเริ่มปฏิบัติการหรือเริ่มการผลิตในแต่ละชั้น การนำไปใช้จะเกี่ยวข้องกับเรื่องของกลุ่มคนในองค์การ เช่น กลุ่มหุ้นส่วน เพื่อนหรือผู้บริหารในการร่วมกันผลักดันให้งานดำเนินไปตามที่กำหนด

6. การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การกำกับดูแลให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนซึ่งการมุ่งกำกับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนนี้ ก็เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในประการทั้งปวง ผู้บริหารทุกคนย่อมต้องคอยควบคุมงานต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่เสมอ กระบวนการควบคุมภายใต้ระบบการควบคุมที่จัดขึ้นก็คือ การวัดผลงานที่ทำไปด้วยการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนด เพื่อช่วยให้ทราบถึงข้อแตกต่างที่ผิดไปจากแผนและสามารถดำเนินการแก้ไขให้เข้าสู่ทิศทางที่ถูกต้องได้

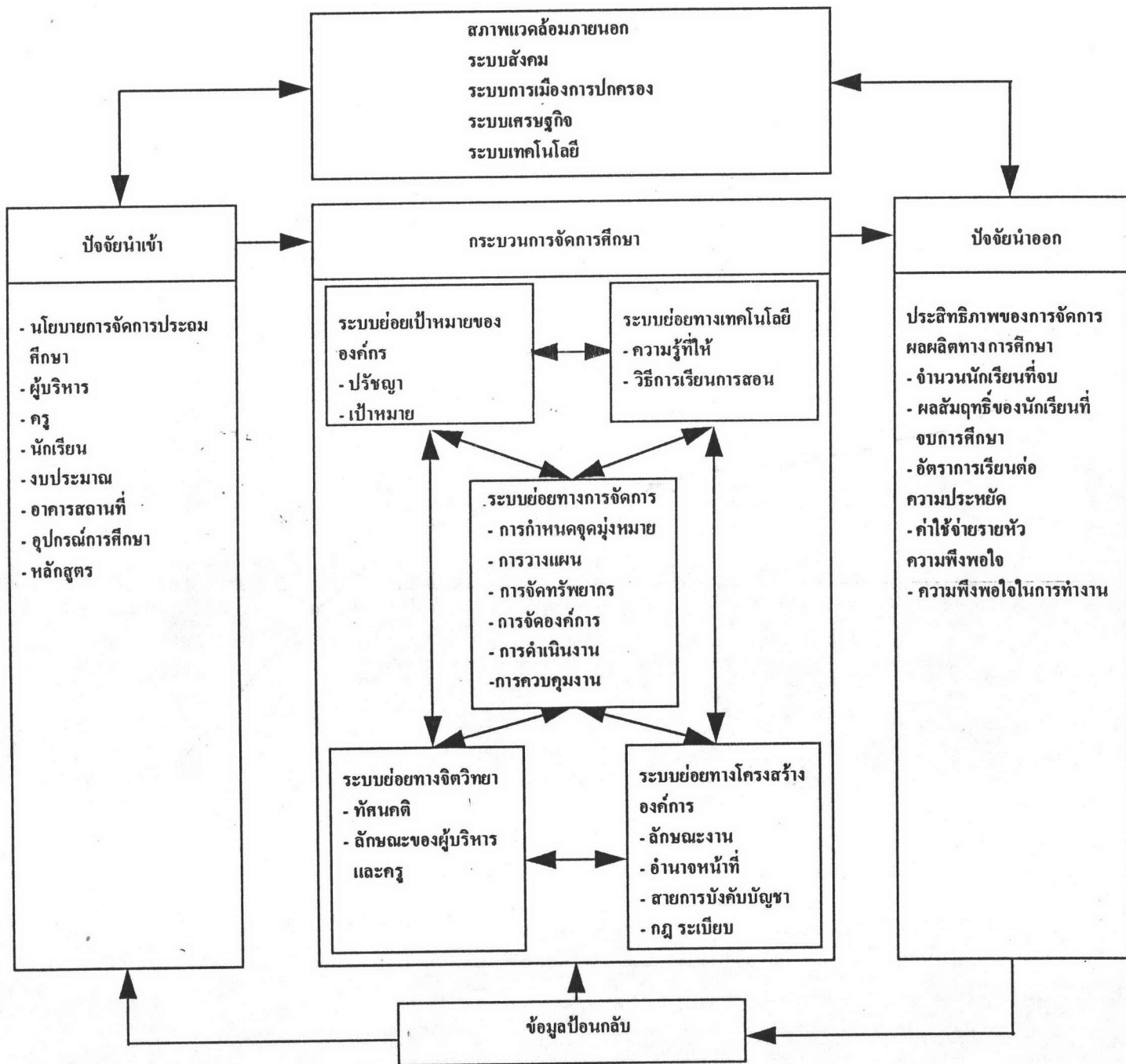
กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยหลักการสำคัญจากทฤษฎีระบบ ได้พัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ ซึ่งมีส่วนประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. สภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ระบบสังคม ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ ระบบเทคโนโลยี
2. ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ นโยบายการจัดการประถมศึกษา ผู้บริหาร ครู นักเรียนงบประมาณ อาคารสถานที่ อุปกรณ์การศึกษา หลักสูตร
3. กระบวนการจัดการศึกษา ได้แก่ ระบบย่อย เป้าหมายองค์การ เทคโนโลยีจิตวิทยา โครงสร้างขององค์การ และการจัดการ
4. ปัจจัยนำออก ได้แก่ ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา

กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 4

กรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์



แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

การจัดการประถมศึกษา ตามกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ ซึ่งผู้วิจัยพัฒนามาจากแนวคิดทฤษฎีแบบ ของ Kast and Rosenzweig (1985) และแนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ของ Farmer and Richman (1970) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อมภายนอก

1.1 ระบบสังคม ประกอบด้วย

1.1.1 ที่ตั้งและสภาพของชุมชน ได้แก่ ที่ตั้งของชุมชนในกรุงเทพมหานคร และลักษณะสภาพแวดล้อมของชุมชน

1.1.2 สถานภาพของผู้ปกครอง ได้แก่ สถานภาพทางการศึกษา และ เศรษฐกิจของผู้ปกครอง

1.2 ระบบการเมืองการปกครอง

1.2.1 รูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ การกำหนดเขต และพื้นที่การปกครอง รวมทั้งการกำหนดลักษณะการปกครองของ กรุงเทพมหานคร ในลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับรูปแบบการปกครองประเทศโดยส่วนรวม

1.3 ระบบเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

1.3.1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ และการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา

1.3.2 การคลังท้องถิ่น ได้แก่ ระบบการคลังท้องถิ่น และการจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานคร กับการจัดสรรงบประมาณรายได้ของ กรุงเทพมหานคร ในการจัดการศึกษา

1.4 ระบบเทคโนโลยี

1.4.1 เทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับวิธีการใช้เครื่องมือประมวลผลสารหรือข่าวสาร ข้อความรู้ที่ได้จากข้อมูลต่าง ๆ และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อการศึกษา

2. ปัจจัยนำเข้า

2.1 นโยบายการจัดการประถมศึกษา ได้แก่ ทิศทางหรือแนวทางในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของชุมชน กรุงเทพมหานครและสังคมส่วนรวมของประเทศ

2.2 ผู้บริหาร ได้แก่ สถานภาพของผู้บริหาร เกี่ยวกับอายุ เพศ ภูมิฐานะ คุณวุฒิสูงสุดที่ได้รับ และประสบการณ์ในการทำงาน

2.3 ครู ได้แก่ สถานภาพของครู เกี่ยวกับอายุ เพศ ภูมิฐานะ คุณวุฒิสูงสุดที่ได้รับ และประสบการณ์ในการทำงาน

2.4 นักเรียน ได้แก่ อัตราส่วนนักเรียนต่อครู

2.5 งบประมาณ ได้แก่ ที่มาของงบประมาณ

2.6 อาคารสถานที่ ได้แก่ อัตราส่วนห้องเรียนต่อสถานที่

2.7 อุปกรณ์การศึกษา ได้แก่ ประเภทและที่มาของอุปกรณ์การศึกษา

2.8 หลักสูตร ได้แก่ การผลิตหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้

3. กระบวนการจัดการศึกษา

3.1 เป้าหมายขององค์การ ประกอบด้วย

3.1.1 ปรัชญา ได้แก่ เจตนารมณ์สูงสุด และหลักการในการจัดการ ประถมศึกษาของหน่วยงาน

3.1.2 เป้าหมาย ได้แก่ ทิศทางในการทำงานเชิงรูปธรรม และระดับ การปฏิบัติเพื่อจะนำไปสู่การบรรลุถึงปรัชญาในการจัดการ ประถมศึกษาของหน่วยงาน

3.2 เทคโนโลยี ประกอบด้วย

3.2.1 ความรู้ที่ให้ ได้แก่ ข้อมูลและสาระความรู้ที่ถ่ายทอดให้แก่ นักเรียน

3.2.2 วิธีการเรียนการสอน ได้แก่ เทคนิควิธีที่ครูใช้ในการจัดการ เรียนการสอน

3.3 จิตวิทยา ประกอบด้วย

3.3.1 ลักษณะของผู้บริหารและครู ได้แก่ ลักษณะความยึดมั่นในตนเอง และการทำงานของผู้บริหารและครู

3.3.2 ทักษะของผู้บริหารและครู ได้แก่ ทักษะคิดค้นปฏิรูปนิยมและอนุ-รักษนิยมของผู้บริหารและครู

3.4 โครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย

3.4.1 ลักษณะงาน ได้แก่ การจำแนกกิจกรรมและประเภทของงาน

3.4.2 อำนาจหน้าที่ ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการบริหารงานต่าง ๆ ในหน่วยงาน

3.4.3 สายการบังคับบัญชา ได้แก่ การกำหนดแผนภูมิโครงสร้างการ บังคับบัญชาในหน่วยงาน

3.4.4 กฎ ระเบียบ ได้แก่ การกำหนดกฎและระเบียบเพื่อให้การ ดำเนินงานบรรลุจุดมุ่งหมาย

3.5 การจัดการ ประกอบด้วย

- 3.5.1 การกำหนดจุดมุ่งหมาย ได้แก่ ความชัดเจนของจุดมุ่งหมาย และขั้นตอนในการกำหนดจุดมุ่งหมาย
- 5.3.2 การวางแผน ได้แก่ ความชัดเจนของแผน ขั้นตอนในการวางแผน และการมีส่วนร่วมในการวางแผนของผู้บริหารและครู
- 5.3.3 การจัดทรัพยากร ได้แก่ ขั้นตอนในการจัดสรรทรัพยากรด้านงบประมาณ และความเหมาะสมของการจัดทรัพยากร
- 5.3.4 การจัดองค์การ ได้แก่ ขั้นตอนในการจัดทำโครงสร้างองค์การ และการมีส่วนร่วมในองค์การของชุมชน
- 5.3.5 กำดำเนินการ ได้แก่ วิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การตัดสินใจสั่งการ และการประสานงาน
- 5.3.6 การควบคุมงาน ได้แก่ วิธีการควบคุมการปฏิบัติงาน งบประมาณ และกำกับดูแลให้งานบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

4. ปัจจัยนำออก

4.1 ประสิทธิภาพของการจัดการ ประกอบด้วย

- 4.1.1 ผลผลิตทางการศึกษา ได้แก่ จำนวนนักเรียนของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนที่จบการศึกษา เปรียบเทียบกับอัตราแรกเข้า ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน และอัตราการเรียนต่อของนักเรียน
- 4.1.2 ความประหยัด ได้แก่ ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ในกรุงเทพมหานคร เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ
- 4.1.3 ความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ ความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครู และปัจจัยที่สัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน เปรียบเทียบตามลักษณะของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนที่สังกัด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยต่างประเทศ

Evans (1981) ได้ทำการศึกษาทัศนคติของผู้ปกครองที่มีต่อโครงการเรียนร่วม

ระหว่างเด็กพิเศษกับเด็กปกติในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าผู้ปกครอง มีความเห็นว่า โครงการเรียนร่วมเป็นโครงการที่อำนวยความสะดวกทางการศึกษาให้แก่เด็ก และผู้ปกครองส่วนใหญ่มีทัศนคติในทางบวกต่อเด็กพิเศษ ตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้ทัศนคติของผู้ ปกครองแตกต่างกัน ได้แก่เพศ ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง อายุของเด็กพิเศษ เพศของ เด็กพิเศษ และความรู้ของผู้ปกครองเกี่ยวกับเด็กพิเศษ

Bina (1982) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ขวัญกำลังใจของครูสอนเด็กที่มีความบกพร่อง ทางการเห็น พบว่าไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในคะแนนรวมของกลุ่มครูปกติ กับคะแนน รวมของกลุ่มครูการศึกษาพิเศษ และไม่มีความแตกต่าง อย่างมีนัยสำคัญระหว่างกลุ่มย่อย ของครูการศึกษาพิเศษ แต่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญเฉพาะในองค์ประกอบย่อยเท่านั้น โดยทั่วไปครูการศึกษาพิเศษที่มีขวัญ กำลังใจสูง เมื่อเปรียบเทียบกับครูการศึกษาพิเศษที่มีขวัญ กำลังใจต่ำ พบว่าครูการศึกษาพิเศษที่มีขวัญกำลังใจสูง จะมีอายุมากกว่า มีประสบการณ์ มากกว่า เงินเดือนสูงกว่า อาศัยอยู่ในเมืองเล็ก รู้สึกว่าได้รับความเชื่อถือจากผู้บริหาร ผู้ ปกครองและนักเรียน มีผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย และทำการนิเทศครูบ่อย ครั้ง ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารโรงเรียนดังนี้

1. เนื่องจากมีความสัมพันธ์ระหว่างขวัญกำลังใจกับความถี่ของการนิเทศ ฉะนั้น ผู้บริหารโรงเรียน ควรทำการนิเทศบ่อยครั้งตามความเหมาะสม
2. จากการที่ผู้นำแบบประชาธิปไตยทำให้ครูเกิดขวัญกำลังใจสูง ฉะนั้นผู้บริหาร โรงเรียนควรให้โอกาสครูมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามความเหมาะสม
3. จากผลการวิจัยที่พบว่า ความสอดคล้องระหว่างการรับรู้ของครูที่มีขวัญกำลังใจ สูง กับการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียน มีระดับสูงกว่าความสอดคล้อง ระหว่างการรับรู้ ของครูที่มีขวัญกำลังใจต่ำ กับการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียน ฉะนั้นผู้บริหารโรงเรียนควร พยายามลดความแตกต่างในการรับรู้ โดยปรับปรุงการติดต่อสื่อสารให้ดีขึ้นทั้งในด้านปริมาณ และในด้านคุณภาพ
4. เนื่องจากครูที่มีขวัญ กำลังใจสูง แสดงความรู้สึกว่าได้รับความเชื่อถือจากผู้ บริหาร ผู้ปกครองและนักเรียน มากกว่าครูที่มีขวัญกำลังใจต่ำ ฉะนั้นผู้บริหารโรงเรียนควร หาวิธีที่ตนเอง ผู้ปกครองและนักเรียนจะสามารถแสดงความเชื่อถือในตัวครูให้มากขึ้น

Rae (1983) ได้ศึกษาทัศนคติของเด็กปกติที่มีต่อเด็กปัญญาอ่อนในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาพบว่าเด็กปกติมีทัศนคติในทางบวกต่อเด็กปัญญาอ่อน และ

มีความประสงค์ที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับเด็กปัญญาอ่อน ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษายังพบอีกว่าหากเด็กปกติมีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับความเป็นไปของเด็กปัญญาอ่อนแล้ว ข้อมูลที่เด็กปกติได้รับจะมีส่วนช่วยให้เด็กปกติมีทัศนคติในทางบวกต่อเด็กปัญญาอ่อนยิ่งขึ้น

Tufts (1985) ได้ศึกษาทัศนคติของครูการศึกษาพิเศษ ครูที่สอนเด็กปกติ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครองเด็กปกติ และผู้ปกครองของเด็กพิเศษ ที่มีต่อการเรียนร่วมระหว่างเด็กที่มีปัญหาทางภาษา กับเด็กปกติที่กำลังเรียนอยู่ในชั้นอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในเขตเมือง ลอสแอนเจลิส แคลิฟอร์เนีย การศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้ง 5 กลุ่มดังกล่าวมีทัศนคติต่อการเรียนร่วมในลักษณะดังกล่าว แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อแยกตามเพศ พบว่าเพศชายและเพศหญิงมีทัศนคติต่อการเรียนร่วมไม่แตกต่างกัน อายุของกลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้ทัศนคติของบุคคลดังกล่าวแตกต่างกัน ระดับการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานไม่ใช่ตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้ทัศนคติที่มีต่อการเรียนร่วมแตกต่างกัน

งานวิจัยในประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2525) ได้ศึกษาสภาพการลงทุнд้านการศึกษาสำหรับคนพิการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สภาพการจัดสรรงบประมาณและค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ และประเมินสภาพการใช้ทรัพยากร ตลอดจนการศึกษาแหล่งการเงินที่นำมาใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษา โดยเป็นการวิจัยเชิงสำรวจด้วยการใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ครู อาจารย์ และผู้บริหาร ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ปกครองของนักเรียนในระดับประถมศึกษา

ผลการวิจัยพบว่า ในปี พ.ศ. 2525 มีโรงเรียนที่จัดการศึกษาสำหรับคนพิการจำนวน 38 โรงเรียน มีนักเรียนประถมศึกษา 2,938 คน มีบุคลากรและครู 504 คน ห้องเรียน 209 ห้องเรียน และมีค่าใช้จ่ายประมาณ 42 ล้านบาท ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน และการวิจัยครั้งนี้พบว่า เด็กพิการที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนเอกชนเสียค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าโรงเรียนรัฐบาล ประมาณ 1.5 เท่า และพบว่าค่าใช้จ่ายในโรงเรียนของเด็กพิการสูงกว่าโรงเรียนที่เปิดสอนเด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กปกติประมาณ 2 เท่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียนคนพิการแตกต่างกัน ตามสภาพของความบกพร่องของเด็ก และตามสภาพสังกัดของรัฐบาลหรือเอกชน และตามประเภทของโรงเรียนประจำหรือไปกลับ เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ผู้ปกครองจ่ายให้เด็กพิการแต่ละประเภทคิดเฉลี่ยประมาณ 11,443

บาทต่อปี ส่วนใหญ่เป็นค่าอาหาร พาหนะและค่าบำรุงรักษา เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายต่อหัว จำแนกตามประเภทของความบกพร่องแล้วพบว่า ค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่ผู้ปกครองจ่ายสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา มีจำนวนสูงสุดคิดเฉลี่ยต่อหัวประมาณ 18,024 บาทต่อปี รองลงมาคือค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน ซึ่งคิดเฉลี่ยต่อหัวประมาณ 5,571 บาทต่อปี

อรุณ จันทวานิช (2526) ได้วิจัยและประเมินผล ประสิทธิภาพของการประถมศึกษา ในช่วงเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษา พ.ศ. 2520 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ประเมินประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษาทั้งระบบที่เป็นอยู่ (2) สร้างเกณฑ์ที่วัดประสิทธิภาพเพื่อศึกษาลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสูง และต่ำ (3) ทหารูปแบบขององค์กำหนดประสิทธิภาพการศึกษา โดยหน่วยการจัดได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษา 399 โรงเรียน จาก 10 เขตการศึกษาทั่วประเทศ ผลการวิจัยพบว่า

1. ความแตกต่างขององค์ประกอบ ประสิทธิภาพการศึกษาด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนทั้งทางวิชาการและไม่ใช่วิชาการ ด้านโอกาสการเข้าเรียนระดับประถมศึกษา ด้านความสูญเสียเปล่าของโรงเรียนประถมศึกษา ด้านความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชน
2. ความแตกต่างของประสิทธิภาพการประถมศึกษาจากัดชั้นนี้ ประสิทธิภาพรวมได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งในอำเภอเมืองโดยเฉลี่ยมีประสิทธิภาพสูงกว่าโรงเรียนประถมศึกษาในอำเภออื่น โรงเรียนประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร มีประสิทธิภาพรวมสูงสุด รองลงมาได้แก่ภาคกลาง โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา มีประสิทธิภาพรวมสูงสุด รองลงมาคือโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร
3. คุณลักษณะของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูง และต่ำ ได้แก่ ลักษณะของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูงโดยเฉลี่ยจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ มีจำนวนห้องเรียนและนักเรียนประมาณ 4-5 เท่าของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพต่ำ คุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูง จะมีนักเรียนสอบได้ชั้น ป.6 และอัตราการเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษา สูงกว่า โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพต่ำ บุคลากรของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสูง โดยเฉลี่ยครูใหญ่จะมีประสบการณ์สูงกว่าโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพต่ำ ลักษณะของชุมชนที่โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสูงตั้งอยู่จะเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ลักษณะของโรงเรียนและสภาพทางบ้าน นักเรียนที่เรียนในโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสูง มักจะเคยเรียนอนุบาลมาก่อน และมาจากครอบครัวที่บิดามารดามีการศึกษาสูง

4. บทบาทและอิทธิพลของปัจจัยที่มีผลต่อองค์ประกอบประสิทธิภาพการประถมศึกษา ได้แก่ การวิเคราะห์รูปแบบที่ใช้อธิบายสัมฤทธิ์ผลของนักเรียนพบว่า ตัวแปรการได้เงินมาโรงเรียนของนักเรียนมีอิทธิพลรวมสูงสุด การวิเคราะห์รูปแบบที่ใช้อธิบายโอกาสการเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา พบว่าตัวแปรขนาดของโรงเรียนมีอิทธิพลรวมสูงสุด การวิเคราะห์รูปแบบที่ใช้อธิบายดัชนีความสูญเสียเปล่าของโรงเรียนประถมศึกษา พบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อดัชนีความสูญเสียเปล่าสูงสุด คือประเภทโรงเรียน (ประชาบาล) การวิเคราะห์รูปแบบที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ของชุมชนต่อโรงเรียน พบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงสุด ได้แก่ ตัวแปรประเภทโรงเรียน (ราษฎร์) และการวิเคราะห์รูปแบบที่ใช้อธิบายดัชนีประสิทธิภาพรวม พบว่าสัมฤทธิ์ผลของนักเรียน โอกาสการเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา และความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชนเป็นองค์ประกอบหรือดัชนีประสิทธิภาพที่มีอิทธิพลรวมต่อดัชนีประสิทธิภาพรวมสูง

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (2529) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์การดำเนินงานขององค์การเอกชนที่พัฒนาเด็กและเยาวชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในกิจกรรมด้านเด็กและเยาวชนขององค์การเอกชนในประเทศไทย ตลอดจนวิเคราะห์โครงการ กิจกรรม และความคิดเห็นเกี่ยวกับการช่วยเหลือของรัฐในด้านต่าง ๆ นอกจากงบประมาณ ด้วยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลปฐมภูมิ โดยใช้แบบสอบถามไปยังองค์การเอกชนต่าง ๆ และข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า องค์การเอกชนที่พัฒนาเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร วัตถุประสงค์หลักขององค์การเอกชนส่วนใหญ่ ได้แก่ การพัฒนาเด็กและเยาวชน รองลงมาคือการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ กิจกรรมหลักในการดำเนินงาน ได้แก่ กิจกรรมด้านการพัฒนาเด็ก และเยาวชน รองลงมาคือการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อเด็กและเยาวชน บุคลากรในองค์การเอกชนจะมี 3 ประเภท คือ กรรมการ เจ้าหน้าที่ และอาสาสมัคร งบประมาณในการดำเนินการส่วนใหญ่จะมีประมาณ 100,001 - 500,000 บาท โดยองค์การที่มีงบประมาณสูงกว่า 10 ล้านบาท มีอยู่ร้อยละ 4.32 การประสานงานขององค์การเอกชนส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานด้วยตนเอง ส่วนการประสานงานกับหน่วยราชการ มักจะเป็นลักษณะของการร่วมโครงการมากที่สุด ส่วนการร่วมมือประสานงานกับองค์การต่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของงบประมาณ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่พบได้แก่ กรรมการไม่มีเวลา ระบบบริหารไม่ดี บุคลากรเจ็บป่วยและขาดคุณธรรม งบประมาณไม่เพียงพอ และไม่สม่ำเสมอ ความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน การประสานงานอยู่ในวงแคบ ขาดบุคลากรในการประเมินผล และการประเมินผลทำไม่จริงจัง

สำหรับความต้องการให้รัฐช่วยเหลือ ได้แก่ การแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านวิชาการ ด้านประชาสัมพันธ์ การจัดตั้งสถาบันเพิ่มขึ้น การงดเว้นภาษี การกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจปรัชญาการทำงาน และการสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม

จรัล ทองปิยะภูมิ (2530) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนในโครงการเรียนร่วมสำหรับนักเรียนที่มีความบกพร่องทางการเห็น โดยการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร ครูประจำชั้น และครูการศึกษาพิเศษ จากโรงเรียนในโครงการเรียนร่วม 26 โรงเรียนทั่วประเทศ ในประเด็นการบริหารโรงเรียน 5 ด้าน ได้แก่ (1) งานวิชาการ (2) งานบุคลากร (3) งานกิจการนักเรียน (4) งานธุรการ และ (5) งานความสัมพันธ์กับชุมชน

ผลการวิจัยพบว่า สิ่งที่โรงเรียนในโครงการเรียนร่วมจัดได้เหมาะสมแล้ว ได้แก่ การจัดรูปแบบการเรียนร่วม การเตรียมความพร้อมนักเรียนที่มีความบกพร่องทางการเห็น การปกครองนักเรียน และการจัดบริการโดยตรงของครูการศึกษาพิเศษ ส่วนสิ่งที่โรงเรียนในโครงการเรียนร่วมควรจัดให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขได้แก่ การกำหนดเป้าหมายทางการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีความบกพร่องทางการเห็น การเน้นความสำคัญของอาชีพศึกษาและการอาชีพ การจัดทำแผนการศึกษารายบุคคล การจัดตั้งคณะทำงานโครงการเรียนร่วมภายในโรงเรียน การจัดสื่อวัสดุอุปกรณ์พิเศษ การนิเทศ การจัดอัตรากำลังครูการศึกษาพิเศษ การจัดทำพรรณนางานของบุคลากรในโรงเรียน การฝึกอบรมบุคลากรในโรงเรียน การสำรวจเด็กที่มีความบกพร่องทางการเห็น การจัดบริการช่วยเหลือ การจัดทำระบบข้อมูลที่จำเป็นต่อการประเมินนักเรียน การปรับสภาพอาคารสถานที่ การปรับสภาพแวดล้อมภายในห้องเรียน และการเตรียมผู้ปกครอง

อุ๋นตา นพคุณ (2532) ได้ศึกษาปัญหาสวัสดิการเด็กและการตอบสนองโดยองค์การเอกชน เพื่อศึกษาภาพรวมและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานและสารสนเทศเกี่ยวกับปัญหาเด็กในด้านต่าง ๆ และการจัดกิจกรรมในรูปแบบที่แตกต่างกันขององค์การเอกชน

ผลการวิจัยในด้านการจัดกิจกรรมขององค์การเอกชน พบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. โครงสร้างขององค์การเอกชนจะมีขนาดไม่ใหญ่ ส่วนใหญ่จะมีงบประมาณดำเนินการต่อปี 100,000 - 500,000 บาท และมีเจ้าหน้าที่ 1 คน ต่อเด็ก 10 คน
2. ในเรื่องนโยบายและการวางแผน องค์การเอกชนส่วนมากจะวางแผนงานให้สอดคล้องกับนโยบายขององค์การมากกว่านโยบายของรัฐ
3. การปฏิบัติกิจกรรมเพื่อตอบสนองปัญหาเด็ก องค์การเอกชนส่วนหนึ่งดำเนินการทั่วประเทศ ในแหล่งเสื่อมโทรม แต่มีองค์การน้อยมากที่ดำเนินการนอกเขตสุขาภิบาล
4. องค์การเอกชนส่วนมากให้บริการด้านการศึกษาในรูปแบบการศึกษามากที่สุด โดยส่วนใหญ่จะให้บริการแก่เด็กในช่วงอายุวัยเรียน ซึ่งอยู่ในระบบโรงเรียน
5. แนวโน้มในอนาคต องค์การเอกชนเห็นว่า ปัญหาเด็กตั้งแต่วัยทารกถึง 5 ปี สำหรับเด็กในชนบทจะเป็นปัญหาด้านโภชนาการและการขาดอาหาร เด็กในเมืองจะเป็นปัญหาเรื่องเด็กขาดการดูแลเอาใจใส่ ขาดความรัก ความอบอุ่น กิจกรรมที่องค์การเอกชนเสนอ คือ การให้ความรู้ผู้ปกครองเรื่อง คุณภาพชีวิตของเด็ก โดยเน้นการเลี้ยงดูบุตรที่ถูกต้อง และให้มีการจัดตั้งสถานเลี้ยงเด็กอ่อน และเด็กวัยก่อนเรียน ซึ่งเป็นการกำหนดกิจกรรมที่สอดคล้องกับช่องว่างจากการให้บริการในปัจจุบัน
6. แนวโน้มปัญหาของเด็กในช่วงอายุ 5 ปี 7 เดือน ถึง 14 ปี 7 เดือน องค์การเอกชนเห็นว่า เด็กในชนบทจะประสบปัญหาเรื่องขาดการศึกษา และการพัฒนาที่ต่อเนื่อง ส่วนเด็กในเมืองจะประสบปัญหาด้านพฤติกรรมเบี่ยงเบนเลียนแบบที่ผิด รับผิดชอบธรรมตะวันตก และสิ่งยั่วยุอบุชจากสังคม และสื่อมวลชน สภาพแวดล้อมไม่ดี กิจกรรมที่องค์การเอกชนเสนอ คือ กิจกรรมที่เหมาะสมกับวัย โดยเฉพาะการศึกษาความรู้ ด้านการฝึกอบรบอาชีพ ศิลปะ กีฬา และนันทนาการ

ม.ร.ว.เฉลิมลักษณ์ จันทรเสน (2532) ได้ศึกษาความต้องการของผู้ปกครองต่างช่วงชั้นทางสังคม ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเกี่ยวกับสถานศึกษาของบุตร โดยสัมภาษณ์ผู้ปกครองจากชนชั้นล่าง ชนชั้นกลางและชนชั้นสูง จากเขตและอำเภอต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลที่เป็นเขตเกษตรกรรม เขตอุตสาหกรรม และเขตพาณิชย์ และบริการใน 6 ประเด็นตามงานบริหารโรงเรียน ได้แก่ (1) งานวิชาการ (2) งานบุคลากร (3) งานกิจกรรมนักเรียน (4) งานธุรการและการเงิน (5) งานอาคารสถานที่ และ (6) งานความสัมพันธ์ชุมชน

ผลจากการวิจัยพบว่า ผู้ปกครองที่ต่างช่วงชั้นทางสังคมมีความต้องการเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษาต่างกันในงานวิชาการ งานกิจกรรมนักเรียน และงานธุรการและการเงิน งานวิชาการ ผู้ปกครองที่เป็นชนชั้นล่างต้องการให้โรงเรียนให้ความสำคัญแก่วิชาชีพ ส่วนชนชั้นกลางและชนชั้นสูงต้องการให้โรงเรียนให้ความสำคัญทางด้านวิชาการ งานกิจกรรมนักเรียน ผู้ปกครองที่เป็นชนชั้นล่างต้องการให้นักเรียนมีคุณลักษณะขยันหมั่นเพียร แต่ผู้ปกครองที่เป็นชนชั้นกลาง และชนชั้นสูงต้องการให้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ผู้ปกครองที่เป็นชนชั้นล่างและชนชั้นกลางต้องการให้โรงเรียนหางานให้นักเรียนทำเพื่อจะได้มีรายได้พิเศษระหว่างเรียน แต่ผู้ปกครองที่เป็นชนชั้นสูงไม่ต้องการ งานธุรการและการเงิน ชนชั้นล่างต้องการให้ค่าเล่าเรียนของบุตรถูกลงในทุกระดับ ยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงไม่ต้องการให้ค่าเล่าเรียนถูกลงในทุกระดับ ยกเว้นค่าเล่าเรียนของโรงเรียนอาชีวศึกษา

สุภินิพยี ผาสุขดี (2532) ได้ศึกษาบทบาทของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในการแก้ปัญหาความด้อยโอกาสทางการศึกษา ของเด็กในกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาบทบาทปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ตลอดจนข้อเสนอแนะทางการจัดการศึกษา เพื่อแก้ปัญหาความด้อยโอกาสทางการศึกษาของเด็กในกรุงเทพมหานคร ด้วยการสัมภาษณ์ ผู้บริหาร และครู ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน

ผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานของรัฐบาลจะมีการวางแผนดำเนินการเรื่องให้เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาได้ฝึกฝนอาชีพระยะสั้นตามที่ตนถนัด โดยมีบุคลากรและงบประมาณให้ ในขณะที่หน่วยงานของเอกชนจะมีการวางแผนดำเนินการให้เด็กได้รับการเลี้ยงดู และการศึกษาเป็นกิจกรรมเฉพาะอย่างต่างกันตามวัตถุประสงค์ โดยจ้างบุคลากร และมีเงินอุดหนุนจากองค์กรต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ทั้งของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน มีความเห็นว่า การดำเนินการนี้สามารถแก้ปัญหาความด้อยโอกาสทางการศึกษาได้ดี

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐบาลมีความเห็นว่า ปัญหาและอุปสรรค เนื่องมาจากเด็กไม่มีสำเนาะเป็นบ้าน ย้ายที่อยู่บ่อย ทำให้ขาดโอกาสทางการศึกษา บุคลากรไม่เสียสละขาดบุคลากรและงบประมาณ และการประสานงานกับหน่วยงานอื่นยังไม่ดีพอ ส่วนหัวหน้าหน่วยงานของเอกชนมีความเห็นในเรื่องปัญหาและอุปสรรคว่า เด็กย้ายที่อยู่บ่อย บุคลากรไม่เข้าใจปัญหาของเด็ก ขาดความเข้าใจระหว่างหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล

เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีความเห็นว่า สิ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ การขาดบุคลากร เครื่องอำนวยความสะดวกในการจัดกิจกรรม เด็กย้ายที่อยู่บ่อย และงบประมาณในการดำเนินงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ของเอกชนมีความเห็นว่า สิ่งที่เป็นปัญหาและอุปสรรค ได้แก่ ความต่อเนื่องในการทำงาน เนื่องจากเด็กย้ายที่อยู่บ่อย การบริหาร การเลือกรูปแบบของกิจกรรมการศึกษา บุคลากรขาดความรู้ความสามารถ และขาดความร่วมมือของเด็ก

แนวทางการจัดการศึกษา เพื่อแก้ปัญหาความด้อยโอกาสการศึกษาของเด็กในกรุงเทพมหานคร สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร ควรจัดการศึกษาให้กับเด็กพวกนี้ ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน มีการฝึกฝนอาชีพ สนับสนุนทุนการศึกษา อุปกรณ์การเรียนและเสื้อผ้า ควรมีการร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล และหน่วยงานของเอกชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐควรเพิ่มการให้ความสนใจช่วยเหลือหน่วยงานของเอกชนที่ทำงาน ด้านนี้

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าไม่ปรากฏงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานครโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเน้นในประเด็นสำคัญได้แก่ ทักษะคติของนักเรียน ครู และผู้ปกครองต่อการจัดการเรียนการสอนแบบเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติกับเด็กพิการหรือเด็กด้อยโอกาส ชั่วญและกำลังใจของครูผู้ปฏิบัติงานจัดการศึกษาแก่เด็กพิการ บทบาทของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในการจัดการศึกษา และการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของเด็ก การลงทุนทางการศึกษา ปัญหาการบริหารโรงเรียนในโครงการเรียนร่วม ความต้องการของผู้ปกครอง ต่างช่วงชั้นทางสังคมต่อการศึกษาของบุตร และประสิทธิภาพการจัดการประถมศึกษา ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้มีส่วนแสดงแนวคิดในการจัดการประถมศึกษาสำหรับเด็กปกติและเด็กด้อยโอกาสในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษา ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานครต่อไป