



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เด็กเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของประเทศ การสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของประเทศให้ยั่งยืนขึ้นอยู่กับพัฒนาเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงมีพระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเด็กสากล พ.ศ. 2522 ว่า (สภาสตรีแห่งชาติ, 2523)

เด็กเป็นผู้ที่จะรับช่วงทุกสิ่งทุกอย่างจากผู้ใหญ่ รวมทั้งการรับผิดชอบต่อการธำรงรักษาความผาสุกสงบของประชากรในโลก ดังนั้นเด็กทุกคนจึงควรและจำเป็นต้องได้รับการอบรมเลี้ยงดูอย่างถูกต้องและเหมาะสม ให้มีความสามารถสร้างสรรค์ประโยชน์ต่าง ๆ พร้อมทั้งการฝึกหัดขัดเกลาจิตใจให้ประณีต ให้เป็นผู้ศรัทธามั่นคงในคุณความดี มีความประพฤติเรียบร้อย และมีปัญญาแจ่มใสในเหตุผล หน้าที่นี้เป็นของทุกคนที่จะต้องร่วมมือกันสืบไป

การพัฒนาเด็กนับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ โดยเฉพาะในการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถที่เหมาะสม ในอันที่จะปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535 : 164-165) ทั้งนี้ในฐานะที่เด็กเป็นทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาจึงต้องประกอบไปด้วยการพัฒนาผลรวมของความรู้ ความสามารถ ความถนัด ตลอดจนความคิดริเริ่ม ความคิดที่ถูกต้อง ความสนใจ เจตคติที่ดี และคุณสมบัติต่าง ๆ ในการทำงานที่ต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมผลผลิตทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น ๆ ขึ้นไป นั่นคือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องพัฒนาทั้งมิติด้านปริมาณ และด้านคุณภาพ (Metha, 1976) และเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็คือการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยพัฒนาหรือปรับปรุงจิตใจ ภูนิสัยและคุณสมบัติทางกายภาพต่าง ๆ ของมนุษย์ให้ดีขึ้น (วิทยุสื่อสาร, 2521 : 22) นอกจากนั้นการศึกษายังมีส่วนสำคัญในการสอนคนให้มีความรู้ ความ

สามารถ ในการที่จะดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข (สุดใจ เหล่าสุนทร, 2521:101) ประเทศใดมีประชากรที่ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ ประเทศนั้นจะประสบความสำเร็จในแทบทุกด้าน

ด้วยเหตุที่การศึกษามีความสำคัญเช่นนี้ ทุกประเทศจึงได้มุ่งเน้นให้ประชากรทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาระดับพื้นฐาน ซึ่งปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ได้กำหนดความมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อปวงชนไว้ในข้อ 1 การตอบสนองความต้องการ การเรียนรู้ขั้นพื้นฐานว่า (WCEFA, 1990 : 3)

มนุษย์ทุกคนไม่ว่า เด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ พึงมีโอกาสได้รับการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการ การเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วยทักษะ สำหรับการเรียนรู้ที่จำเป็น (ได้แก่ ความสามารถในการอ่าน เขียน พุด คำนวณ และการแก้ปัญหา) และเนื้อหาสาระของการเรียนรู้พื้นฐาน (ได้แก่ ความรู้ ทักษะค่านิยม และเจตคติ) อันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคน ในการดำรงชีวิตเพื่อความอยู่รอด เพื่อพัฒนาตนเองอย่างเต็มความสามารถ เพื่อดำเนินชีวิต และประกอบอาชีพอย่างมีศักดิ์ศรี มีส่วนในการพัฒนาสังคมได้อย่างเต็มที่ ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตน และตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ตลอดจนสามารถเรียนรู้อย่างต่อเนื่องไปได้

ทั้งนี้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องจัดให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาค โดยไม่ควรให้ความแตกต่างในเรื่อง เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจและถิ่นที่อยู่ มาเป็นข้อจำกัดของการเข้ารับการศึกษาในระดับนี้ การบำรุงรักษาร่างกายและจิตใจที่กำลังเจริญเติบโตของเด็ก ควรจะได้รับความสำคัญเป็นอันดับแรกในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม (UNICEF, 1992 : 4)

สำหรับประเทศไทยการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล โดยหน่วยงานของรัฐบาล รวมไปถึงหน่วยงานของเอกชน ได้ดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อเป็นการให้บริการแก่ประชาชน โดยรัฐมีหลักความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะมาถึง และเชื่อว่าการศึกษาที่จะเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง เหมาะสมกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ทั้งยังสร้าง

ความสมดุล และความกลมกลืนของการพัฒนาระหว่างด้านต่าง ๆ ได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 5) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการประถมศึกษาซึ่งอยู่ในช่วงการศึกษาภาคบังคับ แผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2535 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 12) ได้กำหนดให้ "เป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ และความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงการอ่านออก เขียน และคำนวณได้" โดยมีหน่วยงานทั้งรัฐบาลและเอกชน ร่วมกันจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาสำหรับเด็กอายุ 6-14 ปี ประกอบด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535) หน่วยงานรัฐบาลได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัยและกรุงเทพมหานคร ส่วนหน่วยงานเอกชน ได้แก่ โรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนและองค์การเอกชน (Non Government Organizations) ในรูปของสมาคม มูลนิธิ และองค์การการกุศลต่าง ๆ

ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนนี้ แม้รัฐจะได้ระดมสรรพกำลังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันจัดการศึกษาเพื่อให้โอกาสแก่เด็กตามความสามารถ และโดยเท่าเทียมกัน แต่ก็ยังพบว่าใน พ.ศ.2534 เด็กอายุ 6-14 ปีทั่วประเทศจำนวน 7,369,000 คน ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียนเพียง 6,906,336 คน คิดเป็นร้อยละ 93.72 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535 : 7) แสดงให้เห็นว่าแม้รัฐจะพยายามขยายโอกาสทางการศึกษาให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาค แต่ยังมีเด็กอีกจำนวนหนึ่งไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยสาเหตุต่าง ๆ กัน เช่น เด็กพิการ เด็กในชนบทห่างไกลหรือเด็กในชุมชนแออัด เป็นต้น เด็กเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาเพราะพิการ ไม่มีสำเนาทะเบียนบ้านอยู่ห่างไกลจากโรงเรียน รวมไปถึงพ่อแม่ไม่สนใจหรือมีปัญหาทางเศรษฐกิจไม่สามารถส่งลูกเข้าโรงเรียนได้ เด็กกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เรียกว่า เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา ซึ่งหมายถึงเด็กที่ไม่มีโอกาสได้รับบริการหรือได้รับการศึกษาปกติซึ่งรัฐพึงจัดให้ (วิเชียร เกตุสิงห์, 2531 : 7-17) ได้แก่ (1) กลุ่มที่มีความบกพร่องทางร่างกาย หรือจิตใจ หรือคนพิการ (2) กลุ่มชาวไทยที่มีวัฒนธรรมต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ และ (3) กลุ่มที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และผู้ที่อยู่ในชนบทห่างไกล

อย่างไรก็ตามความเสมอภาคทางการศึกษามีให้หมายถึงโอกาสในการเข้ารับการศึกษาอย่างเดียวกัน แต่หมายรวมถึงคุณภาพทางการศึกษาด้วยนั่นคือ เด็ก ๆ ทุกคนควรมีโอกาสได้รับการพัฒนาทักษะและความสามารถทางสติปัญญาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งมิได้หมาย

ความว่า ทุกคนควรได้รับการศึกษาและมีอาชีพในระดับเดียวกันหมด แต่หมายความว่าทุกคนควรได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในอันที่จะดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างดีที่สุดในแง่ที่ความสามารถของตนเองจะอำนวยให้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2522) เมื่อความเสมอภาคทางการศึกษา หมายถึงถึงทั้งโอกาสในการเข้ารับการศึกษ และคุณภาพในการได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมกับความสามารถของแต่ละบุคคลแล้ว จึงมีประเด็นที่ควรจะให้ความสนใจเกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบัน 3 ประการ คือ

1. การจัดการประถมศึกษาที่สามารถสนองตอบต่อเด็กทุกกลุ่มได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
2. ความเสมอภาคในคุณภาพทางการศึกษา ของโรงเรียนในหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ เช่น อัตราส่วนครูต่อนักเรียน คุณวุฒิของครู อัตราการตกชั้นของนักเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา เป็นต้น
3. ลักษณะของโรงเรียนที่แตกต่างกันออกไปตามหน่วยงานที่สังกัด กับการสนองตอบความต้องการของเด็กแต่ละกลุ่มหรือแต่ละบุคคล

จากประเด็นดังกล่าว ไม่ว่าจะมองโดยภาพรวมของประเทศหรือชี้เฉพาะลงไปถึงจุดใดจุดหนึ่งของประเทศ พบว่ามีสภาพคล้ายคลึงกัน แต่หากศึกษาเน้นเฉพาะในกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ จะพบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นเมืองใหญ่ มีขนาดของชุมชนใหญ่เป็นที่รวมของศูนย์กลางการบริหารส่วนราชการ สถานศึกษา และหน่วยงานธุรกิจ มีความหนาแน่นของประชากรสูง และมีความแตกต่างกันทางสังคมของกลุ่มคนในชุมชน (Louis Wirth อ้างถึงใน Metta Spencer, 1979 : 536) จึงกลายเป็นจุดรวมของปัญหา ทั้งนี้เนื่องจากในขณะที่เศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร ทำให้แหล่งงานเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งดึงดูดแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองมากขึ้น โดยในช่วง พ.ศ. 2535-2538 จะมีจำนวนผู้อพยพสุทธิเข้าสู่กรุงเทพมหานคร รวม 120,000 คน ประกอบกับการคาดประมาณการประชากรของกรุงเทพมหานครใน พ.ศ. 2538 จะมีประชากร 6,670,000 คน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.6 ต่อปี (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2534 : 71) ผลที่ตามมาคือ ราคาที่ดินและค่าครองชีพแพงขึ้น ส่วนค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงถูกลง ในขณะที่แรงงานจำนวนมากก็มีความรู้ความสามารถหรือฝีมือในการทำงานต่ำกว่าระดับที่ตลาดต้องการ ประกอบกับบริการสังคมพื้นฐานมีไม่เพียงพอ มีปัญหาาระบบสาธารณสุขโลก การจราจรและมลภาวะ กลุ่มคนในกรุงเทพมหานครจะมีความแตกต่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มร่ำรวย

และกลุ่มยากจน และเมื่อปัญหาความยากจนในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจะทำให้เกิดปัญหาที่คนยากจนต้องประสบ 2 ด้าน คือ (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2534 : 179)

1. ปัญหาทางด้านสวัสดิการสังคม (Welfare Problems) ซึ่งหมายถึงการขาดแคลนบริการสังคมพื้นฐาน (Basic Social Welfare Services) อันได้แก่ การขาดแคลนที่อยู่อาศัยไม่มีความมั่นคงในที่ดิน สภาพแวดล้อมทางกายภาพเสื่อมโทรมในบริเวณที่อยู่อาศัย และบริการด้านการศึกษา ตลอดจนด้านสาธารณสุขต่าง ๆ ไม่เพียงพอ เป็นต้น

2. ปัญหาด้านประสิทธิภาพในการผลิต (Non-welfare Problems) ซึ่งหมายถึงการขาดแคลนความรู้ความสามารถหรือฝีมือในการทำงาน (Working Skills) ที่ตรงกับความต้องการของตลาด

โดยปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนคือการขาดแคลนที่อยู่อาศัย จนเกิดการขยายตัวของชุมชนแออัด ซึ่งในปัจจุบันมีถึง 981 ชุมชน และมีประชากรอาศัยอยู่ถึง 946,839 คน (กรุงเทพมหานคร, 2534 : 38) หรือประมาณร้อยละ 15 ของประชากรในกรุงเทพมหานคร ลักษณะทางกายภาพที่เสื่อมโทรมเช่นนี้ นอกจากจะพบในบริเวณชุมชนแออัดโดยทั่วไปแล้ว ยังพบในบริเวณชุมชนแออัดแบบพิเศษอีกประเภทหนึ่งคือ ชุมชนก่อสร้าง ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและสภาพแย่กว่าชุมชนแออัดแบบทั่วไป เนื่องจากเป็นชุมชนแบบชั่วคราว ประกอบกับพวกคนงานก่อสร้างจำนวนมากที่พักอยู่ในชุมชนชนิดนี้ก็จะเป็นผู้อพยพชั่วคราวมาจากที่ต่าง ๆ ทำให้ไม่มีที่อยู่อาศัยถาวรในเขตกรุงเทพมหานคร และไม่มีทางเลือกที่จะประกอบอาชีพอื่น นอกเหนือไปจากสภาพที่อยู่อาศัยที่เสื่อมโทรมแล้ว ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาพิเศษของพวกคนงานเหล่านี้ก็คือ การที่ลูกหลานขาดการดูแลเอาใจใส่และไม่มีโอกาสได้เรียนหนังสือ เพราะต้องติดตามพ่อแม่ไปอยู่ตามชุมชนก่อสร้างต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ เหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาเด็กจรจัด

จากปัญหาด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งมีผลให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษ ทั้งด้านกายภาพและสังคม ปัญหาทัศนคติและค่านิยมที่แตกต่างกันของประชาชน การขาดการได้รับบริการทางการศึกษาจากรัฐ นำไปสู่ปัญหาด้านประสิทธิภาพการผลิต การขาดความรู้ความสามารถหรือฝีมือในการทำงาน อันก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำกันในเรื่องรายได้ (สุนันทา สุวรรณโณดม และคณะ, 2531 : 7)

เมื่อสภาพของกรุงเทพมหานคร เป็นที่รวมของคนที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจสังคม จารีต ประเพณี และรสนิยมต่างกันเช่นนี้ เด็ก ๆ ในสังคมเมืองหลวงจึงมีสภาพที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของเด็ก และลักษณะของครอบครัวซึ่งมีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกัน โดยอาจแบ่งเด็กในกรุงเทพมหานครตามลักษณะและโอกาสทางการศึกษา เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. เด็กปกติ หมายถึง เด็กที่มีความสามารถทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เป็นปกติ รวมทั้งมีความสามารถทางเศรษฐกิจ สังคม เอื้ออำนวยให้เข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาได้
2. เด็กด้อยโอกาส หมายถึง เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา หรือเด็กที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาปกติ ซึ่งรัฐพึงจัดให้ คือ
 - 2.1 เด็กพิการ ได้แก่ เด็กตาบอด เด็กหูหนวก เด็กพิการทางร่างกาย เด็กปัญญาอ่อน
 - 2.2 เด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ เด็กชุมชนแออัด เด็กกำพร้าหรือถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน เด็กลูกกรรมกรก่อสร้าง

การจัดการศึกษาสำหรับเด็กเหล่านี้ อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ทั้งรัฐบาล และเอกชน โดยลักษณะของโรงเรียนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน จะแตกต่างกันออกไปตามกลุ่มเป้าหมายและจุดเน้นของแต่ละหน่วยงาน โดยลักษณะของโรงเรียนประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร จะได้แก่โรงเรียนสำหรับเด็กปกติ โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ โรงเรียนสำหรับเด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม และโรงเรียนเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติกับเด็กพิการ และ/หรือเด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม

ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร ดังนี้

หน่วยงานรัฐบาล ได้แก่

1. กระทรวงศึกษาธิการ

1.1 โรงเรียนการศึกษาพิเศษ และการศึกษาสงเคราะห์ สังกัดกรมสามัญศึกษา

1.2 โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

- 1.3 โรงเรียนสาธิตวิทยาลัยครู สังกัดกรมการฝึกหัดครู
2. กระทรวงมหาดไทย
 - 2.1 โรงเรียนในสถานสงเคราะห์ สังกัดกรมประชาสงเคราะห์
3. กระทรวงสาธารณสุข
 - 3.1 โรงเรียนราชานุกูล กรมการแพทย์
4. ทบวงมหาวิทยาลัย
 - 4.1 โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย
5. สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร
 - 5.1 โรงเรียนประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร

หน่วยงานเอกชน ได้แก่

1. โรงเรียนหรือสถานศึกษา ภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้แก่
 - 1.1 โรงเรียนเอกชน
 - 1.2 โรงเรียนการกุศลของวัดในพุทธศาสนา
 - 1.3 โรงเรียนเอกชนของคริสต์ศาสนา
2. โรงเรียนหรือสถานศึกษาขององค์การเอกชน

ทั้งนี้พบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจในส่วนของจัดการศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล และหน่วยงานเอกชน คือ หน่วยงานของรัฐบาลจะมีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานที่มีรูปแบบแน่นอน มีงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลและมีระเบียบปฏิบัติอย่างชัดเจน ในขณะที่หน่วยงานเอกชนส่วนใหญ่จะมีนโยบายเฉพาะของตนเอง มีการดำเนินงานที่คล่องตัวฉับไว และมีการปรับปรุงโครงการ ตลอดจนวิธีดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเด็กด้อยโอกาส หน่วยงานของเอกชนจะสามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานของรัฐบาล (สุภินทิพย์ ผาสุขดี, 2532, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2529) ซึ่งถ้าหากได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านงบประมาณ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ก็จะมีส่วนผลักดันให้หน่วยงานของเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษามากขึ้น (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2534 : 26)

ปรัชญา นโยบาย และแนวทางการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ซึ่งแยกออกจากกันตามสังกัด และมีลักษณะที่แตกต่างกัน เช่นนี้ย่อมส่งผลให้ระบบการจัดการศึกษาของแต่ละหน่วยงาน แตกต่างกัน ตามจุดมุ่งหมาย นโยบาย กลุ่มเป้าหมาย สังกัดของโรงเรียนและบริษัทอื่น ๆ ฉะนั้นจึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า ปัจจุบันระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานครควรมีลักษณะอย่างไร เช่น รูปแบบของโรงเรียนประถมศึกษาควรมีแบบเดียว หรือมีลักษณะที่หลากหลาย เป็นโรงเรียนสำหรับเด็กปกติ โรงเรียนสำหรับเด็กด้อยโอกาสหรือโรงเรียนเรียนร่วม นอกจากนี้จากสภาพการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ ได้ตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมแล้วหรือไม่ ผู้บริหารและครูที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนที่มีลักษณะต่างกัน มีลักษณะ ทศนคติ และมีความพึงพอใจในการทำงานอย่างไร สิ่งเหล่านี้ย่อมจะนำไปสู่การพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานครที่เหมาะสม มีความหลากหลาย สามารถปรับตัวได้สูง และมีเอกภาพ ภายใต้เงื่อนไขหรือปัจจัยเฉพาะตามสภาพที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อจะสามารถสนองความต้องการทางด้านการศึกษาสำหรับเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพของระบบการจัดการประถมศึกษา ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายนอก ปัจจัยนำเข้า กระบวนการจัดการศึกษา และปัจจัยนำออกหรือผลผลิตทางการศึกษา
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญของระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้มุ่งวิเคราะห์สภาพของระบบการจัดการประถมศึกษา ปัญหาที่สำคัญ และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร ที่จัดให้แก่เด็กช่วงอายุ 6-14 ปี ทุกประเภท ทั้งเด็กปกติและเด็กด้อยโอกาส

2. การวิเคราะห์สภาพและปัญหาการจัดการประถมศึกษา ของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนในกรุงเทพมหานคร มีจุดมุ่งหมายที่จะทำความเข้าใจลักษณะที่เป็นองค์รวม (Holistic View) ของการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ทั้งจากข้อมูล เอกสารและการศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยศึกษาผ่านกรอบแนวคิดของทฤษฎีระบบ ได้แก่

- 2.1 สภาพแวดล้อมภายนอก
- 2.2 ปัจจัยนำเข้า
- 2.3 กระบวนการจัดการศึกษา
- 2.4 ปัจจัยนำออก

ข้อตกลงเบื้องต้น

แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาที่เสนอ สามารถใช้ได้กับเด็กทุกประเภท เนื่องจากมุ่งให้การศึกษาขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกัน หากแต่จะมีข้อแตกต่างในรายละเอียดบางประการ ตามลักษณะของกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภท

วิธีดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยมีดังนี้

ขั้นที่ 1 การศึกษาเอกสาร ตำรา วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 เอกสารของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนที่จัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์และวิจัย และวิเคราะห์สภาพการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร

ขั้นที่ 2 การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ สำหรับสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการศึกษาสภาพการจัดการประถมศึกษา โดยผู้วิจัยพัฒนามาจากแนวคิดทฤษฎีระบบ (System Theory) ของ Kast and Rosenzweig (1985) Farmer and Richman (1970) กรอบแนวคิดระบบที่กำหนด ประกอบด้วย

1. สภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ระบบสังคม ระบบการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และระบบเทคโนโลยี
2. ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ นโยบายการจัดการประถมศึกษา ผู้บริหาร ครู นักเรียนงบประมาณ อาคารสถานที่ อุปกรณ์การศึกษา และหลักสูตร
3. กระบวนการจัดการศึกษา ได้แก่ เป้าหมายขององค์การ เทคโนโลยี จิตวิทยา โครงสร้างขององค์การ และการจัดการ
4. ปัจจัยนำออก ได้แก่ ผลผลิตทางการศึกษา หมายถึง จำนวนนักเรียนที่จบการศึกษา ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและอัตราการเรียนต่อ ความประหยัด หมายถึง ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน และความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครู

ขั้นที่ 3 การกำหนดแหล่งข้อมูล ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ โรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในสังกัดหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ใช้ประชากรผู้บริหารและครู ที่จัดการศึกษาหรือสอนในระดับประถมศึกษา โดยกลุ่มตัวอย่างประชากรในการวิจัย ได้แก่ผู้บริหาร 146 คน และครู 400 คน

ขั้นที่ 4 สร้างเครื่องมือและตรวจสอบปรับปรุงเครื่องมือ เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่

1. เครื่องมือที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น
 - 1.1 แนวการวิเคราะห์เอกสาร
 - 1.2 แบบสำรวจสภาพและข้อมูลพื้นฐานของหน่วยงานที่จัดการศึกษา
 - 1.3 แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) เพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้บริหาร เกี่ยวกับกระบวนการจัดการศึกษาของหน่วยงาน
2. เครื่องมือที่พัฒนามาจากแบบวัดเชิงจิตวิทยา ได้แก่
 - 2.1 แบบวัดลักษณะ (Personality Test) ใช้แบบวัดซึ่งแปลและเรียบเรียงมาจากแบบวัดลักษณะความยึดมั่น (Dogmatism Scale) ของ Rokeach (1956 อ้างถึงถึงใน Robinson and Shaver, 1976:418-446) จำนวน 40 ข้อ มีระดับความเชื่อมั่น .81
 - 2.2 แบบวัดทัศนคติ (Attitude test) ใช้แบบวัดซึ่งผู้วิจัยแปลและเรียบเรียงจากแบบวัดทัศนคติปฏิรูป - อนุรักษ์นิยม (Radicalism-Conservative Scale) ของ Comery and Newmeyer (1965 อ้างถึงใน Robinson and Shaver, 1976:476-479) จำนวน 30 ข้อ มีระดับความเชื่อมั่น .96

2.3 แบบวัดความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction test) ใช้แบบวัดความพึงพอใจในการทำงานซึ่งแปลและเรียบเรียงจากแบบวัดความพึงพอใจในการทำงานของ Kanungo (1982:125-168) จำนวน 16 ข้อ ค่าความเชื่อมั่น .91

2.4 แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่สัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน จำนวน 59 ข้อ ซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาเอกสาร งานวิจัย และทฤษฎีต่าง ๆ นำเครื่องมือในการวิจัยเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 ท่าน พิจารณาความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหา จากนั้นนำไปปรับปรุงแก้ไขและทดลองใช้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัยต่อไป

ขั้นที่ 5 การเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. การเก็บข้อมูลสภาพของระบบการจัดการประถมศึกษา โดยใช้แบบสำรวจสภาพการจัดการประถมศึกษา
2. การเก็บข้อมูลจากผู้บริหารและครูใช้แบบวัดทางจิตวิทยา เพื่อศึกษาลักษณะทัศนคติ และความพึงพอใจในการทำงาน และใช้แบบสอบถามเพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการทำงาน
3. การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับระบบการจัดการ ใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยผู้วิจัยออกสัมภาษณ์ผู้บริหารด้วยตนเอง
4. การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอก ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน อัตราเรียนต่อ และค่าใช้จ่ายรายหัว ใช้แนวการวิเคราะห์เอกสาร และใช้ข้อมูลทุติยภูมิ

ขั้นที่ 6 การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอก สภาพการจัดการประถมศึกษา ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน และค่าใช้จ่ายรายหัว ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)
2. การวิเคราะห์สภาพภาพของผู้บริหารและครูและสภาพการจัดการประถมศึกษาบางด้าน ใช้หาค่าสถิติด้วยการแจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ (Percentage)
3. การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบวัดลักษณะ ทัศนคติ ความพึงพอใจในการทำงาน และแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการทำงาน การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้หาค่ามัธยิมเลขคณิต (\bar{x}) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) และการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficients)
4. การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา และหาค่าร้อยละ

ขั้นที่ 7 พัฒนาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษา โดยอาศัยข้อมูลจากสภาพของระบบ ปัญหาที่สำคัญ หลักการและทฤษฎีการบริหาร และตรวจสอบ (Verify) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ

ขั้นที่ 8 การสรุปและนำเสนอผลการวิจัย นำเสนอสภาพการจัดการประถมศึกษาและปัญหาที่สำคัญของการจัดการประถมศึกษาในลักษณะของภาพรวม นำเสนอผลการศึกษาลักษณะทัศนคติ และความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครู ในหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ในรูปของสถิติและความเรียง และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษา ซึ่งผ่านการปรับปรุงแก้ไขแล้ว

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

เด็ก หมายถึงผู้มีอายุระหว่าง 6-14 ปี ซึ่งอยู่ในวัยที่ต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ

เด็กปกติ หมายถึงเด็กที่มีสภาพทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาเป็นปกติ รวมทั้งมีสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เอื้ออำนวยให้เข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาได้

เด็กด้อยโอกาส หมายถึงเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา หรือเด็กที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาปกติซึ่งรัฐพึงจัดให้ คือ

1. เด็กพิการ ได้แก่ เด็กตาบอด เด็กหูหนวก เด็กพิการทางร่างกาย เด็กปัญญาอ่อน
2. เด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ เด็กชุมชนแออัด เด็กกำพร้า หรือถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน เด็กลูกกรรมกรก่อสร้าง

การจัดการประถมศึกษา หมายถึงการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาภาคบังคับระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้และความสามารถพื้นฐาน และให้สามารถคงการอ่านออก เขียนและคำนวณได้

ระบบการจัดการประถมศึกษา หมายถึงระบบการจัดการศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนในระดับประถมศึกษา ซึ่งได้กำหนดเป็นระบบย่อย 5 ระบบ ได้แก่ ระบบย่อยทาง เป้าหมายขององค์การ ระบบย่อยทางโครงสร้าง ระบบย่อยทางเทคโนโลยี ระบบย่อยทางจิต-วิทยา และระบบย่อยทางการจัดการ เพื่อบริการการศึกษาแก่เด็กในกรุงเทพมหานคร

ปัญหาที่สำคัญของระบบการจัดการศึกษา หมายถึง ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผล ต่อการขาดประสิทธิภาพในการจัดการของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร

ประสิทธิภาพของการจัดการ หมายถึงการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพ มีความประหยัด และผู้ที่ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในการทำงาน

หน่วยงานรัฐบาล หมายถึงโรงเรียนหรือสถานศึกษาซึ่งทางราชการรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

หน่วยงานเอกชน หมายถึงโรงเรียนหรือสถานศึกษาซึ่งเอกชน มูลนิธิ หรือองค์การ ศาสนารับผิดชอบในการดำเนินการจัดการศึกษา

แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษา หมายถึง แนวทางการแก้ไขปัญหา สำคัญ และ/หรือ เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนใน กรุงเทพมหานคร ด้วยวิธีการและการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานมีประสิทธิภาพการ จัดการสูงขึ้น

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ เกี่ยวกับสภาพของระบบการจัดการประถมศึกษา ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร
2. ผลการวิจัยจะได้ปัญหาที่สำคัญของระบบการจัดการประถมศึกษา ของหน่วยงาน รัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร
3. ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางเพื่อพัฒนา ระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วย- งานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. ผลการวิจัยจะส่งผลให้มีการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในกรุงเทพมหานคร

5. ผลการวิจัยจะส่งผลให้การจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร สามารถพัฒนาเด็กทุกกลุ่มได้ตามศักยภาพของตน

การรายงานผลการวิจัย

การรายงานผลการวิจัย มีลำดับขั้นตอนดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วยความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อตกลงเบื้องต้น นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย และการรายงานผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา การจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร ทฤษฎีระบบ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากร วิธีดำเนินการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สภาพ ปัญหา และแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษา

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย ประกอบด้วย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อ

เสนอแนะ

บรรณานุกรม

ภาคผนวก