

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์สภาพของระบบการจัดการประถมศึกษา ของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชน ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่สภาพแวดล้อมภายนอก ปัจจัยนำเข้า กระบวนการจัดการศึกษาและปัจจัยนำออกหรือผลผลิตทางการศึกษา
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญของระบบการจัดการประถมศึกษา ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนในกรุงเทพมหานคร

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์ระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชน ในกรุงเทพมหานคร" ประกอบด้วยวิธีการหลัก 2 ประการ ได้แก่

1. การศึกษาองค์รวม (Holistic Studies) ของสภาพของระบบการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนในกรุงเทพมหานคร ผ่านกรอบแนวคิดของทฤษฎีระบบ คือสภาพแวดล้อมภายนอก ปัจจัยนำเข้า กระบวนการจัดการศึกษา และปัจจัยนำออกหรือผลผลิตทางการศึกษา
2. การศึกษาลักษณะ ทิศนคติ และความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครูซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน โดยวิธีการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Studies)

## ทั้งนี้วิธีดำเนินการวิจัยโดยสรุป ดังนี้

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย ผู้บริหาร จำนวน 938 คน และครู 25,560 คน ซึ่งสอนระดับประถมศึกษา จากหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนที่จัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร โดยกลุ่มตัวอย่างประชากรได้แก่ ผู้บริหาร 146 คน และครู 400 คน รวม 546 คน ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากร ใช้วิธีสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling)

### 2. เครื่องมือในการวิจัยและการสร้างเครื่องมือ

#### 2.1 แนวการวิเคราะห์เอกสาร

#### 2.2 แบบสำรวจสภาพการจัดการประถมศึกษา

#### 2.3 แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

#### 2.4 แบบวัดและแบบสอบถาม

ผู้วิจัยได้นำเครื่องมือที่แปลและเรียบเรียงและพัฒนาขึ้น ตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาและทดลองใช้ แล้วนำไปใช้กับกลุ่มตัวอย่างประชากร

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยออกเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารและครู ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างประชากร โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ระยะแรกเป็นการใช้เครื่องมือแนวการวิเคราะห์เอกสารและแบบสำรวจสภาพการจัดการประถมศึกษา ระยะที่สองเป็นการใช้แบบวัดและแบบสอบถาม และระยะที่สามเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา การหาค่าสถิติร้อยละ ค่ามัชฌิมเลขคณิต ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน และหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficients) ผลการวิเคราะห์ นำเสนอในรูปแบบของตารางประกอบคำบรรยาย และในรูปแบบของความเรียง

## 5. การพัฒนาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษา

การนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษา โดยอาศัยข้อมูลจากสภาพและปัญหาของระบบการจัดการประถมศึกษา หลักและทฤษฎีการบริหาร แล้วตรวจสอบ (Verify) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ

### สรุปผลการวิจัย

#### 1. สภาพของระบบการจัดการประถมศึกษา

##### 1.1 สภาพแวดล้อมภายนอก

สภาพแวดล้อมภายนอกของระบบการจัดการประถมศึกษา ได้แก่ ระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมืองการปกครอง และระบบเทคโนโลยี ซึ่งพบว่า ระบบสังคมของกรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างสังคมเป็นครอบครัวเดี่ยว มีการแข่งขัน ชาดระเบียนและเกิดปัญหาในหลาย ๆ ด้าน อาทิ ด้านสาธารณสุขโรคและการบริหารสังคม การอพยพของประชากรเข้าสู่เมืองหลวงก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด และเกิดปัญหาเด็กด้อยโอกาส สำหรับในด้านระบบเศรษฐกิจ พบว่ากรุงเทพมหานครมีอัตราความเจริญเติบโตที่รวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ และเป็นฐานในการเก็บภาษีอากรที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ส่วนในด้านระบบการเมืองการปกครอง กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของระบบบริหารและการปกครองของประเทศ ในขณะที่กรุงเทพมหานครเองมีลักษณะการปกครองแบบพิเศษ คือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็ง เนื่องมาจากได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน และมีกำหนดเขตการปกครองออกเป็นกรุงเทพมหานครชั้นนอกและกรุงเทพมหานครชั้นใน ตามสภาพของพื้นที่ สำหรับในด้านระบบเทคโนโลยี พบว่า กรุงเทพมหานครมีการนำเข้าและใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสูง รวมทั้งเป็นศูนย์กลางของการศึกษา การคมนาคมและการสื่อสารที่ทันสมัย

##### 1.2 ปัจจัยนำเข้า

หน่วยงานรัฐบาลได้แต่จัดการประถมศึกษาโดยแบ่งวิธีการจัดการเรียนการสอนออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ การจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม โดยส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ ผู้บริหารและครูเป็นเพศหญิง และมีความรู้ระดับปริญญาตรี อัตราส่วนนักเรียนต่อครูมีนักเรียน 24 คนต่อครู 1 คน และอัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน มีจำนวนนักเรียน 33 คนต่อ 1 ห้องเรียน งบประมาณส่วนใหญ่ได้รับจากรัฐบาล และใช้หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ

หน่วยงานเอกชนจัดการประถมศึกษาโดยแบ่งวิธีการจัดการเรียนการสอนออกเป็น 5 รูปแบบได้แก่ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปกติ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส การจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม และการจัดการศึกษาในลักษณะของการส่งเสริมหรือพัฒนา โดยส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่มาก ผู้บริหารและครูส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง และมีความรู้ในระดับปริญญาตรี อัตราส่วนนักเรียนต่อครู มีจำนวนนักเรียน 26 คนต่อครู 1 คน และอัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน มีจำนวนนักเรียน 39 คนต่อ 1 ห้องเรียน งบประมาณส่วนใหญ่จะมาจากเงินบำรุงการศึกษา และใช้หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ

### 1.3 กระบวนการจัดการศึกษา

กระบวนการจัดการศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล การกำหนดปรัชญาและจุดมุ่งหมาย จะเน้นการพัฒนาเด็กในฐานะที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ ให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และมีความรู้คู่คุณธรรม ความรู้ที่จัดให้แก่เด็กเรียนเน้นความรู้พื้นฐาน โดยส่วนใหญ่ใช้วิธีการสอนแบบบรรยาย ผู้บริหารและครูมีลักษณะความยึดมั่นในการทำงานสูงกว่าผู้บริหารและครูในหน่วยงานเอกชน และมีแนวโน้มทัศนคติเป็นนักอนุรักษ์นิยมต่ำกว่าผู้บริหารและครูในหน่วยงานเอกชน โครงสร้างการบริหารในหน่วยงานจะเป็นการจัดตามลักษณะงานและหน้าที่ สำหรับการจัดการของหน่วยงาน การกำหนดจุดมุ่งหมาย จะมี 2 ระดับ คือในระดับต้นสังกัด และในระดับหน่วยปฏิบัติงาน การวางแผนจะประกอบด้วยแผนงานหลักระยะ 5 ปีของต้นสังกัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานการจัดสรรทรัพยากร พบว่าต้นสังกัดจะจัดสรรอัตรากำลังมาให้ และงบประมาณส่วนใหญ่จะได้รับจากรัฐบาล การจัดโครงสร้างการบริหารจะกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย โดยทุกหน่วยงานจะมีคณะกรรมการบริหาร การประสานงานภายในหน่วยงาน ผู้บริหารจะประสานงานโดยตรงกับบุคลากรในหน่วยงานและโดยผ่านหัวหน้างาน ส่วนการประสานงานภายนอก กับหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน จะเป็นการประสานงานกับผู้บริหารด้านการควบคุมงาน ผู้บริหารจะมอบให้ผู้บริหารระดับรองลงมาควบคุม ส่วนการควบคุมงบประมาณจะใช้วิธีแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุม

กระบวนการจัดการศึกษาของหน่วยงานเอกชน มีการกำหนดปรัชญาและจุดมุ่งหมายเน้นการเสริมสร้างพัฒนาการของเด็กให้มีความรู้ เป็นคนดีและมีประโยชน์ต่อสังคม ในขณะที่องค์การเอกชนจะเน้นเรื่องการส่งเสริมและระดมทรัพยากรปกป้องสิทธิเด็กด้วยความรู้ที่จัดให้เด็กส่วนใหญ่เน้นความรู้พื้นฐาน วิธีการสอนใช้การสอนแบบบรรยาย ผู้บริหารและครูของหน่วยงานเอกชนมีลักษณะความยึดมั่นในการทำงานต่ำกว่าผู้บริหารและครูในหน่วยงานรัฐบาล และมี



แนวโน้มนักศนคติเป็นนักอนุรักษ์นิยมสูงกว่าผู้บริหารและครูในหน่วยงานรัฐบาล การจัดโครงสร้างองค์การจะเน้นการจัดตามลักษณะงานและหน้าที่ แต่จะมีรูปแบบโครงสร้างองค์การย่อยเป็นหลายรูปแบบ ต่างจากหน่วยงานรัฐบาล ด้านการจัดการพบว่าการกำหนดจุดมุ่งหมายมี 2 ระดับ คือ ในระดับต้นสังกัด และในระดับหน่วยปฏิบัติ การวางแผนจะวางแผนระยะสั้นประจำปี เว้นแต่ในหน่วยงานซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ หรือโรงเรียนของคริสตศาสนา จะมีการวางแผนระยะยาวด้วย การจัดสรรทรัพยากร ส่วนใหญ่หน่วยงานเอกชนจะรับสมัครบุคลากรจากบุคคลทั่วไปงบประมาณที่ใช้ส่วนใหญ่มาจากเงินบำรุงการศึกษา และบางส่วนมาจากเจ้าของกิจการ การจัดโครงสร้างการบริหารจัดโดยคณะกรรมการบริหารหน่วยงาน โดยทุกหน่วยงานจะมีคณะกรรมการบริหารหน่วยงาน การประสานงานภายในองค์การ ผู้บริหารประสานงานโดยผ่านหัวหน้างาน ส่วนการประสานงานภายนอกทั้งกับหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ส่วนใหญ่จะประสานงานในระดับเจ้าหน้าที่ด้วยกันโดยตรง การควบคุมงาน ผู้บริหารจะควบคุมงานเอง ส่วนการควบคุมการใช้งบประมาณจะควบคุมโดยระบบบัญชี

#### 1.4 ปัจจัยนำออก

หน่วยงานรัฐบาลมีผลผลิตทางการศึกษา คือนักเรียนมีคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 อยู่ในระดับปานกลาง และนักเรียนซึ่งจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2535 มีอัตราการเรียนต่อระดับที่สูงขึ้นโดยเฉลี่ย 93.50 ส่วนความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครูอยู่ในระดับปานกลาง และพึงพอใจเล็กน้อยตามลำดับ

หน่วยงานเอกชน มีผลผลิตทางการศึกษา คือนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 อยู่ในระดับปานกลาง และนักเรียนซึ่งจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2535 มีอัตราการเรียนต่อระดับที่สูงขึ้น ร้อยละ 93.00 ส่วนความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครูอยู่ในระดับปานกลาง

## 2. ปัญหาที่สำคัญของระบบการจัดการประถมศึกษา

1. ปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวเนื่องการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่เมืองหลวงทำให้เกิดชุมชนแออัด การให้บริการทางสังคมและสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ พ่อ แม่ไม่มีเวลาเลี้ยงดูลูก ก่อให้เกิดปัญหาเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา

2. ขาดการระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ทางการศึกษา ทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร เนื่องจากระบบการคลังท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษา นอกจากนี้การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนยังมีน้อย
3. ชุมชนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษา เนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนไม่เอื้ออำนวยและระบบการจัดการของหน่วยงานไม่เปิดโอกาส
4. การจัดการประถมศึกษาไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันตามสภาพของพื้นที่ เขตการปกครอง และสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน
5. การนำนโยบายการจัดการประถมศึกษาไปใช้ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ และระบบการจัดการภายในยังไม่มีประสิทธิภาพ
6. การขาดการคิดค้นรูปแบบและวิธีการเรียนการสอนใหม่ ๆ ที่สนองตอนและสอดคล้องกับลักษณะของเด็กที่แตกต่างกัน เพราะการนำความรู้นวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ทางการศึกษายังมีน้อย และยังไม่มีการผสมผสานความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ากับการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้วิธีการสอนยังเน้นการสอนแบบบรรยายเป็นส่วนใหญ่
7. โครงสร้างการบริหารของหน่วยงานรัฐบาลขาดความยืดหยุ่น และไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา
8. ผู้บริหารและครูมีลักษณะความยึดมั่นและทัศนคติด้านความเป็นอนุรักษ์นิยม ทำให้ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว
9. ระบบการจัดการภายในของหน่วยงาน ซึ่งได้แก่การกำหนดจุดมุ่งหมาย การวางแผน การจัดทรัพยากร การจัดโครงสร้างองค์การ การดำเนินการ และการควบคุมงาน ไม่เป็นไปตามหลักการจัดการ

### 3. แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษา

แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาที่นำเสนอมุ่งแก้ไขปัญหา และ/หรือเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพจัดการสูงขึ้น ประกอบด้วย

1. แนวคิดพื้นฐานในการนำเสนอแนวทางการพัฒนา ได้แก่ การมุ่งพัฒนาระบบการศึกษาให้ผสมผสานกับบริบททางสังคมและท้องถิ่น เป็นแนวทางในการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น มุ่งจัดการศึกษาให้สนองต่อความต้องการของเด็กทุกกลุ่ม ทั้งกลุ่มเด็กปกติ เด็กพิการ และเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาตามลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน โดยอาศัยหลักประสิทธิภาพและทฤษฎีพื้นฐานทางการบริหาร
2. ข้อเสนอแนวทางการพัฒนา ได้แก่ การเสนอให้มีคณะกรรมการการศึกษากรุงเทพมหานครชั้นดูแลการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร โดยให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการจัดการประถมศึกษา ส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดการประถมศึกษา โดยมีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการ ส่วนการจัดการศึกษาให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดิม โดยให้มีการร่วมมือกันในการกำหนดนโยบายและแผนกำหนดวิธีการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ และการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ทั้งนี้ทุกหน่วยงานจะต้องร่วมกันพัฒนาประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษา คิดค้นวิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ ๆ เช่น การจัดการเรียนแบบเรียนร่วมและระดมสรรพกำลังร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา
3. โครงสร้างการจัดการประถมศึกษา ได้แก่ การกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษากรุงเทพมหานคร หน่วยงานรัฐบาลและเอกชน กลุ่มโรงเรียนรัฐบาล กลุ่มโรงเรียนเอกชน และโรงเรียนทั้งรัฐบาลและเอกชนรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เน้นการให้มีคณะกรรมการดูแลในแต่ละระดับ โดยคณะกรรมการบริหารในระดับต่าง ๆ ให้มีผู้แทนทั้งจากหน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ร่วมกันพัฒนาโรงเรียน ภายใต้สังกัดของหน่วยงานเดิม ให้แต่ละโรงเรียนมีระบบการจัดการประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และผลผลิตทางการศึกษามีคุณภาพตามประเภทของโรงเรียน และกลุ่มเป้าหมายนักเรียนที่รับผิดชอบ

4. เงื่อนไขการดำเนินงาน ได้แก่การพัฒนากระบวนการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนในกรุงเทพมหานคร จะต้องเป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยจะต้องพิจารณาปรับปรุงใหม่ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่การปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล การปรับปรุงการบริหารงบประมาณ และกำหนดการดำเนินงานในระยะแรก ช่วง 5-10 ปี ให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันสนับสนุนการดำเนินงานให้เอื้อต่อการจัดการประถมศึกษาให้ประสบผลสำเร็จก่อนจะพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาให้ครอบคลุมไปถึงการจัดการมัธยมศึกษา ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

#### การอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยมีประเด็น ซึ่งจะนำมาอภิปราย ดังต่อไปนี้

#### 1. สภาพของระบบการจัดการประถมศึกษา

##### 1.1 สภาพแวดล้อมภายนอก

สภาพของกรุงเทพมหานคร ทั้งในด้าน สังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองการปกครอง และด้านเทคโนโลยี มีผลต่อการจัดการศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล และเอกชนในกรุงเทพมหานครโดยส่วนรวม ทั้งนี้เนื่องจากการที่สภาพของชุมชนส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมือง อยู่ในเขตพาณิชย์และบริการ ในขณะที่บางพื้นที่เป็นชุมชนอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ตลอดจนการมีชุมชนแออัดกระจายอยู่ทั่วกรุงเทพมหานคร ผู้ปกครองส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง โดยผู้ปกครองในหน่วยงานของรัฐ จะมีรายได้และระดับการศึกษาต่ำกว่าผู้ปกครองของหน่วยงานเอกชน การกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษา ความรู้และวิธีการในการจัดการศึกษา กระบวนการบริหารงานวิชาการ บุคลากร และงบประมาณ จำเป็นต้องเกี่ยวพันโดยตรงกับบริบททางสังคมเหล่านี้ การจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร มีความสำคัญทั้งในประเด็นของการจัดการศึกษาให้แก่เด็กในกรุงเทพมหานคร และในประเด็นของการจัดการศึกษาในลักษณะที่เป็นตัวอย่างสำหรับท้องถิ่นอื่น ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีผลให้การประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร มีรูปแบบการจัดการศึกษาที่ทันสมัยและน่า จะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ในขณะเดียวกัน เนื่องจากกรุงเทพมหานครมี ปัญหาที่หลากหลายแนวทางในการจัดการประถมศึกษา จึงต้องสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในกรุงเทพมหานครด้วย

## 1.2 ปัจจัยนำเข้า

ด้วยเหตุที่โรงเรียนประถมศึกษาที่มีความเกี่ยวข้องกับสังคมกรุงเทพมหานครดังกล่าว ปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการจัดการประถมศึกษา จึงต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมโดยรวม กล่าวคือ นักเรียนที่เข้าสู่ระบบการจัดการประถมศึกษาของกรุงเทพมหานครมีลักษณะที่หลากหลาย ประกอบด้วย เด็กปกติ เด็กพิการ และเด็กด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม รูปแบบการจัดการประถมศึกษาจึงแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ 1) การจัดการศึกษาสำหรับเด็กปกติ 2) การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ 3) การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส 4) การจัดการศึกษาในโรงเรียนเรียนร่วมเด็กปกติ กับเด็กพิการ และ/หรือ เด็กด้อยโอกาส และ 5) การจัดการศึกษาในลักษณะของการส่งเสริม หรือให้ทุนการศึกษา ซึ่งจากรูปแบบทั้ง 5 แบบนี้ พบว่า รูปแบบที่ 1-4 มีอยู่ในหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ขณะที่รูปแบบที่ 5 มีอยู่ในหน่วยงานเอกชนที่เป็นองค์การเอกชน หรือมูลนิธิเท่านั้น อย่างไรก็ตามประเด็นที่น่าสนใจก็คือ รูปแบบใดเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในการตอบสนองต่อโอกาสและคุณภาพทางการศึกษาของเด็ก ซึ่งพบว่า โรงเรียนแต่ละประเภทย่อมจะสอดคล้องหรือเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของเด็กแต่ละกลุ่ม ซึ่งแตกต่างกันออกไป อาทิ โรงเรียนสำหรับเด็กปกติย่อมสอดคล้องกับลักษณะของเด็กปกติ โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ ย่อมสอดคล้องกับเด็กพิการ และโรงเรียนสำหรับเด็กด้อยโอกาสก็ย่อมจะสอดคล้องกับเด็กด้อยโอกาส แต่ทั้งนี้ก็มีประเด็นที่น่าสนใจก็คือ โรงเรียนเรียนร่วมน่าจะเป็นคำตอบสำหรับการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร ในการตอบสนองความต้องการด้านโอกาสทางการศึกษา แก่เด็กทุกกลุ่ม ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบัน มีโรงเรียนประถมศึกษาในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก ในขณะที่มีโรงเรียนเรียนร่วมอยู่เพียง 18 โรงเรียนเท่านั้น การคัดเลือกโรงเรียนจำนวนหนึ่ง อาจจะเพียงร้อยละ 10 ของโรงเรียนทั้งหมด ซึ่งจะเท่ากับประมาณ 100 โรงเรียน มาจัดการศึกษาในลักษณะของโรงเรียนเรียนร่วม จะส่งผลให้การจัดการประถมศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม โรงเรียนทั่วไปซึ่งไม่ได้เลือกให้เป็นโรงเรียนเรียนร่วมจะต้องมีระบบการพัฒนาให้มีคุณภาพสมบูรณ์ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละโรงเรียนต่อไป ซึ่งข้อดีของโรงเรียนเรียนร่วมนี้ จากผลการวิจัยของ Evans (1981) และ Rae (1983) พบว่า ผู้ปกครอง และเด็กปกติ มีทัศนคติที่ดีต่อโครงการเรียนร่วม และต่อเด็กพิการที่อยู่ในโรงเรียนเรียนร่วม ในขณะเดียวกัน Bina (1982) ก็พบว่า ขวัญและกำลังใจของครู ซึ่งสอนเด็กในโครงการเรียนร่วมไม่มีความแตกต่างกับกลุ่มครูปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูซึ่งมีอายุมาก มีประสบการณ์มาก เงินเดือนมากและได้รับความเชื่อถือจากผู้บริหาร ผู้ปกครองและนักเรียน รวมทั้งการที่ผู้บริหารมีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย และมีการนิเทศอยู่เสมอ



นอกจากในด้านทัศนคติต่อการจัดการศึกษาแล้ว พบว่า ในด้านค่าใช้จ่าย หรืองบประมาณทางการศึกษาก็สามารถทำได้โดยใช้งบประมาณที่ไม่สูงจนเกินไป ทั้งนี้ จากงานวิจัยของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2525) พบว่า ค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กพิการที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนเอกชน เสียค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าโรงเรียนรัฐบาล ประมาณ 1.5 เท่า และค่าใช้จ่ายในโรงเรียนเฉพาะสำหรับเด็กพิการสูงกว่าค่าใช้จ่ายในโรงเรียนเรียนร่วม ประมาณ 2 เท่า ฉะนั้นในภาวะที่งบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรทางการศึกษาของประเทศ ยังมีจำนวนจำกัดเช่นนี้ การเรียนแบบเรียนร่วมจึงน่าจะมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

นโยบายการจัดการประถมศึกษา ทั้งหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน กำหนดนโยบายโดยอาศัยแนวทางการจัดการประถมศึกษาของชาติ โดยเน้นการพัฒนาเด็กให้มีความสามารถขั้นพื้นฐาน และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ แต่ทั้งนี้จะมีการกำหนดนโยบายเฉพาะแตกต่างกันไปตามลักษณะของหน่วยงาน ซึ่งวิธีการนี้สอดคล้องกับความถนัดเฉพาะของหน่วยงาน แต่ละแห่ง รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ ม.ร.ว. เจริญลักษณ์ จันทระเสน (2532) ก็ได้วิจัยไว้และพบว่า การจัดการศึกษาควรจะมี ความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน อาทิเช่น ผู้ปกครองซึ่งมาจากชนชั้นล่าง ต้องการให้เห็นความสำคัญด้านอาชีพ ส่วนชนชั้นกลางและชนชั้นสูง ต้องการให้โรงเรียนเน้น ความสำคัญด้านวิชาการ หรือในด้านคุณลักษณะ ผู้ปกครองชนชั้นล่างต้องการให้นักเรียนมีคุณ- ลักษณะขยันหมั่นเพียร ในขณะที่ผู้ปกครองชนชั้นกลางและชนชั้นสูงต้องการให้เด็กมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่

นอกจากความสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนแล้ว นโยบายการจัดการศึกษาของแต่ละหน่วยงานจะสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่รับผิดชอบด้วย เช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการจะมีจุดเน้นการเสริมสร้างพัฒนาการด้านสุขภาพ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนของคริสตศาสนา จะเน้นด้านคุณภาพทางวิชาการ ส่วนหน่วยงานเอกชน ซึ่งเป็นมูลนิธิหรือองค์การการกุศล จะเน้นการสงเคราะห์เด็กพิการ และเด็กด้อยโอกาส

ด้านผู้บริหารและครู ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน พบว่า ส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิง และมีคุณวุฒิปริญญาตรี โดยผู้บริหารของหน่วยงานรัฐบาลจะมีคุณวุฒิสองปริญญาตรี ซึ่งสูงกว่าผู้บริหารหน่วยงานเอกชน ที่ส่วนใหญ่จะมีคุณวุฒิปริญญาตรี นอกจากนี้ พบว่าผู้บริหารของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนจะมีประสบการณ์ในการทำงาน 10 ปีขึ้นไป ซึ่งผลการวิจัยของ อารุง จันทวานิช (2526) ได้ให้ข้อมูลไว้ว่า กรณีที่ผู้บริหารมีประสบการณ์สูง จะส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงตามไปด้วย



หลักสูตรการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่ใช้หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ ขณะที่บางหน่วยงาน เช่น โรงเรียนที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ หรือเด็กด้อยโอกาสมีการพัฒนาหลักสูตร หรือปรับปรุงจากหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการแล้วนำไปใช้ในหน่วยงานของตน แต่อย่างไรก็ตามพบว่า การจัดทำหลักสูตรที่สนองความต้องการของชุมชน หรือท้องถิ่น และการใช้แหล่งความรู้ในชุมชน มาร่วมจัดการศึกษาก็ยังมีไม่มากนัก สมควรจะได้มีการปรับปรุงและพัฒนาให้มากกว่าที่เป็นอยู่

งบประมาณในการจัดการประถมศึกษาของหน่วยงานรัฐบาล ส่วนใหญ่จะมาจากงบประมาณของรัฐบาล ส่วนงบประมาณของหน่วยงานเอกชนได้รับจากเงินบำรุงการศึกษา และรองลงมาเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่เงินโรงเรียนเอกชนจะได้รับงบประมาณส่วนหนึ่งจากเงินส่วนตัวของเจ้าของกิจการ ซึ่งประเด็นนี้ส่งผลให้โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ได้รับเงินค่าเล่าเรียนหรือเงินบำรุงการศึกษามาก เจ้าของกิจการมีงบประมาณมาก ทำให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ อารุง จันทวานิช (2526) ซึ่งพบว่า ลักษณะของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูง โดยเฉลี่ยจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามในส่วนของงบประมาณทางการศึกษาใน พ.ศ. 2533 ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษามีจำนวนสูงสุดถึง ร้อยละ 55.07 ของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2536) โดยคิดเป็นร้อยละ 1.65 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) และคิดเป็นร้อยละ 9.86 ของงบประมาณแผ่นดิน (NB)

### 1.3 กระบวนการจัดการศึกษา

ด้านเป้าหมายขององค์การในการจัดการศึกษาของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน เน้นปรัชญาที่มุ่งจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณลักษณะที่พึงพอใจ โดยมีความรู้ควบคู่กับการมีคุณธรรม ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐบาลจะมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การเปิดรับเด็กให้เข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษามากที่สุด ตามความสามารถของโรงเรียนที่จะรับได้ 2) พัฒนานักเรียนให้เต็มศักยภาพ โดยมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอย่างน้อยตามที่หลักสูตรกำหนด และ 3) สนับสนุนให้นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป้าหมายดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายในการจัดการประถมศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 56-63) โดยเฉพาะในประเด็นของการขยายบริการการศึกษา การปรับปรุงคุณภาพการศึกษา และการส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กนักเรียนที่จบประถมศึกษาได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนของหน่วยงานเอกชนพบว่า โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ จะมุ่งพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาเป็นสำคัญ ส่วนการรับนักเรียน

เข้าเรียน ส่วนใหญ่จะมุ่งที่การดำรงอยู่ได้ของโรงเรียนมากกว่าด้านการขยายโอกาสทางการศึกษาของเด็ก ส่วนองค์การเอกชนนั้นจะมีเป้าหมายพิเศษออกไป กล่าวคือ จะเน้นการสงเคราะห์เด็กและรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความจำเป็นของการช่วยเหลือเด็กพิการและเด็กด้อยโอกาส อย่างไรก็ตาม เฉพาะในส่วนของโอกาสทางการศึกษา พบว่า ปัจจุบันประชากรวัยเรียนอายุ 6-14 ปี ในกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 633,387 คน ได้รับการศึกษาในหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน 554,022 คน และไม่ได้เรียน 79,365 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2535) แสดงให้เห็นว่ายังมีเด็กอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งขาดโอกาสในการได้รับการศึกษา

ด้านเทคโนโลยี ซึ่งประกอบด้วยความรู้ที่จัดให้แก่นักเรียน และเทคนิควิธีที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน พบว่า ส่วนใหญ่ยังเน้นความรู้พื้นฐาน โดยเฉพาะในโรงเรียนปกติทั้งของรัฐบาลและเอกชน จะมีบ้างเพียงเล็กน้อยที่เน้นความรู้พิเศษ เช่นด้านอาชีพ ด้านการเสริมสร้าง พัฒนาการทางร่างกาย และการใช้ชีวิตให้สังคมของโรงเรียนบางประเภท ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าความรู้ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของเด็กหรือผู้ปกครองบางกลุ่ม ดังงานวิจัยของ ม.ร.ว.เจลิมลักษณ์ จันทรเสน (2532) ซึ่งพบว่าผู้ปกครองระดับชั้นชั้นล่างต้องการให้โรงเรียนให้ความสำคัญแก่วิชาชีพ นอกจากนี้การใช้เทคนิควิธีในการจัดการเรียนการสอนก็ยังเป็นการสอนแบบบรรยายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในยุคใหม่ที่เป็นยุคข่าวสารข้อมูล และมีเทคโนโลยีทางการศึกษาที่ทันสมัย คงจะต้องมีการพัฒนาวิธีการเรียนการสอนที่ทันสมัย และเหมาะสมมากขึ้น นอกจากนี้การได้มาซึ่งความรู้ในปัจจุบัน พบว่ายังละเลยแหล่งความรู้ในชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นอยู่อีกมาก เห็นสมควรให้มีการพัฒนาในส่วนนี้ให้มากขึ้น

ด้านจิตวิทยา ค่าเฉลี่ยลักษณะความยึดมั่นของผู้บริหารของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน มีความใกล้เคียงกัน คือ 177.87 และ 177.49 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าทั้ง 2 กลุ่ม มีลักษณะความยึดมั่นในการทำงานไม่แตกต่างกัน ส่วนครูของหน่วยงานรัฐบาลมีค่าเฉลี่ยลักษณะความยึดมั่น 183.24 โดยครูของเอกชนมีค่าเฉลี่ย 179.23 ซึ่งหมายถึงครูของหน่วยงานรัฐบาลจะมีแนวโน้มลักษณะความยึดมั่นสูงกว่า มีผลให้ยึดมั่นในงานที่ทำสูงและจะมีลักษณะไม่ค่อยรับสิ่งใหม่ ๆ เหมือนครูของหน่วยงานเอกชน ส่วนในด้านทัศนคติปฏิรูปนิยม-อนุรักษ์นิยม ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐบาล มีค่าเฉลี่ยทัศนคติ 165.20 ส่วนผู้บริหารของหน่วยงานเอกชนมีค่าเฉลี่ย 171.29 ครูของหน่วยงานรัฐบาลมีค่าเฉลี่ย 173.04 และครูของเอกชนมีค่าเฉลี่ย 181.28 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้บริหารและครูของหน่วยงานรัฐบาลมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่า หรือหมายถึงมีแนวโน้มทัศนคติไปในทางอนุรักษ์นิยมต่ำกว่า ผู้บริหารและครูของหน่วยงานเอกชน ทั้งที่โดยสภาพทั่วไป บุคลากรในหน่วยงานเอกชนน่าจะเป็นนักอนุรักษ์นิยมต่ำกว่าบุคลากรในหน่วยงานรัฐบาล แต่ทั้งนี้อาจอธิบายได้ว่า เนื่องจากตัวแทนของประชากร

กลุ่มเอกชนมาจากโรงเรียนราษฎร์เป็นส่วนใหญ่ โดยตัวแทนจากองค์การเอกชนมีไม่มากนัก ซึ่งบุคลากรเหล่านี้มักต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่โรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนเอกชนกำหนดเป็นเวลานาน ทำให้คะแนนด้านทัศนคติมีความเป็นนักปฏิรูปนิยมน้อยกว่าหน่วยงานรัฐบาล

ด้านโครงสร้างองค์การ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ทั้งหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน กล่าวคือ จะจัดโครงสร้างองค์การตามลักษณะงานและหน้าที่ (Functional Structure) โดยในหน่วยงานรัฐบาลจะเน้นการจัดโครงสร้างและผสมผสานสายงานหลักและสายงานปรึกษา ในขณะที่หน่วยงานเอกชน มีการจัดโครงสร้างองค์การทั้งแบบตามสายการบังคับบัญชา การจัดโครงสร้างองค์การแบบผสมผสานสายงานหลักและสายงานที่ปรึกษา และการจัดโครงสร้างองค์การแบบตามโครงการ แต่ประเด็นที่น่าสนใจได้แก่การที่โครงสร้างองค์การของหน่วยงานรัฐบาล จัดโดยข้อกำหนดทางกฎหมายหรือระเบียบ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือภารกิจทำได้ยากกว่าหน่วยงานเอกชน

ด้านการจัดการ การกำหนดจุดมุ่งหมายของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ประกอบด้วย 2 ระดับ ได้แก่ระดับต้นสังกัดและระดับหน่วยงานที่จัดการศึกษาโดยตรง โดยผู้บริหารต้นสังกัดจะเป็นผู้กำหนดจุดมุ่งหมายขององค์การ ในเรื่องของการวางแผนของหน่วยงานรัฐบาล จะประกอบด้วยแผนงานหลัก 5 ปี ซึ่งจะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จากนั้นแต่ละหน่วยงานหรือโรงเรียนจะมากำหนดเป็นแผนประจำปีอีกครั้งหนึ่ง ส่วนในหน่วยงานเอกชนที่เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ หรือหน่วยงานที่มีต้นสังกัด เช่น โรงเรียนของคริสตศาสนาหรือมูลนิธิต่าง ๆ จะมีการกำหนดแผนระยะยาวก่อน แล้วจึงจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีอีกครั้งหนึ่ง ยกเว้นโรงเรียนหรือหน่วยงานขนาดเล็กจะมีการวางแผนเฉพาะแผนประจำปีเท่านั้น และเป็นที่น่าสนใจว่า ทั้งหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน ส่วนใหญ่จะเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน

ในส่วนของการจัดสรรทรัพยากร พบว่า ในหน่วยงานรัฐบาลต้นสังกัดจะจัดบุคลากรส่งไปให้ ในขณะที่หน่วยงานเอกชนสามารถสรรหาหรือรับสมัครบุคลากรได้เอง ผลที่ตามมาคือ บุคลากรภาครัฐบางส่วนมีคุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน เช่น แผนอัตรากำลังกำหนดให้เพิ่มครูภาษาอังกฤษ ในขณะที่ทางโรงเรียนขาดแคลนครูศิลปะ เนื่องจากลาออกไป ทำให้จำเป็นต้องให้ครูซึ่งสอนวิชาอื่นมาสอนวิชาศิลปะแทน ในขณะที่ครูของหน่วยงานเอกชนมักจะสามารถเลือกได้มากกว่าและตรงกับความต้องการของโรงเรียนมากกว่า นอกจากในด้านบุคลากรแล้ว ในด้านงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐบาลจะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่หน่วยงานเอกชนจะได้รับงบประมาณส่วนใหญ่จากเงินบำรุงการศึกษา ซึ่งมีผลให้คุณภาพทางการศึกษาแปรเปลี่ยนไปตามสภาพของเงินทุนที่โรงเรียนมี ต่อกรณีนี้ สุภินทิพย์ ผาสุขดี (2532) ได้เสนอแนวทางว่า รัฐควรให้การสนับสนุนแก่เอกชนให้มากขึ้น



ทั้งในด้านบุคลากร และงบประมาณ ควรมีการร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล และหน่วยงานของเอกชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐควรเพิ่มการให้ความสนใจช่วยเหลือหน่วยงานของเอกชนที่ทำงานด้านนี้ นอกจากนั้นโดยที่คณะของผู้วิจัยเอง จากการประมวลผลของการศึกษา เห็นว่า ในความเป็นจริง มีทรัพยากรอยู่เป็นจำนวนมากที่สามารถนำมาสนับสนุนการจัดการศึกษา อาทิ มีจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทรัพยากรอยู่โดยสมบูรณ์ น่าจะมีการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน แลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรทางการศึกษา จัดตั้งเครือข่ายทางการศึกษาขึ้น และระดมทรัพยากรจากชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างประหยัด มีคุณภาพ และเป็นประโยชน์สูงสุด ต่อการจัดการประถมศึกษา

สำหรับการจัดโครงสร้างองค์การ พบว่า โครงสร้างการบริหารองค์การของหน่วยงานรัฐบาล ส่วนใหญ่กำหนดขึ้นตามกฎหมายหรือระเบียบ ในขณะที่หน่วยงานเอกชน คณะกรรมการบริหารหน่วยงานจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน โดยพบว่า ร้อยละ 100.0 ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน มีคณะกรรมการบริหารหน่วยงาน

กระบวนการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ พบว่า ทั้งหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนส่วนจะดำเนินงานตามแผนที่กำหนด โดยมีการประสานงานกันระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนมากพอสมควรในหลาย ๆ ระดับด้วยกัน ซึ่งนับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี ในการร่วมมือกันจัดการประถมศึกษา เนื่องจากหน่วยงานแต่ละประเภทมีความพร้อมต่างกัน เช่น สถานีตำรวจ สถานีอนามัย ที่ทำการเขต สามารถให้ความร่วมมือด้านการจราจร ด้านสุขภาพอนามัยของเด็ก ด้านการค้นหะเบียนประวัติเด็ก หรือ หน่วยงานทางการศึกษา สามารถร่วมกันพัฒนาปรับปรุงระบบวิธีการเรียนการสอนที่ทันสมัย ในขณะที่องค์การหรือหน่วยงานทางธุรกิจก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนเงินทุน หรืออุปกรณ์ทางการศึกษา ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของ อุ่นตา นพคุณ (2532) และสุภินิพย์ ผาสุขดี (2532) ที่พบว่า มีหน่วยงานหรือองค์การเป็นจำนวนมากที่ให้ทุนสนับสนุนทางการศึกษา

การร่วมมือและประสานงานกันอย่างสม่ำเสมอ เป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลดีต่อการจัดการประถมศึกษา การควบคุมงาน พบว่า ในหน่วยงานรัฐบาลจะควบคุมโดยผู้บริหารระดับรองของหน่วยงาน ส่วนการควบคุมการใช้งบประมาณจะมีกรรมการคอยควบคุม ในขณะที่หน่วยงานเอกชน การควบคุมการปฏิบัติงาน ผู้บริหารจะควบคุมด้วยตนเองและควบคุมการใช้งบประมาณโดยระบบบัญชี ซึ่งโดยวิธีการนี้ หน่วยงานเอกชนจะสามารถควบคุมงานได้อย่างใกล้ชิดกว่า เนื่องจากโดยภาพรวมหน่วยงานเอกชนมีขนาดเล็กและกลไกการบริหารมีความซับซ้อนน้อยกว่าหน่วยงานรัฐบาลนั่นเอง

#### 1.4 ปัจจัยนำออก

ผลผลิตทางการศึกษา ซึ่งเป็นดัชนีบ่งชี้ประสิทธิภาพทางการศึกษา ได้แก่ จำนวนนักเรียนที่จบการศึกษา ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา อัตราการเรียนต่อ ค่าใช้จ่ายรายหัว และความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครู ซึ่งดัชนีดังกล่าวสอดคล้องกับการวิจัยของ อ่ำรุ่ง จันทวานิช (2526) ที่พบว่าดัชนีซึ่งแสดงประสิทธิภาพของโรงเรียน ได้แก่ ขนาดของโรงเรียน อัตราการเรียนต่อของนักเรียน ประสิทธิภาพของผู้บริหาร และบุคลากรในโรงเรียน ขนาดของชุมชน และสภาพแวดล้อมทางครอบครัวของนักเรียน ทั้งนี้ผลการวิจัย พบว่า ส่วนใหญ่ทั้งหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนจะมีนักเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในอัตราส่วนที่มากเมื่อเปรียบเทียบกับศึกษาแรกเข้า และพบว่านักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับปานกลาง นักเรียนทั้งในโรงเรียนรัฐบาลและเอกชน มีอัตราการเรียนต่อ ร้อยละ 93.50 และ 93.00 ตามลำดับ ซึ่งจัดได้ว่ามีจำนวนสูง แต่อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์เข้าเรียนประถมศึกษาทั้งหมด พบว่ามีอัตราส่วนไม่สูงมาก ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนการเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาของเด็กทั้งหมดนั้น ยังมีเด็กอีกจำนวนหนึ่งถึงร้อยละ 12.53 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2535) ไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษ ส่วนค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนต่อปี คิดเป็นคนละ 5,450.60 บาท โดยจัดเป็นงบดำเนินการ 4,933.60 บาท งบลงทุน 517 บาท ทั้งนี้ น่าจะมีการเพิ่มจำนวนงบลงทุนให้มากขึ้น เพื่อจะได้ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษาต่อไป

ในส่วนของความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครู พบว่า ผู้บริหารของหน่วยงานรัฐบาลมีความพึงพอใจในการทำงานในระดับปานกลาง โดยปัจจัยที่สัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ความก้าวหน้า และการปกครองบังคับบัญชา ตามลำดับ ความพึงพอใจในการทำงานของครูหน่วยงานรัฐบาล พบว่ามีความพึงพอใจในระดับเล็กน้อย โดยปัจจัยที่สัมพันธ์ความพึงพอใจในการทำงานของครู ได้แก่ การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา ตามลำดับ

สำหรับผู้บริหารของหน่วยงานเอกชน มีความพึงพอใจในการทำงานในระดับปานกลาง โดยปัจจัยที่สัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ความก้าวหน้า และนโยบายและการบริหาร ตามลำดับ ความพึงพอใจในการทำงานของครูหน่วยงานเอกชนอยู่ในระดับปานกลาง โดยปัจจัยที่สัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ เงินเดือน การได้รับการยอมรับนับถือและความก้าวหน้า ตามลำดับ

กล่าวโดยสรุป ความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครูของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน อยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่ แสดงให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานใน



หน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มีทัศนคติในทางบวกต่อการทำงานในระดับปานกลาง ทั้งนี้ยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกระบวนการจัดการให้เป็นที่น่าพอใจและส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้น สำหรับปัจจัยที่สัมพันธ์ความพึงพอใจในการทำงาน ของผู้บริหาร และครูในหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน พบว่า มี 7 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา 2) ความก้าวหน้า 3) การปกครองบังคับบัญชา 4) ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา 5) นโยบายและการบริหาร 6) เงินเดือน และ 7) การได้รับการยอมรับนับถือ ซึ่งปัจจัยดังกล่าว ตรงกับแนวคิดทฤษฎีของ Herzberg, Mausner, and Snyderman (1959) คือ ปัจจัยความก้าวหน้า และการได้รับการยอมรับนับถือ เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ หรือเป็น "ปัจจัยจูงใจ" ที่จะทำให้อุทิศแรงจูงใจที่จะใช้ความพยายามในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จ ส่วนปัจจัยความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา นโยบายและการบริหาร และเงินเดือน จัดอยู่ในกลุ่มที่เป็น "ปัจจัยค้ำจุน" หรือกลุ่มปัจจัยที่ไม่ทำให้เกิดความพึงพอใจ คือ เป็นปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน

ฉะนั้นจึงแสดงว่า ปัจจัยที่สัมพันธ์ความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหาร และครูของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน มีทั้งส่วนที่เป็นปัจจัยเกี่ยวกับงาน คือ ความก้าวหน้า และการได้รับการยอมรับนับถือ และส่วนที่เป็นสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน คือ ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา นโยบายและการบริหาร และเงินเดือน

## 2. ปัญหาสำคัญของระบบการจัดการประถมศึกษา

จากการศึกษาสภาพของระบบการจัดการประถมศึกษา จากทั้งข้อมูลเอกสาร การใช้แบบสำรวจ แบบวัด แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ผู้บริหารของหน่วยงานที่จัดการประถมศึกษาทั้งรัฐบาลและเอกชน เมื่อประมวลภาพรวม โดยสัมพันธ์กับบริบททางสังคม การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและเทคโนโลยี พบว่า มีปัญหาในการจัดการประถมศึกษาอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปปัญหาเป็น 3 ส่วนได้แก่

1. ปัญหาซึ่งเกิดจากผลกระทบภายนอก และส่งผลกระทบต่อจัดการประถมศึกษา ซึ่งได้แก่ การเคลื่อนย้ายของประชาชนเข้าสู่เมืองหลวงทำให้เกิดชุมชนแออัด ขาดแคลนการให้บริการพื้นฐานและสาธารณูปโภค การขาดการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ทางการศึกษา การที่ชุมชนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและ



แนวทางในการจัดการศึกษา รวมทั้งการจัดการประถมศึกษาไม่สนองตอบความต้องการของ ประชาชนกรุงเทพมหานคร ประเด็นปัญหาเหล่านี้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษา กับบริบททางสังคม ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องผสมผสานกัน และชี้ให้เห็นว่า หากการจัดการ ศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะมีผลให้เกิดการพัฒนาสังคม และผล สะท้อนกลับมาสู่ระบบการจัดการประถมศึกษา ก็คือ ปัจจัยนำเข้าที่ดีและมีคุณภาพนั่นเอง

2. ปัญหาด้านนโยบายและแนวทางในการจัดการประถมศึกษา ซึ่งได้แก่การนำ นโยบายการจัดการประถมศึกษาไปใช้ไม่ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งการขาดการคิดค้นรูปแบบและ วิธีการเรียนการสอนใหม่ที่สามารถสนองตอบกลุ่มเป้าหมายนักเรียนแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้เนื่องจาก แต่ละหน่วยงานจากการประชุมหารือในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดร่วมกัน ส่งผล ให้การขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึง ประกอบกับการขาดการคิดค้นรูปแบบการ จัดการประถมศึกษาที่ทันสมัย และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเด็กแต่ละกลุ่ม ทำให้นโยบาย และเป้าหมายทางการศึกษาที่กำหนดไม่สามารถบรรลุผลที่วางไว้

3. ปัญหาด้านกระบวนการจัดการ ซึ่งได้แก่โครงสร้างการบริหารของหน่วยงาน รัฐบาลขาดความยืดหยุ่น ผู้บริหารและครูมีลักษณะความยึดมั่นและทัศนคติเป็นอนุรักษนิยม รวมทั้งระบบการจัดการภายในของหน่วยงานยังไม่เป็นไปตามหลักการ ทั้งในด้านการกำหนดจุดมุ่ง หมาย การวางแผน การจัดทรัพยากร การจัดโครงสร้างองค์การ การดำเนินการและการ ควบคุมงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติไม่มีความพึงพอใจในการทำงาน ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีผลอย่างยิ่ง ต่อการขาดประสิทธิภาพในการจัดการ และจะส่งผลต่อคุณภาพทางการศึกษา

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

##### 1. หน่วยงานระดับนโยบาย

1.1 กรุงเทพมหานครควรนำแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาที่ นำเสนอไปทดลองใช้ เช่น การพัฒนาหลักสูตรการประถมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของ สังคม การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้เกี่ยวกับเทคนิควิธีการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ ๆ ตลอดจนการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่บุคลากร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการ พัฒนาระบบการจัดการประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 ควรมีการพิจารณาปรับปรุงระเบียบ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบการรับเด็กเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งยังมีข้อจำกัดบางประการสำหรับเด็กด้อยโอกาส ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการประถมศึกษาประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติจริง

1.3 ควรพิจารณาปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้เอื้อต่อการพัฒนาการศึกษาให้มากขึ้น เช่น กำหนดให้ภาษีบางประเภทเป็นภาษีเพื่อการศึกษา หรือนำรายได้พิเศษบางส่วน ของกรุงเทพมหานครมาจัดสรรเป็นงบประมาณทางการศึกษา

## 2. หน่วยงานระดับปฏิบัติ

2.1 ควรปรับปรุงระบบการจัดการภายในหน่วยงาน ซึ่งได้แก่การกำหนดจุดมุ่งหมายการวางแผน การจัดทรัพยากร การจัดโครงสร้างองค์การ การดำเนินการและการควบคุมงานให้เป็นไปตามหลักการ เพื่อจะส่งผลให้ระบบการจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2 ควรร่วมกันพัฒนาหลักสูตร สื่อการศึกษา และเทคนิคในการจัดการเรียนการสอน โดยอาศัยความร่วมมือจากชุมชน โรงเรียนให้สนองความต้องการของชุมชน และลักษณะเฉพาะของเด็กแต่ละกลุ่ม

## 3. บุคลากร

3.1 ควรส่งเสริมผู้บริหารและครูให้มีลักษณะความยึดมั่นและทัศนคติเป็นปฏิรูปนิยม เพื่อให้สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว

3.2 ควรมีการพัฒนาบุคลากรในระดับประถมศึกษาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านส่งเสริมความรู้ด้านการศึกษาและวิธีการสอน มีการบำรุงรักษาบุคลากรให้มีกำลังใจในการทำงาน เพื่อเป็นการเอื้อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาและนำเสนอรูปแบบการจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพมหานครและนำไปทดลองใช้เพื่อจะได้ทราบถึงความเหมาะสม ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

2. ควรศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดการของโรงเรียนที่มีประเภทหรือขนาดแตกต่างกัน เช่น โรงเรียนของกรุงเทพมหานคร เอกชน หรือ มูลนิธิ เป็นต้น

3. เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่มีทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยม จึงควรศึกษาสภาพของการอยู่ร่วมกันในองค์การของบุคลากรทางการศึกษา หรือวัฒนธรรมขององค์การทางการศึกษาในกรุงเทพมหานคร

4. ควรศึกษาลักษณะและสาเหตุของวิธีการจัดการเรียนการสอน ซึ่งยังใช้วิธีการแบบดั้งเดิม ตลอดจนเสนอแนวทางการจัดการเรียนการสอนที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ