

บทที่ 1

บทนำ

บทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ขอบเขตของการวิจัย และนิยามศัพท์เฉพาะดังต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจสำคัญคือ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่เด็กทุกคนที่มีอายุในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 และยังได้ดำเนินการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ตามแนวนโยบายของรัฐบาล และภารกิจที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กวัยก่อนเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ในพื้นที่ที่มีปัญหาทางภาษาและพื้นที่ชนบท (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ : 2532) เฉพาะการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบจัดการศึกษาให้กับเด็กประมาณร้อยละ 90 ของเด็กในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ มีโรงเรียนประถมศึกษา 31,376 โรงเรียน กระจายครอบคลุมพื้นที่ทุกส่วนของประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายจัดการศึกษาให้กับเด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับให้ได้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาอย่างทั่วถึง และพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้มีความรู้ ทักษะ เจตคติ และคุณสมบัติที่พึงประสงค์ตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ : 2529)

การพัฒนาคุณภาพของนักเรียน ซึ่งเป็นตัวชี้ที่สำคัญถึงประสิทธิภาพของการจัดการศึกษานั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยและกระบวนการทางการศึกษา กระบวนการที่สำคัญประกอบด้วยกระบวนการเรียนการสอน กระบวนการบริหารและกระบวนการนิเทศการศึกษา ซึ่งจะต้องดำเนินการให้ประสานสัมพันธ์สนับสนุนกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ

การนิเทศการศึกษาเป็นกระบวนการที่สนับสนุนส่งเสริมกระบวนการบริหาร และกระบวนการเรียนการสอน ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาตามที่ประสงค์ ภายใต้หลักการดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงพยายามพัฒนาระบบการนิเทศการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่จะปรับปรุงการนิเทศ การวัดผล การติดตามผลการเรียนการสอน โดยเร่งพัฒนาศึกษานิเทศก์ และการจัดให้มีการนิเทศภายในโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ : 2529) ดังจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาศึกษานิเทศก์ที่สำคัญคือ เมื่อปีงบประมาณ 2527 ได้จัดทำคู่มือบริหารการประถมศึกษาอำเภอ บทเรียนสำเร็จรูปและสื่อประสม ดำเนินการอบรมสัมมนาหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาานิเทศก์อำเภอทั่วประเทศ เพื่อปรับปรุงคุณภาพด้านการบริหาร การวางแผนและการนิเทศการศึกษา ปีงบประมาณ 2530 ได้ทำเอกสารชุดฝึกอบรมและประชุมสัมมนา อบรมศึกษานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอทั่วประเทศ ปีงบประมาณ 2533 ได้จัดทำชุดฝึกอบรม และดำเนินการอบรมศึกษานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษาานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนิเทศการศึกษา นวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนิเทศการศึกษาและการจัดทำผลงานทางวิชาการ นอกจากดำเนินการพัฒนาศึกษานิเทศก์ตามโครงการที่ทำทั่วประเทศดังกล่าวแล้ว ในระดับจังหวัดก็มีการพัฒนา โดยจัดประชุมสัมมนาอบรมศึกษานิเทศก์ระดับจังหวัดและอำเภออย่างสม่ำเสมอ จึงเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ทุ่มเทงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรด้านการนิเทศการศึกษาทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

การที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการพัฒนาผู้บริหารระดับอำเภอ ศึกษาานิเทศก์ระดับจังหวัด ระดับอำเภออย่างต่อเนื่องดังกล่าว น่าจะส่งผลให้บุคลากรที่ทำหน้าที่นิเทศการศึกษา มีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี สามารถปฏิบัติภารกิจ บทบาทหน้าที่จนคุณภาพการประถมศึกษาพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารทางวิชาการ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ยังมีปัญหาอุปสรรคในการนิเทศการศึกษาอยู่มาก

จากการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ระยะครึ่งแผนได้สรุปปัญหาเกี่ยวกับการนิเทศการศึกษาที่สำคัญดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ : 2532)

1) การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารและการนิเทศการศึกษา ยังไม่ถึงระดับที่น่าพอใจทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และโรงเรียน

2) ศึกษาพิเศษ ผู้บริหาร ครู และผู้เกี่ยวข้อง ขาดความเข้าใจและขาดความร่วมมือซึ่งกันและกัน

3) การแบ่งงานของศึกษาพิเศษ ไม่เป็นไปตามความเหมาะสมและความสามารถของแต่ละบุคคล

4) ศึกษาพิเศษทำงานโดยไม่มีระบบ การนิเทศไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง

5) การนิเทศการศึกษามีน้อยไม่ทั่วถึง ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และการนิเทศไม่ตรงกับความต้องการของผู้รับการนิเทศ

ปัญหาอุปสรรคเหล่านี้ นอกจากชี้ให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถทักษะของศึกษาพิเศษแล้ว ยังชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในกระบวนการปฏิบัติงาน การประสานงานการนิเทศแต่ละระดับด้วย นอกจากการประเมินโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว ยังมีงานวิจัยที่ชี้เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในด้านการประสานงานการนิเทศการศึกษาดังนี้ คือ เสริมศักดิ์ และคณะ (2531) ได้ศึกษาเพื่อวิเคราะห์สาเหตุที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารและการนิเทศการศึกษา พบว่าปัญหาด้านการบริหารและการนิเทศการศึกษาระดับประถมศึกษา มีหลายประการคือ การวางแผนและการติดตามประเมินผล ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารยังไม่มีประสิทธิภาพ การนิเทศการศึกษายังทำได้ไม่ทั่วถึงและเพียงพอ การติดต่อสื่อสารไม่ดี และขาดการประสานสัมพันธ์ในการนิเทศการศึกษา สอดคล้องกับการวิจัยของ กลยา (2532) ซึ่งศึกษากระบวนการนิเทศการศึกษาของหน่วยศึกษาพิเศษ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทั่วประเทศ พบปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับกระบวนการนิเทศคือ จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ ขาดข้อมูลสำหรับวางโครงการ ขาดการประสานงาน การควบคุมระหว่างสำนักงานการ

ประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและโรงเรียน และการวิจัยของ สุทิน (2528) ที่ศึกษาพฤติกรรมกรณีพิเศษการศึกษาของศึกษานิเทศก์อำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยนาท พบว่าพฤติกรรมกรณีที่ปฏิบัติ อยู่ในเกณฑ์น้อยคือ ด้านการประสานงานวิชาการระหว่างกลุ่มโรงเรียน โรงเรียน และจังหวัด

การประเมินผลการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และงานวิจัยบางเรื่องทีกล่าวนำแล้วนั้น ชี้ให้เห็นปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการนิเทศการศึกษาหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การนิเทศการศึกษาในปัจจุบันขาดการประสานงานตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน ซึ่งเป็นปัญหาส่วนรวมระดับประเทศ จากประเด็นปัญหาดังกล่าว เห็นได้ว่าผลที่ได้รับจากการนิเทศการศึกษาไม่เป็นไปตามหลักการนิเทศการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้คือ การนิเทศการศึกษาเป็นกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างผู้นิเทศและผู้รับการนิเทศ เน้นบรรยากาศแห่งความเป็นประชาธิปไตย มีการยอมรับซึ่งกันและกัน มีการเปลี่ยนบทบาทในฐานะผู้นำและผู้ตาม มีความรับผิดชอบต่อผลงานร่วมกัน และเน้นการมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533) เมื่อพิจารณาปัญหาการนิเทศการศึกษาระดับจังหวัดก็เป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ได้สรุปสภาพการจัดการศึกษา ปีการศึกษา 2532 ในด้านการนิเทศการศึกษาสรุปผลได้ว่า สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน มีแผนในการนิเทศการศึกษาที่ทำได้สมบูรณ์เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีปัญหาในการปฏิบัติตามแผน การควบคุม กำกับให้เป็นไปตามที่ได้วางแผนไว้ ขาดการประเมินผลและรายงานผลอย่างจริงจัง การนิเทศการศึกษากระทำได้น้อยไม่ทั่วถึง ขาดการประสานงานในการนิเทศการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี, 2533)

จากการติดตามการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งในระดับประเทศ ระดับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยเฉพาะที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ได้ประเด็นปัญหาการนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา

อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน ซึ่งเป็นระดับที่กระทบต่อคุณภาพการศึกษาของนักเรียนโดยตรง ปัญหาที่สำคัญคือ ขาดการประสานงานการนิเทศการศึกษาระหว่างหน่วยงานทุกระดับ ผู้วิจัยในฐานะเป็นศึกษานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จะต้องปฏิบัติงานการนิเทศการศึกษาที่กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนตามภารกิจบทบาทหน้าที่ จึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาการดำเนินงานนิเทศการศึกษา ในประเด็นการประสานงานการนิเทศระหว่างสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กับกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยมากำหนดรูปแบบการประสานงานการนิเทศการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และนำรูปแบบการประสานงานการนิเทศการศึกษา ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการนิเทศการศึกษ อันจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาในที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการประสานงานการนิเทศการศึกษาระหว่างสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กับกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนดังนี้

- (1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความคิดเห็นเกี่ยวกับการประสานงานการนิเทศการศึกษา
- (2) เพื่อเสนอรูปแบบการประสานงานการนิเทศการศึกษา

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลได้จากการวิจัย จะมีประโยชน์ดังต่อไปนี้คือ

- (1) ผลการวิจัยจะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์และผู้เกี่ยวข้องให้ความสนใจการนิเทศการศึกษาในประเด็นการประสานงานมากขึ้น
- (2) จะสามารถนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลในการพัฒนา ส่งเสริมการนิเทศการศึกษาของศึกษานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- (3) ผลการวิจัยจะได้รูปแบบการประสานงานการนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่มีประสิทธิภาพ

(4) ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางสำหรับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานีในการปรับปรุงพัฒนาการประสานงานการนิเทศการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาข้อมูลเพื่ออธิบายสภาพปัจจุบันปัญหา ความคิดเห็นเกี่ยวกับการประสานงานการนิเทศและการเสนอรูปแบบการประสานงานการนิเทศการศึกษาที่มีประสิทธิภาพระหว่างสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออยู่กับกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานีเท่านั้น

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น

เพื่อให้การวิเคราะห์ผลการวิจัยเป็นแนวเดียวกัน จึงได้กำหนดข้อตกลงเบื้องต้นไว้ดังนี้

(1) ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามที่เก็บข้อมูลต่างวันต่างเวลากัน ถือว่าไม่กระทบกระเทือนต่อข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่

(2) ถือว่าข้อคิดเห็นและการปฏิบัติเกี่ยวกับการประสานงานการนิเทศการศึกษาที่ได้จากเครื่องมือสำหรับการวิจัยครั้งนี้เป็นความคิดเห็นและการปฏิบัติที่ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้ให้ข้อมูลตามสภาพที่เป็นจริง

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะซึ่งเป็นความหมายของศัพท์บางคำที่มีใช้ ได้แก่

(1) การประสานงาน หมายถึง ความร่วมมือร่วมใจระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน หรือหน่วยงานกับหน่วยงาน ในลักษณะร่วมกันคิดร่วมกันทำ และร่วมกันแก้ปัญหา เพื่อให้งานประสบผลสำเร็จอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) การนิเทศการศึกษา หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่าง ผู้นิเทศและผู้รับการนิเทศ เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้รับการนิเทศ โดยมี เป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

(3) บุคลากรที่ทำหน้าที่นิเทศการศึกษา หมายถึง ผู้มีหน้าที่นิเทศโรงเรียน ประถมศึกษาทั้งระดับอำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน ซึ่งได้แก่ หัวหน้าการ ประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาานิเทศก์สำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ ประธานกลุ่มโรงเรียนและผู้บริหารโรงเรียน

(4) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หมายถึง บุคลากรที่ทำหน้าที่นิเทศการศึกษา ยก เว้นศึกษาานิเทศก์สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

(5) รูปแบบการประสานงานการนิเทศการศึกษา หมายถึง คำอธิบายแนว ปฏิบัติและแบบอย่างกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประสานงานการนิเทศการศึกษา ระหว่างสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กับกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน

(6) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ให้รวมถึงสำนักงานการประถม ศึกษากิ่งอำเภอด้วย

1.7 การเสนอผลการวิจัย

รายงานการวิจัยแบ่งออกเป็น 5 บท บทแรกเป็นบทนำ บทที่สองเป็น เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทที่สามเป็นวิธีดำเนินการวิจัย ส่วนบทที่สี่เป็น ผลการวิจัยและอภิปรายผล บทที่ห้าเป็นสรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ